

Proyek Transmigrasi di Kalimantan Timur:

Beberapa Aspek Kerja Sama Indonesia-Jerman

Hans-Dieter Evers dan Solvay Gerke

Pendahuluan

PADA bulan Maret 1991, satu di antara sekian proyek terbesar di Indonesia yang mungkin merupakan proyek pembangunan terbesar yang memperoleh bantuan dari Jerman, telah berhasil dituntaskan dengan memakan waktu 12 tahun. Di dalam program transmigrasi Indonesia, wilayah Kalimantan Timur bagian tengah yang sedemikian luasnya harus dikembangkan menjadi sebuah daerah penghasil beras terbesar dan menjadi tonggak pertumbuhan pembangunan pertanian Indonesia. Walaupun impian ini belum bisa terwujud, Propinsi Kalimantan Timur telah mengalami perubahan struktur perekonomian dan sosiokultural, terutama dengan adanya gelombang pemukim Jawa sejumlah kurang lebih 22.600 keluarga yang resmi menetap, dan bahkan masih ada sejumlah besar kaum transmigran swakarsa yang datang dari berbagai pelosok Pulau Jawa.¹

Sejak tahun 1977, berbagai upaya pembangunan di wilayah ini telah memperoleh bantuan teknis dari sebuah Lembaga Kerja Sama Teknis Jerman (GTZ) melalui TAD (Proyek Pembangunan Daerah dan Transmigrasi, yang kemudian disebut Kerja Sama Teknis untuk Proyek Pembangunan Daerah). Sebagian besar aktivitas telah dipusatkan di Kabupaten Kutai, kabupaten terbesar di antara keempat kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur.

"Proyek TAD² adalah upaya kerja sama antara Republik Federal Jerman dan Republik Indonesia, dan harus melaksanakan pada perencanaan pembangunan regional terpadu di Propinsi Kalimantan Timur dengan sasaran khusus pada berbagai proyek transmigrasi dan aktivitas penunjang yang lain, terutama di bidang pekerjaan umum dan pertanian" (TAD-Bappeda 1980: 1).

Dalam kerangka ini, aktivitas TAD dibagi dalam tiga tahapan. Selama tahap per-

¹Untuk gambaran resmi, lihat Bank Dunia (1986: 170-171). Untuk bahasan lihat Uhlig (1984: 83ff.); Fassbender dan Erbe (1990).

²TAD adalah salah satu proyek GTZ terbesar, yaitu sebuah organisasi bantuan pembangunan Jerman yang utama.

tama (1977-1979), telah dikembangkan sebuah Rencana Pembangunan Regional di Propinsi Kalimantan Timur guna memadukan berbagai kegiatan transmigrasi Indonesia ke dalam satu desain proyek. Selama periode 1979-1985, ditekankan kegiatan pada bidang pembangunan pedesaan dan transmigrasi di Kutai. Selama tahap ketiga (1985-1989), proyek melanjutkan bantuan untuk aneka kegiatan pedesaan terpadu dan menyelenggarakan Program Pengembangan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu (*the Integrated Farming System Research and Development Programme*) guna mendukung program transmigrasi. Kegiatan pokok TAD dipusatkan di 12 kecamatan di Mahakam Tengah, khususnya di Kutai,³ yang jumlah keseluruhan penduduknya adalah 506.600 jiwa, dengan rincian 445.300 jiwa adalah penduduk setempat dan 61.300 jiwa lainnya adalah kaum transmigran (Lorot 1989: 3). Dari tahun 1989 sampai 1991 proyek ini dialih tangankan kepada Badan Perencanaan Daerah.

Banyak tulisan mengenai berbagai segi pembangunan berhasil dibuat selama 12 tahun proyek pembangunan TAD berjalan, tetapi sebagian besar tulisan kurang memperhatikan aspek sosiobudaya pembangunan. Sebagian besar laporan hanya memuat hal-hal teknis semata.

Tulisan ini mengenai budaya perencanaan pembangunan. Penulis mengacu pada berbagai gagasan, persepsi dan kesan, baik yang datang dari pihak perencana maupun

³Dengan memperluas cakupan kegiatannya pada bulan April 1974, TAD menjadi Badan Kerja Sama Teknis untuk Pembangunan Daerah di Wilayah Kutai, dan melibatkan diri dalam semua aktivitas pembangunan dan perencanaan regional dengan tujuan bertindak sebagai percontohan di Kabupaten Kutai (Lorot 1989: 3).

dari sasaran rencana, khususnya hal-hal yang bertalian dengan timbulnya perubahan dan proses yang melibatkan kedua belah pihak. Selama melaksanakan survei dan studi lapangan tentang dampak sosial terhadap transmigrasi, yaitu dari tahun 1985 sampai 1991 (Evers, Clauss dan Gerke, 1988), penulis telah mengumpulkan data dan kesan mengenai dinamika kebudayaan daerah tersebut.⁴

Budaya Perencanaan Pembangunan Wilayah

Sebenarnya pemukiman transmigrasi pertama di Kalimantan Timur telah berdiri pada tahun 1950-an. Tetapi baru sejak Repeleta Ketiga, propinsi ini memiliki arti penting sebagai daerah yang menerima transmigrasi, tentunya setelah dikaitkan dengan pembangunan regional dalam arti yang lebih luas. Tujuan resmi program ini adalah untuk mengurangi tekanan penduduk di Pulau Jawa dan Bali yang sudah padat dengan cara mentransmigrasikan sebagian penduduk ke pulau-pulau lain. Bagi mereka yang terlibat,

⁴Penelitian tulisan ini dilaksanakan atas bantuan Pusat Penelitian Sosiologi Pembangunan, Universitas Bielefeld, Jerman; dengan bantuan dana dari Yayasan Volkswagen. Walaupun pejabat TAD dan propinsi telah sangat membantu dalam memberi fasilitas transport, menyediakan data dan bersedia untuk diwawancara, tidak berarti bahwa tulisan ini harus merefleksikan sudut pandang para pejabat. Para penulis adalah anggota staf pengajar Universitas Bielefeld dan bukan pegawai proyek TAD/GTZ. Yayasan Volkswagen juga turut mensponsori penelitian sebelumnya di daerah transmigrasi Rimbayu, yang telah dilaksanakan sejak tahun 1985, sebagian besar dilakukan sebagai proyek patungan dengan HWWA -- sebuah Lembaga Penelitian Ekonomi di Hamburg, Jerman. Beberapa artikel dan buku mengenai transmigrasi telah diterbitkan. Misalnya: Keschull (1986); Clauss, Evers dan Gerke (1988); Fassbender dan Erbe (1990); Gerke (1989) dan Evers dan Gerke (1992).

hal ini berarti perubahan gaya dan kondisi hidup secara menyeluruh.

Rasanya tidak ada gambaran kontras yang melebihi perbedaan antara desa di Jawa Tengah⁵ dan pemukiman transmigrasi di Kalimantan Timur. Pedukuhan Jawa -- penulis sudah melaksanakan kerja lapangan secara intensif di wilayah ini (Gerke 1990) -- adalah daerah pemukiman yang berpenduduk padat dengan 119 rumah dan dua buah jalan utama membelah desa. Di jalan masuk pedukuhan terdapat lengkungan bertuliskan nama desa Busuran, lambang negara "Bhinneka Tunggal Ika" dan tulisan semboyan ideologi negara yaitu Pancasila. Terdapat banyak papan nama kantor dan lembaga-lembaga pedukuhan lainnya. Rumah-rumah saling berhimpitan dan dikitari oleh halaman sempit. Padatnya kehidupan pedesaan jelas tampak dan tempat-tempat tertentu mudah dikenal sebagai tempat berkumpulnya penduduk. Delapan buah warung menyediakan kebutuhan sehari-hari. Makanan dan sayur-mayur dapat diperoleh dari para *bakul* yang menggelar dagangan mereka di sepanjang jalan utama desa. Kepala Dukuh dipilih dari antara Pamong Desa setempat dan walaupun kedudukannya harus direstui aparat pemerintah namun dia bukan pegawai pemerintah.

