

## MENUJU PERANG MELAWAN KEMISKINAN MASSA\*

Pemikiran mengenai strategi-strategi pembangunan bergolak terus selama bagian pertama dasawarsa 1970-an. Pendewaan pertumbuhan GNP dan efisiensi produksi telah lama berakhir. Bahkan pendukung-pendukung pertumbuhan ekonomi yang paling gigih paling tidak dengan kata-kata menerima sasaran-sasaran keadilan sosial dan pembagian. Kini *strategi untuk secara langsung menyerang kemiskinan massa* umumnya telah diterima. Dalam kenyataan pemerintah-pemerintah nasional maupun masyarakat akademisi sudah tidak dianggap terhormat kalau tidak memasukkan sasaran pengurangan kemiskinan dalam rencana-rencana pembangunan dan tulisan-tulisan ekonomi mereka. Tidak diragukan bahwa kita telah banyak maju sejak dasawarsa 1960-an. Namun perubahan dalam persepsi-persepsi kita sebagian besar *tinggal pada tingkat intelektual*. Di dunia berkembang filsafat serangan langsung terhadap kemiskinan belum banyak dituangkan dalam strategi-strategi pembangunan yang khusus dan kebijaksanaan-kebijaksanaan praktis. Mungkin hal ini tidaklah mengherankan dalam tahap-tahap awal pencarian gaya-gaya pembangunan

\* Saduran bab keempat karya Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain : Choices for the Third World* (New York, 1976), hal. 59-76. Mahbub ul Haq adalah seorang ahli ekonomi dari Pakistan dan jurubicara Dunia Ketiga yang paling meyakinkan. Kini dia adalah Direktur Departemen Perencanaan Kebijakan dan Peninjauan Program pada Bank Dunia, D.C. Penyalur adalah H. Caroko.

baru. Oleh sebab itu fokus utama usaha-usaha mendatang harus dipusatkan pada penyusunan kebijaksanaan-kebijaksanaan praktis untuk mencapai sasaran mengurangi kemiskinan.

Paling tidak di tingkat intelektual telah diterima beberapa konsep yang hanya sepuluh tahun yang lalu akan dianggap bidaah. Dalam beberapa kasus penerimaan ini masih kurang ikhlas, tetapi sebelum mulai membicarakan program-program aksi untuk pemerintah-pemerintah nasional, kiranya ada baiknya kita meringkas *pokok-pokok sepakat kata* yang dicapai sejauh ini.

#### POKOK-POKOK SEPAKAT KATA

Pertama, pada umumnya diterima kini bahwa *mekanisme pasar bukanlah alat yang efisien atau dapat diandalkan untuk alokasi sumber-sumber daya bila pembagian pendapatan sangat pincang*. Ini tidak berarti penolakan total terhadap isyarat-isyarat harga. Dalam kenyataan isyarat-isyarat harga yang tepat dapat digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan nasional. Kekacauan baru timbul kalau tujuan-tujuan nasional ditentukan oleh tingkah laku pasar. Semakin diakui bahwa para perencana pembangunan pertama-tama harus menetapkan target-target mereka untuk *memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar*, tidak peduli permintaan pasar, dan kemudian dalam tahap berikutnya *membetulkan sistem harga* untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pokok sepakat kata lain yang berkaitan ialah kesadaran bahwa *pembaruan-pembaruan institusional kerap kali lebih menentukan* bagi suatu negara berkembang dari pada perubahan-perubahan marginal dalam sistem harga. Orang sudah tidak percaya begitu saja bahwa koreksi-koreksi harga dapat mencapai banyak sasaran sekaligus. Sistem harga yang berlaku kerap kali merupakan budak perimbangan kekuatan ekonomi dan politik yang ada dan disadari bahwa kalau struktur-struktur ini tidak diubah dengan pembaruan-pembaruan yang mendalam mengenai pemilikan sarana-sarana produksi, mekanisme pasar tidak dapat berfungsi secara efisien atau wajar dalam situasi serupa itu. Dengan demikian tekanan telah bergeser dalam

banyak literatur mengenai hal-hal seperti landreform, pemilikan industri dan dinas-dinas kunci oleh pemerintah, dan pembentukan lembaga-lembaga baru untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin.

Kedua, semakin disadari bahwa *pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis merembes ke bawah ke massa* kecuali dalam sektor urban yang modern dan dicapai laju pertumbuhan GNP yang sangat tinggi. Hal itu kini telah dibuktikan dengan studi-studi empiris maupun penalaran logis. Sementara analisa kuantitatif, yang mencoba membedakan laju pertumbuhan ekonomi yang menyeluruh (overall) dengan laju pertumbuhan 40% rakyat yang paling miskin, telah menunjukkan secara meyakinkan bahwa lapisan-lapisan yang paling miskin mencapai kemajuan dengan laju yang lebih lamban dibandingkan dengan lain-lain seksi ekonomi di banyak negara berkembang.<sup>1</sup> Dalam kenyataan apa yang mengejutkan para analis ialah penemuan bahwa dalam kasus-kasus tertentu bahkan tingkat pendapatan mutlak mayoritas yang paling miskin kelihatan menurun secara nyata selama dua dasawarsa terakhir. Dalam urusan-urusan manusia, tiada hal yang begitu banyak meyakinkan dari pada kekuatan dan volume angka-angka kuantitatif.

