

besar, kesejahteraan ekonomi dapat ditingkatkan hanya melalui bantuan pemerintah, perbaikan teknologi subsisten, dan perpindahan penduduk. Perpindahan sementara ataupun permanen ke kota-kota dan perkebunan-perkebunan merupakan sumber uang yang sangat penting bagi banyak desa yang terpencil. Dinas-dinas kesehatan dan administrasi berkembang luas, tetapi jauh lebih banyak terpusat di daerah-daerah yang lebih mudah dihubungi dan yang dekat ke pusat-pusat perdagangan hasil bumi. Usaha memperbaiki teknologi subsisten kurang mendapat perhatian pemerintah yang hanya berusaha memperkenalkan tanaman perdagangan saja. Missi-missi dan pemerintah telah berhasil memperkenalkan beberapa tanaman-tanaman baru, termasuk kacang tanah, tetapi kemungkinan meningkatkan kesejahteraan kampung melalui perbaikan perekonomian setempat belum diberi perhatian yang selayaknya.

Bab XI **KESIMPULAN-KESIMPULAN DAN BEBERAPA** **IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN**

BEBERAPA daerah di Papua Nugini dan Irian Jaya telah mengalami transformasi karena hubungan yang intensif dengan dunia luar selama satu abad dan pembiayaan pemerintah yang tidak sedikit untuk perbaikan sosial-ekonomi selama dua dasawarsa. Tetapi sebagian besar penduduk Irian yang berdiam di desa-desa hidup dalam struktur perekonomian yang sangat sederhana dan hanya sedikit mengenal diferensiasi. Mereka tetap mempergunakan semacam tongkat untuk menggali dan alu untuk menumbuk sagu. Irian mengenal suatu sistem perekonomian yang benar-benar dualistis.

Ekonomi Dualisme di kedua wilayah itu mempunyai ciri yang sangat berbeda. Di sebelah timur, kegiatan ekonomi berpusat pada perusahaan-perusahaan dan instansi-instansi yang dipimpin oleh orang-orang asing yang berprestasi sangat tinggi. Sebagian besar kegiatan ekonomi di kota-kota menggunakan teknologi yang sangat moderen dan padat modal yang sangat dipengaruhi oleh adanya orang-orang asing ini. Menjelang kemerdekaan, putera-putera Melanesia yang telah menjalani pendidikan barat yang mahal dan formal itu mulai dipekerjakan sebagai pegawai pada organisasi-organisasi yang moderen itu. Dengan demikian pergantian orang kulit putih dengan penduduk pribumi dalam pemerintah kurang berpengaruh terhadap struktur ekonomi yang dualistis itu. Tetapi banyak di antara pemimpin-pemimpin yang baru dilahirkan di desa-desa dan beberapa di antaranya tetap memelihara hubungan yang erat dengan kampung halamannya. Dengan meningkatnya arus manusia antara desa dan kota, teknologi moderen dan bentuk-bentuk organisasi yang baru mulai dikenal di desa-desa dan sebaliknya bentuk-bentuk organisasi dagang tradisional dan kontak-kontak informal sedang mulai timbul di kota-kota.

Jaringan kegiatan ekonomi yang moderen jauh lebih sedikit di Irian Jaya. Kota-kotanya tidak mempunyai banyak lembaga bisnis yang

formal seperti di Papua Nugini. Namun demikian ada gejala-gejala bahwa suatu struktur yang dualistis, meskipun bentuknya lain sekali, telah timbul di Irian Jaya beberapa tahun belakangan ini.

Ketika penjajahan Belanda berakhir, kebanyakan perusahaan asing (yang masih sangat berpengaruh di Papua Nugini) menarik diri. Mereka diganti oleh kaum pendatang yang membentuk usaha-usaha yang lebih padat karya. Seperti telah diuraikan, kebutuhan akan tenaga buruh dalam perekonomian moderen Irian Jaya menyebabkan perpindahan besar-besaran dari propinsi lain sehingga tidak terjadi kenaikan upah yang cukup untuk menarik penduduk asli Irian untuk menjadi pekerja-pekerja tetap di sektor moderen. Karena tidak adanya kontrak untuk pekerjaan-pekerjaan tetap, orang kurang berminat mempelajari ketrampilan khusus yang berguna dalam dunia usaha. Penduduk desa masih menjadi pekerja tidak tetap dan buruh kasar yang menerima upah rendah.

