

# Revitalisasi Program Transmigrasi

## *Revitalization of Transmigration Program*

**Rohani Budi Prihatin**

*Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR RI*

Naskah diterima: 5 September 2012

**Abstract:** *The dynamics of transmigration since the colonial era until well into the era of decentralization (regional autonomy) provides many outputs, outcomes, and benefits, including its impact. At the level of implementation of the transmigration program still encountered obstacles and problems in the field. It is necessary to reassess the comprehensive strategy and implementation across sectors so that the transmigration program is not having problems. This paper seeks to review the changes and the strategic role of transmigration with a new paradigm.*

**Keywords:** *Transmigration, development in border country area, welfare.*

**Abstrak:** Dinamika program transmigrasi sejak zaman kolonial hingga memasuki era desentralisasi (otonomi daerah) banyak memberikan *output* dan *outcome* baik yang menguntungkan maupun yang merugikan. Pada level implementasi program transmigrasi masih ditemui kendala dan persoalan di lapangan. Diperlukan upaya untuk mengkaji kembali mengenai strategi yang komprehensif dan lintas sektor agar implementasi program transmigrasi tidak mengalami kendala. Sebagai upaya pertahanan negara maka ke depan lokasi transmigrasi dapat ditempatkan pada wilayah-wilayah perbatasan negara. Tulisan ini berupaya mengulas perubahan dan peran strategis ketransmigrasian dengan berdasarkan pada paradigma baru.

**Kata Kunci:** Transmigrasi, pembangunan di wilayah perbatasan negara, kesejahteraan.

### Pendahuluan

Indonesia dengan jumlah penduduk sebesar 237.641.326 pada tahun 2010 (menurut BPS),<sup>1</sup> merupakan salah satu negara yang berpenduduk terbanyak di dunia. Sebagian besar (hampir 60 persen) penduduknya tinggal di Pulau Jawa dan Madura, yang luasnya hanya 7 persen dari luas wilayah Indonesia.

Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk setiap tahunnya, kepadatan penduduk juga ikut meningkat. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk, pada tahun 1971 kepadatan penduduk di Indonesia adalah 62 jiwa/km<sup>2</sup>, kemudian meningkat menjadi 95 jiwa/km<sup>2</sup> pada tahun 1990 dan 108 jiwa/km<sup>2</sup> pada tahun 2000. Selain kepadatan, penyebaran penduduk antarpulau juga tidak merata. Penyebaran penduduk menurut pulau-pulau besar adalah sebagai berikut: Pulau Sumatera yang luasnya 25,2 persen dari luas seluruh wilayah Indonesia dihuni oleh 21,3 persen penduduk, Pulau Jawa yang luasnya 6,8 persen dihuni oleh 57,5 persen penduduk, Pulau Kalimantan yang luasnya 28,5 persen dihuni oleh 5,8 persen penduduk, Pulau Sulawesi yang luasnya 9,9 persen dihuni oleh 7,3 persen penduduk, Pulau Maluku yang luasnya 4,1 persen dihuni oleh 1,1

persen penduduk, dan Pulau Papua yang luasnya 21,8 persen dihuni oleh 1,5 persen penduduk.<sup>2</sup>

Pertambahan penduduk yang selalu meningkat setiap tahun akan menimbulkan permasalahan terkait dengan keterbatasan atau berkurangnya lahan serta meningkatnya kemiskinan. Pemerintah telah berupaya untuk mengurangi tekanan jumlah penduduk di wilayah padat penduduk melalui program transmigrasi. Selain itu, Pemerintah melakukan Program Keluarga Berencana (KB), untuk mengatasi jumlah penduduk yang terus bertambah.

Perpindahan penduduk, terutama dari Pulau Jawa, Bali, dan Madura yang paling padat penduduknya ke wilayah pulau-pulau besar di luar Jawa yang masih jarang penduduknya, sudah dimulai sejak jaman penjajahan Belanda yang dikenal dengan istilah kolonisasi. Setelah Indonesia merdeka, istilah kolonisasi kemudian berubah menjadi transmigrasi. Penyelenggaraan transmigrasi pada awal abad ke 19 merupakan upaya kolonisasi pertanian pada jaman penjajahan Belanda. Kebijakan Pemerintah Belanda saat itu adalah untuk memecahkan masalah tekanan penduduk serta meningkatkan kesejahteraan penduduk, walaupun pada kenyataannya penduduk yang dipindahkan hanya dijadikan buruh di perkebunan.

<sup>1</sup> Lihat di [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=12](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=12), data diakses tanggal 6 Juli 2012.

<sup>2</sup> Lihat di <http://sp2010.bps.go.id/>, data diakses tanggal 7 Juli 2012.

Program kolonisasi tersebut sampai saat ini terus dikembangkan dan disempurnakan dengan tujuan yang hampir sama, meskipun terdapat perubahan dalam beberapa programnya karena menyesuaikan dengan perkembangan pembangunan. Menurut Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, program transmigrasi mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, meningkatkan dan melakukan pemerataan pembangunan, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Mengingat program ini sangat penting untuk mengatasi permasalahan kependudukan dan meningkatkan kesejahteraan, maka sudah selayaknya program ini dipertahankan dan dikembangkan. Keberhasilan program transmigrasi pada masa lalu dapat dijadikan contoh untuk pengembangan program ini di masa yang akan datang. Pada sisi lain, kegagalan program ini juga banyak menimbulkan kritik bahwa transmigrasi tidak lebih sekedar memindahkan kemiskinan dan bukan untuk menyejahterakan penduduk.

