



# DINAMIKA PEMBANGUNAN PEDESAAN

Penyunting,  
Faisal Kasryno & Joseph F. Stepanek



Diterbitkan oleh: Yayasan Obor Indonesia  
dan Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1985

## DAFTAR ISI

Pengantar oleh <i>Faisal Kasyno</i> dan <i>Joseph F. Stepanek</i>	v
Daftar Isi	xii
<b>Bab I SEBUAH RISALAH TENTANG TEORI DINAMIS</b> oleh <i>R.F. Harrod</i>	1
<b>Bab II PERLUASAN MODAL, LAJU PERTUMBUHAN DAN KESEMPATAN KERJA.</b> oleh <i>Evssey D. Domar.</i>	24
1. Pendahuluan .....	24
2. Masalah pertumbuhan .....	26
3. Akibat-akibat pertumbuhan .....	30
4. Pertumbuhan pendapatan yang terjamin .....	34
<b>Bab III SUATU SUMBANGAN TERHADAP TEORI PERTUMBUHAN EKONOMI</b> oleh <i>Robert M. Solow</i>	38
1. Pendahuluan .....	38
2. Suatu model pertumbuhan jangka panjang .....	40
3. Pola pertumbuhan yang mungkin terjadi .....	42
4. Beberapa contoh .....	47
5. Perilaku bunga dan tingkat upah .....	51
6. Perluasan .....	58
7. Kualifikasi .....	64
<b>Bab IV MODEL KEBUTUHAN DASAR: IMPLIKASINYA DALAM KEBIJAKSANAAN NASIONAL</b> oleh <i>Soedjarmoko</i>	68
1. Pendahuluan .....	68
2. Pangan, nutrisi dan lapangan kerja .....	71
3. Kesehatan .....	75
4. Perumahan .....	76
5. Pendidikan .....	77
6. Kebijakan komunikasi .....	80
7. Kebijakan kebudayaan .....	82
8. Kebijakan penelitian dan teknologi .....	85
9. Kebijakan energi .....	87
10. Kebijakan pemerintahan .....	88
11. Kebijakan hukum .....	90
12. Dinamika politis dan implikasi ideologis .....	90
<b>Bab V DISTRIBUSI DAN KEMAJUAN EKONOMI</b> oleh <i>J.R. Hies</i>	102
<b>Bab VI KLASIFIKASI PENEMUAN</b> oleh <i>Joan Robinson</i>	108
<b>Bab VII TIGA KASUS TERJADINYA PEMBARUAN KELEMBAGAAN</b> oleh <i>Vernon W. Ruttan</i>	114
1. Pendahuluan .....	114
2. Pembaruan kelembagaan .....	115
3. Sumber-sumber permintaan terhadap pembaruan kelembagaan .....	116
4. Sumber-sumber penawaran terhadap perubahan kelembagaan .....	117
5. Teori mengenai terjadinya perubahan kelembagaan .....	119
6. Dampak kenaikan produksi dan tekanan penduduk terhadap pemilihan tanah dan hubungan kerja: penelitian kasus di Filipina .....	122
7. Munculnya sistem penyewaan .....	123
8. Munculnya sistem "gama" dalam perjanjian kerja .....	124
9. Dampak perubahan harga-harga faktor masukan yang berkaitan dengan hak penguasaan terhadap orang dan tanah: kasus di Muangthai .....	128

10. Dampak kecondongan kelembagaan terhadap arah perubahan teknologi: kasus di Argentina	131
11. Sebuah perspektif .....	136

**Bab VIII PERTUMBUHAN DAN PEMERATAAN: SALING MENIADAKANKAN?**

oleh *Yujiro Hayami*

1. Pendahuluan .....	141
2. Tekanan penduduk dan perubahan teknologi	142
3. Berbagai tipe dari perubahan teknologi .....	145
4. Ke arah pertumbuhan pemerataan .....	146

**Bab IX SISTEM HUBUNGAN KETERGANTUNGAN PEMBA-NGUNAN PEDESAAN**

oleh *John W. Mellor*

1. Pendahuluan .....	152
2. Struktur permintaan yang berubah .....	154
3. Permintaan bahan makanan padi-padian .....	156
4. Permintaan akan komoditi pertanian bukan padi-padian .....	156
5. Permintaan akan komoditi bukan pertanian .....	157
6. Perbedaan permintaan antara kota dan desa ...	159
7. Efek alternatif distribusi pendapatan terhadap struktur permintaan .....	161
8. Kebijakan untuk mempengaruhi pola-pola konsumsi .....	163
9. Memperluas produksi makanan bukan padi-padian dalam menanggapi permintaan yang bertambah ...	166
10. Suatu percobaan akan kunci hubungan kuantitatif dalam pertumbuhan yang dibimbing oleh pemba-ngunan pedesaan .....	176
11. Pembangunan pedesaan secara terpadu .....	182
12. Kebutuhan dan pengaruh kebijaksanaan masa de-pan .....	185

**Bab X PERTUMBUHAN PERTANIAN — STRUKTUR DAN POLA**

oleh *John W. Mellor*

1. Pendahuluan .....	188
2. Strategi pengembangan dan struktur pola pertum-buhan pertanian .....	190

3. Struktur Johnston dan Mellor .....	191
4. Struktur Fe'ldman dan Mahalanobis .....	192
5. Implikasi-implikasi terhadap struktur pertanian	194
6. Perbedaan-perbedaan yang tidak konsisten dari kedua model .....	195
7. Implikasi-implikasi pemerataan dari kedua model	196
8. Penyimpangan-penyimpangan .....	197
9. Pemerataan dan modernisasi pertanian .....	198
10. Energi dan ekologi .....	199
11. Model-model masa depan bagi strategi pertanian	200

**Bab XI PENYIMPANGAN RANGSANGAN PERTANIAN**

Editor *Theodore Schultz* ditelaah oleh *Peter C. Timmer*

203

**Bab XII PROGRAM PEMBANGUNAN PEDESAAN: TINJAUAN KRITIS PENGALAMAN MASA LALU.**

oleh *Breze F. Johnston* dan *William C. Clark*

209

1. Pendahuluan .....	209
2. Beberapa perangkat analisa .....	211
3. Politik, kekuasaan dan anjuran .....	215
4. Strategi bercang tiga untuk pembangunan pede-saan .....	218

**Bab XIII MODERNISASI PERTANIAN DAN KEMISKINAN**

**PEDESAAN**

oleh *John W. Mellor*

225

1. Pendahuluan .....	225
2. Keuntungan utama .....	228
3. Petani kecil .....	230
4. Pekerja pedesaan yang tidak mempunyai tanah	239
5. Sifat penyediaan tenaga kerja pedesaan .....	241
6. Permintaan tenaga kerja pedesaan .....	247
7. Mekanisasi pertanian .....	248
8. Program padat karya pedesaan .....	252
9. Land reform dan penataan kembali hak-hak atas tanah .....	256

**Bab XIV STRATEGI PANGGAN UNTUK NEGARA-NEGARA  
MISKIN YANG KEKURANGAN PADI-PADIAN**

261

oleh *V.W. Ruitan*

1. Pendahuluan ..... 261
2. Harga padi-padian, produksi dan konsumsi ..... 262
3. Strategi pangan jangka pendek ..... 264
4. Strategi pangan jangka sedang ..... 265
5. Strategi pangan jangka panjang ..... 267
6. Empat masalah ..... 269
7. Kebijakan harga ..... 270
8. Kebijakan teknologi ..... 270
9. Pengembangan pasaran ..... 271
10. Penyebaran pendapatan ..... 271
11. Perencanaan untuk menghadapi kemandekan  
dan kemunduran ..... 271

**Bab XV BANTUAN MAKANAN DAN KEBIJAKSANAAN  
PEMBANGUNAN**

oleh *Peter C. Timmer* dan *Matthew Guerreiro*

272

1. Pendahuluan ..... 272
2. Kebijakan pembangunan tepatguna ..... 274
3. Penyebaran dan kebijakan harga bahan  
makanan ..... 278
4. Peranan bantuan makanan ..... 285

**Daftar indeks**

291

**Biodata**

294

# BAB IV

## MODEL KEBUTUHAN DASAR: IMPLIKASINYA DALAM KEBIJAKSANAAN NASIONAL

Soedjatmoko

### 1. Pendahuluan

Kita semua mengetahui bahwa pendekatan kebutuhan dasar manusia tumbuh dari usaha pencerian suatu strategi pembangunan yang dapat lebih efektif dalam menangani kemiskinan yang berlarut-larut di sebagian besar dunia. Dalam jangka waktu 25-30 tahun, strategi demikian harus mampu membalikkan kecenderungan ketidakmerataan yang semakin meningkat dalam masyarakat berkembang, yang senantiasa mengancam untuk membiarkan 20% penduduk dunia yang termiskin tetap berada dalam kemiskinan yang parah. Pendekatan kebutuhan dasar merupakan serangkaian langsung terhadap kemiskinan dunia dengan memenuhi kebutuhan dasar di bidang pangan, nutrisi, kesehatan, pendidikan dan perumahan, demikian pula lewat kegiatan-kegiatan yang dapat menambah lapangan pekerjaan serta penghasilan di kalangan kelompok-kelompok pendapatan terendah yang jumlahnya mencapai 40% itu.

Ini dikaitkan dengan perangat kebijaksanaan yang terdiri atas tingkat pertumbuhan yang relatif tinggi (6-8%), pembagian kembali pendapatan dan—sampai tingkat tertentu—kekayaan, pengurangan kembali investasi, dan tinjauan kembali atas semua pola konsumsi dan produksi. Diharapkan bahwa gebrakan demikian, dengan sektor pedesaan dan buruh sebagai dua faktor utama dalam kenaikan daya produksi, akan membawa kita kepada kegiatan pembangunan yang digerakkan dari dalam, yang seiring dengan berjalannya waktu akan berkembang menjadi suatu mesin penggerak dari dalam untuk pembangunan.

