

# STRATEGI KEBUTUHAN POKOK\*

Pintor Simanjuntak

## MASALAH PENGANGGURAN DAN KEMISKINAN

"Kemiskinan yang terdapat di manapun akan merupakan ancaman bagi kemakmuran yang tercapai".

Pernyataan ini tercantum dalam Deklarasi Philadelphia lebih dari tiga puluh tahun yang lalu. Yaitu pada peringatan 25 tahun ILO (Organisasi Buruh Internasional) yang didirikan pada tahun 1919. Isyarat yang terkandung dalam pernyataan itu bukanlah hal yang baru. Walaupun demikian patut mendapat perhatian sebagai ajakan kerjasama antar negara maupun dalam masing-masing negara, untuk memerangi kemiskinan demi kesejahteraan dan keselamatan umat manusia.

Sesudah Perang Dunia II proses dekolonisasi mendapatkan angin pendorong yang kuat. Berpuluh negara yang tadinya dijajah, memerdekakan diri atau mendapatkan kemerdekaannya melalui desakan dunia internasional. Negara-negara bekas jajahan dan protektorat demikian juga negara-negara lain, yang karena satu atau lain sebab masih terbelakang, mencoba untuk mengejar ketinggalan mereka. Negara-negara itu menginginkan dan berusaha untuk mendapatkan tempat yang layak dan terhormat di antara negara-negara lain. Tapi

---

\* Tulisan ini didasarkan pada dokumen "Employment, Growth and Basic Needs" terbitan Organisasi Buruh Internasional (ILO), Maret 1976.

juga ingin mencapai tingkat hidup dan menikmati hasil ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana negara-negara yang telah maju. Mereka ingin memberikan kehidupan yang layak bagi rakyatnya melalui perbaikan dan peningkatan kegiatan ekonomi. Maka timbullah nama "negara berkembang" untuk negara-negara itu.

Dalam kenyataannya terlihat bahwa perbedaan di antara negara maju dan negara berkembang malahan semakin besar. Negara-negara berkembang tetap miskin, rakyatnya tetap menderita dan pengangguran tetap merupakan masalah yang mengkhawatirkan. Berbagai indikator ekonomi dan sosial menunjukkan bahwa usaha-usaha negara berkembang untuk membangun dan memperbaiki keadaannya kurang berhasil. Apalagi bila dibandingkan dengan hasil-hasil yang dicapai negara maju.

Kini semakin dirasakan, bahwa masalahnya tidak terletak pada persoalan dalam negeri negara-negara berkembang itu saja, tapi juga dalam hubungannya dengan dunia internasional. Sistem dan mekanisme yang berlaku sekarang sudah semakin rapuh dan tidak serasi lagi untuk menghindarkan dan memecahkan masalah-masalah yang timbul. Apalagi untuk membawa pada keadilan dalam kehidupan antar bangsa.

TABEL

=====  
 PERKIRAAN JUMLAH PENGANGGUR DAN SETENGAH PENGANGGUR (UNDEREMPLOYED)  
 DI NEGARA BERKEMBANG, 1975 (dalam jutaan)

Kawasan	Penganggur		Setengah Penganggur		Jumlah	
	Banyaknya	%	Banyaknya	%	Banyaknya	%
Asia	18	3,9	168	36,4	186	40,3
Afrika	10	7,1	53	37,9	63	45,0
Amerika Latin	5	5,1	28	28,9	33	34,0
Oceania	-	-	1	49,0	1	49,0
	33	4,7	250	35,7	283	40,4

=====  
*Angka yang dipakai untuk Asia di sini, tidak termasuk RRC dan negara sosialis lainnya di Asia.*

Yang dimaksud dengan penganggur adalah "orang yang tidak mempunyai pekerjaan dan mencari pekerjaan". Setengah penganggur atau underemployed ialah "orang yang bekerja dengan jam kerja di bawah normal dan mencari atau bersedia menerima pekerjaan tambahan", ataupun "orang yang bekerja dengan penghasilan yang tidak serasi".

Mungkin angka-angka yang bersumber pada Biro Statistik ILO sebagaimana tercantum dalam tabel di atas terlalu kering untuk dapat diresapkan artinya. Dari angka-angka itu memang tidak langsung tersimpul kesengsaraan dan penderitaan yang terdapat di baliknya, yang harus dipikul oleh beratus juta keluarga yang bersangkutan. Demikian juga tidak langsung terlihat bahaya yang mengancam perkembangan masyarakat dunia, bila keadaan demikian dibiarkan berlarut-larut. Padahal penanggulangan masalah kembar berupa pengangguran dan kemiskinan sudah sangat mendesak. Terutama mengingat bahwa antara tahun 70-an dan tahun 2000, penduduk dan tenaga kerja yang terdapat di negara berkembang akan menjadi dua kali lipat. Sehingga untuk masa 25 tahun mendatang harus diusahakan adanya tambahan kesempatan kerja sebesar 1.000 juta, yang disebabkan oleh keharusan meningkatkan kesempatan kerja produktif dari 425 juta menjadi lebih dari 1.400 juta.

Bersamaan dengan proses hapusnya penjajahan, mulai tumbuh kerjasama internasional, yang walaupun belum efektif, merupakan usaha-usaha permulaan untuk menanggulangi berbagai masalah peninggalan kolonialisme dan Perang Dunia II, terutama menanggulangi keterbelakangan dan kemiskinan. Pada waktu itu orang menyangka, bahwa kemiskinan dan pengangguran yang tersebar di mana-mana dapat diatasi melalui pertumbuhan ekonomi yang dipercepat. Oleh karena itulah segala usaha Perserikatan Bangsa-Bangsa diarahkan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara berkembang.

