

# Jurnal

Penelitian dan Pengembangan Ketransmigrasian

Mirwanto Manuwiyoto

TRANSFORMASI PARADIGMA  
PEMBANGUNAN TRANSMIGRASI

Ernan Rustiadi

PERSPEKTIF TRANSMIGRASI DALAM  
PENGEMBANGAN WILAYAH KEPULAUAN  
Isu, Konsep, dan Implikasi Kebijakan

Djoko Puguh Wibowo  
Lisa Yuniarti

AGENDA MAKRO TRANSMIGRASI DALAM  
PEMBANGUNAN WILAYAH PESISIR  
(Alternatif Model Pembangunan Untuk Kabupaten  
Halmahera Barat)

Priyono

TRANSMIGRASI DALAM KONTEKS  
PEMEKARAN WILAYAH

Lis Purbandini

PENGELOLAAN HUTAN DALAM PERSPEKTIF  
PEMBANGUNAN DAERAH  
Kasus: Rencana Pembangunan Trans-HTR di  
Kabupaten Sarolangun, Jambi

Slamet Rahmat Topo Susilo

MEMBANGUN PENDIDIKAN MASYARAKAT  
DI KAWASAN PENGEMBANGAN LAHAN  
GAMBUT (PLG), KALIMANTAN TENGAH



Pusat Penelitian dan Pengembangan Ketransmigrasian  
Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi  
Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi R.I

# PERSPEKTIF TRANSMIGRASI DALAM PEMBANGUNAN WILAYAH KEPULAUAN

Isu, Konsep dan Implikasi Kebijakan

Ernan Rustiadi

## Abstract

*The human resources-based development approach which reviewed through macro perspective of regional science had no doubt emerged real problem, which was regional disparity which assumed caused many problems in development process itself. When market mechanism was not perfectly happened and ended in market failure, then the public intervention which supposed to be generated by Government (legal right) was not met the goal which is public welfare. In this case transmigration must be playing a role. The acknowledgement on islands regional development through transmigration perspective was put on descriptive analytical approach by using qualitative data. The descriptive was full of various scientific concept which concluded with problem solution. The result can be extracted in some important points as recommendation, which are: 1) to develop transmigration based on islands regional has to able to consider natural resources fragility, island capacity power to avoid highly risky degradation; 2) transmigration has to able to see and to measure that to encourage people (as migrants) who have terrestrial background by not understanding the islands life system in socio-economy will be highly risk effort; and 3) area development needs effort to create economy surplus accumulation in region through services and managing sectors development based on local resources.*

**Kata Kunci:** Transmigrasi, Wilayah Kepulauan, Konsep, Kebijakan.

## PENDAHULUAN

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki. Tidak ada suatu konsensus mengenai definisi pembangunan yang diterima secara luas. Namun, proses pembangunan di masa lalu pernah lebih dipahami sebatas sebagai proses pertumbuhan ekonomi. Lahirnya ilmu-ilmu

kewilayahan, pada dasarnya adalah bentuk kritik atas cara pandang pendekatan pembangunan yang terlalu sering melihat dari kaca mata makro, karena salah satu permasalahan riil pembangunan adalah masalah disparitas regional (*regional disparity*) yang banyak menyebabkan berbagai permasalahan di dalam proses pembangunan.

Pada awalnya, polemik mengenai *trade off* antara pertumbuhan dengan pemerataan

sangat banyak menyita diskusi-diskusi teori-teori pembangunan. Sekarang, secara teoritik, polemik pemilihan antara strategi pertumbuhan dan pemerataan relatif telah diselesaikan. Pandangan Kuznets (1966) tentang teori kurva U-terbalik yang menyatakan bahwa negara yang pendapatannya rendah pertumbuhan perekonomiannya harus mengorbankan pemerataan (*trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan). Pemahaman seperti ini telah memberi legitimasi dominasi peranan pemerintah untuk memusatkan pengalokasian sumberdaya pada sektor-sektor atau wilayah-wilayah yang berpotensi besar dalam menyumbang pada pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini telah menyebabkan terjadinya *net transfer* sumberdaya daerah ke kawasan pusat kekuasaan secara besar-besaran maupun melalui ekspor kepada negara-negara maju. Implikasi dari penekanan pertumbuhan ekonomi adalah polarisasi *spatial* (geografis) alokasi sumberdaya (*capital investment*) antar wilayah melalui aglomerasi industri di tempat-tempat yang paling kompetitif (kawasan kota-kota besar). Program bantuan pembangunan daerah tidak mampu mengurangi ketimpangan yang terjadi. Paradigma baru pembangunan telah mengubah cara pandang pembangunan, dalam pemahaman situasi terkini, dimana pembangunan telah lebih diarahkan kepada terjadinya keseimbangan pencapaian pertumbuhan (*eficiency*), pemerataan (*equity*), dan keberlanjutan (*sustainability*).

Perencanaan pembangunan wilayah pada dasarnya merupakan suatu bentuk intervensi kelembagaan publik. Diperlukannya suatu intervensi publik didasari oleh pemikiran bahwa

kesejahteraan masyarakat tidak dapat optimal dicapai akibat terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) karena mekanisme pasar berlangsung secara tidak sempurna. Fenomena *market failure* dapat tumbuh sebagai akibat sistem ekonomi yang tidak dapat menyediakan produk-produk yang diperlukan atau akibat kegagalan alokasi sumberdaya. *Market failure* akan terjadi manakala berbagai eksternalitas negatif gagal direfleksikan dalam harga pasar, atau akibat adanya praktek monopoli-oligopoli, atau juga akibat kegagalan-kegagalan pemerintah. Secara teoritis, kegagalan pasar akan selalu muncul manakala kompetisi sempurna tidak terjadi. Kegagalan pasar dapat menyebabkan kemunduran (berdampak negatif) bagi seluruh pelaku ekonomi.