Tidaklah mengherankan bahwa dalam waktu yang relatif singkat Model Kebutuhan Dasar telah memperoleh banyak sambutan di berbagai tempat dalam komunitas internasional. Berdasarkan pertimbangan tertentu, ia memang patut mendapatkan sambutan. Model Kebutuhan Dasar jelas merupakan suatu sumbangan yang penting bagi teori pembangunan yang memiliki himbauan moral yang kuat. Ia memberikan kemungkinan cerah untuk memasuki masalah pembangunan, yang nampaknya berada di luar jangkauan efektif dari strategi pembangunan sebelumnya. Sesungguhnya, di sejumlah negara ia telah menghasilkan sejumlah penyesuaian yang penting dalam program-program pembangunannya. Meskipun demikian, memang benar bahwa kendala berbagai data telah dikembangkan guna menunjang konsep tersebut<sup>1)</sup> dan mengembangkan perangat kebijaksanaan dalam sekian bidang prioritas yang dipersiapkan oleh Model Kebutuhan Dasar,<sup>2)</sup> anehnya tidak banyak yang dilakukan untuk mempelajari kerangka kebijaksanaan nasional guna pembangunan yang perlu dan secara efektif dapat melaksanakan Model Kebijaksanaan Dasar itu; kaitannya dengan tujuan-tujuan pembangunan nasional lainnya, atau dengan dinamika ekonomis-politis dari proses pembangunan itu sendiri. Beberapa studi menyebutkan perlunya "kemauan politik" sebagai prasyarat bagi terlaksananya model ini, tetapi tidak ada yang mengutarakan bagaimana mewujudkan kemauan politik tersebut.<sup>3)</sup> Mereka juga tidak mempersoalkan risiko-risiko politis serta biaya-biaya, imbalan-imbalan politik dan ekonomi yang rumit yang harus diciptakan, serta berba-

- 1) Amlicar D. Herrera, *et al.*, *Catastrophe or New Society? A Latin America World Model*, International Development Research Center, (Ottawa, Kanada, 1976); *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, (Geneva: International Labour Office, 1976); James P. Grant, *The Changing World Order and the World's Poorest Billion: A Fresh Approach to Meeting Essential Human Needs*. Kertas kerja ini dibawakan pada Konferensi Pugwash ke-25 di Madras, India, tanggal 12-19 Januari 1976. *The Planetary Bargain, Proposals for a New International Economic Order to Meet Human Needs*, Laporan Workshop Internasional di Aspen, (Colorado, 7 Juli-1 Agustus, 1975).
- 2) John McHale Ph. D., *Meeting Basic Human Needs: Within Harmonious Environmental and Development Objectives*, A Feasibility Study, Magda Cordell McHale, (Houston, Texas, Februari 1977). Juga oleh sebagian besar badan-badan perwakilan khusus PBB.
- 3) El = dan Hollis Chenery *et al.*, *Redistribution with Growth*, International Bank for Reconstruction and Development, USA, 1974, pembahasan yang menarik mengenai kerangka politik. Bagaimanapun topik ini tetap menunggu suatu analisa yang menyeluruh. Lihat juga: Marshal Wolfe, *Human Development and Social Change*, ECLA, Divisi Pengembangan Social, E/CEPAL/9B/Oktober 1975.

gai dilema yang membingungkan yang harus dihadapi dalam hubungan ini.

Tulisan ini adalah suatu usaha kecil, bersifat uji coba, dan tentu saja, subyektif, guna meninjau beberapa implikasi dalam negeri dan implikasi internasional yang lebih luas dari Model Kebutuhan Dasar bagi kebijaksanaan nasional. Tulisan ini mempertanyakan kemampuan tiap sistem politik untuk menyerap semua persyaratan model tersebut, sifat perubahan sosial, serta proses pembangunan yang merupakan lingkungan di mana Model Kebutuhan Dasar itu harus dilaksanakan, dan bermacam pra-anggapan ideologis sehubungan dengan pilihan sekian metode guna menanggulangi kebutuhan-kebutuhan dasar.

Pertama sekali satu hal harus kita kemukakan. Walaupun seringkali diampilkkan dalam gaya yang sangat programatis, Model Kebutuhan Dasar membawa kita kepada sejumlah bidang yang sesungguhnya tidak banyak kita ketahui secara kolektif. Misalnya, kita masih belum tahu—terlepas dari sedikit cerita sukses—bagaimana melaksanakan pembangunan pedesaan. Demikian pula tentang bagaimana merancang usaha niaga kecil-kecilan di pedesaan atau di sektor-sektor informal perkotaan. Juga tidak banyak yang kita ketahui tentang berbagai kaitan yang membangkitkan pendapatan dan lapangan pekerjaan di daerah-daerah pedesaan, bahkan tentang bagaimana ini semua terpengaruh, langsung atau melalui berbagai pilihan teknologis, oleh fluktuasi harga di pasaran. Meskipun kita mengetahui beberapa hal mengenai gambaran makro tentang produksi, konsumsi dan jurang (*gap*) impor pangan, toh tidak banyak yang kita ketahui tentang berbagai pola konsumsi pangan yang diperinci menurut kelompok pendapatan masing-masing. Tapi disintegrasi seperti itu toh akan memberi kita beberapa petunjuk yang penting sehubungan dengan kebijaksanaan harga pangan mana yang paling mungkin—dalam menghadapi harga-harga makanan pokok yang lebih mahal—guna memelihara dan mengembangkan penggunaan kalori-protein di sektor pedesaan dan perkotaan yang termasuk dalam kategori 20 persen termiskin. Pilihan kebijaksanaan yang harus dipertimbangkan memerlukan landasan data yang di banyak negara masih jauh dari memadai, dan yang hanya dapat dikembangkan secara berangsur.

Singkatnya, masih amat banyak penelitian dan analisa yang harus dilakukan dengan suatu tingkat keyakinan, sebelum kita dapat menetapkan tiap kebijaksanaan dan program pada tingkat lokal dan nasional yang dikehendaki Model Kebutuhan Dasar. Ini jelas mengingatkan kita bahwa semua program harus memiliki komponen riset yang langsung dipersiapkan dalam tiap program (*built-in*) yang akan memungkinkan

adanya monitoring dan evaluasi serta menjamin keluwesan dalam pelaksanaan, di samping koreksi dan pembaruan yang terus-menerus.<sup>4)</sup>

Beralih ke beberapa bidang utama Model Kebutuhan Dasar serta kebijaksanaan-kebijaksanaan lokal dan nasional yang diperlukan,<sup>5)</sup> kita harus mencatat bahwa meskipun terdapat konsensus yang cukup mengenai arah tiap kebijaksanaan demikian, sedikit sekali kepastian tentang bagaimana kebijaksanaan-kebijaksanaan itu harus dapat dilaksanakan.

## 2. Pangan, nutrisi dan lapangan kerja

Meskipun produksi pangan di beberapa negara cukup mencengangkan terutama sebagai akibat beberapa teknologi Revolusi Hijau yang baru, tingkat pertumbuhan produksi pangan di banyak negara berkembang tampaknya mulai menurun akibat lambannya sistem-sistem yang ada, di samping akibat ketidaktancaran institusional yang semakin banyak menghambat peningkatan-peningkatan pesat selanjutnya.

Perluasan jaringan pengairan tersier dan kuarter merupakan contoh pembangunan yang benar-benar perlu, yang ada kalanya tertahan oleh pola-pola pemilikan tanah, kecilnya luas tanah, dan buruknya praktik-praktek penggunaan tanah. Perangsgang bagi pemanfaatan sumber daya air secara penuh ada kalanya terhambat oleh masalah hubungan air. Semakin jelas, jika tidak ada demokratisasi berbagai hubungan sosial di daerah pedesaan lewat berbagai kebijaksanaan dan perundang-an yang sejalan, dan terutama lewat organisasi kaum tani kecil yang efektif secara sosial, tatanan hirarkis tradisional akan terus menghambat prakarsa dan daya produksi.

*Land reform* dan praktek penguasaan atau penggarapan tanah yang dikembangkan haruslah mengarah pada penciptaan sistem pertanian yang padat hasil melalui kelompok dan organisasi koperasi, dan jika perlu melalui konsolidasi atas pemilikan tanah kecil-kecilan dan

4) Kalman H. Silvert, "Ethics and Programmatic Thinking about Rural Welfare", kertas kerja, Oktober 1972.

5) Untuk bagian ini penulis banyak sekali mengambil dari studi yang sangat bagus, *Meeting Basic Human Needs: Within Harmontous Environmental and Development Objectives*, A Feasibility Study for the UN Environmental Program, oleh John McHale, University of Houston, Texas, Februari 1977, hal. 118-158.

terpecah-pecah.<sup>6)</sup> Sistem pertanian yang dikembangkan seperti itu harus memperbesar jumlah tanaman pangan, didukung dengan sekian kebijaksanaan guna memantapkan persediaan pangan, dan kebijaksanaan harga dari berbagai tanaman pangan yang dapat menjamin adanya produksi yang lebih tinggi tanpa mengurangi justru memperbesar—nilai nutrisi dari konsumsi pangan di kalangan penduduk miskin di perkotaan dan pedesaan yang tidak memiliki tanah.

Kendati daya produksi pedesaan yang meningkat adalah kunci guna memenuhi semua kebutuhan dasar, mekanisasi yang meningkat telah merengut lapangan kerja sejumlah penduduk miskin di pedesaan, terutama kaum wanita. Sama halnya, sementara kenaikan harga bahan makanan pokok dapat merangsang produksi dan mempengaruhi pendapatan pengusaha tani yang lebih besar, pengaruhnya atas pendapatan petani kecil dan buruh yang tidak memiliki tanah dapat saja kurang positif. Dalam hal ini kita harus mencatat bahwa, bertentangan dengan kebijaksanaan konvensional, di banyak negara produsen padi yang berpenduduk padat dengan persentase petani kecil dan buruh yang tidak memiliki tanah yang besar, harga pangan yang lebih tinggi niscaya tidaklah menguntungkan mayoritas penduduk pedesaan? Bahkan pun jika kenaikan pendapatan yang diperoleh dari harga pangan yang lebih tinggi memungkinkan penduduk miskin di pedesaan guna membayar makanan mereka, para petani lebih besar — sering dengan itu dapat memutuskan untuk beralih kepada teknologi hemat-buruh demi memaksimalkan keuntungannya. Kebijaksanaan seperti ini, yang diarahkan kepada petani kecil dan bila mungkin kepada kalangan buruh yang tidak memiliki tanah, harus juga meliputi dukungan dan perangsang untuk pengolahan kebun pekarangan

6) William L. Collier, "Food Problems, Unemployment, and the Green Revolution in Rural Java," *Prisma*, Februari 1978. Kata pengantar Dr. Sajogyo dalam Masri Singarimbun dan D.H. Penny (eds.): *Masalah Kependudukan dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa: Beberapa perhitungan ekonomi dari Desa Sriharjo*, Jakarta: Bhaktara, th. 1976.

7) William L. Collier, *op. cit.*, juga: William L. Collier *et al.*, "Economic Development and Shared poverty Among Javanese Sea Fishermen", disajikan untuk pertemuan dua tahunan Perhimpunan Ekonomi Pertanian Asia Tenggara, Filipina, 2-6 Nopember 1977. Benjamin White, *The changing Structure of Agricultural and Non-Agricultural Employment Opportunities in Rural Java: Future Prospect and Policy Considerations*, with Special Reference to Handicraft and Home Industries, kertas kerja disiapkan untuk seminar Industrialisasi Pedesaan, Lembaga Pengembangan Masyarakat, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta 22-24 Desember 1977.

secara intensif,<sup>8)</sup> peternakan kecil, pemeliharaan pepohonan kayu bakar, dan empang perikanan. Ini semua dapat membantu memberikan penghasilan tambahan, mengembangkan nilai nutrisi makanan, menyediakan obat-obatan tradisional, dan sekaligus mengembalikan seluruh siklus ekologis pada tingkat rumah tangga dan desa.

