

PROSPEK KELEMBAGAAN TRANSMIGRASI: DEMOKRATISASI ADMINISTRASI PROGRAM TRANSMIGRASI¹

Ratminto²

Abstract

Although there were controversies over the implementation of transmigration program, the program are still in need either for national or local interest. Social-environment context which always changes have demanded reinventions toward the program and the institutionalization of transmigration. The betterment of the program and institutonalization by applying regional approach and administrative democratization is become necessary. Therefore the support for nation building will be strengthened as well developing partnership mechanism in program management that will result in the attainment of the program goal.

Kata Kunci : *transmigrasi, mobilitas penduduk, kelembagaan, demokratisasi administrasi*

Salah satu isu yang sangat krusial dalam pelaksanaan pembangunan dan pengentasan kemiskinan di Indonesia adalah program transmigrasi. Di satu sisi program transmigrasi dianggap sebagai solusi yang tepat bagi permasalahan kemiskinan dan ketidakseimbangan kepadatan penduduk. Di sisi yang lainnya, di era otonomi daerah, program ini dianggap sebagai salah satu sumber konflik yang sangat potensial. Untuk itu di dalam artikel ini akan dikaji prospek kelembagaan program transmigrasi dan dirumuskan rekomendasi pengelolanya.

URGENSI PROGRAM TRANSMIGRASI

Meskipun terdapat banyak kontroversi tentang pelaksanaan program transmigrasi, akan tetapi bagaimana pun juga program transmigrasi hingga saat ini masih diperlukan, baik untuk kepentingan nasional maupun untuk kepentingan daerah/lokal. Urgensi program transmigrasi berkaitan dengan adanya beberapa fenomena seperti ketidakmerataan penduduk, mismatch tenaga kerja, lemahnya *nation building*, dan juga kuatnya *political will* pemerintah.

Tingkat ketidakmerataan penduduk Indonesia saat ini masih sangat tinggi. Seperti telah diketahui secara umum bahwa jumlah penduduk dan tingkat kepadatan penduduk di Pulau Jawa jauh lebih tinggi dibanding pulau-pulau besar lainnya seperti Pulau Kalimantan dan Papua. Dari tahun ke tahun, tingkat kepadatan penduduk Pulau Jawa sudah mencapai ratusan ribu penduduk per hektar, dan pada tahun 2000 sudah hampir mencapai 1000 penduduk per hektar. Sementara

¹ Data-data empiris diambil dari data lapangan yang dikumpulkan untuk penelitian ketransmigrasian yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Mobilitas Penduduk DEPNAKERTRANS bekerjasama dengan Program MAP UGM Tahun 2003 dan 2004.

² Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. E-mail: m_ratminto@yahoo.com

di pulau-pulau besar yang lainnya di Indonesia kepadatannya masih berkisar pada angka puluhan, dan bahkan Pulau Maluku dan Papua belum mencapai angka sepuluh. Data yang lebih terperinci tentang ini dapat dilihat di tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Distribusi Persentase dan Kepadatan Penduduk
1980 – 2000

Pulau	Persentase Penduduk			Kepadatan Penduduk		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Sumatra	19,00	20,35	21,00	58	76	90
Jawa	61,88	59,99	58,83	715	843	951
Bali & Nusa Tenggara	5,76	5,67	5,39	116	139	152
Kalimantan	4,56	5,07	5,49	12	16	20
Sulawesi	7,05	6,98	7,25	54	65	78
Maluku & Papua	1,75	1,94	2,04	6	8	9
Indonesia	100,00	100,00	100,00	78	95	109

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia 2004

Fenomena lain yang perlu dicermati adalah adanya *mismatch* tenaga kerja. Saat ini masih ada beberapa daerah yang memiliki banyak tenaga kerja tetapi kekurangan lapangan kerja yang mampu menampung jumlah tenaga kerja yang ada. Sebaliknya ada daerah yang memiliki banyak lapangan kerja tetapi kekurangan tenaga kerja. Atau secara khusus *mismatch* tenaga kerja ini juga berarti lapangan kerja yang ada atau tersedia tidak cocok dengan kompetensi tenaga kerja yang ada. Di Pulau Jawa misalnya, ada banyak petani, tetapi jumlah luas sawah sudah semakin sempit. Fenomena *mismatch* ini juga tercermin dalam produksi padi yang dihasilkan. Tingkat produksi padi sawah di Pulau Jawa jauh lebih tinggi dibanding tingkat produksi padi di luar Pulau Jawa. Rendahnya tingkat produksi padi di beberapa pulau di luar Jawa mengindikasikan bahwa di luar Pulau Jawa masih dibutuhkan banyak tenaga kerja di bidang pertanian. Data yang lebih terperinci tentang ini dapat dilihat di tabel 2 dan tabel 3 di bawah ini.