Pemerintahan adalah suatu bentuk kelembagaan yang memiliki kewenangan atau hak legal sebagai perencana dan pelaksana kepentingan-kepentingan publik. Sebagai lembaga yang memiliki legalitas, lembaga pemerintah memiliki kewenangan di dalam merumuskan kebijakan-kebijakan publik sebagai terjemahan dari kepentingan publik. Namun dalam prakteknya, pemerintah juga banyak mengalami kegagalan di dalam menyelenggarakan proses pembangunan. Bukti empiris menunjukkan telah terjadinya kegagalan pemerintah (*government failure*) untuk berperan sebagaimana mestinya. *Government failure* timbul karena lembaga pemerintah yang eksistensinya dilandasi untuk mengeliminir *market failure* ternyata pada berbagai kasus bahkan menimbulkan masalah-masalah baru dan seringkali dampaknya lebih parah dari kerusakan-

kerusakan akibat *market failure*. Individu-individu dan kelompok-kelompok di dalam lembaga pemerintah banyak yang ternyata berperilaku seperti individu-individu atau lembaga swasta pelaku ekonomi yang tidak berorientasi pada kepentingan publik tapi berorientasi pada kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

Intervensi publik oleh kelembagaan pemerintah harus diusahakan untuk mendorong berjalannya mekanisme pasar. Mekanisme pasar yang sempurna hanya dapat dicapai jika ada keselarasan akses seluruh lapisan masyarakat terhadap sumberdaya-sumberdaya produksi. Kelembagaan masyarakat lokal yang kuat dan stabil dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap terbentuknya mekanisme pasar, akibat adanya kesetaraan akses masyarakat. Kegagalan proses mekanisme pasar, pada gilirannya akan menimbulkan *market failure*.

Salah satu bentuk *government failure* adalah pendekatan pembangunan yang "bias" makro-sektoral, yakni pendekatan yang sentralistik yang terlalu berorientasi pada pencapaian indikator-indikator makro serta dalam implementasi adanya dominasi instansi-instansi sektoral nasional sehingga pembangunan daerah menjadi tersubordinasikan dalam pencapaian tujuan-tujuan makro dan sektoral. Kelembagaan sektoral seringkali bertindak dengan pendekatan yang berbeda, tidak sinkron dan kadang antagonis satu dengan lainnya. Lembaga sektoral berskala nasional sering menempatkan dirinya sebagai suprastruktur yang mengendalikan struktur di bawahnya. Kelembagaan pemerintahan dengan sistem terpusat seringkali tidak

mampu mengikuti kompleksitas dan keragaman-keragaman yang ada di bawahnya sehingga cenderung lambat di dalam mengantisipasi perkembangan-perkembangan lokal.

Di masa yang akan datang, dalam paradigma pembangunan yang terkini, pendekatan pembangunan yang bias makro-sektoral harus dikoreksi dengan pendekatan-pendekatan kewilayahan. Pembangunan di masa datang perlu lebih menekankan pengembangan masyarakat lokal melalui upaya-upaya peningkatan pemberdayaan masyarakat lokal. Seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah, pemerintahan lokal yang akan memiliki kewenangan dan peranan perencana pembangunan yang lebih besar memiliki kemampuan yang lebih baik dan lebih berinisiatif dalam perencanaan pembangunan wilayah.

Disparitas regional merupakan suatu bentuk tidak seimbangannya pertumbuhan sektor-sektor primer, sekunder, tersier dan/atau sektor-sektor sosial antar wilayah. Setiap negara, baik negara maju atau sedang berkembang, negara agraris maupun industri maju selalu memiliki wilayah-wilayah yang beragam pertumbuhan ekonominya. Kemajuan atau keterbelakangan ekonomi mungkin dapat saja terbatas dalam dimensi sektoral maupun agregat.

Pembangunan wilayah yang berimbang ditunjukkan oleh adanya tingkat pertumbuhan yang seimbang antar wilayah sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan-pembangunannya. Dengan demikian jelaslah bahwa tidak berarti bahwa setiap wilayah harus sama tingkat perkembangannya atau mempunyai tingkat perkembangan industrialisasi yang sama

maupun suatu pola ekonomi yang seragam. Secara sederhana ini berarti tercapainya secara penuh kapasitas pembangunan wilayah yang sesuai dengan potensialnya.

Ide-ide pembangunan berimbang telah lama muncul di berbagai negara, khususnya negara-negara maju. Akan tetapi permasalahan disparitas regional dalam pembangunan ekonomi lebih relevan, lazim dan sangat parah banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang. Dalam beberapa dekade terakhir, banyak pemerintah negara-negara yang sedang berkembang telah semakin memahami pentingnya pembangunan wilayah secara berimbang.

Dari perspektif disparitas regional di Indonesia, bentuk-bentuk *government failure* yang menyebabkan terjadinya pembangunan yang tidak berimbang adalah akibat berbagai bentuk bias kebijakan, yakni (1) *urban bias*, (2) *government bias*, (3) *Java bias* (bias Pulau Jawa), (4) *administrative-region bias*, dan (5) *terrestrial bias*.

