KEDUTAAN BESAR INDONESIA
EMBASSY OF INDONESIA
WASHINGTON, D. C.

CABLE ADDRESS: INDONESIA

CHANCERY
2020 MASSACHUSETTS AVENUE, N. W.
TELEPHONE 293-1745

4 Maret 1970

# N O T A

## MASAALAH TRANSMIGRASI

### Beberapa pikiran

Jang paling menondjol dalam masaalah transmigrasi di Indonesia ialah kegagalan terus-menerus daripada usaha ini untuk mentjapai harapan perentjananja. Sebab jang terpenting barangkali ialah bahwa belum pernah usaha transmigrasi diberikan pembiajaan jang tjukup untuk mendjamin suksesnja baik daripada projek2 individuil maupun untuk mendjamin effek keseluruhan usaha transmigrasi itu atas padatnja penduduk di Djawa. Kurangnja pembiajaan projek2 individuil telah mengakibatkan bahwa pembukaan tanah tidak dilakukan seperti semestinja, begitupun infra-struktur berupa irrigasi, djalan2, perumahan, gudang2. Djuga pengadaan bahan keperluan lain serta persjaratan untuk kredit dan pemasaran daripada hasil2nja sering kurang. Sebaliknja usaha "rural re-settlement" di Malaysia dewasa ini menundjukkan bahwa asal kapitalisasi mentjukupi dan bentuk serta djiwa organisasi masing2 unit sehat dilihat dari segi ekonomis, maka transmigrasi dapat berhasil. Di Malaysia transmigrasi itu dilakukan dalam rangka pembentukan perusahaan2 pertanian modern jang di"manage" setjara komersiil. Mengingat perlunja kapitalisasi jang lebih tinggi ini, maka untuk mempengaruhi kepadatan penduduk di Djawa diperlukan suatu usaha Indonesia jang djauh lebih besar daripada jang diperlukan di Malaysia, dan dengan keperluan modal jang lebih besar untuk sistem

Malaysia ini. Maka seluruh operasi transmigrasi di Indonesia akan memakan biaja jang terlalu berat.

Persoalan ini dapat dirumuskan setjara lain; djikalau Pemerintah seandainja mempunjai djumlah modal sebesar X miljard rupiah, apakah manfaat jang terbesar dapat ditarik dari penanaman modal itu dalam usaha transmigrasi ataukah dalam projek pembangunan? Maka mau tak mau masalah transmigrasi perlu ditindjau tempatnja dalam rangka keseluruhan usaha pembangunan Indonesia.

Jang memaksa kita untuk mempertjepat usaha pembangunan kita ialah pada pokoknja pesatnja bertambahnja djumlah penduduk. Menurut suatu studi jang baru2 diselesaikan di Princeton University oleh sdr. Tangoantjan jang baru kembali ke Lembaga Demographi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, maka dalam tahun 2001, jaitu 30 tahun dari sekarang, djumlah penduduk Indonesia akan sebesar kl. 260 djuta. Dalam 20 tahun dari sekarang djumlah penduduk sudah akan sebesar 200 djuta. Di Djawa angka untuk 1991 ialah 131 djuta, dan untuk 2001 172 djuta. Kalau dibandingkan dengan kemampuan kita sekarang ini untuk mentransmigrasikan kl. 60.000 orang setahun, maka dimensi2 daripada masaalah transmigrasi ini mendjadi lebih terang. Seandainja kita mampu untuk menambah produksi makanan sedjalan dengan penambahan penduduk ini, maka kita masih berhadapan dengan keharusan untuk menambah kesempatan bekerdja (job opportunities), perumahan dan sekolah!. Melihat perbandingan2 ini maka tidak akan dapat diharapkan bahwa kita akan dapat mengerahkan modal dalam negeri atau mentjari bantuan luar negeri untuk transmigrasi jang tjukup besar sehingga "population pressure" di Djawa ini dapat diringankan. Njata sekali bahwa harus diadakan usaha2 lain untuk menampung unemployment dan kebutuhan akan sekolah dan perumahan itu. Paling2 transmigrasi dapat digunakan sebagai suatu tjara