Tabel 2
Produksi Padi Sawah
1999 - 2001
(Ton)

Daerah	1999	2000	2001
Sumatra	10.957.594	10.933.192	10.525.997
Jawa	26.914.532	28.119.245	27.282.469
Bali, Nusa T & TimTim	2.500.381	2.548.335	2.514.058
Kalimantan	2.628.038	2.537.190	2.569.761
Sulawesi	5.099.102	4.976.603	4.920.274
Maluku & Irian Jaya	101.489	92.636	82.953
Luar Jawa	21.286.604	21.087.956	20.613.043
Indonesia	48.201.136	49.207.201	47.895.512

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia 2003

Tabel 3
Rata-rata Produksi Padi Sawah per hektar
1999 - 2001
(kwintal per Ha)

Daerah	1999	2000	2001
Sumatra	40,59	41,06	41,04
Jawa	49,81	52,17	51,10
Bali, Nusa T & TimTim	45,29	45,62	45,50
Kalimantan	29,62	30,19	31,65
Sulawesi	41,88	43,87	43,75
Maluku & Irian Jaya	29,46	29,16	30,82
Luar Jawa	39,49	40,34	40,57
Indonesia	44,65	46,34	45,97

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia 2003

Lemahnya *nation building* dapat dilihat dari banyaknya konflik antar etnis atau antar wilayah yang sering terjadi di negara kita. Kondisi ini tergambar baik dalam skala kecil hingga besar. Gambaran skala kecil nampak dari berbagai kasus perkelahian antar kampung kerap kali terjadi, sedangkan gambaran skala besar dapat terlihat dalam konflik Ambon atau Poso yang hingga kini masih menanti solusi penyelesaian yang efektif. Banyak analisis menyatakan bahwa lemahnya *nation building* ini dapat diperkuat atau diatasi dengan penyelenggaraan program transmigrasi.

Kuatnya *political will* Pemerintah dan besarnya perhatian terhadap program transmigrasi tercermin dalam tindakan Pemerintah untuk memberikan kepastian hukum kepada eksistensi program transmigrasi. Hal ini nampak dengan disahkannya Undang Undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2

Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Transmigrasi. Dengan adanya dua peraturan perundangan tersebut, eksistensi program transmigrasi menjadi sangat kuat.

KONTEKS BARU PROGRAM TRANSMIGRASI: TUNTUTAN PERGESERAN PARADIGMA

Manakala dipahami bahwa program transmigrasi memang masih sangat diperlukan, namun tentulah harus disadari juga bahwa konteks lingkungan sosial yang berbeda menuntut dilakukannya penyempurnaan terhadap program transmigrasi dan juga kelembagaan transmigrasi. Adapun perubahan konteks yang melatarbelakangi tuntutan penyempurnaan program tersebut adalah pelaksanaan otonomi daerah dan keterbatasan dana.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap program transmigrasi. Hal ini terjadi karena di era otonomi daerah terjadi perubahan yang sangat mendasar dalam sistem pemerintahan. Sebagaimana banyak diketahui, praktik otonomi daerah sekarang ini sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip administrasi publik, khususnya prinsip kesatuan perintah dan jenjang hirarkhi. Ada banyak anggapan bahwa Kabupaten dan Kota tidak memiliki hubungan hirarkhi dengan Provinsi, ini merupakan anggapan yang keliru dan merusak sistem tata pemerintahan. Meskipun di dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 memang sudah ada penegasan tentang koordinasi antara Kabupaten/Kota - Provinsi Pemerintah Nasional, bahkan ada sebagian pakar yang menyatakan bahwa Undang Undang tersebut kembali merubah arah desentralisasi menjadi sentralisasi. Akan tetapi kenyataan empiris di lapangan koordinasi antara Kabupaten/Kota - Provinsi - Pemerintah Nasional tetap tidak mudah untuk dilaksanakan.

Pelaksanaan otonomi daerah juga berimbas pada program transmigrasi karena hubungan antara Pemerintah Nasional, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota kurang tertata dengan baik. Akibatnya timbul penolakan terhadap program transmigrasi karena program transmigrasi dianggap memiliki delapan kelemahan. Adapun delapan alasan penolakan Program Transmigrasi (Yudohusodo, 2003: 249-251) adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah dianggap hanya memperhatikan etnis pendatang peserta transmigrasi, dan tidak memperhatikan penduduk lokal di sekitar unit permukiman transmigrasi.
- b. Program transmigrasi dianggap memudarkan sosio kultural masyarakat lokal di sekitar unit permukiman transmigrasi.