## CORAK PEMBANGUNAN

Salah satu penyebab utama dari kemiskinan dan perbedaan dalam taraf hidup masyarakat disebabkan oleh adanya ketidaksamaan dan kekurangan dalam kesempatan untuk melaksanakan kegiatan yang menghasilkan pendapatan. Dengan lain perkataan, disebabkan oleh ketidaksamaan kesempatan dalam mendapatkan pekerjaan. Karena itu negara-negara berkembang berusaha meningkatkan taraf hidup masyarakatnya melalui pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, yang kemudian akan memungkinkan perluasan kesempatan kerja. Bertambahnya kesempatan kerja produktif yang mendapatkan pembayaran yang sepadan berarti terjadi pembagian pendapatan yang meningkatkan kehidupan rakyat.

Dengan dasar pemikiran demikian, maka di negara berkembang sering terjadi bahwa rencana pembangunan sangat dipusatkan pada pertumbuhan ekonomi. Perencanaan demikian biasanya mengemukakan bahwa pendapatan nasional harus tumbuh pesat dahulu sebelum dipersoalkan masalah kesempatan kerja dan pembagian pendapatan. Atau singkatnya, kalau tidak ada kuenya, apa yang mau dibagikan, demikian alasan yang diajukan.

Dalam corak pembangunan demikian tercapai pertumbuhan yang membawa pada perbedaan kaya-miskin yang makin besar. Perbedaan itu sering diabaikan dengan mengemukakan bahwa secara absolut pendapatan si miskin meningkat juga. Walaupun dibandingkan dengan peningkatan pendapatan lapisan kaya, bagian dari pendapatan nasional yang diterima oleh lapisan miskin relatif semakin mengecil. Ukuran lapisan miskin itu umpamanya terwakili oleh 20 atau 40% penduduk yang termiskin.

Arsitek pembangunan yang merencanakan perkembangan demikian melupakan bahwa kepincangan kaya miskin yang semakin besar itu, selain bertentangan dengan azas keadilan juga membahayakan pembangunan itu sendiri. Sebab kepincangan kaya-miskin membawa ketegangan sosial yang sewaktu-waktu bisa pecah menjadi kerusuhan. Demikian juga lapisan kaya yang semakin kuat itu tentu akan berusaha mengarahkan pembangunan pada keuntungan golonganannya. Sehingga rangkaian kebijaksanaan yang menurut rencana akan dilaksanakan pada tahap kemudian untuk mendorong tercapainya perataan pendapatan, akan menjadi tanda tanya.

Selain itu sejak beberapa tahun telah terbukti bahwa kebijaksanaan pertumbuhan sebagaimana dikemukakan di atas ternyata keliru. Pertumbuhan ekonomi ternyata tidak perlu bertentangan dengan perluasan kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan, melainkan dapat terlaksana sekaligus. Umpamanya (a) pertumbuhan ekonomi bisa saja mencakup peningkatan pendapatan lapisan miskin dan lapisan kaya. Tapi peningkatan pendapatan lapisan miskin lebih dipercepat. Atau (b) pertumbuhan bisa mencakup peningkatan pendapatan lapisan miskin lebih dipercepat dari sebelumnya. Tapi peningkatan pendapatan lapisan kaya lebih diperlambat daripada sebelumnya, walau keseluruhan pendapatan nasional tidak menurun.

Memang sejak tahun 1960-an telah timbul keraguan, apakah dengan mempercepat pertumbuhan ekonomi saja sudah dengan sendirinya akan tercapai kenaikan tingkat hidup dan perluasan kesempatan kerja. Sebab di satu pihak tidak dapat disangkal bahwa pendapatan per kapita di berbagai negara berkembang sangat meningkat dalam tahun 1960-an. Tingkat kenaikannya melebihi tingkat kenaikan yang dialami oleh negara-negara maju di masa perkembangannya. Di lain pihak ternyata bahwa pertumbuhan yang dialami negara-negara berkembang sekarang terpusat pada beberapa bidang yang sangat terbatas dalam perekonomian. Biasanya dalam bidang yang padat modal dan kurang ada hubungannya dengan bagian terbesar masyarakat yang bekerja dan hidup dari sektor tradisional, khususnya di pedesaan. Sehingga manfaat dari pertumbuhan ekonomi itu, terutama mengenai kesempatan kerja produktif, hanya dapat dinikmati oleh bagian yang sangat kecil dari keseluruhan penduduk.

Pada akhir 1960-an telah jelas bahwa pertumbuhan di hampir semua negara berkembang tidak membawa pada berkurangnya kemiskinan. Malahan jumlah orang yang sangat melarat bertambah, perbedaan kaya-miskin semakin menajam dan masalah pengangguran tetap tidak teratasi. Sebagai gambaran di sini diberikan tabel mengenai penambahan jumlah orang miskin di negara berkembang.

TABEL

PERTAMBAHAN ORANG MISKIN 1963 - 1972  
(dalam jutaan)

Kawasan	Pertambahan penduduk	Yang sangat miskin	Yang melarat
Asia	195	92	34
Afrika	68	26	5
Amerika Latin	62	1	4
Jumlah	325	119	43

Yang dimaksud dengan "sangat miskin" ialah masyarakat yang berpendapatan per kepala kurang dari US\$ 180 per tahun di Amerika Latin, US\$ 115 di Afrika dan US\$ 100 di Asia. "Melarat" berarti masyarakat yang pendapatan per kepala kurang dari US\$ 90 di Amerika Latin, US\$ 59 di Afrika dan US\$ 50 di Asia. Perbedaan ukuran itu diterapkan karena adanya perbedaan daya beli dollar di kawasan yang bersangkutan. Sejumlah barang konsumsi tertentu yang dibutuhkan kalangan miskin yang harganya 1 US\$ di Eropa Barat, dapat dibeli dengan 20 sen dollar di Asia. Di Afrika harganya 23 sen dollar, sedang di Amerika Latin 36 sen.