Proyek-proyek pekerjaan umum yang padat karya dan rangsangan atas usaha kecil non tani di pedesaan, yang niscaya dibutuhkan, dapat memberikan pendapatan tambahan yang akan mengimbangi akibat-akibat sebaliknya yang mungkin terjadi atas pendapatan kelompok-kelompok termiskin dan mereka yang sekarang tidak memiliki lapangan kerja. Di sebagian besar negara berkembang, terdapat kemungkinan perluasan proyek-proyek pekerjaan umum seperti itu. Pembangunan prasarana setempat, jalan-jalan, saluran pengairan tersier dan kuarter, jalan-jalan perbukitan, penanaman kembali, dengan cara-cara yang sekaligus mengawasi produksi pangan dan kebutuhan energi petani kecil serta buruh yang tidak memiliki tanah, dapat diatur sedemikian rupa hingga memberikan pendapatan tambahan bagi kelompok-kelompok tersebut, sementara meningkatkan daya pikul lingkungan.

Di beberapa bagian penting dari banyak negara berkembang, gabungan antara kemiskinan dan kelebihan penduduk amat memukul keseimbangan ekologis antara manusia dengan lingkungannya. Pada semua bidang itu tidak ada prospek untuk menyerap penggantian jumlah penduduk yang harus kita perhitungkan 25—30 tahun mendatang, kecuali jika erosi dan disinvestasi berskala besar dalam lingkungan alamiah dihentikan, dan berbagai kebijaksanaan pengembangan serta rehabilitasi besar-besaran dari daya dukung ekologi dilaksanakan. Besarnya usaha yang dibutuhkan, demikian pula urgensinya, memberikan kesempatan yang adeg guna meningkatkan pendapatan kaum buruh yang tidak memiliki tanah dan petani kecil, asalkan upah mereka cukup bersaing dengan upah yang mereka peroleh dalam pertanian.<sup>9)</sup> Ia juga akan memberikan kesempatan guna mengembangkan kemampuan organisasi dan pengelolaan dalam

8) Prof. Dr. Ir. Otto Soemarwoto, "The Javanese Home-Gardens an Integrated Agro-Ecosystem", dalam *Science for Better Environment*, Proc. International Congress Human Environment (HECS), Science Council of Japan, Tokyo, 1976 hal. 193-197. Dr. Sajogyo, *New Approach in Community Nutrition Programs*, kertas kerja Seminar SEADAG mengenai pangan dan gizi, 28-30 April 1975.

9) William L. Collier, *op. cit.*, juga: William L. Collier *et al.*, *Income, Employment, and Food Systems in Javanese Coastal Villages*, Ohio, University Center of International Studies, Southeast Asia Program, 1977.

mengurus orang banyak dan kegunaannya dalam usaha memperoleh keahlian yang lebih tinggi.

Usaha-usaha tersendiri harus dilakukan sehubungan dengan prasarana pertanian yang sifatnya mendukung, seperti perluasan dan prasarana kredit yang terawasi,<sup>10)</sup> guna mencapai kaum tani kecil dan buruh yang tidak memiliki tanah yang merupakan dua target ini. Berbagai hambatan kelembagaan guna mendekati pengelolaan, prasarana distribusi dan pemasaran, juga hal-hal yang membuat mereka sulit mendapatkan informasi yang relevan, teknologi dan pendidikan atau latihan, harus disingkirkan. Dalam membangun semua prasarana ini, kedua kelompok sasaran tersebut harus mendapatkan kepastian dalam hal partisipasi dan kontrol, begitu kemampuan organisasi serta pengelolaan mereka sendiri sudah tumbuh lewat rangsangan organisasi-organisasi komunitas non-pemerintah dan organisasi-organisasi fungsional.

Usaha-usaha guna meningkatkan daya produksi pertanian, baik di daerah pertanian maupun yang bukan, tentu saja memerlukan berbagai pendekatan yang terpadu pada pembangunan pedesaan. Koordinasi antara departemen yang efektif di tingkat pedesaan ternyata paling sulit dicapai, kecuali di daerah-daerah proyek percobaan yang terbatas. Ini menimbulkan pertanyaan apakah tidak mungkin, bahwa pada akhirnya desentralisasi yang efektif dan devolusi kekuasaan yang memadai kepada tingkat pemerintahan terendah, di mana konsentrasi kemampuan bantuan teknis domestik dalam berbagai bidang harus juga ditempatkan, merupakan suatu syarat yang hakiki bagi terlaksananya Model Kebutuhan Dasar secara efektif. Semua kesulitan yang ditemukan pada tingkat ini juga menunjukkan terbatasnya kemampuan tiap sistem pemerintahan yang terpusat dalam mengatasi berbagai kebutuhan dasar 20% penduduk termiskin.

Selain itu, semua program tersebut membutuhkan tingkat partisipasi dan organisasi komunitas, yang meliputi seluruh koperasi pedesaan serta evolusi dari segenap organisasi pedesaan tradisional, dan kesempatan bagi mereka guna menjalankan kekuasaan otonom.

Perkembangan kemampuan organisasi dan pengelolaan demikian berjalan amat lambat dan tidak merata. Jelas bahwa baik pelaksanaan program di pihak pemerintah, maupun pengembangan peranan yang semakin meningkat dari organisasi-organisasi yang mengakar ke bawah (*grass root*) seperti itu miscaya harus bersifat eksperimental pada tingkat

10) Gordon Donald, *Credit for Small Farmers in Developing Countries*, Westview Press, Inc., Boulder, Colorado, hal. 261-271.

awal, dan harus senantiasa dimonitor dan dinilai. Tetapi yang terpenting adalah diterimanya semua tujuan kebijaksanaan demikian pada tingkat nasional dalam keseluruhan strategi pembangunan.<sup>11)</sup>

### 3. Kesehatan

Bahkan di negara-negara yang telah melibatkan diri dalam perluasan pemeliharaan kesehatan sekalipun, makin jelas bahwa tidaklah mungkin menyediakan jasa-jasa kesehatan konvensional yang dapat mencapai 20% penduduk termiskin itu. Ini juga berlaku dalam kasus-kasus di mana penajahan kembali seluruh dana kesehatan yang tersedia demi kepentingan kesehatan di pedesaan telah dilakukan. Radius operasi klinik kesehatan mungkin tidak lebih dari 5 hingga 10 kilometer, yakni jarak yang dapat ditempuh seorang pasien dengan berjalan kaki. Biaya, kurangnya tenaga medis serta para-medis dan peralatan teknis merupakan hambatan-hambatan utama. Peningkatan daya jangkau dinas-dinas kesehatan konvensional di negara-negara berkembang yang miskin dan berpenduduk banyak jelas tidak cukup guna mengimbangi pertumbuhan penduduk. Sebaliknya, Model Kebutuhan Dasar menekankan pemeliharaan kesehatan lingkungan serta kesehatan komunitas. Diperkirakan bahwa tersedianya air bersih dan sanitasi akan sangat mengurangi gangguan penyakit-penyakit yang berkembangbiak lewat air,<sup>12)</sup> dan imunisasi akan meningkatkan keadaan kesehatan pada umumnya serta adanya harapan hidup penduduk termiskin, terutama anak-anak.

Perawatan kesehatan komunitas menekankan peranan para pemimpin komunitas, khususnya bidan-bidan tradisional dan dokter-dokter tradisional yang menggunakan obat-obatan tradisional, dalam membantu dan membantu perawatan kesehatan. Pengembangan dan perawatan kesehatan dasar untuk keadaan-keadaan tertentu dalam praktek bahkan dapat diboncengkan pada para pekerja pedesaan di bidang keluarga berencana, perluasan pertanian dan pendidikan. Di sisi lain spektrum ini, ada perlunya kita mengarahkan kembali pendidikan medis sesuai dengan berbagai kebutuhan 40% penduduk miskin itu. Bersamaan dengan itu, seko-

11) Bantuan luar negeri dapat memainkan peranan penting dalam membantu pengembangan lembaga pedesaan serupa itu, maupun dalam membantu menanggung asuransi yang mau tidak mau tinggi risikonya dalam hubungan dengan operasi lembaga-lembaga baru yang masih berpengalaman.

12) Lihat: Terence H. Hull dan John E. Rohde, *Prospect for Rapid Decline of Mortality Rates in Java*, (Yogyakarta: Lembaga Kependudukan Universitas Gajah Mada), hal. 18.

lah-sekolah kedokteran harus dapat mengimbangi kemajuan mutakhir dalam bidang kedokteran untuk melayani kebutuhan sektor modern dan untuk memperoleh kemampuan menyesuaikan diri dengan loncatan-loncatan ilmu pengetahuan baru dalam membina kesehatan orang banyak. Kedua "tarikan" yang saling bertentangan ini tidaklah mudah didamaikan.

Di atas segalanya, kita perlu mencamkan suatu etos kedokteran di kalangan para dokter muda untuk bekerja demi, dan hidup di tengah-tengah penduduk miskin di desa maupun di kota. Wajib kerja di bidang perawatan kesehatan lingkungan dan masyarakat yang dinyatakan secara nasional, yang sudah dipraktisi beberapa negara merupakan langkah penting. Ini tidak berarti meniadakan pentingnya pembáaruan yang terpadu dalam pendidikan kedokteran.

#### 4. Perumahan

Penekanan atas prinsip swasembada dalam pembangunan dan peningkatan perumahan, sebagai jalan ke luar yang paling cerah bagi penduduk miskin di tiap negara miskin yang berpenduduk padat harus dilancarkan. Ia akan memerlukan prasarana kredit setempat, untuk membangun perumahan seutuhnya, atau bagian-bagian rumah (kerangka atau atap), pengembangan koperasi perumahan atau koperasi-koperasi lainnya, penggalakan perusahaan-perusahaan bangunan dan bahan-bahan bangunan setempat, penyiapan tempat dan jasa-jasa di sektor-sektor pedesaan. Dalam banyak kasus, pedesaan tidak memiliki prasarana resmi yang dibutuhkan untuk dapat memanfaatkan kredit yang tersedia, karena tidak pastinya status tanah, ketidakmampuan menyediakan jaminan atau secara hukum tidak mampu melakukan perjanjian-perjanjian hipotik.