Harus diakui, permasalahan seputar transmigrasi sangat kompleks mulai dari tahap perencanaan, penyiapan lahan, sampai dengan penempatan dan pascapenempatan. Penyiapan dan penyediaan lahan yang terkait dengan pembukaan lahan perlu memperhatikan dampaknya terhadap kerusakan dan kelestarian lingkungan, serta kecocokan lahan untuk usaha pertanian yang akan dikembangkan. Kecenderungan munculnya konflik dengan penduduk lokal juga menjadi masalah yang perlu diatasi. Lokasi transmigrasi yang eksklusif dapat menyebabkan hubungan yang kurang harmonis antara transmigran dengan masyarakat setempat. Selain itu, perbedaan latar belakang budaya juga menjadi tantangan, sehingga isu-isu seperti Jawanisasi dan Islamisasi mengemuka dalam wacana program transmigrasi ini. Selanjutnya, desentralisasi atau otonomi daerah juga menyebabkan program transmigrasi kurang populer karena beberapa daerah penerima masih kurang mendukung, terutama untuk menyediakan lahan lokasi transmigrasi.

Tulisan ini membahas mengenai sejarah dan perkembangan program transmigrasi mulai dari zaman Belanda sampai dengan saat ini. Perubahan-perubahan apa saja yang terjadi selama kurun waktu tersebut? Apakah keberadaan program transmigrasi masih dianggap relevan untuk memecahkan permasalahan kependudukan dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan penduduk? Dapatkah program transmigrasi disinergikan dan diintegrasikan dengan program pemerintah lainnya sehingga saling memperkuat satu sama lain?

## Sejarah Transmigrasi

Sejarah transmigrasi dapat dilacak dari program kolonisasi yang diterapkan pada jaman penjajahan Belanda. Ide dasar program kolonisasi adalah mengurangi tekanan penduduk dan juga mengurangi kemiskinan, khususnya di Pulau Jawa, dengan cara memindahkan penduduk dari Pulau Jawa ke luar Pulau Jawa (Hardjono, 1977:16). Program kolonisasi dianggap penting setelah pemerintahan Belanda memperkenalkan politik etik pada tahun 1900-an (Oey, 1982; Tirtosudarmo, 1999:212-213). Tujuannya adalah agar wilayah yang selama ini jauh dari pengawasan kekuasaan pusat menjadi mudah diawasi (Hoey, 2003:109).

Lokasi pertama yang dijadikan permukiman untuk para keluarga migran adalah wilayah bagian selatan Sumatera. Pada tahun 1905 maka dibukalah permukiman baru sebagai daerah koloni di Gedung Tataan, Provinsi Lampung. Selanjutnya pada tahun 1912, dibuka lagi permukiman di dekat Kota Agung. Sampai dengan 1930-an, upaya untuk melakukan perpindahan yang disponsori Pemerintah Belanda terus berlangsung. Sebagian besar keluarga transmigran bekerja di sektor perkebunan. Sampai dengan 1940-an telah dipindahkan kira-kira 200.000 penduduk dengan bantuan Pemerintah Belanda sebagai salah satu kebijakan kolonisasi. Tetapi ketika Jepang menguasai Indonesia pada tahun 1942, program kolonisasi ini praktis dihentikan (Arndt, 1988, Keschull, 1986).

Setelah kemerdekaan Indonesia, program kolonisasi ini diadopsi menjadi program transmigrasi untuk penyebaran penduduk secara nasional. Pada tahun 1947, Presiden Soekarno berambisi untuk memindahkan 31 juta orang dalam jangka waktu 35 tahun pada tahun 1951 target itu ditambah menjadi 49 juta orang, namun situasi politik dan ekonomi saat itu tidak memungkinkan. Sebagai pemerintahan yang baru dengan sejumlah keterbatasan aparatur dan pendanaan, program transmigrasi yang direncanakan tersebut sulit dilaksanakan.

Kegagalan program transmigrasi pada tahun 1950-an ini akhirnya menyadarkan pemerintah untuk membuat target yang lebih realistis. Pada tahun 1961-1969, Pemerintah hanya menetapkan target 1,56 juta orang. Pada kenyataannya, target itu pun tidak terpenuhi karena total jumlah transmigran pada kurun waktu tersebut hanya 174.000 orang (Fasbender dan Erbe, 1990). Jika diukur dengan parameter kuantitatif, maka program transmigrasi antara tahun 1950-1960-an dapat dikategorikan gagal.

Walaupun program transmigrasi mengalami kegagalan pada pemerintahan Soekarno, pemerintahan berikutnya Soeharto tetap melanjutkan dalam

Rencana Pembangunan Lima Tahun yang Pertama (Repelita I). Pada saat ini, program transmigrasi tampaknya lebih menitikberatkan pada pembangunan wilayah di luar Jawa daripada mengurangi kepadatan penduduk di Pulau Jawa.

