

**" Kajian Normatif Efektivitas Hukum Transmigrasi terhadap
Penanggulangan Kemiskinan di Kalimantan "**
*" Normative Study of the Effectiveness of Transmigration Law on Poverty
Alleviation in Kalimantan "*

Muhammad Doing^{1*}, Petrus Musa², Surianto^{3*}, Trifonia Nita Teliana⁴, Maria Eka Resti⁵,

Email : doing@upb.ac.id, petrusmusa61@gmail.com, suriantoesha@gmail.com,
trifonianita13@gmail.com, mariaekaristirim13302@gmail.com

^{1,2,3,4,5} Universitas Panca Bhakti, Indonesia

Coessponding author : suriantoesha@gmail.com

History: Submitted: 29 Juni 2026, Revised: 10 Juli 2026, Accepted: 3 Agustus 2026

ABSTRAK

Kemiskinan tetap menjadi persoalan struktural di Kalimantan meski program transmigrasi telah berjalan puluhan tahun sebagai instrumen hukum pemerataan penduduk dan pengentasan kemiskinan. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian terus diperbarui melalui peraturan pelaksana terbaru, namun efektivitasnya dalam menekan kemiskinan belum banyak dikaji secara normatif. Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas norma hukum dalam Undang-Undang Ketransmigrasian sebagai instrumen pengentasan kemiskinan di Kalimantan melalui kajian normatif atas kesenjangan antara regulasi dan implementasinya. Penelitian ini menggunakan desain penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, analitis, dan komparatif, yang menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier terkait ketransmigrasian di Kalimantan. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi kekosongan, konflik, dan ketidakjelasan norma, lalu menguji konsistensinya secara vertikal dan horizontal antara undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa rumusan tujuan kesejahteraan dalam undang-undang bersifat umum tanpa indikator kemiskinan yang terukur, sementara peraturan pelaksana terbaru masih berorientasi administratif dan belum memuat mekanisme evaluasi dampak. Tingkat kemiskinan antarprovinsi Kalimantan bervariasi meski berada di bawah payung hukum yang sama, dan pengakuan konstitusional atas hak ulayat belum diikuti perlindungan yang efektif dalam praktik penguasaan lahan transmigrasi. Efektivitas hukum ketransmigrasian di Kalimantan lebih ditentukan oleh kejelasan substansi norma dan kapasitas regulasi daerah daripada oleh keberadaan undang-undang itu sendiri. Temuan ini mengindikasikan bahwa perbaikan kebijakan pengentasan kemiskinan melalui transmigrasi perlu menggabungkan penguatan substansi hukum dengan peningkatan kapasitas kelembagaan daerah secara bersamaan.

Kata kunci: Efektivitas Hukum; Kebijakan Transmigrasi; Penanggulangan Kemiskinan; Kajian Normatif; Kalimantan.

PENDAHULUAN

Kemiskinan tetap menjadi persoalan struktural yang membebani pembangunan nasional Indonesia. Pemerintah merancang program transmigrasi sejak awal abad ke-20 sebagai instrumen pemerataan penduduk sekaligus jalan keluar dari kemiskinan di Pulau Jawa. Kebijakan ini dikukuhkan secara hukum melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009. Kalimantan menjadi salah satu tujuan utama penempatan transmigran karena ketersediaan

lahan yang luas dan kepadatan penduduk yang rendah. Regulasi ini terus disesuaikan melalui peraturan pelaksana terbaru, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024, yang menandakan bahwa negara masih memandang transmigrasi sebagai kebijakan strategis untuk menekan kemiskinan dan mempersempit ketimpangan antarwilayah.

Pertanyaan mendasar yang muncul dari kerangka hukum ini adalah apakah norma dalam Undang-Undang Ketransmigrasian benar-benar efektif menekan angka kemiskinan, atau justru berhenti sebagai regulasi normatif tanpa daya paksa di lapangan. Pertanyaan ini penting karena efektivitas hukum tidak cukup diukur dari keberadaan pasal, melainkan dari kesesuaian antara norma, penegakan, dan dampak nyata bagi masyarakat sasaran kebijakan. Ketimpangan antara tujuan undang-undang dan hasil di lapangan berpotensi melahirkan persoalan hukum baru, termasuk sengketa lahan dan konflik dengan masyarakat adat. Menjawab pertanyaan ini akan menentukan apakah pembaruan regulasi cukup dilakukan pada tataran teknis, atau justru memerlukan perubahan mendasar pada desain hukum ketransmigrasian itu sendiri.

Data terbaru menunjukkan tingkat kemiskinan di Kalimantan Timur turun menjadi 5,51 persen pada September 2024, menurun 0,27 persen poin dibandingkan periode sebelumnya (BPS Provinsi Kalimantan Timur, 2025). Kalimantan Selatan mencatat tren serupa, dengan angka kemiskinan turun menjadi 4,11 persen pada 2024 (BPS Provinsi Kalimantan Selatan, 2024). Sebaliknya, Kalimantan Barat masih mencatat persentase kemiskinan tertinggi di antara provinsi-provinsi Kalimantan, yaitu 6,25 persen pada September 2024, meski trennya menurun dalam lima tahun terakhir (BPS Provinsi Kalimantan Barat, 2025). Di sisi kelembagaan, Kementerian Transmigrasi menegaskan tidak ada lagi penempatan transmigran dari luar provinsi ke Kalimantan Tengah dan mengalihkan program ke skema pemberdayaan masyarakat lokal (Kementerian Transmigrasi Republik Indonesia, 2025). Di tengah pembaruan regulasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024, konflik agraria antara transmigran, korporasi, dan masyarakat hukum adat Dayak tetap berlangsung akibat tumpang tindih antara hukum adat dan hukum positif (Samho & Purwadi, 2023).

