

ARAH PENGEMBANGAN TRANSMIGRASI UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

Sunarto NDARU MURSITO*

Transmigrasi merupakan proyek nasional yang pada dasarnya sampai menjangkau kepentingan *rakyat kecil*. Sebab proyek ini dapat untuk memecahkan kemacetan sosial ekonomi atau kelambanan perkembangannya akibat kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat, yang pada umumnya lebih diderita oleh lapisan rakyat kecil. Jelasnya transmigrasi bisa *secara langsung* menolong penduduk yang menganggur dan berpendapatan rendah dengan membukakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sekaligus melancarkan kemajuan baik di daerah asal maupun daerah tujuan transmigrasi.

Kelebihan penduduk di pedesaan Jawa dan Bali atau kelangkaan penduduk di pedesaan daerah lain, yang pada umumnya masih terbelakang dan miskin, benar-benar menyebabkan daerah pedesaan Indonesia *sukar berkembang*. Sebab penduduk yang tingkat pengetahuan dan keterampilannya pada umumnya baru siap di sektor agraris, di daerah yang satu kekurangan tanah garapan dan sebaliknya di daerah yang lain kekurangan tenaga kerja. Ini berarti, semakin besar transmigrasi pedesaan dapat dilaksanakan hingga berhasil akan semakin besar sumbangannya untuk pembangunan pedesaan dan pembangunan daerah di Indonesia.

Keberhasilan transmigrasi ini tidak cukup hanya diandalkan pada instansi transmigrasi saja, tetapi merupakan tanggung jawab segala pihak. Maka tepatlah jika transmigrasi ditunjang dan dimasyarakatkan sebagai *proyek nasional*, supaya warga negara seluas-luasnya memahami, ikut membantu dan tidak menghalangi keberhasilannya. Dalam hal ini perlu dikembangkan cara-cara transmigrasi *yang dapat membina transmigran-transmigran yang*

* Staf CSIS

berhasil. Untuk itu ulasan ini akan mengajukan pemikiran tentang upaya-upaya dalam penyelenggaraan transmigrasi, agar wilayah transmigrasi mampu berkembang, pengelolaannya berlangsung lebih efisien dan mudah, serta pelaksanaan transmigrasi bisa berlangsung lancar dan mantap.

Rupanya hal-hal tersebut ini tergantung pada pemilihan lokasi, efektivitas unit transmigrasi, sumber daya manusia yang ditransmigrasikan dan aparatur pelaksana transmigrasi. Pada pokoknya bisa diterangkan sebagai berikut: Pertama, lokasi transmigrasi perlu memilih suatu daerah yang *potensial* untuk mudah berkembang dan mengembangkan wilayah lingkungannya. Kedua, lokasi dan wilayah lingkungan transmigrasi ini akan mampu segera berkembang kalau transmigrasi dilakukan dalam sistem *unit besar*, sebab ternyata akan lebih efektif dan efisien. Ketiga, pembangunan lokasi transmigrasi ini memerlukan orang-orang yang *bisa bekerja dan bekerja sama* membangun daerah kawasan transmigrasi. Keempat, penyelenggaraan akan berjalan secara lancar dan mantap, kalau didukung oleh aparatur pelaksana yang aktif dan efektif baik secara *koordinasi maupun sub-ordinasi*. Bila keseluruhan empat faktor mendasar ini ditangani sebaik-baiknya, maka bisa diharapkan suksesnya proyek transmigrasi melancarkan pembangunan nasional.

PEMILIHAN LOKASI TRANSMIGRASI

Salah satu tujuan proyek transmigrasi ialah membangun daerah tujuan agar *selekasnya* mampu berkembang dan bukan membuat pemukiman terpencil baru yang statis. Sebab itu demi keberhasilan transmigrasi, pemilihan lokasi untuk pemukiman para transmigran adalah sangat penting. Lokasi transmigrasi ini perlu dipilih di daerah-daerah yang potensial dan mudah dikembangkan sekaligus mampu mengembangkan wilayah sekitarnya.

Daerah-daerah yang potensial jelasnya ialah lokasi *yang mempunyai potensi besar* untuk meningkatkan taraf hidup transmigran, seperti bagus untuk pengembangan persawahan atau perkebunan, perikanan atau pertambakan, kaya dengan hasil hutan/alam untuk perindustrian, mempunyai sumber daya alam untuk pertambangan atau tenaga listrik, bahkan kekayaan alam untuk pariwisata. Semakin lokasi ini memiliki *berbagai* potensi tersebut perlu diprioritaskan untuk dipilih. Perlu didahulukan terutama ialah pemanfaatan padang alang-alang atau tanah belukar yang dapat disuburkan melalui pemupukan atau usaha intensifikasi di daerah potensial itu. Dengan ini transmigrasi sekaligus bisa memperbaiki tanah-tanah rusak dengan penghijauan, di samping menghemat waktu dan biaya untuk membabat hutan dan khususnya mengkonservasi hutan-hutan primer yang melindungi kelestarian alam.

