

# MENCARI PARADIGMA BARU UNTUK PERENCANAAN PERMUKIMAN : ACUAN KHUSUS UNTUK PROGRAM TRANSMIGRASI

Oleh : Hadi Sabari Yunus

## ABSTRACT

*This article is to propose some new thoughts concerned with the endeavours of the government in relocating the people from certain areas to new resettlement areas. Generally, the attention of the government is solely focused on the place of destination where new settlers are supposed to live. And very little attention has been made on the condition of the place of origin where the people come from. This imbalanced attention can of course bring about some negative impacts on the new settlers. Some resettlement models considering the condition of the place of origin and the place of destination as well are the main discussion of this article. From the comprehension of the concept of resettlement, new paradigms of resettlement planning are expected to be born and the transmigration program can be executed systematically.*

## INTISARI

*Makalah ini bermaksud untuk mengemukakan pemikiran yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam memindahkan penduduk dari daerah-daerah tertentu ke daerah-daerah permukiman baru. Pada umumnya perhatian pemerintah selalu tertuju pada daerah-daerah tujuan saja, tidak banyak memikirkan kondisi wilayah asal para pemukim. Ketimpangan ini jelas akan menimbulkan dampak negatif terhadap tingkat kemapanannya. Beberapa model pemukiman dengan mempertimbangkan daerah asal dan tujuan pemukiman menjadi sorotan utama makalah ini. Dari pemahaman konsep pemukiman inilah diharapkan terkondisinya paradigma baru untuk perencanaan pemukiman, sehingga program transmigrasi dapat dilaksanakan dengan baik.*

## PENDAHULUAN

Untuk mengantisipasi permasalahan yang timbul dari upaya pemindahan penduduk dari suatu tempat ke tempat yang lain pada waktu-waktu

yang akan datang, seseorang perlu belajar dari pengalaman-pengalaman yang telah dikerjakan. Mengacu pada Pertama: arahan pelaksanaan yang telah dituangkan dalam kebijaksanaan umum dan kebijaksanaan khusus. Pembangunan Transmigrasi Pelita VI,

... (b) bahwa pembangunan transmigrasi membantu upaya penanggulangan kemiskinan; butir (d) peningkatan efisiensi dan efektifitas kelembagaan dan butir (e) pengembangan kualitas sumber daya dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi. serta Kedua : latar belakang Latarakarya Rencana Pemukiman Transmigrasi 1995, khusus butir (a) belum adanya persamaan persepsi tentang hasil-hasil perencanaan pemukiman transmigrasi, kurang optimalnya pemanfaatan hasil perencanaan dan timbulnya berbagai permasalahan dalam memvelenggarakan pembangunan pemukiman transmigrasi dan butir (c) masih kurangnya sinkronisasi antara perencanaan pemukiman transmigrasi (Sawono Yudohusodo, 1995), maka perlu diupayakan terciptanya kesamaan bahasa, persepsi dan implementasi dan pada perencanaan pemukiman itu sendiri, sehingga optimalisasi hasilnya dapat dicapai. Untuk itulah sedikit sambang saran dalam ujud makalah ini disampaikan. Oleh karena perencanaan pemukiman itu sendiri mempunyai keterkaitan yang sangat luas dengan berbagai sektor, pembahasan ini hanya mengemukakan beberapa pokok-pokok pikiran yang melandasi terciptanya paradigma baru untuk perencanaan pemukiman dan sekaligus mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang timbul.

## **KONSEP PERMUKIMAN VERSUS PEMUKIMAN**

Sebelum membahas hal-hal pokok perencanaan pemukiman dan untuk membatasi pokok bahasa makalah ini, perlu dikemukakan terlebih dahulu dua Istilah yang sangat sering kacau dalam pemakaiannya, yaitu *permukiman* di satu sisi dan *pemukiman* di sisi yang lain. Kedua-duanya mempunyai arti, aspek studi dan perencanaan yang berbeda satu sama lain, walaupun sama-sama mempunyai kata dasar yang sama yaitu mukim. Tulisan ini dititik beratkan pada hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan pemukiman *bukan* perencanaan permukiman.