jang dapat meringankan situasinja didalam daerah2 tertentu di Djawa dimana kepadatan telah menimbulkan krisis situasi. Mau tak mau kita didorong kearah kesimpulan bahwa transmigrasi tidak dapat merupakan tjara utama untuk meringankan population pressure, termasuk keperluan akan pekerdjaan, sekolahan dan perumahan di Djawa ini. Bahkan kesimpulan jang harus ditarik ialah bahwa selama tudjuan pokok ialah pemindahan orang, maka masaalah population pressure di Djawa tidak akan dapat diatasi. Malahan sebaliknja, jang diperlukan ialah terwudjudnja pusat2 produktip diluar Djawa jang mengakibatkan pemindahan suka-rela daripada tenaga kerdja dari Djawa ketempat-tempat baru itu. Pusat2 produktip itu dapat berbentuk perusahaan pertanian, asal modern dan effisien bentuk dan organisasinja (dan bukan berbentuk desa model lama), tapi djuga dapat berbentuk usaha industri besar atau ketjil. Maka setiap projek pembukaan daerah baru dalam hubungan ini perlu dinilai lebih dahulu dari sudut apakah projek itu lebih baik berlandaskan suatu usaha pertanian atau suatu usaha industrieel. Maka saja rasa lebih baik mulai sekarang masaalah pemindahan penduduk (transmigrasi) dilihat terutama sebagai akibat daripada usaha pembangunan diluar Djawa; dan usaha pembangunan pertanian maupun industrieel, itulah hendaknja jang mendjadi tudjuan pokok. Hal ini djuga berarti bahwa sebaiknja transmigrasi sebagai usaha pemerintah dibatasi mendjadi usaha penampungan transmigrasi spontan. Hanja dengan djalan itu maka pemindahan penduduk dilakukan sedemikian rupa sehingga akumulasi modal mendjadi mungkin. Dan akumulasi ini ialah sjarat mutlak untuk penambahan pekerdjaan, sekolah, rumah, fasilitas2 lainnja, jang dapat disebut "economic growth" (pertumbuhan ekonomis).

Disamping pemindahan tekanan dari pemindahan orang ke pemwudjudan pusat2 produktip baru, maka mau tak mau kita didorong kepada kesimpulan bahwa djalan satu2nja untuk menampung unemployment besar-besaran ini ialah

industrialisasi. Dalam pada itu perlu disadari bahwa penanaman modal asing dibidang pertambangan pada umumnja sangat capital intensive dan tidak akan merupakan suatu penjaluran jang berarti untuk meringankan unemployment ini. Itu memang sewadjarnja dan sesuai dengan sifat daripada usaha2 itu. Mereka kita perlukan untuk tudjuan2 lain. Jang kita perlukan ialah "labor intensive" industries didaerah-daerah pedesaan di Djawa, jang bersifat small scale untuk processing daripada hasil2 pertanian, untuk pembuatan alat2 keperluan2 pertanian dan untuk membuat barang2 consumer goods untuk para petani. Jang diperlukan didaerah-daerah pedesaan - termasuk kota2 ketjil - ialah suatu basis technologis jang memungkinkan orang2 didaerah itu untuk mempergunakan tjara2 pertanian dan tjara2 produksi jang lebih produktif, namun jang tidak terlalu mahal dan tidak terlalu "sophisticated" sehingga tidak dapat berakar dalam dan dipikul oleh daerah pedesaan itu. Jang terpenting ialah bahwa technologi jang diperkembangkan itu dapat direprodusir dari hasil2 lingkungan daerah pertanian itu sendiri sehingga tidak tergantung dari import atau dari bahan2 jang harus diambil dari djauh. Agar supaja usaha jang sematjam ini akan mempunjai effek jang dapat dirasakan, dengan sendirinja usaha ini tidak dapat diserahkan kepada initiatif partikelir dan lokal sadja. Perlu disini Pemerintah mewudjudkan suatu aparatur chusus jang memungkinkan perkembangan sematjam ini. Disini djuga termasuk masalah elektrifikasi daripada daerah pedesaan.