Kemudian lokasi yang potensial itu hendaknya mempunyai *potensi sosial ekonomi yang baik*, artinya mudah dikembangkan dan sekaligus bisa mengembangkan wilayah daerah sekitarnya. Memenuhi syarat ini ialah lokasi yang dekat dengan urat nadi perekonomian daerah seperti jalan raya, jalan laut atau pelayaran sungai. Selain itu hendaknya relatif dekat pula dengan kota yang merupakan pusat fasilitas kemajuan, seperti pemasaran berbagai komoditi, sarana pemerintahan, pendidikan, penerangan dan lain-lain. Ini sekaligus untuk memanfaatkan prasarana daerah seperti jalan raya, pelabuhan, pusat penyiaran radio dan lain-lain. Dengan demikian lokasi transmigrasi ini dimudahkan berhubungan dengan tempat pemasaran hasil produksinya atau tempat pemasaran barang dan jasa yang dibutuhkan konsumsinya. Kemudahan pemasaran produksi dan konsumsi ini jelaslah akan mendorong peningkatan kerja dan kesejahteraan para transmigrasi, sehingga menimbulkan rasa kerassan dan cinta mereka akan daerahnya yang baru.

Selain itu perlu diusahakan *mekanisme saling melengkapi* di daerah transmigrasi antara transmigrasi dan penduduk daerah yang didatangi. Sebab mekanisme hubungan demikian akan memudahkan hubungan sosial selanjutnya antara mereka. Bila lokasi transmigrasi menghasilkan produk yang berbeda atau dibutuhkan oleh daerah tujuan, maka pemukiman transmigrasi dapat saling melengkapi dengan daerah yang didatangi. Misalnya antara produk pertanian, perindustrian dan perikanan, atau juga antara usaha pertanian yang menghasilkan produksi yang berlain-lainan. Semakin suatu daerah lokasi memiliki berbagai potensi dan sanggup mendukung pengembangan *bermacam-macam lapangan kerja*, akan semakin dimungkinkan pula mekanisme saling melengkapi itu. Tepatlah jika lokasi demikian diutamakan, sebab berkemampuan besar untuk mengembangkan pemukiman transmigrasi dan daerah sekitarnya.

Pengalaman pahit selama ini patutlah dijadikan pelajaran untuk meningkatkan penelitian yang lebih matang dalam memilih lokasi transmigrasi, *supaya jangan memberi citra jelek* atas proyek transmigrasi yang justru membutuhkan berbagai sokongan untuk meningkatkan keberhasilannya. Seperti kenyataan transmigrasi-transmigrasi lari meninggalkan proyek atau kembali ke tanah asalnya lagi, karena merasa dikecewakan oleh kesulitan mendapat air minum, tanah yang diterimanya tanah gambut atau tanah gersang yang tidak memberi hasil yang memadai dan tidak sebaik tanah asalnya dulu, lokasinya di tengah hutan belantara yang terlalu jauh dari fasilitas hidup primer.

Demi lancarnya pembangunan pedesaan di seluruh Indonesia, dituntut adanya transmigrasi *secara besar-besaran*. Katakan 50 juta penduduk Pulau Jawa dari 91 juta penduduknya perlu ditransmigrasikan untuk mengembangkan daerah-daerah pedesaan di seluruh Luar Jawa dan Bali. Ini merupakan

tantangan maha berat, jika dipikul oleh anggaran dan penyelenggaraan pemerintah sendirian. Karenanya tepatlah bila transmigrasi pemerintah *dapat berfungsi merintis jalan* untuk transmigrasi spontan atau transmigrasi yang dibiayai swasta, yang jumlahnya jauh lebih besar. Maka dalam setiap pemilihan lokasi transmigrasinya, pemerintah seharusnya sudah merancang bagian-bagian di sekitar transmigrasinya, yang disiapkan untuk transmigrasi spontan atau swasta. Masih perlu dipelajari berapa perbandingan yang sebaiknya, satu mendukung dua atau tiga.

Sebelum suatu daerah ditentukan menjadi lokasi transmigrasi, semestinya masalah *pemilikan tanah* sudah dibereskan *secara tuntas*. Dan karenanya tinggal membuat surat sertifikat hak milik, yaitu demi ketenangan para transmigran menggarap tanah miliknya. Inilah penting untuk menghindarkan terjadinya persengketaan tanah yang sering terjadi antara transmigran dan penduduk setempat. Ketidakjelasan atau persengketaan tanah berarti akan menghambat produksi dan hubungan sosial selanjutnya antara mereka.