Kedua istilah tersebut sering dikacaukan satu sama lain dan tidak sedikit ungkapan-ungkapan yang disajikan dalam media masa baik cetak maupun elektronika dan bahkan tulisan-tulisan ilmiah sekalipun. Kebanyakan tulisan menganggap bahwa kedua istilah tersebut sama walaupun sebenarnya sangat berbeda. Letak perbedaannya pada arti yang ditimbulkan sebagai akibat penambahan awalan "per" dan akhiran "an" untuk istilah *permukiman* dan penambahan awalan "pe" dan akhiran "an" pada istilah *pemukiman* Baik per-an maupun pe-an berfungsi membentuk kata benda dan diantara sekian alternatif arti yang ada, yang dianggap paling



tepat adalah "tempat bermukim" untuk istilah permukiman dan "cara memukimkan atau memukimi" untuk istilah pemukiman (Ndang Sudaryat dan Hanapi Natasasmita, 1986; Gorys keraf, 1978).

Secara definitif, permukiman berarti semua bentukan baik alami maupun artifisial dengan segala kelengkapannya yang digunakan oleh manusia (permukiman manusia). Untuk menyelenggarakan kehidupannya sebagai tempat bermukim baik sementara maupun menetap (Hadi Sabari, 1987). Jelaslah disini bahwa upaya perencanaan permukiman berkaitan dengan bentukan-bentukan tersebut baik mikro (rumah per rumah) maupun makro ( areal tertentu dengan segala kelengkapannya untuk mengakomodasikan kegiatan manusia) dan didalamnya tidak termasuk perencanaan pemukiman.

Sementara itu, istilah pemukiman mengacu pada suatu proses/usaha/cara untuk menempati sesuatu daerah tertentu (Hadi Sabari, 1987; 1989). Dua pengertian terkandung didalamnya, yaitu (1) mengacu pada upaya/usaha yang dilaksanakan oleh badan-badan tertentu (baik swasta maupun pemerintah), untuk menempatkan atau memukimkan seseorang atau sekelompok orang pada suatu daerah/areal tertentu dengan tujuan untuk bertempat tinggal. Arti yang Kedua (2) mengacu pada upaya memukimi /menempati tinggal sesuatu daerah/areal tertentu oleh

seseorang atau sekelompok orang atas prakarsanya sendiri (Hadi Sabari, 1987). Dengan demikian upaya perencanaan pemukiman mempunyai titik berat bahasan pada upaya-upaya memukimkan atau memukimi dan tulisan ini menyoroti arti pemukiman yang pertama.

### **LANDASAN FILOSOFIS PEMUKIMAN DI INDONESIA**

Pada garis besarnya, upaya pemukiman di Indonesia mempunyai kekhususan-kekhususan tertentu dan hal ini disebabkan kondisi geografis negara Indonesia yang khas. Oleh karena pemukiman mengacu pada proses pindah dari tempat yang satu ke tempat yang lain, maka dampak pemukiman juga selalu terkait dengan daerah asal (*the place of origin*) maupun daerah tujuan (*the place of destination*). Dalam analisis pemukiman arti kedua, seseorang tidak dapat mengabaikan peranan faktor-faktor penarik (*pull factors*) yang melekat pada daerah tujuan dan faktor-faktor pendorong (*push factors*) yang melekat pada daerah asal. Mekanisme ini biasanya berlaku bagi mereka yang telah mengenal dengan cukup baik tentang kondisi daerah tujuan dan proses ini sejalan dengan apa yang selama ini dikenal dengan istilah pemukiman arti kedua (umum) dan transmigrasi swakarsa (khusus). Untuk meningkatkan

frekuensi transmigrasi swakarsa ini, upaya untuk memberikan penjelasan tentang daerah tujuan perlu dikerjakan secara lebih intensif. Oleh karena faktor-faktor yang ada di daerah tujuan diharapkan menjadi faktor penarik yang kuat, maka keberhasilan pemukiman terdahulu perlu disebar luaskan dan diberitakan apa adanya. Obral janji yang muluk-muluk bagi calon transmigran adalah merupakan hal yang tabu yang harus dihindarkan selama pihak yang memberi janji tidak yakin akan mampu memenuhi janji-janjinya.