Sebagaimana dikemukakan oleh sekelompok ahli sebagai saran kepada Sekretaris Jenderal Konferensi Pemukiman PBB,<sup>13)</sup> suatu program perumahan yang efektif dan dapat memenuhi kebutuhan penduduk yang akan berganda dalam 20 — 25 tahun mendatang, memerlukan perundangan yang dalam berbagai bentuk dapat memberikan kepastian pemilihan guna menanamkan pada tiap warga satu rasa kesinambungan dan, terutama dalam komunitas-komunitas perkotaan, perangsang untuk berdiri

13) Barbara Ward, *Declaration of the Vancouver Symposium*, laporan tiorganisasi oleh the International Institute for Environmental and Development, London, Vancouver, B. C., 30 Mei 1976.

sendiri. Ia juga memerlukan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan wilayah yang dapat menciptakan sistem kota-antara (*intermediate cities*) serta pemukiman pedesaan yang dapat memperkuat pertanian, dan mengurangi tekanan kota-kota besar. Terutama di daerah perkotaan kita memerlukan kebijaksanaan yang dapat mendorong perkembangan komunitas-komunitas yang lebih berimbang, di mana berburan berbagai kelompok sosial, pekerjaan, perumahan dan perlengkapan-perengkapannya, akan banyak mengurangi bentuk-bentuk pemisahan sosial. Oleh karena itu, jelaslah bahwa kebijaksanaan perumahan yang efektif harus didasarkan pada suatu kebijaksanaan pemukiman manusia yang menyeluruh pada tingkat nasional, yang perencanaannya harus meliputi seluruh wilayah nasional. Dalam kebijaksanaan seperti itu harus dibuat ketentuan yang memungkinkan komunitas turut mengawasi penggunaan tanah. Keuntungan yang diciptakan oleh perubahan nilai tanah harus seluruhnya atau sebagian jatuh ke tangan komunitas. Juga, sebagai akibat berlipatnya jumlah penduduk, banyak desa yang akan menjadi kota-kota kecil, dan banyak kota kecil akan menjadi kota besar. Ini memerlukan sejumlah kebijaksanaan yang menangani pergeseran-pergeseran yang ditimbulkannya dalam penggunaan tanah serta perencanaan pemukiman demi memaksimalkan pemanfaatan tanah subur untuk pertanian dan berbagai pelayanan kotapraja bagi pemukiman manusia.

#### 5. Pendidikan

Pendekatan kebutuhan dasar dalam pendidikan menuntut adanya titik berat pada kemampuan tulis-baca yang fungsional, sejauh pendidikan formal tidak dapat memenuhinya, harus dicapai lewat berbagai bentuk pendidikan non-formal. Di sini, perangkat pengetahuan minimum yang dikembangkan oleh UNICEF<sup>14)</sup> mungkin sangat penting artinya bagi

14) Paket belajar minimum terdiri atas enam elemen berikut:

- \* Sikap positif terhadap kerjasama.
  - \* Melek huruf dan mampu berhitung secara fungsional.
  - \* Pandangan ilmiah dan pengetahuan dasar tentang proses alam.
  - \* Pengetahuan fungsional dan kecakapan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan mengatur rumah tangga.
  - \* Pengetahuan fungsional dan kecakapan untuk mendapatkan penghasilan.
  - \* Pengetahuan fungsional dan kecakapan untuk berpartisipasi sebagai warga negara.
- lihat Phillip H. Coombs *et al.* (eds.), "New Paths to Learning, For Rural Children and Youth", disiapkan untuk UNICEF oleh International Council for Educational Development, USA, Oktober 1973, hal. 14-15.

usaha memadukan pemberantasan butahuruf dengan program-program yang diujikan guna memenuhi kebutuhan dasar. Ini memerlukan usaha-usaha pemberantasan butahuruf secara fungsional di tempat-tempat pekerjaan, dalam keluarga dan komunitas, dengan atau tanpa bantuan guru. Penggunaan alat-alat belajar elektronik juga harus kita pertimbangkan dalam hubungan ini, dan jelas sekali bahwa lebih banyak percobaan masih dibutuhkan dalam hal ini. Program-program pendidikan non-formal tentu saja harus berbeda-beda: apakah ia diarahkan kepada anak kecil, pemuda dan orang dewasa, termasuk gadis-gadis dan mereka yang putus sekolah, tetapi semuanya didasarkan atas satu pandangan, kesempatan kedua buat mereka itu untuk memperoleh pendidikan yang berguna serta keterampilan yang dapat digunakan guna bekerja.<sup>15)</sup>

Kembali di sini para keluarga petani kecil dan buruh tani yang tidak memiliki tanah harus menjadi sasaran utamanya. Prioritas kedua haruslah pendidikan dasar dan tercapainya pendidikan umum, walaupun bukan untuk sekolah dasar penuh, sekurang-kurangnya untuk jangka waktu 3 tahun. Pendidikan dasar guna memenuhi kebutuhan dasar memerlukan banyak pembaruan pendidikan, meliputi pembaruan kurikulum serta pendidikan guru demi menyerasikan sistem pendidikan dengan lingkungan sosial dan alam sekitar, serta berbagai kebutuhan pembangunan dari komunitas dan wilayah yang bersangkutan. Di samping itu, usaha memenuhi kebutuhan dasar di bidang pendidikan meniscayakan adanya orientasi pendidikan menengah dan tinggi kepada masalah pedesaan, dan pengembangan keahlian tinggi serta keterampilan akademis yang dibutuhkan guna menunjang usaha ini. Keterlibatan universitas dalam penelitian, perencanaan dan evaluasi pembangunan, demikian pula rancangan kuliah kerja merupakan langkah-langkah nyata ke arah pengembangan di kalangan perguruan tinggi dan para mahasiswanya akan rasa soliditas sosial dan komitmen untuk melayani mayoritas penduduk miskin. Akan tetapi proses memadukan hal ini dengan kebutuhan sektor modern yang terus berkembang dalam segi-segi nasional maupun internasionalnya, begitu juga dengan kebutuhan akan mutu akademis dalam suatu sistem universitas, pastilah sulit dan memerlukan waktu lama.<sup>16)</sup>

15) Untuk suatu kompilasi yang bermanfaat dari studi kasus, lihat, Manzoor dan Phillip H. Coombs (eds.), *Education for Rural Development, Case Studies for Planners*. (New York: Praeger publishers, Inc., 1975).

16) Soedjatmoko, *Some Thoughts on Higher Education*, kertas kerja, disiapkan untuk Seminar Pendidikan, Kesempatan Kerja dan Keadilan, Universitas Indonesia 6 Maret 1975, Jakarta. Diterbitkan oleh International Council for Educational Development, Occasional Paper, Number 15, New York 1975.

Model Kebutuhan Dasar memerlukan suatu kerangka kebijaksanaan makro untuk pembangunan. Ini harus mencakup diterimanya lapangan pekerjaan dan pemerataan sebagai tujuan pembangunan yang sama pentingnya dengan pertumbuhan. Ini juga berarti pastinya tujuan-tujuan pertumbuhan yang beragam atas suatu komitmen pembangunan dari bawah ke atas, pada prinsip suasembada lokal, pengaturan dan pengikutsertaan komunitas serta rakyat banyak dalam perencanaan, pengambilan keputusan serta pelaksanaannya di bidang-bidang yang menyangkut semua komunitas itu, dan suatu realokasi dari investasi keseluruhan, tapi terutama realokasi dana-dana nasional guna kesehatan, pendidikan, dan perumahan yang berpihak kepada kelompok pendapatan terendah yang 40%.

Tertlepas dari berbagai kebijaksanaan dan program yang ditujukan kepada kelompok-kelompok sasaran, kerangka kebijaksanaan makro menghendaki:

1. *Land reform* (kalaupun perlu termasuk penyediaan tanah untuk diolah sebagai kebun rumah tangga bagi tiap keluarga), perubahan dalam tata hubungan hirarkis dengan menjamin baik sepenuhnya maupun sebagian, hak komunitas atas pendapatan yang diperoleh dari perubahan-perubahan harga tanah.
2. *Peniadaan kebijaksanaan harga untuk bahan makanan pokok* yang secara tradisional cenderung menguntungkan penduduk perkotaan, dan diterapkannya kebijaksanaan harga beragam atas berbagai bahan makanan guna memberikan keuntungan kepada daerah-daerah pedesaan sedemikian rupa sehingga merangsang produksi pangan dan meningkatkan pendapatan pedesaan, dan bersamaan dengan itu menjamin diperbaikinya konsumsi kalori dan protein di kalangan penduduk miskin di kota dan buruh yang tidak memiliki tanah di pedesaan.
3. *Perubahan dasar penukaran (terms of trade)* antara sektor perkotaan dengan sektor pedesaan, secara tradisional telah menguntungkan penduduk kota. Demi kebaikan sektor pedesaan, ini dapat dilaksanakan melalui pengurangan pajak-pajak impor dan ekspor, dan suatu tinjauan kembali atas nilai tukar, dan dengan demikian juga mengubah penilaian atas kerja dan modal yang menguntungkan tenaga kerja.
4. *Perpajakan progresif* atas dasar perpajakan yang lebih luas, dan penguangan perbedaan dalam pola konsumsi antara sektor modern dengan sektor pedesaan.
5. *Kebijaksanaan perindustrian* yang memberikan prioritas kepada industri padat-karya yang sejalan dengan persyaratan efisiensi; kebijaksanaan

yang menguntungkan industri padat-modal (misalnya pabrik pengolahan, prasarana gudang dingin, kapal-kapal penangkap ikan bermotor yang dimiliki atau berangsur-angsur dimiliki oleh koperasi produsen utama); kebijaksanaan penempatan lokasi industri yang menjamin adanya penyebaran industri yang tepat secara geografis di seluruh daerah pedesaan, dan di mana mungkin mengaitkannya dalam berbagai jalinan (*linkages*) ke depan dan ke belakang dengan kemampuan produksi dan jasa setempat. Juga diperlukan kebijaksanaan yang dapat mencegah perusahaan dari sektor modern secara tidak adil menyaingi badan-badan usaha setempat di daerah pedesaan dengan menggunakan bahan-bahan setempat. Dan akhirnya, diperlukan berbagai kebijaksanaan yang mengarahkan investasi baru pada sektor modern untuk mendukung semua kebijaksanaan ini.

6. Peningkatan jumlah *mata-rantai (linkages)* yang tidak bersifat menghisap antara sektor modern dengan sektor pedesaan, begitu lembaga dan kapasitas pedesaan telah cukup kuat. Pembinaan jaringan jasa-jasa yang mendukung pertanian, sistem jalan dan Prasarana pengangkutan.

7. *Kebijaksanaan pemukiman nasional*, yang perencanaannya harus meliputi seluruh wilayah nasional. Kebijaksanaan pembangunan wilayah yang merangsang terciptanya sistem kota-menengah dan pemukiman pedesaan, dengan prasarana angkutan yang murah.

## 6. Kebijakan komunikasi

Usaha guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar jelas memerlukan arus informasi yang tiada taranya ke pedesaan, yang mampu mencapai penduduk termiskin di pedesaan. Kita perlu menyusun berbagai program yang bertujuan meningkatkan daya produksi pertanian, meringkas dan membimbing penyesuaian dengan tiap metode produksi pangan yang baru, tanaman pertanian (*crops*) yang baru, metode-metode pengembangan peternakan yang juga baru. Kita pun perlu mengarahkan rencana pada kemudahan memperoleh informasi yang relevan, dan memungkinkan digunakannya kesempatan-kesempatan baru dalam kegiatan perdagangan dan pedesaan.