Dengan demikian penduduk asli Irian Jaya semakin tersingkir dari perekonomian moderen. Waktu yang lama masih diperlukan sebelum kenaikan upah di seluruh Indonesia dapat mempengaruhi upah buruh kasar di Irian Jaya, sehingga orang-orang desa merasa tertarik untuk mendapat pekerjaan tetap di kota. Pekerjaan dengan upah lebih tinggi hanya akan disediakan bagi mereka yang menguasai ketrampilan-ketrampilan di sektor moderen. Dengan demikian pentinglah bahwa kesempatan untuk mempertinggi ketrampilan di sektor moderen dapat diberikan kepada sebanyak mungkin penduduk asli Irian. Akan tetapi dalam beberapa tahun mendatang ini hanya sedikit orang-orang desa di Irian Jaya yang akan dapat mencapai kesempatan-kesempatan seperti itu, dan sebagian besar akan tetap tinggal di desa.

Di negara-negara lain kaum buruh yang dapat berpindah dengan leluasa dari daerah-daerah berpenghasilan rendah ke daerah yang sebelumnya kekurangan penduduk telah menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara pelbagai kelompok budaya yang dibagi-bagi karena perbedaan sosial-ekonomi. Kemajuan teknologi dan taraf hidup yang meningkat di Malaysia dan Fiji telah terjadi terutama di kalangan imigran Cina dan India yang menguasai kehidupan perekonomian.¹⁾ Di Irian Jaya pun timbulnya masalah-masalah sosial yang sukar dihindari dengan pembagian-pembagian dalam kegiatan ekonomi yang telah terjadi selama sepuluh tahun belakangan ini.

1) Lihat E.K. Fisk, "Special Development Problems of a Plural Economy: The Malayan Example", *Economic Record*, 38 (82), Juni 1962 dan *The Political Economy of Independent Fiji*, Canberra, ANU Press, 1970, bab 4.

Kenyataan-kenyataan ini perlu disadari dalam merumuskan kebijaksanaan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk asli. Pengeluaran yang terus meningkat di kota-kota akan memperlebar jurang sosial-ekonomi di antara kaum imigran dan rakyat setempat. Pengeluaran-pengeluaran pemerintah di daerah pedesaan, terutama yang di pedalaman, jarang menghasilkan keuntungan ekonomi seperti yang dapat diperoleh di tempat lain di Indonesia. Dengan demikian usaha meningkatkan kesejahteraan penduduk asli seringkali bertentangan dengan prioritas-prioritas pembangunan ekonomi nasional. Usaha yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Irian memerlukan alokasi-alokasi anggaran dan program-program khusus untuk kesejahteraan kampung.

Pemerintah Indonesia telah menyadari beberapa masalah ini dan *Task Force* adalah suatu contoh program khusus yang diperlukan. Tetapi *Task Force* itu dalam bentuknya yang sekarang belum mempunyai pengaruh yang besar bagi kesejahteraan penduduk desa. *Task Force* seringkali menjalankan tugas-tugas yang juga dilaksanakan oleh jawatan-jawatan lain dan tidak ada koordinasi yang baik di antara mereka. Anggaran *Task Force* itu masih kecil dibandingkan dengan pembiayaan untuk pembangunan di kota-kota atau di daerah-daerah 'hinterland' yang menunjang pertumbuhan kota. Orang-orang desa sedikit sekali yang diikutsertakan ketika programnya disusun. Dan petugas-petugas *Task Force* tidak cukup terlatih dan kurang berpengalaman untuk melaksanakan misi yang berat itu. Tujuan-tujuan nasional di propinsi itu dapat terlaksana dengan baik seandainya *Task Force* itu berkembang menjadi suatu badan kesejahteraan desa yang mengkoordinir kegiatan-kegiatan jawatan pemerintah dan misi di desa-desa, mempelajari masalah-masalah rakyat pedesaan dan pembaharuan-pembaharuan yang mungkin berguna dalam masyarakat-masyarakat kecil dan terpencil, dan melaksanakan beberapa program kesejahteraan kampung yang tidak ditangani secara efektif oleh dinas-dinas pemerintah. Yang terpenting di antara semua hal ini, penduduk desa harus ikut merumuskan tujuan-tujuan program apabila Pemerintah menginginkan bahwa suatu program khusus akan meningkatkan kesejahteraan dalam pengertian yang luas.