Sebaliknya, daerah transmigrasi Rimbayu (berasal dari kata Rimba Ayu = Hutan Cantik) yang secara administratif terdiri atas enam buah desa, walau sulit untuk disebut demikian. Misalnya Blok B Rimbayu SP1 yang luasnya hampir sama dengan Desa Busuran, terdiri atas 189 rumah tetapi dengan menempati daerah seluas enam kali luasnya Desa Busuran. Setiap rumah didirikan de-

ngan ciri yang sama dan terletak tepat di tengah sebidang tanah seluas satu hektar, dengan kata lain -- terlepas dari faktor perbukitan dan lembah -- setiap rumah berjarak 30 meter dari tetangga. Letak rumah disusun sedemikian rupa dalam suatu jaringan mirip papan catur. Pola ini sama sekali tidak cocok dengan konsep orang Jawa mengenai tata ruang yang menekankan titik sentral dan bentuk lingkaran-lingkaran konsentris (Selosoemarjan 1975).

Bila di Desa Busuran kita hanya memerlukan waktu 10 menit berjalan kaki mengelilingi pedukuhan, maka untuk mengitari blok transmigrasi di Rimbayu dibutuhkan waktu hampir satu jam. Kantor dan fasilitas lain seperti sekolah, puskesmas dan kantor Kepala Desa terletak di ujung desa, yaitu di sepanjang jalur jalan yang bisa dilalui kendaraan besar hanya pada saat musim kering saja.

Kontak dengan tetangga sangat minim. Tidak ada aula pertemuan dan penduduk hanya berkumpul bila mereka diminta menghadiri pertemuan resmi saja. Bila jalan-jalan dan tempat-tempat umum desa-desa di Jawa hampir tiada henti dipadati manusia sepanjang hari, maka hari-hari di pemukiman transmigrasi bisa dipastikan hampir selalu tampak lengang.

Para transmigran dengan segera akan menyatakan bahwa desa mereka sepi, sedangkan desa di Jawa ramai; dua buah istilah untuk mengekspresikan penilaian positif dan negatif. Sebuah tempat yang menyenangkan, berbudaya dan layak huni disebut ramai, sedangkan tempat yang kosong, berbahaya dan tidak nyaman disebut sepi.⁶

⁵Lihat Gerke (1990) mengenai Busuran, Kabupaten Bantul dan Evers (1991) mengenai desa Jatnom, Kabupaten Klaten.

⁶Definisi "sepi dan ramai" ini diungkapkan kepada penulis oleh orang-orang Jawa yang sering menggambarkan "ramai" dengan mengacu pada pasar dan "sepi" dengan melukiskan sebagai hutan.

Timbul pertanyaan: Mengapa pihak perencana di Jawa tidak menciptakan desa tipikal Jawa bagi kaum migran dari Jawa ini? Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu kita harus melihat pada perencanaan pemukiman transmigran dalam kerangka ideologi pembangunan Indonesia. Pembangunan berarti modernisasi dan orde (tatanan). Pemerintah Indonesia menyebut dirinya pemerintah "orde baru" atau "orde pembangunan".⁷ Pemerintah pusat telah mensyaratkan adanya keseragaman prosedur administratif dan institusi, meskipun perbedaan budaya dan sosial di antara dan di dalam tiap-tiap propinsi cukup besar (Evers dan Gerke 1991). Asas pemerataan adalah salah satu prinsip pemerintah.

Corak pemukiman transmigrasi hasil perencanaan pemerintah adalah wujud ekspresi ideologi tersebut. Kepala keluarga transmigran tidak boleh berusia di atas 40 tahun, sudah menikah dan paling banyak memiliki tiga orang anak. Faktor tatanan dan kesamaan terwujud melalui alur jalan dan penataan lokasi. Pemukiman transmigrasi direncanakan secara cermat sebagai model pemukiman Indonesia modern, tidak seperti desa-desa di Jawa yang berbau tradisional, terbelakang dan hanya berciri lokal.

Prinsip rasional berikutnya diterapkan, selama pemilihan para migran berlangsung dan pada saat dilakukan penjatahan rumah dan tanah. Kaum migran dari desa yang sama dan dinilai prospektif akan ditempatkan di pemukiman transmigrasi yang berbeda-beda, dan terkadang terpisah sampai ribuan mil jauhnya bahkan di pulau yang

berlainan. Tanah dicatu atas dasar undian. Pada saat tiba di lokasi transmigrasi, setiap pemukiman mengambil sehelai tiket yang berisikan nomor lokasi daerah tertentu. Pemilihan rasional diganti dengan penerapan fatalisme sebagai alat perencanaan yang tentunya menikmati legitimasi tingkat tinggi di antara kaum pemukim Jawa.⁸

Pemukiman Rimbayu adalah perwujudan nyata ekspresi pemikiran birokratis, bukan lagi wujud ekspresi struktur sosial budaya kaum tani Jawa. Jadi, pemukiman transmigrasi lebih merupakan ekspresi Indonesianisasi, bukan ekspresi isi hati orang Jawa yang berbau kolonial seperti dugaan para kritikus dewasa ini.

Pengupayaan Materialisasi Berbagai Imajinasi

Ketika sebuah tim ahli dari Jerman pada tahun 1979 membuat usulan rencana proyek Pembangunan Daerah Transmigrasi (TAD) untuk wilayah Kalimantan Timur, pemukiman Rimbayu belum ada. Meskipun banyak laporan dan tulisan telah diterbitkan, tetapi awal pelaksanaan proyek tersebut terasa agak terselimuti misteri dan menjadi pokok pembicaraan masyarakat. Dari hasil wawancara dengan para pakar TAD, diperoleh kisah proyek seperti berikut ini.

Dengan menggunakan helikopter, kelompok pertama menjelajahi daerah Mahakam Tengah. Mereka sangat terpesona oleh sedemikian luasnya dataran hijau, yang da-

⁷Ariel Heryanto (1988: 11) menyimak adanya kenyataan bahwa kata "pembangunan" sudah menjadi kata kunci bagi pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto.

⁸Bila kita bandingkan Rimbayu dengan daerah pemukiman transmigran yang lebih tua di Mahakam Hulu, seperti daerah yang terletak dekat Melak atau Long Iram yang kesemuanya didirikan pada tahun 1960-an, maka akan kita amati bahwa selama kurun waktu ini telah muncul desa-desa "khas" gaya Jawa.

lam bayangan mereka bisa dengan mudah diubah menjadi lahan sawah yang subur. Sesuai teori Christaller, mereka membayangkan adanya sebuah jalan melingkar yang mengelilingi daerah dengan beraneka pusat fasilitas keramaian, pusat pertanian dan desa-desa transmigrasi yang memang seharusnya melengkapi sebuah daerah pertanian makmur, dan mampu mensuplai beras dan produk pertanian lainnya kepada massa orang Jawa yang kelaparan.

Jika saja tim ahli tersebut mengadakan pemantauan beberapa minggu kemudian, pasti mereka akan melihat rawa-rawa dan danau yang sedemikian luas atau dataran-dataran luas dengan semak belukar berwarna kuning yang hanya sedikit saja menutupi sebagian kecil tanah yang tidak subur. Isapan jempol ini yang sementara itu telah dijadikan bahan penulisan sejarah, kemudian diterjemahkan ke dalam tulisan berikut yang dikutip dari laporan akhir tahap pertama proyek PTA 46/ATA 140, dan lebih dikenal sebagai proyek TAD Kalimantan Timur (TAD-Bappeda 1980). Propinsi ini dibagi ke dalam tiga wilayah pembangunan berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan yang ada.