Yang juga diperlukan adalah program-program yang dapat meningkatkan pengertian kaum tani akan kuatnya ketergantungan mereka dan mendesakannya tanggung jawab mereka atas pemeliharaan serta pengembangan kualitas lingkungan, demikian pula pengertian mereka mengenai semua perubahan dalam kondisi sosial karena berubahnya kondisi-kondisi ekonomi, meningkatnya tekanan penduduk dan semakin lajunya mobilitas.

Sulit diharapkan bahwa jumlah informasi yang dibutuhkan seorang petani untuk menyesuaikan diri dengan perubahan sosial dan berbagai kesempatan dapat disalurkan secara efektif lewat saluran-saluran komunikasi tradisional: kepala desa, pelayanan masyarakat dan sistem pendidikan sekarang.

Apa yang sesungguhnya dibutuhkan adalah komunikasi transformasi, yakni suatu komunitas yang sanggup bertindak dan bereaksi secara kreatif sehubungan dengan informasi relevan yang diterimanya, dan juga mampu mencari informasi serupa. Karena salah satu syarat mutlak untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar dalam partisipasi komunitas dan bertumbuhnya semangat suasembada di pihak penduduk pedesaan juga membutuhkan kemudahan memperoleh informasi yang relevan. Selain koran dinding di tingkat desa atau selebaran berita bagi para petani penggarap penerobosan komunikasi (*communication breakthrough*) yang dibutuhkan itu juga memerlukan program-program TV khusus, radio dan kaset-kaset yang ditujukan pada penduduk pedesaan, yang bersamaan dengan itu juga bersifat tanggap terhadap keinginan-keinginan serta kebutuhan-kebutuhan mereka. Tiap program sentral tentu saja harus dikembangkan, begitu pula mekanisme pelaksanaannya yang tepat di pedesaan, tapi harus selalu terpadu dengan program-program yang dirancang secara lokal atau regional, di mana komunitas yang langsung berkepentingan dapat turut serta dalam peragaan hasil-hasil, pertukaran pengalaman, diskusi-diskusi.

Penempatan TV umum di pedesaan harus sedemikian rupa sehingga tiap program dapat dengan mudah diikuti juga oleh kalangan termiskin. Ini pun berlaku bagi tipon umum di pedesaan jika itu memang ada, sebagai suatu sarana bagi orang miskin untuk berkomunikasi dengan pasar di luar desanya, dan mungkin juga dengan sektor modern di kota. Peringkat program yang hanya dapat dipahami oleh mereka yang berpendidikan lebih tinggi di pedesaan tidak akan menguntungkan mereka yang berpendapatan rendah, kelompok-kelompok yang berpendidikan kurang, dan hanya akan memperlebar jurang pendapatan di desa. Sejahter pendudukan kebutuhan dasar bertujuan guna meningkatkan kesempatan penduduk miskin di desa dan kota, dan meniscayakan suksesnya pelaksanaan semua program yang menyangkut komunikasi serta tindakan kelompok, arus informasi ke desa juga harus mencakup informasi khusus dalam kaitannya dengan hak-hak tiap warga desa yang sejalan dengan tiap program. ia juga memerlukan informasi khusus dalam hal mana dan bagaimana mana mendapatkan ganti rugi yang sah atas tiap perlakuan tidak adil yang mereka derita.

Walaupun cukup berguna bagi sejumlah negara berkembang, rancangan tenaga kerja sukarela guna pembangunan desa telah berjalan dengan hasil-hasil yang pada umumnya menggemblirakan, hanya di beberapa negara sukarelawan tersebut diberi mandat untuk memajukan kepentingan warga desa secara aktif.

Tampaknya perluasan peranan mereka dalam mengajar penduduk pedesaan akan hak-hak mereka untuk program seperti itu, dan membantu mereka mendapatkan hak-hak bila perlu, sangat penting artinya. Ini kiranya dapat dilaksanakan melalui program-program musim panas bagi sukarelawan sekolah menengah atas, demikian pula melalui program-program kuliah kerja pada tingkat perguruan tinggi.

Bahkan dalam keadaan-keadaan terbaik sekalipun, masalah komunikasi dalam pembangunan pedesaan merupakan tugas yang sangat berat. Sering sekali terdapat jurang yang lebar antara kebutuhan dan aspirasi pada tingkat pedesaan serta penilaian pemerintah dan perencanaan tingkat tinggi atas prioritas-prioritas setempat. Pendekatan kebutuhan dasar terutama memerlukan mekanisme baru yang maju untuk berdialog dan berinteraksi—singkatnya, untuk pendidikan bersama—dan di atas semuanya, memerlukan kemampuan dan kesediaan yang lebih besar di pihak para perencana dan pemerintah guna mendengarkan secara sungguh-sungguh.

## 7. Kebijaksanaan kebudayaan

Usaha untuk memenuhi semua kebutuhan dasar mungkin tidak akan punya pengaruh nyata guna mengurangi perpindahan ke kota-kota, kecuali jika seluruh kualitas kehidupan di desa ditingkatkan sekaligus, lewat akses dan partisipasi dalam berbagai kegiatan kebudayaan pada tingkat lokal, regional dan nasional.

Kalau kita tidak menginginkan TV menjadi alat yang memperbesar gairah guna berpindah ke kota, ia harus dijinakkan guna memenuhi berbagai kebutuhan partisipasi kultural di pedesaan. Desentralisasi perencanaan akan menambal jalan ke arah program-program yang disusun setempat dan akan merangsang kegiatan dan kreativitas kultural setempat, di samping akan membangkitkan kembali kemampuan komunitas untuk menikmati kebudayaannya sendiri. Ia juga akan menghentikan proses panjang dari kemiskinan kebudayaan yang telah melanda kehidupan pedesaan di banyak masyarakat berkembang, antara lain akibat pendidikan modern yang biasanya berorientasi ke kota, di samping sebab-sebab lain. Perencanaan yang desentralisasi misalnya yang berkaitan dengan perlombaan musik, tarian, kesusasteraan, olahraga, permainan anak-anak,

cerita rakyat, lukisan, seni patung, seni ukir, dan sekian kesenian lainnya akan merupakan suatu sarana yang penting guna menghadapi kepasifan yang biasanya menandai para penonton TV. Kegiatan kultural demikian juga akan menjamin kesinambungan kultural, yang sangat penting guna mengurangi disorientasi dan alienasi kaum muda yang semakin parah dari nilai-nilai kultural dan spiritual komunitas mereka sendiri.

Pada tingkat yang lebih esensial tidaklah mungkin secara berlebihan menaksir (*overestimate*) berbagai kesulitan guna membantu dalam merangsang dan membina jenis perubahan-perubahan sikap pada tingkat desa. Semua perubahan ini diperlukan guna memungkinkan orang desa keluar dari tatanan sosial hirarkis dan tradisional yang telah demikian lama memenjirakan mereka. Perubahan-perubahan dalam pembagian kekuasaan atau demokratisasi tentu saja merupakan suatu prasyarat yang penting. Namun, banyak dari sikap-sikap itu, baik dari orang kaya maupun orang miskin, masih berakar kuat pada sekian pranggapan transendental mengenai tatanan sosial (*social order*) yang berlaku.

Individuasi, prakarsa dan kemampuan seseorang untuk berdiri sendiri, penggalakan pikiran-pikiran yang ada hubungannya dengan kemampuan itu dan sahnya ujicoba mengembangkan kondisi-kondisi material dan keluarga seseorang semuanya merupakan unsur penting menuju emansipasi. Tiap kebijaksanaan kultural yang ditujukan guna merangsang segenap kualitas dan nilai tersebut mempunyai makna yang besar bagi pembangunan.

Tetapi di pihak lain, adanya kebutuhan akan tindakan komunitas dalam jenis pembangunan pedesaan yang padat-karya yang diandaikan oleh pendekatan kebutuhan dasar menghendaki kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sekaligus merangsang nilai-nilai: sebaliknya, suatu dorongan yang lebih besar untuk bekerjasama, dan bukan persaingan perorangan, suatu rasa solidaritas sosial yang lebih besar, suatu penekanan pada kewajiban bersama dan bukan hak-hak individual, dan penerimaan sukarela atas pengendalian individual demi tujuan-tujuan bersama yang lebih tinggi.<sup>17)</sup>

Sebagian besar nilai ini merupakan bagian dari sistem nilai dan kepercayaan tradisional. Namun, kita pun harus mencatat bahwa dalam banyak kasus semua ini telah terkikis oleh semakin membengkaknya ketidakmerataan dalam pembagian kekuasaan lokal selama berabad-abad, sampai kepada satu titik di mana konsep gotong-royong dan pengambilan

17) W. Hague, N. Melita, A. Rahman dan P. Wignaraja, "Towards a Theory of Rural Development", dalam *Development Dialogue*, 1977, 2, hal. 17-18.

keputusan setempat yang bersifat konsensus telah berubah menjadi wadhana pemerasan oleh penguasa setempat.

Pendekatan kebutuhan dasar dan pada umumnya konsep pembangunan dari bawah ke atas, mengubah konsultasi berbagai persyaratan yang saling bertentangan dari kebijaksanaan kultural ini menjadi suatu imperatif yang baru. Bersamaan dengan itu, jelas bahwa tiap negara dan tiap kebudayaan akan harus bereaksi menurut caranya sendiri dalam menghadapi tantangan penyerasian antara kesinambungan dengan perubahan, antara identitas diri dengan penyesuaian baru, lewat penyesuaian diri yang kreatif dan inovasi yang imajinatif. Tetapi dapat juga terjadi bahwa dalam semua masyarakat itu, baik berdasarkan pilihan sendiri maupun karena terpaksa oleh keadaan, kecil kemungkinan mereka ini untuk memperoleh tingkat-tingkat individuasi yang sama seperti yang telah dicapai dan dicintai di negara-negara industri Barat; di sini emansipasi, pembebasan (*liberation*), rumusan diri dan pemenuhan diri (*self-definition and self-fulfillment*) mungkin harus dicapai dalam komunitas, dan bukannya dalam usaha mencapai kebahagiaan individual. Ia boleh jadi mengarah kepada suatu jalan lain bagi perkembangan manusia.<sup>18)</sup>

Akhirnya, juga dalam perspektif demikian inilah maka kebijaksanaan kultural di masyarakat yang mengalami peralihan, terutama di Asia, tidak boleh meremehkan peranan agama<sup>19)</sup> dalam pembentukan organisasi-organisasi sosial. Agama juga telah membentuk masyarakat tentang makna hidup, dan tentang tata hubungan mereka dengan sesamanya, dengan masyarakat, dengan alam, demikian pula dengan yang transedental. Agama masih merupakan suatu sumberdaya yang kuat bagi keabsahan modal, dan sebagai tenaga penggerak bagi tindakan individual dan sosial. Kebijaksanaan kultural yang mendukung pendekatan kebutuhan dasar di tengah-tengah lingkungan yang sedang mengalami transformasi

18) Soedjatmoko, *Peace, Security and Human Dignity in Asia*, kertas kerja yang disiapkan untuk Konferensi Asia mengenai "Agama dan Perdamaian," Singapura, 25 Nopember 1976. Diterbitkan oleh The Aspen Institute for Humanistic Studies, Occasional Paper, New York, 1977. Juga oleh *Prism*, edisi bahasa Inggris No. 6, Juni 1977. Lihat Denis Goulet, *The Uncertain Promise: Value Conflicts in Technology Transfer*. Diterbitkan oleh IDOC/Amerika Utara, New York, bekerjasama dengan the Overseas Development Council, Washington DC., hal. 225.

