

Memenuhi Kebutuhan-kebutuhan Pokok Sasaran Pokok Pembangunan*

Shahid Javed BURKI
Mahbub UL HAQ

PELAJARAN-PELAJARAN POKOK

Dalam program Bank Dunia mengurangi kemiskinan adalah mutlak, sebagian usahanya berkaitan dengan apa yang disebut *memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Suatu program Bank yang luas diluncurkan pada awal 1978 untuk mempelajari implikasi-implikasi penerimaan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dalam suatu periode yang tertentu, sebagai suatu sasaran pokok pembangunan nasional sebagai bentuk kerja Bank itu. Program ini meliputi sejumlah studi dalam bidang-bidang berikut: (1) studi umum untuk menjaga *konsep kebutuhan-kebutuhan pokok, pengukurannya dan relevansinya* untuk strategi-strategi pembangunan; (2) studi negeri dan lintas negeri untuk menentukan *dimensi-dimensi kebutuhan-kebutuhan pokok yang belum dipenuhi* di negeri masing-masing dan untuk meninjau kembali sejumlah campur tangan kebijaksanaan guna memperbaiki situasi; dan (3) studi sektor untuk menganalisa *implikasi-implikasi sasaran dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok* pada sektor-sektor kunci seperti makanan, pendidikan, kesehatan, perumahan, suplai air dan sanitasi, dan untuk memahami pengurutan, kaitan-kaitan dan perlengkapan-perengkapan di antara bermacam-macam sektor. Studi-studi itu dibicarakan secara panjang lebar di tingkat staf dan sementara di antaranya ditinjau kembali oleh pimpinan senior. Program kerja kebutuhan-kebutuhan pokok itu juga memanfaatkan sejumlah studi lain yang dilakukan oleh Bank Dunia. Termasuk kertas-kertas latar belakang (*background papers*) yang disiapkan untuk *World Development Report*¹ dan sejumlah

*Diambil dari Shahid Javed Burki dan Mahbub ul Haq, "Meeting Basic Needs: An Overview," dalam *World Development*, 9 (1981), hal. 167-182, oleh Kirdi DIPOYUDO. Tulisan ini dibuat untuk meringkas pelajaran-pelajaran pokok dari studi-studi Bank Dunia mengenai kebutuhan-kebutuhan pokok yang dilaksanakan antara 1978-1980.

¹The World Bank, *World Development Report 1980* (Washington, D.C., 1980).

lah proyek riset yang dilaksanakan oleh staf Bank. Tulisan ini adalah suatu ringkasan hasil pokok studi-studi itu.

Karya konseptualnya membuat jelas bahwa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok *bukanlah suatu strategi pembangunan* tersendiri, tetapi hanya dapat dianggap sebagai *suatu sasaran pokok pembangunan* yang bisa dicapai lewat bermacam-macam strategi pembangunan. Tekanan yang diberikan oleh sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok kepada strategi pembangunan ialah suatu *peningkatan perhatian untuk pencapaian tujuan-tujuan akhir seluruh penduduk sehubungan dengan konsumsi*, khususnya dalam pendidikan dan kesehatan. Dalam diskusi tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bertujuan mengurangi kemiskinan, sebagian besar perhatian umumnya diberikan kepada struktur produksi dan pendapatan dan mereka yang menikmatinya; perhatian serupa itu tidak diberikan kepada studi kebutuhan-kebutuhan dan pola-pola konsumsi. Analisa tujuan-tujuan sehubungan dengan konsumsi --khususnya dalam pendidikan dan kesehatan -- mempertajam fokus pada segi suplai, khususnya pada pelayanan-pelayanan umum yang perluasan dan distribusinya sangat penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok sebagian besar penduduk. Dengan kata lain, secara eksplisit menjadikan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok sebagai suatu sasaran pembangunan, yang penting *mengarahkan perhatian pada tujuan-tujuan akhir masyarakat dan pada cara-cara mengarahkan kebijaksanaan* mengenai produksi, investasi dan pendapatan dalam pemenuhan tujuan-tujuan itu secara efektif dan sesuai suatu jadwal. Ini tidaklah berarti bahwa konsep kebutuhan-kebutuhan pokok pertama-tama adalah suatu konsep kesejahteraan (welfare). Kenyataannya, perbaikan pendidikan dan kesehatan masyarakat sering memberikan sumbangan yang berarti untuk meningkatkan produktivitas.

Pada waktu yang sama harus diakui, bahwa istilah-istilah seperti "strategi kebutuhan pokok," "sektor kebutuhan pokok" dan "proyek kebutuhan pokok" salah; istilah-istilah itu mengacaukan suatu tujuan akhir dengan sarana. Banyak kegiatan yang berbeda-beda bisa ikut memenuhi kebutuhan pokok dan mengurangi kemiskinan, dari pembangunan prasarana sampai pembangunan suatu balai pengobatan. Akibat tak langsung tindakan-tindakan kebijaksanaan boleh jadi sama pentingnya dengan akibat-akibat langsungnya. Dalam bidang ini kita harus *membedakan secara seksama antara tujuan dan sarana* untuk menghindari kekacauan di tingkat konseptual.

Satu-satunya cara untuk melenyapkan kemiskinan mutlak secara permanen dan terus-menerus ialah *meningkatkan produktivitas kaum miskin*. Akan tetapi perhatian untuk produktivitas kaum miskin ini *perlu dilengkap* paling tidak karena empat alasan.

Pertama, diperlukan *pendidikan dan kesehatan*, di samping mesin dan tanah serta kredit, untuk meningkatkan produktivitas. Kebanyakan orang miskin kurang mampu mendapatkan pelayanan-pelayanan umum seperti pendidikan, perawatan kesehatan dan persediaan air bersih yang mereka perlukan untuk keluar dari lingkaran produktivitas rendah dan kemiskinan.

Kedua, banyak orang miskin tidak mempunyai modal fisik berupa usaha tani atau industri kecil. Mereka orang miskin tanpa tanah atau orang miskin di kota. Satu-satunya modal yang mereka miliki adalah kedua tangan dan kesediaan mereka untuk bekerja. Dalam situasi semacam itu, *pengembangan sumber daya manusia* lewat program-program pendidikan dan kesehatan diperlukan untuk meningkatkan produktivitas mereka.

Ketiga, tidaklah cukup memungkinkan kaum miskin memperoleh suatu pendapatan yang masuk akal. Mereka juga memerlukan *barang-barang dan jasa-jasa* untuk dibeli dengan pendapatan itu. Pasaran tidak selalu menyediakan barang-barang upah, khususnya pelayanan-pelayanan umum. Perluasan dan redistribusi pelayanan-pelayanan umum diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Akhirnya, boleh jadi *diperlukan waktu lama* untuk meningkatkan produktivitas kaum miskin mutlak ke tingkat di mana mereka paling tidak bisa mendapatkan jumlah minimum kebutuhan pokok untuk suatu hidup yang produktif. Sementara itu, kelompok-kelompok pendapatan tertentu -- khususnya kelompok paling bawah sebanyak 10-20% -- boleh jadi *memerlukan program-program bantuan jangka pendek*.

Studi-studi di negara yang dilakukan di bawah program kerja Bank Dunia mengenai kebutuhan-kebutuhan pokok seperti di Sri Lanka, Brasilia, Indonesia, Mesir, Mali, Gambia dan Somalia umumnya bermanfaat untuk menyoroti *dimensi-dimensi kebutuhan-kebutuhan pokok yang tidak dipenuhi* di berbagai negeri dan secara demikian membangkitkan kesadaran para pembuat kebijaksanaan nasional. Banyak fakta baru dikumpulkan. Negeri-negeri yang diselidiki tidak dipilih menurut suatu kriterium tertentu; tetapi pilihannya dibuat berdasarkan keterbukaan suatu negeri, tersedianya data, atau adanya pengalaman menarik suatu negeri dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bahwa tidak dapat disusun suatu tipologi negeri berdasarkan studi-studi yang terbatas itu dan tidak banyak kesimpulan yang berlaku umum. Sebagian besar arti studi-studi negeri itu terletak dalam kenyataan bahwa sebagai akibatnya kita dapat *menyelami masalah-masalah kemiskinan* di masing-masing negeri. Akan tetapi dalam kebanyakan studi negeri itu terdapat tema-tema tertentu yang dapat diringkas seperti berikut.