Berbagai tantangan dalam pelaksanaan program transmigrasi juga terus dihadapi. Selain terkait dengan perkembangan politik seperti otonomi daerah, tantangan juga muncul seiring dengan perkembangan negara kita yang dilanda krisis ekonomi. Ketika krisis melanda Indonesia, program transmigrasi juga ikut tersendat. Berbagai gejolak ekonomi, sosial dan politik, menyebabkan program transmigrasi seperti dikesampingkan, walaupun masih tetap dipertahankan dan tetap berlangsung hingga saat ini. Akhir-akhir ini berkembang paradigma baru program transmigrasi yang coba mengangkat kembali peranan transmigrasi dalam upaya pembangunan untuk menyejahterakan masyarakat, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan untuk menaikkan taraf hidup penduduk yang selama ini terbelenggu dalam kemiskinan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa melalui program transmigrasi, telah tumbuh pusat-pusat pertumbuhan baru yang selanjutnya berkembang menjadi pusat perekonomian dan bahkan beberapa diantaranya menjadi ibukota kabupaten. Menurut Pusat Data dan Informasi Ketransmigrasian (2011), program transmigrasi telah menciptakan 3.317 desa baru untuk dikembangkan menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi perdesaan. Hingga Februari 2011, permukiman transmigrasi tersebut telah mendorong terbentuknya 360 kecamatan baru dan 101 kabupaten baru. Bahkan beberapa di antaranya seperti Kurotidur (di Provinsi Bengkulu), Metro (di Provinsi Lampung) dan Sangata (di Provinsi Kalimantan Timur) dinyatakan sebagai Kota Agropolitan. Berkembangnya desa transmigrasi menjadi pusat pertumbuhan merupakan indikasi terjadinya peningkatan perekonomian permukiman transmigrasi. Selanjutnya, tumbuhnya perekonomian perdesaan merupakan indikasi bagi peningkatan kesejahteraan penduduk dan penurunan kemiskinan.

### **Kendala**

Walau sudah menunjukkan adanya keberhasilan program, namun berbagai permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan UPT masih saja terjadi, diantaranya tingkat aksesibilitas ke lokasi transmigrasi yang rendah, produksi para transmigran yang tidak dapat dipasarkan, lahan transmigrasi yang marginal (tidak subur), sarana dan prasarana sosial-ekonomi kurang mendukung pengembangan usaha transmigran, serta adanya masalah sengketa kepemilikan lahan. Hal ini menyebabkan kegiatan ekonomi di lokasi transmigrasi tidak berkembang,

pendapatan para transmigran tetap rendah, desa transmigrasi tidak memiliki daya tarik bagi para pemilik modal untuk mengembangkan usahanya, dan kebutuhan masyarakat masih tergantung dari luar permukiman.

Permasalahan lainnya yaitu penduduk lokal yang berada di sekitar unit-unit permukiman transmigran masih belum mendapat sentuhan pemberdayaan yang setara dengan transmigran, sehingga tingkat produktivitas dan pendapatannya masih relatif rendah, serta timbulnya kecemburuan sosial karena adanya perbedaan perlakuan antara transmigran dan masyarakat lokal. Keseluruhan masalah tersebut berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat transmigran yang sampai saat ini masih belum meningkat.

Selain permasalahan di atas, studi Dewi (2011) tentang karakteristik calon transmigran menyimpulkan bahwa kualitas sumberdaya transmigran yang seringkali tidak sesuai dengan tipologi lokasi dan kesempatan kerja di kawasan transmigrasi. Kondisi ini menyebabkan ketidakberhasilan transmigran dalam mengembangkan diri dan berkerja di lokasi baru nanti.

Terkait dengan kemandirian para transmigran di lokasi yang baru, studi Widarjanto dan Nurmawati (2011) menjelaskan bahwa terdapat beberapa masalah pokok yang menyebabkan kemandirian transmigran di beberapa permukiman transmigrasi lambat terwujud. Kendala tersebut secara garis besar dapat dikelompokkan dalam kendala fisik dan prasarana, kendala manajemen, rendahnya modal sosial, dan aplikasi teknologi yang kurang tepat. Permasalahan utama yang sering dijumpai antara lain keterbatasan sarana dan prasarana penghidupan dan kehidupan, produktivitas lahan rendah, keterlambatan penerapan teknologi dan budidaya pertanian, sulitnya memperoleh modal usaha tani sampai tidak adanya pendamping/pembina di permukiman transmigrasi.

Menurut data BPS, sampai dengan tahun 2008 jumlah transmigran yang ditempatkan di daerah permukiman yang baru mencapai 2.264.753 KK. Penempatan transmigran tertinggi antara tahun 1984-1999 sebanyak 1,36 juta KK atau sekitar 5,5 juta jiwa. Ini tentunya suatu jumlah yang cukup besar dibandingkan ketika awal diperkenalkan program ini yaitu pada masa penjajahan Belanda (1905-1942) yang tercatat sebanyak 231.802 KK yang dipindahkan ke tempat yang baru (Setiawan, 2011).

