

PEMERATAAN KESEJAHTERAAN TUJUAN PEMBANGUNAN

Kirdi DIPOYUDO

Sesuai dengan keadilan khususnya keadilan sosial, tujuan pokok masyarakat hendaknya dirumuskan sebagai *mencapai suatu kehidupan yang layak dan sejahtera untuk semua warga negara*. Tujuan ini harus mencakup semua kelompok, termasuk kelompok-kelompok yang ditindas sebagai minoritas biarpun mereka mempunyai identitas budaya mereka sendiri. Ia juga harus mencakup kelompok-kelompok dengan kemampuan-kemampuan manusia yang berbeda-beda: mereka yang dibekali sedikit maupun banyak bakat dan dengan kesempatan-kesempatan untuk menggunakannya; yang tua maupun yang muda; yang lemah maupun yang kuat. Tujuan pokok itu juga harus mencakup kedua kelamin, karena diskriminasi terhadap wanita di banyak bagian dunia merupakan praktek-praktek yang dilembagakan dan mengandung ketidakadilan yang dapat dibandingkan dengan segi tata sosial umum yang paling jelek.

PEDOMAN-PEDOMAN MENCAPAI TUJUAN ITU

Tujuan pokok yang dirumuskan di atas itu berakar pada keyakinan bahwa *semua orang mempunyai hak yang sama atas hidup yang layak dan atas pemuasan tiga ganda kapasitas mereka sebagai warga negara, produsen dan konsumen*. Menerima ini sebagai landasan untuk membangun suatu tata sosial baru berarti bahwa diperlukan pedoman-pedoman untuk membentuk usaha-usaha pembangunan kita. Enam pedoman semacam itu kiranya menentukan. Biarpun tidak eksklusif satu sama lain, pedoman-pedoman itu dapat diringkas sebagai berikut.

Pertama, *keadilan* sebagai ungkapan persamaan harkat semua orang dan perlunya melawan banyak bentuk prasangka dan diskriminasi terhadap

Yang kelima *keanekaragaman budaya*. Pembangunan harus didasarkan atas pengakuan adanya keanekaragaman budaya dan diterimanya hak-hak asasi kelompok-kelompok untuk mengejar tujuan-tujuan mereka dalam konteks budaya mereka sendiri. Dalam dunia yang semakin kecil, dampak antar kebudayaan menjadi semakin intensif. Disayangkan bahwa dampak itu jauh dari timbal balik; Dunia Barat di masa silam menguasai pertukaran dan sebagai akibatnya terjadi homogenisasi kebudayaan yang meningkat. Diakui-nya keanekaragaman budaya sebagai unsur positif dan tidak berbahaya dunia mendatang dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pilihan untuk memelihara integritas budaya akan banyak menyumbang untuk mengurangi ketegangan-ketegangan sosial.

Yang keenam *integritas lingkungan*. Suatu kehidupan yang mulia dan sejahtera berarti perhatian untuk lingkungan manusia. Usaha mencapai tujuannya bergantung pada tuntutan bahwa ekosphere, tempat kehidupan akhirnya bergantung, dihormati dan bahwa usaha-usaha pembangunan tidak melampaui batas-batas luar yang ditempatkan oleh alam bagi perilaku umat manusia.

Diterimanya asas-asas itu harus *menjamin hak-hak orang-orang* sehubungan dengan kapasitas tiga ganda mereka. Sebagai *warga negara*, orang diwakili pada setiap tingkat perencanaan dan pengambilan keputusan; bukan saja dengan menggunakan hak suaranya secara bijaksana tetapi dengan menjadi warga aktif masyarakat. Pada setiap tingkat ia mempunyai suatu suara yang sama pentingnya. Sebagai *produsen*, orang, dengan menawarkan kemampuannya sebagai pekerja, diberi kesempatan untuk melaksanakan pengaruh dan kekuasaan. Sebagai *konsumen* ia mempunyai suara dalam proses produksi bukan saja mengenai *bagaimana* barang-barang harus dihasilkan tetapi juga *apa* yang harus dihasilkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok masyarakat. Sebagai imbalan hak-hak ini, sejumlah kewajiban harus diterima, khususnya kewajiban untuk menggunakan kemampuan-kemampuan kita demi kepentingan suatu tingkat produksi yang memadai dan untuk menghormati hak-hak orang lain.