Salah satu soal paling penting yang ditampilkan studi-studi negeri itu ialah apakah terdapat suatu *pertukaran (trade off)* antara *akselerasi pertumbuhan ekonomi dan dicapainya sasaran memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Karena mengajukan jadwal pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok suatu masyarakat kiranya akan meningkatkan konsumsi sebagai keseluruhan, terdapat suatu præsumsi selayang pandang bahwa tabungan, investasi dan karenanya juga produksi akan menderita. Akan tetapi soal sebenarnya seringkali muncul ialah *betapa jangka pendek pertukaran semacam itu* dan strategi pembangunan optimal mana dapat dipilih untuk meminimalkan pertukaran itu, karena meningkatnya pengetahuan mengenai banyaknya kaitan antara program-program untuk mengurangi kemiskinan dan produktivitas yang meningkat. Untuk jangka panjang, pendidikan, kesehatan dan nutrisi yang lebih baik untuk penduduk ternyata mempunyai akibat yang menguntungkan dalam menekan kelahiran, meningkatkan produktivitas tenaga kerja, memperbaiki kemampuan individu untuk perubahan, dan menciptakan lingkungan politik yang menunjang pembangunan yang mantap. Suatu kesimpulan menarik studi-studi itu ialah bahwa *kebutuhan-kebutuhan pokok yang lebih mendesak bisa dipenuhi bahkan pada tingkat rendah pendapatan per jiwa tanpa mengorbankan pertumbuhan*. Harapan hidup rata-rata 69 tahun di Sri Lanka misalnya dicapai pada pendapatan per jiwa US\$200 pada tahun 1977, dalam kombinasi dengan pertumbuhan per jiwa 2,0% per tahun antara 1960 dan 1977, sedangkan di 6 negara Asia lainnya hanya 1,1%. Suatu kesimpulan umum rupanya ialah bahwa *pertumbuhan ekonomi tidak perlu dikorbankan kalau sasaran-sasaran pembagian pendapatan dan pemenuhan kebutuhan pokok diperjuangkan secara rasional*. Terdapat banyak contoh dalam studi-studi negeri itu di mana bahkan pertukaran jangka pendek antara program-program pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan bisa dihindari, karena dewasa ini terjadi banyak penghamburan sumber daya dalam sektor-sektor yang sebenarnya dapat menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok secara langsung. Oleh sebab itu suatu realokasi yang lebih efisien bisa dilakukan. Tersedianya bantuan luar negeri yang lebih besar juga bisa melindungi suatu masyarakat terhadap akibat-akibat suatu pertukaran jangka pendek yang tidak menyenangkan.

Suatu soal umum lain yang ditampilkan studi-studi di banyak negara ialah soal *sistem politik di mana sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok bisa dicapai*. Ada sepakat kata di antara para analis bahwa realokasi sumber daya ke arah tujuan-tujuan mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok sering menuntut perubahan-perubahan struktural yang besar dalam perimbangan kekuatan politik dan ekonomi dalam masyarakat-masyarakat itu. Tetapi perubahan-perubahan struktural itu telah diadakan dalam bermacam-macam sistem politik, biarpun dengan kecepatan yang berbeda-beda: dari ekonomi dengan orientasi pasar seperti ekonomi Korea Selatan dan

Taiwan sampai ekonomi campuran seperti ekonomi Sri Lanka dan ekonomi dengan perencanaan sentral seperti di Cina dan Kuba, dan ekonomi sosialis dengan desentralisasi seperti di Yugoslavia. Tiada satu rute yang bisa diwajibkan. Yang sering terjadi dalam pengalaman-pengalaman negeri yang banyak berbeda itu ialah suatu *pembagian modal fisik yang cukup merata, khususnya tanah, dan suatu desentralisasi administrasi dan pengambilan keputusan ke tingkat lokal, dengan dukungan pusat yang memadai*. Peranan sektor rumah tangga, khususnya peranan wanita, diakui secara lebih menonjol dalam sistem-sistem politik dan ekonomi itu di mana berhasil dilancarkan usaha untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Studi-studi itu juga menunjukkan bahwa diperlukan lebih banyak daripada sasaran-sasaran global untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam banyak konperensi PBB tahun-tahun belakangan ini dilakukan usaha untuk menetapkan sasaran-sasaran global yang dijadwalkan di bidang pendidikan, kesehatan, persediaan air, nutrisi dan perumahan. Usaha itu jelas memperkuat kesadaran masyarakat internasional dan para perencana pembangunan nasional akan dimensi-dimensi luas masalah-masalahnya di masing-masing kawasan dan akan urgensinya. Tetapi sebagai sasaran-sasaran global, arti praktisnya kecil. Target-target spesifik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok bisa ditetapkan dan dicapai *hanya dalam konteks negara yang spesifik*. Biaya untuk mencapai target-target global masing-masing umumnya dibesar-besarkan, karena setiap sektor dianalisa secara tersendiri, suatu proses yang tidak mengizinkan orang memperhitungkan sepenuhnya kaitan-kaitan sektoral. Lagipula, target-target kebutuhan pokok global ini sering tidak disesuaikan dengan suatu strategi pembangunan yang menyeluruh dan konsisten untuk negara-negara berkembang, sehingga konsistensi internya diragukan dan jadwalnya umumnya soal pilihan semau-maunya.

Bagian program kerja kebutuhan pokok yang paling berhasil ialah studi-studi sektor yang menolong *menjelaskan sejumlah soal kebijaksanaan*. Yang lebih penting dapat diringkas sebagai berikut. Pertama, *banyak perhatian diberikan kepada kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap pada bermacam-macam sektor*. Telah menjadi jelas bahwa intervensi di suatu sektor, seperti kesehatan, sering tidak sangat efektif kalau bersamaan dengan itu tiada intervensi di lain-lain sektor, seperti pendidikan dan nutrisi. Suatu paket yang efektif biaya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok hanya dapat disiapkan sesudah diadakan suatu analisa yang cermat mengenai kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap sektoral semacam itu. Ini berlaku baik untuk meningkatkan pengaruh atas kesehatan dan pendidikan maupun untuk menurunkan biaya. Dalam studi Sri Lanka, misalnya, dikemukakan bahwa pendidikan yang baik sampai batas-batas tertentu merupakan suatu substitut bagi mutu rendah air di Sri Lanka dalam arti bahwa orang-orang diberi pelajaran untuk memasak air guna melenyapkan penularan (kontaminasi). Kedua, juga

menjadi jelas bahwa *kebijaksanaan-kebijaksanaan intra-sektoral di hampir segala sektor harus ditinjau kembali*. Sering soalnya bukanlah berapa banyak pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan tetapi jenis mana pendidikan dan kesehatan dan siapa mendapat manfaat dari pengeluaran-pengeluaran itu. Dalam setiap studi negeri dan sektoral, sejumlah persoalan intra-sektoral atas nama karya kebijaksanaan lebih lanjut direncanakan dan diidentifikasi. Ketiga, suatu analisa lintas sektoral yang memberikan sinar tambahan kepada penyusunan prioritas-prioritas sektoral telah dilakukan. Pada umumnya dicapai sepakat kata bahwa *diperlukan suatu bentuk pendidikan tertentu* untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok yang lain. Kenyataannya sulit menemukan suatu pengalaman negeri di mana dicapai kemajuan dalam hal kebutuhan pokok tanpa suatu investasi yang berarti dalam pendidikan dasar. Keempat, studi-studi sektor itu juga menggarisbawahi bahwa *sangat sulitlah mencapai 20% kelompok pendapatan yang paling rendah* dalam masyarakat. Kebanyakan sistem pembagian tidak mencapai orang-orang itu, semata-mata akibat struktur kekuasaan atau kelemahan-kelemahan pemasaran atau pertimbangan-pertimbangan biaya yang ada. *Argumen untuk mensubsidi kelompok-kelompok miskin tertentu dalam periode peralihan diperkuat* oleh studi-studi itu, biarpun banyak teknik pemberian subsidi ternyata tidak efisien dan tidak pilih-pilih. Kelima, semua studi sektor menekankan bahwa *diperlukan pembiayaan yang memadai untuk biaya-biaya operasi* yang sering merupakan dua pertiga seluruh biaya sektor-sektor itu. Beberapa pembiayaan untuk operasi itu telah dilakukan oleh Bank Dunia. Akan tetapi, sampai waktu belakangan ini praktek dalam hal itu agak terbatas, khususnya dalam pendidikan. Situasinya kini telah berubah, dan Bank Dunia mendekatinya secara umum dengan menyediakan dana untuk biaya tambahan perkembangan yang diperlukan selama periode proyek untuk implementasi proyek-proyek pendidikan dan latihan.