Pada waktu yang sama penalaran logis telah meyakinkan banyak akademisi bahwa tidaklah mungkin mengharapkan bahwa pertumbuhan akan merembes ke bawah dalam masyarakat-masyarakat di mana tiada persamaan kesempatan. Kalau terdapat kekakuan-kekakuan institusional, im-mobilitas tenaga kerja, perbedaan tingkat pendidikan, perbedaan akses ke sarana-sarana produksi yang sangat besar, dan perbedaan-perbedaan lebar dalam tingkat pendapatan, tak terhindarkan bahwa pertumbuhan akan dibelokkan demi keuntungan sedikit orang yang diistimewakan, sampai pembaruan-pembaruan institusional dilakukan. Pengalaman sedikit negara seperti Korea, Taiwan dan Israel, yang terlalu cepat dikutip di masa lampau sebagai bukti bahwa laju pertumbuhan tinggi dapat dipadukan dengan

1 Lihat Hollis B. Chenery, *Redistribution with Growth* (New York — London : Oxford University Press, 1974).

keadilan, sudah tidak lazim. Telah diakui bahwa pengalaman-pengalaman itu adalah unik dan tidak memberikan dasar bagi generalisasi. Di negara-negara itu pertama-tama terdapat persamaan kesempatan yang lebih besar yang disertai kesempatan-kesempatan laju pertumbuhan yang sangat tinggi dalam keadaan menguntungkan tertentu. Keadaan ini tidak terdapat di kebanyakan negara berkembang.

Ketiga, kebanyakan negara berkembang kini telah menyadari bahwa mereka *tidak dapat meniru gaya konsumsi bangsa-bangsa kaya*. Pendapatan per jiwa mereka sekarang ini dan kemungkinan laju pertumbuhan pada dasawarsa-dasawarsa mendatang semakin meyakinkan mereka bahwa pola-pola konsumsi yang dapat mereka sajikan kepada rakyat mereka *sama sekali berbeda* dengan pola-pola di negara-negara maju sekarang ini. Lagi pula timbul suatu reaksi kuat terhadap implikasi-implikasi sosial dan budaya yang negatif dari gaya hidup negara-negara kaya. Sampai batas-batas tertentu, reaksi itu digerakkan oleh perdebatan yang sedang berlangsung di dunia maju mengenai harga yang dibayarnya untuk pertumbuhannya yang tidak direncanakan. Dengan demikian kini lebih banyak perhatian untuk gagasan *kebutuhan-kebutuhan dasar manusia* dan untuk menyusun strategi-strategi pembangunan yang lebih terarah pada kebutuhan dari pada berorientasi permintaan pasar. Akan tetapi gagasan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia tetap sedikit elusif, dan jelas akan berbeda dari masyarakat ke masyarakat. Tetapi tidaklah berlebihan untuk mengatakan bahwa banyak rencana pembangunan kini bertolak dari premis *kebutuhan-kebutuhan dasar lapisan-lapisan penduduk yang paling miskin* dan dari target-target dan kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu. Perencanaan konsumsi kerap kali ditempatkan di tengah dan banyak rencana pembangunan berusaha memadukan peningkatan produksi dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan distribusi dalam realokasi sumber-sumber daya investasi.

Keempat, terdapat pula sepakat kata bahwa *keadaan ekonomi lapisan-lapisan yang paling miskin tidak dapat diper-*

*baiki hanya dengan memberikan sedikit daya beli kepada mereka lewat rencana-rencana bantuan sosial yang sementara sifatnya. Segala perbaikan jangka panjang memerlukan peningkatan produktivitas kaum miskin dengan menyusun kembali pola-pola investasi lewat pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental. Sampai batas-batas tertentu itu juga didasarkan atas pengalaman beberapa negara yang berusaha menekankan pembagian secara yang merugikan pertumbuhan, misalnya Sri Lanka, Birma dan Tanzania. Segera disadari bahwa kebijaksanaan pembagian serupa itu tidak akan bertahan lama karena produksi tidak berkembang cukup cepat untuk mendukungnya. Juga segera disadari bahwa dalam masyarakat-masyarakat miskin terdapat batas-batas bagi pembagian kembali pendapatan dan kekayaan yang ada dan bahwa kaum miskin harus dimasukkan dalam arus kehidupan ekonomi dengan menciptakan kesempatan-kesempatan kerja yang berarti, bukan program-program bantuan sosial. Dengan demikian tekanan bergeser untuk memikirkan sarana-sarana praktis guna meningkatkan produktivitas kaum miskin, khususnya petani kecil, buruh tani yang tidak mempunyai tanah, dan buruh di sektor urban yang informal. Untuk itu diperlukan lembaga-lembaga baru yang dapat mencapai sektor-sektor masyarakat ini karena struktur kekuasaan yang ada kerap kali didasarkan atas aliansi-aliansi yang sama sekali berlainan antara elit ekonomi. Ini juga menuntut agar kelompok-kelompok yang pendapatannya harus ditingkatkan dibatasi dengan saksama dalam rencana-rencana pembangunan dan diambil prakarsa bagi realokasi sumber-sumber daya investasi secara fundamental demi keuntungan rakyat miskin.*

Kelima, juga disadari secara luas bahwa *strategi-strategi pembangunan harus ditentukan oleh kebutuhan-kebutuhan dalam negeri dan tidak oleh ekspor atau kebutuhan-kebutuhan bantuan luar negeri*. Memang valuta asing merupakan salah satu faktor penghambat yang gawat bagi akselerasi laju perkembangan di banyak negara, tetapi kesimpulan yang ditarik dari hal ini semakin berbeda dengan perumusan strategi-strategi pembangunan yang berorientasi luar negeri. Seperti dibicarakan di

tempat lain, negara-negara berkembang secara pelan-pelan mengetahui bahwa perdagangan dan pengalihan sumber-sumber daya luar negeri akan tetap marginal bagi kebutuhan-kebutuhan mereka dan bahwa mereka harus mengembangkan suatu pola produksi dan konsumsi yang lebih didasarkan atas sumber-sumber daya, tenaga dan teknologi mereka sendiri. Oleh sebab itu semakin banyak dibicarakan *pembangunan nasional atas daya sendiri*, biarpun kerangka dan arah kebijaksanaan serupa itu belum jelas.

Paling tidak terdapat beberapa pokok sepakat kata yang muncul dari perdebatan mengenai strategi-strategi pembangunan sekarang ini. Sudah barang tentu tidak semua orang akan menyetujuinya. Konsensus antara ahli-ahli ekonomi, seperti antara politisi, merupakan suatu kemewahan yang langka. Tetapi arah perubahan dalam pemikiran cukuplah jelas, dan paling tidak kita dapat bicara tentang persepsi-persepsi baru mengenai gaya-gaya pembangunan dengan suatu tingkat kepercayaan tertentu.