*Urban bias* (Lipton, 1977) timbul akibat dari proses atau pendekatan pembangunan yang bias pada pembangunan perkotaan. Dalam banyak kasus, hubungan keterkaitan desa kota (*urban-rural linkages*) cenderung mengarah pada hubungan-hubungan yang eksploitatif bukan generatif (Martina, 2006) sehingga telah banyak menciptakan fenomena *backwash* yakni aliran sumberdaya dan nilai tambah dari perdesaan ke perkotaan secara masif. Urban bias berimplikasi pada terjadi *over-urbanization* pada kota-kota besar dan metropolitan utama sehingga menimbulkan berbagai bentuk "penyakit"

perkotaan (kemacetan, kekumuhan, sektor informal, polusi, kriminalitas, dll). *Urban bias* terjadi akibat kecenderungan pembangunan yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan (*growth poles*) yang semula meramalkan bakal terjadinya penetesan (*trickle down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan ke wilayah *hinterland-nya*, ternyata *net-effect-nya* malah menimbulkan pengurasan besar (*massive backwash effect*). Sebagai akibat dari kebijaksanaan yang salah arah ini, terutama di negara-negara dunia ketiga, telah menimbulkan berjuta-juta orang menderita yang terkena dampaknya mengalami kerugian terutama kepada kehidupan masyarakat terbanyak (masyarakat perdesaan) (Serageldin, 1996).

*Government bias* timbul akibat adanya dominasi peranan pemerintah di dalam proses pembangunan dan kurang mengapresiasi peran masyarakat di dalam pembangunan. *Government bias* juga diartikan sebagai dominasi peran pemerintah pusat terhadap pembangunan di daerah serta di tingkat lokal hingga komunitas.

Banyak studi-studi pembangunan kewilayahan yang menunjukkan bukti-bukti empirik bahwa pembangunan di Indonesia bersifat bias ke Pulau Jawa. Bukti-bukti empirik menunjukkan tingginya dominasi investasi pembangunan di pulau Jawa serta terjadinya *net capital inflow* yang tinggi dari luar Pulau Jawa ke Pulau Jawa.

*Administrative-region bias* adalah bias pembangunan akibat pendekatan pembangunan yang terjebak terkotak-kotak dan terjebak pada sistem

wilayah administrasi. Padahal, banyak permasalahan pembangunan perlu dan harus diselesaikan dalam konteks wilayah fungsional, baik wilayah fungsional ekologis, sosial maupun ekonomi.

*Terrestrial bias* adalah bentuk pendekatan pembangunan yang bias pada pendekatan terrestrial (darat), padahal Indonesia pada dasarnya merupakan negara kepulauan. Akibatnya potensi kelautan dan isu-isu kelautan dan perspektif pulau-pulau kecil menjadi cenderung terabaikan padahal membutuhkan pendekatan yang sangat berbeda.

## **TRANSMIGRASI DALAM PENDEKATAN PENGEMBANGAN WILAYAH**

Bertolak dari isu-isu pembangunan kewilayahan sebagaimana diungkapkan di atas, pembangunan ketransmigrasian telah dan masih dapat berkontribusi pada pemecahan isu-isu pembangunan wilayah. Pembangunan transmigrasi setidaknya berkontribusi dalam mengatasi disparitas regional akibat kecenderungan pembangunan yang mengarah pada urban bias, buruknya keterkaitan desa-kota serta keberimbangan regional yang mengimbangi dominasi dan konsentrasi pembangunan di Pulau Jawa secara jangka panjang.

Keterkaitan perkotaan-perdesaan, merupakan bentuk keterkaitan fisik, ekonomi, sosial dan kelembagaan serta teknologi. Keterkaitan fisik, merupakan gambaran hubungan fisik-lingkungan antar wilayah perkotaan-perdesaan. Keterkaitan ekonomi memberi gambaran hubungan ekonomi, sedang keterkaitan

sosial dan kelembagaan memberikan gambaran hubungan sosial dan kelembagaan antar wilayah perkotaan-perdesaan. Keterkaitan teknologi memberi gambaran hubungan teknologi antar wilayah perkotaan-perdesaan. Dari seluruh keterkaitan-perkotaan-perdesaan, kemudahan hubungan fisik pada sektor transportasi akan meningkatkan intensitas hubungan antar wilayah perkotaan-perdesaan. Sehingga keterkaitan jenis ini merupakan pendorong terjadinya keterkaitan lainnya.

Berdasarkan sifatnya, setiap bentuk *linkages*, semuanya bisa dikelompokkan menjadi dua kelompok (Rustiadi *et al.*, 2007), yaitu (1) keterkaitan yang generatif, keterkaitan yang sinergis dalam artian dapat mendorong perkembangan secara berimbang baik perdesaan maupun perkotaan. Salah satu hal yang memungkinkan terjadinya hubungan generatif adalah adanya aliran surplus dari kota ke desa dan sebaliknya secara berimbang, dan (2) keterkaitan eksploitatif/parasitik, yang terjadi akibat aliran surplus didominasi satu arah aliran saja, yang umum terjadi adalah aliran surplus dari desa ke kota. Semua bentuk aliran yang terjadi sebagaimana diidentifikasi oleh Preston (1975), Rondinelli (1985), Douglas (1998), Bendavid - Val (1991) dan Pradhan (2003) dapat diklasifikasikan dalam kaca mata hubungan generatif atau eksploitatif/parasitik, tergantung dari sifat dampaknya terhadap perkembangan desa dan kotanya.