Disamping itu khusus untuk daerah pulau Jawa, dimana filsafat pemukiman yang berkata "mangan ora mangan asal kumpul" perlu diubah menjadi "Kumpul Ora Kumpul asal Mangan". Apabila ungkapan filsafat yang pertama berorientasi pada daerah asal (*the place of origin*) maka pada ungkapan filsafat kedua berorientasi pada daerah tujuan (*the place of destination*).

Adanya pemukiman ini diharapkan membawa dampak-dampak positif untuk :

a. Daerah tujuan dalam ujud :

- Meningkatkan ketahanan politik dalam ujud memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa dan menunjang pertahanan dan keamanan.
- Meningkatkan kesejahteraan ekonomi bagi pemukiman-pemukim baru maupun lama dan

bukan memindahkan kesengsaraan.

- Meningkatkan optimalisasi pendayagunaan sumberdaya alam dan manusia baik lokal maupun regional.
- Introduksi inovasi teknologi tertentu. (repelita VI, GBHN, 1993), (Feisal Tamin, 1995).

b. Daerah asal dalam ujud :

- Mengurangi "over carrying capacity" wilayah-wilayah tertentu dalam optimalisasi pendayagunaan sumberdaya.
- Mengurangi timbulnya korban jiwa, harta benda yang lebih parah bagi daerah-daerah tertentu yang selalu terancam bencana alam.
- Mengurangi jumlah penduduk miskin.

Dengan melihat ketimpangan- ketimpangan kepadatan penduduk regional, tekanan terhadap pendayagunaan lahan dan sumberdaya lainnya, pembangunan regional, kesejahteraan penduduk regional, upaya pemukiman dari daerah-daerah miskin dan kepadatan penduduk tinggi, rawan bencana ke daerah-daerah baru yang menjanjikan kesejahteraan yang *lebih baik* memang harus dilaksanakan.

### **BEBERAPA MODEL PEMUKIMAN**

Hal yang harus selalu diingat oleh perencana pemukiman adalah : pe-



mindahan manusia *tidak sama* dengan pemindahan barang. Motto ini mengandung makna bahwa "treatment" yang diberikan pada mereka yang dipindahkan haruslah manusiawi. Manusia adalah makhluk berbudaya dengan unsur cipta, rasa dan karsa yang melahirkan pola perilaku, persepsi dan aspirasi dipengaruhi pula oleh faktor-faktor internal ("personal factor" yang melekat pada diri seseorang seperti pendidikan, umur, jenis kelamin, pengalaman, beban tanggungan, mata pencaharian, penghasilan dan lain-lain sejenisnya), serta faktor-faktor eksternal (masyarakat disekitarnya, kondisi tempat tinggalnya, lingkungan alamnya, lingkungan fisik budayawi seperti penggunaan lahan, prasarana dan sarana transportasi dan lain sejenisnya).

Keterkaitan elemen faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal terhadap diri seseorang akan membentuk pribadi-pribadi khas, berbeda satu sama lain serta menelorkan pola-pola persepsi dan aspirasi terhadap lingkungannya. Khusus terhadap proses pemukiman, perencanaan sebaiknya memperhatikan "personal variation" ini karena hal tersebut mencerminkan variasi persepsi dan aspirasi terhadap pemukimnya, pada khususnya pemukiman baru. "target oriented policy" dalam pelaksanaan pemukiman tanpa mempertimbangkan variasi personal identik dengan upaya yang tidak manusiawi karena mengabaikan eksistensi

manusia sebagai makhluk berbudaya yang mempunyai persepsi dan aspirasi.