19) Soedjatmoko, *Religions and the Development Process in Asia*, kertas kerja disiapkan untuk konferensi antar agama di Asia untuk Pembangunan, Tokyo, Jepang, 15 Juli 1970. Diterbitkan oleh *Impact* (Jurnal), Manila, Desember 1971 dan Januari 1972. Juga Peter Berger, Brigitte Berger dan Mansfried Kellner, *The Homeless Mind*, bab 6: *Collisions of Consciousness*, (New York: Random House, 1973).

sosial, dengan bentuk nilainya yang tidak pasti dapat menemukan dalam agama-agama yang hidup itu kekuatan-kekuatan reintegrasi yang senantiasa dibutuhkan.

## 8. Kebijaksanaan penelitian dan teknologi

Seperti dikemukakan sebelumnya, tiap program kebutuhan dasar harus mempunyai komponen penelitian yang terangkum langsung (*built-in*) di dalam, yang memungkinkan adanya monitoring, penyesuaian dan pembaruan, yang terus-menerus. Ini mencakup bidang produksi pangan dan teknologi distribusi pangan, termasuk pengawasan atas hama, penyakit dan sampah-buang. Namun, di banyak negara berkembang, perkembangan kemampuan penelitian belumlah dapat mengimbangi perlakuan dalam penggunaan teknologi baru. Di samping itu, suatu kebijaksanaan penelitian nasional yang mendukung pendekatan kebutuhan dasar harus mencakup penelitian dan pengembangan yang bertujuan guna mengangkat teknologi pribumi beserta segenap perlengkapan tani ke jenjang teknologi berikutnya, tanpa membuat hasilnya yang sudah lebih baik terjankau oleh petani kecil.

Penelitian juga harus mencakup penyesuaian dari jenis-jenis teknologi yang lebih maju dengan pengaruh sosial dan ekonominya pada bagian penduduk termiskin. Di balik ini, terdapat kesadaran yang semakin bertumbuh bahwa jenis-jenis pengetahuan dan teknologi tertentu cenderung menguntungkan orang kaya sementara jenis-jenis lainnya menguntungkan orang miskin. Akan tetapi penelitian dapat juga netral dalam hal ini. Negara-negara berkembang harus mengarahkan sebagian besar kemampuan riset mereka kepada masalah-masalah yang terutama penting bagi bagian penduduk termiskin, atau paling tidak mempunyai pengaruh sosial yang netral.

Penilaian yang tepat dari program kebutuhan dasar juga memerlukan pengembangan indikator-indikator sosial relevan.<sup>20)</sup> Lebih banyak kegiatan teoretis yang harus dilaksanakan dalam hubungan ini.

20) Lihat antara lain berbagai kertas kerja ODC tentang masalah ini: *Development of Physical Quality of Life Index*. Overseas Development Council Research Project, 16 Nopember 1976. Juga William P. McGreavey, *Measuring Development Performance*. Program Kebijaksanaan Kependudukan dan Pembangunan, BATTLE. Dan Eleanor Bernert Sheldon dan Robert Parke, "Social Indicator", *Social Science Researchers are Developing Concepts and Measures of Changes in Society*. *Science* (Jurnal), 16 Mei 1975, hal. 693-699.

Banyak dari pelayanaan dasar dewasa ini menggunakan teknologi yang masih terlalu mahal untuk mencapai kalangan penduduk pedesaan termiskin, demikian pula penduduk perkotaan. Teknologi-teknologi baru yang lebih murah harus dikembangkan dalam skala yang lebih besar. Di samping itu, penelitian yang sejalan dengan pengembangan badan-badan usaha non-tani yang kecil di daerah-daerah pedesaan, begitu pula pengalakan kapasitas organisasi dan pengelolaan, pembentukan lembaga-lembaga pedesaan modern dan menyesuaikan serta peningkatan tiap organisasi tradisional guna mencapai tujuan-tujuan baru merupakan bidang penelitian lain yang juga berprioritas tinggi.

Perhatian khusus harus kita arahkan pada pengembangan jenis riset lainnya beserta kemampuan analisa. Mengingat paduan kebijaksanaan (*policy mix*) yang sangat sulit, ditambah jurang pengetahuan dan pemahaman atas kompleksitas proses dinamika pedesaan, sangat perlulah suatu negara yang menginginkan pendekatan kebutuhan dasar untuk mampu melakukan penilaian berkala, bukan tentang ke mana tujuan yang ia kehendaki, melainkan sudah sampai di mana ia menempuh jalannya di tengah-tengah pergeseran berbagai parameter yang mungkin, ke mana keadaan berkembang, dan apakah ia harus melanjutkan atau menyesuaikan paduan kebijaksanaan itu.

Penelitian yang dikaitkan dengan kebutuhan-kebutuhan dasar dapat memerlukan lembaga yang berbeda-beda di berbagai tingkat. Pada gilirannya itu semua memerlukan kegiatan interdisipliner, dengan berbagai paduan disiplin. Semuanya harus mencakup partisipasi sarjana sosial yang jauh lebih sungguh-sungguh, ada kalanya juga melibatkan para ahli sejarah, dalam rangka perlunya mengarahkan teknologi guna tujuan-tujuan sosial,<sup>21)</sup> dan peranan sentral dari organisasi sosial serta pembangunan sosial dalam model itu. Akhirnya, Model Kebutuhan Dasar bertujuan untuk meningkatkan kesusembadaan. Oleh karena banyak masalah dalam pembangunan sosial bersifat khas menurut bangsa dan kebudayaan yang bersangkutan, pengembangan prinsip susembada nasional sangat tergantung pada kemampuan suatu bangsa untuk membangkitkan pengetahuan baru guna mengatasi segenap masalah pembangunannya sendiri, baik dalam segi-segi teknologi maupun pembangunan sosialnya.<sup>22)</sup> Pengembangan kemampuan riset seperti itu harus mencakup unsur

pendidikan, dan berbagai jalinan dengan komunitas ilmiah di negara-negara industri serta negara-negara Dunia ketiga (susembada kolektif).

## 9. Kebijaksanaan energi

Model Kebutuhan Dasar mempertanyakan persediaan dan bahan-bahan energi yang ada untuk kalangan miskin,<sup>23)</sup> dan berbagai persyaratan sehubungan dengan pengaruh perkembangan teknologi. Jalan keluar untuk ini juga harus dipadukan dengan kebijaksanaan energi nasional serta pengolahan sumberdaya nasional. Pembangunan pedesaan misercayakan digunakannya energi yang lebih banyak untuk pengairan, pupuk, tenaga untuk mengolah tanah, demikian pula mesin-mesin kecil guna pengolahan pertanian serta pabrik kecil-kecilan, tidak terkecuali tenaga untuk memasak dan pemanasan.

Kalau di beberapa daerah elektrifikasi pedesaan mungkin merupakan jawabannya, di daerah-daerah miskin yang terasing atau yang penduduknya sangat jarang, pengembangan sumber-sumber energi pengganti merupakan kebutuhan mutlak (air, angin, pengalihan energi bio-kemis) lewat penggunaan dan peningkatan siklus ekologis dalam desa di samping alat-alat *photovoltaic* 24)

Untuk jangka waktu yang cukup lama, kayu api tetap merupakan sumberdaya energi utama bagi kalangan miskin. Ini memerlukan pengembangan berbagai program ke arah pemaknaan yang lebih efisien, ke arah pengurangan pemborosan, dan juga ke arah peningkatan persediaan (reboisasi dan kembali membina hutan-hutan di pedesaan).

Di semua wilayah ini, harus dibuat jalinan vital dengan penelitian dan pengembangan di luar negeri, terutama dengan yang menaruh minat kepada berbagai teknologi untuk (*soft*) dalam energi. Kemampuan analisa kebijaksanaan di bidang energi yang ada kaitannya dengan Model Kebutuhan Dasar juga harus mencakup pengaruh sosial-politik yang sangat berbeda-beda dari sistem-sistem energi: Kita pun mesti memperhi-

21) Denis Goulet, *op. cit.*, hal. 239.

22) E. Oleiza, A. Rahman, R. Green dan C. Vatisos, *Technical Cooperation Among Developing Countries as a New Dimension of International Cooperation for Development*. Sebuah garis besar, dokumen PBB A/CONF 79/PC/12, 1 Juli 1977.

23) John Mc. Hals, *op. cit.*, hal. 159-182.

24) *Energy for Rural Development*, National Academy of Science, 1976, hal. 12. Lihat juga Denis Hayes, *Rays of Hope*, Masa peralihan menuju suatu dunia setelah era minyak bumi, World-watch Institute, USA, 1977, hal. 155.

tungkan bahwa beberapa sistem energi boleh jadi tidak menguntungkan pembinaan komunitas serta otonomi setempat.<sup>25)</sup>

## 10. Kebijakan pemerintahan

Sebelum munculnya konsep kebutuhan dasar biasanya saluran birokrasi yang dipandang sebagai sarana utama untuk melaksanakan rencana pembangunan dan mobilisasi serta membimbing penduduk dalam kegiatan pembangunan.

Model Kebutuhan Dasar yang menekankan pembangunan dari bawah ke atas, keikutsertaan dan prakarsa komunitas, otonomi dan suasana pedesaan, mengutamakan pengembangan kemampuan organisasi dan pengelolaan, demikian pula pengembangan koperasi dan bentuk-bentuk organisasi lainnya, yang ada kalanya bersumber dari lembaga-lembaga tradisional, dengan memberi para pemimpin mereka sendiri hak menajalkan semua lembaga itu.

