

# Dimensi Konflik dalam Program Transmigrasi dan Strategi Pencegahannya

**Frans Apomfires**  
(Universitas Cenderawasih)

## Pendahuluan

Penyelenggaraan program transmigrasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Sasaran yang ingin dicapai dari program ini adalah peningkatan produktifitas masyarakat dan perwujudan integrasi di daerah pemukiman dan sekitarnya, sehingga ekonomi dan sosial budayanya mampu tumbuh dan berkembang secara mandiri dan berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan dan sasaran itu, program ini telah dan masih berlangsung di beberapa daerah hingga saat ini.

Di Papua, beberapa kabupaten hingga tahun 1998 masih menerima program transmigrasi. Sejak periode pembangunan jangka panjang pertama sampai tahun pertama Repelita VI telah ditempatkan transmigran sebanyak 77.733 KK pada 210 unit pemukiman, termasuk di dalamnya transmigran lokal. Dalam aturan program, transmigran lokal mendapat hak dan pelayanan yang sama seperti pada transmigran umum. Dengan begitu maka diharapkan dapat terjadi interaksi sosial dan ekonomi di antara penduduk asli dan para pendatang, terhindar dari kesenjangan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Tercipta pula suatu sinergi sumberdaya manusia yang secara bersama-sama memanfaatkan segala potensi yang ada di daerah pemukiman transmigrasi untuk mencapai kesejahteraan bersama. Upaya dan harapan-harapan

tersebut ternyata kurang dan/atau tidak terealisasi.

Laporan kantor Wilayah Transmigrasi Papua (1997) menunjukkan bahwa secara makro, peningkatan ekonomi di lokasi penempatan transmigran dapat dikatakan berhasil. Namun secara mikro, upaya peningkatan kesejahteraan transmigrasi lokal dikatakan kurang dan/atau tidak berhasil. Laporan dari Karafir (1990) memperlihatkan bahwa ketidakberhasilan penempatan transmigran lokal di lokasi transmigrasi adalah karena aspek kebudayaan transmigran baik transmigran umum maupun transmigran lokal yang sejak awal kurang dipertimbangkan secara matang.

Sinulingga (1999) melaporkan, di beberapa lokasi transmigrasi di Papua tidak mengalami perkembangan sebagaimana harapan pemerintah, transmigran meninggalkan lokasi pemukiman dan mencari pekerjaan di luar sektor transmigrasi yang digariskan pemerintah; penyediaan sarana dan prasarana untuk pemasaran hasil produksi tani terbatas atau masih kurang; transmigran menjual lahan garapannya kepada orang lain dan kemudian pulang ke daerah asalnya.

## Konsep dan metode

### Paradigma pembangunan masyarakat Indonesia

Sama halnya dengan pembangunan masyarakat Indonesia pada umumnya, pembangunan transmigrasi yang berorientasi yang berorientasi pada pemerataan, menurut Loekman (1995) dalam realitasnya selama ini berhasil menawarkan suatu alternatif yang bersifat parsial terhadap kebijakan pembangunan yang bermuara pada logika pertumbuhan ekonomi. Dalam beberapa hal, strategi pembangunan yang berorientasi pada pemerataan telah membuat lapisan masyarakat semakin tergantung pada program-program pemerintah atau cenderung *dependency creating*. Paradigma pemerataan ini cenderung memandang masyarakat sebagai obyek. Dengan perlakuan seperti itu, masyarakat pada akhirnya bukannya semakin mandiri tetapi sebaliknya justru semakin tergantung kepada birokrasi. Yang terjadi bukannya *people empowering and humanizing development*, tetapi sebaliknya *people disempowering and dehumanizing development*. Pembangunan transmigrasi yang selama ini diacu pada paradigma pemerataan ini mengalami benturan kepentingan nilai. Benturan kepentingan dalam paradigma ini dengan nilai-nilai kepentingan masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan sering menimbulkan konflik.