Dewasa ini terjadi suatu debat yang agak kacau mengenai konsep dan terminologi kebutuhan pokok di forum-forum internasional, yang berpangkal pada banyak salah pengertian, seperti kekhawatiran bahwa bantuan akan menurun, meningkatnya intervensi dalam kebijaksanaan domestik negara-negara berkembang, penyangkalan modernisasi dan industrialisasi, dan welfarism (perjuangan negara kesejahteraan) global.² Istilah "kebutuhan pokok" telah menjadi suatu kata kode yang terancam dengan cepatnya. Oleh sebab itu adalah penting untuk tetap *meletakkan fokus pada sasaran akhir penghapusan kemiskinan mutlak yang menuntut baik akselerasi pertumbuhan ekonomi maupun perancangan kembali pelayanan-pelayanan umum sehingga kebutuhan-kebutuhan pokok seluruh penduduk dapat segera dipenuhi*.

²Untuk pengembangan argumen ini lihat Mahbub ul Haq, "An International Perspective on Basic Needs," dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 31-34.

KEBIJAKSANAAN SEKTORAL PEMENUHAN KEBUTUHAN POKOK

Biarpun isi paket barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok berbeda dari tiap-tiap negara, terdapat suatu *inti umum yang mencakup nutrisi, pendidikan, kesehatan, air, sanitasi dan perumahan*. Program kerja Bank Dunia untuk mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok meliputi kertas-kertas kebijaksanaan mengenai masing-masing sektor itu.³

Di sini perlu diulangi analisa persoalan-persoalan yang dibahas dalam kertas-kertas kerja itu, tetapi terdapat sejumlah persoalan yang umum dalam kelima sektor itu dan terdapat sejumlah kesimpulan yang hanya bisa dicapai apabila masalah kemiskinan dipelajari dalam suatu perspektif multi-sektor.

Kekurangan dalam Pemenuhan Kebutuhan Pokok

Negara-negara berkembang *mencapai beberapa kemajuan dalam pemenuhan kebutuhan pokok penduduk mereka*. Selama dua dasawarsa terakhir terjadi sedikit peningkatan dalam jumlah rata-rata pangan yang tersedia per jiwa, dari 208 kg tahun 1961 menjadi 218 kg tahun 1976. Jumlah anak yang ditampung di sekolah meningkat dari 142 juta tahun 1960 menjadi 315 juta tahun 1975. Terjadi beberapa peningkatan dalam persediaan air dan pembuangan air, dan persediaan perumahan untuk kaum miskin sedikit meningkat.

Perbaikan-perbaikan itu mempunyai *beberapa akibat atas mutu kehidupan*. Harapan hidup pada kelahiran dan tingkat kemampuan membaca dan menulis merupakan dua indeks surogat untuk kesejahteraan manusia dan *keduanya menunjukkan bahwa telah dicapai kemajuan di negara-negara berkembang selama dua dasawarsa terakhir*. Di semua negara berkembang dicapai 15% kemajuan dalam harapan hidup pada kelahiran; dari 47 tahun pada tahun 1960 menjadi 54 tahun pada tahun 1977. Angka kemampuan membaca dan menulis meningkat dari 39% menjadi 51% dalam periode 1960-1975.

Kendati terjadi perbaikan-perbaikan itu, kesenjangan harapan hidup antara negara-negara maju dan berkembang hanya sedikit berkurang; anak-anak yang lahir di negara-negara maju pada tahun 1977 bisa mengharap hidup 20 tahun lebih lama daripada mereka yang lahir di negara-negara berkembang.

³Kertas-kertas sektoral meliputi: *Shelter* (oleh Nathony Curchill, Poverty and Basic Needs Series, 1980); *Water Supply and Waste Disposal* (oleh John Kalbermatten dan lain-lain., Poverty and Basic Needs Series, 1980); *Nutrition* (oleh Alan Berg, segera terbit); *Education Sector Policy* (oleh Wadi Haddad, 1980); *Health Sector Policy* (oleh Fredrick Golladay, 1980).

Di negara-negara berkembang itu sendiri terdapat suatu kesenjangan yang berarti antara negara-negara miskin dan negara-negara pendapatan menengah baik dalam harapan hidup maupun dalam kemampuan membaca dan menulis. Akan tetapi pengalaman di Sri Lanka menunjukkan bahwa kesenjangan itu tidak perlu selebar itu, bahkan pada tingkat pendapatan per jiwa yang rendah.

Seperti akan dibahas kemudian, pendidikan, kesempatan menikmati fasilitas-fasilitas kesehatan, nutrisi, tersedianya air dan fasilitas-fasilitas sanitasi, dan perumahan yang memadai semuanya itu ikut memperbaiki harapan hidup. Akan tetapi, biarpun dicapai kemajuan-kemajuan dalam hal ini, situasi di negara-negara berkembang *tetap mencemaskan*. Jumlah orang di negara-negara *berkembang* yang memperoleh kurang dari minimum pangan yang diperlukan seperti ditentukan oleh FAO meningkat dari 368 juta dalam periode 1969-1971 menjadi 424 juta dalam periode 1974-1976. Jumlah terbesar mereka yang kekurangan pangan hidup di negeri-negeri miskin Asia Selatan dan Afrika sub Sahara dan sebagian yang cukup besar dari mereka adalah anak-anak di bawah 15 tahun. Terdapat sekitar 850 juta orang di negara-negara berkembang yang tidak ditampung di sekolah. Dari kaum buta huruf itu 250 juta adalah anak dan 400 juta wanita dewasa. Angka kematian bayi di negara-negara berkembang diperkirakan 100 per 1000 orang penduduk, sedangkan di negara-negara maju hanya 25. Kesenjangan dalam harapan hidup wanita pada kelahiran adalah jauh lebih besar daripada di antara pria. Hanya seperlima penduduk negara-negara berkembang menikmati air bersih secukupnya. Di banyak negara miskin kaum wanita menghabiskan sekitar separuh waktu kerja mereka untuk mencari air guna konsumsi rumah tangga mereka. Hampir dua perlima penduduk negara-negara berkembang tidak mempunyai rumah.

Selain menunjukkan besarnya masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara berkembang, perkiraan-perkiraan itu dengan jelas mengisyaratkan kedudukan yang tidak menguntungkan dari kaum wanita dan anak-anak, yang harus mendapat perhatian istimewa dalam usaha-usaha yang dimaksud untuk mengurangi kemiskinan.

Perkiraan-perkiraan kekurangan-kekurangan ini, betapa menyolok pun, tidak boleh ditafsirkan bahwa diperlukan program-program aksi global di bidang-bidang itu atau bahwa harus dirumuskan rencana-rencana global untuk memperbaiki kesejahteraan wanita dan anak di negara-negara berkembang itu. Sekalipun suatu pendekatan global tampak menarik, karena memberikan serangkaian target yang dibatasi dengan jelas untuk maksud perencanaan, arti praktisnya kecil. *Perencanaan pemenuhan kebutuhan pokok harus spesifik untuk negara yang bersangkutan*, dan beban utama pengambilan keputusan terletak pada negara-negara itu sendiri.

Suatu tinjauan pembangunan sektoral dari perspektif kebutuhan pokok mengisyaratkan *sejumlah jenis intervensi yang berbeda-beda*. Hal itu dibicarakan dalam kertas-kertas kerja dalam sektor masing-masing yang disiapkan oleh Bank Dunia dan tidak akan diulangi di sini. Akan tetapi pembahasan sektor-sektor secara terpisah untuk maksud perencanaan -- suatu tendensi yang umum di negara-negara berkembang -- minta penyelesaian-penyelesaian yang sangat mahal. Pengakuan atas *kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap* antara, bermacam-macam intervensi sektoral dan atas kenyataan bahwa tidak semua intervensi sektoral harus dilakukan secara simultan, memperkecil masalahnya sehingga lebih mudah ditangani.