Tiap-tiap sentra pertumbuhan didesain sebagai pusat primer. Kemudian, wilayah-wilayah tersebut akan disusun menurut wilayah dan subwilayah yang menjadi sentral dari berbagai pusat sekunder dan tersier, yang kesemuanya berfungsi sebagai sentra pelayanan barang dan jasa secara merata ke seluruh daerah pedalaman, dan bertindak sebagai pasar pusat ... Beberapa tempat harus dibantu dengan infrastruktur tambahan dengan tujuan memungkinkan terpenuhinya fungsi termaksud (1980: 76).

Hubungan intra-regional lain yang dirasa perlu akan dibentuk melalui program pembangunan wilayah ... yang tidak hanya menampung orang baru, tetapi juga mengembangkan sumber daya pertanian untuk menghasilkan barang guna memenuhi kebutuhan pasar di sentra-sentra sekunder dan primer (1980: 80).

Selama tahap pertengahan survei TAD tahun 1978, ... telah ditetapkan peringkat daerah hasil survei berdasarkan indikator yang mengukur keadaan pembangunannya dewasa ini dan nilai potensialnya untuk pembangunan berikutnya. ... Berdasarkan peringkat ini, maka panitia pelaksana dan pengarah proyek TAD telah mengawali pelaksanaan program pembangunan wilayah pedesaan secara terpadu pada bulan Maret 1978, sebagai awal persiapan ke arah proses transmigrasi. Implementasi proyek ini menggunakan Mahakam Tengah sebagai daerah proyek (1980: 84).

Pada mulanya, ada maksud untuk secara serempak mengembangkan sumber daya perkebunan di sebelah utara, sumber daya peternakan hewan di sebelah barat (Melak), dan sumber daya perikanan dan tanah paya di pusat dan di bagian timur. Beberapa wilayah memang dapat dicapai melalui alur sungai, dan daratan di antara sungai telah direncanakan untuk dibuka melalui tiga segmen jalan raya yang membentuk jalan lingkar di sekeliling bagian dalam wilayah rawa sebagai penghubung antarpemukiman (1980: 98).

Dataran terbuka yang tampaknya kosong tersebut pasti telah mempengaruhi imajinasi para ahli terdahulu. Tantangan terhadap "kehampaan besar" dengan akses menuju sumber daya keuangan yang sangat besar, rupanya telah mengaburkan berbagai informasi yang telah dimiliki para pakar mengenai sejarah betapa kaya dan tingginya perkembangan budaya Kalimantan Timur. Wilayah Mahakam telah dikenal sebagai pusat Kerajaan Hindu sejak abad keempat, dan juga sebagai tempat pertama kalinya ditemukan inskripsi batu⁹ yang mengandung berbagai informasi awal sejarah yang sangat berharga, khususnya untuk penemuan di dekat muara Kaman yang terletak di ujung sungai, beberapa mil dari pemukiman Rimbayu.

⁹Terdiri atas pilar-pilar pengorbanan yang tersusun dari empat buah batu, didirikan kurang lebih tahun 400 Maschi (lihat Wortmann 1989).

Kesultanan Tenggarong baru berhasil ditaklukkan Belanda pada awal abad ini. Kesultanan ini juga merupakan daerah penting yang mampu mengatur ekspor berbagai hasil hutan untuk diperdagangkan ke Cina dan hal ini telah berlangsung selama berabad-abad (Peluso 1983). Penduduk Kutai penghuni sepanjang alur Mahakam dan anak-anak sungainya adalah bagian dari dunia Melayu dengan hubungan politik dan dagang ke Brunei, Johor dan Malaka. Melalui perantara bangsa Arab, orang Kutai telah berhubungan dengan Dunia Islam di Timur Tengah.

Mungkin daerah pedalaman memiliki populasi yang jauh lebih padat daripada hasil rujukan resmi. Berbagai kelompok suku pribumi Dayak yang telah mencapai tingkat perkembangan budaya yang tinggi menerapkan sistem perekonomian yang rumit, termasuk di dalamnya proses adaptasi lingkungan untuk tujuan sistem perpindahan pertanian, penerapan ilmu kehutanan yang teratur¹⁰ -- khususnya untuk produksi rotan, damar dan sarang burung sebagai komoditi ekspor -- dan beraneka corak pengetahuan perikanan. Tugas tenaga ahli dari Jerman adalah mengembangkan daerah yang pada prinsipnya telah dilukiskan oleh penduduk pribumi sebagai sangat rumit dan beraneka ragam dengan sistem perekonomian yang memiliki orientasi ekspor.

Sebelum impian perencana terwujud dan imajinasi para pakar diterapkan, terlebih dahulu daerah ini harus didefinisikan sebagai "daerah terbelakang". Karena hanya daerah terbelakanglah yang bisa dijadikan subyek

proyek pembangunan.¹¹ Singkat kata, "pembangunan wilayah belum berkembang" melalui proyek pencarian fakta dan studi kelayakan merupakan tugas pertama tim ahli dari Jerman. Karena mereka tidak menyadari betapa rumitnya budaya dan perekonomian daerah itu, maka tidak sulit untuk mengkategorikannya sebagai "terbelakang". Berdasarkan definisinya, hampir semua wilayah luas yang kosong dianggap "terbelakang" dan harus segera dihuni dan dipenuhi berbagai aktivitas dan proyek.

Budaya Perencanaan Para Ahli

Bertolak belakang dengan desain proyek besar, ternyata penerapannya tidak menonjol. Sebagian besar aktivitas didasarkan pada basis program jangka pendek, yaitu untuk sekitar dua sampai tiga tahun. Tenaga konsultan jangka pendek dan staf jangka lama kadang-kadang berjumlah lebih dari 30 orang, tetapi tak ada seorang pun dari tenaga ahli tersebut yang menetap mulai sejak awal hingga berakhirnya proyek.

Para pakar TAD mengakui bahwa beberapa proyek yang telah dicanangkan akan memiliki dampak jangka panjang, ternyata gagal sesaat setelah bantuan TAD dihentikan. Unsur kesinambungan gagal dipertahankan. Sebagai contoh: proyek pembenihan biji kelapa sawit yang disponsori oleh TAD dibiarkan terbengkalai selama tahap pasca proyek, terutama setelah Departemen Pertanian tidak mampu membiayai pembayaran upah buruh.

¹¹Alat perencanaan ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*, atau perencanaan proyek yang berorientasi pada tujuan) yang merupakan instrumen perencanaan proyek GTZ, mempersyaratkan adanya batasan permasalahan, tujuan dan sasaran sebelum tolok ukur yang sesuai didesain.

¹⁰Penghentian pembibitan pohon-pohon yang tidak berguna mengarah pada pemusatan perhatian terhadap pohon jeruk dan karet.

Proyek lain yang memperkenalkan miju-miju air sebagai bahan makanan ikan, hanya berhasil meraih satu orang akseptor yang mau menerapkan metoda baru tersebut; dan akhirnya orang ini berhenti mengembangkan miju-miju sesaat setelah para ahli meninggalkan daerah proyek. Kegagalan demi kegagalan proyek ini mungkin ada hikmahnya; karena jika saja proyek tersebut berhasil, maka akan menghancurkan pasaran ubi kayu. Ubi kayu sebagai makanan pokok ikan merupakan hasil bumi utama untuk perdagangan bagi kaum tani miskin di daerah dengan lahan yang sangat tidak subur.¹²

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pemerintah Indonesia telah memukimkan para transmigran di Rimbayu dan mereka menerima sebidang tanah dan insentif standar lainnya. Berdasarkan hasil perencanaan pemerintah, para pemukim sendiri tidak banyak turut berperan, kecuali dalam hal menyetujui menjadi transmigran. Pejabat pemerintah mengimplementasikan kepu-