Pertanyaan kunci berikutnya adalah bentuk-bentuk kebijakan seperti apa yang diperlukan untuk mengatasi kesenjangan dan



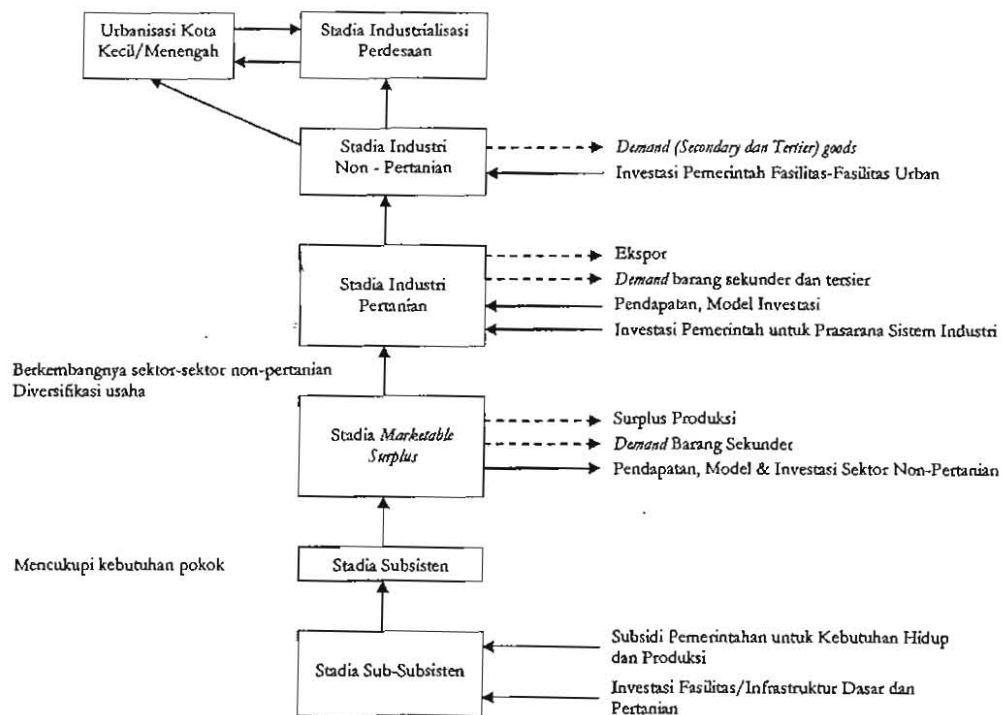
perbaikan keterkaitan desa dan kota. Friedman (1968) berpendapat hanya pertumbuhan kota-kota kecil di kawasan *periphery (hinterland)* atau di kawasan perdesaanlah yang dapat menandingi kecenderungan aglomerasi yang berlebihan ke kota-kota besar utama. Ketidadaan atau tidak berkembangnya (stagnasi) kota-kota skala kecil dan sedang serta tidak berkembangnya unsur-unsur *urbanism* positif di perdesaan pada akhirnya menyebabkan penyebaran pertumbuhan (*spread effect*) dari kota-kota utama cenderung hanya terperangkap secara lokal (*local capture*).

Konsep agropolitan yang dikemukakan oleh Friedman (1976) dan konsep

Mikropolitan (Anwar, 2000) muncul sebagai jawaban atas kegagalan pembangunan inter-regional yang cenderung *urban bias*. Dalam perspektif teori agropolitan, sebagian besar perkotaan, baik yang tumbuh secara alamiah maupun melalui program transmigrasi di Indonesia tumbuh melalui tahapan fenomena agropolitan. Saat ini telah banyak kawasan transmigrasi yang telah tumbuh melalui fenomena agropolitan, bahkan beberapa tumbuh menjadi kota skala kecil dan menengah menjadi kota kabupaten di berbagai wilayah di Indonesia.

Program transmigrasi merupakan kasus yang sangat menarik dari *demand side strategy* (Gambar 1). Pada tahap pertama

Gambar 1. Hipotesis Stadia-Stadia Pengembangan Wilayah melalui *Demand Side Strategy* untuk Kawasan Transmigrasi



penduduk masuk dalam stadia sub-subsisten, selama satu tahun. Tahap kedua transmigran masuk dalam stadia subsisten dengan bermodal lahan pekarangan dan Lahan Usaha I diharapkan transmigran dapat memproduksi hingga dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri (stadia subsisten).

Dengan adanya peningkatan sistem produksi diharapkan akan masuk ke dalam stadia *marketable surplus* (hasil usaha taninya telah melebihi kebutuhan keluarganya dan surplus produksinya dijual ke pasar) terutama setelah dapat diusahakannya Lahan Usaha II. Stadia ini selanjutnya mengisyaratkan perlunya industri pengolahan, karena itu diharapkan telah masuk dalam stadia industri pertanian dalam skala kecil. Adanya industri hasil pertanian di perdesaan kawasan transmigrasi dapat menyebabkan peningkatan permintaan lokal terhadap hasil-hasil pertanian, sehingga tidak perlu seluruhnya dijual jauh ke kota. Karena itu *income* diharapkan akan meningkat sehingga meningkatkan konsumsi atas produk-produk non pertanian.