Angka-angka dalam tabel di atas dapat dilengkapi dengan kenyataan bahwa tahun 1972 jumlah seluruh penduduk kawasan Asia (tanpa RRC) 1.196 juta. Di antaranya 853 juta sangat miskin dan 499 juta melarat. Kawasan Afrika jumlah penduduknya 345 juta, 239 juta sangat miskin dan 134 juta melarat. Di Amerika Latin jumlah penduduk 274 juta, dengan 118 juta sangat miskin dan 73 juta melarat. Dengan demikian jumlah keseluruhannya 1.815 juta, di antaranya 1.210 juta atau 67% sangat miskin dan 706 juta orang atau 39% menderita kemelaratan.

Dengan membandingkan dengan lapisan kaya, terlihat kepincangan yang menyolok di kebanyakan negara berkembang, 10% dari rumah tangga yang terkaya menerima 40% dari seluruh pendapatan, sedangkan 20% dari rumah tangga termiskin hanya menerima sekitar 5% dari seluruhnya.

## STRATEGI KEBUTUHAN POKOK

Dengan melihat pengalaman selama lebih dari dua puluh tahun, dapat diambil kesimpulan bahwa penanggulangan kemiskinan perlu dilaksanakan melalui pendekatan lain. Yaitu melalui suatu strategi pembangunan di mana kebutuhan pokok dari masyarakat banyak dipenuhi, dan lazim disebut "Basic Needs Strategy" (Strategi Kebutuhan Pokok).

Berbeda dengan pola perkembangan dan pembangunan yang merupakan kenyataan di negara berkembang selama ini, komposisi produksi dalam pola Strategi Kebutuhan Pokok tidak diarahkan untuk menghasilkan barang-barang mewah corak Barat. Melainkan untuk pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak yang mencakup dua elemen: Pertama, kebutuhan minimal suatu keluarga untuk konsumsinya. Yaitu bahan pangan yang sepadan, perumahan dan pakaian, termasuk perabotan rumah tangga tertentu. Kedua, pelayanan umum seperti air minum yang bersih, sanitasi, angkutan umum, serta fasilitas kesehatan dan pendidikan.

Perincian dari kebutuhan pokok itu perlu dirumuskan setiap negara untuk masing-masing rakyatnya. Sebab kebutuhan pokok itu tentunya berbeda-beda, sebagai akibat perbedaan dalam kebiasaan, adat-istiadat, iklim, keadaan alam masing-masing dan lain-lainnya. Sehingga dengan demikian pelaksanaan dari kebijakannya akan berbeda juga dalam perinciannya. Selain tergantung dari perincian kebutuhan pokok tadi, tergantung juga dari tingkat produksinya, sumber daya alam yang dimiliki, tingkat dan struktur kehidupan rakyatnya, serta faktor-faktor lainnya.

Walaupun demikian guna menjamin pelaksanaannya, setiap Strategi Kebutuhan Pokok perlu mencakup kebijaksanaan tertentu:

- (1) usaha untuk meningkatkan produktivitas maupun pendapatan dari lapisan masyarakat yang belum mencapai patokan kebutuhan pokok;
- (2) peningkatan investasi dan penunjang terhadap sektor pertanian "tradisionil" dan sektor "informil" di perkotaan;
- (3) meluaskan pelayanan umum pada seluruh masyarakat dan membiayainya melalui perpajakan yang lebih progresif;
- (4) mengurangi perbedaan yang terdapat dalam pola konsumsi rumah tangga, penggunaan pelayanan umum dan pemilikan perlengkapan;
- (5) menggunakan perdagangan sebagai alat efektif sehingga pemenuhan kebutuhan impor tidak mengakibatkan ketergantungan yang ekssesif dan terus-menerus dari bantuan luar negeri;
- (6) menciptakan berbagai kelembagaan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang berpola Strategi Kebutuhan Pokok, umpamanya serikat-serikat buruh.

Yang hakiki dalam Strategi Kebutuhan Pokok ialah peningkatan produktivitas kerja dan pemberian bayaran yang sepadan. Sebab pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat banyak, akan berarti perlunya peningkatan produksi barang yang dibutuhkan. Peningkatan produktivitas itu selanjutnya akan menghasilkan dana yang dibutuhkan untuk investasi dan perbaikan pelayanan umum. Sedangkan pemberian pembayaran yang lebih sepadan akan memungkinkan orang memenuhi kebutuhan pokok rumah tangganya. Pada gilirannya, hal ini akan berarti pula suatu dorongan untuk peningkatan produksi. Dengan demikian terjadilah suatu lingkaran yang pada dirinya meningkatkan perekonomian. Coraknya ialah bahwa permintaan untuk barang-barang mewah akan menurun, tapi permintaan untuk perumahan murah, makanan pokok dan pakaian akan meningkat.

Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu strategi pembangunan yang memerlukan reorientasi kebijakan yang menyeluruh yang juga mencakup berbagai perubahan struktural. Semuanya harus diarahkan dan diserasikan untuk menunjang strategi itu. Seperti umpamanya dalam hal adaptasi teknologi, pengaturan perusahaan-perusahaan transnasional, dan lain-lain.

Demikian juga sebagaimana dikemukakan di atas, masalah penanggulangan pengangguran dan kemiskinan tidak terletak pada persoalan dalam negeri negara-negara berkembang semata-mata. Tapi juga terletak pada sistem dan mekanisme hubungan internasional yang lebih adil dan wajar. Pengaturan hubungan internasional yang sekarang, sudah rapuh dan menunjukkan banyak kepincangan yang merugikan, terutama bagi negara-negara berkembang. Karena itu dalam penataan ekonomi internasional baru yang sedang diperjuangkan dewasa ini perlu dimasukkan unsur-unsur pengaturan sedemikian rupa, sehingga hubungan internasional menunjang dan menguntungkan pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok.