Singkatnya, itu berarti penyesuaian tata hubungan hirarkis dan patronklien dengan bentuk-bentuk organisasi kemasyarakatan yang lebih modern dan demokratis serta dianggap menghadapi masalah-masalah baru. Semua ini langsung bertentangan dengan pendekatan birokratis konvensional terhadap pedesaan yang senantiasa cenderung memperkuat semua tatanan tradisional itu. Akibatnya ini akan merupakan suatu loncatan kuantum dari paternalisme ke emansipasi. Ini memerlukan sekian perubahan sikap yang mendasar di pihak pemerintah dan dalam konsep-konsep yang berakar dari tata hubungan pemerintah dengan yang diperintah, di pihak penguasa serta rakyat pada umumnya. Peralihan bukanlah suatu hal yang mudah. Dan semakin sulit lagi karena tiap birokrasi yang terpusat cenderung mengabaikan batas-batas inheren dari peranannya sebagai alat pembangunan, yakni bahwa dalam hal tertentu selama proses pembangunan, juga dalam model pertumbuhan konvensional, prakarsa dan tanggung jawab kaum tani dan komunitas pedesaan merupakan persyaratan-persyaratan yang esensial bagi kemajuan lebih jauh.

Kedua, bahwa tiap birokrasi demikian tidak mampu mengawasi dirinya sendiri kalau tidak ada kekuatan sosial imbalan di luar dirinya. Ke-

25) Amory B. Lovins, "Energy Strategy: the Road not Taken?", *Foreign Affairs*, Vol. 55, nomor 1, Oktober 1976, tentang dampak sosial politik dari pengambilan jalan "keras" dan "lunak", hal. 91. Dan: Joost B.W. Kuitenbrouwer, *Premises and Implications of a Unified Approach to Development and Planning*, SD/BP/3, 9 Juli 1975, bab "Science and Technology in the Service of the People."

tiga, bahwa terlepas dari semua kemauan baik di atas, kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu akan disimpangkan, akibat pola-pola pemerintahan dan kultural yang ada sebelumnya, dan juga akibat peranannya bermacam kepentingan, dan itu mengurangi efektivitas pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan sentral sebagaimana yang dimaksudkan. Penyebab lain yang menyulitkan terciptanya transisi ini adalah menurunnya efisiensi secara tidak terhindarkan akibat ditanggannya tugas-tugas pembangunan tertentu oleh lembaga atau organisasi yang tidak berpengalaman. Keharusan mutlak bahwa lembaga-lembaga muda ini diberi kesempatan membuat kesalahan, cenderung dianggap sebagai pembuang waktu. Namun, hanya dalam kebebasanlah lembaga-lembaga ini dapat belajar dan mengembangkan keahlian, disiplin dan kepercayaan kepada diri sendiri yang esensial bagi perkembangan selanjutnya. Oleh karena itu, mungkin hanya pemerintah sungguh-sungguh bertekad dan senantiasa mampu mendisiplinkan birokrasinya dan mampu menciptakan peralihan seperti itu. Terlepas dari desentralisasi<sup>26)</sup> dan pembangunan daerah setempat di samping kemampuan perencanaan propinsi yang akan memungkinkan perencanaan menjadi suatu proses dua arah. Model Kebutuhan Dasar juga memerlukan penyesuaian sistem pemerintahan umumnya dengan peranan berbagai organisasi dan lembaga otonom pada tingkat rakyat bawah. Ia harus mengembangkan kemampuan untuk menumbuhkan mereka tanpa membirokratisasikannya, atau membunuhnya dalam cengkeraman birokrasi. Ia juga memerlukan kemampuan untuk memonitor semua lembaga pedesaan yang sedang bertumbuh ini, dan pengembangan bentuk-bentuk pertanggungjawaban pemerintah yang sesuai dengan kapasitas institusi yang lagi bertumbuh. Tetapi bersamaan dengan itu ia juga haruslah mudah dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara.

Model Kebutuhan Dasar juga menghendaki adanya penyesuaian dalam latihan dan pendidikan administrasi negara. Sikap lama terhadap administrasi negara sebagai suatu badan teknokratik yang disucikan dan terisolir harus diganti dengan pengertian bahwa administrasi negara adalah suatu bagian yang tidak terpisahkan dari seluruh jalinan interaksi sosial. Juga diperlukan pengertian tentang bagaimana rupanya berbagai kebijaksanaan itu kalau sudah muncul dari ujung gilingan pada tingkat desa, dari kapan itu mula-mula disusun dan mengapa. Yang sama pentingnya dengan keefektifan dan efisiensi dalam administrasi negara adalah pemahaman atas bermacam perangkat yang mengancam pemerintah

26) *Ibid.*

dalam melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu. Model Kebutuhan Dasar juga menghendaki agar para pejabat pemerintah arif dalam hal kapan efisiensi harus mengalah pada keadaan, kapan bimbingan paternalistik harus mengalah pada percobaan yang diprakarsai sendiri, yakni mereka yang tahu di mana dan kapan memberikan keleluasaan guna memungkinkan terjadinya pertumbuhan otonom dari organisasi-organisasi yang paling bawah (*grassroot organizations*). Ia juga memerlukan para pejabat menyadari bahwa dalam suatu masyarakat yang berubah pesat, dengan penduduk yang kian padat beserta segenap perubahan sosial yang menyertainya, tiap prosedur administratif harus mampu menyesuaikan diri terus-menerus dengan tiap permintaan dan kebutuhan yang muncul dari semua perubahan itu, dan adanya kesadaran politik yang lebih maju dari jumlah penduduk yang lebih besar daripada sebelumnya.

## 11. Kebijaksanaan hukum

Tentu saja *land reform* merupakan suatu kegiatan legislatif yang besar. Undang-undang *land reform* harus mempunyai mekanisme monitoring yang memadai, demikian pula cara-cara untuk melindungi kaum tani. Di samping itu, pembentukan dan pelancaran tiap koperasi dan lembaga pedesaan lainnya, program perumahan, termasuk penggalakan serta perlindungan usaha kecil desa memerlukan prasarana yang sah di daerah pedesaan, yang di banyak negara berkembang masih harus diusahakan.

Model Kebutuhan Dasar juga meniscayakan perluasan bidang yudikatif secara sistematis hingga ke tingkat pedesaan. Pembinaan sektor pedesaan memerlukan kemampuan yang lebih besar guna menyelesaikan konflik. Secara tradisional, kepala desa sendiri atau bersama beberapa petugas desa lainnya yang memutuskan suatu pertikaian dan kurang-lebih bertindak sebagai juru damai. Kini di banyak negara dia telah menjadi pelaksana utama dari rencana-rencana pembangunan, dan oleh karena itu, telah terlibat dalam banyak pertikaian. Runtuhnya mekanisme pengadilan seperti itu membutuhkan suatu tempat dan jalan di mana orang desa mendapatkan petunjuk hukum atas ketakaduan yang mereka alami atau rasakan.

Semua program kebutuhan dasar memberikan hak-hak baru kepada orang desa. Sering dengan itu diluaskannya bidang yudikatif ke pedesaan juga memerlukan dibinanya prasarana bantuan hukum di pedesaan.

## 12. Dinamika politik dan implikasi ideologis

Telaah yang tentu saja memadai dari kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional ini, sebagai kerangka kebijaksanaan-makro untuk pembangunan

yang diperlukan guna mengefektikan pelaksanaan Model Kebutuhan Dasar, memperlihatkan bahwa pada tingkat artikulasi yang sekarang Model tersebut belumlah-dapat berfungsi sebagai pengganti strategi pembangunan. Model Kebutuhan Dasar memberikan penekanan serta pendekatan khusus pada proses pembangunan, sambil menunjukkan titik-titik intan terensi tertentu. Ia menjadi berarti hanya jika ia dikukuhkan dalam suatu kerangka kebijaksanaan pembangunan lokal, regional, dan nasional yang mampu mengatasi berbagai hambatan struktural terhadap perubahan seperti itu dan terhadap pembangunan sosial pada umumnya.

Telaah semua kebijaksanaan nasional ini juga menjelaskan betapa mendasarnya perubahan-perubahan yang dituntut olehnya. Mengubah keseimbangan antara sektor perkotaan dengan sektor pedesaan, antara pusat dengan daerah, mengurangi tingkat konsumsi di kalangan atas dan lain rangka realokasi seluruh sumber daya demi kebaikan pedesaan. Membuka gerbang partisipasi ke dalam kehidupan sosial-ekonomi-politik pada tiap sektor penduduk yang dilumpuhkan secara politis dan yang secara sosial tidak efektif, perluasan landasan kewenangan politik yang dilimbulkannya memerlukan transformasi struktural dan perubahan fundamental dalam redistribusi kekuasaan ekonomi dan politik.

Usaha untuk menciptakan semua perubahan itu mengandung risiko politik yang berat pada tiap pemerintah yang sungguh-sungguh bertekad melaksanakan Model Kebutuhan Dasar. Bersamaan dengan itu, risiko-risiko yang mengancam bila kita tidak menangani semua masalah lapangan pekerjaan dan pemerataan lambat-laun dengan lebih parah lagi. Karenanya ada imbalan yang nyata antara risiko masa kini dengan risiko masa nanti. Meskipun demikian, kita harus menyadari bahwa terlepas dari watak pemerintah yang ada kalanya otoriter di negara-negara berkembang, tak pemerintah yang tetap rapuh. Mungkin kita harus menyatakannya sistem politik mereka tetap rapuh. Mungkin kita harus menyatakannya dengan cara lain: mereka bersifat otoriter karena kekuasaan mereka rapuh. Dalam beberapa kasus yang penting semua sistem politik ini telah terbukti tidak mampu menciptakan keserasian antara tujuan pertumbuhan dengan tujuan keadilan. Ada batas-batas nyata dalam kemampuan suatu sistem politik untuk menciptakan penyesuaian seperti ini dalam waktu singkat.