### Konflik

Konflik merupakan gejala umum dalam masyarakat majemuk karena adanya pertemuan dua atau lebih kelompok masyarakat yang berbeda budayanya (Hamid 1999). Fenomena konflik pada masyarakat majemuk secara sederhana dapat dikelompokkan kedalam: (a) konflik antarkelompok masyarakat; (b) konflik ideologi dan politik; (c) konflik kepercayaan dan kepentingan; (d) konflik batas-batas wilayah; (e) konflik sektoral.

Konflik pada masyarakat majemuk itu tumbuh karena pada

masyarakat tersebut ada kecenderungan penguatan aspek-aspek primordialisme (etnis, agama, dan sistem simbolik primordial lainnya). Proposisi teori konflik George Simmel (dalam Saifuddin 1996) menyatakan bahwa konflik antara satu kelompok dengan kelompok lain memungkinkan ditegaskannya kembali identitas kelompok dan mempertahankan batas-batasnya terhadap lingkungan sosial di luarnya. Tradisi, bahasa, hukum dan identitas sosial yang berbeda dapat menyatu dalam kepentingan politik yang rawan konflik, kecemburuan dan berbagai prasangka sosial dalam masyarakat itu yang makin menjadi kuat.

#### Lokasi dan cara ambil data

Penelitian langsung di lapangan dilakukan di lokasi pemukiman transmigrasi di Bonggo Jayapura, dan SP 1,2,3, dan 4 Timika. Sedangkan penelitian literatur dilakukan terhadap hasil penelitian dan laporan mengenai masalah transmigrasi di Kabupaten Manokwari dan Sorong. Kasus transmigrasi di keempat daerah itu dijadikan sampel mewakili tujuh wilayah penerima transmigrasi dan sekaligus ekologi dan kebudayaan yang berbeda. Pengumpulan data dengan teknik pengamatan dan wawancara dipakai untuk 10 KK di Bonggo, Jayapura. Untuk melengkapi data dilakukan wawancara secara mendalam terhadap transmigran di desa Bonggo dan mantan transmigran yang melakukan usaha baru di kota Jayapura.

#### Hasil

##### Harapan dan Realisasi

##### *Undang-Undang No.3 Tahun 1972: tentang pokok-pokok transmigrasi*

Undang-Undang ini dijadikan dasar acuan pembangunan transmigrasi selama Pelita I sampai Pelita VI, dengan harapan bahwa tujuan program ini dapat tercapai. Kenyataannya, tidak demikian karena dalam pembangunannya terkesan didasarkan pada pendekatan sentralistik, suplai, birokratis, parsial, yuridis-formal, dan target fisik.

Pendekatan sentralistik, pelaksanaan program ditentukan oleh pemerintah pusat, mulai dari perencanaan sampai dengan penempatan transmigran. Pemerintah daerah dan masyarakat setempat tidak banyak terlibat. Akibatnya, keterpaduan transmigrasi dengan pembangunan daerah sering tidak jalan. Transmigran yang didatangkan sering tidak sesuai dengan keinginan pemerintah daerah, sehingga para transmigran itu hanya menambah beban bagi Pemda. Konflik yang terjadi adalah konflik sektoral, antara Pemda dan Deptrans pusat. Undang-Undang No.15 Tahun 1997 sebagai revisi terhadap Undang-Undang No.3/1972 belum nampak operasionalisasinya di daerah ini. Hal ini karena dihambat oleh konflik budaya dan politik Papua Barat yang telah lama ada dan kini memekar lebih luas.

Pendekatan suplai, yaitu penempatan transmigran ke suatu daerah yang penanganannya layak pada penduduk pada daerah yang terkena bencana alam, gangguan keamanan dan

penduduk yang wilayahnya dijadikan proyek pembangunan bagi kepentingan umum. Pemda penerima hanya menerima program transmigrasi dan bukan karena adanya permintaan oleh karena kebutuhan pembangunan daerah.

Pendekatan birokratis, pembangunan transmigrasi terkesan dilakukan dengan memaksa dan membujuk untuk memenuhi target supaya proyek berjalan. Masyarakat asli yang daerahnya dijadikan lokasi pemukiman tidak dimintai persetujuannya. Kalaupun ada hanyalah untuk justifikasi saja. Dengan begitu, secara yuridis formal transmigran diterima tetapi secara *de facto* tidak. Akibatnya, dapat terlihat sering terjadi komplain dari masyarakat asli terhadap status tanah yang ditempati oleh warga transmigran yang di Papua Barat seringkali menimbulkan konflik.