#### CATATAN MENGENAI HUBUNGAN INTERNASIONAL

Tidak dapat disangkal, bahwa kepincangan dan kerapuhan dalam sistem dan mekanisme hubungan internasional sudah lama dicarikan jalan ke luarnya. Dalam tahun-tahun terakhir ini saja tercatat berbagai lembaga atau sistem untuk perbaikan ekonomi internasional. Baik melalui gagasan perbaikan di bidang perdagangan dan keuangan, maupun bidang industri dan lain-lain. Nama-nama seperti UNCTAD, GATT, GSP, MTN, IMF, ADB, UNIDO dan lain-lain memang tidak boleh diremehkan kegunaannya. Akan tetapi gagasan-gagasan yang dicetuskan kurang dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Lagi pula gagasan itu dijiwai oleh pemberian bantuan, dan bukan oleh usaha mencapai keadilan dalam sistem yang berlaku.

Negara-negara industri di satu pihak memang mau "bermurah hati" memberikan bantuan, tapi di lain pihak ingin tetap mengamankan keuntungan yang didapatnya secara berlebihan melalui sistem perekonomian yang berlaku. Pemikirannya ialah bahwa dengan memberikan bantuan dapat dicapai perbaikan kehidupan di negara berkembang tanpa perlu mengadakan perubahan fundamental dalam tata perekonomian internasional. Dengan demikian sistem perekonomian yang menguntungkan negara industri sekarang tetap berlaku, dan dengan pemberian bantuan itu diharapkan tidak timbul ketegangan sosial-politik. Sebab ketegangan demikian pada gilirannya dapat membawa kegoncangan yang mengganggu status-quo.

Baru setelah terjadi serentetan krisis, di bidang moneter, perdagangan, pangan, dan kemudian disusul dengan krisis minyak bumi yang terutama memukul perekonomian negara-negara industri, negara maju itu mulai tergugah. Tergugah karena: (a) dalam tata perekonomian yang berlaku mereka ternyata dapat juga terkena, dan (b) ternyata krisis itu kait-mengkait dan tidak berdiri sendiri, dan sumber penyebabnya terletak dalam sistem yang berlaku.

Dalam rangka itu perlu diperhatikan beberapa hal berikut: Pertama, perekonomian internasional dewasa ini pada hakekatnya adalah kelanjutan sistem kolonial di masa lalu. Negara berkembang/bekas koloni diberi peranan sebagai penghasil bahan mentah untuk negara industri/penjajah. Hubungan koloni-penjajah boleh dikatakan sudah tidak ada lagi, tapi bentuk hubungan demikian masih bertahan terus di bidang ekonomi. Kedua, Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai badan dunia sebenarnya diharapkan untuk mengatur, mengembangkan dan memperlancar hubungan antar negara. Baik di bidang politik maupun ekonomi, sosial, dan lain-lain. Tapi kenyataan ialah bahwa P.B.B. kurang efektif. Sebab sistem yang berlaku masih belum mencerminkan struktur kekuatan yang nyata di dunia internasional dewasa ini dan mengakibatkan kekurang-efektifan itu. Ketiga, sikap dari negara-negara maju di dunia ini sebenarnya juga seperti kedua hal di atas, yaitu masih ketinggalan oleh kenyataan. Sikap itu terutama didorong oleh keinginan untuk mempertahankan sistem dan mekanisme yang berlaku, yang telah membawa kemakmuran yang berlebihan bagi mereka melalui energi dan bahan mentah yang murah. Keempat, sementara ketiga penghambat di atas terjadi, dunia semakin terdesak oleh persoalan-persoalan yang mengkhawatirkan. Pertambahan penduduk, perbedaan menyolok dari yang kaya dan yang miskin, pengangguran, aspek negatif dari kemajuan teknologi seperti ancaman nuklir dan ancaman pengotoran, dan lain-lain.

Dalam pada itu negara-negara berkembang telah menjadi suatu faktor yang kuat, dan pengaruhnya terasa di semua bidang kegiatan internasional. Pergeseran yang terjadi dalam hubungan antar kekuatan dunia itu, telah menimbulkan keharusan bahwa negara-negara berkembang turut aktif dan berkedudukan yang sama dalam semua penentuan dan pelaksanaan kebijakan yang menyangkut masyarakat dunia.

Dengan mengingat jiwa, tujuan dan azas-azas yang terkandung dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, maka demi kemajuan ekonomi dan sosial semua bangsa, dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tertanggal 9 Mei 1974 dinyatakan tekad untuk dengan segera bersama-sama menyusun Tata Ekonomi Internasional Baru. Dalam deklarasi yang dinyatakan sebagai salah satu dasar yang terpenting dalam hubungan perekonomian antar bangsa dan antar negara itu, dikemukakan 20 prinsip yang harus dipegang teguh sebagai landasan penataan baru itu. Antara lain prinsip-prinsip itu ialah: Kedaulatan yang sama bagi setiap negara; kerjasama seluas-luasnya antar negara-negara yang didasarkan atas keadilan; pengikutsertaan semua negara berdasarkan kedudukan sederajat dalam menanggulangi permasalahan ekonomi dunia; hak setiap negara menentukan sistem ekonomi dan sosial yang dianggapnya sesuai, tanpa didiskriminasikan, oleh karena itu kedaulatan penuh setiap negara atas sumber-sumber alamnya; pemberian bantuan pada negara berkembang, bangsa dan daerah yang berada dalam kekuasaan kolonial atau asing, diskriminasi rasial atau apartheid; adanya hubungan yang serasi dan adil antara harga-harga bahan mentah dan produksi lainnya yang diekspor negara berkembang dengan harga bahan baku, barang dan peralatan yang diimpornya dari negara industri; serta selanjutnya prinsip-prinsip lain yang banyak sedikitnya sudah sering dicetuskan dalam berbagai forum internasional.