Berdasarkan uraian di atas, studi pemukiman dan permukiman perlu mendapat tempat tersendiri dalam menunjang suksesnya program pemukiman pada masa-masa yang akan datang khususnya pada Pembangunan Jangka Panjang II. Saat ini, program tersebut sudah mulai dirintis oleh Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada. Oleh karena studi pemukiman memusatkan analisisnya pada upaya pemukiman (memindahkan penduduk dari satu tempat tertentu yang lain = definisi pemukiman I) penduduk serta proses menempati daerah-daerah baru, maka paling tidak, ada 4 hal mendasar harus dipahami, yaitu :

- Pertama : mempelajari manusia sebagai subyek yang akan dipindahkan beserta latar belakang sosial, ekonomi dan budayanya.
- Kedua : mempelajari daerah asal dari mana penduduk bertempat tinggal terakhir termasuk didalamnya, keadaan fisiografi, keadaan sosial, ekonomi budaya, keadaan penggunaan lahan dan lain sejenisnya.
- Ketiga : mempelajari daerah tujuan, termasuk di dalamnya, keadaan fisiografi, keadaan sosial, ekonomi, budaya, keadaan penggunaan lahan

dan lain sejenisnya (Syarifuddin Akil, 1995).

Keempat : mempelajari proses pemindahan/organisasi pemindahan/pemukiman. Hal-hal yang berkaitan dengan organisasi institusional, prosedur pemukiman, biaya pemukiman, bekal pemukiman, hak-hak para pemukim, upaya penerangan tentang daerah-daerah baru apa adanya, persuasi untuk merintis kehidupan baru dan lain sejenisnya.

Keempat materi pokok tersebut secara langsung maupun tidak langsung berfungsi sebagai determinan proses pemukiman dan dari padanya akan dapat ditelorkan model-model pemukiman. Model-model pemukiman tersebut diharapkan memberi panduan "penduduk bagaimana cocok untuk daerah seperti apa". Dengan demikian, masing-masing individu selalu dikaitkan dengan persepsi dan aspirasinya dalam penyelenggaraan kehidupan barunya. Memang untuk kelompok-kelompok dengan latar belakang yang sama diharapkan mempunyai nilai kecocokan yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok-kelompok dengan latar belakang yang berbeda (ditinjau dari daerah asal maupun daerah tujuan). Keterikatan pemukim-pemukim baru dengan daerah asal (baik keterikatan sosial, ekonomi, budaya, fisik, psikologis) da-

lam beberapa hal masih nampak kuat dan hal ini sedikit banyak akan mempengaruhi tingkat kemapanan pemukim-pemukim baru.

Dengan mempertimbangkan uraian di atas berikut ini dikemukakan beberapa model induk pemukiman, dengan mempertimbangkan daerah asal dan daerah tujuan. Daerah dalam hal ini tidak boleh diartikan secara sempit, tetapi lebih cocok dengan sebutan "total region" secara utuh sebagai "Wilayah sistem" (Hadi Sabari, 1991 a & b). Untuk elaborasi, setiap model induk dapat dijabarkan sehingga diperoleh model-model pemukiman yang lebih detail. Dalam kesempatan ini hanya model-model induk saja yang disajikan. Dalam kesempatan lain, diharapkan adanya model-model pemukiman lebih detail sehingga proses perencanaan pemukiman dan implementasinya dapat dilaksanakan lebih akurat dengan optimalisasi hasil yang lebih baik.

Minimal ada 5 macam model pemukiman dengan mempertimbangkan kondisi umum daerah asal dan daerah tujuan sebagai wilayah-wilayah sistem. Dengan memerinci elemen-elemen wilayah sistem tersebut maka akan diperoleh lebih banyak model-model pemukiman. Sajian dalam tulisan ini sangat sederhana sifatnya yang nantinya diharapkan berguna sebagai titik tolak penciptaan model-model pemukiman detail (Hadi Sabari, 1987).



GAMBAR MODEL I



Ab : daerah asal dengan kondisi wilayah (b)  
 Tb : daerah tujuan dengan kondisi wilayah mirip dengan kondisi wilayah (b).

Model ini menunjukkan usaha pemukiman sekelompok penduduk dengan latar belakang kehidupan daerah tujuan yang mirip/sama dengan daerah asal. Model ini tidak mengharuskan "special treatment" bagi kelompok yang dipindahkan dalam rangka "ecological adaptation" pada daerah baru. Pemukiman-pemukiman dengan latar belakang kehidupan pertanian sawah berpengairan, misalnya, akan tidak merasa canggung ditempatkan/dimukimkan pada suatu daerah dengan latar belakang kehidupan pertanian yang sejenis. Pengertian "sama" dalam hal ini tidak harus diartikan sebagai identik/persis sama, karena sebenarnya tidak ada dua daerahpun atau lebih yang persis sama dalam wilayah sistem di permukaan bumi ini. Mungkin pengertiannya lebih mendekati keserupaan, karena nuansa-nuansa fisik dan non fisik selalu menyertainya. Nuansa-nuansa inilah yang dapat mendasari timbulnya "model-model pemukiman yang lain".