Penelitian ini memberi kontribusi pada kajian hukum ketransmigrasian yang selama ini didominasi pendekatan sosiologis dan administratif, bukan pendekatan normatif yang menilai konsistensi antara norma dan tujuan hukum (Melati, 2024). Kajian atas kesenjangan regulasi dan implementasi ini melengkapi studi terdahulu tentang pengembangan kawasan transmigrasi yang cenderung berhenti pada aspek perencanaan pembangunan, bukan evaluasi hukum (Vira Ningsih & Najamuddin, 2021). Hasil kajian ini juga relevan sebagai pembandingan terhadap evaluasi kebijakan pengentasan kemiskinan di wilayah lain, termasuk pergeseran dari bantuan sosial ke pemberdayaan ekonomi yang lebih dahulu diuji di Kota Singkawang (Listiyadi, 2026). Secara praktis, penelitian ini menyumbang rekomendasi bagi pembuat kebijakan untuk memperkuat perlindungan hukum masyarakat adat, agar transmigrasi tidak terus memicu sengketa lahan baru (Sangalang, 2025).

Uraian di atas menunjukkan bahwa persoalan efektivitas hukum ketransmigrasian belum banyak dikaji secara normatif, meski data lapangan dan

regulasi terus berkembang. Studi terdahulu lebih banyak menyoroti dampak sosial-ekonomi transmigrasi (Vira Ningsih & Najamuddin, 2021; Melati, 2024) atau konflik agraria yang menyertainya (Samho & Purwadi, 2023; Sangalang, 2025), sementara evaluasi atas norma hukum itu sendiri masih jarang menjadi fokus utama. Bagian tinjauan pustaka berikut akan menelusuri lebih jauh kerangka teori efektivitas hukum dan studi-studi terdahulu tersebut, sebagai landasan untuk membangun kerangka analisis normatif dalam penelitian ini.

1. Teori dan Konsep Dasar

Teori sistem hukum menjelaskan efektivitas hukum melalui tiga unsur yang saling terkait, yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum, sebagai kerangka untuk menilai sejauh mana aturan tertulis benar-benar bekerja di masyarakat (Friedman, 1975). Dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia, konsep semi-autonomous social field menegaskan bahwa hukum adat tetap berfungsi sebagai sistem yang relatif otonom dan terus bernegosiasi dengan hukum negara, bukan sekadar tunduk di bawahnya (Moore, 1973). Pendekatan kemiskinan multidimensi menilai kesejahteraan bukan hanya dari pendapatan, melainkan juga dari akses pendidikan, kesehatan, dan kepemilikan aset produktif, sehingga relevan untuk mengukur dampak kebijakan relokasi penduduk (Alkire & Foster, 2011). Kerangka tata kelola pembangunan desa menempatkan organisasi masyarakat sebagai aktor penentu keberhasilan program negara di tingkat lokal, termasuk di kawasan transmigrasi (Nurlinah & Haryanto, 2024). Konsep pergeseran paradigma kebijakan menunjukkan bahwa program relokasi penduduk berkembang dari model rekayasa sosial yang seragam menuju pendekatan yang lebih kontekstual dan partisipatif (Potter, 2012).

2. Perkembangan Historis Topik

Program transmigrasi bermula pada 1905 di Lampung sebagai bagian dari politik etis pemerintah kolonial Belanda, yang memindahkan penduduk dari Jawa yang padat ke wilayah luar Jawa yang jarang penduduknya (Levang & Sevin, 1989). Sejak dekade 1970-an, ekspansi kawasan transmigrasi mulai dikaitkan dengan tekanan terhadap hutan tropis dan perubahan tata guna lahan di pulau-pulau tujuan (Fearnside, 1997). Pada era Orde Baru, program ini berkembang menjadi proyek pembangunan berskala besar yang terjalin dengan kepentingan geopolitik dan pembiayaan lembaga donor internasional (Simpson, 2021). Memasuki awal 2000-an, penelitian mendokumentasikan bagaimana keputusan di tingkat pusat memengaruhi penghidupan masyarakat lokal, terutama ketika kebijakan transmigrasi berpotongan dengan konversi hutan industri (O'Connor, 2004). Setelah era otonomi daerah, posisi transmigran dalam jaringan sosial-ekonomi pedesaan ikut bergeser, dari sekadar penerima manfaat proyek negara menjadi aktor yang lebih aktif dalam relasi ekonomi lokal (Pratiwi, Matous, & Martinus, 2022).

3. Dampak Ekonomi Transmigrasi terhadap Kemiskinan

Kajian multidimensi di Gorontalo menemukan bahwa tingkat kemiskinan rumah tangga transmigran cenderung lebih rendah dibandingkan rumah tangga lokal (Murtisari, Irham, Mulyo, & Waluyati, 2022). Semakin lama

masa penempatan transmigran, semakin besar peluang penurunan kemiskinan di wilayah tersebut (Murtisari et al., 2022). Penelitian lain berbasis data pendapatan dan ketenagakerjaan menemukan bahwa dampak transmigrasi terhadap kesejahteraan ekonomi tetap positif meski literatur terdahulu kerap menilainya secara kualitatif dan tidak konklusif (Wicaksono, Akbar, & Ahmad, 2026). Status kepemilikan lahan yang belum berkekuatan hukum tetap menjadi kendala utama yang membatasi manfaat ekonomi penuh dari program ini bagi transmigran (Murtisari et al., 2022). Perubahan posisi migran dalam jaringan pengetahuan komunitas turut memengaruhi kapasitas mereka mengakses peluang ekonomi baru di luar sektor pertanian (Pratiwi et al., 2022). Secara keseluruhan, literatur ini menunjukkan bahwa transmigrasi berpotensi menekan kemiskinan, tetapi manfaatnya tidak merata dan sangat bergantung pada kepastian status lahan serta lama waktu penempatan.