¹²Sebuah konsekuensi proyek yang tak terduga yang tampaknya memiliki dampak kebudayaan jangka panjang, adalah hal kesukuan yang menyangkut diri pimpinan proyek yang pertama, dia berasal dari Bavaria. Entah karena alasan rindu kampung halaman atau karena kebanggaan romantisnya terhadap bangsa Bavaria, dia memberi instruksi agar semua harta milik TAD harus dicat dengan warna Bavaria, yaitu biru putih. Mengingat bahwa peralatan proyek TAD selama tahun-tahun awal dapat dengan mudah dikenal, maka paduan warna tersebut telah diterima secara luas oleh masyarakat Kutai, sehingga kapal, perahu dan rumah mereka juga dicat dengan warna yang sama: biru putih. Kita tidak akan terkejut bila seorang ahli antropologi yang datang di kemudian hari menemukan bahwa lambang kebudayaan Kutai dipusatkan pada kedua warna tersebut. Dampak yang juga berdampak lama dapat dilihat dari lambang TAD yang memang dimaksudkan untuk menggambarkan rumah orang Kutai. Gedung-gedung TAD juga dihiasi dengan atap miring yang menonjol ke depan yang dewasa ini menjadi model dalam pembuatan rumah bergaya tradisional.

tusan birokrasi pusat dalam wujud pendekatan "dari atas ke bawah" yang lebih menekankan pada segi hasil dan prosedur yang telah ditetapkan. Para ahli memang cenderung memiliki gagasan yang agak berbeda mengenai kapabilitas dan kehidupan bertansmigrasi, tetapi mereka menganggap diri mereka sebagai anggota kelompok sasaran yang harus loyal pada tolok ukur pembangunan. TAD telah memilih petani percontohan guna "mengimplementasikan proyek pengembangan metode berbagai sistem pertanian" (Lorot 1989: III) melalui salah satu proyek yang disebut "Program Pengembangan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu" TAD.

Bertolak belakang dengan perspektif perencanaan jangka panjang TAD, penulis melihat bahwa kapasitas perencanaan para transmigran diwarnai dengan perencanaan jangka panjang yang dapat merentang sampai beberapa generasi.

Sebagian besar migrasi bersifat swakarsa dan didahului oleh proses pemikiran yang mendalam selama bertahun-tahun (Keb-schull 1986: 20 ff.). Dalam mempersiapkan keputusan ini, migran yang cukup prospektif tidak saja akan mengumpulkan informasi, tetapi mereka juga berusaha mengunjungi daerah transmigrasi agar di kemudian hari dapat memilih sebuah daerah tertentu yang sesuai dengan keinginannya, terutama pada saat mereka mendaftarkan diri di Departemen Transmigrasi.

Melalui wawancara dengan para transmigran di daerah Rimbayu, aspek-aspek inilah yang paling sering dikedepankan, yang tentunya penuh dengan harapan agar dapat terwujud dalam proses perencanaan di kemudian hari. Sedangkan aspek yang lain adalah mengenai prospek mereka yang harus mem-

bagi sebidang lahan sempit untuk anak-anak mereka, atau keadaan sulitnya memiliki tanah, atau tujuan mereka untuk membiayai pendidikan anak-anak. Disinggung pula masalah penanaman modal, seberapa pun kecilnya, dengan prospek yang lebih besar untuk kembali ke Kalimantan dengan menjalankan usaha dagang.

Hal ini tentu saja tidak berlaku bagi seluruh transmigran, walau demikian sejumlah besar di antara mereka masih masuk dalam kategori perencanaan masa depan ini.¹³ Hasil survei tahun 1987 memperlihatkan bahwa separuh dari responden kami memiliki sanak saudara yang hidup di suatu tempat di Kalimantan (Clauss, Evers dan Gerke 1988: 9). Mungkin para ahli tidak mengetahui atau tidak menyadari bahwa fakta penting ini bersifat cukup relevan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, cakupan perencanaan TAD adalah jauh lebih pendek bila dibandingkan dengan perencanaan jangka panjang dan gambaran masa depan kaum transmigran; sebab itu perencanaan mereka tidak akan pernah cocok. Terlebih lagi, sebagian besar tenaga ahli berada di daerah tersebut hanya untuk jangka waktu yang singkat.

Gambaran mengenai proyek pembangunan yang tidak lazim ini telah diutarakan oleh Hobart (1986) sebagai wujud kontradiksi antara "pengetahuan lokal" dan "sistem ketidakpahaman". Jadi, dua buah "budaya perencanaan" yang sama sekali berlainan harus saling berkonfrontasi. Dan unsur kebodohan pihak perencana pembangunan dalam menyadari bahwa kelompok sasaran yang sesungguhnya adalah pihak perencana itu sendiri, menjalankan berbagai strategi dan sasaran perencanaan yang berbeda-

beda. Pada akhirnya, semua ini akan mengarah pada efek perencanaan yang tidak sesuai, khususnya bila dilaksanakan tanpa mempertimbangkan faktor tujuan para transmigran itu sendiri.¹⁴

Kesenjangan antara para pakar dan kelompok sasaran bukan disebabkan faktor ketidakcakapan individu atau keengganan mereka untuk membantu, tetapi lebih banyak disebabkan oleh adanya unsur perbedaan sistem. Para pakar memiliki estimasi yang terlalu berlebihan dalam hal kapabilitas mereka untuk mengubah sistem sosial dan perekonomian setempat. Sedangkan bagi transmigran maupun penduduk setempat, TAD dianggap kurang menguasai keadaan lingkungan, bila dibandingkan dengan lembaga-lembaga perencanaan setempat, belum lagi bila disinggung masalah wawasan perencanaan mereka sendiri. Kerjasama antara para pakar TAD dan BAPPE-DA berjalan cukup baik, namun tenaga-tenaga ahli ini tidak pernah sepenuhnya berintegrasi ke dalam struktur sosial masyarakat Kalimantan Timur.

Dalam wawancara penulis dengan transmigran dan pribumi di Kutai, hampir tidak pernah ada ungkapan spontan mengenai hadirnya para ahli TAD; walaupun armada kapal, mobil, pesawat dan aneka instalasi TAD cukup dikenal secara luas. Khusus bertalian dengan masalah tujuan dan aktivitas berbagai program TAD umumnya tidak mendapat tanggapan, kecuali dari pejabat dan kelompok tani terpilih yang memang dijadikan sasaran program "Pengembangan

¹⁴Kita semua menyadari bahwa alat perencanaan GTZ yaitu ZOPP mempersyaratkan adanya pertimbangan mendalam mengenai kelompok sasaran, tetapi sulit memperoleh bukti bahwa jurus ini telah dilaksanakan sejak awal.

¹³Untuk hal kapasitas perencanaan wanita Jawa, lihat juga Gerke (1990).

dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu" TAD.

Pada laporan akhir program tersebut, dokumentasi mengenai "pembangunan wilayah belum berkembang" -- sebuah definisi mengenai situasi keterbelakangan dan berlebihnya estimasi atas kapasitas proyek -- telah terlaksana dengan baik (Lorot 1989: 10ff.). Ketika transmigran tiba di lokasi Rimbayu I, II dan III, mereka menerima paket jatah beras, minyak, peralatan pertanian, dan sebagainya. Mereka dengan segera mulai menjual barang-barang tersebut untuk memperoleh kebutuhan lain atau memanfaatkan untuk mengawali pekerjaan pertanian (Evers, Clauss dan Gerke 1988: 21).

Kiranya tidak perlu disinggung bahwa tahun-tahun awal mereka bermukim sebagai transmigran adalah saat-saat yang sungguh berat. Mereka harus menyesuaikan diri terhadap lingkungan, harus membuka lahan, harus membiasakan diri dengan tetangga baru dan membangun jaringan bantuan sosial. Keadaan ini semakin diperburuk dengan adanya musim kering hebat dari tahun 1984 sampai tahun 1985. Pada laporan akhir, situasi ini dilukiskan sebagai suatu krisis yang kemudian dapat diatasi dengan adanya campur tangan TAD:

Demikianlah para transmigran tidak memiliki lahan, tradisi dan pengetahuan mengenai situasi lingkungan, yang tentunya sangat dibutuhkan untuk proses pembangunan. Latar belakang seperti ini mengakibatkan para transmigran menjadi sangat terbuka terhadap masuknya berbagai teknologi baru; mereka harus mampu bertahan. Pengenalan dan percobaan sistem pertanian baru sangatlah dimungkinkan karena sudah menjadi kebutuhan yang dipersyaratkan. Para petani menyambut Program Pembangunan dan Penelitian Sistem Pertanian Terpadu dan bersedia bekerjasama secara erat dengan staf TAD (Lorot 1989: 10).