Jika ukuran keberhasilan transmigrasi hanya dari sisi kuantitas, maka program transmigrasi bisa diklaim sebagai program yang berhasil. Namun pada prakteknya, ada ukuran keberhasilan lainnya yaitu kesejahteraan keluarga transmigran. Kementerian

Nakertrans memiliki indikator untuk melihat keberhasilan transmigran di tempat yang baru. Salah satu indikatornya adalah pencapaian tingkat pendapatan tertentu yang ditargetkan untuk dapat dicapai pada tahun-tahun pembinaan tertentu.

Hasil kajian di sembilan provinsi yang dilakukan oleh Kementerian Nakertrans pada tahun 2005 menunjukkan pendapatan rumah tangga transmigran yang diukur dari pendekatan pengeluaran rumah tangga selama sebulan. Rata-rata pengeluaran rumah tangga transmigran untuk kebutuhan dasar (pangan dan nonpangan) sebesar Rp.3.243.000,00 per tahun. Transmigran di Provinsi Lampung mempunyai pengeluaran rata-rata sebesar Rp.4.011.000,00 sedangkan yang terendah transmigran di Provinsi Sumatera Selatan, sebesar Rp.2.181.000,00. Pengeluaran rumah tangga ini merupakan total dari pendapatan rumah tangga transmigran selama satu tahun. Rata-rata pendapatan rumah tangga transmigran berdasarkan perhitungan tersebut sebesar Rp.6.502.000,00. Keadaan ini jauh berbeda (terjadi penurunan) bila dibandingkan dengan pendapatan rata-rata pada tahun 2004 yang sebesar Rp.9.070.000,00. Penurunan pendapatan ini kemungkinan sangat terkait dengan kenaikan BBM yang sampai dua kali seiring dengan kenaikan harga-harga barang kebutuhan.

Hasil studi menunjukkan bahwa pada tahun kedua, rata-rata pendapatan keluarga transmigran masih tinggi karena karena transmigran masih mendapatkan bantuan berupa jaminan hidup dari pemerintah. Pada tahun ketiga terjadi penurunan pendapatan dan pada tahun keempat terjadi kenaikan. Ini terkait dengan kondisi transmigran yang pada tahun keempat sudah dapat beradaptasi dengan lingkungan serta mampu mengembangkan kegiatan ekonominya, baik di bidang pertanian maupun nonpertanian.

Dari hasil studi yang dilakukan tersebut dapat dijelaskan bahwa pada tahap penyesuaian sekitar 57 persen UPT dapat mencapai tingkat pendapatan yang telah ditetapkan. Pada tahap pemantapan hanya 9 persen UPT yang dapat mencapai tingkat pendapatan yang ditetapkan. Adapun pada tahap pengembangan hanya 9 persen UPT yang dapat mencapai tingkat pendapatan yang ditetapkan. Penyerapan tenaga kerja di bidang pertanian, rata-rata sekitar 21,64 persen dengan serapan tenaga kerja yang tinggi di Provinsi Lampung sebesar 31,28 persen dan terendah di Provinsi Jambi, yaitu sebesar 10,43 persen.

Tampaknya transmigran belum mampu mengolah sumber daya alam yang tersedia secara optimal. Hal lain yang terkait dengan keterbatasan lahan serta kesesuaian lahan pertanian juga sangat memengaruhi keberhasilan para transmigran. Selain itu, pemasaran

hasil pertanian terkadang menjadi salah satu penyebab terpuruknya ekonomi transmigran. Untuk mendukung program transmigrasi mendatang, keterbatasan lahan pertanian harus segera diatasi.

Persoalan lain yang tak kalah peliknya adalah persoalan lahan. Penyiapan dan penyediaan lahan merupakan salah satu tahapan paling penting dalam program transmigrasi, terutama untuk menempatkan para transmigran di lokasi transmigrasi. Pesatnya perkembangan pembangunan di segala bidang, menyebabkan pemerintah saat ini menghadapi kesulitan untuk mendapatkan lahan. Di tengah ketersediaan lahan yang semakin terbatas, persyaratan status tanah lokasi harus *clear and clean* (jelas status hukumnya dan bebas dari konflik pertanahan) juga persyaratan 4L (layak huni, layak usaha, layak berkembang, dan layak lingkungan) merupakan persyaratan mutlak yang harus dipenuhi dalam program transmigrasi (Delam, 2011).

Data terbaru dari Direktorat Fasilitasi Penempatan Transmigrasi tentang animo masyarakat pada Maret 2011 menyebut angka sebanyak 49.008 KK. Tingginya minat masyarakat bertransmigrasi tidak seimbang dengan kemampuan pemerintah untuk menemukannya. Sejak pascareformasi, Pemerintah tidak mampu lagi menempatkan transmigran dalam jumlah besar. Realisasi jumlah penempatan tahun 2008 adalah 9.584 KK dan tahun 2009 sebanyak 7.346 KK (Direktorat Jenderal Pembinaan Pembangunan Kawasan Transmigrasi, 2010). Studi yang dilakukan Chotib (2011) di Jakarta misalnya, menemukan adanya fakta tingginya minat mereka terhadap program transmigrasi pada kelompok masyarakat penghuni bantaran sungai dan Banjir Kanal Timur (BKT). Kesimpulan yang hampir sama juga didapat dalam penelitian Dewi (2011) di Boyolali Jawa Tengah.