- c. Proses perencanaan kawasan permukiman transmigrasi kurang atau tidak dikomunikasikan dengan masyarakat sekitar, sehingga mereka tidak merasa terlibat dan tidak merasa ikut bertanggungjawab akan keberadaan program transmigrasi.
- d. Program transmigrasi terkesan menyebabkan kerusakan lingkungan.
- e. Transmigran yang didatangkan ke suatu lokasi kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, baik dalam hal kultur budaya dan tradisinya, maupun dalam hal kompetensi keahlian dan ketrampilannya.
- f. Program transmigrasi cenderung dikelola dengan pendekatan yang berorientasi proyek dan para pelaksananya ada yang bersifat arogan.
- g. Ada permukiman transmigrasi yang dibangun secara eksklusif sehingga terkesan secara fungsional tidak terkait dengan kawasan lingkungannya.
- h. Ada banyak permukiman transmigrasi yang tidak layak huni, tidak layak usaha dan tidak layak berkembang, sehingga justru menjadi desa tertinggal.

Yudohusodo (2003) memang menjelaskan bahwa anggapan itu tidak sepenuhnya benar, akan tetapi bagaimana pun juga harus disadari bahwa ada cap negatif yang terlanjur melekat dalam diri program transmigrasi. Oleh karena itu agar dapat diterima dengan baik, ke depan program transmigrasi harus mendapatkan penyempurnaan sedemikian rupa sehingga dapat membuktikan bahwa hal-hal negatif tersebut tidak benar, atau sudah mampu dibenahi.

Dalam konteks seperti tersebut di atas, perubahan yang mendesak dilakukan haruslah dimulai dari perubahan paradigma dalam penyelenggaraan program transmigrasi. Visi dan misi program transmigrasi masih sangat relevan dan dapat dipertahankan, tapi dalam pengelolaannya perlu memberikan peran yang lebih besar kepada Daerah dan masyarakat sehingga Pusat lebih berperan sebagai *policy maker*, dan fasilitator. Selain itu penyelenggaraan kerjasama kemitraan dengan berbagai pihak juga harus ditingkatkan. Secara lebih teknis operasional, program transmigrasi harus dilakukan dengan cara:

- a. Pemerintah juga harus memperhatikan penduduk lokal di sekitar unit pemukiman transmigrasi disamping etnis pendatang peserta transmigrasi.
- b. Program transmigrasi harus menjaga dan menyesuaikan diri dengan sosio kultural masyarakat lokal di sekitar unit permukiman transmigrasi.

- c. Proses perencanaan kawasan permukiman transmigrasi harus dikomunikasikan dengan masyarakat sekitar, sehingga mereka merasa terlibat dan merasa ikut bertanggungjawab akan keberadaan program transmigrasi.
- d. Program transmigrasi harus lebih memperhatikan dan menjaga kelestarian alam atau lingkungan.
- e. Transmigran yang didatangkan ke suatu lokasi harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, baik dalam hal kultur budaya dan tradisinya, maupun dalam hal kompetensi keahlian dan ketrampilannya.
- f. Program transmigrasi tidak boleh dikelola dengan pendekatan yang berorientasi proyek dan para pelaksananya tidak boleh bersifat arogan.
- g. Tidak boleh ada permukiman transmigrasi yang dibangun secara eksklusif sehingga terkesan secara fungsional tidak terkait dengan kawasan lingkungannya.
- h. Tidak boleh ada permukiman transmigrasi yang tidak layak huni, tidak layak usaha dan tidak layak berkembang, sehingga justru menjadi desa tertinggal.

Pada saat ini Pemerintah sedang mengalami kesulitan dana, hal ini juga berdampak pada pelaksanaan program transmigrasi. Karena adanya keterbatasan dana, maka penyelenggaraan program transmigrasi harus dilakukan secara lebih efisien, dan lebih banyak melibatkan pihak lain dengan menjalin kemitraan.

TEMUAN LAPANGAN

1. Temuan Lapangan Kabupaten Lampung Tengah

Pengamatan terhadap kegiatan dan kelembagaan transmigrasi di Kabupaten Lampung Tengah telah menghantarkan pada beberapa temuan pokok. *Pertama*, informasi tentang kebijakan dan pengelolaan transmigrasi sulit di dapat di Kabupaten Lampung Tengah. Hal ini terjadi karena beberapa hal yang saling terkait. Manajemen program transmigrasi yang secara historis telah ditangani oleh Pusat dan Provinsi (Kanwil) mengakibatkan banyak kendala terhadap penyediaan dan penataan informasi pengelolaan transmigrasi di Kabupaten. Selain itu Kabupaten Lampung Tengah juga merupakan kabupaten yang baru (sebelumnya termasuk wilayah Metro) sehingga penataan administrasi dan manajerial masih belum cukup mendukung ketersediaan data dalam kualitas yang optimal. Transmigrasi di kabupaten ini juga hanya ditempatkan sebagai salah satu sub dinas di Dinas Pendaftaran Penduduk. Kondisi ini diperparah

dengan kurangnya dukungan pengetahuan dan pengalaman personel Subdin Transmigrasi ini untuk mengelola informasi transmigrasi. Diantara enam staf yang ada di Subdin Transmigrasi saat ini hanya dua personel yang memiliki pengalaman mengurus transmigrasi.