Kenyataannya, hanya 14 hari dari keseluruhan 2.500 kepala keluarga di Rimbayu terpilih sebagai petani percontohan, dan hanya mereka inilah yang melaksanakan percobaan sistem pertanian terpadu. Secara umum, transmigran dianggap sebagai petani penghasil bahan pangan dan juga sebagai produk standar kebijakan program transmigrasi. Seperti kutipan laporan TAD tersebut, para transmigran "belum dipersiapkan untuk menghadapi lingkungan baru, ... Mereka menanam padi dan sejumlah kecil jagung dan ubi kayu. Itulah satu-satunya sistem pertanian yang mereka ketahui" (Lorot 1989: 17).

Para ahli berpendapat bahwa kaum transmigran adalah petani penghasil bahan pangan, yang paling sedikit memerlukan waktu lima tahun sebelum mereka berhasil memproduksi surplus bahan pangan untuk dapat dipasarkan (Evers 1988: 2; Keschull 1986). Pandangan ini sama sekali tidak cocok dengan gambaran atau cita-cita dan kegiatan transmigran yang sebenarnya. Sistem perdagangan aktif adalah sebuah sistem yang dapat dengan segera terlaksana (lihat Evers dan Schrader 1994; Evers, Clauss dan Gerke 1988: 21ff.). Lebih dari sepertiga keluarga percontohan telah menjual paling sedikit enam jenis hasil bumi. Singkat kata, sistem pertanian tradisional segera mereka laksanakan atas usaha mereka sendiri jauh sebelum TAD memulai programnya. Faktor penentu dalam hal ini adalah kekeliruan dugaan dan gambaran tentang kaum transmigran sebagai petani bahan pangan, yang mengakibatkan tenaga ahli TAD telah menyepelekan pengetahuan, keahlian dan fleksibilitas dan kapabilitas mereka untuk mampu bertahan di atas kaki sendiri.

Ingin penulis tekankan sekali lagi, bahwa kita tidak berniat mempertanyakan atau

mempersoalkan hal kebijakan memperbaiki berbagai sistem pertanian baru kepada para pemukim yang belum terbiasa dengan lingkungan fisik di sekitar mereka. Penulis ingin memperlihatkan adanya sebuah gambaran yang mendasari pembangunan. Pertama, sebuah wilayah telah ditunjuk dan didefinisikan sebegitu rupa sehingga menimbulkan kesan "sangat terbelakang". Dan setelah semua bentuk kemajuan atau perbaikan berikutnya mempengaruhi perubahan kondisi kehidupan kelompok sasaran berhasil dicapai, maka segera dinyatakan sebagai keberhasilan suatu proyek. Kedua, bila dilihat dari sudut pandang kaum transmigran, justru proses ini tampak berbeda. Seperti juga halnya orang-orang Jawa lainnya yang miskin, kaum transmigran ini sudah terbiasa dengan kombinasi berbagai sumber penghasilan sebagai salah satu strategi untuk mampu tetap bertahan (Evers 1987).

Dengan cepat mereka akan belajar dari sistem pertanian yang dilakukan oleh tetangga pribumi Kutai di sekitar mereka; mereka menjalani pekerjaan *off-farm* bukan karena dorongan perasaan putus asa, tetapi sebagai bagian dari strategi untuk memperoleh penghasilan. Sebuah survei terhadap sampel dari semua daerah telah memperlihatkan bahwa sekitar 50% -- menurut hasil survei penulis di Rimbayu hanya sekitar 30% -- dari keseluruhan penghasilan yang mampu mereka peroleh berasal dari pekerjaan *off-farm* (Bank Dunia 1986: XV).

Bertalian dengan swadaya kaum tani dan berbagai program pemerintah, dampak dari kesepuluh orang petani percontohan adalah sangat minim, paling tidak belum pernah dilaksanakan evaluasi secara resmi. Penulis cenderung semakin yakin bahwa eksistensi kapasitas kaum transmigran untuk men-

long diri sendiri adalah faktor yang jauh lebih penting peranannya guna meningkatkan taraf/kondisi hidup dalam jangka panjang, bila dibandingkan dengan program pengembangan dan penelitian sistem pertanian terpadu yang sebenarnya bertolak belakang dengan hasil laporan TAD. Evaluasi mengenai persebaran efek dari pertanian percontohan belum pernah diadakan.¹⁵

Para petani kunci merupakan titik sentral dari program TAD, namun bukan sebagai titik sentral bagi pembangunan wilayah. Hal ini terbukti pada beberapa kunjungan resmi yang dilakukan para pengawas, para peneliti dan pejabat pemerintah. Pada umumnya, hasil-hasil efek pembangunan TAD diperlihatkan dengan mengadakan kunjungan ke lahan pertanian percontohan yang memang telah ditunjuk, dibina dan dijadikan pusat perhatian. Pemusatan kontak terhadap pihak tertentu tampaknya merupakan ciri khas hubungan antar dua budaya. Seperti halnya hasil pengamatan di berbagai proyek pembangunan di Malaysia (Berke et.al. 1978), atau dalam kasus pengembangan wisata, diperlihatkan adanya kontak-kontak sosial yang cenderung dikonsentrasikan pada tokoh-tokoh kunci dan bertindak sebagai perantara kebudayaan. Hubungan dengan "kelompok sasaran" seringkali dipersempit menjadi kontak dengan "perwakilan elite" tertentu yang ada dalam kelompok sasaran tersebut. Jadi nyata sekali, bahwa citra atau gambaran klise masyarakat memang telah direka sebegitu rupa oleh para ahli setempat.

Mengingat bahwa para petani kunci ini bertindak sebagai yang dianggap kontak te-

¹⁵Walaupun demikian, sistem pertanian terpadu ini tetap akan diperluas ketiga propinsi yang lain di Kalimantan.

ladan terhadap kelompok sasaran, maka berbagai mitra kerja dan tenaga ahli lokal dari Indonesia hanya dianggap sebagai penengah antara para pakar dari Jerman dan para pejabat dan aparat pemerintah Indonesia. Namun sebaliknya, berbagai organisasi sosial dan kelompok yang terlibat dalam proyek TAD memperlihatkan semua karakteristik masyarakat pluralistis dari bermacam-macam kelompok etnis. Karakteristik tim ahli Jerman yang mirip kasta, semakin merintang hubungan sosial di luar hubungan dinas yang dibutuhkan. Setiap kelompok terkungkung dalam dunia subjektivitasnya masing-masing, terkungkung dalam sejenis realitas cita-cita yang hanya dapat dimasuki oleh kelompok mereka sendiri.

KESIMPULAN

Bila kita pertimbangkan berbagai aspek permasalahan proyek dan daerahnya, maka akan timbul pertanyaan mengenai apa sebenarnya wujud utama karakteristik sosial dan kebudayaan perencanaan pada tingkat yang lebih umum. Jawabannya tentu tidak mudah.

Perencanaan regional secara terpadu khususnya dan aspek perencanaan pembangunan pada umumnya adalah hasil prosedur dan ekspresi pola pikir birokratis. Untuk konteks Indonesia, pembangunan -- seperti telah penulis kemukakan sebelumnya -- akan memiliki arti modernisasi dan tatanan. Perwujudan fisik pemukiman transmigrasi ada-

lah ekspresi ideologi pembangunan sejenis. Jadi, sebenarnya telah kita interpretasikan perencanaan ruang pemukiman transmigrasi sebagai lambang modernitas. Sebaliknya, desa-desa orang Jawa sebagai tempat asal datangnya transmigran dapat kita lihat sebagai melambangkan nilai keselarasan, nilai kekerabatan yang sangat kental dan nilai kepadatan sosial orang Jawa.