Djikalau masalah ini dilihat dalam rangka jang lebih luas lagi maka masalah urbanisasi djuga perlu diperhatikan. Salah satu sebab utama daripada pemindahan orang dari pedesaan kekota-kota besar jaitu bahwa tidak ada pentjaharian hidupnja didaerah pedesaan lagi. Semua kota2 besar di Djawa sekarang ini sudah sulit untuk diatur dan sudah tidak mampu untuk menampung penambahan penduduk dengan pemberian pekerdjaan. Bahkan fasilitas2 lumrah jang mendjadi landasan daripada kehidupan dikota seperti listrik, air,

riolering, pendjagaan kesehatan, perumahan dan sekolah2 serta transport untuk umum sudah tidak dapat diberikan lagi kepada orang2 ini. Perkembangan daripada smallscale labor-intensive industries didaerah pedesaan akan mengurangi pemindahan orang pedesaan kekota-kota besar dan akan memungkinkan kota2 besar itu untuk menghadapi masalah2nja setjara lebih baik. Pengalaman dinegara-negara miskin lain menundjukkan bahwa umumnja bertambahnja penduduk kota 2x lipat pesatnja daripada angka bertambah djumlah penduduk seluruh negara. Maka dalam masa jang akan datang Pemerintah Indonesia akan berhadapan dengan suatu pilihan jang sulit mengenai tjara menggunakan dana2 pembangunannja untuk jang dinamakan "social overhead". Jaitu, untuk menanam modal didalam usaha transmigrasi, atau untuk memperbaiki infrastruktur kota2 besar, atau untuk memperkembangkan labor-intensive smallscale industries didaerah pedesaan dan kota2 ketjil. Saja jakin bahwa suatu perhitungan jang sederhana akan menundjukkan bahwa penanaman modal dalam transmigrasi seperti dilakukan sekarang ini tidak dapat memadai cost-benefit ratio (perbandingan antara biaja dan manfaat) daripada penanaman modal dikedua bidang jang lain. Hal ini berarti bahwa sangatlah penting konsepsi dasar daripada transmigrasi dirobah, jaitu dari pemindahan setjara massaal orang miskin kedaerah-daerah diluar Djawa kesuatu konsepsi lain jang berkisar kepada pemwudjudan dan pembinaan pusat2 produksi baru diluar Djawa. Maka fungsi daripada transmigrasi berobah pula jaitu mendjadi pemindahan manpower jang diperlukan setjara sukarela, jaitu bertalian dengan transmigrasi spontaan. Sudah barang tentu production points baru itu djuga dapat bersifat pertanian. Asal jang effisien dan produktif.

Konsepsi ini membawa kita kepada keharusan untuk berangsur-angsur merumuskan suatu rentjana pembangunan jang menentukan dislokasi daripada unit2 produksi diseluruh Indonesia. Dalam perkataan lain, distribusi daripada industri2 dan usaha2 pertanian modern. Kalau perkembangan itu hanja

diserahkan kepada market forces, maka mau tak mau sebagian besar daripada manufacturing industries akan bertjokol dikota-kota besar di Djawa dan tidak akan membawa akibat penarikan daripada surplus penduduk Djawa kedaerah-daerah diluar Djawa. Hanja dengan suatu usaha pembangunan jang berimbang antara Djawa dan daerah diluar Djawa dapat kita harapkan setjara berangsur-angsur suatu distribusi lebih merata daripada kepadatan penduduk diseluruh Indonesia.

Rentjana sematjam itu dengan sendirinja baru mungkin djikalau struktur administratie negara, struktur keuangan dan struktur perpadjakan disesuaikan dengan tudjuan itu. Tanpa konsepsi baru mengenai hubungan pusat dan daerah dibidang keuangan, perpadjakan dan mengenai politik perkembangan industri, hal ini tidak akan mungkin. Isi daripada otonomi daerah hendaknja ditentukan oleh tudjuan ini.