Jika perkembangan terus berlangsung, kawasan transmigrasi ini selanjutnya dapat masuk dalam "stadia industri non pertanian". Berkembangnya industri-industri skala kecil akan meningkatkan pendapatan dan meningkatkan permintaan barang sekunder/tersier (*secondary and tertiary goods*). Tahap terakhir adalah masuk dalam kelas stadia industri umum. Oleh karena itu secara teoritik pada dasarnya daerah transmigrasi tidak hanya tergantung sektor pertanian saja. Dalam kenyataannya situasi

perkembangan pembangunan wilayah transmigrasi seringkali tertahan sampai pada stadia II. Namun, ada yang sampai stadia III.

Konsekuensi dari pendekatan strategi *demand side* adalah membutuhkan waktu yang lama karena berhubungan dengan transformasi teknologi, transformasi struktur kelembagaan, dan yang paling penting proses ini membutuhkan evolusi/perombakan cara berpikir. Sedangkan keunggulan dari strategi ini umumnya berjalan stabil dan tidak mudah terpengaruh oleh perubahan di luar wilayah. Stabilitas ini berkaitan dengan perubahan-perubahan struktur kelembagaan yang mantap.

## PEMBANGUNAN WILAYAH KEPULAUAN

Walaupun telah dapat memberikan kontribusi yang cukup signifikan di dalam pembangunan wilayah yang berimbang, seperti halnya pembangunan pada umumnya, program transmigrasi selama ini juga masih bersifat *terrestrial bias*. Kecenderungan ini bukan karena daerah daratan (pedalaman) merupakan daerah yang lebih memerlukan pengembangan dan lebih sesuai untuk program transmigrasi berbasis aktivitas budidaya pertanian (dalam arti luas). Kecenderungan *terrestrial bias* pada program-program transmigrasi diantaranya bersumber karena masih miskinnya konsep-konsep pengembangan wilayah kepulauan itu sendiri. Pemahaman atas karakteristik wilayah-wilayah kepulauan baik secara geobiofisik, ekonomi maupun aspek-aspek sosial-kelembagaannya masih relatif



terbatas dibandingkan dengan pendekatan pembangunan di darat.

Beberapa karakteristik wilayah kepulauan yang memerlukan perhatian secara menyeluruh di dalam pengembangan wilayah kepulauan diantaranya adalah: *Pertama*, kerapatan/densitas penduduk dan aktivitas permukiman yang sangat rendah. *Kedua*, biaya interaksi spasial (transportasi) yang tinggi. *Ketiga*, Daya dukung dan daya tampung alami terbatas dan rentan terhadap degradasi lingkungan. *Keempat*, kapasitas sumberdaya manusia rendah sehingga banyak dicirikan dengan kemiskinan dan keterbelakangan.

Karakteristik pulau-pulau kecil yang lokasinya biasanya terpencil secara geografis dan mempunyai lingkungan yang rapuh serta kerentanan ekonomi masyarakat komunalnya. Karakteristik ekosistem dan kepulauan kecil dicirikan oleh tingkat biodiversitas yang miskin yang tumbuh secara endemik, yang membuat pulau-pulau kecil merupakan lingkungan unik karena berbeda dengan karakteristik ekosistem dan ekonomi di daratan luas (seperti di Asia dan Eropa).

Laporan *the Intergovernmental Panel on Climate Change* menyatakan, pulau-pulau kecil adalah kawasan yang paling terkena dampak buruk perubahan iklim global. Permukaan air laut yang semakin tinggi akan berakibat paling nyata bagi seluruh kehidupan di pulau-pulau kecil bahkan dapat menenggelamkannya. Salinasi air minum telah terjadi di beberapa pulau kecil dan meningkatnya suhu serta permukaan air laut di beberapa pulau kecil di Pasifik dan Kepulauan Nusantara. Kawasan pesisir pulau-pulau kecil akan

menjadi tenggelam jika es dan glasial kutub mencair karena terjadi pemanasan global. Sebuah penelitian di Kepulauan Marshal dan Kiribati, Pasifik menyatakan, bila permukaan air laut naik 1 meter maka akan menghancurkan lebih kurang 8-12% total wilayah pulau itu. Demikian pula penelitian di Kepulauan Karibia menyimpulkan bila terjadi peningkatan air laut, maka biaya melindungi kawasan itu akan mencapai Rp 110 triliun rupiah. Sebuah bilangan di luar jangkauan kemampuan pemerintah kepulauan itu.

Perubahan iklim akan menghancurkan keanekaragaman hayati yang miskin di pulau kecil dan kehidupan bawah laut. Perlindungan spesies karenanya menjadi isu pokok dalam pengelolaan pulau kecil. Lagi-lagi, biaya melestarikan kekayaan hayati ini menimbulkan biaya tinggi. Semua hal ini membuat pulau-pulau kecil menjadi semakin rapuh.

Prinsip keenam dari Deklarasi Rio menjanjikan bahwa negara-negara yang lingkungan hidupnya paling rentan hendaknya memperoleh prioritas khusus; dimana Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dapat masuk ke dalam kategori ini. Paling tidak menurut pandangan ini dapat dialihkan untuk memperhatikan karakteristik pulau-pulau seperti Yamdena, Obi dan Nusa Tenggara. Demikian pula pasal 17 Agenda 21, menyatakan masalah bagi ekosistem pulau-pulau kecil yang kerentanannya tinggi yang disebabkan karena kombinasi ukurannya kecil, terisolasi, sistem ekologi yang rapuh, letaknya yang tersebar, dan keterbatasan dari sumberdayanya (Munggoro, 2000).