Kaitan-kaitan dan Pelengkap Antarsektor

Sebagian besar pekerjaan proyek pembangunan pedesaan dan perkotaan Bank Dunia dilakukan berdasarkan asumsi bahwa terdapat *kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap antar-output berbagai sektor yang kuat*. Ini berarti bahwa efektivitas intervensi di satu sektor sering bergantung pada intervensi di lain-lain sektor. Kesimpulan ini diperkuat oleh hasil studi-studi sektor-sektor tersebut. Misalnya ditunjukkan bahwa efektivitas investasi dalam fasilitas sanitasi untuk memperbaiki kesehatan bergantung pada pendidikan higiene pribadi. Demikianpun dinas medis pengobatan kemungkinan tidak efektif kalau orang-orang kekurangan gizi, menggunakan air penuh baksil, tidak mempunyai fasilitas sanitasi dan menganut praktek-praktek kesehatan yang buruk dalam hidup pribadi mereka. Penyediaan tambahan pangan untuk mereka yang kekurangan gizi boleh jadi tidak menghasilkan perbaikan berarti kalau mereka tidak mengubah praktek-praktek nutrisi mereka. Dan kasus-kasus ekstrim, tindakan di satu sektor tanpa tindakan yang sesuai di lain-lain sektor bisa kontraproduktif, seperti menyediakan air bersih tanpa menyediakan selokan pembuangan mengundang baksil dan hama yang menyebarkan penyakit.

Pengakuan kaitan-kaitan dan pelengkap antarsektor tidak mesti berarti bahwa kemajuan harus dibuat secara simultan di semua sektor yang memenuhi kebutuhan pokok. Dalam banyak situasi, perbaikan di satu sektor bisa mengurangi kebutuhan investasi di beberapa sektor lain. Ini berarti bahwa kadang-kadang output tertentu sektor-sektor ini bisa saling menggantikan. Pendidikan misalnya bisa menggantikan perbaikan dalam mutu air -- seperti terjadi di Sri Lanka -- kalau orang-orang diberi pelajaran untuk mengobati atau memasak air guna menghapus kontaminasi. Pendidikan nutrisi dan instruksi dalam higiene dan sanitasi juga bisa menggantikan beberapa pelayanan kesehatan dasar.

Pengakuan adanya kaitan dan pelengkap antarsektor dan kemungkinan substitusi di antara barang dan jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok *dapat banyak menurunkan biaya keuangan dan beban administrasi program-program kemiskinan*. Mengenai proporsi GDP yang dikerahkan misalnya Sri Lanka dan Mali meletakkan tekanan yang sama atas pengembangan sektor-sektor sosial tetapi hasil yang lebih baik di Sri Lanka sebagian adalah berkat administrasi yang kuat dan program-program di mana adanya kaitan dan pelengkap antarsektor diakui.

Prioritas-prioritas di Antara Sektor-sektor

Banyaknya kaitan antarsektor itu menimbulkan suatu soal penting: haruskah semua kebutuhan pokok itu disediakan pada waktu yang sama atau dapatkah ditentukan suatu rangkaian prioritas di antara kebutuhan-kebutuhan pokok itu? Soal ini penting karena perbaikan simultan di semua sektor akan minta biaya administrasi dan keuangan yang mustahil di banyak negeri.

Suatu jawaban parsial telah diberikan dalam bagian lebih dahulu mengenai kaitan-kaitan dan pelengkap-pelengkap: apapun situasi sumber dayanya, interaksi antarsektor harus diperhitungkan dalam setiap program efektif yang bertujuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Suatu analisa lintas negara juga telah dilakukan untuk memberikan suatu jawaban yang lebih mantab kepada soal prioritas-prioritas sektoral.

Penelitian statistik lintas negara memberikan bukti-bukti yang lebih sistematis bahwa terdapat *kaitan antara harapan hidup dan berbagai "input."* Kaitan itu bisa diperkirakan dengan berbagai cara. Dengan menggunakan harapan hidup sebagai suatu ukuran output, efektivitas berbagai input itu bisa diberi urutan berdasarkan korelasi sederhana, korelasi multi korelasi atau penyimpangan-penyimpangan dari nilai-nilai yang diharapkan yang disesuaikan dengan pendapatan.

Bermacam-macam cara untuk menguji kaitan antara harapan hidup dan kemungkinan-kemungkinan penentunya menimbulkan sejumlah masalah statistik. Selain itu, terdapat kesulitan terkenal untuk menentukan sejauh mana bukti lintas negara itu dapat diandalkan. Pertama, efektivitas berbagai input bisa bergantung pada tahap perkembangan negara. Selain itu, sehubungan dengan kaitan-kaitan antarsektor yang dikenal, efektivitas setiap input (misalnya nutrisi) bisa bergantung pada adanya lain-lain input (misalnya pelayanan kesehatan). Juga terdapat masalah menentukan arah sebab-musabab (kausalitas): benarkah bahwa pendidikan yang lebih baik menyebabkan hidup lebih lama, bahwa harapan akan hidup lebih lama menyebabkan

pendidikan yang lebih baik atau suatu faktor campuran (misalnya pendapatan tinggi) menyebabkan kedua fenomena itu? Teknik-teknik statistik dapat diharapkan memecahkan beberapa masalah itu, tetapi tidak semuanya. Di setiap negeri prioritas-prioritas perlu ditentukan di bawah sinar perkembangan di negeri itu. Namun analisa statistik lintas negara menunjuk pada beberapa kesimpulan yang berguna.

Suatu kesimpulan penting ialah bahwa *kaitan kuat antara pendidikan -- seperti diukur dengan rata-rata angka kemampuan membaca dan menulis -- dan harapan hidup*. Dengan mengambil ratio pendidikan wanita dan pria kita menambah sedikit lebih banyak pada keterangan perbedaan itu. Baik penalaran *a priori* maupun beberapa tes statistik mengisyaratkan bahwa arah utama sebab-musabab kiranya berawal dari *pendidikan ke kesehatan dan harapan hidup*. Nutrisi dan perawatan kesehatan juga cukup penting untuk menerangkan variasi dalam harapan hidup tetapi tidak sepenting pendidikan. Harus dicatat bahwa data yang digunakan di sini mengungkapkan rata-rata untuk seluruh penduduk; mengenai nutrisi, khususnya kaitannya dengan harapan hidup bisa lebih kuat kalau tersedia bukti untuk pembagian kalori di antara berbagai lapisan masyarakat. Persediaan air bersih, sanitasi dan perumahan tidak sepenting lain-lain variabel untuk menerangkan variasi dalam harapan hidup.

Bukti lintas sektoral dalam suatu negara mengisyaratkan bahwa *pembagian pendapatan merupakan suatu variabel tambahan yang cukup penting untuk menerangkan variasi dalam hasil*. Ratio konsumsi pemerintah-GDP dan tingkat urbanisasi rupanya tidak berkaitan dengan keberhasilan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Sudah barang tentu, seperti dikatakan lebih dahulu, kesimpulan-kesimpulan itu memerlukan kualifikasi yang tepat -- kesimpulan-kesimpulan itu didasarkan atas input dan output kebutuhan pokok yang tidak tepat dan mungkin tidak memadai, dan sulitlah memisahkan sebab dan akibat. Akan tetapi sebagai keseluruhan orang harus terkesan oleh kenyataan bahwa *pendidikan muncul sebagai prioritas teratas di antara kebutuhan-kebutuhan pokok* dalam semua analisa lintas negara dan lintas sektor yang dibuat. Biar pun ini mengukuhkan arti penting pengeluaran untuk pendidikan massa, dalam strategi-strategi pembangunan nasional harus ditekankan kembali bahwa prioritas-prioritas sektoral paling baik ditentukan pada tingkat nasional dengan memperhatikan sasaran-sasaran, preferensi-preferensi, pengalaman masa lampau dan tahap pembangunan masing-masing masyarakat.

Realokasi Sumber Daya Intra-Sektoral

Studi-studi sektoral maupun negara mengisyaratkan bahwa masalah paling besar seringkali bukanlah tidak tersedianya kumpulan sumberdaya tetapi

penggunaannya yang tidak tepat. Banyak negara tidak merasa sulit mendapatkan sumber daya ekstra yang diperlukan untuk memperbaiki penampilan mereka dalam pemenuhan kebutuhan pokok. Di sementara sektor, tambahan sumber daya itu bisa berasal dari sumber daya yang telah dimaksudkan untuk sektor itu tetapi dewasa ini dihambur-hamburkan.