Ketidakmampuan Pemerintah (Kementerian Nakertrans) dalam menampung animo yang tinggi tersebut antara lain disebabkan karena permasalahan yang dihadapi dalam penyediaan tanah. Secara umum, masalah tanah merupakan masalah yang paling sering menjadi hambatan dalam pelaksanaan fisik dari permukiman transmigrasi. Masalah tanah biasanya timbul akibat tidak terpenuhinya persyaratan legalitas tanah serta dokumen pengadaan tanah yang tidak lengkap, dan terkadang ditemukan regulasi yang saling bertentangan atau berbenturan.

Studi yang dilakukan oleh Delam (2011), memperlihatkan bahwa kebijakan penyediaan tanah untuk permukiman transmigrasi sangat terbatas, karena belum didukung oleh peraturan dan kebijakan tentang tata cara pelaksanaannya. UU Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana diubah dengan UU No. 29 Tahun 2009, mencantumkan penyediaan tanah sangat singkat yaitu pada Pasal

23 dan Pasal 24. Hal ini menimbulkan kesulitan buat aparat di daerah dalam mengimplementasikannya. Hal lain yang tidak diatur mengenai masalah kompensasi, tata caranya dan kewenangan membayar ganti rugi. Padahal dengan merujuk kepada Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, program transmigrasi berpeluang memperoleh tanah dengan mengategorikan pembangunan transmigrasi sebagai pembangunan untuk kepentingan umum.

Untuk mengatasi kendala ini, maka Pemerintah harus melakukan pendekatan yang lebih proaktif dan musyawarah dengan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk kebutuhan transmigrasi. Sejalan dengan kebijakan otonomi, Pemerintah c/q Kementerian Nakertrans harus memberikan dukungan penuh kepada daerah dalam pembangunan transmigrasi dengan menerbitkan kebijakan dan peraturan yang lebih rinci dan operasional berkaitan dengan penyediaan tanah serta petunjuk teknis tentang persyaratan, mekanisme dan organisasi pelaksanaan rekognisi atau kompensasi atas tanah hak maupun tanah ulayat untuk permukiman transmigrasi.

### **Upaya Revitalisasi**

Beberapa kendala yang dihadapi selama pelaksanaan program transmigrasi selama ini sebenarnya telah dicarikan pemecahannya, antara lain melalui Program Kota Terpadu Mandiri dan mendorong terwujudnya permukiman transmigrasi di wilayah perbatasan. Dua program ideal ini disinergikan dan diintegrasikan dengan program transmigrasi yang sudah ada sebelumnya.

### **Program Kota Terpadu Mandiri (KTM)**

Sasaran penyelenggaraan transmigrasi adalah untuk meningkatkan kemampuan dan produktivitas masyarakat transmigrasi, membangun kemandirian dan mewujudkan integritas di pemukiman transmigrasi sehingga aspek ekonomi dan sosial budaya mampu tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Departemen Nakertrans pada tahun 2006 mengembangkan Kota Terpadu Mandiri (KTM) di kawasan-kawasan transmigrasi.

Menurut UU Ketransmigrasian, visi transmigrasi dengan paradigma baru yaitu untuk (a) mendukung ketahanan pangan dan penyediaan papan; (b) mendukung ketahanan nasional; (c) mendorong strategi pemerataan investasi serta pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah; (d) penanggulangan pengangguran secara berkesinambungan dalam jangka panjang. Berdasarkan paradigma baru transmigrasi

tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam wahana operasional dalam bentuk program KTM.

Saat ini, sebanyak 66 kota/kabupaten tumbuh dari Unit Permukiman Transmigrasi (UPT), serta ratusan lainnya menjadi ibu kota kecamatan. Namun rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk berkembang dari kondisi awal suatu UPT menjadi ibu kota kabupaten adalah mencapai 50 tahun-an. Konsep KTM diharapkan mempercepat perkembangan suatu UPT sampai menjadi ibu kota kabupaten atau secara umum menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dalam waktu 10–15 tahun.

Jika dibagi secara bertahap, KTM dapat dibagi menjadi empat generasi seperti pada Tabel 1.

Dengan membangun kawasan transmigrasi yang bernuansa perkotaan, diharapkan terjadi akselerasi perekonomian pedesaan dan terwujudnya kawasan transmigrasi yang mandiri yang memberi peluang investasi dan membuka kesempatan kerja baru, yang pada akhirnya akan mengurangi pengangguran dan kemiskinan (Najiyati dkk., 2011; Siswoyo, 2011; Saksono, 2011; Damanik, 2011; Sutomo, 2008).