DIPERLUKAN STRATEGI PEMBANGUNAN BARU

Asas-asas tersebut di atas harus berperan sebagai pedoman yang membentuk usaha-usaha kita untuk membangun suatu tata sosial baru dan untuk mencapai tujuan pokok berupa suatu *kehidupan yang layak dan sejahtera bagi semua orang*. Menjadi semakin jelas bahwa dalam banyak kasus *kepercayaan yang terlalu besar akan kekuatan-kekuatan pasaran bisa mengancam pencapaian tujuan itu* dan bahwa masyarakat yang menekankan hak-hak asasi tetapi mengabaikan ketidakadilan sosial ataupun masyarakat yang berusaha

sosial dan ekonomi yang adil. Sokoguru-sokoguru ini pada dasarnya relevan bagi negara industri maupun berkembang. Kelima sokoguru itu ialah pemenuhan kebutuhan-kebutuhan, pendidikan; pemberantasan kemiskinan; pembangunan atas kaki sendiri dengan partisipasi; dan penggunaan kekuasaan pemerintah; dan pembangunan ekologi yang berimbang.

1. Pemenuhan Kebutuhan-kebutuhan

Kunci pembangunan terletak dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan individual dan kolektif baik material maupun nonmaterial dalam rangka kebijaksanaan-kebijaksanaan yang disesuaikan dengan keadaan tertentu dan lembaga-lembaga yang relevan. Umumnya kebutuhan-kebutuhan material sebagian besar bersifat perorangan, sedangkan kebutuhan-kebutuhan non-material terutama bersifat kolektif, biarpun garis pemisahannya tidak begitu tajam.

Kebanyakan kebutuhan material individu berkaitan dengan *kelangsungan hidup* (survival). Dalam kasus-kasus semacam itu ekuasinya sederhana: kegagalan untuk memenuhinya berarti ketidakmampuan untuk memelihara hidup. Ini berlaku untuk pangan dan air, perawatan kesehatan dan, dalam batas-batas yang berbeda, sandang dan perumahan. Bahwa ratusan juta orang dewasa ini tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya atau kurang atau tidak dapat memperoleh pelayanan-pelayanan esensial - air minum bersih, sanitasi, pengangkutan, pelayanan kesehatan dan lain sebagainya - sama sekali gagal menunjukkan keparahan eksistensi mereka. Di sini kita harus berusaha mengidentifikasi minimum yang dibutuhkan untuk menjamin suatu kehidupan yang berarti dan kemudian menjamin agar minima itu menjadi hak ratusan juta orang yang dewasa ini hidup di bawahnya.

Apabila kelangsungan hidup sudah dijamin, *kepuasan yang berasal dari pekerjaan* mengambil peranan yang lebih penting. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan berarti bahwa setiap orang yang tersedia dan mau bekerja harus mempunyai pekerjaan dengan imbalan yang memadai. Ini selanjutnya memungkinkannya memenuhi kebutuhan-kebutuhan materialnya dan meningkatkan jumlah pelayanan yang dapat dijangkaunya. Lebih lanjut ia berarti pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang lebih kualitatif: suatu lingkungan yang sehat, manusiawi dan memuaskan, partisipasi dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidup dan pencarian orang-orang dan kebebasan pribadi mereka.

Pendidikan adalah komponen nonmaterial yang paling penting untuk memenuhi ambisi-ambisi orang. Pada tingkat paling bawah, pendidikan

ikut serta dalam proses produksi. Akan tetapi hanya dalam negara-negara miskin kemiskinan mencapai dimensi-dimensi yang genting.

Menurut Bank Dunia, hampir separuh penduduk dunia hidup dalam kemiskinan relatif atau mutlak dalam keadaan yang merupakan hinaan terhadap martabat manusia. Sekitar 900 juta orang diperkirakan hidup dengan pendapatan kurang dari US\$ 75 per tahun dalam lingkungan kekotoran, kelaparan dan keputusasaan. Dari jumlah itu 650 juta hidup dalam kemiskinan mutlak dengan pendapatan US\$ 50 atau kurang per tahun dalam keadaan yang begitu parah dan kekurangan sehingga menantang segala pembatasan rasional kelayakan (decency) manusia. Sehubungan dengan kegoncangan-kegoncangan dalam struktur ekonomi internasional dan kegagalan pendekatan-pendekatan tradisional terhadap pembangunan, tidak besarlah kemungkinan bahwa pendapatan nyata golongan yang sangat miskin itu akan meningkat 1% pun per tahun dalam sisa abad ini.