Bukan komitmen sumber-sumber daya yang tidak memadai, melainkan *alokasi salahlah* yang sering bertanggung jawab atas penampilan yang buruk dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok. Terdapat sejumlah contohnya dari studi-studi negara yang dilakukan oleh staf Bank Dunia. Misalnya di suatu negara kurang dari sepertiga pengeluaran kesehatan masyarakat ditujukan pada pencegahan. Bahkan lebih berarti, proporsi ini menurun dengan cepat pada tahun-tahun yang lampau, dari 87% tahun 1949 menjadi 30% lebih sedikit tahun 1978. Ini berarti bahwa di negara itu sebagian terbesar peningkatan sumber daya untuk kesehatan digunakan untuk pengobatan kuratif. Di suatu negara lain, hampir sepertiga anggaran pendidikan digunakan untuk pendidikan universitas. Dalam suatu negara lain lagi, 75% sumber daya yang dimaksud untuk air bersih dan sanitasi dituntut oleh kota-kota besar.

Bukan saja sumber-sumber daya dalam sektor-sektor sosial sering digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang hanya sedikit ikut memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok, tetapi seringkali mereka yang kurang beruntung dan khususnya rawan sulit menikmatinya. Sekali lagi dapat diajukan contoh-contoh sebagai ilustrasi. Di suatu negeri penduduk kota menerima lima kali lebih banyak subsidi kesehatan daripada penduduk pedesaan. Di suatu negeri lain subsidi pangan per jiwa adalah dua kali lebih tinggi untuk penduduk perkotaan daripada untuk penduduk pedesaan. Di suatu negeri ketiga, subsidi implisit untuk pendidikan dasar adalah empat kali lebih tinggi bagi penduduk perkotaan daripada untuk penduduk pedesaan.

Oleh sebab itu jelaslah bahwa tekanan atas pengeluaran sosial tidak selalu berarti tekanan atas pengadaan kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam sektor-sektor pendidikan, nutrisi dan kesehatan yang tinggi prioritasnya tekanan harus diletakkan pada *pengarahan kembali* usaha-usaha dalam sektor-sektor. Adalah vital menyalurkan sebagian sumber daya dari tingkat tinggi ke tingkat lebih rendah, paling tidak di negara-negara di mana terlalu banyak dana disalurkan ke sekolah-sekolah menengah dan kolese-kolese. Di banyak negara juga harus disalurkan sumber-sumber daya dari pengobatan kuratif ke pencegahan, dari pelayanan kesehatan perkotaan ke pedesaan, dari proyek-proyek persediaan air bersih dan sanitasi skala besar di perkotaan ke program-program air dan sanitasi desa dan masyarakat. Perlu dilakukan usaha-usaha khusus agar sumber-sumber daya yang dialihkan itu *mencapai lapisan-lapisan*

penduduk yang lebih miskin. Kemampuan membaca dan menulis wanita dan penurunan angka kematian anak muncul sebagai kedua tujuan penting dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

PENYUSUNAN PROGRAM PEMENUHAN KEBUTUHAN POKOK

Adalah sangat sulit mengadakan generalisasi dari ketujuh studi kasus negeri yang termasuk dalam program kerja kebutuhan pokok Bank Dunia. Negeri-negeri yang dipilih (Brasilia, Mesir, Gambia, Indonesia, Mali, Somalia dan Sri Lanka) sangat heterogin. Pada tahun 1977 ada yang penduduknya setengah juta lebih sedikit (Gambia) dan ada yang 134 juta (Indonesia). Ada yang wilayahnya 0,01 juta km² (Gambia) tetapi juga ada yang 8,5 juta km² (Brasilia). Proporsi penduduk yang tinggal di pedesaan berkisar antara 83% (Mali) dan 39% (Brasilia). Angka pertumbuhan pendapatan selama 15 tahun berkisar antara minus 0,4% per jiwa per tahun (Somalia) dan 4,9% per tahun (Brasilia). Dalam distribusi pendapatan 19% seluruh pendapatan pergi ke 40% lapisan bawah penduduk di Sri Lanka lawan 90% di Brasilia. Sistem-sistem politik juga berbeda dari bermacam-macam sistem campuran yang condong ke sosialisme (Sri Lanka dan Somalia) sampai aliran campuran kapitalis (Brasilia). Selain itu terdapat perbedaan-perbedaan besar dalam geografi, sumber daya alam, kebudayaan dan sejarah. Tetapi studi-studi kasus menunjukkan adanya *masalah-masalah umum* dalam melaksanakan program-program, kebijaksanaan-kebijaksanaan dan proyek-proyek yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Pertumbuhan Lawan Kebutuhan Pokok⁴

Pendapatan per jiwa yang lebih tinggi harus berarti pengeluaran nasional yang lebih tinggi untuk barang-barang dan jasa-jasa yang ikut membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Hubungan semacam itu diisyaratkan oleh analisa lintas negeri mengenai perbedaan harapan hidup. Untuk suatu kelompok 86 negara berkembang, 52% variasi itu berkaitan dengan perbedaan-perbedaan dalam pendapatan per jiwa. Akan tetapi hubungan ini *tidak perlu mengisyaratkan hubungan sebab-musabab*: berdasarkan hubungan statistik sulit mengatakan apakah harapan hidup yang lebih lama merupakan akibat pendapatan yang lebih tinggi ataukah hubungan sebab-musabab itu menunjuk ke arah yang lain.

⁴Untuk pengembangan argumen ini lihat Normal Hicks, "Is There a Tradeoff between Growth and Basic Needs?" dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 22-25.

Namun soal pertumbuhan lawan kebutuhan-kebutuhan pokok harus dianalisa dengan saksama. Analisa antarnegara tersebut di atas mengisyaratkan suatu hubungan yang lemah tetapi positif antara perubahan dalam harapan hidup dan perubahan pendapatan per jiwa dalam periode 1960-1973. Walaupun kaitannya lemah, hal itu menunjukkan bahwa *penampilan baik dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok tidak mengakibatkan laju pertumbuhan yang lebih rendah*. Tetapi sulit mengatakan apakah penampilan baik dalam segi ini adalah akibat atau sebab tingkat pendapatan dan perubahannya. Untuk menghindari masalah sebab-musabab ini, pertumbuhan produksi di negara-negara berkembang antara 1960 dan 1973 dihubungkan dengan tingkat harapan hidup pada tahun 1960, awal periode itu. Dalam kasus ini, ditemukan suatu kaitan yang penting dan positif setelah diperhitungkan pengaruh faktor-faktor lain atas pertumbuhan, seperti investasi dan impor.

Terdapat beberapa alasan yang jelas mengapa *pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok penduduk harus dengan memperbaiki produktivitas dan pendapatan. Suatu angkatan kerja yang terdidik lebih baik dan lebih sehat umumnya ternyata lebih produktif*. Kini terdapat banyak bukti empiris yang mendukung penalaran *a priori* ini.⁵ Banyak studi kasus menunjukkan bahwa pendidikan dasar (seperti diukur kemampuan membaca menulis) merupakan suatu determinan penting produktivitas tenaga kerja maupun pertumbuhan manufaktur. Perbaikan keadaan kesehatan penduduk mempunyai dampak yang sama atas produktivitas tenaga kerja.

Distribusi pendapatan di antara penduduk berbeda dari negeri ke negeri dan lama-lama berubah. Itulah salah satu sebab mengapa kaitan antara penampilan pemenuhan kebutuhan pokok di satu pihak dan perbaikan produktivitas serta pendapatan di lain pihak tidak selalu jelas dalam perbandingan lintas negeri. Orang akan mengharapkan bahwa pendapatan 40% penduduk yang paling miskin, bukan pendapatan per jiwa rata-rata, sangat penting untuk menentukan penampilan kebutuhan pokok. Sekalipun data-data tidak memadai untuk menguji arti distribusi pendapatan sepenuhnya, bukti statistik jelas menunjukkan bahwa negara-negara di mana harapan hidup lebih tinggi daripada diisyaratkan oleh tingkat pendapatan per jiwa mereka pembagian pendapatan umumnya lebih sama rata. Negara-negara yang lebih buruk penampilannya daripada diperkirakan sangat pincang pembagian pendapatannya. Di antara negara-negara yang menunjukkan penampilan yang lebih baik daripada diperkirakan termasuk RRC, Kuba, Korea Utara, Jamaika, Korea Selatan, Sri Lanka, dan Taiwan. Di semua negara itu pembagian pendapatannya relatif buruk.