Selain menyiapkan prasarana yang perlu untuk menyokong program-program kesejahteraan kampung, investasi-investasi modal harus dibenarkan menurut tujuan-tujuan tertentu, terutama tujuan meningkatkan sumbangan bersih propinsi terhadap perkembangan perekonomian nasional. Dana-dana yang disediakan untuk proyek-proyek di dalam sektor moneter di Irian Jaya yang menghasilkan keuntungan yang

lebih kecil dari pada tempat lain di Indonesia tidak dapat dibenarkan menurut perhitungan sosial-ekonomi. Subsidi-subsidi ini banyak menguntungkan orang-orang Indonesia dari luar Irian Jaya yang telah pindah ke kota-kota di propinsi ini dan sangat tidak efisien dalam meningkatkan kesejahteraan perekonomian nasional. Kecuali program-program khusus untuk kesejahteraan kampung, perencanaan pembangunan propinsi untuk masa lima tahun yang akan datang akan banyak menguntungkan jika terpusat pada pembangunan prasarana yang efisien untuk pertumbuhan kota, dan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi yang dua-duanya dapat melayani perkembangan industri-industri yang berdasarkan sumber-sumber alam. Sorong umpamanya, dapat direncanakan sebagai suatu pusat pengolahan ikan dan kayu secara besar-besaran, sebagai suatu pusat yang menyediakan bahan-bahan untuk industri pertambangan dengan pelabuhan yang besar. Sorong dapat berkembang menjadi suatu kota yang penting di Indonesia Timur. Dibutuhkan modal yang sangat besar selama beberapa tahun untuk perluasan yang efisien dalam bidang pengangkutan, komunikasi-komunikasi, dinas-dinas kota dan untuk investasi sosial agar ketegangan-ketegangan di antara kaum imigran dan rakyat dari daerah pedesaan dapat dihindarkan. Tetapi tidak lama lagi penghasilan industri yang mengolah sumber-sumber alam akan banyak mengurangi subsidi pemerintah untuk propinsi ini dan akan timbul suatu hubungan yang biasa terdapat di Indonesia di antara pulau Jawa dan propinsi-propinsi lain di luar Pulau Jawa yang kaya akan sumber-sumber lain.

Kecuali melalui anggaran-anggaran pemerintah, pembangunan perekonomian Irian Jaya tidak akan banyak mempengaruhi perekonomian propinsi-propinsi lain. Oleh karena itu ada alasan yang kuat apabila dalam membuat perencanaan propinsi itu dianggap sebagai suatu daerah yang dapat berdiri sendiri. Walaupun demikian, pembangunan Sorong sebagai kota yang bakal terbesar di Indonesia Timur akan mempunyai pengaruh yang penting untuk pelayaran dan penangkapan ikan di seluruh daerah itu. Usul bahwa pusat-pusat latihan kejuruan dan pendidikan guru yang didirikan oleh *Fundwi* diperkembangkan sebagai sekolah-sekolah yang melayani seluruh Indonesia Timur juga mempunyai dasar yang kuat, akan tetapi perlu dijaga agar perkembangan semacam ini tidak menghalangi usaha-usaha yang ingin memberikan putera-putera daerah kedudukan yang pantas dalam ekonomi moderen. Sebaiknya kemungkinan-kemungkinan yang lebih luas ini dipertimbangkan dalam Badan Perencanaan Daerah.