Pendekatan parsial, bahwa dalam perencanaan lokasi pemukiman transmigrasi terkesan dilakukan secara parsial. Penetapan lokasi lebih banyak direncanakan oleh pusat dan tersendiri-sendiri. Hal ini menjadi masalah ditambah lagi dengan daerah penerima belum mempunyai rencana tata-ruang wilayah pemukiman transmigrasi. Bentuk-bentuk pemukiman yang dihasilkan dari pendekatan seperti ini tidak hanya menyebabkan terisolasinya pemukiman transmigrasi dari pemukiman penduduk setempat secara spasial tetapi juga sosial budaya. Bentuk pemukiman seperti ini tidak mustahil dapat merupakan sumber konflik di masa kini dan mendatang. Pertikaian antara warga pendatang dan warga setempat di Papua akibat lokasi transmigrasi yang spasial ini lebih marak terjadi di Manokwari, Sorong dan hampir di semua tempat penerima.

Target fisik, mengacu pada kesiapan lokasi pemukiman transmigrasi yang lebih banyak ditentukan dengan syarat: jumlah rumah yang siap, jalan, jembatan, gorong-gorong, lahan pekarangan dan lain-lain. Kesiapan sosial budaya baik masyarakat asli maupun pendatang terhadap lingkungan barunya, jarang digunakan sebagai kriteria penentuan kesiapan suatu calon lokasi pemukiman. Pemberian pemahaman sosial budaya masyarakat asli terhadap para calon transmigran dan sebaliknya pemahaman sosial budaya calon transmigran kepada masyarakat asli nampaknya kurang mendapat perhatian di sini. Akibatnya, interaksi sosial di pemukiman transmigrasi dan sekitarnya sulit dilakukan.

##### Masalah umum transmigrasi yang menimbulkan konflik

Pembangunan transmigrasi dengan pendekatan seperti tersebut di atas telah mengabaikan masalah-masalah umum transmigrasi yang berperan sebagai pendorong konflik, sebagai berikut:

1. Wilayah pengembangan transmigrasi. - Setiap wilayah pengembangan transmigrasi sifatnya unik. Wilayah yang satu tidak sama karakteristiknya dengan wilayah lainnya, baik fisik, klimatologi, sosial maupun budaya. Untuk itu dibutuhkan studi mendalam untuk membuat program transmigrasi itu dapat berjalan dengan baik.
2. Pengetahuan dan ketrampilan transmigran dan

masyarakat lokal. - Masih rendahnya pengetahuan transmigran terhadap daerah barunya, baik dari aspek bertani maupun dari adaptasi budaya dengan daerah barunya.

Peran transmigran di daerah transmigrasi, misalnya:

- a. Harapan pemerintah bahwa penempatan transmigran umum akan membuat komposisi penduduk menjadi heterogen sehingga menjadikan masyarakat lokal lebih dinamis. Harapan ini tidak terealisasi di Warmare, Parfi dan Timika, dan sedikit terealisasi di Nimbokrang dan Besum. Pemukiman transmigrasi di Warmare Manokwari terjadi penggabungan transmigran umum dengan penduduk asli, namun masyarakat asli menunjukkan sikap yang tidak bersahabat. Sikap masyarakat asli tersebut terjadi dalam bentuk ancaman terhadap transmigran asal Jawa dan Madura yang dianggap berhasil dalam bercocok tanam karena menggunakan *fui-fui (magic)*. Kondisi ini menandakan bahwa orang asli belum disiapkan untuk berinteraksi dengan orang luar.
- b. Transmigran umum menjadi *agent of technological innovation* bagi masyarakat lokal sehingga proses alih teknologi dapat berlangsung dengan baik. Harapan ini kurang terealisasi di semua lokasi transmigrasi. Sebagai contoh, transmigran di Timika, transmigran umum bukan lagi menjalankan programnya sebagai pengelola lahan pertanian, tetapi beralih profesi dimana ada yang menjadi tukang becak, ojek, buruh kasar bagi pengusaha-pengusaha, dan pembantu rumah tangga pada karyawan *Freeport*.
- c. Transmigran lokal bisa mencontohi teknologi bertani dari transmigran umum. Harapan inipun hanya tinggal harapan. Contoh, di Timika, translok tidak mengolah lahan yang disiapkan dan tidak mau mencontohi pendatang. Merekapun tidak menempati rumah yang disediakan pemerintah, mereka umumnya kembali ke kampungnya. Untuk kondisi ini, petugas lapangan transmigrasi tidak mampu memberi jalan keluar, karena itu membiar saja.