GAMBAR MODEL II



Ac : daerah asal dengan kondisi wilayah (c)  
 Td : daerah tujuan dengan kondisi wilayah (d)

Model ini menunjukkan usaha pemukiman dari kelompok penduduk tertentu yang mempunyai latar belakang kehidupan daerah asal yang sama sekali berbeda dengan daerah tujuan. Untuk jenis model ini, memang diperlukan "special treatment" untuk membantu proses adaptasi terhadap kondisi permukiman yang baru. Untuk pemindahan kelompok penduduk miskin asli dari daerah perkotaan yang telah dibesarkan dalam "urban environment" dengan segala predikat-predikatnya ke daerah permukiman baru yang umumnya bersifat "rural", maka upaya perubahan perilaku kehidupannya akan memakan waktu yang cukup lama. Latihan-latihan ketrampilan tertentu yang disesuaikan dengan kondisi daerah tujuan yang baru sangat diperlukan, disamping pembekalan mental untuk menghadapi suasana kehidupan yang baru (cash culture vs non cash culture), merupakan hal yang berat dirasakan.

MODEL GAMBAR III



Model ini menunjukkan suatu upaya pemukiman dari sekelompok penduduk yang oleh karena kepindahannya ke daerah lain yang berbeda kondisi lingkungannya telah menghasilkan pola perilaku yang berbeda dengan daerah asal (baik ekonomi, sosial dan budaya). Daerah antara (T<sub>r</sub>) yang ditempati telah mengubah perilaku sekelompok penduduk dengan warna perilaku yang baru. Walaupun daerah tujuan pemukiman yang belakangan mempunyai kondisi latar belakang wilayah yang mirip dengan daerah asal yang pertama

kali, sekelompok penduduk ini tetap memerlukan "special treatment" untuk "ecological adaptation" walaupun tidak seintensif pada model II, karena pada hakekatnya mereka telah mengenal cara-cara tertentu dalam beradaptasi terhadap lingkungan yang baru dan mirip dengan daerah asal yang pertama. Mengenai bentuk dan macam treatment yang akan dilakukan, perencanaan harus mengetahui latar belakang kehidupan pada daerah asal pertama, daerah antara dan daerah baru yang akan dimukiminya.

GAMBAR MODEL IV

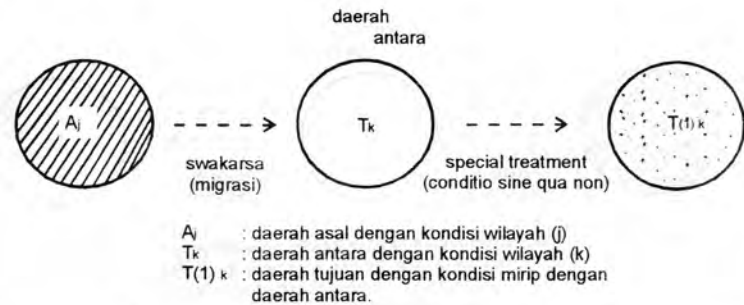


Model ini menunjukkan suatu upaya pemukiman dari sekelompok penduduk yang telah mengalami perubahan perilaku karena kepindahannya ke daerah antara (baru) dan kemudian akan dimukimkan pada dae-

rah lain yang mempunyai latar belakang geografis lain sama sekali, baik dengan daerah asal pertama kali maupun daerah antara. Seperti halnya dengan model II, maka "special treatments" merupakan suatu keharusan.