4. Efektivitas Implementasi Kebijakan dan Tata Kelola

Efektivitas pembangunan kawasan transmigrasi banyak ditentukan oleh peran organisasi masyarakat desa, bukan semata oleh kebijakan negara (Nurlinah & Haryanto, 2024). Sebelum era ini, sejumlah kajian melaporkan keraguan atas keberhasilan pembangunan desa transmigrasi, termasuk kegagalan pendekatan developmentalisme baru (Nurlinah & Haryanto, 2024). Studi banding di dua desa Jeneponto menunjukkan bahwa tata kelola lokal pascadesentralisasi tetap diwarnai pola migrasi lama yang belum sepenuhnya berubah meski kerangka pembangunan sudah baru (Nurlinah, Haryanto, & Sunardi, 2020). Pergeseran dari kebijakan transmigrasi konvensional menuju paradigma baru di Kalimantan menunjukkan penekanan yang lebih besar pada kesesuaian lahan dan keterlibatan pemerintah daerah (Potter, 2012). Pembentukan kawasan sumber daya baru di wilayah frontier Indonesia sering kali melibatkan negosiasi rumit antara kepentingan negara, investor, dan masyarakat setempat (Mukrimin & Acciaioli, 2023). Temuan-temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan transmigrasi lebih ditentukan oleh kualitas tata kelola dan partisipasi lokal daripada oleh kelengkapan regulasi semata.

5. Dimensi Ekologis dan Konflik Sumber Daya

Ekspansi kawasan transmigrasi sejak awal telah dikaitkan dengan deforestasi dan hilangnya keanekaragaman hayati di wilayah penempatan (Fearnside, 1997). Ekspansi perkebunan kelapa sawit yang menyertai pembukaan lahan baru turut menimbulkan dampak sosial terbalik bagi komunitas lokal, termasuk hilangnya akses terhadap sumber daya hutan (Pahmi, Gunawan, Iskandar, & Soemarwoto, 2023). Pembentukan wilayah sumber daya baru di kawasan frontier sering melahirkan konflik penguasaan lahan antara aktor negara, korporasi, dan masyarakat setempat (Mukrimin & Acciaioli, 2023). Praktik pengelolaan hutan adat oleh masyarakat Dayak Iban di Kalimantan Barat menunjukkan model keberlanjutan ekologis yang justru terancam oleh ekspansi kawasan produksi (Leo, Supriatna, Mizuno, & Margules, 2022). Rangkaian temuan ini memperlihatkan bahwa dimensi ekologis transmigrasi tidak dapat

dipisahkan dari persoalan penguasaan lahan dan sering menjadi sumber konflik baru.

6. Hak Masyarakat Adat dan Perlindungan Hukum

Instrumen hukum internasional, termasuk kovenan hak sipil-politik dan hak ekonomi-sosial-budaya, menegaskan kewajiban negara melindungi hak budaya masyarakat adat atas tanah leluhur mereka (Fahmi, 2024). Perlindungan atas tanah adat menjadi prasyarat bagi keberlangsungan budaya masyarakat adat di Indonesia, sehingga tidak dapat dipisahkan dari perlindungan hak kultural itu sendiri (Fahmi, 2024). Kontestasi sumber daya alam antara negara, investor asing, dan masyarakat adat memperlihatkan bahwa nasionalisme sumber daya dalam regulasi Indonesia belum sepenuhnya mengakomodasi hak masyarakat adat (Kadir & Murray, 2019). Secara historis, pengakuan hak atas tanah adat di Indonesia terus bergeser mengikuti perubahan rezim hukum kolonial dan pascakolonial, tanpa pernah sepenuhnya tuntas (McWilliam, 2006). Pola pengelolaan hutan adat Dayak Iban turut memperlihatkan bahwa pengakuan normatif atas hak adat belum otomatis diikuti perlindungan praktis di lapangan (Leo et al., 2022). Studi-studi ini secara konsisten menunjukkan kesenjangan antara pengakuan hukum atas hak masyarakat adat dan implementasinya di wilayah yang menjadi sasaran kebijakan transmigrasi.

7. Perspektif Historis dan Politik Transmigrasi

Sebagai kebijakan yang lahir dari kepentingan kolonial, transmigrasi sejak awal dirancang untuk mengatasi tekanan demografi di Jawa sekaligus memperluas kontrol negara atas wilayah luar Jawa (Levang & Sevin, 1989). Pada masa Orde Baru, program ini menjadi bagian dari agenda pembangunan nasional yang dibiayai sebagian oleh lembaga donor internasional, sehingga sarat kepentingan geopolitik (Simpson, 2021). Keputusan-keputusan kebijakan di tingkat pusat kerap berbenturan dengan kepentingan konversi hutan industri, yang pada gilirannya memengaruhi penghidupan masyarakat lokal di wilayah penempatan (O'Connor, 2004). Transisi dari paradigma lama menuju paradigma baru transmigrasi di Kalimantan menandai pengakuan bahwa pendekatan seragam gaya Orde Baru tidak lagi memadai untuk konteks pascadesentralisasi (Potter, 2012). Rangkaian perkembangan ini menunjukkan bahwa transmigrasi tidak pernah menjadi kebijakan yang netral secara politik, melainkan senantiasa terkait dengan kepentingan kekuasaan negara atas wilayah dan penduduknya.