#### Adaptasi dengan ketentuan pelaksana

Transmigran umum maupun lokal diharapkan akan dapat beradaptasi dengan program dalam transmigrasi. Adaptasi ini pada umumnya dilakukan oleh transmigran umum dibandingkan dengan transmigran lokal. Contoh, orang Meyah, Mole dan Hatam yang diikutsertakan sebagai translok di lokasi Warmare dan Prafi, diperlakukan sama seperti transmigran umum di lokasinya dengan ketentuan yang sama tetapi tidak berhasil melakukan instruksi dari pelaksana, malahan umumnya mereka pergi meninggalkan lokasi pemukiman ke kampungnya. Keadaan ini menyebabkan timbulnya konflik eksternal, dimana petugas lapangan memarahi orang setempat itu dan menghentikan bantuan.

#### Interaksi sosial di lokasi transmigrasi

Interaksi sosial yang baik antara transmigran pendatang

dan penduduk setempat akan menumbuhkan semangat kerjasama untuk membangun kawasan menjadi kawasan yang tumbuh secara mandiri. Realisasi dari harapan ini nampak terjadi di beberapa UPT di Arso Jayapura dan Warmare dan Prafi Manokwari, sebagai akibat dari adanya perusahaan perkebunan kelapa sawit, yang berperan mempersatukan para pendatang dan penduduk asli dalam satu ikatan kerjasama. Selain beberapa UPT di dua kabupaten tersebut, daerah lainnya kurang menampakkan harapan tadi, seperti di Bupul, Muting Meruke dan Nawaripi Mimika.

#### Konflik tanah

Bentuk konflik atas lahan yang diperuntukkan oleh orang asli bagi pembangunan transmigrasi yang terjadi adalah konflik internal dan eksternal. Konflik internal di beberapa daerah lebih tinggi terjadi di Lereh kabupaten Jayapura. Konflik eksternal selama ini masih banyak dipendam karena kuatnya kaki tangan pelaksana program ini. Kasus pemukiman transmigrasi di daerah Bonggo, Jayapura misalnya, memperlihatkan bahwa penduduk asli masih mengklaim lahan transmigrasi karena proses penyelesaian pembebasan lahan dengan pemerintah belum tuntas. Keadaan ini sangat menghambat keberadaan para transmigran untuk betah dan bekerja di lokasi, bahkan bulan April 2000 transmigran yang merasa terancam itu lari meninggalkan lokasi ke kota Jayapura.

#### Transmigran jual lahan

Kasus ini terjadi di hampir semua daerah penerima transmigrasi di Papua, didapati transmigran menjual lahan yang dikelola kepada orang lain lalu meninggalkan lokasi. Di kabupaten Sorong, beberapa di antara transmigran pendatang menjual lahan usahanya dan mendaftarkan diri kembali pada Departemen Transmigrasi untuk mengikuti program transmigrasi menjadi transmigran, baik pada lokasi lama maupun di lokasi lain. Pada tahun 1998 kasus ini menyebabkan konflik antara masyarakat asli pemilik tanah dengan pemerintah daerah Sorong.

#### Implementasi program transmigrasi

- a. Tidak signifikannya program transmigrasi terhadap pembangunan daerah. Kawasan yang berhasil di bangun hanya merupakan daerah kantong (*enclave*) yang tidak memiliki keterkaitan fungsional dengan kawasan lain yang ada di sekitarnya, sehingga kehadirannya tidak memberikan makna dalam proses pembangunan daerah,
- b. Lahan yang diberikan tidak dikelola dengan wajar dan
- c. Potensi konflik dengan penduduk asli adalah tinggi.