⁵Lihat Shahid Javed Burki, "Sectoral Priorities for Meeting Basic Needs," dalam *Poverty and Basic Needs* dari *Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), hal. 13-17.

Diskusi mengenai pengalaman negara dalam konteks tinjauan staf Bank Dunia atas ketujuh studi kasus menimbulkan persoalan yang sama: apakah negara-negara pada tingkat pendapatan yang rendah bisa memusatkan usahanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Persoalan ini khususnya relevan untuk negara-negara sub Sahara Afrika yang miskin. Memang benar bahwa tanpa basis sumber daya yang memadai kemiskinan mutlak dan kebutuhan-kebutuhan pokok yang tak terpenuhi akan berlangsung terus di negara-negara ini. Akan tetapi studi ketiga negara Afrika menunjukkan bahwa bahkan pada tingkat sumber daya yang rendah bisa dicapai penghematan besar dan alokasi sumber-sumber daya mereka yang lebih baik. Tetapi bersamaan dengan itu harus diberikan tekanan besar kepada peningkatan produksi. Tantangan sebenarnya ialah memilih *suatu strategi pertumbuhan yang mengombinasikan peningkatan produktivitas dengan pengurangan kemiskinan mutlak*. Suatu fokus yang penuh pada peningkatan laju pertumbuhan GNP, tanpa memperhatikan masalah kemiskinan mutlak dan kebutuhan-kebutuhan pokok, akan kehilangan peluang-peluang penting untuk menyediakan keuntungan-keuntungan langsung untuk kaum miskin. Selain itu, pertimbangan yang berlebihan mengenai "pertumbuhan sekarang dan pengurangan kemiskinan kemudian" bisa membangun suatu kelas menengah yang mapan yang diutamakan oleh dinas-dinas pemerintah, dan membuat suatu realokasi sumber daya kemudian jauh lebih sulit.

Kemungkinan pertukaran antara pertumbuhan ekonomi dan sasaran kebutuhan-kebutuhan pokok juga dibahas secara khusus dalam studi mengenai Sri Lanka.⁶ Studi ini menimbulkan keragu-raguan mengenai dalil bahwa program sosial Sri Lanka mengakibatkan laju pertumbuhan yang lebih rendah. Rupanya jelas bahwa biaya program-program sosial itu menjadi beban yang sungguh-sungguh hanya pada 1970-an, ketika rata-rata laju pertumbuhan GDP lebih rendah daripada dalam dasawarsa 1960-an. Laju pertumbuhan yang lebih rendah ini disebabkan oleh kebijaksanaan pembangunan yang dianut oleh pemerintah dan oleh memburuknya terms of trade, bukan oleh beban keuangan program sosial itu.

Lagipula sulit mengatakan betapa banyak pertumbuhan dikorbankan oleh Sri Lanka dengan menggunakan sumber-sumber daya untuk program sosial, karena tidaklah mungkin mengetahui produktivitas investasi alternatif ini. Bagaimanapun, situasi Sri Lanka dengan pendapatan per jiwa US\$160 tahun 1977 tetapi dengan harapan hidup 69 tahun, benar-benar luar biasa. Harapan hidup selama ini umumnya hanya dicapai oleh negara-negara di mana pendapatan per jiwa US\$1.000 atau lebih. Pengalaman Sri Lanka itu lebih lanjut menunjukkan kemajuan besar yang bisa dicapai negara-negara berpendapatan

⁶Lihat Paul Isenman, "Basic Needs: The Case of Sri Lanka," *World Development* (Maret 1980), hal. 237-258.

rendah dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok kendati terbatasnya ketersediaan sumber daya. Pertumbuhan Sri Lanka tidaklah rendah dibandingkan dengan pertumbuhan di negara-negara Asia Selatan lain. Selama periode 1960-1977 misalnya pendapatan per jiwa Sri Lanka meningkat 2% per tahun, sedangkan di keenam negara Asia Selatan lainnya hanya 1,1%. Ketiga negara itu ialah Afghanistan, Bangladesh, Birma, India, Nepal dan Pakistan (lihat *World Development Report, 1979*, Lampiran Tabel 1. Laju pertumbuhan 1,1% itu adalah rata-rata).

Juga ada bukti-bukti (misalnya dari Sri Lanka) bahwa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, khususnya dengan meningkatkan pendidikan kaum wanita dan menyerap mereka dalam angkatan kerja, mengurangi besarnya keluarga sesuai dengan keinginan. Demikianpun, karena kematian secara berat terpusat di antara anak-anak, dan orang tua terlalu memperbanyak anak untuk menghadapi kematian anak, angka kematian anak yang lebih rendah mengurangi besarnya keluarga dan lambat-laun menjurus pada berkurangnya kesuburan dan lebih lambannya pertumbuhan penduduk. Secara demikian upaya dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok juga ikut menaikkan laju pertumbuhan pendapatan per jiwa.

Tiga pelajaran bisa ditarik dari studi-studi negeri ini. Yang pertama, ialah bahwa kalau sasaran pemerataan pendapatan dan pemenuhan kebutuhan pokok diusahakan secara rasional, pertumbuhan ekonomi tidak perlu dikorbankan. Yang kedua, ialah bahwa kebutuhan-kebutuhan masyarakat-masyarakat yang lebih mendesak dapat dipenuhi bahkan pada tingkat pendapatan nasional yang lebih rendah. Yang ketiga, ialah bahwa pemenuhan kebutuhan pokok harus menyumbang pada pengurangan angka kelahiran.

Kegiatan Sektor Rumah Tangga

Kegiatan sektor rumah tangga khususnya relevan untuk pemenuhan kebutuhan pokok. Di negara-negara berkembang, sektor ini menghasilkan jumlah besar barang dan jasa yang diuangkan untuk keperluannya sendiri. Sekalipun sektor ini bisa bertanggung jawab atas 40% pendapatan penuh di negara-negara itu, bagiannya bahkan lebih besar dalam produksi barang dan jasa yang penting untuk pemenuhan kebutuhan pokok.

Studi-studi kasus di beberapa negara menunjukkan beberapa masalah yang bisa dihadapi sektor rumah tangga dalam pemenuhan kebutuhan pokok kelompok-kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat, seperti anak-anak di bawah lima tahun dan kaum wanita. Dalam banyak situasi kegiatan rumah tangga diorganisasi begitu rupa sehingga merugikan kelompok-kelom-

pok ini. Misalnya kaum wanita dan anak-anak menerima prioritas rendah dalam pembagian pangan dalam rumah tangga. Di sejumlah negara Afrika kaum wanita harus melaksanakan tugas-tugas yang secara fisik berat. Sementara studi menunjukkan bahwa hari kerja wanita adalah sekitar 20% lebih lama daripada hari kerja pria kalau waktu yang digunakan untuk kegiatan-kegiatan rumah tangga ditambahkan pada waktu yang digunakan sebagai tenaga tani.

Menyingkirkan diskriminasi terhadap wanita dan anak-anak itu sudah barang tentu akan menolong memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mereka. Lagi pula, wanita dapat menjalankan suatu fungsi yang menentukan dalam produksi dan pemakaian barang-barang yang penting untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok. Seperti dibicarakan di atas, pemakaian efektif barang-barang ini sebagian besar bergantung pada partisipasi konsumen yang aktif dan terdidik sehubungan dengan praktek nutrisi, kesehatan dan kebersihan misalnya. Dalam pola pengeluaran mereka kaum wanita juga lebih berorientasi pada kebutuhan pokok daripada kaum pria. Dengan demikian salah satu kesimpulan karya pemenuhan kebutuhan pokok itu ialah bahwa *suatu pendekatan yang berhasil sangat bergantung pada sumbangan kaum wanita* dan bahwa kebijaksanaan dan intervensi harus dirancang demikian rupa sehingga meningkatkan sumbangan mereka.

Intervensi yang paling menyolok ialah *pendidikan wanita*. Lain-lain meliputi *peningkatan kesempatan wanita memperoleh pendapatan* dan khususnya oleh wanita dalam proses administrasi dan pengambilan keputusan dan secara lebih umum dalam proses pembangunan. Menganut secara aktif pendekatan semacam itu berarti menantang bidang tradisional supremasi pria. Biar pun sulit dilakukan, usaha semacam itu sering vital untuk sukses kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program yang dimaksud untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok.