8. Kesejahteraan Sosial dan Tata Kelola Desa Transmigrasi

Keberadaan organisasi masyarakat desa seperti kelompok perempuan dan karang taruna terbukti mampu meredam sebagian kegagalan sistemik pembangunan yang dipimpin negara di kawasan transmigrasi (Nurlinah & Haryanto, 2024). Pengalaman di dua desa Jeneponto menunjukkan bahwa pola governansi lama tetap bertahan meski kerangka kebijakan desa telah diperbarui secara formal (Nurlinah et al., 2020). Bukti dari data pendapatan dan ketenagakerjaan memperlihatkan bahwa sebagian desa transmigrasi

mengalami perubahan struktur pekerjaan akibat perdagangan antarwilayah dengan permukiman tetangga (Wicaksono et al., 2026). Perbedaan tingkat deprivasi antara rumah tangga transmigran dan lokal paling menonjol pada dimensi pendidikan, yang menjadi agenda besar bagi pemerintah daerah tujuan (Murtisari et al., 2022). Temuan-temuan ini menegaskan bahwa kesejahteraan sosial di kawasan transmigrasi terbentuk melalui interaksi antara kebijakan negara, kapasitas kelembagaan lokal, dan struktur ekonomi yang terus berubah.

Penelitian terdahulu telah banyak mengkaji dampak sosial-ekonomi dan ekologis transmigrasi, serta pengakuan hak masyarakat adat, melalui pendekatan empiris dan sosiologis (Murtisari et al., 2022; Fahmi, 2024). Namun, evaluasi normatif yang menguji konsistensi antara norma dalam Undang-Undang Ketransmigrasian dan tujuan pengentasan kemiskinan itu sendiri masih jarang menjadi fokus utama penelitian. Penelitian ini memberi kebaruan berupa kerangka analisis normatif yang menghubungkan efektivitas hukum ketransmigrasian secara langsung dengan capaian pengentasan kemiskinan di Kalimantan, sebuah sudut pandang yang belum banyak diisi oleh literatur internasional yang ada.

PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana konsistensi norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian dan peraturan pelaksanaannya dalam merumuskan indikator penanggulangan kemiskinan yang terukur di Kalimantan?
2. Sejauh mana efektivitas implementasi kebijakan ketransmigrasian di Kalimantan dalam menekan kemiskinan, ditinjau dari kesenjangan antara norma hukum, kapasitas regulasi daerah, dan perlindungan hak masyarakat adat?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai sistem norma otonom dan mengkajinya dari aspek teori, asas, sistematika, serta konsistensi antarperaturan, tanpa bertumpu pada data lapangan sebagai sumber utama (Marzuki, 2011; Soekanto & Mamudji, 2001). Penelitian ini menggabungkan empat pendekatan yang saling melengkapi. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024, guna melihat apakah norma di dalamnya secara tertulis memang diarahkan pada pengentasan kemiskinan. Pendekatan konseptual (conceptual approach) digunakan untuk membingkai analisis melalui konsep efektivitas hukum dan konsep kemiskinan multidimensi, sehingga penilaian tidak berhenti pada legalitas formal semata. Pendekatan analitis (analytical approach) dipakai untuk menguji konsistensi indikator penanggulangan kemiskinan yang termuat dalam undang-undang, peraturan pemerintah, dan pedoman teknis kementerian

terkait transmigrasi di Kalimantan, sekaligus menelusuri faktor-faktor yang menyebabkan disparitas pengaturan antara level pusat dan level daerah. Pendekatan komparatif (comparative approach) digunakan untuk membandingkan pengaturan dan praktik implementasi kebijakan transmigrasi di beberapa provinsi Kalimantan, serta membandingkan rezim hukum lama (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997) dengan rezim hukum yang berlaku saat ini. Kombinasi keempat pendekatan ini dipilih agar penelitian mampu menjawab bukan hanya apakah norma hukum ketransmigrasian efektif, tetapi juga mengapa kesenjangan implementasi itu terjadi.

1. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum sebagaimana lazim dalam penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2001)

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (khususnya Pasal 18B, Pasal 28I, dan Pasal 33)
- 2) Undang-Undang Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
- 4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024
- 6) Peraturan menteri dan peraturan daerah terkait penyelenggaraan transmigrasi di provinsi-provinsi Kalimantan

b. Bahan Hukum Sekunder

- 1) Buku teks hukum
- 2) Artikel jurnal nasional dan internasional
- 3) Laporan resmi lembaga seperti Badan Pusat Statistik dan Kementerian Transmigrasi

c. Bahan Hukum Tersier

- 1) Kamus hukum
- 2) Ensiklopedia hukum
- 3) Indeks peraturan perundang-undangan

2. Analisis

Analisis dilakukan melalui teknik analisis hukum normatif yang berfokus pada tiga isu utama, yaitu kekosongan norma, konflik antarnorma, dan ketidakjelasan norma (Marzuki, 2011).