#### Aspek kultural

Sikap, pandangan dan sistem nilai pada pengelola terhadap sasaran dan sosialisasi pelaksanaan transmigrasi cenderung belum diimplementasikan dengan baik.

### Aspek manajerial

Belum ada koordinasi pengelolaan dari perencanaan sampai implementasi dan monitoring.

Sifat intra-sektoral program:

Pelaksana program terkesan bersifat intra-sektoral, didominasi Departemen Transmigrasi dan Pemerintah Pusat dan kurang melibatkan Pemerintah Daerah secara intensif, terbukti dengan adanya tiga pokok pemikiran, yaitu:

1. Adanya anggapan bahwa semua wilayah yang masih kosong di Papua Barat layak menerima atau ditempatkan transmigran.
2. Tidak adanya penelitian yang memadai untuk menemukannya apakah masyarakat setempat di Papua Barat siap menerima transmigran, apakah suatu kawasan secara ekologis layak dijadikan lokasi pemukiman transmigrasi, dan apakah penduduk asli bisa diikutsertakan atau tidak sebagai transmigran lokal.
3. Adanya konsentrasi pemikiran yang berpusat hanya pada soal bagaimana memindahkan penduduk dari Pulau Jawa, Madura dan Bali yang padat penduduk ke daerah lain termasuk Papua Barat.

Perbedaan pelayanan dari pelaksana terhadap transmigran dan penduduk asli

Perlakuan yang berbeda dari pemerintah terhadap transmigran dan penduduk asli dilihat oleh penduduk asli sebagai tidak adil. Contoh, orang Nawaripi di Mimika yang dimukimkan kembali dalam lokasi pemukiman transmigrasi, tersendiri dari transmigran Jawa, Bali dan Sunda dengan tidak memperoleh fasilitas umum yang memadai dari pemerintah. Hal ini menimbulkan reaksi menuntut kedilan dari masyarakat asli yang selanjutnya tidak digubris oleh pemerintah.

### Strategi pencegahan konflik

Berkaitan dengan spesifikasi di daerah penerima transmigrasi dan perkembangannya (mengacu penelitian Parsudi Suparlan 1997), maka pencegahan konflik dalam program transmigrasi diarahkan pada tiga tahap yang harus dilakukan sebagai berikut:

1. Persiapan, meliputi:
  - a. Penentuan lokasi transmigrasi dan calon transmigran berdasarkan hasil penelitian. Pemerintah perlu bekerjasama dengan Perguruan Tinggi setempat dan lembaga-lembaga lain yang berkompeten dalam menangani suatu persiapan program transmigrasi di daerah.
  - b. Kerjasama pemerintah daerah pengirim dan pemerintah daerah penerima dalam memberikan pemahaman pada calon transmigran tentang lingkungan dan masyarakat yang daerahnya dijadikan lokasi transmigrasi; (2) pemberian pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat asli yang daerahnya akan dijadikan lokasi transmigrasi tentang program transmigrasi; (3) penelitian yang memadai tentang daerah yang diincar sebagai kawasan pemukiman transmigrasi apakah layak

atau tidak; (4) studi perencanaan teknis pemukiman dengan melibatkan masyarakat lokal pemilik tanah yang akan dijadikan lokasi pemukiman.

Tujuannya adalah mewujudkan integrasi sosial ekonomi. Dengan demikian tercipta kestabilan dan keteraturan dalam peningkatan taraf hidup secara maksimal.

2. Pelaksanaan, terdiri dari:

- (1) pendidikan dan pelatihan untuk pengembangan lahan usaha kepada transmigran dan penduduk asli;
- (2) penempatan disesuaikan dengan pola pemukiman penduduk asli atau berada di antara atau bersama-sama dengan penduduk asli, yaitu agar menghindari perbedaan permukiman secara menyolok sehingga orang asli merasa memiliki program itu.

Tujuannya adalah integrasi sosial dan ekonomi serta peningkatan taraf hidup melalui pengembangan agribisnis dan agroindustri menuju kemandirian lokal.