Tuntutan-tuntutan dalam deklarasi itu, demikian juga terutama dalam resolusi yang dicetuskan dalam Sidang Khusus ke-VII Perserikatan Bangsa-Bangsa, September 1975, dapat dipandang sebagai langkah-langkah yang menguntungkan pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok. Resolusi Sidang Khusus ke-VII itu mencakup pengaturan: (1) perdagangan internasional (2) pelimpahan sumber keuangan riil guna pembiayaan pembangunan negara berkembang dan perbaikan sistem moneter internasional (3) ilmu pengetahuan dan teknologi (4) industrialisasi (5) pangan dan pertanian (6) kerjasama antar negara berkembang dan (7) perubahan struktur dari sektor ekonomi dan sosial dalam sistem P.B.B. Kiranya di sini tidak perlu resolusi yang sudah cukup dikenal itu diuraikan lagi.

Pelaksanaan gagasan Strategi Kebutuhan Pokok yang sebagaimana diutarakan harus merupakan kebijaksanaan yang menyeluruh. Oleh karena itu di sini masih perlu kiranya disinggung mengenai masalah teknologi dan masalah perusahaan transnasional. Penanggulangan kedua masalah ini sangat erat hubungannya dengan pengaturan baru dalam hubungan internasional.

## TEKNOLOGI

Pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu pendekatan baru di tingkat nasional yang perlu juga ditunjang oleh berbagai pengaturan baru di bidang internasional. Umpamanya dalam hal teknologi. Sebab tidak dapat tidak, kebijakan di bidang teknologi sesuatu negara dipengaruhi oleh tata hubungan internasional di bidang itu. Apalagi bila negara itu termasuk negara berkembang yang biasanya belum maju dalam teknologi. Salah satu yang hakiki dalam Strategi Kebutuhan Pokok ialah kebijakan di bidang teknologi. Suatu pengaturan dan arah baru tentunya diperlukan. Bukan hanya dalam rangka perubahan struktur produksi, tapi juga dalam perluasan kesempatan kerja produktif, peningkatan pelayanan umum dan dalam memenuhi aspek-aspek lain yang tercakup dalam strategi itu.

Terlepas dari apa corak pembangunan yang diterapkan, pentingnya peranan teknologi dalam perkembangan suatu masyarakat sudah ditunjukkan oleh sejarah. Tingkat perkembangan sosial-ekonomis suatu masyarakat, berdasar dan kait-mengkait dengan tingkat ilmu pengetahuan dan teknologi yang dimiliki dan dipergunakannya. Sejak revolusi industri telah tercapai kemajuan yang pesat di bidang teknologi. Tapi kemajuan itu terbatas pada negara-negara industri yang menjaga miliknya itu agar tidak dimanfaatkan oleh negara lain. Walaupun sebenarnya pemanfaatan teknologi oleh negara lain tidak berarti bahwa pemilik ataupun penemunya tidak dapat memanfaatkannya lagi.

Namun dalam kenyataan yang berlaku, negara yang ingin memanfaatkan teknologi yang dimiliki negara lain harus memberikan imbalan pembayaran yang besar. Sering imbalan demikian sangat merugikan dan merupakan beban yang terlalu berat bagi negara berkembang. Sehingga timbul tuntutan di berbagai forum internasional untuk mengadakan pengaturan yang baru dalam pemanfaatan dan pelimpahan teknologi yang lebih berdasarkan keadilan. Supaya dengan demikian pemilikannya tidak disalahgunakan untuk mendapatkan manfaat dan keuntungan yang berlebih-lebihan dari negara berkembang yang membutuhkannya.

Dalam pada itu telah timbul perbedaan pendapat, apakah negara berkembang sebaiknya langsung menggunakan teknologi maju ataukah teknologi padat karya.

Alasan yang menyokong digunakannya teknologi maju ialah: efisiensi dan dimungkinkannya produksi dengan kualitas baik yang terterima oleh pasaran internasional; penggunaannya mempercepat pembangunan; memungkinkan produksi secara besar-besaran yang lebih hemat, serta tidak terlalu banyak memerlukan tenaga manajemen dan teknis yang langka itu, penggunaan teknologi padat karya yang dianggap terbelakang itu malah akan memperbesar ketinggalan di bidang teknologi; persoalan penyerapan tenaga kerja bisa diatasi dengan menyalurkan dana yang dihasilkan untuk menciptakan lapangan kerja di sektor tertentu lainnya; dan lain-lain.

Sedangkan penggunaan teknologi padat karya disokong oleh orang-orang yang beranggapan bahwa: ciri-ciri teknologi tidak dapat dilepaskan dari keadaan sosial-ekonomis sekelilingnya, padahal kebanyakan teknologi maju dikembangkan di negara industri yang keadaan dan kebutuhannya jelas berbeda dengan negara berkembang; keadaan yang berlaku di negara berkembang membawa pada kebutuhan akan teknologi yang tidak padat modal, mudah dipelajari serta mudah dalam pemeliharaan dan perbaikan; teknologi padat karya memanfaatkan bahan setempat; perlu diingat bahwa teknologi yang diperuntukkan bagi pasaran di negara maju memang relatif mudah didapat, tapi masih banyak jenis teknologi lain yang mempunyai ciri-ciri yang lebih menguntungkan, walaupun tidak mudah didapat; walaupun

jenis teknologi padat karya yang dibutuhkan tidak ada, sering masih lebih menguntungkan untuk mengembangkan teknologi dalam negeri yang sudah ada; teknologi maju yang padat modal menampung tenaga kerja sedikit, sehingga bagian masyarakat lainnya terpaksa menunggu saja bahwa pengaruh penggunaan teknologi itu meresap ke bawah ("trickle down" effect), atau malahan sering hanya tergantung dari bantuan dan kemurahan hati golongan kecil masyarakat yang mendapat pekerjaan itu.