SISTEM TRANSMIGRASI DALAM UNIT BESAR

Proyek transmigrasi akan lebih berhasil dan efisien, jika dilaksanakan dalam sistem unit-unit yang besar. Mungkin sebaiknya satu unit sekurang-kurangnya terdiri dari 5.000 KK. Sebab jika yang dilaksanakan adalah sistem unit-unit kecil, akibatnya yang terjadi ialah penempatan transmigrasi dalam unit-unit yang terpencar-pencar menyebar. Ini dapat diamati dalam pelaksanaan transmigrasi yang sekarang, di mana dalam satu propinsi terdapat *berbagai lokasi* dengan *masing-masing unit* terdiri dari transmigran sekitar 300 KK sampai 600 KK, yang antar lokasi jaraknya *sangat berjauhan*.

Transmigrasi secara unit besar itu sesungguhnya akan memudahkan dalam *menelola pelaksanaan dan pembinaan* daerah transmigrasi. Penyiapan pemukiman untuk satu unit yang sekaligus besar akan lebih cepat, murah dan efisien daripada jika terdiri dari berbagai unit kecil yang terpencar-pencar. Pengadaan fasilitas berbagai pelayanan sosialnyapun seperti persekolahan, puskesmas, koperasi, penerangan akan lebih mudah ditangani. Dan dalam kesatuan besar secara psikologis transmigran akan merasa lebih aman dan betah untuk berproduksi dan berbaur dengan penduduk setempat. Dari pengalaman selama ini seringkali terdengar berita, bahwa para transmigran mengalami kesulitan fasilitas pendidikan bahkan untuk tingkat SD pun. Ada pula lokasi transmigrasi yang sudah berusia sampai 25 tahun namun belum juga memiliki fasilitas pendidikan tingkat SLA. Kalau penduduk sakit, amat sukar mencari dokter atau obat. Juga hasil produksi mereka sukar dipasarkan, sebaliknya untuk memenuhi kebutuhan hidup merekapun sulit.

Bukankah ini disebabkan oleh pemilihan lokasi transmigrasi yang terpencil serta pelaksanaan transmigrasi dalam unit kecil-kecil dan secara terpecah-pecah? Karenanya lokasi transmigrasi *lamban berkembang*.

Pembuatan pemukiman transmigran dalam unit yang kecil-kecil cukup menimbulkan banyak kesulitan. Transmigran lebih sulit mengatasi gangguan untuk tempat pertanian mereka, seperti oleh hama binatang babi hutan atau kera, juga kalau ternak mereka tidak aman dari binatang buas. Selain menghadapi tantangan alam baru yang lebih keras daripada tempat asal mereka, kelompok pemukim baru yang kecil inipun acapkali sulit menyesuaikan diri dengan penduduk setempat. Mudah saja terjadi ketegangan, dan karena pendatang baru itu dianggap tidak kuat maka tidak jarang terjadi perampasan tanah mereka oleh penduduk setempat.

Bila *pelayanan sosial* secara mudah dapat dipenuhi, maka ini akan besar perannya untuk membina keberhasilan pemukiman transmigrasi. Adapun pelaksanaan transmigrasi dalam unit yang besar akan mempermudah pemberian pelayanan sosial kepada transmigran, dengan pertimbangan bahwa negara kita masih sangat kekurangan tenaga pelayanan sosial seperti guru, dokter, perawat, sarjana pertanian dan peternakan, tenaga penyuluh, apalagi yang kompeten atau berpengalaman. Begitu pula pengembangan *fasilitas pemukiman* akan lebih efisien untuk unit transmigrasi yang besar seperti sarana jalan, pengangkutan, irigasi dan pasar. Dapat disimpulkan, unit transmigrasi yang besar dengan perlengkapan sosial ekonomi efisien akan memungkinkan pembangunan pemukiman lebih cepat berkembang dan mengembangkan daerah sekitarnya.

Pelaksanaan unit transmigrasi yang meliputi sekurang-kurangnya 5.000 KK itu *tidak berarti bahwa* seluruhnya harus terdiri dari transmigran luar daerah. Dalam hal ini dapat dimasukkan pula transmigrasi lokal, yaitu penduduk setempat yang keadaan sosial ekonominya rendah dan tak mungkin berkembang ataupun angkatan kerja profesi sosial setempat seperti guru, perawat, penyuluh, tenaga pertukangan. Dapat pula pembinaan penduduk lokasi transmigrasi *digabungkan dalam rangkuman satu unit dengan* pemukiman penduduk setempat, sehingga meliputi jumlah penduduk minimal 5.000 KK itu. Misalnya satu unit dalam pembinaan daerah persawahan irigasi, tanah perkebunan, pembinaan KB, koperasi atau yang lain.