#### PILIHAN OPSI-OPSI LUNAK

Sayang tingkat kepercayaan yang sama tidak dapat diungkapkan bagi program-program atau hasil-hasil dunia berkembang. Contoh-contoh gaya-gaya pembangunan baru yang tersedia ialah contoh-contoh Cina, Kuba dan Tanzania, yang mulai menganut strategi-strategi pembangunan itu beberapa dasawarsa yang lalu dan yang pengalamannya belum dipelajari sepenuhnya atau diulas secara obyektif dalam banyak literatur ekonomi. Tetapi dalam kebanyakan kasus kata-kata berani mengenai strategi-strategi pembangunan baru *bukan pendahuluan bagi tindakan-tindakan yang berarti*. Banyak diadakan seminar mengenai soal kemiskinan di dunia maju, tetapi belum banyak analisa serius di dunia berkembang, padahal masalahnya ialah mempelajari unsur-unsur khusus suatu strategi pembangunan yang dapat dijalankan dengan baik. Di kebanyakan negara berkembang *belum ada komitmen nyata pada isi strategi-strategi pembangunan baru*, tidak peduli retorika mereka yang

berlawanan. Dan badan-badan bantuan luar negeri tidak mempunyai kedudukan nyata untuk merundingkan atau menggerakkan suatu perubahan fundamental di negara-negara berkembang. Dan setelah lima tahun perdebatan sengit mengenai gaya-gaya dan strategi-strategi pembangunan baru, kita meninjau pengalaman dalam bidang ini yang tidak banyak berarti. Kebanyakan negara berkembang *masih memilih opsi-opsi lunak* dan tidak siap untuk keputusan-keputusan berat yang diperlukan untuk menyusun kembali gaya-gaya pembangunan mereka sekarang ini. Dan seperti dikemukakan sebelumnya, seluruh pemikiran mengenai serangan langsung terhadap kemiskinan massa berada dalam bahaya menjadi suatu mode yang dapat ditinggalkan. Oleh sebab itu sekaranglah saatnya untuk membicarakan bagaimana dalam praktek serangan serupa itu dapat dilancarkan dan keputusan-keputusan fundamental mana dituntutnya dari Dunia Ketiga.

Pertama harus disadari bahwa untuk melancarkan suatu serangan langsung terhadap kemiskinan massa pertama-tama adalah *suatu keputusan politik*, bukan teknokratik. Untuk sebagian besar adalah suatu pemborosan waktu kalau perencanaan-perencana pembangunan, yang bersembunyi di sementara lorong kekuasaan, berusaha memperkirakan secara tenang luasnya kemiskinan di negara mereka, sasaran kelompok-kelompok pendapatan yang harus dicapai lewat rencana-rencana pembangunan, pembaruan-pembaruan institusional yang perlu untuk maksud ini, dan serangkaian target serta kebijaksanaan khusus yang diperlukan untuk melaksanakan rencana-rencana mereka. Dalam kenyataan ini dilakukan di sejumlah negara dan para perencana pembangunan bahkan berhasil meyakinkan diri mereka sendiri bahwa mereka sejauh ini merumuskan dan melaksanakan strategi-strategi pembangunan baru. Ini tidak lain ialah suatu ilusi. Strategi-strategi pembangunan yang baru menuntut agar *perimbangan kekuatan politik, ekonomi dan sosial disusun kembali secara begitu mendasar* sehingga, kalau tidak dicapai suatu keputusan di tingkat politik paling atas dan seluruh gerakan politik dalam negeri tidak dikerahkan di belakangnya, tindakan-tindakan perencanaan itu sebagian besar akan tetap bersifat akademis.

Dalam konteks ini adalah berguna untuk meninjau sementara rencana pembangunan India yang lama dan rencana-rencana Pakistan yang lebih baru, untuk melihat kesia-siaan kegiatan serupa itu. Banyak teknokrat dan penyusun kebijaksanaan di negara-negara ini kini meyakinkan diri mereka sendiri bahwa tiada sesuatu baru dalam sasaran serangan langsung terhadap kemiskinan massa karena ini selalu merupakan sokoguru dalam perencanaan pembangunan mereka. Mereka rupanya juga percaya bahwa sudah tidak ada sesuatu yang harus dipelajari mengenai dimensi dan hakikat kemiskinan massa dan mereka hanya geli bahwa orang-orang lain baru pada tahap sekarang ini menemukan kemiskinan. Namun mereka *salah secara tragis* karena mereka bahkan tidak berada pada ambang pintu kebijaksanaan-kebijaksanaan baru yang dibutuhkan untuk menangani masalah-masalah kemiskinan secara langsung. Sasaran mengurangi kemiskinan dalam kasus-kasus ini hanyalah suatu lapisan tipis di atas strategi-strategi pembangunan tradisional. Negara-negara ini masih diperintah oleh aliansi yang sama antara golongan-golongan vested interests seperti sebelumnya. Mereka masih belum mempunyai sistem-sistem institusional untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat mereka yang paling miskin atau payung politik mana pun bagi realokasi investasi demi kepentingan kaum miskin. Distribusi dinas-dinas negara di negara-negara ini kerap kali merupakan suatu unsur yang lebih meningkatkan tidak-memadainya pemerataan pendapatan dari pada mengatasinya karena kebanyakan dinas itu (pendidikan, kesehatan, air bersih, jalan-jalan) lebih menguntungkan golongan kaya dari pada kaum miskin. India dan Pakistan masih bertekad untuk mengeluarkan US\$ 2,5 milyar untuk pertahanan dan mereka mengutus perunding-perunding mereka ke segala penjuru dunia untuk minta-minta bagi setiap ratus juta dollar bantuan luar negeri. Strategi-strategi pembangunan mereka masih pincang karena kecanduan opsi-opsi lunak, khususnya bantuan luar negeri. Namun rencana-rencana pembangunan mereka memuat seluruh retorika mengenai serangan langsung terhadap kemiskinan massa, sehingga orang yang membaca rencana-rencana pembangunan itu sulit melihat adanya jurang lebar yang memisahkannya dari kenyataan.