Undang-undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi mengatur bahwa transmigrasi dilaksanakan dengan membangun WPT (Wilayah Pengembangan Transmigrasi) dan LPT (Lokasi Permukiman Transmigrasi). WPT adalah untuk menciptakan pusat pertumbuhan yang baru sedangkan LPT adalah untuk menunjang pusat pertumbuhan yang sudah ada.

Walau baru berjalan sekitar 4 tahun yang lalu, program KTM sudah menuai berbagai kritik. Umumnya kritik tersebut terpusat pada implementasi KTM yang belum terlihat terpadu. Di samping itu, terkesan tanpa perencanaan yang terkoordinasi dengan kementerian lain sehingga efek dari program itu belum terasakan secara signifikan oleh para transmigran. Program Kota Terpadu Mandiri (KTM) ternyata belum optimal dilaksanakan. Di sejumlah daerah, konsep pembangunan kawasan transmigrasi itu terkendala minimnya pembangunan infrastruktur atau fasilitas pendukung.

Seharusnya KTM itu terintegrasi dengan program lainnya dari kementerian terkait, sehingga keberadaannya akan membantu pengembangan potensi ekonomi daerah transmigrasi. Jangan sampai KTM itu hanya bagus pada tataran konsep dan desain, tapi pada ranah implementasinya justru terkesan mubazir.

Oleh karena sifat dari program KTM itu terpadu, mestinya pada Kemenakertrans segera membangun sinergi dengan kementerian terkait, seperti Kementerian Pekerjaan Umum (PU), Kementerian

**Tabel 1. Pembagian Generasi KTM**

Generasi I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KTM Mesuji Kab. Tulang Bawang Prov. Lampung</li> <li>2. KTM Telang Kab. Banyuasin Prov. Sumatera Selatan</li> <li>3. KTM Rambutan Parir Kab. Ogan Ilir Prov. Sumatera Selatan</li> <li>4. KTM Belitang Kab. OKU Timur Prov. Sumatera Selatan</li> </ol>
Generasi II	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KTM Geregai Kab. Tanjung Jabung Prov. Jambi</li> <li>2. KTM Lunan Silaut Kab. Pesisir Selatan Prov. Sumatera Barat</li> <li>3. KTM Tobadak Kab. Mamuju Prov. Sulawesi Barat</li> <li>4. KTM Rasau Jaya Kab. Kubu Raya Prov. Kalimantan Barat</li> </ol>
Generasi III	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KTM Labangka Kab. Sumbawa Prov. Nusa Tenggara Barat</li> <li>2. KTM Hialu Kab. Konawe Utara Prov. Sulawesi Tenggara</li> </ol>
Generasi IV	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KTM Mahalona, Kab. Luwu Timur Prov. Sulawesi Selatan</li> <li>2. KTM Air Terang Kab. Buol Prov. Sulawesi Tengah</li> <li>3. KTM Maloy-Kaliorang Kab. Kutai Timur Prov. Kaltim</li> <li>4. KTM Lagita Kab. Bengkulu Utara Prov. Bengkulu</li> <li>5. KTM Pau Mandiangin Kab. Sarolangun Prov. Jambi</li> <li>6. KTM Subah Kab. Sambas Prov. Kalimantan Barat</li> <li>7. KTM Cahaya Baru Kab. Batola Prov. Kalimantan Selatan</li> <li>8. KTM Sarudu Baras Kab. Mamuju Utara Prov. Sulawesi Barat</li> <li>9. KTM Pawonsari Kab. Boalemo Prov. Gorontalo</li> <li>10. KTM Dataran Bulan Kab. Tojo Una-Una Prov. Sulteng</li> <li>11. KTM Bungku Kab. Morowali Prov. Sulawesi Tengah</li> <li>12. KTM Salor Kab. Merauke Prov. Papua</li> </ol>

Sumber: <http://www.depnakertrans.go.id/microsite/KTM/?show=dktm>, diakses 7 Juni 2013.

Pertanian, dan Kementerian Kesehatan. Ketiga kementerian ini adalah *stakeholder* utama untuk membangun KTM. Apalagi masalah utama dari kawasan transmigrasi selama ini selalu terkait dengan irigasi, infrastruktur jalan, dan minimnya pelayanan kesehatan yang memadai.

Soal masih kurangnya koordinasi dalam mengimplementasikan program sebenarnya terjadi pada setiap program, seperti program pembangunan di wilayah perbatasan atau di wilayah NKRI yang langsung berhadapan dengan batas negara lain. Pada Kementerian PU jalan sendiri untuk membangun infrastruktur, begitu pun dengan Kementerian Pendidikan Nasional dengan program pendidikannya. Akibat tidak adanya koordinasi, maka pembangunan di daerah perbatasan itu sifatnya menjadi tambal sulam.

Solusi agar pembangunan di wilayah perbatasan itu terintegrasi, maka perlu dibentuk badan khusus wilayah perbatasan. Badan itulah yang akan mengkoordinasi setiap rancang rencana pembangunan di wilayah perbatasan dari setiap kementerian, sehingga tak seperti sekarang berjalan sendiri-sendiri.