Dalam negara-negara yang paling miskin, usaha-usaha pembangunan harus digeser ke 40-50% yang paling miskin dari masyarakat. Dalam merencanakan target-target produksi nasional, kebutuhan-kebutuhan pokok golongan termiskin harus diperhitungkan. Pada waktu yang sama harus dilakukan usaha-usaha terpusat untuk menyusun kembali pembagian pendapatan sehingga golongan termiskin mampu membeli barang-barang dan jasa-jasa yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mereka.

Dengan demikian masalah pembangunan harus dibatasi kembali sebagai suatu *serangan selektif terhadap bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk*. Sasaran-sasaran pembangunan harus diungkapkan sebagai pengurangan progresif dan pemberantasan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, kejembelan, pengangguran dan kepincangan-kepincangan. Harus dikembangkan indikator-indikator sosial sehingga kemajuan pelaksanaan rencana-rencana dapat diukur dari sudut tujuan-tujuan spesifik dan kuantitatif di bidang-bidang ini.

3. Pembangunan Atas Kaki Sendiri dengan Partisipasi

Kalau pembangunan adalah pengembangan orang sebagai makhluk sosial, ia harus bertolak dari inti setiap masyarakat. Pembangunan suatu bangsa harus menggunakan sepenuhnya kekuatan, kreativitas dan kebijaksanaan rakyat, dan sumber-sumber dayanya, warisan kebudayaan dan alamnya. Tetapi ini tidak mengesampingkan bahwa masyarakat harus melindungi orang-orang terhadap diri mereka sendiri dengan menetapkan norma-norma

tingkat lokal. Pengendalian diri pada tingkat lokal berarti desentralisasi - politik, ekonomi dan administrasi - dan pada akhirnya pengembangan masyarakat-masyarakat kecil yang menentukan dan mengatur dirinya sendiri.

Pengendalian diri tidak dapat berarti 'pengasingan diri', isolasionisme atau autarki. Mengingat hakikat interdependensi global sekarang ini, tiada bangsa yang dapat mengasingkan diri dari sistem internasional. Dunia telah menjadi terlalu kompleks untuk itu. Akan tetapi hal itu berarti usaha untuk mencapai tingkat swa-daya yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok.

4. Penggunaan Kekuasaan Pemerintah

Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, pemberantasan kemiskinan dan pengalakan gaya pembangunan atas kaki sendiri berdasarkan sumber-sumber daya dalam negeri, menuntut digunakannya kekuasaan pemerintah. Ini adalah salah satu alat utama untuk mencapai tujuan suatu tata sosial yang adil dan tanpa itu tidak akan banyak perhatian untuk sesuatu selain perbaikan jangka pendek sistem sosial secara tambal sulam. Prioritas-prioritas yang diberikan oleh pemerintah kepada berbagai bidang pengeluaran negara mempunyai pengaruh sebesar mungkin atas kesejahteraan berbagai kelompok dalam masyarakat itu. Secara implisit, pilihan-pilihan yang dilakukan sehubungan dengan pajak, subsidi dan penyediaan pelayanan, termasuk pendidikan, juga mempengaruhi pembagian pendapatan.

Tujuan digunakannya kekuasaan pemerintah hendaknya menjamin agar pemerataan kesejahteraan adalah seadil seperti dimungkinkan oleh tata sosialnya. Persamaan lengkap, yang dibatasi sebagai persamaan mutlak kesejahteraan (kepuasan), kiranya tidak dapat dicapai berdasarkan mekanisme kebijaksanaan sosio-ekonomi yang dikenal sejauh ini.