Rencana-rencana pembangunan India dan Pakistan disebutkan di sini tidak dengan maksud untuk mengecam kedua negara ini, melainkan semata-mata untuk menunjukkan bahwa kita *masih sangat jauh dari program aksi mana pun untuk menyerang kemiskinan secara langsung*. Kedua negara ini juga merupakan suatu ilustrasi yang baik karena masalah-masalah kemiskinan terutama terpusat di Asia Selatan. Para pemikir dan perencana pembangunan di negara-negara ini umumnya unggul dalam menerima kerangka strategi-strategi pembangunan baru tanpa memiliki satu alat pun untuk melaksanakan strategi-strategi itu. Ini sangat merugikan. Para politisi, yang selalu mudah meyakinkan diri mereka sendiri bahwa mereka mencapai tujuan-tujuan yang mereka janjikan, secara demikian mendapat jaminan bahwa mereka berusaha sebaik mungkin untuk memberantas kemiskinan, sedangkan sistem dasarnya tetap berjalan seperti sebelumnya.

#### PERLUNYA ALIANSI-ALIANSI BARU

Kalau tujuan suatu serangan langsung terhadap kemiskinan massa benar-benar dikehendaki, diperlukan keputusan-keputusan berat di hampir segala bidang. Pertama, diperlukan *aliansi-aliansi baru* untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru itu. Di tingkat politik, suatu aliansi harus dibentuk antara kelompok-kelompok kepentingan yang menginginkan pembagian kembali pendapatan dan bermaksud mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin. Pada analisa terakhir, aliansi serupa itu harus meliputi *partisipasi kaum buruh dan petani* yang bersemangat. Biasanya unsur ketiga aliansi ini adalah *masyarakat mahasiswa*, yang umumnya sangat idealis dan memberikan banyak prakarsa dan dorongan yang diperlukan untuk memulai suatu gerakan. Aliansi serupa itu tidak mudah dibentuk. Kerap kali dia membutuhkan suatu gerakan massa yang luas untuk mengerahkan energi rakyat. Umumnya di mana gerakan itu berhasil, partai politik yang menerima dan melambangkan sasaran-sasaran pembangunan baru itu merupakan suatu kekuatan yang jauh lebih besar dari pada orang-orang pemerintah. Oleh sebab itu adalah suatu ironi,

bahwa banyak negara di Dunia Ketiga, yang masih mengandalkan aliansi tradisional mereka antara tentara, birokrasi, tuan-tuan tanah dan kaum usahawan, dalam salah satu kombinasi, menerima slogan memberantas kemiskinan. Ini hanya mungkin karena secara sinis mereka mengabaikan akal sehat massa atau karena secara naif percaya bahwa suatu aliansi vested interests masih akan mengijinkan pembaruan-pembaruan fundamental.

Dalam kenyataan, *pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental adalah inti strategi-strategi pembangunan yang baru*. Pokok pembaruan-pembaruan ini adalah suatu perubahan dalam *penguasaan sarana-sarana produksi dan jalan masuk ke dinas-dinas kunci* sekarang ini. Biasanya golongan kaya mempunyai kekuasaan ekonomi yang besar sekali dalam sistem-sistem itu karena menguasai kebanyakan sarana produksi dalam masyarakat seperti tanah dan modal. Itulah sebabnya mengapa *landreform* dan *pemilikan industri-industri penting oleh pemerintah* telah menjadi unsur kunci dalam setiap pembaruan institusional. Tetapi pembaruan-pembaruan ini bisa menjadi dan telah menjadi suatu perbaikan yang semu (whitewash) di banyak masyarakat.<sup>1</sup> Kalau tidak ada kemauan politik yang dibutuhkan, tidaklah mungkin mengubah hubungan mapan antara para pemilik sarana produksi dan mereka yang tidak pernah memilikinya. Yang biasanya terjadi di banyak masyarakat ialah bahwa pemerintah menasionalisasi sejumlah industri, bank, dan dinas kunci seperti pendidikan dan kesehatan, dan menempatkannya di tangan kaum birokrat atau kelompok-kelompok kepentingan yang sama seperti sebelumnya. Secara demikian tidak mengherankan bahwa pembaruan-pembaruan ini tidak banyak berarti dan bukan penyusunan kembali masyarakat yang nyata. Inilah yang terjadi di banyak negara Asia Selatan di mana kaum birokrat atau tuan tanah atau industrialis dengan mudah dan semangat menerima segala lambang dan slogan sosialisme.

---

1 Lukisan ini berlaku untuk Landreform di India, Pakistan dan Bangladesh. Lihat Doreen Warriner, "Land Reform and Economic Development", dalam Carl Eicker dan Lawrence Wilt, Ed., *Agriculture in Economic Development* (New York, 1964)

Di samping pembaruan-pembaruan institusional dalam penguasaan sarana-sarana produksi, juga harus ada *perubahan dalam perataan pelayanan-pelayanan sosial kepada lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin*. Pada analisa terakhir, adalah persamaan kesempatan, bukan persamaan pendapatan, yang menentukan bagi pertumbuhan mendatang di negara-negara berkembang. Kepada kaum miskin tidak diberikan persamaan kesempatan ini, bukan saja akibat pembagian pendapatan yang berlaku tetapi terutama karena mereka tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan, kredit, fasilitas umum dan pelayanan-pelayanan lain yang disajikan oleh sektor swasta maupun pemerintah. Dengan demikian kemiskinan semula mereka menjadi suatu hambatan berat bagi usaha untuk memperbaiki keadaan mereka. Salah satu hal yang harus dilakukan dalam semua komisi perencanaan nasional di Dunia Ketiga ialah menilai secara kuantitatif pembagian manfaat dari dinas-dinas pemerintah kepada berbagai kelompok pendapatan dalam masyarakat. Kerap kali akan sangat mengejutkan banyak penyusun kebijaksanaan bagaimana pemberi pelayanan-pelayanan sosial sama sekali *tidak menyamakan kesempatan*, tetapi justru merugikan kepentingan kaum miskin di banyak masyarakat. Kejutan serupa itu mungkin merupakan suatu prasyarat yang perlu untuk memaksa pemerintah yang bersangkutan *membagi kembali pelayanan-pelayanan sosial mereka* secara yang berlainan untuk mempermudahnya bagi kaum miskin dan secara demikian menunjang terwujudnya persamaan kesempatan yang lebih besar.