#### **Transmigrasi di Daerah Perbatasan Negara**

Indonesia memiliki garis pantai sepanjang 81.900 km, dimana sebagian besar kawasannya

berbatasan dengan 10 negara, baik berbatasan darat maupun laut. Banyak kawasan-kawasan di perbatasan tersebut yang kurang tersentuh oleh dinamika pembangunan. Sebagian besar kawasan perbatasan merupakan wilayah tertinggal akibat terbatasnya sarana dan prasarana sosial dan ekonomi masyarakat.

Untuk menjaga wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar Indonesia, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi perlu mengembangkan program transmigrasi di lokasi-lokasi strategis itu. Pembangunan kawasan transmigrasi ini sebagai sabuk pengaman (*security belt*) nusantara untuk menegakkan kedaulatan bangsa dan negara, sehingga tidak diincar dan diklaim oleh negara lain.

Kawasan perbatasan termasuk pulau kecil terdepan perlu mendapat perhatian bersama mempertimbangkan nilai strategis dalam menjaga integritas wilayah dan kedaulatan negara serta mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Pelaksanaan program transmigrasi di wilayah perbatasan ini dimaksudkan untuk memberdayakan potensi sumber daya alam bagi kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pendapatan asli daerah, penyerapan tenaga kerja, sekaligus memperkuat ketahanan dan pertahanan negara. Pemerintah sudah seharusnya berkomitmen

meningkatkan kontribusi pembangunan transmigrasi dalam pengembangan wilayah perbatasan dengan pendekatan peningkatan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitar. Pendekatan kesejahteraan masyarakat di perbatasan ini akan efektif membantu pendekatan keamanan teritorial yang selama ini dilaksanakan.

Namun, pengembangan program transmigrasi di wilayah perbatasan masih memiliki kendalanya yang harus dihadapi yaitu terbatasnya ketersediaan tenaga kerja dan modal untuk mendukung pengelolaan potensi sumberdaya alam tersebut. Tingkat kepadatan penduduk di kawasan perbatasan pun pada umumnya sangat rendah dengan persebaran yang tidak merata. Adanya dukungan semua pihak untuk pembangunan infrastruktur dasar disertai pemberdayaan masyarakat di kawasan perbatasan diharapkan mampu mengungkap potensi daerah sehingga kemudian berkembang menjadi pusat perekonomian baru, pusat administrasi pemerintahan dan memacu percepatan pembangunan daerah secara keseluruhan.

Sudah sejak lama Kementerian Nakertrans melakukan pembangunan dan pengembangan kabupaten perbatasan darat dan perbatasan laut yang ada di seluruh Indonesia. Bahkan beberapa kawasan transmigrasi di perbatasan pun telah berkembang menjadi Kota Terpadu Mandiri (KTM). Sampai saat ini sudah puluhan ribu transmigran dan penduduk sekitar yang mendiami kawasan transmigrasi di kabupaten-kabupaten di 4 provinsi perbatasan darat. Keberadaannya telah mampu mengakselerasi pertumbuhan ekonomi setempat, dan mampu menciptakan pusat-pusat pertumbuhan baru di wilayah perbatasan darat, serta mendorong pemekaran kabupaten/kota.

Kabupaten perbatasan sebagai hasil pemekaran kabupaten/kota kawasan perbatasan, yang didorong oleh pembangunan kawasan transmigrasi, antara lain: Provinsi Papua meliputi Kabupaten Keerom hasil pemekaran dari Kabupaten Jayapura, dan Kabupaten Boven Digul hasil pemekaran Kabupaten Merauke. Selain itu, Provinsi Kalimantan Barat meliputi Kabupaten Bengkayang hasil pemekaran Kabupaten Sambas; Provinsi Kalimantan Timur meliputi Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau sebagai hasil pemekaran Kabupaten Bulungan, serta Kabupaten Kutai Barat sebagai hasil pemekaran Kabupaten Kutai.

### **Simpulan**

Pengembangan transmigrasi pada masa mendatang perlu memperhatikan dua hal, yaitu persoalan proses mencapai kemandirian ekonomi bagi transmigran dan proses pemberdayaan masyarakat yang bermula dalam satuan komunitas.

Dalam pengembangan kawasan transmigrasi yang berstandar pada kemandirian, prosesnya tidak hanya didasarkan pada regulasi dan pendekatan administrasi birokrasi dalam satuan kerja satu atau lebih departemen terpusat, tetapi perlu dilakukan melalui pembaharuan tata kelola pengembangan transmigrasi melalui kemitraan (*partnerships*) dengan pemangku-pemangku kepentingan yang berkaitan dengan pembangunan daerah yang berbasis komunitas.