Konservasi internasional mengenai perubahan iklim dan keanekaragaman hayati, keduanya berkaitan dengan proses kesepakatan Rio, mengandung beberapa pernyataan khusus yang berkaitan dengan kerentanan kelestarian pulau-pulau kecil. Sebuah konferensi internasional tentang nasib pulau-pulau kecil di Barbados pada tahun 1994 pun telah menyatakan perlunya dilakukan tindakan-tindakan khusus berkaitan dengan nasib pulau-pulau kecil. Sekarang para pakar memandang bahwa *pulau-pulau kecil amat rentan terhadap perubahan dan globalisasi ekonomi*. Karena itu, berbagai lembaga keuangan internasional saat ini telah memasukkan unsur kerentanannya menjadi indikator kemajuan pembangunan. Karenanya pulau-pulau kecil perlu memiliki rancangan model pembangunan tersendiri, berdasarkan kekhususan sifat yang dimiliki pulau-pulau kecil lebih kompleks dan sulit dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Berkaitan dengan pembangunan wilayah pulau-pulau kecil sebagaimana diketahui (dari uraian sebelumnya) bahwa karakteristik pulau-pulau kecil adalah *terpencil secara geografi, rapuh lingkungannya, dan rentan ekonominya*. Sifat ini membuat pulau-pulau kecil unik karena berbeda dengan karakter ekologi dan ekonomi daratan luas, seperti pulau Sumatera yang terletak pada landas kontinen di Indonesia Kawasan Barat. Sehingga bentuk teknologi seperti dalam proyek turisme umpamanya yang dibangun harus *memperhitungkan sifat kerawanan wilayahnya*. Demikian juga *sistem insentif* seperti dalam alokasi tenaga kerja yang akan dilakukan kepada penghuninya harus disertai

dengan *pemberdayaan kepada penduduk lokal tentang pentingnya segi-segi konservasi sumberdaya alam* yang sebenarnya dulunya mereka sudah memiliki kearifan-kearifan (sebagai warisan nenek-moyangnya) agar sekarang menekankan lagi kepada aspek konservasi kearah keberlanjutan ekonomi wilayahnya.

Sumberdaya alam daratan pulau-pulau kecil yang semula terdapat secara lokal sudah ada seperti kayu, sagu, rotan dan ikan yang merupakan asset masyarakat lokal yang sewaktu-waktu dapat dipanen guna meningkatkan pendapatannya, tetapi sekarang asset tersebut telah menjadi rusak karena penebangan dan pengrusakan terumbu-terumbu karang dengan pemboman dan pengracunan cyanida sehingga terjadi perubahan ekosistem yang asli. Padahal sebelum asset tersebut mengalami perubahan/kerusakan dapat menjadi sumber pendapatan masyarakat lokal. Andaikata upaya konservasi dari sumberdaya daratan dan bahari secara teknis dapat dilakukan dan secara ekonomis berkelayakan serta secara bisnis dapat memberi insentif kepada para investor maupun secara sosial dapat diterima, maka hasil-hasil usaha bisnis turisme akan dapat memperbaiki tingkat pendapatan masyarakat lokal.

Pembangunan ekonomi lokal pulau-pulau kecil *memerlukan dukungan dari kegiatan-kegiatan lain seperti dapat masuknya sarana input-input dan modal finansial maupun perbaikan infrastruktur (jalan dan pelabuhan)* yang menghubungkan lokasi sumberdaya alam yang unik yang dapat menarik para wisatawan. Sehingga secara fungsional kegiatan-kegiatan tersebut dapat berjalan

secara terpadu menurut tempat dan tepat waktu. Demikian juga apabila perbaikan sumberdaya dasar dapat menjanjikan keuntungan yang meyakinkan kepada pihak swasta yang profesional, maka adanya hubungan keterkaitan dengan kegiatan-kegiatan lain dalam pembangunan wilayah pulau-pulau kecil akan berlangsung dan berkait dengan sektor-sektor lainnya pembangunan dalam wilayah ini. Sehingga setiap kegiatan program-program pembangunan akan dapat bekerjasama melalui organisasi kelembagaan masyarakat komunal, pemerintah lokal dan para pebisnis dapat terlaksana dalam kerangka pembangunan wilayah.

Tetapi dari pengalaman menunjukkan bahwa sinkronisasi antar kegiatan tersebut sering tidak serasi berjalan sebagaimana mestinya sehingga sering menimbulkan kegagalan. Oleh karena itu perubahan struktur insentif yang sesuai dengan peranan dari hubungan antar organisasi kelembagaan yang terkait adalah sangat penting. Struktur insentif dalam ekonomi lokal yang paling efisien adalah melalui signal harga-harga maupun norma-norma sosial serta tata nilai masyarakat lokal yang sudah diterima oleh masyarakat adat lokal yang penyangkut harga-harga output hasil maupun jasa-jasa masyarakat setempat.