Kalau dilihat besarnja dan beratnja usaha jang harus dilakukan untuk mengatasi masalah2 jang pokok ini, maka teranglah bahwa disamping leader-ship jang tegas dari Pemerintah sendiri dukungan serta partisipasi jang sadar daripada seluruh masjarakat diperlukan untuk mentjapai hasil jang berarti. Usaha pembangunan sematjam ini tidak akan dapat ditjapai sebagai suatu usaha daripada aparatur negara sadja. Seluruh masjarakat Indonesia akan harus dirangsang dan diberi kesempatan menjusun diri kearah ini. Maka tidak ada djeleknja djikalau sekarangpun beberapa instansi, chususnja disekitar universitas2 dan LIPI diberi tugas untuk memikirkan implikasi2 daripada garis perdjoangan ini. Usaha ini dengan sendirinja djuga meliputi peralatan institutionil, jaitu lembaga2 serta bentuk2 organisasi rakjat jang diperlukan untuk menjalurkan daja dan dinamik rakjat kearah tudjuan itu. Djuga bidang pendidikan harus disesuaikan kepada keperluan2 jang timbul daripada konsepsi ini (baik dari sudut ketrampilan atau keahlian maupun mentalitas baru). Hingga kini sistim pendidikan kita hanja merangsang orang

untuk mentjari pekerdjaan administratif dikota-kota besar. Sistim pendidikan sekarang ini dalam keseluruhannja tidak mempersiapkan manusia Indonesia untuk menanggulangi usaha pembangunan disemua tingkat dan semua tempat dalam masjarakat Indonesia. Bahkan dapat dikatakan bahwa sistim pendidikan sekarang ini lebih mempertadjam problim urbanisasi dan unemployment. Maka orientasi sistem pendidikan kita disemua tingkat kepada tudjuan2 pembangunan jang sekarang memang sudah dimulai, merupakan suatu masaalah jang sungguh urgent.

Demikianlah beberapa gagasan jang saja ingin kemukakan sebagai tanggapan terhadap masaalah transmigrasi serta kegagalannja di Indonesia ini. Sudah barang tentu Indonesia bukan satu2nja negara jang mengalami masaalah ini. Bahkan demikian luasnja masaalah ini sehingga McNamara dalam pidato pembukaannja pada rapat tahunan Bank Dunia dan IMF tahun jang lalu menjanggupi bantuan Bank Dunia dalam mentjari djalan keluar dari masaalah urbanisasi dan unemployment dinegara-negara miskin ini. Persoalannja bahwa belum ada siasat jang setjara umum dapat ditrapkan. Setiap negara akan harus mentjari penjelesaian sendiri. Persoalan pertama ialah konseptuil, jaitu persoalan2 dibidang "political economy". Kemudian leadership jang dapat memaparkan setjara mejakinkan hari depan Indonesia, tudjuan2 jang perlu dikedjar untuk itu, djalan jang harus ditempuh dan jang dapat membangkitkan semangat pelopor pada masjarakat ramai. Achirnja reform institutionil dan organisatoris untuk memungkinkan pelaksanaan effektif.

Pernah saja singgung masaalah ini beberapa bulan jang lalu waktu saja menjentil beberapa orang Bank Dunia mengapa di Indonesia konsepsi Bank Dunia mengenai pembangunan ekonomi demikian sempit, sehingga masaalah unemployment, transmigrasi, urbanisasi, pendidikan serta upgrading administrasi negara tidak diperhatikan. Djawabannja ialah bahwa sebenarnja mereka

ingin memperluas bantuan mereka, asal ada lembaga2 jang tepat dan jang bisa diandalkan untuk melaksanakan rentjana2 itu. Memang, saja sekarang merasa tidak mustahil bahwa Bank Dunia akan bersedia untuk memberi bantuan jang konkrit ini, tapi saja djuga jakin bahwa sjarat jang terpenting, baik bagi Bank Dunia, maupun - semestinja - bagi kita sendiri, ialah bahwa kita sendiri lebih dulu menjelami permasaalahan ini sendiri dalam keseluruhannja sehingga kita setidak-tidaknja dapat menemukan bajangan permulaan daripada suatu konsepsi Indonesia. Perwudjudan kerangka sosial-ekonomi Indonesia memang tidak dapat dan tidak boleh kita serahkan kepada orang2 asing, betapapun besar keachliannja. Itu tetap tanggungan kita sendiri.

(Soedjatmoko)

Washington, D. C. 5 Maret 1970.