Kekuasaan pemerintah tidak mesti menolak pemilikan swasta dalam sementara sektor ekonomi. Tidaklah perlu bahwa sektor pemerintah menguasai segala sarana produksi untuk memaksimalkan kesejahteraan. Di Swedia misalnya, suatu negara di mana kekuasaan pemerintah digunakan secara luas untuk menjamin dan meningkatkan kesejahteraan para warganya, sekitar 90% seluruh kapasitas produksi adalah milik swasta. Di banyak negara, pemilikan swasta atas perusahaan-perusahaan produksi dan distribusi yang kecil kiranya akan lebih menunjang maksimalisasi kesejahteraan daripada pemilikan negara. Di mana pemilikan swasta atas perusahaan-perusahaan besar lebih disenangi daripada sosialisasi, akan diperlukan kekuasaan tandingan dalam bentuk penguasaan tertentu oleh negara untuk men-

kurang beruntung. Kalau memerlukan ketrampilan tinggi, kegiatan-kegiatan itu harus dilakukan oleh mereka yang khusus dilatih untuk pekerjaan itu. Dalam kasus-kasus semacam itu pemerintah harus menjamin agar tiadanya kepuasan diimbangi dengan perbedaan dalam pendapatan, atau jumlah jam kerja atau keduanya.

Penggunaan kekuasaan pemerintah secara efektif berarti bahwa diperlukan *perencanaan jangka panjang dan menengah* pada berbagai tingkat. Penyiapan rencana-rencana nasional atau sistem data yang konsisten merupakan bagian esensial usaha untuk membentuk tata sosial yang adil. Banyak perencanaan semacam ini sedang dilakukan tetapi diperlukan koordinasi untuk mencapai suatu pendekatan seragam dalam arti yang lebih luas. Dewan Ekonomi dan Sosial PBB mungkin yang paling cocok untuk melakukan tugas itu, mungkin dengan bantuan Komite Perencanaan Pembangunan PBB.

5. Pembangunan Lingkungan Berimbang

Pembangunan yang dalam harmoni dengan lingkungan bisa menunjang khususnya di tingkat lokal pada pemenuhan banyak kebutuhan pokok dan pada penggalakan pengendalian diri. Misalnya terdapat suatu hubungan jelas antara praktek-praktek lingkungan yang sehat dan produksi pangan setempat. Sebagai akibat pola penggembalaan dan penebangan hutan, hilangnya tanah bisa dipercepat lewat erosi dan penggundulan; sistem irigasi yang kurang baik dipikirkan bisa mengakibatkan penggaraman tanah dan meluasnya penyakit karena lingkungan; penggunaan pupuk secara serampangan bisa membunuh kehidupan di sungai dan danau, dan lewat penghancuran kehidupan ikan hilangnya protein yang berharga dan pengangguran; dan penggunaan obat pembunuh tanaman, hama dan jamur secara riskan merupakan suatu bahaya bagi kesehatan manusia dan kehidupan hewan.

Strategi pembangunan baru harus didasarkan atas suatu evaluasi peka tingkah laku sistem lingkungan lokal dan meliputi suatu evaluasi dampak pembangunan padanya. Ia juga harus mendorong perputaran (*recycling*) di tingkat lokal; kotoran manusia dan binatang bersama-sama dengan penanaman enceng gondok misalnya dapat digunakan untuk menghasilkan bio-gas, pupuk dan protein, suatu kemungkinan yang akan meningkatkan peluang untuk pengendalian diri lokal.

Secara nasional adalah kewajiban kita untuk membina gaya pembangunan yang lebih mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia penduduk

buhan yang berbeda-beda itu tidak dapat dinilai terlepas dari pembagian pendapatan yang tersirat di dalamnya. Soalnya bukanlah semata-mata betapa banyak dihasilkan, tetapi apa yang dihasilkan dan bagaimana ia dibagi. Sayang, pengukuran GNP tidak mencatat kepuasan sosial.

Negara-negara miskin hendaknya berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan pangan pokok mereka sendiri dan secara demikian mengatasi ketidakpastian pasaran pangan internasional. Bangsa-bangsa kecil akan perlu mengorganisasi usaha ini dalam rangka pengendalian diri kolektif. Untuk mencapainya, *land reform* merupakan salah satu praturunan yang paling penting, dengan tanah dipandang sebagai suatu harta sosial esensial dan bukan suatu sasaran keuntungan. Land reform harus menguntungkan petani yang kecil dan miskin, dan membebaskannya dari pemerasan, diskriminasi dan perbudakan dan harus dilihat sebagai suatu sarana untuk memajukan keadilan sosial dan harkat manusia. Dalam banyak kasus ini bisa menuntut agar dilancarkan sistem-sistem penguasaan tanah yang koperatif atau kolektif. Para petani harus diberi insentif-insentif yang cukup dan kesempatan untuk minta harga yang wajar untuk hasil-hasil mereka sebagai imbalan material yang diperlukan untuk produksi yang meningkat. Pembangunan pertanian juga harus mendorong pembentukan pendapatan agar menciptakan pasaran bagi barang-barang hasil industri bangsa yang berkembang.