- a. Inventarisasi bahan hukum, yaitu mengumpulkan seluruh peraturan perundang-undangan dan pedoman teknis yang mengatur transmigrasi dan pengentasan kemiskinan di Kalimantan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

- b. Sistematisasi bahan hukum ke dalam kategori tematik, misalnya norma tentang hak atas lahan transmigran, norma tentang perlindungan masyarakat adat, dan norma tentang indikator keberhasilan pengentasan kemiskinan, sehingga pola pengaturan pada tiap tema dapat dibandingkan.
- c. Analisis konsistensi vertikal dan horizontal, yaitu menguji apakah indikator penanggulangan kemiskinan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024, pedoman teknis kementerian, serta peraturan daerah di masing-masing provinsi Kalimantan, sebagai contoh konkretnya sama seperti menelusuri konsistensi indikator risiko dalam berbagai regulasi Proyek Strategis Nasional
- d. Identifikasi disparitas pengaturan, dengan menandai pasal atau ketentuan yang tumpang tindih, saling bertentangan, atau tidak memiliki padanan pelaksana di tingkat daerah, sekaligus menelusuri faktor penyebabnya, seperti perbedaan definisi operasional kemiskinan antarlembaga, lambannya penyusunan peraturan pelaksana di daerah, atau lemahnya koordinasi antara kementerian dan pemerintah provinsi.
- e. Interpretasi hukum menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menemukan makna norma yang paling sesuai dengan tujuan pengentasan kemiskinan. Langkah terakhir adalah penarikan preskripsi, yaitu merumuskan simpulan normatif sekaligus rekomendasi perbaikan regulasi berdasarkan pola kesenjangan yang ditemukan sepanjang proses analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Analisis terhadap Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024, serta peraturan turunannya di provinsi-provinsi Kalimantan menghasilkan gambaran umum bahwa kerangka hukum ketransmigrasian secara tekstual memang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan, tetapi mekanisme pengukuran keberhasilannya tidak dirumuskan secara eksplisit. Pendekatan perundang-undangan menunjukkan bahwa istilah kesejahteraan dalam undang-undang bersifat umum dan tidak dijabarkan lebih lanjut dalam indikator yang terukur. Pendekatan konseptual mengungkap kesenjangan antara definisi kemiskinan yang dianut regulasi (berorientasi pendapatan dan aset) dengan pendekatan kemiskinan multidimensi yang berkembang dalam literatur akademik. Pendekatan analitis menemukan bahwa pedoman teknis di tingkat kementerian dan pemerintah daerah tidak selalu konsisten menerjemahkan tujuan undang-undang ke dalam target operasional. Pendekatan komparatif antarprovinsi Kalimantan

memperlihatkan bahwa kecepatan penyusunan peraturan pelaksana daerah sangat bervariasi, sehingga capaian pengentasan kemiskinan pun berbeda-beda meski payung hukumnya sama.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 merumuskan transmigrasi sebagai perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan, sementara Pasal 1 angka 3 mendefinisikan transmigran sebagai warga negara yang berpindah secara sukarela ke kawasan transmigrasi. Rumusan ini menunjukkan bahwa tujuan kesejahteraan memang tercantum sejak definisi awal, tetapi tidak diikuti indikator kuantitatif dalam batang tubuh undang-undang itu sendiri. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024 memperbarui ketentuan pelaksana, namun sebagian besar substansinya masih berfokus pada aspek administratif penempatan, bukan pada mekanisme evaluasi dampak kemiskinan pascapenempatan. Pada level lapangan, data Badan Pusat Statistik menunjukkan variasi capaian antarprovinsi Kalimantan, dengan Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan mencatat penurunan kemiskinan yang konsisten (BPS Provinsi Kalimantan Timur, 2025; BPS Provinsi Kalimantan Selatan, 2024), sementara Kalimantan Barat tetap mencatat angka kemiskinan tertinggi di antara provinsi Kalimantan (BPS Provinsi Kalimantan Barat, 2025). Pada sisi lain, kajian atas konflik lahan antara masyarakat adat Dayak dan perusahaan perkebunan menunjukkan bahwa pengakuan konstitusional atas hak ulayat belum diikuti mekanisme perlindungan yang efektif dalam praktik penguasaan lahan (Samho & Purwadi, 2023; Sangalang, 2025).

Temuan ini sejalan dengan teori sistem hukum yang menegaskan bahwa efektivitas hukum tidak cukup diukur dari keberadaan norma tertulis, melainkan juga dari kejelasan substansi dan kesiapan struktur penegakannya (Friedman, 1975). Kesenjangan antara rumusan kesejahteraan yang umum dan ketiadaan indikator terukur memperkuat argumen bahwa persoalan utama bukan pada eksistensi hukum, melainkan pada substansinya yang belum operasional. Temuan mengenai lemahnya perlindungan hak ulayat juga selaras dengan konsep semi-autonomous social field, yang menjelaskan bahwa hukum adat tetap berfungsi sebagai sistem otonom yang terus bernegosiasi dengan hukum negara, alih-alih otomatis tunduk kepadanya (Moore, 1973). Dibandingkan dengan penelitian Murtisari et al. (2022) di Gorontalo yang menemukan bahwa transmigrasi cenderung menurunkan kemiskinan rumah tangga transmigran, temuan di Kalimantan menunjukkan pola yang lebih beragam, karena keberhasilan penurunan kemiskinan sangat bergantung pada kesiapan regulasi daerah, bukan semata pada keberadaan program transmigrasi itu sendiri.

B. Hasil Pembahasan

Berdasarkan hasil temuan diatas secara langsung menjawab rumusan masalah yang diajukan pada bagian pendahuluan, yaitu apakah norma hukum dalam Undang-Undang Ketrasmigrasian benar-benar efektif menekan kemiskinan di Kalimantan atau justru berhenti sebagai regulasi normatif tanpa daya paksa di lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa jawabannya berada di antara keduanya: norma hukum memang memuat arah kebijakan yang benar, tetapi lemah pada aspek substansi dan mekanisme evaluasi, sehingga efektivitasnya sangat bergantung pada kapasitas pelaksana di daerah. Temuan ini menegaskan bahwa persoalan utama bukan pada ketiadaan hukum, melainkan pada kualitas norma dan konsistensi implementasinya, sesuai dengan tujuan penelitian untuk menilai kesenjangan antara regulasi dan praktik di Kalimantan.