### **Saran**

Agar program transmigrasi dapat mencapai tujuannya, diperlukan campur tangan para pemangku kepentingan secara totalitas. Sudah saatnya, Pemerintah memikirkan pengembangan kawasan permukiman transmigrasi yang menginterasikan berbagai program pemerintah dan dapat menjadi lokasi yang patut ditiru karena keberhasilan program transmigrasinya. Pelaksanaan program KTM, merupakan upaya awal dari Pemerintah dalam mewujudkan sinergitas antara program pengentasan kemiskinan dan program peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hal lain yang tak kalah pentingnya adalah mewujudkan sinergitas antara program transmigrasi dengan program pembangunan di daerah perbatasan. Integrasi dan sinkronisasi program antar instansi perlu ditingkatkan untuk menjaga kedaulatan Indonesia dan mencapai kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan. Oleh karena itu, kita terus mendorong peran dunia usaha dalam pengembangan investasi di kawasan transmigrasi khususnya di kawasan perbatasan, melalui dukungan kepastian hukum pertanahan, kemudahan untuk memperoleh fasilitas perbankan, dukungan infrastruktur jalan distribusi dan produksi, serta kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang menciptakan suasana kondusif dalam pengembangan usaha. Dengan demikian, pembangunan dan pengembangan kawasan transmigrasi harus dilakukan secara terkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah dan melibatkan partisipasi masyarakat serta dunia usaha dalam mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan perbatasan sebagai beranda terdepan NKRI.

Untuk mengatasi persoalan teknis di lapangan, Pemerintah perlu segera menyusun petunjuk teknis yang lebih rinci dan spesifik tentang mekanisme dan organisasi penyediaan tanah, ganti rugi kepada masyarakat, serta menyusun peraturan penyediaan tanah pemukiman transmigrasi berperspektif pembangunan untuk kepentingan umum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Arndt, H.W. 1988. Transmigration in Indonesia, dalam Oberai (ed.) *Land Settlement Policies and Population Redistribution in Developing Countries*. New York: Praeger. Hlm. 48-88.

Fasbender, Karl dan Sussane Erbe. 1990. *Toward a New Home Indonesia's Managed Mass Migration: Transmigration between Poverty, Economic and Ecology*. Hamburg: Verlag Weltarchiv GmbH.

Hardjono, J.M. 1977. *Transmigration in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Kebschull, Dietrich. 1986. *Transmigration in Indonesia: An Empirical Analysis of Motivation, Expectations and Experiences*. Hamburg: Verlag Weltarchiv.

Setiawan, Bayu. 2011. "Program Transmigrasi: Upaya Mengatasi Permasalahan Kependudukan dan Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat" dalam Mita Moveria (Ed.), *Pertumbuhan Penduduk dan Kesejahteraan*, Jakarta: LIPI Press.

Whitten, Anthony J., Herman Haeruman, Hadi S. Alikodra dan Machmud Thohari. *Transmigration and the Environment in Indonesia: The Past, Present and Future*. IUCN Tropical Forest Programme.

Pusat Data dan Informasi Ketrasmigrasian. 2011. *Data Ketrasmigrasian*. Jakarta: Pusdatintrans.

### Jurnal

Chotib. 2011. "Minat Bertransmigrasi Penghuni Bantaran Sungai dan Banjir Kanal Timur DKI Jakarta", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 1 Juli 2011*, 25-33.

Damanik, Linthon dan Danarti. 2011. "Partisipasi Badan Usaha dalam Pembangunan Kota Terpadu Mandiri (KTM)", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 78-88.

Danarti. 2011. "Akselerasi Perekonomian Masyarakat Transmigrasi di Hinterland Kota Terpadu Mandiri Telang", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 13-24.

Delam, Jenny. 2011. "Kajian Regulasi Penyediaan Tanah untuk Pemukiman Transmigrasi" dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 55-65.

Dewi, Rukmini N.. 2011. "Kajian Karakteristik Calon Transmigrasi di Kabupaten Boyolali Untuk Penempatan Transmigrasi", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 103-112.

Hoey, Brian A. 2003. "Natalism in Indonesia: Building Imagined and Intentional Communities Through Transmigration". *Ethnology* Vol. 42 No. 2: 109-126.

Najiyati, Sri dan Susilo, Slamet Rahmat Topo. 2011, "Sinergitas Instansi Pemerintah dalam Pembangunan Kota Terpadu Mandiri" dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 113-124.

Saksono, Heric. 2011. "Kajian Peran Strategis Transmigrasi dalam Implementasi MP3EI", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 2 Desember 2011*, 67-77.

Siswoyo, Suhandy. 2009. "Model Pengembangan Kota Terpadu Mandiri di Kawasan Transmigrasi Lore-Poso", dalam *Jurnal Teras/IX/1/Desember 2009 hlm 16-25*.

Tirtosudarmo, Riwanto. 1999. "The Indonesia State's Response to Migration". *Sojourn 14:1*, Hlm. 212-218.

Widarjanto dan Nurawati, Ismi. 2011. "Tingkat Kemandirian Transmigran Peserta Prima-Trans", dalam *Jurnal Ketrasmigrasian Vol. 28 No. 1 Juli 2011*, 45-55.

### Tesis

Sutomo, Budi. 2008. "Studi Pengembangan Kota Terpadu Mandiri (KTM) Berbasis Agribisnis Masyarakat dan Kawasan di Kawasan Transmigrasi Mesuji Kabupaten Tulang Bawang", *Tesis pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor*.

### Internet

"Sosial dan Kependudukan" [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=12](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=12) diakses tanggal 6 Juni 2012

<http://sp2010.bps.go.id/>, diakses tanggal 7 Juni 2012

### Aturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.