## STRATEGI-STRATEGI KEBUTUHAN

Salah satu tema dalam strategi-strategi pembangunan baru, yang rupanya paling disenangi oleh para perencana pembangunan dan penyusun kebijaksanaan, adalah *konsep kebutuhan-kebutuhan dasar manusia*. Sekarang pada umumnya diterima bahwa dalam masyarakat-masyarakat miskin perencanaan produksi pada permulaan harus diarahkan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar. Banyak negara yang sangat miskin begitu kekurangan sumber-sumber daya sehingga

mereka mengakui bahwa bahkan sasaran memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia yang minim dalam pangan, pakaian, pendidikan, kesehatan dan perumahan akan sulit dicapai selama dasawarsa mendatang ini kalau segala energi sistem politik dikerahkan untuk maksud itu. Akan tetapi mengherankan betapa sedikit usaha dilakukan dalam bidang ini di kebanyakan negara Dunia Ketiga.

Paling tidak terdapat *tiga langkah* yang perlu untuk merumuskan suatu strategi pembangunan yang berorientasi kebutuhan. Pertama, *kelompok-kelompok target* (golongan miskin di kota atau desa, petani kecil, buruh tani dan sebagainya) *harus dibatasi dengan saksama* setelah dikumpulkan data mengenai wajah kemiskinan di negara-negara itu. Kedua, studi-studi kuantitatif harus dilakukan untuk memperkirakan jumlah penduduk yang di bawah kebutuhan-kebutuhan manusia yang minim (seperti dibatasi oleh masyarakat itu) dan dibuat suatu *perkiraan mengenai target-target produksi dan investasi* yang harus ditetapkan untuk memenuhi target-target konsumsi itu selama suatu periode tertentu. Ketiga, *alat-alat yang diperlukan untuk implementasinya harus dibatasi* untuk menunjukkan bagaimana target-target konsumsi itu harus dicapai dalam suatu pasar di mana isyarat-isyarat permintaan mungkin menunjukkan arah lain. Ini boleh jadi menuntut suatu perubahan dasar dalam semua isyarat harga, sejumlah pengawasan umum atas produksi dan investasi dan suatu sistem baru untuk mencapai kaum miskin dan meningkatkan produktivitas jangka panjang mereka. Waktu ini tiada bukti bahwa ketiga langkah ini diperhatikan secara serius oleh para perencana pembangunan di Dunia Ketiga, bahkan di negara-negara yang secara resmi terikat janji untuk memerangi kemiskinan secara langsung.

Pengumpulan data sudah barang tentu merupakan yang paling mudah di antara tugas-tugas itu, biarpun ternyata sulit melakukannya di banyak negara berkembang. Biarpun telah banyak usaha dilakukan dalam bidang ini, kita masih belum mempunyai banyak survey yang baik mengenai pembagian pendapatan, nutrisi dan distribusi pelayanan-pelayanan sosial.

Mungkin hal ini adalah akibat sifat sensitif banyak informasi itu karena studi serupa itu bisa menimbulkan suatu perdebatan sengit mengenai soal-soal keadilan sosial dalam negeri.<sup>1</sup> Akan tetapi kalau para politisi takut bahwa pengumpulan data serupa itu akan menyinggung perasaan, orang tidak dapat mengharapkan komitmen yang nyata dari mereka akan inti strategi pembangunan baru.

Sekali target-target konsumsi ditetapkan sehubungan dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, orang harus *menyesuaikan perencanaan produksi dan investasi dengan perencanaan konsumsi ini*. Adalah jelas bahwa isyarat-isyarat pasar, yang dipengaruhi oleh pembagian pendapatan yang berlaku, kiranya akan sangat berlainan dengan target-target konsumsi khusus serupa itu. Tiada alasan mengapa pasar harus menghasilkan jenis barang-barang konsumsi esensial yang diperlukan bagi strategi serupa itu, kalau kaum miskin tidak mempunyai daya beli untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pasar. Oleh sebab itu salah satu tugas yang penting ialah *membetulkan segala isyarat harga dan insentif ekonomi* demikian rupa sehingga mendukung produksi barang-barang konsumsi yang esensial. Pada analisa terakhir mekanisme pasar adalah suatu kekuatan besar dan para perencana pembangunan harus belajar bagaimana menggunakannya untuk menunjang sasaran-sasaran nasional mereka. Bahkan di Cina sistem harga memainkan suatu peranan penting dalam alokasi sumber-sumber daya dalam kerangka sosial, biarpun segala isyarat harga dan insentif ekonomi diubah secara drastis sehingga tunduk pada sasaran-sasaran negara yang menyeluruh. Di banyak negara berkembang *sistem harga kerap kali menghambat sasaran alokasi sumber-sumber daya untuk kebutuhan-kebutuhan dasar*. Bahkan bila isyarat-isyarat harga dibetulkan, fokus kebijaksanaan serupa itu umumnya ialah memberikan subsidi bagi barang-barang konsumsi kepada golongan miskin, yang kerap kali mencegah produksinya oleh sektor swasta, dan secara demikian menghambat sasaran yang diinginkan oleh masyarakat-masyarakat ini.

1. Dapat saya sebutkan kegemaran yang terjadi di Pakistan ketika pada awal 1968 saya mengumumkan sebagian informasi yang dikumpulkan oleh isteri saya mengenai pemilikan kekayaan industri oleh dua puluh dua kelompok keluarga. Lihat karangan saya "Pakistan's 22 Families," *London Times*, 22 Maret 1973.