Para pakar pembangunan memang dihadapkan pada keadaan sulit, terutama pada tahap awal perencanaan dan pelaksanaan proyek. Mereka (seperti harapan kita bersama) tentu memiliki spesialisasi keahlian yang profesional dan ekstensif, tetapi minim akan aneka pengetahuan mengenai kondisi setempat. Kurangnya informasi yang bertalian dengan kondisi lingkungan akan menghasilkan gambaran tentang sebuah "kehampaan besar". Kurangnya data sering dianggap sebagai ketiadaan berbagai institusi setempat, ketiadaan sejarah dan bahkan ketiadaan penghuni. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa wilayah tersebut berkesan terbelakang. Dan pada gilirannya hal ini akan bermuara pada penciptaan suatu keadaan yang sangat membutuhkan pembangunan dan campur tangan dari luar. Berpangkal dari perspektif inilah para ahli membangun berbagai kesan keterbelakangan dan benar-benar mengabsahkan eksistensi mereka.

Keberhasilan proyek pembangunan acap kali dipandang sebagai hasil aktivitas proyek, sedangkan faktanya adalah bahwa hal ini adalah semata-mata merupakan hasil perencanaan dan aktivitas jangka panjang dari penduduk populasi sasaran itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Berke, F. et al. 1978. *Partner, Pläne und Projekte – Die personelle Hilfe der Bundesrepublik Deutschland in West Malaysia*. Saarbrücken: Breitenbach.
- Clauss, W., Evers, H.D. and Gerke, S. 1988. "The Formation of a Peasant Society: Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Indonesia* 46 (Cornell SEA Program).
- Evers, H.D. 1987. "Schattenwirtschaft, Subsistenzproduktion und informeller Sektor". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 28. Special Issue: "Soziologie wirtschaftlichen Handelns".
- 1988. "The Emergence of Trade in a Peasant Society: Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Working Paper* no. 109, University of Bielefeld.
- 1991. "Trade as Off-Farm Employment in Central Java". *Sojourn* 6(1): 1-21.
- Evers, H.D., Clauss, W. and Gerke, S. 1988. "Population Dynamics, Ethnic Relations and Trade Among Javanese Transmigrants in East Kalimantan". Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.
- Evers, H.D. and Gerke, S. 1991. "A Dayak Lady Goes to Town". *SDRC Working Paper* no. 154, Bielefeld.
- Evers, H.D. and Gerke, S. 1992. "The Culture of Planning: Transmigration Area Development in East Kalimantan, Indonesia". *International Sociology* 7(2): 141-151.
- Evers, H.D. and Schrader, H. 1994. *The Moral Economy of Trade*. London: Routledge.
- Fassbender, K. and Erbe, S. 1990. *Towards a New Home: Indonesia's Managed Mass Migration*. Hamburg: Verlag Weltarchiv.
- Gerke, S. 1989. "Interethnic Marriages and Ethnic Identity: Social Integration of Javanese Transmigrants in East Kalimantan". *Working Paper* no. 7, Wirkungen der Transmigration, Bielefeld/Hamburg.
- Gerke, S. 1992. *Social Change and Life Planning of Rural Javanese Women*. Saarbrücken/Fort Lauderdale: Breitenbach Verlag.
- Heryanto, A. 1988. "The Development of 'Development'". *Indonesia* 46: 1-24.
- Hobart, M. 1986. "Some Thoughts about Local Knowledge and the Growth of Ignorance". Paper presented at the EIDOS Workshop on "Local Knowledge and Systems of Ignorance", 8-10 December, London.
- Hobart, M. and Taylor, R.H. 1986. *Context, Meaning and Power in Southeast Asia*. Ithaca, N.Y.: Southeast Asia Program, Cornell University.
- Kebschull, D. 1986. *Transmigration in Indonesia*. Hamburg: Verlag Weltarchiv/HWWA Institute of Economic Research.
- Lorot, B. 1989. *Integrated Farming System Research and Development*. Final Report. Samarinda: TAD.
- Peluso, N.L. 1983. "Markets and Merchants: The Forest Products Trade of East Kalimantan in Historical Perspective". M.Sc. thesis, Cornell University.
- Selosoemarjan. 1975. *Social Change in Yogyakarta*. Ithaca: Cornell University Press.
- TAD-BAPPEDA. 1980. "Regional Planning for East Kalimantan". TAD-Report no. 17. Samarinda.
- Uhlig, H. ed. 1984. "Spontaneous and Planned Settlements in Southeast Asia". *Giessener Geographische Schriften* 58. Hamburg.
- World Bank. 1986. *Indonesia Transmigration Sector Review*. Report no. 6508-IND.
- Wortmann, J.R. 1989. "Milestones in the History of Kutai, Kalimantan Timur, Borneo". *Borneo Research Bulletin* 1(2): 5-6.

Timbangan Buku

Kecenderungan Pemikiran Ekonomi ke Arah Pragmatisme

Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia, Didik J. Rachbini (ed.), Jakarta: LP3ES, 1994, lx + 245 hal.

PERTANYAAN pokok yang hendak diangkat dari buku ini adalah, bagaimana perkembangan pemikiran ilmu ekonomi di kalangan ekonom-ekonom di Indonesia? Apakah sejauh ini ada perbedaan teoritis tentang ilmu ekonomi yang bermuara pada penciptaan teori baru? Jawaban terhadap dua pertanyaan ini barangkali sulit ditemukan, tetapi hipotesis sementara dari kajian ini cenderung bernada negatif. Ini berarti, tradisi pemikiran di kalangan ilmuwan kita masih sangat terbatas (kalau tidak boleh dikatakan kurang) sehingga naskah-naskah pidato pengukuhan penerimaan jabatan guru besar universitas yang diasumsikan menjadi representasi paling layak bagi perkembangan pemikiran ekonomi masih jauh dari kriteria ilmiah teoritis. Tidak sedikit dari naskah-naskah tersebut sangat dangkal, tidak mendiskusikan apa-apa, merujuk

secara kasar pada *text book*, dan barangkali hanya sekedar dipersiapkan untuk sebuah upacara formal.

Walaupun demikian, juga tidak sedikit naskah yang berpikir dalam dan sangat intensif membahas fenomena ekonomi yang kontekstual pada zamannya. Dari naskah pidato yang berpikir dalam itu, 10 pidato yang dihimpun dalam buku ini termasuk di dalamnya. Yaitu, pidato dari: Sukadji Ranuwihardjo, Roekmono Markam, Mubyarto, Ace Partadiredja (Universitas Gadjah Mada), Muhammad Hatta (Universitas Padjadjaran), Sarbini Sumawinata, Emil Salim, Sri-Edi Swasono, M. Arsjad Anwar (Universitas Indonesia), dan Nurimansjah Hasibuan (Universitas Sriwijaya). Perkembangan pemikiran ilmu ekonomi pertengahan tahun 1960-an misalnya ditandai oleh kuatnya nuansa pemikiran ilmu ekonomi politik. Semua bidang yang terkait dengan persoalan ekonomi, khususnya politik (termasuk etik) merupakan bagian integral ilmu ekonomi politik. Tujuan normatifnya sangat ditentukan oleh ideologi, poli-

itik negara, dan paham kemasyarakatan. Pada posisi inilah, menurut keyakinan Hatta, ilmu hadir secara fungsional sebagai basis bagi perumusan kebijaksanaan pembangunan. Jika tujuan normatif sudah ditentukan, ilmu ekonomi bisa dihadirkan untuk mengarahkan tujuan secara obyektif sehingga fenomena ekonomi dapat secara deskriptif dan kasualitas dikedepankan. Masalah-masalah ekonomi juga merupakan masalah-masalah kemasyarakatan yang bersifat non-ekonomi. Karena itu, secara ilmiah dari ilmu ekonomi harus mempunyai dasar sosial yang kuat, yang tidak hanya bersendi pada pengetahuan yang positif, melainkan juga pada keyakinan dan kepercayaan yang normatif.