Sesudah berulang kali dikemukakan dalam buku ini bahwa koordinasi kegiatan pembangunan dalam bermacam-macam sektor pere-

konomian adalah sangat penting dan sangat sukar di Irian Jaya. Koordinasi itu sangat diperlukan karena pentingnya *economies of scale* dalam produksi barang-barang dan penyediaan prasarana dalam suatu perekonomian yang demikian terpecah-pecah. Sebagai contoh telah dikemukakan pemborosan dana-dana dalam pelaksanaan proyek-proyek pelayaran laut dan lokal yang tidak diintegrasikan dengan proyek-proyek pembangunan lainnya. Penghasilan tidak akan meningkat dengan adanya perkembangan di bidang pelayaran kecuali jika disertai dengan perbaikan baik dalam komunikasi-komunikasi lain maupun dalam pemasaran dan teknik-teknik produksi. Usaha pembangunan yang terbagi-bagi ke dalam banyak proyek dengan anggaran yang tidak terkoordinir dengan baik mengakibatkan pemborosan modal dan tenaga-tenaga ahli. Dengan pengaturan anggaran seperti sekarang ini, alokasi dana yang efisien hanya mungkin melalui suatu badan koordinasi di propinsi. Badan ini harus mempunyai cukup staf dan anggaran-anggaran dan mempunyai peranan penting dalam perumusan dan pelaksanaan semua program. *Lakbangda* (sekarang *Bapeda*) mempunyai kekuasaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas ini, tetapi meskipun badan tersebut mempunyai beberapa pejabat yang mampu, sekretariatnya masih terlampau kecil. Oleh karena itu usaha menciptakan suatu sekretariat yang kuat sebaiknya diberikan prioritas yang tinggi, dan nampaknya kerja sama dengan badan-badan internasional untuk mendapat bantuan teknis dalam menyusun program-program yang integral akan lebih efektif dari pada membantu sejumlah proyek yang tidak diintegrasikan sama sekali.

Salah satu aktivitas program *Fundwi* yang berharga dan memakan biaya sedikit adalah bantuannya dalam kebijaksanaan ekonomi secara umum di propinsi itu. Desakan untuk mengadakan perubahan harga-harga dan bantuan teknis kepada sekretariat *Lakbangda* sangatlah berguna. Akan tetapi struktur organisasi *Fundwi* telah menimbulkan kerumitan dalam pengaturan perekonomian propinsi. Alokasi dana secara efisien sukar dilaksanakan karena terbaginya proyek-proyek ke dalam anggaran UNDP dan anggaran pelengkap, dan karena proyek-proyek UNDP tidak mempunyai kaitan satu dengan yang lain.

Banyak masalah perencanaan Irian Jaya juga dihadapi negeri-negeri di sekitarnya, misalnya oleh tetangganya terdekat Papua Nugini. Oleh karena *economies of scale* penting dalam mengembangkan teknologi baru, dalam pemasaran dan dalam pengumpulan dan analisa data ekonomi, banyak masalah-masalah perencanaan dapat dipecahkan bersama dengan biaya yang lebih rendah melalui kerja sama internasional.

Masalah-masalah yang ditimbulkan oleh banyaknya jenis kayu dirasakan bersama oleh semua negeri-negeri Samudera Pasifik Selatan dan jelas ada kemungkinan untuk mengadakan kerja sama dalam pemasaran kayu. Kalau diperluas ke bidang pelayaran, kerja sama dengan Papua Nugini dapat memajukan perindustrian kayu di pantai utara Irian Jaya yang sampai sekarang terlalu kecil untuk menarik kapal-kapal dari luar negeri jika diusahakan sendiri.

Mengaktifkan kembali pelayaran langsung antara Merauke dan pasaran-pasaran di luar negeri, yang perlu untuk pemulihan kegiatan ekonomi di sebelah tenggara, dapat dicapai dengan sangat mudah dengan membuka kembali hubungan melalui Port Moresby. Fasilitas-fasilitas telekomunikasi yang dipergunakan bersama-sama juga dapat meningkatkan efisiensi bagi kedua belah pihak.

Jika perdagangan kayu atau kebutuhan penduduk di Merauke berhasil melancarkan hubungan pelayaran langsung antara Irian Jaya dan PNG, kerjasama dapat ditingkatkan dalam perluasan perdagangan barang-barang. Barang-barang industri yang murah dari Jawa yang sekarang banyak dijual di kota-kota Irian Jaya akan mendapat pasaran di Papua Nugini, terutama jika penjualan eceran dapat diperluas di sana. Papua Nugini mempunyai lebih banyak perindustrian barang yang relatif padat modal dari pada Indonesia bagian timur dan dapat mensuplai barang-barang pecah-belah, beberapa alat dari kayu dan logam dan minuman-minuman dalam botol atau kaleng. Barang-barang ini dan beberapa jenis bahan makanan sudah mulai diperdagangkan secara kecil-kecilan dan hubungan dagang seperti inilah dapat berkembang.²⁾ Akan tetapi masuknya Irian Jaya ke dalam sistem bea masuk Indonesia mengurangi kemungkinan ini.