Akan tetapi komponen mekanisme implementasi yang paling penting adalah *sistem distribusi yang dapat mengalokasikan sumber-sumber daya kepada kelompok-kelompok yang lebih miskin dan secara demikian meletakkan dasar untuk meningkatkan produktivitas mereka*. Sistem-sistem distribusi ini mencakup suplai sumber-sumber daya yang dapat ditanamkan, modal kerja, prasarana yang perlu, dan pelayanan-pelayanan sosial lain yang diperlukan oleh kaum miskin untuk ikut dalam pertumbuhan ekonomi. Kebanyakan negara berkembang mempunyai sistem-sistem distribusi yang sangat jelek untuk mencapai lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin. Ini bukan suatu kebetulan, tetapi mengungkapkan kenyataan-kenyataan politik dan ekonomi di negara-negara itu. Karena kaum kaya mempunyai daya beli dan merekalah yang dianggap pantas mendapat kredit, tak terhindarkan bahwa mereka menguasai kebanyakan struktur institusional dan mendapatkan bagian yang paling besar dari pelayanan-pelayanan sosial sistem. Umumnya suatu jawaban dangkal atas masalah ini ialah nasionalisasi pelayanan-pelayanan oleh pemerintah. Yang paling populer adalah nasionalisasi bank-bank. Akan tetapi nasionalisasi bank-bank tanpa suatu kebijaksanaan kredit nasional sama sekali tidak berguna. Yang sebenarnya diperlukan ialah *pembatasan sasaran-sasaran kredit* yang saksama — kelompok pendapatan yang mana akan mendapat kredit yang mana — bukan pemilikan sistem kredit secara simbolis. Secara demikian banyak negara menasionalisasi bank-bank tetapi tidak mengubah sistem pemberian kredit.

Pertimbangan-pertimbangan ini bahkan lebih berlaku untuk daerah-daerah pedesaan yang kerap kali diperintah oleh struktur-struktur kekuasaan feodal dan dimana pemberian kredit dan pelayanan-pelayanan lain umumnya jatuh di tangan para tuan tanah dan kelompok-kelompok kekuasaan tradisional lain. Negara-negara berkembang belum berhasil menemukan suatu alternatif liberal untuk komune Cina, yang menempatkan semua pelayanan dalam komunitas di bawah payung politik dan ekonomi yang sama sehingga dapat berfungsi secara efisien dan adil sebagai sistem distribusi untuk daerah-daerah pedesaan. Banyak alternatif telah dicoba, dari koperasi desa di anak benua

Asia sampai desa-desa *Ujjama* di Tanzania, tetapi tiada yang berfungsi secara aman dan berlanjut sebagai sarana untuk memberikan pelayanan-pelayanan kepada kelompok-kelompok pedesaan. Pada analisa terakhir ini menuntut, agar kekuasaan politik dan ekonomi di tingkat lokal disusun kembali secara fundamental dan itu tidak mungkin tanpa suatu gerakan massa atau revolusi rakyat. Ini merupakan tantangan yang paling berat bagi para penyusun kebijaksanaan Dunia Ketiga. Menerima strategi-strategi pembangunan baru tanpa mengembangkan sistem-sistem pembagian baru kiranya akan merupakan usaha yang sia-sia.

### SUATU KONSEP SWA-DAYA YANG DINAMIS

Suatu komponen esensial strategi-strategi pembangunan yang baru ialah konsep *swa-daya* (self-reliance). Konsep ini belum dibatasi secara memadai dalam kebanyakan literatur Barat dan masih dikacaukan dengan suatu gerakan menuju otarki dan kerap kali ditafsirkan terlalu sempit dalam arti apa yang terjadi dengan perdagangan suatu negara. Dalam kenyataan konsep swa-daya harus dilihat sebagai suatu *filsafat hidup yang komprehensif*. Ungkapannya yang paling baik umumnya terdapat dalam tulisan-tulisan Mao. Suatu definisi yang baik juga diberikan oleh *Deklarasi Cocoyoc* :

"Kami percaya bahwa satu strategi dasar pembangunan haruslah meningkatnya swa-daya nasional. Yang dimaksud bukanlah otarki. Dia berarti keuntungan bersama dari perdagangan dan kerjasama serta suatu pembagian sumber-sumber daya yang lebih wajar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Dia berarti percaya-diri, pertamanya mengandalkan sumber-sumber daya sendiri, manusia maupun alam, dan kemampuan untuk menentukan tujuan dan mengambil keputusan secara otonom. Dia menolak ketergantungan pada pengaruh-pengaruh dan kekuasaan-kekuasaan ekstern yang dapat diubah menjadi tekanan politik. Dia menolak pola-pola perdagangan yang memeras yang merampas sumber-sumber daya negara-negara demi perkembangan sendiri. Jelas ada tempat untuk pengalihan teknologi, tetapi tekanan harus diletakkan pada penyesuaian dan diciptakannya teknologi lokal. Dia berarti desentralisasi perekonomian dunia, dan kadang-kadang juga desentralisasi perekonomian nasional untuk meningkatkan perasaan partisipasi pribadi. Tetapi dia juga berarti meningkatnya kerjasama internasional menuju swa-daya kolektif. Di atas semuanya itu dia berarti kepercayaan akan orang-orang dan bangsa-bangsa, mengandalkan kemampuan orang-orang itu sendiri untuk menemukan dan menghasilkan sumber-sumber daya dan teknik-teknik baru, untuk meningkatkan kemampuan mereka untuk menyerapnya, untuk menggunakannya secara yang menguntungkan masyarakat, untuk sedikit banyak memimpin perekonomian, dan untuk menyusun cara hidup mereka sendiri."<sup>1</sup>