Corak idealis seperti ini menjadi ciri pemikiran pada dekade tahun 1960-an sebelum akhirnya masuk pada pemikiran yang sangat pragmatis pada dua dekade berikutnya pada tahun 1970-an dan 1980-an. Ada gerak pemikiran bagaikan pendulum yang bergeser dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem lainnya. Realitas dan sistem ekonomi yang memaklumi pandangan ide yang hidup dalam masyarakat, khususnya kalangan ilmuwan, pemimpin politik, dan birokrat-teknokrat, bukan hanya dari formalitas dan legalitas yang ada. Pergeseran ini sangat terasa dari corak idealis seperti pemikiran Hatta menuju corak yang pragmatis seperti pemikiran Mooy.

Menurut Didik J. Rachbini, pandangan idealis selalu dipengaruhi tuntutan normatif, etik, dan pandangan hidup. Logika rasional dan norma harus dipisahkan karena wilayah analisisnya berbeda. Norma-norma etik yang mempengaruhi ilmu ekonomi berada di luar logika rasional yang biasanya disebut metaekonomi. Karena itu, ilmu senantiasa terikat pada waktu, ruang, keadaan, dan pandangan hidup sehingga sulit memisahkan

keduanya, ilmu pada satu pihak dan pandangan hidup di pihak lain. Pemikiran Hatta condong kepada integrasi keduanya di mana ilmu ekonomi empiris hanya memberi informasi tentang manusia dan watak ekonominya. Kegiatan ekonomi tidak berdiri sendiri sehingga dengan demikian harus selalu mempertimbangkan kaitannya dengan aspek-aspek lain di luar dirinya, khususnya politik. Kebenaran logika teori-teori ekonomi klasik cukup memberi legitimasi untuk diterapkan begitu saja di negara-negara berkembang tanpa pertimbangan sosial, budaya dan politik. Sejarah kelahirannya dibidani oleh situasi alam budaya barat, khususnya Inggris, yang pasti berbeda dengan situasi sosial budaya dan sejarah negara-negara berkembang. Hatta pun sampai pada satu konklusi teori ekonomi klasik dalam rangkaian logikanya benar, tetapi tidak dapat dibawa begitu saja ke dalam dunia empiris yang menghadapkan berbagai fakta yang tidak ditinjau di dalam alam abstraksi tadi. Di sini Hatta melihat, nasionalisme ekonomi Indonesia harus bertumpu pada kekuatan sendiri karena modal asing dianggap sebagai bagian dari imperialisme baru. Sementara itu, kekuatan ekonomi nonpribumi yang tumbuh cepat dianggap sebagai sebuah kesenjangan yang mesti diatasi melalui koperasi. Kelas menengah dari kaum pribumi penting untuk ditumbuhkan dengan membangun badan-badan usaha di luar koperasi.

Tetapi konsep koperasi yang dikemukakan Hatta masih sangat idealis dan cenderung kurang relevan karena tujuannya lebih diutamakan bukan mencari untung, melainkan mencapai keperluan hidup bersama. Tugas yang utama bagi koperasi ialah mendidik dalam jiwa anggotanya rasa solidaritas dan sikap individualitas yaitu kesadaran akan harga diri sendiri, oleh karena koperasi

telah ditetapkan sebagai sokoguru ekonomi Indonesia yang fungsinya merintis jalan ke arah sosialisme secara fundamental. Paham koperasi di Indonesia menciptakan masyarakat yang kolektif, berakar pada adat-istiadat hidup Indonesia yang asli, gotong royong dan musyawarah, tetapi ditumbuhkan pada peringkat yang lebih tinggi sesuai dengan kehendak zaman.

Sarbini Sumawinata melihat beberapa perumusan konkret tentang masyarakat sosialis Indonesia telah ada, yaitu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Baik unsur makmur maupun adil merupakan ketentuan-ketentuan yang konkret, sekalipun dalam unsur adil melekat nilai-nilai subyektif yang tidak selalu dapat dinyatakan secara tegas, bahkan baik adil maupun makmur dapat dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk angka-angka, misalnya angka pembagian pendapatan (*distribution of income*) dan angka pendapatan per kapita. Perumusan lain yang tidak kurang penting konkretnya adalah bahwa masyarakat sosialis Indonesia digambarkan sebagai masyarakat dalam keadaan *tata tentrem kerta raharja*. Dengan istilah modern, perumusan ini menggambarkan masyarakat yang makmur penuh dengan kesempatan kerja dan setiap warga akan merasa terjamin secara material dan ideal (*a prosperous society with full employment and social security for every individual*).

⊙ Dalam pandangan Sarbini, pengerahan modal bukanlah semata-mata pengumpulan dana dan tak dapat dipisahkan dari pelaksanaan pembangunan. Introduksi teknik dan cara produksi baru dalam pertanian memang sangatlah penting, namun yang lebih penting di sini adalah pembangunan yang dirasakan sendiri sebagai benar-benar berhasil dan bermanfaat dapat membangkitkan

unsur-unsur dinamis yang terdapat dalam nilai-nilai budaya di lingkungannya. Oleh karena itu, seperti yang diingatkan Sri-Edi Swasono lapangan kerja harus merupakan target nyata dalam perencanaan pembangunan kita. Namun selama ini orientasi pada pertumbuhan kelihatannya masih menonjol. Serius tidaknya resesi, membaik atau memburuknya resesi masih ditangkap dalam arti-an tingkat pertumbuhan. Demikian pula di dalam Repelita kita, misalnya untuk sektor industri, yang lebih muncul sebagai target adalah tingkat pertumbuhan sektor itu. Di mana letak lapangan kerja? Lapangan kerja hanya dipandang sebagai akibat pertumbuhan sektor industri. Tingkat lapangan kerja diperoleh dari tingkat pertumbuhan industri-nya. Dalam meletakkan lapangan kerja sebagai tujuan utama, Indonesia telah jauh mendahului para ahli strategi pembangunan Dunia Ketiga yang baru sadar akan makin relevannya meletakkan strategi lapangan kerja dan yang telah salah harap terhadap hasil strategi pertumbuhan pada tahun 1970-an. Efek *trickle down* tidak terjadi dan sebagian pengamat ekonomi mengatakan bahwa yang mungkin terjadi adalah *trickle up*.

Dalam hubungan ini, maka membina sektor informal melalui pendekatan kemanusiaan merupakan bagian dan dari sudut *human resource development*, merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pesan pasal 27 (ayat 2). Isi pasal 27 (ayat 2) ini berintikan hak asasi manusia, maka bagaimana mungkin dapat dibenarkan bahwa pasal dari suatu konstitusi ini terkadang dikalahkan oleh peraturan yang lebih rendah (dari pemerintah daerah) yang sering tidak sesuai dan kurang adil terhadap sektor informal, misalnya menggusur tanpa memberikan ganti pekerjaan atau alternatif lain yang sama halalnya.

Proses pembangunan sendiri tidaklah

berlangsung dalam kehampaan sosial. Menurut Emil Salim, pelbagai faktor sosial, seperti tingkat pendidikan, tingkat kesehatan, segi kebudayaan masyarakat, irama dan pola kehidupan desa, rasa dan kesadaran keadilan, ringkasnya rupa-rupa segi manusia dan masyarakat turut memberi pengaruhnya kepada perkembangan pembangunan. Oleh karena itu, faktor-faktor tersebut patut diperhitungkan. Sebaliknya disadari pula bahwa proses pembangunan itu sendiri turut mempengaruhi perubahan pada pelbagai faktor sosial ini, sehingga hubungan timbal-balik antara proses pembangunan dan faktor-faktor sosial dapat terjalin. Dalam mendekati masalah pembangunan yang kompleks serupa ini, maka dirasa perlu dalam ilmu perencanaan untuk mengabstraksikan pelbagai rupa gejala berdasarkan pilihan atas asumsi-asumsi yang diperkirakan relevan untuk pembangunan.