Apabila peningkatan konservasi sesuai dengan daya dukung sumberdaya alam dan lingkungan pulau-pulau kecil sejalan dengan meningkatkan pendapatan masyarakat lokal serta permintaan lokal dan regional terhadap hasil-hasil jasa dan komoditas masyarakat lokal cukup besar,

maka keadaan ini akan menciptakan dampak multiplier tenaga kerja maupun pendapatan yang dapat ditangkap oleh wilayah lokal dan regional. Persyaratan untuk tumbuhnya ekonomi lokal dan regional tersebut *ditentukan oleh sifat kelancaran perhubungan dan komunikasi antara wilayah-wilayah lokal dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi di kota-kota di pulau-pulau besar yang terdekat*. Kebutuhan infrastruktur perhubungan dan komunikasi ini akan menentukan kelancaran sistem pemasaran dan perdagangan input-input dan barang konsumsi yang dibutuhkan keluarga rumah tangga masyarakat lokal dan masyarakat lainnya, maupun pemasaran hasil-hasil produksi komoditas yang dihasilkannya. Tetapi aspek yang paling penting dalam menentukan tindakan-tindakan aktif untuk mempengaruhi keadaan ekonomi lokal adalah terdapatnya interaksi antara para perencana dan pelaksananya proyek dengan masyarakat dan para petani/nelayan melalui dialog-dialog yang menyangkut berbagai aspek yang berkenaan dengan penerapan teknologi melalui percobaan dan percontohan sesuai dengan kemampuan masyarakat lokal baik berdasarkan informasi dan data yang ada maupun pandangan intuitif dari para perencana mengenai tindakan apa, maupun penentuan arah dari tindakan-tindakan (*course of actions*) yang diperlukan.

Oleh karenanya dalam pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat komunal lokal, pertama-tama para penduduk lokal harus diberikan kepercayaan/keyakinan kepada mereka tentang kemampuan yang mereka

miliki, terutama bagi masyarakat lokal yang diperkirakan sangat mengetahui tentang nilai-nilai sumberdaya yang ada. Penggalan informasi dari mereka (para anggota penduduk dan pemuka masyarakat desa lokal) dalam merencanakan ke arah perubahan lingkungan sosial ekonomi yang dapat didasarkan kepada (1) basis sosial kelembagaan ekonomi lokal dan (2) kapasitas membangun dari komunitas masyarakat lokal dan para pebisnis yang bersangkutan.

Basis informasi sosio ekonomik yang diperlukan menyangkut aspek yang luas seperti berikut.

- a. Demografi dari areal lokal, terutama yang menyangkut ketenagakerjaan, umur, tingkat pendapatan, distribusi jenis pekerjaan selama 5-10 tahun belakangan.
- b. Kondisi pasar tenaga kerja (seberapa jauh adanya pengangguran dan setengah pengangguran) mempengaruhi ekonomi lokal.
- c. Karakteristik ekonomi meliputi penelaahan basis ekonomi lokal dan regional dan beberapa perubahan dari sebelum dan setelah pembukaan lahan. Sebagai tambahan dari kondisi sebelum dan setelah eksploitasinya perlu diperhatikan beberapa faktor yang berpengaruh kepada vitalitas dan keberlanjutan dari ekonomi lokal. Kita mengetahui bahwa keadaan ekonomi lokal sekarang memprihatinkan, karena kesalahan-kesalahan perlakuan terhadap sumberdaya dasar lahan dari pelaksanaan proyek yang lalu dan bagaimana prospek perbaikannya akan menentukan perkembangan

wilayah lokal ini di masa yang akan datang.

- d. Keunggulan lokasional (berupa kedekatan wilayah kepada pusat pasar) yang didukung oleh keadaan infrastruktur yang memadai akan menentukan akses para petani dalam memasarkan hasil-hasil produksinya. Jika hak-hak atas lahan ditegaskan dengan kuat, maka petani yang mempunyai akses kepada pasar akan terdorong untuk melakukan investasi kepada lahan guna meningkatkan produktivitasnya.
- e. Penyediaan fasilitas jasa masyarakat seperti air minum (sehat), tenaga listrik, sekolah dan jasa kultural yang terdapat dalam komunitas. Selain itu keadaan khusus dari lokasi sebagai tempat permukiman yang layak huni.

Semua informasi di atas dapat menjadi dasar untuk menganalisis sumberdaya lokal dan pengembangannya dengan pembangunan regional yang lebih luas. Tetapi ada kesulitan lain dari keadaan pulau-pulau kecil dimana keberadaan pulau-pulau tersebut tidak sendirian di sebuah lokasi, melainkan berkumpul dengan pulau-pulau kecil lainnya. Seluruh masyarakat komunitas kepulauan umumnya amat menyatu dengan lingkungan hidupnya. Dengan ukuran kecil berarti terjadi hubungan silang antara lingkungan hidup dan pembangunan. Karena itu pembangunan pada sebuah pulau kecil perlu secara sungguh-sungguh memperhatikan kelestarian lingkungan hidup. Beberapa laporan menyebutkan bahwa kesadaran atas hubungan ini tidak merata dimengerti oleh semua pihak

terutama bila dikaitkan dengan issue perubahan iklim yang berkaitan dengan bencana alam.

## PENUTUP

Berdasarkan kerangka pemikiran sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat beberapa catatan penting dalam mengembangkan konsep kebijakan transmigrasi di dalam mendukung pengembangan wilayah kepulauan.