Pada wawancara awal, secara formal responden menyatakan bahwa transmigrasi sudah tidak diperlukan lagi di Lampung, terkait dengan adanya tiga alasan yakni sudah tidak adanya lahan, penduduk di daerah Lampung yang sudah padat sehingga muncul pemikiran bahwa justru penduduk Lampung dapat dikirim ke luar serta banyaknya eksekusi negatif dari transmigrasi seperti penolakan masyarakat asli (lokal). Namun demikian setelah dilakukan interview lebih dalam akhirnya terungkap bahwa sebenarnya transmigrasi masih diperlukan. Ketidakmerataan penduduk yang terjadi di Lampung menjadi salah satu alasan munculnya kebutuhan akan program transmigrasi ini. Dalam wawancara ini nampak bahwa terdapat harapan terhadap program transmigrasi, yang memiliki salah satu misi untuk melakukan penataan pemerataan penduduk, untuk dapat mengatasi masalah ketidakmerataan penduduk ini. Kebutuhan transmigrasi juga masih dirasakan karena adanya pengungsi yang dapat ditreatmen dengan program transmigrasi. Selain itu adanya keluarga transmigran, yang sudah tinggal lama di Lampung dan telah berkembang menjadi 2 - 3 generasi sehingga menimbulkan kepadatan penduduk, memicu kebutuhan untuk dilakukannya program transmigrasi/relokasi.

Pendapat tentang diperlukannya transmigrasi di daerah Lampung juga muncul karena sebenarnya terdapat kekecewaan terhadap model pengelolaan transmigrasi yang selama ini dilakukan. Transmigrasi selama ini hanya dianggap sebagai proyek saja. Selain itu pemerintah daerah tidak merasakan kebebasan dalam pengelolaan transmigrasi di wilayahnya baik sebelum otonomi daerah maupun setelah otonomi daerah. Pada saat sebelum otonomi daerah segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan transmigrasi ditangani oleh Pemerintah Pusat bekerjasama dengan Kanwil (Provinsi), sehingga praktis daerah hanya berperan sebagai pelaksana. Kondisi yang sama juga dirasakan setelah otonomi daerah dimana urusan ketransmigrasian juga masih banyak ditentukan oleh Pusat bersama dengan Provinsi, dengan mekanisme dekonsentrasi, sehingga Kabupaten Lampung Tengah juga hanya berperan sebagai pelaksana. Bahkan dalam kondisi tertentu pemerintah daerah harus bertanggungjawab untuk penanganan masalah yang timbul karena desain pengelolaan program transmigrasi yang tidak melibatkan mereka. Seperti dalam kasus penanganan pengungsi aceh misalnya, Kabupaten Lampung Tengah tidak pernah dilibatkan, namun kemudian justru mereka harus menangani

masalah yang timbul, seperti ketidakcukupan lahan karena pengungsi hanya diberi alokasi lahan sebesar 0,5 hektar. Dari hasil penelitian yang dilakukan nampak bahwa sebenarnya isu yang harus diperhatikan bukan semata kelembagaan transmigrasi tetapi juga model pengelolaan transmigrasi.

2. Temuan Lapangan Kabupaten Temanggung

Kondisi berbeda ditemukan dalam penelitian di Kabupaten Temanggung. Dalam kasus di Kabupaten Temanggung, dinas kabupaten bersifat proaktif dan bupati serta dewan juga sangat mendukung. Dalam rangka program transmigrasi ini pemerintah Kabupaten Temanggung telah membuat nota kesepahaman (MOU) tentang kerjasama ketransmigrasian dengan Kabupaten Kutai Tarumanegara. Sejak diberlakukannya otonomi daerah, terjadi kecenderungan bahwa terdapat beberapa daerah penerima yang hanya mau menerima transmigran dari daerah tertentu saja. Oleh karena itu arti penting kesepakatan kerjasama antar daerah menjadi nampak kian penting.

Praktik pengelolaan program transmigrasi di Kabupaten Temanggung di era otonomi daerah juga menunjukkan bahwa peran Pemerintah Provinsi menjadi sangat minimal dan dianggap kurang mendukung kegiatan ketransmigrasian. Walau demikian dirasakan bahwa sebenarnya peran pemerintah masih sangat diperlukan dalam kegiatan transmigrasi ini. Perantersebut bukan hanya sebagai penyandang dana, namun juga dalam perumusan kebijakan, penyiapan lahan dan kontrol. Dalam pelaksanaannya, program transmigrasi ini dibiayai dari beberapa sumber, yaitu dari daerah penerima, daerah pengirim dan dari pusat dengan mekanisme dekonsentrasi.