Dalam pembangunan yang dilaksanakan dengan corak Strategi Kebutuhan Pokok, ternyata kedua jenis teknologi itu mendapatkan tempat. Tidak perlu dipertentangkan. Yang penting ialah bahwa pendekatan menyeluruh sesuai dengan strategi yang digariskan, dipegang sebagai pangkal tolak. Berdasarkan strategi itu dilakukan penilaian teknologi. Penggunaan teknologi yang sesuai dan menunjang strategi diberi insentif, sedangkan yang bertentangan dihambat, baik dari yang tergolong teknologi maju, maupun teknologi padat karya.

Walaupun biasanya teknologi maju kurang menyerap tenaga kerja, tapi sering harus juga digunakan, umpamanya di bidang pertambangan. Sebab dana yang didapat dari hasil pertambangan itu diperlukan untuk membiayai pelaksanaan Strategi Kebutuhan Pokok, yang pada tahap-tahap pertama banyak memerlukan biaya. Contoh lain dari teknologi maju yang dibutuhkan ialah di bidang komunikasi, demikian juga dalam hal-hal tertentu di bidang energi nuklir, dan lain-lain. Selain itu tentunya teknologi maju yang banyak memberikan kesempatan kerja, umpamanya dalam produksi barang-barang elektronik seperti radio, cassettes, dan lain-lain.

Teknologi padat karya yang dibutuhkan dalam rangka Strategi Kebutuhan Pokok ialah teknologi yang sudah disesuaikan dan digunakan dalam berproduksi, yang termasuk dalam pola produksi strategi itu. Teknologi yang semula dikembangkan di negara industri, tapi disesuaikan dengan keadaan setempat sering dinamakan teknologi adaptif. Ciri teknologi ini ialah : (a) penyerapan tenaga kerja, (b) penggunaan bahan-bahan dalam negeri dan (c) pengaruh positif terhadap neraca pembayaran luar negeri. Satu dan lainnya dengan tetap mempertahankan kualitas dan kuantitas produksi.

Sebagaimana dikemukakan di atas, ilmu pengetahuan dan teknologi sangat dijaga ketat oleh yang memilikinya. Biasanya dalam hal ini oleh negara industri. Maka dalam penerapan Strategi Kebutuhan Pokok, teknologi yang diperlukan oleh negara berkembang yang bersangkutan perlu lebih mudah didapat. Dalam rangka ini sistem patent internasional memang sudah harus dirombak dan disesuaikan dengan perimbangan keadaan sekarang. Juga semakin dirasakan kebutuhan adanya penggarisan suatu perilaku internasional (international code of conduct) di bidang teknologi.

Kesemuanya itu tentunya bukan berarti bahwa seakan-akan teknologi itu merupakan benda fisik yang perlu dipindahkan. Sebab sering seolah-olah yang penting dalam kelancaran arus "barang" teknologi itu hanyalah mekanisme gerak dari si pemilik kepada si penerima. Padahal yang lebih hakiki ialah tingkat kemampuan yang menerimanya untuk dapat menguasai dan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi itu. Oleh sebab itu pengaturan-pengaturan baru di bidang patent dan perilaku internasional tidak akan banyak manfaatnya tanpa pendidikan dan latihan keterampilan di negara penerima. Dalam rangka ini pendirian pusat-pusat pelayanan teknologi di daerah-daerah pedesaan negara berkembang akan sangat bermanfaat.

Dari hal-hal yang dikemukakan tercermin bahwa dalam rangka Strategi Kebutuhan Pokok, kebijaksanaan di bidang teknologi perlu diuji dengan hakiki dari strategi itu, sehingga dapat terhindarkan perencanaan dan pelaksanaan yang kurang efektif, yang banyak terjadi di negara berkembang sekarang ini. Yaitu bahwa banyak terjadi penghamburan dana dan daya untuk teknologi dalam produksi barang-barang yang kurang bermanfaat. Bahkan yang membawa pada kepincangan-kepincangan sosial yang merugikan.

## PERUSAHAAN TRANSNASIONAL

Pelaksanaan pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok bukan berarti tidak dibutuhkannya permodalan. Bahkan dalam tahap-tahap permulaan dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Dengan demikian pembangunan menurut

strategi itu bukan berarti bahwa sektor-sektor ekstraktif tidak dimanfaatkan, tetapi justru untuk selekas mungkin mendapatkan dana yang dibutuhkan, sektor ekstraktif tetap digali. Hanya saja dengan pengarahan yang lebih tertuju pada sasaran dalam rangka strategi itu. Oleh sebab itu banyak sedikitnya harus juga dimanfaatkan peranan perusahaan transnasional (Transnational Corporations - TNC).

Perusahaan-perusahaan demikian berkegiatan melampaui batas-batas satu negara. Biasanya suatu TNC dapat menyediakan modal yang besar, memiliki teknologi yang tinggi termasuk keahlian manajemen sehingga memungkinkan berproduksi secara besar-besaran maupun dalam bidang produksi yang pelik. Oleh sebab itu tidak jarang negara berkembang memerlukan peranan TNC dalam pembangunannya. Tapi di lain pihak kekuatan TNC dalam permodalan dan pengorganisasiannya sering malah dapat merugikan. Apalagi mengingat bahwa negara berkembang yang berurusan dengan TNC itu biasanya diwakili oleh pemerintahan dan serikat buruh yang tidak sedemikian rapi pengorganisasiannya.