1. **Mencermati kerentanan SDA kepulauan (daya dukung/tampung) kawasan.** Setiap bentuk pembangunan harus dilandasi perhitungan kerentanan dan daya dukung pulau yang memadai untuk menghindari kerusakan/degradasi yang beresiko tinggi.
2. **Menghindari program-program berskala besar.** Mengingat kerentanan dan keterbatasan daya dukung sistem kepulauan serta tingginya keragaman sistem kepulauan, maka pendekatan-pendekatan program berskala besar tidak dimungkinkan dan beresiko sangat tinggi.
3. **Kesesuaian SDM yang berbasis masyarakat pulau/pesisir.** Sistem ekologi, ekonomi dan sosial-kelembagaan kepulauan bersifat sangat unik dibandingkan sistem terrestrial. Mendatangkan masyarakat pendatang yang memiliki latar belakang terrestrial dan tidak memahami sistem kehidupannya kepulauan akan beresiko tinggi.
4. **Basis sistem gugus pulau sebagai satuan fungsional wilayah.** Unit-unit kewilayahan yang dikembangkan harus mempertimbangkan sistem gugus pulau serta sistem keterkaitan ekosistem, ekonomi dan sosial budaya kawasan.
5. **Infrastruktur yang memperkuat dan menurunkan biaya interaksi spasial.** Pengembangan kepulauan mensyaratkan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan adanya interaksi spasial (antar pulau) dengan biaya yang lebih rendah dan frekuensi yang cukup.
6. **Dukungan Nasional/regional dalam memperkuat "ketahanan wilayah" dari "kebocoran wilayah".** Akibat keterbatasan kapasitas SDM, sarana-prasarana dan kelembagaan (termasuk *law enforcement*), kawasan kepulauan menjadi sangat rentan secara ekonomi dan sosial-politik. *Endowment* yang berlimpah cenderung "bocor" (*regional leakage*) baik secara legal maupun ilegal dan serta rawan intervensi sosial-politik.
7. **Struktur Insentif dan sistem fiskal memadai/adil bagi upaya kelestarian dan ketahanan nasional/regional.** Diperlukan sistem insentif fiskal yang memadai/adil guna meningkatkan kemandirian masyarakat lokal agar mampu mengelola sumberdaya yang ada serta meningkatkan ketahanan wilayahnya.
8. **Pengembangan sektor sekunder dan tersier yang relevan.** Pengembangan wilayah memerlukan upaya menciptakan akumulasi surplus ekonomi di kawasan melalui pengembangan sektor-sektor pengolahan dan jasa yang berbasis pada sumberdaya lokal.

9. Struktur tata ruang kepulauan yang efisien/produktif dan berimbang. Akumulasi surplus ekonomi secara spasial membutuhkan pengaturan struktur tata ruang yang menumbuhkan pusat-pusat pelayanan dengan rancangan jaringan sistem sarana-prasarananya melalui penataan ruang sistem kepulauan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Affendi. 2000. *Pembangunan Wilayah Perdesaan dengan Desentralisasi Spatial Melalui Pembangunan Agropolitan yang Mereplikasi Kota-Kota Menengah Dan Kecil*. Makalah disampaikan pada Pembalisan Proyek Perintisan Pengembangan Wilayah Perdesaan. Jakarta 15 November 2001.
- Bendavid-Val, A. 1991. *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*. Praeger. 4<sup>th</sup> Ed.
- Chambers, R. 1985. *Rural Development: Putting the Last First*. London, Longman.
- Douglass, M. 1998. *A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages*. An agenda for policy research with reference to Indonesia. *TWPR*, 20 (1).
- Friedman, J. 1968. *The strategy to deliberate urbanization*. *AIP Journal*. Nov 364-71.
- Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. New Haven, Conn. Yale Univ. Press.
- Lipton, M. 1977. *Why Poor People Stay Poor*. London, Gower.
- Martina, Ken. 2006. *Disertasi Doktor Program Studi Ilmu-ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan*. IPB.
- Murty, S. 2000. *Regional Disparities: Need and Measures for Balanced Development*. In Shukla, A (Ed.). *Regional Planning and Sustainable Development*. pp. 3-16.
- Myrdal, G. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. London. Alien Lane, 1968. gy and regional Development Policy.
- Pradhan, K. Pushkar. 2003. *Manual for Urban Rural Linkage and Rural Development Analysis*. New Hira Books Enterprises. Kirtipur, Kathmandu.
- Preston, D. 1975. *Rural-urban and inter-settlement interaction: Theory and analytical structure*. *Area*. Vol 7.3: 171-174.
- Rondinelli, A. Dennis. 1985. *Applied Methods of Regional Analysis - The Spatial Dimensions of Development Policy*. Westview Press/Boulder. London.
- Rustiadi Ernan, Saefulhakim Sunsun, Supriyatna, Setiahadi, Pribadi D.O. 2002. *Penyusunan Arah Strategi Pengembangan Inter-regional Berimbang*. P4W IPB dan Bapenas. Bogor.
- Rustiadi, Ernan, Saefulhakim Sunsun dan Dyah R. Panuju. 2007. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Institut Pertanian Bogor.
- Serageldin, I. 1996. *Marketing Development Sustainable*. In World Bank Making. Development Sustainable, From Concept to Action. *The International Bank for Reconstruction and Development*. Washington D.C. USA.



Serageldin, Ismail. 1996. *Sustainability and the Wealth of Nations. First Steps in an Ongoing Journey*. EDS Monographs Series No.5. The World Bank, Washington, D.C.

---

Ernan Rustiadi, Dr.

Kepala Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W) IPB dan Ketua Program Studi Ilmu Perencanaan Wilayah (PWL), Sekolah Pasca Sarjana IPB.

Tulisan ini merupakan penyempurnaan atas Makalah yang disampaikan pada Workshop "Strategi Pembangunan Transmigrasi Mendukung Pengembangan Wilayah Kepulauan" dalam rangka Hari Bhakti Transmigrasi ke-56. Jakarta, Rabu 29 November 2006.