Bisa juga pembentukan satu unit transmigrasi ini dilaksanakan hingga meliputi sejumlah puluhan ribu KK sampai memadai untuk menjadi *satu wilayah kecamatan, bahkan satu wilayah kabupaten baru*. Sebagai penggambaran misalnya di propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Klaten mempunyai luas wilayah hanya 66 ribu hektar tetapi dihuni oleh sekitar 1,1 juta penduduk.

Keadaan dari *satu kabupaten* ini ternyata berbanding terbalik dengan keadaan beberapa propinsi Luar Jawa dalam satuan *satu propinsi*. Seperti Bengkulu, satu propinsi dengan luas wilayah 2,1 juta hektar hanya dihuni oleh penduduk 0,8 juta orang. Sedangkan propinsi Jambi luas wilayahnya 4,5 juta hektar hanya dihuni oleh 1,4 juta orang penduduk, propinsi Kalimantan Timur mempunyai luas wilayah 20,2 juta hektar hanya dihuni oleh 1,2 juta orang penduduk, dan propinsi Irian Jaya yang mempunyai luas wilayah 42,2 juta hektar hanya dihuni oleh 1,2 juta orang penduduk.

PENDUDUK YANG DITRANSMIGRASIKAN

Transmigrasi yang dilaksanakan untuk memindahkan penduduk *dalam keluarga-keluarga* seperti yang dilakukan sekarang ini adalah tepat. Sebab penduduk yang terhimpun dalam ikatan keluarga, boleh dikatakan memiliki tujuan hidup yang mantap dan terarah. Adapun yang perlu mendapat prioritas untuk ditransmigrasikan, semestinya keluarga-keluarga berpendapatan rendah yang di daerahnya *tidak mempunyai harapan untuk meningkatkan* keadaan sosial ekonominya. Khususnya perlu dipilih penduduk/keluarga yang muda, berumur sekitar 20-40 tahun, karena tenaga kerja mereka masih kuat untuk merintis pembangunan daerah baru, yang pada umumnya menuntut kondisi hidup yang tidak gampang. Bisa diikuti pula penduduk tua, berusia melebihi 40 tahun, namun yang memiliki anak-anak yang sudah sanggup bekerja. Sebab dalam pemukiman transmigrasi ini dibutuhkan juga kearifan pemikiran atau pengalaman hidup orang-orang tua, yang pada umumnya belum dimiliki orang muda.

Dalam pelaksanaan transmigrasi ini sedapat mungkin diikutsertakan tenaga-tenaga kerja profesi sosial untuk kebutuhan daerah transmigrasi seperti guru, bidan, penyuluh pertanian atau dokter. Karyawan-karyawan ini bisa diprioritaskan untuk *cepat diangkat menjadi pegawai negeri*, kalau perlu diberi gaji yang menarik (atau tunjangan apa saja namanya). Kemungkinan besar hal ini mudah memikat mereka untuk ikut membangun daerah transmigrasi. Pilihan lokasi transmigrasi di tempat yang mudah perhubungannya dan hidup dalam pemukiman unit besar, mungkin bisa menarik minat mereka. Untuk keluarga mereka ini sudah tentu cukup diberi perumahan dan tanah pekarangan saja, sebab mereka sudah mendapat nafkah dari gaji.

Selama ini yang diutamakan adalah transmigrasi pertanian. Memang inilah memadai untuk calon transmigran, yang pada umumnya tenaga kerjanya kini baru siap untuk sektor pertanian. Tetapi corak bertani di lokasi transmigrasi sekarang sangat perlu dilengkapi dengan pengembangan peternakan, *khususnya ternak-ternak besar* yang dapat memberi tenaga kerja di

samping cepat menghasilkan pupuk kandang untuk menyuburkan tanah mereka dan perlu untuk memproduksi bahan pangan protein hewani. Transmigrasi untuk meningkatkan produksi pangan nabati atau hewani memang perlu disertai juga dengan upaya mengusahakan tanaman perdagangan seperti cengkeh, buah-buahan, tanaman jamu-jamu tradisional, kapuk randu, kelapa. Supaya tanaman ini di samping memberikan hasil tambahan, juga menjadi cadangan jika penghasilan pangan mereka menghadapi kegagalan.