1 "Cocoyoc Declaration," *Development Dialogue*, No. 2, 1974

Lebih terperinci, terdapat *empat unsur yang penting* dalam konsep swa-daya. Pertama, masyarakat *tidak boleh memasukkan barang-barang konsumsi mana pun yang tidak dapat dinikmati mayoritas penduduk yang luas* pada tahap perkembangan yang bersangkutan. Ini secara esensial menggarisbawahi rationale Cina untuk mengandalkan sepeda dan bis-bis umum dan bukan memasukkan mobil-mobil, yang sudah barang tentu hanya akan dimiliki sedikit orang yang diistimewakan dalam negara pada tingkat pendapatan per jiwa yang rendah. Ini berarti bahwa berdasarkan perundangan tidak dibolehkan dalam masyarakat barang-barang konsumsi yang tidak dapat dinikmati massa dengan pendapatan per jiwa mereka.<sup>1</sup>

## SERANGAN LANGSUNG TERHADAP KEMISKINAN

Kedua, konsep swa-daya berarti *penggunaan sumber-sumber daya dan teknologi pribumi secara maksimal*. Pada tahap pertama pembangunan yang merangsang, banyak negara berkembang terburu-buru membuang pola-pola budaya tradisional mereka atau penggunaan ketrampilan-ketrampilan tradisional mereka. Ini kerap kali mengungkapkan kurangnya

1 Pada awal 1960-an saya sangat terkesan dengan cara Yugoslavia melaksanakan strategi ini. Pada suatu kunjungan singkat ke Beograd, saya menemukan dalam diskusi-diskusi saya dengan para perencana nasional bahwa mereka mengorbankan suatu lemari es standar yang sangat kecil sebagai suatu tahap pertama yang dapat dimiliki seluruh masyarakat pada tahap perkembangan itu, dan dengan sengaja merencanakan untuk meningkatkan ukuran dan mutu lemari es itu pada waktu pendapatan per jiwa meningkat. Demikian pun, dalam kunjungan saya ke Cina pada bagian kedua 1960-an saya menemukan bahwa mereka mengorbankan tiga barang konsumsi di komune-komune yang dapat dimiliki oleh perorangan, yaitu mesin jahit, radio dan sepeda. Ini adalah barang-barang insentif yang — saya diberitahu — telah dimiliki oleh sekitar 70% penduduk komune. Waktu itu berlangsung suatu perdebatan bersemangat mengenai barang konsumsi yang harus menyusul yang sekaligus memenuhi suatu kebutuhan esensial dan dapat diperoleh mayoritas penduduk komune dengan meningkatnya produktivitas.

kepercayaan dan kebanggaan atas masa lampau mereka dan suatu nafsu gila untuk mengikuti langkah-langkah dunia maju. Strategi pembangunan Cina merupakan satu kekecualian dengan meramu warisan lampaunya dengan kebutuhan-kebutuhan mendatangnya. Ini nampak dalam penggunaan ketrampilan-ketrampilan Cina kuno untuk menghasilkan barang-barang baru, dan dalam improvisasi organisasi-organisasi dan teknologi yang relevan, dari "dokter-dokter kaki telanjang" sampai sarana-sarana padat karya untuk membangun gedung-gedung dan bendungan-bendungan raksasa. Dewasa ini terdapat ruang yang luas di Dunia Ketiga untuk lebih banyak menggunakan sumber-sumber daya lokal dan teknologi pribumi. Teknologi ini tidak dapat dikembangkan di lembaga-lembaga internasional di luar Dunia Ketiga karena hal itu akan merupakan suatu ejekan ironis bagi konsep teknologi pribumi itu sendiri. Dia harus dilakukan dalam masyarakat-masyarakat ini. Dalam kenyataan, kalau tekanan masyarakat adalah pada produksi barang-barang esensial yang sederhana, re-orientasi dalam strategi pembangunan dengan sendirinya akan membimbing ke arah tekanan atas sumber-sumber daya dan teknologi pribumi.

Ketiga, negara-negara berkembang harus menganggap *ketergantungan mereka pada bantuan luar negeri sebagai minimum yang dibutuhkan, bukan maksimum yang dapat dirundingkan*. Di kebanyakan negara Dunia Ketiga terdapat ruang yang luas untuk mengurangi ketergantungan akan bantuan luar negeri sekarang ini tanpa menurunkan laju pertumbuhan mereka. Sayang, besarnya bantuan asing telah menjadi suatu permainan politik dan nasional yang serius di banyak negara berkembang, sehingga energi para penyusun kebijaksanaan teratas kerap kali dihabiskan di luar negeri untuk membujuk donor-donor yang enggan agar memberikan bantuan tambahan. Adalah mengherankan dan tragis betapa cepat kriterium untuk menilai sukses banyak birokrat dan penyusun kebijaksanaan di negara-negara mereka menjadi kecakapan mereka untuk merundingkan bantuan luar negeri. Ini umumnya begitu memalsukan isyarat-isyarat dalam masyarakat sehingga di beberapa masyarakat lebih banyak analisa dan waktu digunakan untuk

merundingkan bantuan dari pada untuk mengerahkan sumber-sumber daya domestik atau untuk mengalokasikannya secara rasional dan adil.<sup>1</sup>

Akhirnya konsep swa-daya juga berarti bahwa Dunia Ketiga harus dilepaskan dari hubungan ketergantungannya dengan negara-negara maju dari masa lampau. Banyak negara berkembang begitu erat terjalin dengan bekas-bekas penjajah mereka secara politik, ekonomi dan sosial, sehingga goncangan kecil di negara-negara induk ini dapat menimbulkan gempa bumi di dunia berkembang. Hal ini nampak dengan jelas pada tahun 1974 dan 1975 ketika dunia maju mengalami resesi dan penghentian suplai minyak untuk sementara waktu, yang mempunyai suatu akibat besar atas permintaan akan bahan-bahan mentah dari negara-negara berkembang dan atas laju pertumbuhan yang dapat dipertahankan oleh Dunia Ketiga sehubungan dengan menurunnya pertumbuhan di negara-negara OECD.<sup>2</sup>

Suatu pembangunan nasional yang swa-daya harus mampu melindungi taraf-taraf hidup yang perlu dari kejutan-kejutan ekstern serupa itu. Pertama ini berarti bahwa suatu bagian sentral strategi pembangunan serupa itu haruslah *fokus pada produksi pangan* sehingga masyarakat paling tidak dapat memberi makan kepada dirinya sendiri, tidak peduli perkembangan-perkembangan internasional. Suatu aspek lain ialah bahwa negara-negara Dunia Ketiga harus bekerjasama untuk mengatur *swa-daya kolektif* sehingga mereka mendapatkan perlindungan terhadap kegoncangan-kegoncangan sementara di negara-negara maju.