Suatu daftar yang pernah disusun oleh negara-negara berkembang mengenai masalah yang merupakan persoalan dalam menghadapi TNC mencakup 21 pokok. Di antaranya terdapat keluhan bahwa: TNC menuntut perlakuan yang lebih baik dan menguntungkan dibanding dengan perusahaan nasional; perusahaan transnasional biasanya kurang mau tunduk pada peraturan-peraturan negara tuan rumah tempatnya beroperasi; TNC enggan untuk merundingkan kembali persyaratan yang pernah didapatnya, walaupun negara tuan rumah menganggapnya perlu; campur tangan TNC dalam persoalan dalam negeri dan seringnya TNC dipakai sebagai alat politik luar negeri dari negara asalnya; TNC biasanya menolak pengakuan undang-undang negara tuan rumah dalam hal penyelesaian nasionalisasi; keengganan TNC untuk menyesuaikan diri pada kebijaksanaan, tujuan dan prioritas pembangunan nasional negara tuan rumah; kekurang-terbukaan TNC dalam memberikan keterangan mengenai kegiatannya sering mempersulit negara tuan rumah melaksanakan pengawasan; penggunaan teknologi tanpa memperhatikan keadaan setempat sering menimbulkan ketegangan; kurangnya TNC mendorong penelitian dan pengembangan di negara tuan rumah; kurang dihormatinya identitas sosio-kulturil negara tuan rumah; dan berbagai persoalan lainnya.

Walaupun demikian, perusahaan transnasional merupakan realitas dalam perekonomian dunia. Karena itu negara berkembang yang memerlukan TNC perlu memberikan arah dan pengaturan sehingga TNC dapat lebih bermanfaat daripada merugikan. Hal ini dilakukan melalui peraturan dan rangsangan. Sebab TNC tentunya merupakan perusahaan yang mencari keuntungan sebagaimana juga perusahaan lainnya. Sehingga kalau peraturan yang berlaku, struktur perdagangan, nilai tukar uang, biaya modal setempat dan pola pembagian pendapatan dalam masyarakat ternyata menguntungkan industri barang mewah yang memerlukan bahan baku impor, tentunya TNC yang masuk akan mendirikan pabrik demikian. Demikian juga bila pengaturan yang berlaku, termasuk perpajakan dan perijinan, serta keadaan pasaran menguntungkan perusahaan besar yang modern, dengan sendirinya TNC akan berkembang. Di lain pihak perusahaan nasional yang biasanya lebih kecil akan selalu terdesak. Dalam hal ini pengarahan dan pengaturan yang efektif dapat mencegah perkembangan demikian.

Dalam pada itu perlu diingat bahwa penanaman modal swasta asing di negara berkembang yang dilakukan menurut pola lama hanya mempunyai pengaruh kecil dalam penciptaan lapangan kerja secara langsung. Angka tahun 1970 menunjukkan bahwa penanaman modal di negara berkembang mencapai 40,7 milyar US Dollar. Dengan penanaman modal ini secara langsung terciptakan 2 juta kesempatan kerja. Berarti tertampung 0,3% dari tenaga kerja yang tersedia. Sehingga dibanding dengan persoalan yang ditimbulkannya, peranan TNC dalam pola lama tidak mempunyai arti untuk penanggulangan pengangguran.

Sebab itu perlu diberikan corak baru dalam peranan TNC di negara berkembang. Untuk itu diperlukan kemampuan untuk mengadakan perundingan yang lebih efektif guna mengambil manfaat yang lebih besar bagi negara tuan rumah. Kemampuan demikian didapat melalui penyediaan tenaga pihak negara tuan rumah yang memiliki keterampilan di bidang hukum, ekonomi dan administrasi. Selain itu perlu adanya sumber lain untuk keahlian dan teknologi serta pemilikan informasi. Kerjasama antara negara-negara yang potensial bisa menjadi tuan rumah bagi kegiatan TNC bersangkutan akan sangat bermanfaat juga. Apalagi bila dapat dirumuskan kebijaksanaan bersama menghadapi TNC.

Sebagaimana dikemukakan di atas, pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok akan membawa pada kebutuhan akan barang-barang konsumsi sederhana. Demikian juga akan barang modal dan jasa yang termasuk dalam kebutuhan pokok. Hal ini bukan berarti bahwa peranan yang menarik akan tertutup bagi perusahaan transnasional. Sebab bidang kegiatan baru yang cukup menguntungkan akan terbuka. Umpamanya dalam ruang lingkup pertanian, pengangkutan, perumahan murah, pelayanan, kesehatan, keperluan pendidikan, dan lain-lain. Perusahaan TNC yang cukup gesit dan dapat menyesuaikan teknologinya dengan kebutuhan dan keadaan setempat justru akan dapat berkembang.

Bidang-bidang yang padat karya tetapi menggunakan teknologi tinggi dan tidak padat modal, juga merupakan ruang gerak bagi TNC dalam rangka strategi itu. Umpamanya industri elektronika. Selain itu juga pemanfaatan penguasaan TNC atas pasaran di luar negeri bagi hasil negara berkembang yang bersangkutan. Malahan dalam hal tertentu TNC dapat dimanfaatkan untuk mengeksploitir sumber alam guna mendapatkan devisa dan dana yang sangat dibutuhkan, sebab transformasi pada Strategi Kebutuhan Pokok membutuhkan biaya besar.

Industri pengolahan lebih lanjut yang padat karya dapat merupakan bidang yang cukup menarik bagi TNC. Dalam produksi aluminium umpamanya, kurang terserap tenaga kerja. Akan tetapi produksi lanjutan seperti panci, tempat memasak nasi dan peralatan aluminium lainnya dapat merupakan kegiatan yang padat karya dalam rangka strategi itu. Demikian juga halnya dengan hasil hutan yang dapat diolah lebih lanjut ke dalam perabotan dan lain-lainnya.

Dalam menilai apakah peranan sesuatu TNC sesuai dan serasi dengan Strategi Kebutuhan Pokok perlu ditetapkan patokan-patokannya. Umpamanya: penyesuaian teknologi produksinya pada keadaan sekelilingnya; keserasian hasil produksinya bagi kebutuhan masyarakat setempat; kesungguhan dalam melatih pekerja dan manager nasional; jaminan sosial dan penggajian yang diberikannya; serta sejauh mana mereka mengikutsertakan perusahaan sub-kontraktor setempat untuk kebutuhan-kebutuhannya.