Pendapat yang mengemuka di level *grass root* di Kabupaten Temanggung menunjukkan bahwa program transmigrasi tetap penting dan sangat dibutuhkan, karena tingkat pengangguran di wilayah ini masih sangat besar. Pilihan transmigrasi menjadi pilihan yang relatif aman bagi mereka apabila dibandingkan dengan pilihan bekerja sebagai TKI yang sarat dengan eksese negatif. Minat masyarakat Temanggung untuk melaksanakan transmigrasi sangat besar, hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa fenomena sebagai berikut:

- a. Pada tahun 2003 diberangkatkan 55 KK ke Kutai. Pada saat itu jumlah peminat transmigrasi ini jauh melebihi kuota yang diberangkatkan walaupun sosialisasi program transmigrasi belum dilaksanakan secara maksimal .

- b. Pada saat dilakukan pendaftaran petugas justru mengalami kesulitan untuk menolak, karena peminat yang begitu banyak.
- c. Jumlah peminat dari satu desa jauh melebihi kuota yang ada. Selain itu terdapat sejumlah warga daerah lain yang juga ingin mengikuti program transmigrasi dari Kabupaten Temanggung.

Kondisi pengelolaan program transmigrasi di Kabupaten Temanggung ini memperlihatkan bahwa program transmigrasi masih diperlukan, namun struktur pengelolaan masih dirasakan kurang jelas. Kondisi dimana terjadi perubahan nomenklatur pada struktur tingkat pusat menjadi mobilitas penduduk, telah menyebabkan struktur pengelolaan di tingkat Provinsi dan Kabupaten menjadi kurang jelas.

3. Temuan Lapangan Kabupaten Kutai Kertanegara

Sebagai wilayah potensial penerima transmigrasi, Kutai Kertanegara cenderung mengambil posisi independen dalam menentukan kebijakan-kebijakan penempatan transmigrasi. Implikasi konflik yang terjadi di beberapa wilayah yang kebetulan melibatkan kelompok-kelompok *trans* di wilayah-wilayah lain seperti Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan beberapa wilayah lain telah menyebabkan Pemerintah Daerah Kutai Kertanegara mengambil sikap lebih hati-hati.

Kebijakan penempatan transmigrasi dianggap merupakan wewenang Pemerintah Kabupaten walaupun pada tingkat provinsi Pemerintah Provinsi juga melakukan perumusan pola penempatan transmigrasi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Berdasarkan pemahaman akan kewenangan yang demikian, maka dalam setiap kebijakan transmigrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten sama sekali hampir tidak pernah melibatkan Pemerintah Provinsi. Berdasarkan observasi yang dilakukan, menajamnya konflik kepentingan antara pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten disebabkan oleh paling kurang tiga hal penting.

- a. Perubahan struktur kelembagaan yang dilakukan pada tingkat pusat menciptakan distorsi kebijakan pada tingkat paling bawah dalam struktur pemerintahan daerah. Oleh karena itu, hampir dapat dipastikan setiap kebijakan terutama kebijakan pembangunan transmigrasi mengalami pergeseran-pergeseran penafsiran sesuai dengan kepentingan lokalitas pemerintah Kabupaten.

- b. Tidak adanya keseragaman penataan kelembagaan menciptakan dualisme kebijakan khususnya di tingkat daerah. Dengan demikian, prioritas-prioritas pembangunan mengalami perubahan mendasar menurut kepentingan daerah setempat. Hal ini membawa implikasi lebih luas terutama berkaitan dengan menguatnya semangat primordialisme dalam proses pembangunan sehingga menisbikan mekanisme kontrol pembangunan pemerintah di tingkat yang lebih tinggi.
- c. Menguatnya semangat primordial dalam seluruh proses pembangunan terutama dalam bidang transmigrasi menciptakan ruang-ruang konflik yang dapat menjadi ancaman bagi stabilitas lokal maupun nasional. Hal ini pada tingkat yang lebih luas dapat menjadi ancaman dalam pelaksanaan seluruh proses pembangunan yang dilakukan.

Dalam konteks penyusunan program, seluruh program pembangunan bidang transmigrasi dilakukan atas inisiatif pemerintah lokal yang dilakukan melalui institusi yang berada langsung dibawah tanggungjawab Bupati. Hal menarik yang dapat ditemukan adalah munculnya inisiatif-inisiatif daerah dalam kaitannya dengan kebijakan pembangunan transmigrasi. Salah satu inisiatif yang dimaksud adalah lahirnya MOU antar daerah yang secara mutualisme mengembangkan program transmigrasi.

4. Temuan Lapangan di Kabupaten Boyolali

Pelaksanaan transmigrasi di Kabupaten Boyolali menunjukkan hasil yang kurang baik apabila dibandingkan dengan masa sebelum otonomi daerah. Pelaksanaan transmigrasi pada masa otonomi daerah ini terkesan amburadul. Kondisi ini terjadi karena belum adanya persamaan persepsi antara pusat dengan daerah dalam masalah transmigrasi serta perubahan nomenklatur.