Agar sumber-sumber ikan tuna dan udang tetap terpelihara, dibutuhkan kerja sama antara lain untuk menilai potensial ekonomi dari penangkapan jenis-jenis ikan tersebut. Perbandingan data jumlah tangkapan, harga-harga dan ongkos di kedua daerah itu dapat merupakan kontrol atas keterangan-keterangan yang diberikan oleh perusahaan-perusahaan asing (sebagian besar Jepang) dalam industri ini.

Masalah-masalah dalam pertambangan secara khusus dihadapi juga oleh banyak negeri-negeri lain, sehingga kerja sama di antara kedua belah pihak tidak begitu perlu. Dalam jangka lebih lama, pengolahan hasil pertambangan di Irian Jaya dapat meningkatkan keun-

2) Ekspor-ekspor Papua Nugini ke Irian Jaya bernilai SA 70.000 dalam sembilan bulan pertama tahun 1971/72, *Bulletin Statistik Papua New Guinea, Perdagangan Luar Negeri*, Maret 1972.

tungan industri peleburan logam berdasarkan sumber-sumber tenaga air yang kaya di Teluk Papua. Adanya fasilitas-fasilitas peleburan logam yang dekat dan efisien dapat menguntungkan para produsen Irian Jaya, terutama produsen-produsen yang tidak begitu besar.

Papua Nugini dan Indonesia bersama-sama menghadapi masalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat-masyarakat yang kecil dan terpencil. Sampai sekarang hanya sedikit yang telah dicapai, baik di Papua Nugini maupun di Irian Jaya dalam pemecahan masalah ini. Teknologi dan buah-buahan tropis Indonesia yang telah diperkenalkan ke beberapa daerah pedesaan Irian Jaya juga dapat diterapkan di kampung-kampung Papua Nugini. Gerobak sapi yang dipergunakan dekat Merauke akan berguna di daerah-daerah yang agak datar di Papua Nugini, apabila mengingat banyak rakyat di sana sudah mulai biasa memelihara ternak yang besar. Pengalaman Papua Nugini dalam tanaman ekspor akan sangat bermanfaat jika dipelajari untuk mengembangkan pertanian di Irian Jaya. Penanaman kopi oleh rakyat yang berkembang dengan pesat di daerah-daerah pegunungan di sebelah timur mungkin dapat berkembang juga di Irian Jaya apabila diberikan penyuluhan secukupnya. Pengalaman penanaman teh di Lembah Wahgi mungkin akan berguna bagi dataran tinggi dan daerah berawa-rawa di Irian Jaya. Pengalaman di Papua Nugini dengan tanaman-tanaman ringan tetapi dengan harga tinggi (seperti "pyrethrum" dan sutera) kiranya akan berguna pula di kampung-kampung terpencil di Irian Jaya terutama karena tidak adanya sumber-sumber lain untuk menghasilkan uang.

Perindustrian rakyat di kota-kota di Irian Jaya dapat merupakan inspirasi untuk perencanaan-perencanaan Papua Nugini yang mempunyai cita-cita memperkenalkan struktur-struktur perniagaan yang sama. Yang sangat menarik, ialah banyaknya warung-warung dan kedai di tepi jalan raya, orang-orang yang sibuk di pasar-pasar kota berjualan buah-buahan, sayur-sayuran, ikan dan daging, restoran-restoran dan pemangkas-pemangkas di tepi jalan raya, pengangkutan yang tidak resmi di kota dan beberapa industri kecil. Ekonomi "pasar" belum lama berkembang di Irian Jaya, sehingga perlu diselidiki dengan teliti apakah yang menyebabkan aktivitas ini dapat berurat-akar dalam suatu lingkungan masyarakat yang sangat berbeda.