Kelompok-kelompok Pendapatan Terendah

Dalam beberapa studi negeri dan sektor ditunjukkan kesulitan-kesulitan khusus dalam memenuhi kebutuhan pokok lapisan yang paling miskin -- katakan 20% kelompok paling bawah. Orang-orang ini *umumnya lebih sulit dicapai*. Strategi-strategi yang diarahkan untuk memperbaiki pendapatan kaum miskin -- bahkan kalau cukup berhasil -- sering gagal mencapai kelompok-kelompok ini. Mereka biasanya juga kurang beruntung dalam hal akses ke pelayanan-pelayanan umum seperti pendidikan dan kesehatan. Usaha-usaha khusus untuk mencapai golongan termiskin ini sering gagal karena dibajak oleh kelompok-kelompok khusus lain; ini misalnya terjadi dengan program subsidi pangan di sejumlah negeri miskin dan juga dengan program

kredit khusus. Kebutuhan dan masalah-masalah golongan termiskin merupakan suatu tantangan khusus: seperti studi-studi sektor seperti studi mengenai perumahan menunjukkan, tidak cukup diketahui cara-cara untuk mencapai kelompok-kelompok ini secara berlanjut dan ekonomis.

Dalam banyak kasus, keadaan sosial dan ekonomi lapisan termiskin penduduk merupakan masalah-masalah khusus. Sejumlah besar kaum Badawi Sub-Sahara sangat miskin. Menyajikan fasilitas-fasilitas pendidikan dan kesehatan untuk mereka menimbulkan masalah-masalah logistik yang sulit. Akibat diskriminasi dan tabu sosial sulit mencapai lapisan-lapisan termiskin penduduk di Asia Selatan. Usaha yang khas sedang dilakukan oleh Bank Dunia untuk mengidentifikasi ciri-ciri dan masalah-masalah khusus kelompok-kelompok termiskin masyarakat untuk mengetahui lebih banyak mengenai bagaimana cara paling baik mencapai mereka lewat proyek-proyek dan program-programnya.

Membiayai Program Kebutuhan Pokok

Meningkatnya tekanan atas penyediaan kebutuhan-kebutuhan pokok menimbulkan *sejumlah soal pembiayaan yang sulit*. Pertama, *biaya operasi cukup berat* dibandingkan dengan biaya modal. Ini berarti bahwa program yang *viabel bagaimanapun harus memikirkan dukungan keuangan yang berlanjut*, dan bukan komitmen biaya modal sekali untuk selamanya. Kedua, penyelesaian yang jelas untuk masalah biaya operasi -- memungut bayaran untuk menutup biaya-biaya itu -- dalam sementara kasus *sulit dikelola dan tidak diinginkan* karena manfaat sosial proyek-proyek itu sering melebihi manfaat pribadi konsumen. Ini misalnya berlaku untuk program vaksinasi dan program pendidikan kesehatan misalnya. Yang terutama memanfaatkannya ialah komunitas sebagai keseluruhan dan bukan orang-orang yang terlibat dalam program-program itu. Di negeri-negeri lain boleh jadi sulit memungut biaya untuk pelayanan-pelayanan karena pelayanan-pelayanan ini disediakan secara komunal. Ketiga, karena penyediaan akses umum ke pelayanan-pelayanan dan jasa-jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan pokok harus merupakan sasaran utama pembangunan -- khususnya untuk golongan termiskin -- *segala sistem pungutan kiranya akan menjauhkan orang-orang untuk siapa program-program itu paling esensial*. Akan tetapi sektor pemerintah akan terlalu dibebani fiskal kecuali kalau sistem pengadaan dana tertentu mendapatkan sebagian manfaatnya secara berlanjut.

Studi-studi kasus negeri mengisyaratkan *kemungkinan-kemungkinan pendekatan* berikut. *Pertama*, dalam kasus-kasus tertentu pungutan untuk menutup biaya masuk akal dari sudut efisiensi sosial dan ekonomi. Dalam kasus-kasus itu, yang meliputi biaya perumahan, air dan sanitasi, beberapa biaya me-

dis, dan mungkin juga biaya pendidikan tinggi, bayaran dari para pemakai jasa kiranya memberikan penyelesaian yang paling baik. Akan tetapi *bayaran tidak boleh dipungut dari konsumen paling miskin atau harus dipungut dengan rabat*. Kaum miskin bisa disubsidi oleh para konsumen kaya atau dari pendapatan umum pemerintah. *Kedua*, untuk program-program di mana bayaran dari para pemakai tidak diinginkan atau tidak praktis sebagai suatu sistem keuangan *perencanaan untuk menutup biaya operasional harus merupakan bagian intrinsik inisiasi proyek*. Kalau masyarakat setempat, seperti banyak terjadi, memikul sebagian tanggung jawab untuk sebagian biaya modal, ia juga harus bersedia dan mampu mengadakan komitmen serupa untuk biaya operasi. Hal itu juga berlaku bagi donor-donor bantuan.

Ketiga, kiranya *diperlukan pembiayaan oleh pemerintah untuk program-program subsidi*, misalnya untuk nutrisi dan lain-lain pelayanan untuk konsumen-konsumen yang lebih miskin. Untuk membatasi tanggung jawab keuangan pemerintah sambil memungkinkan konsumen-konsumen yang lebih miskin ikut serta dalam program-program itu *subsidi harus disalurkan dengan teliti kepada mereka yang membutuhkannya*. Penargetan semacam itu sulit dilaksanakan karena alasan-alasan administratif dan politik. Bisa lebih mudah mengarahkan beberapa jenis program daripada lain-lain jenis, misalnya memberikan subsidi pangan yang pertama-tama dikonsumsi kaum miskin.

Komitmen Politik

Di banyak negara hambatan paling besar terhadap usaha dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok bukanlah tiadanya sumber-sumber daya tetapi *kendali-kendali politik* atas penggunaannya yang dikenakan oleh *kepentingan-kepentingan yang telah mapan*. Suatu pembagian kekuasaan yang sangat pincang jelas bertanggung jawab atas kegagalan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok secara memadai di sejumlah negara berpendapatan tinggi. Tetapi di lain-lain negara berpendapatan relatif tinggi seperti Korea dan Taiwan, dicapai banyak kemajuan dalam menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok bagi orang-orang. Terdapat banyak contoh lain sistem-sistem politik serupa itu yang mencapai sasaran yang agak berlainan dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok.

Beberapa negara merasa lebih mudah mengatasi hambatan-hambatan politik terhadap pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dengan *meningkatkan sumber-sumber daya yang dimaksudkan untuk sektor-sektor sosial dan untuk sektor-sektor yang menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa* yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Adalah karena alasan-alasan politik bahwa di banyak negara seperti Mesir, Pakistan dan bahkan Sri Lanka sampai bela-

kangan ini melaksanakan *program-program subsidi pangan umum* dan bukan subsidi-subsidi spesifik untuk memberikan bagian keuntungan tertentu kepada kaum miskin. Tanpa mengijinkan kebocoran, sumber-sumber daya mengalir ke kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok sasaran, program-program seperti itu secara politik mungkin tidak dapat diterima. Akan tetapi penyelesaian semacam itu untuk masalah-masalah politik bisa sangat mahal.

Akan tetapi *masalah-masalah politik tidak boleh dibiarkan mengekang usaha yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok*. Kelompok-kelompok sosial dan ekonomi yang melihat dalam program-program itu biaya ekonomi tinggi bagi mereka sendiri harus diyakinkan bahwa penanguhan akhirnya akan mendatangkan hukuman-hukuman yang lebih besar. Beban keuangan yang dituntut oleh program-program pengurangan kemiskinan harus selalu ditimbang lawan biaya sosial dan politik berat yang bisa muncul akibat kemiskinan yang persisten.

Manajemen Administratif

Program-program yang baik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok menuntut *pendekatan administratif yang berbeda* dengan pendekatan yang dipakai dalam karya pembangunan yang padat modal dan padat teknologi yang lebih tradisional. Program-program semacam itu untuk suksesnya *bergantung pada keterlibatan substansial publik yang akan dicapainya dan pada tanggapan mereka*. Bila mereka yang dimaksud itu miskin dan terpercil, diperlukan usaha tambahan untuk mensukseskan program-program itu. Dua struktur administratif utama bisa dibentuk dengan maksud itu: sistem-sistem birokrasi resmi yang dimodifikasi yang menyediakan barang-barang dan jasa-jasa yang penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok dan kelompok-kelompok terorganisasi atau orang-orang yang akan mendapatkan keuntungannya. Program subsidi pangan di Sri Lanka merupakan contoh struktur yang pertama, sedangkan berbagai program pembangunan desa di Korea Selatan melukiskan struktur yang kedua.