Seyogyanya banyak lokasi transmigrasi dipilih di dekat pantai *untuk mendukung transmigrasi nelayan*, sehingga antara transmigrasi nelayan dan transmigrasi yang lain dapat saling melengkapi konsumsinya dan bahu-membahu mengembangkan wilayah pemukiman mereka. Transmigrasi nelayan rasanya sudah urgen untuk segera ditangani, mengingat betapa kini lautan kita menjadi ladang pencurian nelayan-nelayan asing padahal di pantai-pantai Pulau Jawa kebanyakan nelayan masih berpendapatan rendah. Selain itu, langkah ini untuk mendorong bangsa kita agar semakin mempunyai perhatian *untuk membudayakan laut*. Perlu diingat bahwa hanya 2% dari 147 juta penduduk bangsa kita yang mempunyai mata pencaharian di laut, padahal negara kita merupakan negara maritim yang lautannya berlimpah potensi.¹

Untuk wilayah dengan kemiringan tinggi sehingga pertanahannya mudah digerosoti erosi atau untuk daerah yang kurang efisien dimanfaatkan untuk persawahan atau penanaman palawija, dapat dikhususkan untuk transmigrasi mengembangkan tanaman perkebunan yang dibutuhkan pasaran dalam negeri atau yang prospeknya baik di pasaran dunia, seperti karet, kelapa sawit, kopi, coklat dan lada di samping untuk penanaman bahan pangan sagu aren atau sagu pohon.

Tetapi hanya menempuh transmigrasi agraris (yang meliputi persawahan, perkebunan, peternakan dan perikanan) belumlah cukup untuk mendorong mekanisme penyebaran penduduk dan pemerataan pembangunan di pedesaan Indonesia. Harus digiatkan juga *transmigrasi perindustrian seluas-luasnya*, khususnya pengembangan industri kecil dan besar padat karya yang dapat menarik calon transmigran yang pada umumnya mempunyai pendidikan dan ketrampilan kurang. Transmigrasi industri ini bila dilokasikan berdekatan dengan transmigrasi agraris di atas tentu akan saling mendukung perkembangan masing-masing pemukiman dan *bersama-sama ikut menghidupkan* pembangunan daerah.

Sebagai contoh dapat dikemukakan, bisa didirikan banyak industri perkayuan dan rotan. Diketahui bahwa negara kita dalam komoditi ini

1 Berita Antara, 22 Juli 1980

merupakan penyuplai terbesar kebutuhan pasaran dunia, tetapi apa yang dipasarkan ini barulah dalam wujud bahan mentah. Juga di wilayah pedesaan transmigrasi dapat diusahakan perindustrian hasil agraris, seperti pengolahan buah-buahan, palawija, hasil ternak atau perikanan dan hasil-hasil perkebunan. Misalnya dapat diusahakan pengembangan perkebunan kapas dan industri pemintalannya, mengingat sampai kini hampir seluruh kebutuhan kapas masih tergantung dari impor. Di daerah tertentu dapat didirikan perindustrian semen, batu bata, genteng atau alat perumahan dan kebutuhan hidup yang lain.

Untuk transmigrasi perindustrian ini bisa ditransmigrasikan tenaga buruh malahan yang belum berkeluarga baik laki-laki atau perempuan. Dalam hal ini bisa dicampurkan dengan tenaga-tenaga penduduk setempat yang ingin menjadi buruh, sehingga transmigrasi industri ini sekaligus merupakan sarana untuk pembauran bangsa. Mengenai pembiayaan transmigrasi buruh, kemungkinan bisa *dibantu atau ditanggung* oleh pengusaha industri yang bersangkutan. Akan lebih baik, jika transmigrasi buruh terdiri dari tenaga kerja bujangan. Sebab di samping penyelenggaraannya lebih mudah dan murah, nanti kalau mereka ingin berkeluarga bisa mencari teman hidup dari daerah asal (menarik transmigrasi spontan) atau dari penduduk setempat (melakukan asimilasi suku) atau bisa juga dari teman buruh sendiri.

Untuk transmigrasi pertanian pemerintah memberikan 2 ha tanah persawahan dan perumahannya atau 5 ha tanah perkebunan dan perumahannya kepada 1 KK transmigran. Untuk transmigrasi nelayan pemerintah tentunya perlu memberi perumahan dengan pekarangan dan alat-alat penangkapan ikan. Untuk transmigrasi buruh, kalau masih terdiri dari tenaga kerja bujangan maka cukup disediakan semacam asrama dan kalau mereka sudah berkeluarga cukuplah diberi rumah dan pekarangannya. Kepada keluarga transmigran nelayan atau buruh ini bisa diberikan tanah pekarangan sekurang-kurangnya 1 ha untuk usaha sambilan mereka.