Kegiatan transmigrasi ini mengalami perubahan nomenklatur menjadi *mobduk* (mobilitas penduduk). Pergantian nomenklatur ini menunjukkan bahwa seolah-olah masalah transmigrasi mengalami reduksi. Nomenklatur *mobduk* dirasakan belum mencerminkan penanganan transmigrasi secara khusus sebab makna *mobduk* lebih luas dibanding makna transmigrasi. Perubahan nomenklatur ini menyebabkan kesulitan dalam hal manajemen.

Kesulitan manajemen tergambar dalam hal perencanaan, penjajagan dan penanganan masalah transmigrasi. Dalam hal perencanaan terjadi ketidaksinkronan. Pemerintah Pusat terkesan sering memotong perencanaan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah, meski dalam

kegiatan perencanaan ini Pusat tidak melihat atau memahami kondisi empiris lapangan dengan pasti. Kurangnya pemahaman akan kondisi lapangan ini nampak dari cara penyeragaman kuota transmigran, dimana masing-masing daerah hanya menerima kuota 50 KK. Penyeragaman ini menjadi tidak relevan karena tidak semua kabupaten mempunyai masalah yang sama. Dalam hal penajagan Kabupaten Boyolali masih mengalami kekurangan dana, namun demikian baik Pemerintah Pusat maupun Provinsi belum memberikan kontribusi yang signifikan. Penanganan masalah transmigrasi pun selama ini bukan menjadi kewenangan yang bersifat wajib sehingga tidak semua daerah membentuk lembaga yang mengurus masalah transmigrasi. Meskipun lembaga pengelola tersebut ada, namun manakala dalam lembaga tersebut yang dominan adalah pejabat-pejabat non transmigrasi maka masalah transmigrasi menjadi terpinggirkan.

PROSPEK KELEMBAGAAN TRANSMIGRASI

Urgensi dan konteks program transmigrasi, sebagaimana dijelaskan di dalam bagian terdahulu, menimbulkan implikasi yang sangat besar dalam pelaksanaan dan kelembagaan program transmigrasi. Adapun implikasi yang dapat diidentifikasi antara lain adalah sebagai berikut:

1. Apapun bentuk kelembagaannya, pada waktu yang akan datang kelembagaan di tingkat pusat sebaiknya lebih berperan sebagai *policy maker* dan fasilitator.
2. Karena adanya keterbatasan dana, penyelenggaraan transmigrasi lebih tepat dilakukan dengan pola kemitraan.
3. Dalam rangka mengembangkan *nation building*, maka harus dipergunakan pendekatan kewilayahan dalam pelaksanaan program transmigrasi.
4. Operasionalisasi program transmigrasi harus dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 1997. Di dalam Undang Undang ini dibedakan adanya tiga jenis transmigrasi, yaitu: (a) Transmigrasi Umum; (b) Transmigrasi Swakarsa Berbantuan; dan Transmigrasi Swakarsa Mandiri. Perbedaan dan dasar pertimbangan dalam penentuan ketiga jenis transmigrasi tersebut, dapat dilihat di dalam tabel 4 di bawah ini:

Tabel 4
 Dasar Pertimbangan Dalam Penentuan Jenis Transmigrasi

Jenis Transmigrasi	Kelompok Sasaran Calon Transmigran	Kondisi Kawasan Tujuan
Transmigrasi Umum	Penduduk bermasalah yang memiliki tekad dan semangat untuk meningkatkan kesejahteraannya, tetapi mengalami keterbatasan dalam mendapatkan peluang kerja dan usaha.	Kawasan Tertinggal
Transmigrasi Swakarsa Berbantuan	Penduduk yang relatif berpotensi dan telah mendapatkan kesempatan kerja dan usaha, tetapi ingin lebih meningkatkan kesejahteraannya.	Kawasan cepat tumbuh
Transmigrasi Swakarsa Mandiri	Penduduk yang telah mampu mengembangkan diri, tetapi ingin lebih meningkatkan mutu kehidupannya lebih baik.	Kawasan berkembang

Sumber: Yudohusodo, 2003: 263

Perbedaan dan pengaturan diantara ketiga jenis transmigrasi tersebut secara lebih terperinci kemudian dituliskan di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999. Transmigrasi Umum dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut (pasal 7 PP 2/1999):

1. Transmigrasi Umum dilaksanakan oleh Menteri dengan ketentuan:
 - a. Mengutamakan penduduk yang mengalami keterbatasan dalam mendapatkan kesempatan kerja dan peluang usaha;
 - b. Mengutamakan wilayah/daerah yang belum terbuka;
 - c. Pembiayaan dari keuangan negara dalam bentuk bantuan yang sekurang-kurangnya mencapai tingkat terpenuhinya kebutuhan dasar; dan
 - d. Mengembangkan pola usaha pokok yang ditetapkan dengan kegiatan usaha primer.
2. Pembinaan Transmigrasi Umum dilakukan oleh Menteri secara terkoordinasi dengan instansi teknis terkait.