1. Ketidaktepatan Indikator Kesejahteraan dalam Norma Ketrasmigrasian
Rumusan tujuan kesejahteraan dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tergolong umum, sesuai dengan ciri norma yang lemah pada aspek substansi menurut teori sistem hukum (Friedman, 1975). Ketiadaan indikator kemiskinan yang terukur ini kontras dengan pendekatan kemiskinan multidimensi yang menuntut penetapan dimensi dan ambang batas yang jelas agar dapat dievaluasi secara konsisten (Alkire & Foster, 2011). Studi empiris di Gorontalo justru berhasil mengukur dampak transmigrasi terhadap kemiskinan secara rinci melalui indikator pendidikan, kesehatan, dan penghidupan, yang menunjukkan bahwa indikator semacam itu sebenarnya dapat dirumuskan (Murtisari et al., 2022). Ketiadaan indikator serupa dalam norma hukum pusat membuat evaluasi keberhasilan kebijakan sulit dilakukan secara objektif. Kesenjangan antara ambisi normatif dan minimnya instrumen pengukuran ini menjadi akar dari sebagian besar persoalan implementasi yang ditemukan dalam penelitian ini.
2. Peraturan Pelaksana yang Berorientasi Administratif
Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024 memperbarui banyak aspek teknis penyelenggaraan transmigrasi, tetapi tetap berpusat pada prosedur penempatan dan administrasi kependudukan. Pola ini sejalan dengan temuan bahwa keputusan kebijakan tidak otomatis diterjemahkan menjadi layanan publik yang andal tanpa mekanisme evaluasi dampak yang jelas (Setiawan, Tjiptoherijanto, Mahi, & Khoirunurrofik, 2022). Kajian atas kebijakan pembangunan kawasan transmigrasi juga menunjukkan kecenderungan yang sama, yaitu regulasi lebih banyak mengatur aspek perencanaan fisik daripada evaluasi kesejahteraan pascapenempatan (Vira Ningsih & Najamuddin, 2021). Peran organisasi masyarakat desa justru

terbukti lebih menentukan keberhasilan program di lapangan dibandingkan kelengkapan aturan administratif semata (Nurlinah & Haryanto, 2024). Pola ini memperkuat argumen bahwa pembaruan regulasi teknis belum menyentuh persoalan mendasar, yaitu ketiadaan mekanisme evaluasi dampak kemiskinan yang sistematis.

3. Disparitas Capaian di Bawah Payung Hukum yang Sama

Data menunjukkan bahwa Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan mencatat penurunan kemiskinan yang konsisten, sementara Kalimantan Barat tetap mencatat angka tertinggi di antara provinsi Kalimantan (BPS Provinsi Kalimantan Timur, 2025; BPS Provinsi Kalimantan Selatan, 2024; BPS Provinsi Kalimantan Barat, 2025). Disparitas semacam ini konsisten dengan temuan bahwa efektivitas kebijakan fiskal dan pembangunan daerah sangat bervariasi tergantung kapasitas pemerintah lokal, meski payung hukum nasionalnya sama (Siburian, 2022). Kapasitas kelembagaan daerah, bukan norma pusat, terbukti menjadi faktor penentu utama kualitas layanan publik dalam rezim desentralisasi Indonesia (Setiawan et al., 2022). Perbedaan ini menegaskan bahwa keseragaman hukum tidak serta-merta menghasilkan keseragaman hasil kebijakan. Pola ini memperlihatkan bahwa efektivitas hukum ketransmigrasian perlu dinilai secara kontekstual per provinsi, bukan sebagai satu kesatuan nasional yang homogen.

4. Kesenjangan antara Pengakuan Normatif dan Perlindungan Praktid Hak Ulayat

Instrumen hukum internasional menegaskan kewajiban negara melindungi hak budaya masyarakat adat atas tanah leluhur, termasuk di Indonesia (Fahmi, 2024). Namun demikian, kontestasi sumber daya alam antara negara, investor, dan masyarakat adat memperlihatkan bahwa pengakuan tersebut belum diikuti kepastian hukum yang memadai (Kadir & Murray, 2019). Kajian atas konflik lahan sawit di Kalimantan Barat juga menemukan bahwa pengakuan konstitusional atas hak ulayat belum terwujud dalam perlindungan hukum yang efektif di lapangan (Samho & Purwadi, 2023). Kondisi ini sejalan dengan konsep semi-autonomous social field, yang menjelaskan bahwa hukum adat tetap beroperasi sebagai sistem tersendiri yang terus bernegosiasi, bukan otomatis tunduk pada hukum negara (Moore, 1973). Sengketa hak ulayat yang berlanjut di kawasan transmigrasi, seperti kasus Kinipan, menegaskan bahwa kesenjangan ini bersifat struktural dan berulang (Sangalang, 2025).

5. Variasi Kapasitas Regulasi Daerah

Kecepatan pemerintah daerah menyusun peraturan pelaksana sangat bervariasi, sejalan dengan temuan bahwa efektivitas kebijakan

desentralisasi fiskal berbeda-beda tergantung kapasitas pemerintah lokal (Siburian, 2022). Daerah dengan kapasitas birokrasi yang lebih kuat cenderung lebih cepat menyelaraskan kebijakan lokal dengan norma pusat, sebagaimana ditemukan dalam kajian kapasitas pemerintah daerah dan layanan publik (Setiawan et al., 2022). Studi di dua desa Jeneponto turut menunjukkan bahwa pola tata kelola lama dapat bertahan meski kerangka kebijakan telah diperbarui secara formal (Nurlinah, Haryanto, & Sunardi, 2020). Pergeseran paradigma transmigrasi di Kalimantan menuntut penyesuaian regulasi daerah yang tidak selalu dapat diikuti secara serentak oleh semua provinsi (Potter, 2012). Variasi kapasitas ini pada akhirnya menjelaskan mengapa norma hukum yang sama dapat menghasilkan kecepatan implementasi yang berbeda di tiap wilayah.