Dapat disimpulkan bahwa transmigrasi berbagai sektor lapangan kerja secara terpadu dalam unit-unit besar *akan lebih menjamin* berkembangnya proyek transmigrasi. Dalam arti perkembangan kualitas, yaitu unit-unit transmigrasi akan saling mempertumbuhkan keberhasilan pembangunan masing-masing desanya. Dan dalam arti kuantitas, yaitu bisa menarik transmigran lebih banyak dari daerah padat karena lebih cepat dan lebih murah nya pelaksanaan transmigrasi.

Selanjutnya proyek transmigrasi ke Luar Jawa itu supaya mantap, perlu ditunjang oleh usaha *peningkatan mutu sarana* pendidikan atau fasilitas hidup seperti angkutan dan rekreasi serta *pengembangan lapangan kerja sektor jasa*

di Luar Jawa, agar jangan sampai ketinggalan dengan yang terdapat di Pulau Jawa. Pekerjaan sektor jasa adalah suatu lapangan kerja yang khususnya dominan di masyarakat yang sudah maju, seperti di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Hal ini untuk *mencegah mengalirnya kembali* penduduk, lebih-lebih generasi mudanya, untuk mengejar kehidupan dengan status sosial ekonomi yang dianggapnya lebih terhormat di Pulau Jawa.

PARA PENDUKUNG TRANSMIGRASI

Akhirnya, keberhasilan transmigrasi *amat ditentukan oleh* aparat pemerintah penyelenggara transmigrasi. Proyek nasional transmigrasi ini ternyata melibatkan berbagai aparatur secara lintas sektoral. Pada saat ini transmigrasi ditangani Departemen Nakertrans dengan melibatkan 11 departemen dan 53 instansi setingkat ditjen.¹ Jadi bisa dibayangkan, betapa banyak pihak yang harus menjalankan fungsinya masing-masing untuk mendukung keberhasilan proyek ini. Sejak Keppres 26 tahun 1978 pengarahannya seluruh aparat tersebut dijalankan dalam koordinasi *Bakoptrans* (Badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi), yang di tingkat nasional diorganisasikan dalam dua forum. Forum pertama beranggotakan para menteri dengan ketuanya Menteri Nakertrans, bertugas merumuskan kebijaksanaan umum penyelenggaraan transmigrasi. Forum kedua terdiri atas ditjen-ditjen dan diketuai oleh Menmud Transmigrasi, bertugas merumuskan kebijaksanaan pelaksanaan, koordinasi dan pengendalian transmigrasi.

Karena sifatnya yang lintas sektoral maka pelaksanaan transmigrasi menjadi *tanggung jawab banyak instansi*, yang antara satu sama lain dapat saja terjadi kebijakan yang tidak sejalan, tumpang tindih (*overlapping*) atau malahan saling bertentangan. Untuk tingkat makro, teristimewa di tingkat departemen atau ditjen, kesatuan kebijakan dan pelaksanaan proyek tentunya mudah dicapai di dalam *rangka koordinasi*. Tetapi di tingkat bawah/lapangan, kesatuan kebijakan dan pelaksanaan transmigrasi sangat mungkin sulit dicapai kalau hanya ditempuh secara koordinasi. Oleh sebab itu di tingkat lapangan yang secara langsung menyangkut penyelenggaraan keluarga-keluarga transmigran, mungkin lebih tepat ditempuh *cara kerja sub-ordinasi*.

Bedanya ialah dalam "koordinasi" berbagai instansi dihimpun bersama di bawah pimpinan *koordinator*, yang mengarahkan semua instansi melaksanakan kesatuan tindakan bersama, namun instansi masing-masing ini tetap bertanggung jawab kepada pimpinannya sendiri *di luar* koordinator. Sebaliknya,

¹ Lihat uraian *Ketua Umum HKTI Martono di hadapan Dewan Pertimbangan Agung R.I.*, penyusun: Drs. A.S. Napitupulu SH, Jakarta, 24 September 1979, hal. 40-42

dalam "sub-ordinasi" berbagai instansi dihimpun bersama di bawah satu pimpinan *komando*, yang mengarahkan semua instansi melaksanakan kesatuan tindakan bersama, namun semua instansi ini bertanggung jawab kepada *pimpinan komando yang mensubordinasikannya*.

Jadi andaikata sistem kerja transmigrasi di tingkat lapangan dilakukan secara sub-ordinasi, maka dalam menangani transmigrasi semua instansi pelaksana transmigrasi (seperti pemerintah daerah, puskesmas/KB, koperasi atau pendidikan) *dipotong* tidak bertanggung jawab kepada tataran departementalnya masing-masing tetapi bertanggung jawab kepada instansi transmigrasi yang mensubordinasikannya. Karenanya instansi transmigrasi tidak perlu harus membutuhkan kompromi atau menunggu-nunggu semua instansi lain, tetapi langsung mengkomando seluruh penyelenggaraan transmigrasi di bawah wewenangnya.