Masalah-masalah administratif menjadi lebih parah bila diadakan usaha sengaja untuk menyediakan barang-barang dan jasa-jasa itu hanya untuk suatu periode singkat. Masalah-masalah lain sebagian muncul karena struktur produksi ekonomi dalam jangka pendek tidak akan cocok untuk struktur konsumsi yang baru. Sebagai konsekuensinya, harga barang-barang ini kiranya akan naik, kekurangan akan muncul dan beberapa program itu akan menjadi tidak efektif. Umumnya perlu mengadakan pengaturan-pengaturan khusus untuk mengatasi masalah-masalah transisi ini seperti terlihat dalam pengalaman beberapa program nutrisi.

SOAL-SOAL UNTUK BANK DUNIA

Prioritas-prioritas Sektor

Selama 12 tahun yang lampau, Bank Dunia menggeser prioritas-prioritas sektoralnya sehingga bagian pinjamannya yang meningkat kini dijanjikan kepada sektor-sektor yang secara langsung ikut mengurangi kemiskinan (Tabel 1); trend ini diperkirakan akan berlanjut selama 1980-an. Akan tetapi seperti

Tabel 1

PINJAMAN IBRD/IDA PER SEKTOR
(dolar konstan 1980)¹

Sektor Pinjaman	TF 1970		TF 1980		APT
	\$ juta	%	\$ juta	%	TF 1979-80 (%)
Infrastruktur ²	3.784	58,3	4.090	37,2	0,8
Sektor langsung berkaitan dengan peningkatan produktivitas kaum miskin					
Sektor produksi					
- proyek gaya baru ³	166	2,6	2.053	18,7	28,6
- program kebutuhan pokok ⁴	340	5,2	1.299	11,8	14,4
Sub-total	506	7,8	3.352	30,5	20,8
Lain-lain sektor ⁵ produksi	2.197	33,9	3.558	32,3	4,9
Total	6.487	100,0	11.000	100,0	5,4

Catatan:

1. Terdapat tumpang tindih antara berbagai kategori. Demikianpun seluruh pinjaman mempunyai tingkat dampak yang berbeda-beda atas kemiskinan, langsung dan tidak langsung. Tabel ini hanya suatu ilustrasi untuk menunjukkan pergeseran dalam tekanan sektoral.
2. Meliputi komunikasi, energi, tenaga, pengangkutan dan turisme.
3. Meliputi pembangunan pedesaan dan proyek-proyek industri kecil di mana lebih dari 51% keuntungan ditujukan pada kelompok-kelompok target kemiskinan.
4. Meliputi pendidikan, penduduk, lokasi dan pelayanan, dan persediaan air.
5. Meliputi pertanian (tidak termasuk pembangunan pedesaan), DFC (perusahaan-perusahaan pembiayaan pembangunan), industri, bantuan teknik dan pinjaman non-proyek.

Singkatan:

TF = Tahun Fiskal

APT = Angka Pertumbuhan Tahunan

diisyaratkan lebih dahulu, dalam bagian mengenai prioritas-prioritas sektoral, alokasi dalam sektor tertentu sering lebih penting untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok kaum miskin, dan penyesuaian peminjaman dalam sektor-sektor itu bisa banyak ditingkatkan. Diperkirakan bahwa dalam beberapa sektor hanya membutuhkan pinjaman kecil yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan mutlak. Misalnya hanya 14% keuntungan air dan sanitasi mencapai mereka yang miskin secara mutlak. Bagian dalam pendidikan dasar dalam seluruh pinjaman Bank Dunia dalam sektor pendidikan diperkirakan 25%. Ini hanyalah perkiraan-perkiraan kasar, tetapi rupanya jelas sumber-sumber daya dapat digeser dalam sektor-sektor utama yang menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok. Oleh sebab itu bahkan tanpa meningkatkan proporsi pinjamannya untuk sektor-sektor ini, Bank Dunia dapat menilai dengan saksama alokasi-alokasi intrasektoral dan kaitan-kaitannya dengan sasaran mengurangi kemiskinan mutlak, baik dalam usaha pembangunan suatu negara maupun dalam program pinjamannya.

Prosedur Pinjaman

Tekanan yang lebih besar atas sasaran mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mempunyai beberapa implikasi penting untuk prosedur pinjaman Bank Dunia, khususnya untuk biaya operasi dan dalam pinjaman sektoral.

Biaya Operasi

Untuk banyak proyek dan program yang ditujukan pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok biaya operasinya tinggi dibandingkan dengan biaya modal. Bank telah mulai membiayai tambahan biaya operasi. Dalam proyek-proyek ekstensi pertanian, Bank Dunia memasukkan gaji pekerja-pekerja ekstensi dalam biaya proyek. Tetapi prakteknya berbeda dari sektor ke sektor; dalam pendidikan misalnya jenis pembiayaan ini terbatas.

Bank Dunia baru-baru ini membuat umum pendekatan ini dengan menyediakan biaya untuk segala biaya operasi tambahan yang diperlukan untuk implementasi proyek-proyek pendidikan dan latihan. Khususnya meliputi pembiayaan biaya tambahan gaji guru dan material, yang dalam banyak kasus bisa merupakan cara yang lebih efektif untuk memperbaiki pendidikan daripada perhatian eksklusif untuk gedung dan perlengkapan. Pembiayaan untuk biaya operasi tambahan semacam itu oleh Bank Dunia tidak akan melampaui periode implementasi proyeknya. Periode implementasi ini tidak hanya meliputi waktu yang perlu untuk bangunan, perlengkapan, material dan guru-

guru agar di tempat dan siap beroperasi, tetapi juga suatu periode operasi awal yang masuk akal -- 1 atau 2 tahun, katakan -- di mana fasilitas-fasilitas pendidikan tambahan bisa mencapai suatu tingkat operasi yang efisien.

Biaya operasi tambahan suatu proyek akan selalu ditinjau dengan saksama untuk menjamin agar biaya itu dibenarkan dan tidak memberi beban yang terlalu berat atas peminjam. Bank Dunia akan mengusahakan agar biaya operasi tambahan yang ditanggungnya selama periode implementasi proyek selanjutnya bisa dipikul oleh pemerintah. Karena pemerintah secara normal harus diharap mampu memikul biaya semacam itu dari anggaran regulernya setelah proyeknya selesai. Umumnya diinginkan agar Bank Dunia membayar biaya operasi tambahan itu dalam jumlah yang semakin kecil dan secara demikian lebih mendorong kenaikan berangsur-angsur daripada kenaikan tajam dalam jumlah yang harus dibayar dari dana-dana lokal.

Pinjaman Sektoral

Pinjaman sektoral mempunyai sejumlah implikasi untuk pendekatan dan prosedur Bank Dunia. Ia memerlukan suatu program sektor, bukan serangkaian proyek semata-mata, yang memenuhi sasaran dan kriteria yang disetujui antara donor dan penerima. Secara lebih khusus, ia juga memerlukan suatu strategi sektor yang memuaskan dan lembaga-lembaga sektoral yang memadai yang mampu mengelola perencanaan sektor dan lain sebagainya maupun pekerjaan proyek.

Untuk memungkinkannya, perlu digalakkan pengembangan lembaga-lembaga dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menciptakan suatu lingkungan yang baik untuk jenis pinjaman ini. Oleh sebab itu Bank Dunia akan melaksanakan suatu politik eksplisit untuk menciptakan dan mengembangkan lembaga-lembaga dalam pendidikan, kesehatan, persediaan air dan lain sebagainya yang pada waktunya bisa diandalkan untuk memanfaatkan pinjaman-pinjaman sektor. Pada waktu yang sama Bank Dunia akan memperluas pinjaman sektornya dalam sektor-sektor yang tepat -- pendidikan, nutrisi, persediaan air dan sanitasi dan perumahan -- di negara-negara di mana telah terdapat suatu landasan kelembagaan yang memadai.