Sedangkan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan diatur dengan ketentuan sebagai berikut (pasal 8, PP 2/1999):

1. Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dilaksanakan oleh Menteri bekerja sama dengan Badan Usaha dengan ketentuan:
 1. Mengutamakan penduduk yang relatif berpotensi dan ingin lebih meningkatkan kesejahteraannya;
 2. Mengutamakan wilayah/daerah yang agak terbuka;
 3. Pembiayaan dari keuangan negara dalam bentuk bantuan, dan dari Badan Usaha dalam bentuk permodalan;
 4. Mengembangkan pola usaha yang ditetapkan dengan kegiatan usaha primer dan atau usaha sekunder dan atau usaha tertier.
2. Hubungan kerjasama antara Menteri dengan Badan Usaha pada pelaksanaan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dituangkan dalam perjanjian kerjasama
3. Perjanjian kerjasama tersebut sekurang-kurangnya meliputi kegiatan penyiapan permukiman, pengarahan dan penempatan serta pembinaan
4. Badan Usaha tersebut menjalin kemitraan usaha dengan transmigran
5. Hubungan kemitraan usaha antara Badan Usaha dan transmigran pada penyelenggaraan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dituangkan dalam perjanjian kemitraan yang mengatur pokok-pokok yang diperjanjikan, hak dan kewajiban, pengelolaan kemitraan dan pembinaan
6. Pembinaan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dilakukan oleh Menteri, Badan Usaha dan instansi teknis terkait.

Terkait dengan Transmigrasi Swakarsa Mandiri, diatur dengan ketentuan sebagai berikut (pasal 9, PP 2/1999):

1. Transmigrasi Swakarsa Mandiri dilaksanakan oleh masyarakat secara perorangan atau kelompok dengan ketentuan:
 - a. Mengutamakan penduduk yang berasal dari masyarakat yang telah mampu mengembangkan diri dan ingin lebih meningkatkan mutu kehidupannya;
 - b. Mengutamakan wilayah/daerah yang sudah terbuka;
 - c. Merupakan bagian dari satuan permukiman yang telah mempunyai prasarana dan sarana permukiman;
 - d. Pembiayaan dari transmigran;

- e. Mengembangkan pola usaha yang ditetapkan dengan kegiatan usaha primer, usaha sekunder atau usaha tertier;
 - f. Memperoleh layanan dan bantuan dari Menteri;
 - g. Kegiatan ekonomi, sosial dan budaya dilaksanakan oleh swadaya masyarakat transmigran
2. Transmigrasi Swakarsa Mandiri dilaksanakan oleh masyarakat secara perorangan atau kelompok yang bekerjasama dengan Badan Usaha, dilaksanakan dengan ketentuan:
- a. Mengutamakan penduduk yang berasal dari masyarakat yang telah mampu mengembangkan diri dan ingin lebih meningkatkan mutu kehidupannya;
 - b. Mengutamakan wilayah/daerah yang sudah terbuka;
 - c. Merupakan bagian dari satuan permukiman yang telah mempunyai prasarana dan sarana permukiman;
 - d. Pembiayaan dari transmigran, dan atau Badan Usaha;
 - e. Mengembangkan pola usaha yang ditetapkan dengan kegiatan usaha primer, usaha sekunder atau usaha tertier;
 - f. Memperoleh arahan, layanan dan bantuan dari Menteri;
 - g. Kegiatan ekonomi, sosial dan budaya dilaksanakan oleh swadaya masyarakat transmigran dan atau Badan Usaha mitranya
3. Hubungan kemitraan usaha antara Badan Usaha dan transmigran pada penyelenggaraan Transmigrasi Swakarsa Mandiri dituangkan dalam perjanjian kemitraan yang mengatur pokok-pokok yang diperjanjikan, hak dan kewajiban, pengelolaan kemitraan dan pembiayaan.
4. Dalam pelaksanaan Transmigrasi Swakarsa Mandiri Menteri melakukan
- a. Pelayanan dan bantuan informasi kesempatan kerja dan peluang usaha; dan atau
 - b. Penyusunan rencana teknis permukiman
1. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan transmigrasi pada Transmigrasi Swakarsa Mandiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan temuan-temuan dan analisis tersebut di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kegiatan ketransmigrasian di daerah tetap di perlukan karena:
 - a. Tingkat ketidakmerataan penduduk di Indonesia masih sangat tinggi.
 - b. Ada daerah-daerah yang memiliki jumlah penduduk miskin yang sangat besar.
 - c. Lapangan kerja sangat terbatas, sementara jumlah pencari kerja sangat banyak, dan kerja di luar negeri menimbulkan dampak negatif yang sangat besar.
 - d. Ada daerah-daerah yang memiliki pengungsi dalam jumlah yang besar, baik karena perang, bencana alam, maupun konflik.
 - e. Percepatan pembangunan daerah membutuhkan redistribusi tenaga kerja atau penduduk.
2. Akan tetapi di beberapa kabupaten ada kesan fungsi ini dikesampingkan karena:
 - a. Kegiatan transmigrasi untuk beberapa waktu mengalami kevakuman
 - b. Kebijakan dan arahan dari pusat atau Provinsi dirasakan tidak jelas.
3. Menurut Kabupaten, setelah diperlakukannya otonomi daerah, fungsi kelembagaan di tingkat Provinsi kurang dapat berfungsi secara optimal.
4. Keberadaan lembaga yang menangani fungsi ketransmigrasian di tingkat pusat tetap diperlukan. Akan tetapi perlu dilakukan demokratisasi administrasi program transmigrasi, sehingga fungsi lembaga di tingkat Pemerintah Pusat ini antara lain adalah untuk merumuskan kebijakan bidang ketransmigrasian, memfasilitasi daerah dalam kegiatan ketransmigrasian dan mengontrol kegiatan ketransmigrasian.
5. Sehubungan dengan demokratisasi administrasi program transmigrasi, unit kerja dan fungsi-fungsi yang dapat dilakukan oleh lembaga pengelola program transmigrasi di tingkat Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:
 - 5.1. Unit kerja yang menangani bidang Perumusan Kebijakan, ini meliputi fungsi-fungsi
 - a. Perencanaan Makro
 - Kebijakan Umum Penyelenggaraan Transmigrasi
 - Perencanaan Lima Tahunan