Dengan demikian bila terjadi kemacetan atau kegagalan pelaksanaan transmigrasi, tidak perlu saling mencari kesalahan antara satu instansi terhadap yang lain tetapi cukup menggarap instansi transmigrasi agar mempunyai kebijakan yang mampu menggerakkan seluruh instansi lainnya berfungsi secara terpadu. Secara ini bisa diharapkan akan meningkatkan efisiensi serta efektivitas kerja dan meniadakan overlapping atau ketidaksesuaian pelaksanaan tugas, yang selain memboroskan dana, tenaga dan waktu juga memperlambat tercapainya tujuan pembangunan transmigrasi.

Ini tidak berarti bahwa instansi transmigrasi di lapangan bekerjanya main totaliter. Instansi transmigrasi sebagai pengsubordinator justru harus *bermusyawarah dengan semua instansi lain* yang disubordinasikannya, guna mencari pandangan-pandangan untuk membuat kebijakan yang bisa melancarkan keseluruhannya. Secara ini masing-masing instansi dimungkinkan melihat semua permasalahan tidak hanya dari kepentingannya sendiri melainkan secara komprehensif. Selama menyelenggarakan transmigrasi, semua instansi ini hanya tunduk dan bertanggung jawab kepada instansi transmigrasi. Maka untuk keberhasilan proyek transmigrasi, semua departemen yang terlibat perlu merelakan instansi bawahannya dipinjamkan untuk membantu Departemen Nakertrans membangun daerah transmigrasi di bawah sub-ordinasi instansi transmigrasi.

Pada saat akhir-akhir ini Departemen Hankam *sudah bertekad untuk terjun membantu* melancarkan pembangunan desa. Dalam rangka ini sudah tentu proyek nasional transmigrasi dapat memanfaatkan uluran tangan dan jasa baik ABRI. Penyiapan lokasi dan pelaksanaan transmigrasi dapat dibantu oleh anggota ABRI dengan sarana-sarannya. Cara kerja ABRI yang tegas kiranya dapat mendisiplinkan pola kerja karyawan-karyawan sipil dan meng-

giatkan semua instansi pelaksana transmigrasi. Proyek transmigrasi ini dapat dianggap oleh ABRI sebagai tindakan perang dan kepahlawanan tetapi musuhnya ialah kemacetan, keterbelakangan dan kemiskinan.

Dalam hal ini juga tenaga TKS BUTSI atau KKN mahasiswa dan Pramuka dapat disalurkan potensinya untuk menyukseskan pembinaan transmigrasi. Tenaga-tenaga terdidik ini perlu dimanfaatkan untuk menjadi pelopor kemajuan di tengah kaum transmigran, yang pada umumnya terdiri dari penduduk berpendidikan dan berketrampilan kurang. Mereka dapat menyuluhkan dan membina pengetahuan dan teknologi praktis untuk memajukan pedesaan. Selain itu, bagaimanapun kaum terdidik kita di saat mudanya perlu saling mengenal dengan lapisan masyarakat bangsanya yang terbawah, sehingga mereka nanti membantu dan menyuarakan nasib atau aspirasi rakyat kecil ke lingkungan masyarakat atas.

Khususnya unsur-unsur *pemerintah daerah*, karyawan sosial, tenaga terdidik (KKN dan lain-lain) dari *putera daerah* tempat transmigrasi perlulah diberi *peranan besar dalam pembinaan* lokasi transmigrasi, sehingga mereka ini dapat menjadi 'jembatan' yang memudahkan perhubungan sosial antara penduduk pendatang dan penduduk setempat. Begitu pula para pejabat pusat kalau meninjau lokasi transmigrasi hendaknya *meninjau penduduk daerah sekitarnya* pula, sehingga bisa mengarahkan kerja sama antara penduduk setempat dan transmigran. Suasana baik yang bisa diciptakan dalam hubungan sosial antara mereka, akan berpengaruh banyak untuk pengembangan lokasi transmigrasi dan daerah lingkungannya.

Seringkali diberitakan adanya berbagai kemacetan atau ketidakberesan kerja aparat transmigrasi di tingkat daerah. Sehubungan dengan ini sangat baik, apabila karyawan-karyawan yang menangani aparatur ini diberi penataran untuk meningkatkan pengetahuan dan dedikasinya guna menyukseskan program transmigrasi. Begitu pula diperlukan adakalanya kalangan mass-media meninjau daerah transmigrasi untuk memonitor kelancaran transmigrasi ke tingkat nasional, sehingga bisa dicek pula apa yang selama ini dilaporkan oleh para pejabat memang obyektif atau hanya baik dalam laporan saja. Dengan ini pemerintah pusat bisa mengetahui dan segera memperbaiki ketidakberesan transmigrasi, sedangkan masyarakat luas juga digerakkan untuk menyumbang pemikiran.