Penciptaan kesempatan kerja harus diperlakukan sebagai suatu *sasaran primer, bukan sekunder, pembangunan* karena merupakan sarana yang paling ampuh untuk membagi pendapatan dalam suatu masyarakat miskin. Ini menuntut proses-proses padat karya, bukan padat modal, bilamana tersedia pilihan-pilihan alternatif teknologi yang sama-sama efisien dan bila kekayaan faktor, dan khususnya sumber-sumber alam negara yang bersangkutan, memungkinkannya. Modal tidak mesti harus dipusatkan dalam suatu sektor modern yang kecil, yang menikmati produktivitas tinggi dan tabungan. Dalam sementara kasus, keuntungannya akan lebih besar dengan menyebarnya secara tipis atas bagian ekonomi yang luas - lewat program-program pekerjaan umum bila perlu - bahkan dengan resiko menurunkan rata-rata produktivitas tenaga kerja dan menurunkan laju pertumbuhan mendatang.¹ Pada umumnya, bangsa-bangsa miskin harus berusaha 'berjalan dengan dua kaki': penciptaan suatu sektor modern yang diperlukan untuk meningkatkan pro-

¹Hakikat proses pembangunan sudah barang tentu berbeda dari negara ke negara; kebijaksanaan yang tepat untuk yang satu bisa kurang tepat untuk negara yang lain. Dalam sistem sosial tertentu misalnya, proses padat karya mungkin bisa diorganisasi dalam volume yang memadai dalam sektor tersier dan secara demikian meningkatkan ruang untuk proses-proses yang lebih sophisticated dalam sektor-sektor primer dan sekunder. Akan tetapi hal ini hanya bisa ditentukan berdasarkan perhitungan konkrit yang meliputi seluruh ekonomi.

naan pengendalian penduduk mempunyai konsekuensi tidak langsung yang penting untuk membatasi suplai tenaga kerja tidak trampil dan secara demikian menaikkan harganya.¹

Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dan pemberantasan kemiskinan berarti bahwa sementara negara harus memberikan prioritas tinggi kepada *kebijaksanaan pengendalian penduduk* yang merupakan bagian integral karya pembangunan mereka. Keluarga-keluarga besar misalnya dijerakan oleh lingkaran setan kekurangan gizi kearah angka kematian yang tinggi. Dalam rumah-rumah tangga pedesaan di sementara negara miskin, nutrisi bayi sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya (rumah tangga). Hampir 70% bentuk-bentuk kekurangan gizi yang paling parah yang dilihat di sementara klinik terdapat di antara anak-anak keempat atau berikutnya. Lain-lain kekurangan gizi umumnya juga lebih tinggi pada anak-anak yang dilahirkan kemudian. Ini mengisyaratkan bahwa suatu perbaikan penting dalam masalah kekurangan gizi bangsa dapat dicapai lewat praktek-praktek keluarga berencana. Tetapi ini hanya akan efektif dalam kombinasi dengan lain-lain tindakan yang berkaitan.*

¹Hasil-hasil positif jangka panjang yang bisa didatangkan oleh pengendalian penduduk dalam pembagian pendapatan digambarkan oleh perkiraan-perkiraan yang dibuat untuk India. Bisa ditunjukkan bahwa seandainya pertumbuhan penduduk sejak 1941 dibatasi menjadi 1% per tahun, maka pendapatan per jiwa keluarga-keluarga pekerja tidak trampil dan petani miskin pada tahun 1971 akan 75% lebih tinggi daripada kenyataannya. Yang sama bisa dicapai tiga dasawarsa yang lalu kalau ukuran keluarga-keluarga pendapatan rendah bisa dimantapkan pada 3,95 orang, ukuran keluarga pendapatan tinggi sekarang ini.

*Karangan ini sebagian besar diambil dari Jan Tinberger, Koordinator, *Reshaping the International Order. A Report of the Club of Rome* (New York, 1976), hal. 61-73.