- 
- 1 Dari pengalaman saya di Pakistan menjelang akhir 1960-an saya dapat membuktikan bahwa lebih banyak energi dan waktu kerap kali digunakan untuk menyiapkan dokumen-dokumen bagi konsortia bantuan setiap tahun dari pada untuk menyusun rencana-rencana pembangunan tahunan.
  - 2 Pertumbuhan di negara-negara OECD menurun menjadi 3,4% tahun 1970-1974 dari 4,9% dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya, tetapi laju pertumbuhan penghasil-penghasil komoditi primer yang paling miskin menurun dari 4,4% menjadi 1,6% dalam periode yang sama. Data dari World Bank, *Prospects for the Developing Countries, 1976—1980*, Juli 1975

## PERANAN BANTUAN INTERNASIONAL.

Apakah peranan yang dapat dimainkan oleh bantuan internasional dalam perumusan atau implementasi strategi-strategi pembangunan baru ini? Paling banter peranannya adalah *marginal* dan *menunjang* usaha-usaha pembangunan nasional: bantuan internasional tidak dapat memainkan peranan sebagai pemrakarsa. Bantuan luar negeri dapat memperkuat kekuatan-kekuatan yang bekerja untuk strategi-strategi pembangunan baru kalau negara yang bersangkutan telah menetapkan jalannya dan melancarkan serangan langsungnya terhadap kemiskinan massa. Tetapi donor-donor luar negeri sama sekali tak berdaya kalau tiada kemauan politik di negara-negara berkembang, atau kalau tidak dibentuk sistem-sistem pembagian yang diperlukan, atau kalau tidak dilakukan pembaruan-pembaruan institusional yang perlu. Adalah naif untuk mengira bahwa para donor dapat turun tangan dalam situasi-situasi ini dengan uang atau bantuan teknis mereka dan menyusun kembali masyarakat-masyarakat itu secara mendalam. Adalah lebih penting mengetahui kenyataan itu dalam iklim sekarang ini di mana terutama badan-badan bantuan luar negerilah yang berbicara tentang strategi-strategi pembangunan baru dan serangan langsung terhadap kemiskinan. Kata-kata serupa itu bisa mempunyai akibat-akibat negatif, kalau negara-negara berkembang itu sendiri tidak yakin bahwa ini pada hakikatnya adalah tugas mereka sendiri dan bahwa tiada jumlah bantuan asing dapat mengambil atau mempermudah keputusan-keputusan nasional berat yang harus mereka ambil.

Akan tetapi kalau suatu negara tertentu telah terikat pada tujuan-tujuan baru dan bertekad untuk mengambil langkah-langkah yang perlu untuk melaksanakannya, maka bantuan asing dapat menolong dalam proses ini. Dia dapat menolong pertama-tama dengan *menerima konsep kebutuhan-kebutuhan dasar manusia dan mendukung produksi serta investasi* yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan ini. Ini mungkin akan ditolak sebagai campur tangan imperialis oleh sementara donor, yang bagaimana pun kerap kali dikecam dalam hal ini dan enggan untuk terlibat lebih lanjut dalam kontroverse-

kontroverse. Tetapi jarang diakui bahwa bantuan asing itu sendiri adalah suatu tindakan intervensi dalam urusan politik dan ekonomi suatu negara dan, kalau orang harus campur tangan, paling tidak orang harus campur tangan dalam suatu perjuangan baik. Kapan saja dimasukkan ke dalam suatu masyarakat, bantuan asing itu memperkuat sementara lembaga atau sementara lapisan masyarakat, atau sementara sektor produksi secara yang merugikan lain-lain, sehingga intervensi adalah suatu kenyataan kehidupan. Oleh sebab itu badan-badan bantuan asing tidak perlu lebih sungkan atau defensif kalau intervensi mereka didasarkan atas strategi memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia.

## PENUTUP

Perdebatan mengenai strategi pembangunan baru kini mencapai titik yang gawat. Perdebatan ini bisa menjadi suatu latihan intelektual semata-mata kalau negara-negara berkembang tidak berbuat sesuatu serius atau fundamental untuk menyusun kembali masyarakat-masyarakat mereka. Kalau hal ini terjadi, maka kita tidak dapat meramalkan kecuali kekacauan, anarki, dan ketidakstabilan politik di masa depan. Di lain pihak, terdapat pula suatu peluang untuk menuangkan strategi pembangunan baru itu dalam tindakan kebijaksanaan politik dan ekonomi yang praktis. Ini tidaklah mudah. Diperlukan suatu komitmen politik yang sungguh-sungguh, pengerahan suatu gerakan politik massa, pembaruan-pembaruan institusional yang fundamental, dan beberapa keputusan serta pilihan yang berat. Maksud tulisan ini adalah menempatkan fokus pada sementara isu itu, tidak untuk memberikan suatu cetak biru yang komprehensif untuk aksi — yang hanya dapat disiapkan oleh masyarakat-masyarakat itu sendiri — tetapi untuk memberikan suatu ikhtisar di mana kita berdiri dalam debat ini. Analisa ini tidaklah sangat menyenangkan dari sudut pandangan Dunia Ketiga. Kalau kebijaksanaan-kebijaksanaan tidak berubah secara radikal pada bagian terakhir dasawarsa 1970-an, kebanyakan negara Dunia Ketiga akan mengalami suatu pergolakan yang terus menerus. Akan tetapi terdapat cukup insentif dan tekanan untuk mengadakan perubahan. Kita hanya mengharap bahwa perubahan ini terjadi pada waktunya.