GAMBAR MODEL V



Model ini menunjukkan suatu upaya pemukiman dari sekelompok penduduk yang pernah pindah ke daerah tujuan antara dengan kondisi wilayah yang berbeda dengan daerah asal. Sedikit atau banyak, terpaksa atau tidak, berhasil atau gagal, kelompok penduduk ini telah melakukan adaptasi ke daerah lingkungan yang baru. Apabila kemudian kelompok penduduk tersebut dimukimkan pada daerah lain dengan kondisi wilayah yang mirip dengan daerah antara, maka kemampuan adaptasi ekologisnya akan berjalan lebih lancar dibandingkan dengan kelompok-kelompok pada model I atau IV.

Seperti telah disinggung pada bagian depan, elaborasi model-model yang telah dikemukakan di atas dapat dilaksanakan dengan mengacu pada nuansa-nuansa fisik, dan budaya baik daerah asal maupun daerah tujuan. Hal ini memang memungkinkan karena hal-hal tersebut dapat diketahui. Transmigrasi dengan corak bagaimana cocok untuk bentuk kehidupan bagaimana dapat dirumuskan sebagai

panduan untuk perencanaan pemukimannya. Pendekatan-pendekatan permukiman (*settlement approaches*) sebenarnya perlu dibahas pula, dan hal ini akan dilaksanakan pada kesempatan lain.

### KESIMPULAN

- (1) Proses pemukiman (pengertian I) bukan merupakan upaya spekulatif dalam artian menyerahkan nasib pemukim-pemukim baru dalam memperoleh tempatnya (*laissez-faire policy*), namun merupakan upaya yang terkoordinir untuk mencapai sasaran-sasaran seperti digariskan dalam Kebijakan Umum dan Khusus Pembangunan Transmigrasi dalam Pelita VI.
- (2) Pengembangan Transmigrasi Swakarsa mandiri akan mendapat sambutan yang menggembirakan apabila elemen-elemen wilayah daerah tujuan betul-betul menjadi faktor-faktor menarik untuk bermukim.
- (3) Mempelajari elemen-elemen wilayah sistem daerah-daerah tujuan

sama pentingnya dengan mempelajari elemen-elemen wilayah daerah asal karena dapat untuk mengetahui variasi persepsi dan aspirasi penduduk terhadap lingkungannya.

- (4) Pembangunan model pemukiman, mendesak dipikirkan elaborasinya untuk mengantisipasi permasalahan pemukiman dan permukiman

an yang timbul di masa yang akan datang.

- (5) Kehadiran paradigma perencanaan pemukiman memang sangat diharapkan dengan tujuan menyatukan pemahaman dan implementasi daripada perencanaan itu sendiri sehingga optimalisasi hasil perencanaan dapat dicapai.

## REFERENSI

- Feisal Tamin, (1995) *Perencanaan Tata Ruang Wilayah & Kawasan Dalam Rangka Pelaksanaan Program Transmigrasi yang Terintegrasi Dengan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Dirjen. Pemukiman & lingkungan Dep. Transmigrasi & PPH.
- Gorys Keraf, (1978) *Tata Bahasa Indonesia*. Ende : Nusa Indah.
- Hadi Sabari Yunus, (1987) *Geografi Permukiman dan, Beberapa Permasalahan Permukiman di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Geografi UGM.
- Hadi Sabari Yunus, (1989) *"Subject Matter" dan Metode Penelitian Geografi Permukiman Kota*. Yogyakarta : Fakultas Geografi UGM.
- Hadi Sabari Yunus, (1991) *Konsepsi Planologi : Pendekatan sistem dan Survei Terpadu*. Yogyakarta: P.T Hardana.
- Hadi Sabari Yunus, (1991) *Konsepsi Wilayah dan Prinsip Pewilayahan*. Yogyakarta : P.T Hardana.
- Nidang Sudaryat dan Hanapi Kartasasmita, (1986) *Ringkasan Bahasa Indonesia*. Bandung : Ganeca Exact.
- Suwono Yudohusodo, (1985) *Pengarahan Lokakarya Perencanaan Pemukiman Transmigrasi*. Jakarta: Dept. Transmigrasi & Pemukiman Perambah Hutan R.I
- Syaifuldin Akil, (1985) *Keterkaitan Rencana Tata Ruang Propinsi & Kabupaten Dengan Perencanaan Wilayah Transmigrasi*. Jakarta : Dirjen. Pemukiman & Lingkungan Dept. Trasmigrasi dan PPH.