- Studi Perencanaan Wilayah
 - Perencanaan Jangka Menengah untuk penyiapan permukiman
 - Pengerahan dan Penempatan
 - Pemberdayaan masyarakat transmigran dan lingkungan transmigran
- b. Perencanaan Mikro
- Rencana Teknis Satuan Permukiman
 - Rencana Teknis Jalan
 - Rencana Teknis Pengerahan dan Penempatan Transmigran
 - Rencana Teknis Pemberdayaan Masyarakat Transmigran dan Masyarakat Penduduk Sekitar
 - Penyusunan Program Tahunan (Menurut jenis, pola, lokasi, dan tahun pembinaan)

5.2. Unit kerja yang menangani implementasi kebijakan dan kerjasama operasi, ini meliputi fungsi-fungsi yang harus dilakukan dengan cara bekerjasama atau membentuk aliansi strategis dengan daerah. Adapun fungsi-fungsi tersebut adalah:

- a. Penyiapan Permukiman
- Pembukaan Lahan
 - Pembangunan Prasarana/Infrastruktur Permukiman
 - Penyiapan Lahan Usaha
 - Penyiapan Bangunan Perumahan dan Fasilitas Umum
 - Ujicoba Pertanaman
- b. Informasi, seleksi, pendidikan, pelatihan, penempatan (Pengerahan)
- Penyiapan Sarana Transit, angkutan, kesehatan, peralatan dan logistik
 - Penetapan Lokasi Sasaran dan Penyiapan Bahan Penyuluhan
 - Penyuluhan Umum dan Kampanye

- Penyuluhan Spesifik dan Selektif
 - Pendaftaran dan Seleksi, serta Pelatihan Dasar Bagi Calon Transmigran
- c. Penempatan
- Pembuatan Surat Perintah Pemberangkatan
 - Penampungan di Transit
 - Pemberangkatan
 - Penampungan Sementara di Unit Permukiman Transmigrasi
 - Penempatan dan Pembagian Rumah Serta Lahan Usaha

5.3. Unit kerja yang menangani bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Pengembangan Kemitraan, ini meliputi fungsi-fungsi:

- a. Pembinaan Masyarakat Transmigrasi
- b. Pembinaan Lingkungan Permukiman Transmigrasi
- c. Pengembangan kerjasama kemitraan

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik, 2003. Statistik Indonesia 2003.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 tahun 1974 tentang Pembentukan Badan Pembina Pengembangan Daerah Transmigrasi

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1978 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 tahun 1984 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi

Martono, 1985. Panca Marta Transmigrasi Terpadu. Jakarta: Departemen Transmigrasi

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 42 tahun 1973 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Yudohusoso, Siswono, 2003. *Transmigrasi Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran Yang Timpang*. PT Tema Baru. Jakarta.

Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, 2003. *Evaluasi Organisasi Direktorat Jendral Mobilitas Penduduk*. Laporan Penelitian.

Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, 2004. *Kajian Struktur Organisasi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi .Bidang Ketransmigrasian*. Laporan Penelitian.