Penyelenggaraan transmigrasi melalui dua langkah ini mengacu pada segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan penyiapan pemukiman yang layak huni, layak usaha dan layak berkembang, pengarahannya, dan penempatan serta pembinaan masyarakat transmigrasi dan pembinaan lingkungan pemukiman transmigrasi sampai dengan penyerahannya kepada pemerintah daerah. Dalam kaitan dengan itu, pendekatan-pendekatan yang dirasa perlu segera mendapatkan perhatian adalah: (1) Desentralisasi, yaitu peningkatan peran Pemerintah Daerah; (2) *Demand*, mengacu pada pengerahan dan penempatan; (3) Partisipasi masyarakat, mengacu pada peran aktif masyarakat; (4) Target fisik dan non fisik; (5) Pola usaha; dan (6) Informatif, Keputusan mau dan tidaknya bertransmigrasi, hendaknya tetap berada pada masyarakat baik sebagai individu atau kelompok tanpa suatu paksaan oleh karena itu, peran informasi yang rinci, benar, akurat dan tepat tentang kondisi daerah tujuan dan prospek pengembangannya akan memegang peranan penting dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam program transmigrasi.

### Meniadakan program transmigrasi

Berkaitan dengan konflik sosial, budaya, ekonomi, politik dan ketidakadilan dalam penyelenggaraan transmigrasi tersebut di atas, maka mulai di tahun 1980-an orang Papua bersikap menolak program transmigrasi di daerahnya (Karafir 1984). Sikap beberapa kelompok suku bangsa Papua yang daerahnya dijadikan lokasi transmigrasi disampaikan melalui BAPPEDA Tk.I Papua baik secara langsung maupun melalui hasil penelitian. Sikap menolak program ini bukan lagi ada di masyarakat bawah, melainkan sudah ada pada hampir semua BAPPEDA Tk.II seperti diungkapkan oleh Drs. Agustinus Saa, MSi pada suatu pertemuan nasional di Jakarta bulan Mei 2000. Karena itu, meniadakan atau menghapus program transmigrasi di Propinsi Papua adalah pencegahan konflik yang paling ampuh.

## Penutup

Program transmigrasi merupakan sektor integral dalam pembangunan nasional yang menuju pada integrasi bidang-bidang kehidupan dari masyarakat yang dibangun pada daerah pengembangan baru. Sifat sektor ini adalah memindahkan penduduk dan mempertemukan kelompok masyarakat yang berbeda secara horisontal dan vertikal di suatu lokasi, dan dalam beberapa hal kurang memperlihatkan realisasi dari tujuan yang ingin dicapai. Karena itu maka proses penanganan sektor ini ke depan perlu dilakukan secara bersama antar sektoral.

Pendekatan yang perlu digunakan dalam penyelenggaraan program ini adalah pendekatan sosial budaya. Dengan penekanannya lebih kepada peningkatan peran pemerintah daerah (pengirim dan penerima), peningkatan partisipasi aktif masyarakat lokal (bakal transmigrasi dan penduduk asli lokasi transmigrasi). Karena itu akan berbasis pada permintaan karena kebutuhan lokal.

## Kepustakaan

Hamid, A

- 1999 Dimensi Konflik Transmigrasi dalam Kemandirian Masyarakat Lokal, Kertas kerja pada seminar terbatas Penemukenalan Konsep Ketransmigrasian yang Berwawasan Kemandirian Lokal, di Universitas Hasanuddin, Makassar.

Karafir, J.P.

- 1989 *Dampak PIR terhadap kehidupan masyarakat asli di pemukiman transmigrasi Warmare, Manokwari*. FAPERTA.

Sinulingga, B.

- 1999 *Paradigma Baru Pembangunan Transmigrasi Propinsi Irian Jaya*. Jayapura. Irian Jaya: Kanwil Deprans.

Soetrisno, Loekman

- 1995 *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.

Suparlan, Parsudi

- 1996 'Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya', *Model Untuk Irian Jaya*. Jakarta: CSIS, Tahun XXVI, No.3.

Suparman, S.

- 1997 'Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya', *Model Untuk Irian Jaya*, Jakarta: Analisis CSIS.