Kerja sama semacam ini memerlukan hubungan yang lebih intensif dan dapat menimbulkan masalah-masalah politik. Pejabat-pejabat Indonesia masih ketat menjaga agar tidak terjadi gangguan-gangguan di perbatasan apabila terjadi kegoncangan di dalam pemerintahan di Papua Nugini, atau jika terjadi perubahan situasi politik yang mendo-

rong tokoh-tokoh politik Papua Nugini menghasut orang-orang Irian Jaya. Di Papua Nugini masih terdapat sedikit kecurigaan terhadap orang Indonesia di perbatasan. Kecurigaan ini sudah berkurang walaupun belum lenyap seluruhnya dengan adanya pembicaraan-pembicaraan dengan pemerintah Indonesia. Dengan alasan-alasan ini hubungan perekonomian di antara Papua Nugini dan Indonesia hanya akan berkembang perlahan-lahan. Tetapi beberapa perkembangan yang dikupas dalam bab-bab terdahulu mungkin akan mengurangi bahaya timbulnya ketegangan sehubungan dengan hubungan resmi di seberang perbatasan. Orang-orang Papua Nugini yang memasuki Irian Jaya akan menemui suatu lingkungan sosial ekonomi yang berbeda sekali dengan yang mereka kenal di Papua Nugini, dan perbedaan-perbedaan dalam tingkat dan sifat perubahan sosial mungkin akan melemahkan rasa persaudaraan dan rasa senasib dengan orang-orang desa di Irian Jaya.

Risiko ketegangan di seberang perbatasan akan berkurang dengan berhasilnya Indonesia dalam mencapai tujuan-tujuannya di Irian Jaya itu, integrasi Irian Jaya ke dalam perekonomian nasional dan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keuntungan-keuntungan perekonomian akan lebih besar kalau kemajuan akhir-akhir ini dalam pengintegrasian Irian Jaya ke dalam Indonesia dibarengi dengan kerja sama internasional dalam mencari pemecahan-pemecahan terhadap masalah-masalah perekonomian yang unik dan sukar di Propinsi Irian Jaya.

EPILOG

PERKEMBANGAN-PERKEMBANGAN 1973-1974

PERUBAHAN-PERUBAHAN di Irian Jaya selama dua tahun terakhir menonjol dalam administrasi pembangunan dan dalam kegiatan pra investor di bidang sumber-sumber alam. Akan tetapi pendekatan pemerintah terhadap masalah-masalah pembangunan tidaklah banyak berubah meskipun strateginya menjadi lebih nampak dengan mulainya *PELITA II* pada bulan April 1974.

Program Fundwi yang dijalankan PBB telah selesai pada pertengahan tahun 1974 dan empatbelas proyek PBB yang baru (ditambah dua proyek Fundwi yang belum selesai, yaitu rehabilitasi pelabuhan Sorong dan pendirian suatu PLTA untuk menambah tenaga listrik bagi ibukota) langsung ditangani Program Pengembangan PBB di Jakarta. Pelaksanaan pembangunan di daerah sekarang dilakukan oleh *BAPEDA* yang menggantikan *LAKBANGDA*. Badan ini, yang didirikan di semua daerah, dalam prinsip tidak berbeda dalam kekuasaan maupun tugas dengan *LAKBANGDA* sebelumnya. Menurut beberapa laporan, selama dua tahun terakhir ini, administrasi daerah bertambah lancar dan rupanya hal ini banyak dipengaruhi usaha-usaha Gubernur yang baru, Letnan Jenderal Acub Zainal. Dengan pembukaan gedung keuangan negara di Jayapura dan KBN baru di beberapa kota kabupaten, administrasi keuangan pula menjadi lebih lancar.

Integrasi sistem administrasi pendidikan dan kebijaksanaan ekonomi di Irian Jaya dengan aturan-aturan yang berlaku di daerah Indonesia lain tetap dijalankan sesuai dengan perkembangan-perkembangan sebelum tahun 1973. Kenaikan gaji pegawai Indonesia pada awal tahun 1975 mengakibatkan gaji pokok di Irian Jaya sekarang tidak banyak berbeda dengan yang diterima di lain daerah (meskipun tunjangan-tunjangan khusus serta subsidi beras tetap dipertahankan di Irian Jaya). Pembentukan kecamatan yang menggantikan daerah administrasi KPS dan usaha-usaha untuk menggabungkan kampung-kampung kecil ber-