Akhirnya, yang penting adalah suatu penggarisan kebijakan pemerintah tuan rumah yang jelas dan konsisten mengenai TNC. Sehingga dengan demikian TNC dapat menilai sendiri persyaratan apa yang dihadapinya. Sebab di negara-negara yang mempunyai peraturan yang sangat ketat seperti umpamanya di negara sosialis, TNC juga banyak yang mau dan dapat melakukan kegiatannya. Jadi yang menentukan ialah, corak strategi pembangunan mana yang dipilih oleh suatu negara berkembang. Baru kemudian digariskan pengaturan, pengarahan dan rangsangan bagi kegiatan TNC. Se-demikian rupa sehingga perusahaan transnasional itu bukannya mengganggu, melainkan menunjang dan bermanfaat bagi pembangunan. Demikian juga dalam Strategi Kebutuhan Pokok, perusahaan transnasional masih dapat dimanfaatkan.

#### TEKAD EKONOMI POLITIS

Justru karena Strategi Kebutuhan Pokok merupakan suatu strategi pembangunan yang memerlukan reorientasi menyeluruh dan mencakup berbagai perubahan struktural, dapat diperkirakan bahwa tantangan yang dihadapi akan cukup besar. Sebab dalam kebijakan strategi demikian semuanya diarahkan, diukur dan diserasikan dengan patokan-patokan yang menunjang pelaksanaan strategi itu.

Dengan demikian dibutuhkan tekad ekonomi politis yang cukup gigih dari pemerintah yang bersangkutan. Suatu pemerintah yang memutuskan untuk memilih strategi pembangunan demikian harus bertahan dan konsisten dalam tekad itu. Terutama mengingat bahwa akan dijumpai berbagai hambatan dan tantangan yang tidak remeh, yang ditimbulkan antara lain karena:

- (1) Dalam penyesuaian pada Strategi Kebutuhan Pokok bisa terdapat kemunduran perekonomian yang bersifat sementara, walaupun segera akan terjadi peningkatan lagi;

- (2) Perubahan pola produksi dari barang mewah ke kebutuhan pokok akan mendapat tentangan dari lapisan masyarakat kaya. Demikian juga perpajakan yang lebih progresif, pembagian yang lebih adil dari modal produksi melalui landreform, dan sebagainya akan ditentang mereka;
- (3) Lembaga dan orang-orang yang telah menyusun perencanaan pembangunan menurut pola lama tentunya tidak akan mengakui kegagalannya, dan akan menentang dan menghambat setiap gagasan dan kebijakan yang lain.

Selain itu, tantangan yang akan dijumpai mengingatkan pada kalimat-kalimat John Maynard Keynes:

"..... sebab di bidang filsafat ekonomi dan politik tidak banyak yang terpengaruh oleh teori-teori baru kalau usianya sudah mencapai dua puluh lima atau tiga puluh tahun. Sehingga dalam menghadapi masalah sehari-hari pandangan yang dimiliki pejabat-pejabat dan kalangan politik, bahkan agitator, biasanya bukan merupakan pandangan terbaru".

Kalimat-kalimat John Maynard Keynes pada akhir bukunya "The General Theory on Employment, Interest and Money", sebenarnya dikemukakan dalam rangka lain. Tapi dapat juga memberikan pengertian mengapa pendapat lama mengenai cara mengatasi pengangguran dan kemiskinan sukar untuk diubah. Apalagi bila diubah dengan cara yang tidak sesuai dengan kepentingan pribadi maupun kelompoknya.

Oleh karena itu negara berkembang yang memutuskan untuk melaksanakan Strategi Kebutuhan Pokok perlu meneliti dengan seksama, langkah kebijakan apa yang perlu diambil untuk sejauh mungkin memperkecil kerugian dan kemunduran sementara yang bisa dialami perekonomiannya. Sehingga kerugian dan kemunduran sementara itu dapat tertampung tanpa menimbulkan kegoncangan yang mengganggu.

Dalam hubungan itu perlu diingat, bahwa untuk mencapai tingkat kehidupan tertentu bagi lapisan rakyat yang termiskin, pembangunan melalui Strategi Kebutuhan Pokok akan memerlukan waktu yang lebih singkat. Memang bukan berarti bahwa melalui pembangunan dengan pola pertumbuhan cepat tingkat yang sama tidak dapat tercapai. Tetapi melalui pola lama itu jauh lebih banyak memerlukan waktu. Sedangkan dari segi kemanusiaan dan keadilan

tidaklah dapat dipertanggungjawabkan lagi, bahwa harus ditunggu beberapa generasi sampai manfaat dari pembangunan itu menetes ke bawah dan mencapai lapisan masyarakat yang termiskin. Lapisan itu juga berhak segera menikmatinya.

Yang jelas adalah bahwa lampu peringatan sudah menyala bagi negara-negara berkembang untuk segera menjajagi dan melaksanakan Strategi Kebutuhan Pokok itu, dengan mencakup segala kebijaksanaan penunjang yang integral. Sebab sebenarnya strategi demikian sudah terkandung dalam hakiki pandangan hidup masyarakat negara berkembang serta haluan negaranya masing-masing. Namun biasanya negara-negara itu belum sanggup menterjemahkannya ke dalam rencana pembangunan. Sering malah sebaliknya yang terjadi, di mana pola produksinya terarah untuk menghasilkan mobil dan barang-barang mewah lainnya untuk konsumsi lapisan atas saja. Kalau hal demikian dibiarkan berlarut, maka pengangguran dan kemiskinan akan membuat segala usaha jadi sia-sia.