PENUTUP

Berhasilnya transmigrasi yang diselenggarakan pemerintah dapat menarik transmigrasi spontan berdatangan. Ini mudah terjadi, bila transmigran yang sudah berhasil itu memberitakan peningkatan kesejahteraannya kepada sanak saudaranya di daerah asal atau ketika meninjau kampung halamannya mempengaruhi masyarakat sekitarnya untuk bertransmigrasi spontan guna meningkatkan taraf hidup. Penyerapan arus transmigrasi spontan secara besar akan mudah terjadi, apabila antara daerah transmigrasi yang sudah berhasil itu dan daerah yang padat terdapat *sarana komunikasi yang baik dan murah*. Ini terbukti dari kenyataan bahwa selama ini propinsi Lampung diketahui sebagai daerah yang paling banyak menerima transmigrasi spontan, sehingga pertambahan penduduknya paling tinggi di seluruh Indonesia yaitu 5,82% setahun.

Informasi, perhubungan dan transportasi yang baik dan mudah antara daerah asal dan berbagai daerah transmigrasi jelaslah akan mendukung kelancaran proyek transmigrasi, khususnya transmigrasi spontan. Maka demi kepentingan merangsang atau meningkatkan transmigrasi spontan, pemerintah perlu menyempurnakan isi penerangan, prasarana perhubungan dan sarana transportasi dari dan ke daerah transmigrasi. Keadaan daerah transmigrasi serta sarana pemukiman dan prasarana perhubungannya dapat diperkenalkan melalui mass-media, terutama melalui acara TV atau film penerangan. Transmigrasi spontan dapat digiatkan, kalau transportasi mudah dan murah biayanya. Pemberangkatan dengan pesawat terbang secara gratis atau murah tentu akan mempunyai akibat psikologis yang positif untuk peningkatan arus transmigrasi baik umum ataupun spontan.

Pengamatan selama ini menunjukkan bahwa sampai kini proyek transmigrasi sebagai belum merupakan proyek nasional, karena rupanya hampir tak menggerakkan kemajuan bangsa, tidak mendapat prioritas dan penanganan maksimal. Ini tampak dari transmigrasi yang berjalan tersendat-sendat, kecil-kecilan, tidak jelas/tegas dan hampir tak berarti untuk pembangunan daerah asal dan daerah tujuan. Dikesankan bahwa transmigrasi sebagai bersifat usaha sosial semata-mata. Padahal proyek transmigrasi merupakan *suatu kemungkinan menonjol* untuk membukakan lapangan kerja kepada para penganggur tersamar atau terbuka yang sekaligus melancarkan pembangunan bangsa. Maka untuk menggairahkan kegiatan transmigrasi ini perlu dikembangkan citra penyelenggaraan transmigrasi sebagai usaha kepahlawanan untuk membangun tanah air. Barulah memadai sebagai proyek nasional, kalau transmigrasi ini dilaksanakan secara jelas, tegas dan lancar serta diselenggarakan secara besar-besaran, sehingga mempunyai peranan yang berarti untuk melancarkan jalannya pembangunan di daerah asal dan tujuan.

Peranan transmigrasi untuk membangun pedesaan memang akan tergantung dari keberhasilan transmigrasi pemerintah dan keberhasilannya mendorong transmigrasi spontan yang terus-menerus. Keberhasilan demikian ini makin lama akan semakin mampu menggerakkan kegiatan pembangunan di pedesaan Indonesia, di mana melimpah sumber daya alam belum tergarap dan sumber daya manusia setengah menganggur. Namun teramat penting agar keberhasilan proyek transmigrasi ini ditunjang dengan pembudayaan KB. Bila pelaksanaan transmigrasi ini tidak diiringi dengan program KB yang berhasil, maka dikuatirkan bahaya kepadatan penduduk dari Jawa dan Bali *akan segera terulang kembali* di daerah transmigrasi.

Mengenai arti transmigrasi untuk pembangunan pedesaan dan pembangunan bangsa, bisalah dikutip peringatan Almarhum Presiden Soekarno berikut ini: "Soal transmigrasi adalah soal mati hidup kita, dan sekarang tetap menjadi soal mati hidup bagi kita. Oleh karena itu, aku setuju sekali agar soal transmigrasi itu dijadikan satu persoalan nasional, bukan soal kecil-kecil."