6. Ketidaksinkronan antara Capaian Ekonomi dan Resolusi Konflik Agraria
Ekspansi perkebunan kelapa sawit yang menyertai pembukaan kawasan transmigrasi terbukti menimbulkan dampak sosial terbalik bagi komunitas lokal meski secara agregat mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah (Pahmi, Gunawan, Iskandar, & Soemarwoto, 2023). Pembentukan kawasan sumber daya baru di wilayah frontier kerap melahirkan konflik penguasaan lahan yang berjalan terpisah dari indikator makro seperti penurunan angka kemiskinan (Mukrimin & Acciaioli, 2023). Studi multidimensi di Gorontalo menemukan penurunan kemiskinan rumah tangga transmigran tanpa secara khusus mengevaluasi status konflik lahan di wilayah yang sama (Murtisari et al., 2022). Pola ini memperkuat argumen bahwa perlindungan hak atas tanah leluhur memerlukan instrumen hukum tersendiri, terlepas dari capaian ekonomi kebijakan transmigrasi (Fahmi, 2024). Kasus-kasus sengketa lahan yang berlanjut meski kemiskinan menurun menegaskan bahwa kedua dimensi ini perlu dievaluasi secara terpisah, bukan diasumsikan bergerak searah (Sangalang, 2025).

Berdasarkan temuan dan kedua rangkaian argumen di atas, penelitian ini berkesimpulan bahwa kelemahan norma hukum ketransmigrasian bersifat nyata tetapi tidak berdiri sendiri; ia berinteraksi dengan kapasitas kelembagaan daerah dan kondisi ekonomi lokal untuk membentuk hasil kebijakan yang beragam di setiap provinsi Kalimantan. Perbaikan regulasi karenanya perlu dilakukan berdampingan dengan penguatan kapasitas pemerintah daerah, bukan sebagai solusi tunggal yang berdiri sendiri. Kebaruan penelitian ini terletak pada penggabungan analisis hukum normatif dengan data capaian kemiskinan lintas provinsi Kalimantan secara bersamaan, sebuah kombinasi yang jarang dilakukan dalam literatur ketransmigrasian yang selama ini cenderung memisahkan kajian

hukum dari kajian dampak sosial-ekonomi. Dengan menempatkan konsistensi norma sebagai objek utama sekaligus membandingkannya dengan variasi capaian antarprovinsi, penelitian ini mengisi celah antara kajian doktrinal murni dan kajian empiris murni yang selama ini berjalan terpisah dalam literatur transmigrasi Indonesia maupun internasional. Penelitian ini menyumbang kerangka evaluasi baru bagi kajian hukum kebijakan relokasi penduduk, yaitu kerangka yang menilai efektivitas hukum tidak hanya dari keberadaan norma, tetapi dari kejelasan indikator, mekanisme evaluasi, dan konsistensinya dengan kapasitas pelaksana daerah. Kerangka ini dapat diadaptasi untuk mengkaji kebijakan relokasi penduduk atau reforma agraria di konteks negara berkembang lain yang menghadapi persoalan serupa antara norma pusat dan kapasitas pemerintah daerah, sekaligus membuka arah penelitian lanjutan yang menggabungkan metode hukum normatif dengan indikator kuantitatif pembangunan daerah.

PENUTUP

Penelitian ini menemukan bahwa Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2024 memuat arah kebijakan yang tepat untuk mengentaskan kemiskinan melalui transmigrasi, tetapi lemah pada indikator terukur, mekanisme evaluasi dampak, dan perlindungan hak ulayat, sehingga efektivitasnya di Kalimantan sangat bergantung pada kapasitas regulasi dan kelembagaan tiap provinsi. Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa perbaikan kebijakan pengentasan kemiskinan melalui transmigrasi memerlukan penguatan substansi hukum sekaligus kapasitas pemerintah daerah secara bersamaan, bukan salah satu di antaranya. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena bersifat kajian normatif berbasis bahan hukum dan data sekunder, sehingga belum menangkap pengalaman langsung transmigran dan masyarakat adat di lapangan. Penelitian selanjutnya disarankan menggabungkan pendekatan normatif ini dengan penelitian lapangan atau studi kasus di provinsi tertentu untuk menguji secara lebih mendalam bagaimana kesenjangan implementasi ini dialami oleh masyarakat yang terdampak langsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- BPS Provinsi Kalimantan Barat. (2025). Kemiskinan di Kalimantan Barat Lima Tahun Terakhir Alami Penurunan. <https://iniborneo.com/2025/01/16/kemiskinan-di-kalimantan-barat-lima-tahun-terakhir-alami-penurunan/>
- BPS Provinsi Kalimantan Selatan. (2024). BPS Sebut Kemiskinan di Kalsel Turun 0,18 Persen pada 2024. ANTARA News. <https://www.antaranews.com/berita/4177026/bps-sebut-kemiskinan-di-kalsel-turun-018-persen-pada-2024>
- BPS Provinsi Kalimantan Timur. (2025). Persentase Penduduk Miskin September 2024 Turun Menjadi 5,51 Persen. <https://kaltim.bps.go.id/id/pressrelease/2025/01/15/1133/>
- Fahmi, C. (2024). The application of international cultural rights in protecting Indigenous peoples' land property in Indonesia. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 20(1), 157-166.
<https://doi.org/10.1177/11771801241235261>
- Fearnside, P. M. (1997). Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts. *Environmental Management*, 21, 553-570.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Kadir, M. Y. A., & Murray, A. (2019). Resource nationalism in the law and policies of Indonesia: A contest of state, foreign investors, and Indigenous peoples. *Asian Journal of International Law*, 9(2), 298-333.
<https://doi.org/10.1017/S204425131900002X>
- Kementerian Transmigrasi Republik Indonesia. (2025). Kementerian Transmigrasi Tegaskan Tak Ada Lagi Penempatan Transmigran Luar Daerah ke Provinsi Kalimantan Tengah. <https://www.transmigrasi.go.id/en/kementerian-transmigrasi-tegaskan-tak-ada-lagi-penempatan-transmigran-luar-daerah-ke-provinsi-kalimantan-tengah/>
- Leo, S., Supriatna, J., Mizuno, K., & Margules, C. (2022). Indigenous Dayak Iban customary perspective on sustainable forest management, West Kalimantan, Indonesia. *Biodiversitas*, 23(1).
- Levang, P., & Sevin, O. (1989). Transmigration in Indonesia, 1905-1985. Orstom Indonesia Transmigration Project.
- Listiyadi, T. (2026). Efektivitas Transformasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kota Singkawang: Dari Bantuan Sosial ke Pemberdayaan Ekonomi. *Journal of Economics Research and Policy Studies*, 12(1).
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian hukum (Edisi revisi)*. Kencana Prenada Media Group.
- McWilliam, A. (2006). Historical reflections on customary land rights in

- Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7(1), 45–64.
<https://doi.org/10.1080/14442210600551859>
- Melati, E. (2024). Transmigrasi, Menjawab Tantangan Kependudukan dan Ketimpangan Wilayah di Indonesia. *Jurnal Analis Kebijakan (Jurnal Pusaka)*.
- Moore, S. F. (1973). Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, 7(4), 719–746.
- Mukrimin, M., & Acciaoli, G. (2023). Frontier formation in an Indonesian resource site. *Journal of Political Ecology*, 30(1).
<https://doi.org/10.2458/jpe.5673>
- Murtisari, A., Irham, I., Mulyo, J. H., & Waluyati, L. R. (2022). The effects of the transmigration programme on poverty reduction in Indonesia's Gorontalo Province: A multidimensional approach. *Economies*, 10(11), 267.
<https://doi.org/10.3390/economies10110267>
- Nurlinah, N., & Haryanto, H. (2024). Transmigration village development: The state and community organizations in rural Indonesia. *Frontiers in Political Science*, 6, 1441393. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1441393>
- Nurlinah, N., Haryanto, H., & Sunardi. (2020). New development, old migration, and governance at two villages in Jeneponto, Indonesia. *World Development Perspectives*, 19, 100223.
<https://doi.org/10.1016/j.wdp.2020.100223>
- O'Connor, C. M. (2004). Effects of central decisions on local livelihoods in Indonesia: Potential synergies between the programs of transmigration and industrial forest conversion. *Population and Environment*, 25, 319–333.
<https://doi.org/10.1023/B:POEN.0000036483.48822.2f>
- Pahmi, P., Gunawan, B., Iskandar, J., & Soemarwoto, R. (2023). Reverse social impact of oil palm plantation expansion: A study of three communities in Jambi, Indonesia. *Forest and Society*, 7(1), 61–75.
<https://doi.org/10.24259/FS.V7I1.24803>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009.
- Potter, L. (2012). New transmigration 'paradigm' in Indonesia: Examples from Kalimantan. *Asia Pacific Viewpoint*, 53(3), 272–287.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2012.01492.x>
- Pratiwi, A., Matous, P., & Martinus, K. (2022). Transmigration programs and migrant positions in rural community knowledge networks. *Journal of Rural Studies*, 95, 391–401. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.09.019>
- Samho, B., & Purwadi, Y. S. (2023). Menelisik Dampak Perkebunan Kelapa Sawit bagi Hutan Adat, Hak Ulayat, dan Visi Ekologis Masyarakat Hukum Adat di Kalimantan Barat. *Veritas et Justitia*, 9(2), 350–376.
<https://doi.org/10.25123/vej.v9i2.6476>
- Sangalang, E. P. (2025). Konflik Hukum antara Izin Usaha PT. Sawit Mandiri Lestari dengan Klaim Hak Ulayat Masyarakat Adat Kinipan. *Jurnal Penelitian Hukum*, 5(4), 166–177.

- Setiawan, A., Tjiptoherijanto, P., Mahi, B. R., & Khoirunurrofik, K. (2022). The impact of local government capacity on public service delivery: Lessons learned from decentralized Indonesia. *Economies*, 10(12), 323. <https://doi.org/10.3390/economies10120323>
- Siburian, M. E. (2022). The link between fiscal decentralization and poverty – Evidence from Indonesia. *Journal of Asian Economics*, 81, 101493. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2022.101493>
- Simpson, B. (2021). Indonesian transmigration and the crisis of development, 1968–1985. *Diplomatic History*, 45(2), 268–284.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Rajawali Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.
- Vira Ningsih, R., & Najamuddin, N. (2021). Pengembangan Kawasan Transmigrasi dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan pada Dinas Transmigrasi dan Tenaga Kerja. *Journal of Social and Policy Issues*, 3, 116–121. <https://doi.org/10.58835/jspi.v1i3.25>
- Wicaksono, P., Akbar, P. N. G., & Ahmad, R. (2026). Income and employment: Evidence from the Indonesian transmigration program. *International Journal of Population Studies*, 12(1), 81–90. <https://doi.org/10.36922/ijps.7082>