Dalam perencanaan pembangunan orang bekerja dengan sasaran-sasaran pembangunan yang lazimnya lebih banyak daripada tersedianya faktor-faktor produksi, sehingga menimbulkan kebutuhan untuk mengadakan pilihan dan menuangkan sasaran ini dalam skala prioritas. Terbatasnya persediaan faktor-faktor produksi juga menumbuhkan keharusan untuk berpikir dalam rangka pembatasan (*factor constraints*). Dalam kerangka pikir inilah dikaji pengaruh faktor-faktor sosial bagi pembangunan. Unsur perencanaan diteliti lebih lanjut atas cara-cara untuk mempengaruhi kelakuan faktor sosial agar secara minimal tidak mengganggu proses pembangunan dan maksimal turut mendorong pembangunan.

Investasi yang tinggi dalam pembangunan belum akan menjamin terwujudnya pembangunan secara adil seperti yang tercermin dalam pola pembagian pendapatan. Oleh

karena faktor yang lebih penting adalah investasi fisik dalam upaya membuka kesempatan kerja, masalah manusia cenderung diabaikan. Pada banyak negara berkembang, ada gejala menunjukkan bahwa *human investment* kurang berimbang dengan *return of human-investment*. Dengan demikian, menurut Nurimansjah Hasibuan, pengembangan kualitas manusia mengalami hambatan karena pasar tenaga kerja kurang memberikan insentif. Di berbagai negara berkembang, ditemukan kebijaksanaan upah minimum. Secara teoritis, kebijaksanaan ini merupakan perlindungan terhadap tenaga kerja, namun ada gejala yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan itu merintangi kesempatan kerja kalau upah minimum terlalu tinggi. Sebaliknya dapat juga kurang merangsang, karena tingkat upah minimum relatif rendah. Lebih dari itu, kebijaksanaan ini dapat disalahtafsirkan oleh karena pengusaha menganggap telah memenuhi kebijaksanaan pemerintah, padahal dari produktivitas perusahaan tingkat upah masih dapat ditingkatkan. Peningkatan pendapatan sendiri sangat terkait dengan penggunaan teknologi produksi, setidaknya teknologi dengan spektrum padat karya-padat modal.

Dalam pada itu M. Arsjad Anwar melihat kalau kita perhatikan seperangkat kebijaksanaan ekonomi yang digunakan untuk mendukung atau membantu perkembangan industri negara berkembang, seperti halnya dengan pengalaman negara maju dalam tahap industrialisasi mereka, umumnya terkandung tindakan proteksi terhadap saingan impor yang dilengkapi dengan fasilitas di bidang moneter dan fiskal. Perbedaannya adalah, di negara berkembang yang kemudian berhasil mengembangkan industri manufakturnya sampai mampu bersaing dengan impor, bahkan meningkatkan ekspor. Seperti

Korea Selatan, tingkat proteksi serta berbagai fasilitas moneter dan fiskal yang diberikan selain relatif tidak besar, pentahapan penurunannya juga jelas. Oleh sebab itu, distorsi harga yang ditimbulkan relatif kecil dan makin menurun tingkatnya. Sebaliknya di negara berkembang yang kurang berhasil mengembangkan industri manufakturnya sampai mampu bersaing, biasanya tingkat fasilitasnya juga tidak jelas, sehingga distorsi harga yang terjadi relatif besar dan berlangsung lama.

Untuk negara berkembang pengekspor minyak bumi, dampak negatif dan distorsi harga terhadap pertumbuhan ekonomi kurang terasa, mengingat tabungan negara tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekspor minyak bumi yang tingkat distorsi harganya relatif rendah. Namun peranan minyak bumi dalam total ekspor tiga negara memang termasuk relatif tidak tinggi. Tiga negara tadi merupakan sampel dari 31 negara berkembang yang dalam kurun waktu 1970-1980 dikaji Bank Dunia.

Ilmu ekonomi sebenarnya berakar pada ilmu filsafat, politik, dan ilmu-ilmu sosial lainnya sebagaimana telah dipelopori Adam Smith. Fenomena individu dan masyarakat menjadi dasar perkembangan ilmu ekonomi yang mempelajari tingkah laku manusia dalam melakukan kegiatan-kegiatan ekonominya, baik dalam hal produksi, konsumsi, dan sebagainya. Tetapi dalam perkembangannya selama 200 tahun terjadi pergeseran fundamental di mana nuansa filsafat, dalam hal ini dimensi moral dan etikanya, menjadi sangat resesif dan kurang berkembang dengan baik. Sangat berbeda dengan dimensi rasional dari ilmu ekonomi yang berkembang sedemikian pesatnya.

Kecenderungan-kecenderungan pragma-

tisme menjadi semakin dominan tidak hanya di dalam ilmu ekonomi, tetapi juga di dalam melihat realitas kehidupan itu sendiri. Ilmu ekonomi kemudian mengembangkan asumsi-asumsi untuk menyederhanakan kehidupan nyata sehari-hari agar mudah dianalisis. Konsep manusia ekonomi yang hanya memaksimumkan kepuasannya dikritik sebagai *amchair speculation* atau *the logic of extreme*. Dimensi manusia yang utuh tidak hanya terbatas hanya pada sisi rasionalitasnya saja tetapi juga menyangkut berbagai dimensi etik dan moralnya. Dengan demikian, model-model ekonomi sering kehilangan konteksnya dengan kenyataan sehari-hari sehingga tidak sedikit ilmu ekonomi yang berkembang sebagai seni, seperti yang dikritik Mubyarto. Model-model kuantitatif sering tidak menerangkan apa-apa tentang obyek kehidupan yang disorotinya. Inilah yang dinilai Didik J. Rachbini mendorong pemikir untuk mengubah haluannya untuk kembali ke ilmu ekonomi politik sehingga produk-produk ilmu ekonomi yang baru bisa menjadi suluh yang mampu sekaligus memberi arah pada realitas sejarah ke depan. Dalam sejarah perekonomian sendiri banyak putusan-putusan yang tidak berdasarkan atas pertimbangan rasional sama sekali, namun putusan ini telah mengubah wajah perekonomian suatu bangsa.

Yang jelas, dalam membangun model-model ekonominya para ahli teori dan peneliti menghadapi suatu dilema. Di satu pihak mereka harus mengejar perumusan analisis yang makin *rigorous* didasarkan pada asumsi yang tidak realistis dan kurang relevan dengan kehidupan sehari-hari; di lain pihak mereka didorong untuk mengorbankan *rigor* dan menyajikan analisis yang agak kasar tetapi relevan dengan kehidupan sehari-hari. Dalam beberapa cabang teori kombinasi an-

tara rigor dengan relevansi ini telah dicapai meskipun belum memuaskan.

Dalam penerapan teori ekonomi atas praktek pembangunan ekonomi para sarjana menghadapi kesulitan-kesulitan yang fundamental. Keengganan untuk mempersoalkan parameter-parameter dalam model ekonomi yang dalam teori konvensional diterima apa adanya, karena kita tidak mampu untuk mengukurnya dengan tingkat ketelitian seperti pengukuran variabel-variabel ekonomi lainnya. Kesulitan ini menurut Sukadji Ranuwihardjo bertambah besar kalau

kita ingat dalam proses pembangunan, parameter itu selalu berubah-ubah sesuai dengan tahap pertumbuhan ekonomi. Lebih jauh lagi bahkan untuk mencapai tujuan pembangunan itu sendiri, parameter-parameter yang kita terima seperti apa adanya seperti faktor-faktor politik, sosial, budaya, demografi, dan sebagainya harus kita jadikan variabel dan dijelaskan secara eksplisit ke mana arah perubahannya.

Adig Suwandi