Pengalaman sejumlah negara berkembang yang pada mulanya bersifat demokratis di Amerika Selatan telah menunjukkan bahwa, lewat suatu titik tertentu, sistem politik dapat runtuh, bersama runtuhnya konsensus nasional dan kohesi sosial, erosi di pusat, dan akhirnya polarisasi. Dengan itu suatu bangsa tercebur ke dalam kekerasan irasional yang semakin meningkat, yang nampaknya hampir tidak mungkin dipulihkan

lagi. Keruntuhan seperti itu dapat terjadi apabila masalah pemerataan — di tengah-tengah suasana pertumbuhan itu sendiri — sebagai suatu tujuan utama terus-menerus diabaikan, dan juga apabila usaha guna mengaturnya memang dijalankan tapi gagal. Karenanya Model Kebutuhan Dasar bukan hanya merupakan peralihan tekanan dalam kegiatan pembangunan, juga bukanlah melulu soal penghayatan intelektual yang dengan sendirinya menimbulkan sikap yang tepat, atau semata-mata penerapan prinsip-prinsip moral secara sederhana. Ia juga tidak dapat dilaksanakan hanya lewat penerapan teknologi, dana-dana, atau cara-cara teknokratis. Ia adalah sesuatu yang sangat politis dan mengenai berbagai kelompok kepentingan, sementara ancaman-ancaman yang nyata dan yang dirasakan terhadap semua kelompok kepentingan itu terkadang membangkitkan kecemasan primordial serta reaksi yang keras. Mungkin untuk jangka waktu yang cukup panjang ini juga berarti suatu tingkat pertumbuhan yang lebih perlahan, pembentukan modal yang lebih lambat, dan karenanya peningkatan-kepentingan sahnyanya sendiri, dan penundaan kemampuan untuk mengembangkan kedudukan mereka dalam pembagian kerja di bidang internasional. Juga jelas bahwa realisasi semua implikasi ekonomi, sosial dan politik sepenuhnya dari Model Kebutuhan Dasar meniscayakan adanya campur-tangan dan pengawasan pemerintah sampai suatu tingkat tertentu yang hanya dapat dilaksanakan oleh suatu pemerintahan totaliter. Tidak diragukan lagi, ini akan menghancurkan kesempatan di kalangan penduduk termiskin guna mengembangkan kemampuan berorganisasi dan mengelola serta kemampuan mengungkapkan apa yang mereka kehendaki, lewat mana serangkaian pilihan yang luas akan terbuka bagi mereka, dan efektivitas sosial yang lebih besar serta kondisi-kondisi sosial bagi hak-hak manusia dimungkinkan. Ini akan hancur di bawah birokrasi teknokratis atau revolusioner, birokrasi pemerintah atau partai, baik dari golongan kanan maupun kiri. Sebaliknya, tanpa rangkaian kebijaksanaan nasional seperti itu, Model Kebutuhan Dasar akan segera menyusut menjadi tidak lebih dari sekedar skema persediaan pangan dan pelayanan dasar, dengan hanya sedikit mengubah kondisi ketidakberdayaan dan ketergantungan dari penduduk termiskin. Dengan kata lain, kebebasan itu sendiri adalah suatu kebutuhan dasar, jika pemenuhan dasar meniscayakan adanya emansipasi dan kesuasembadaan. Di sini kita berhadapan dengan suatu kontradiksi yang menentukan dalam proses pembangunan. Di satu pihak dibutuhkan suatu kekuasaan sentral yang kuat serta rasionalitas ekonomi dari atas, yang mampu menciptakan perubahan-perubahan struktural utama serta penjatahan rasional dari sumber-sumber daya ekonomi yang terbatas.

Di pihak lain, sebaliknya, pembinaan suatu masyarakat yang penuh partisipasi memerlukan adanya kebebasan sebagai suatu persyaratan esensial guna mengembangkan kemampuan masyarakat untuk mengatur dirinya sendiri. Otonomi lokal, keberdikarian dan partisipasi yang efektif secara sosial pada tingkat desa merupakan bagian-bagian yang tidak terpisahkan dari kebebasan itu. Tidak satu-pun negara berkembang, termasuk Tiongkok dan Tanzania, Brasilia maupun Kenya yang nampaknya begitu jauh mampu memadukan semua tuntutan yang saling bertentangan ini dengan memuaskan. Oleh karena itu, tampak bahwa pentingnya Model Kebutuhan Dasar tidaklah begitu terletak pada dirinya sendiri, tetapi pada kenyataannya sebagai suatu blok bangunan yang sangat potensial dalam teori pembangunan yang demokratis dan yang masih perlu kita rumuskan.<sup>27)</sup> Perdebatan internasional tentang Model Kebutuhan Dasar sejauh ini belum lagi menjelaskan bagaimana ia dapat memuaskan diri dengan sistem sosialis, dengan masyarakat yang diorganisasi berdasarkan suatu ekonomi pasar yang klasik, atau suatu ekonomi campuran.

Sementara Model Kebutuhan Dasar biasanya diambil sebagai titik tolak menuju kebebasan, sifat-sifat programatisnya sangat mencendrungkan mereka kepada penerapan metode-metode pelaksanaan yang paternalistik dan otoritarian. Tidakkah sepenuhnya mustahil untuk melihat dalam masa depan yang tidak terlalu jauh bangsa-bangsa yang mendalihkan transformasinya ke dalam masyarakat-masyarakat totaliter justru berdasarkan komitmen mereka pada Model Kebutuhan Dasar. Model itu sendiri tetap membisu tentang semua masalah ideologis ini, dan tidak memberikan isyarat apa pun tentang bagaimana jebakan totaliter itu dapat dielakkan. Dalam tiap kasus, teori pembangunan demokratis kemungkinan sekali tidak akan memandang perubahan sosial dan pembangunan sebagai suatu proses linier, tetapi sesuatu yang berasal dari jaringan interaksi sosial, ekonomi dan politik yang rumit di mana mungkin sekali hanya kekuatan komitmen moral, kejelasan wawasan sosial dan kemampuan guna memungkingnya di tengah-tengah tekanan yang saling bertentangan, yang memungkinkan kita memilih jalan menuju perwujudan tujuan-tujuan kebebasan dan pemerataan yang saling bertentangan politis, keberanian untuk tetap mencoba, di samping kesediaan untuk mengengahkan kepada orang banyak berbagai dilema yang tidak menyenangkan

27) Kalman H. Silver, "In Search of Theoretical Room for Freedom, North America Social Science Thinking about Latin American Development", Kertas kerja yang dibawakan pada Pertemuan Nasional Ke-6 dari Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, 25-28 Maret, 1978.

bagi teori demokrasi.<sup>28)</sup> Ia harus relevan dengan masalah-masalah umat manusia kini dan esok, terlepas dari apakah orang hidup dalam masyarakat industri, pasca-industri atau pra-industri, dan terlepas dari apakah orang yang bersangkutan adalah kalangan makmur atau miskin.

Tiadaan kejelasan sehubungan dengan implikasi-implikasi penuh dari Model Kebutuhan Dasar dan di atas semuanya, tiadanya kejelasan dalam hal luas dan kesungguhan komitmen di pihak negara-negara industri, juga menimbulkan sejumlah dilema luar yang menyangkut kebijaksanaan nasional bagi pemerintah di negara-negara berkembang yang memiliki pendekatan ini.

Komitmen yang dibuat oleh negara-negara OECD pada Konferensi Pangan Dunia guna membina suatu cadangan pangan yang memadai, guna menyediakan 10 juta ton pangan untuk konvensi bantuan pangan dalam rangkaian perundingan UNCTAD yang sekarang, guna menyusun program-program nutrisi, guna meluaskan bantuan pangan untuk penggunaan, dan guna mengatasi bermacam masalah perdagangan pangan sekarang, sejauh ini belum lagi memperoleh penghargaan semestinya. Sejauh produksi pangan merupakan unsur yang menentukan dalam Model Kebutuhan Dasar, lemahnya pelaksanaan dalam bidang ini telah menimbulkan keragu-raguan terhadap kesungguhan komitmen negara-negara ini pada Model Kebutuhan Dasar.<sup>29)</sup> Pertanyaan-pertanyaan yang timbul dari keraguan di negara-negara berkembang yang meniolak *de-coupling* dari dunia industri adalah sebagai berikut:

1. Telah nyata bahwa pendekatan kebutuhan dasar pada pembangunan tidak hanya memerlukan perubahan-perubahan struktural di negara-negara industri. Dengan kata lain, perubahan kemiskinan di dunia menuntut berbagai perubahan struktural di negara-negara berkembang dan di negara-negara maju sekaligus, sedemikian pula di dalam acuan ekonomi internasional.

Tanpa keserempakan demikian, yang mengikat semua negara maju dan berkembang pada perubahan-perubahan struktural seperti itu, pendekatan kebutuhan dasar tidak punya banyak kesempatan untuk berhasil. Lantas sejauh mana negara-negara donor siap menerima semua implikasi ekonomi peralihan dari Model Kebutuhan Dasar, seperti harga-harga komoditi yang stabil, kemudahan mencapai pasar negara industri

28) Lihat juga Kalman H. Silvert, *The Reason for Democracy*, The Viking Press, 1977.

29) Pernyataan Amsterdam Symposium on Food and Basic Needs, diorganisasi oleh the Netherlands Committee for a New International Order dan the Centre for World Food Studies: Amsterdam, 26 Februari 1978.

bagi barang-barang jadi dan setengah jadi, yang dihasilkan oleh negara-negara berkembang, termasuk juga ekoromisasi yang meluas atas sumber-sumber daya yang tidak dapat diganti?

2. Model Kebutuhan Dasar memerlukan kebijaksanaan-kebijaksanaan industri pada tingkat nasional yang sedikit-tidaknya untuk masa permulaan menjauhkan tiap badan usaha pedesaan yang kecil yang menggunakan bahan-bahan setempat dari persaingan sektor industri modern yang lebih besar dan lebih efisien, termasuk sektor swasta asing. Rangkaian kebijaksanaan yang diarahkan guna mengatasi ketidakseimbangan antara sektor pedesaan dengan sektor perkotaan lewat bermacam perubahan dalam harga-harga relatif yang kita utarakan di atas juga akan mempengaruhi penanaman modal swasta asing. Bahkan jika tiap kebijaksanaan demikian hanya menyangkut investasi baru sekalipun, apakah negara berkembang yang bersangkutan bersedia kehilangan daya tariknya pada modal swasta asing, atau apakah modal investasi seperti itu tetap mencari bidang-bidang kegiatan alternatif di negara yang bersangkutan? Apakah negara donor, di bawah kebijaksanaan demikian, tidak akan kehilangan minatnya guna mempertahankan tingkat bantuan yang memadai?

3. Apakah para tenaga ekspatriat dan para ahli asing akan kehilangan minatnya untuk bekerja di negara-negara berkembang yang telah menetapkan batasan-batasan pada peragaan gaya hidup mewah? Apakah lebih sulit bagi negara tuan rumah untuk mempertahankan pola konsumsi yang relatif bersahaja yang diperlukan oleh solidaritas sosial dan tekanan pada sumber daya?

4. Pada tingkat-tingkat permulaan, Model Kebutuhan Dasar itu sendiri terutama membutuhkan pembiayaan dalam negeri. Ia harus menggunakan bahan-bahan murah yang tersedia setempat, menggunakan tiap lembaga pedesaan serta meningkatkan kemampuan organisasi pedesaan pada tingkat desa. Dengan demikian, persyaratan-persyaratan valuta asingnya pada tingkat itu sangat terbatas. Hanya pada tingkat-tingkat selanjutnya Model Kebutuhan Dasar memerlukan *input* finansial yang lebih besar, dan dapat menjadi penghasil valuta asing.

Meskipun demikian, kita semakin banyak melihat negara donor yang mengikuti Model Kebutuhan Dasar tanpa cukup mempertanyakan seberapa banyak bantuan asing yang dapat diserap oleh model itu pada tiap tingkat. Di sejumlah negara, ini sudah menimbulkan topangan-topangan (*backups*) yang cukup besar dalam saluran bantuan.

Apakah negara donor berpendapat bahwa lewat teknik-teknik pengelolan yang lebih baik serta efisiensi yang lebih besar yang dapat ia an-

jurkan atau sediakan sendiri, sehingga kapasitas dapat ditingkatkan dalam jangka waktu singkat? Bagaimana negara donor memandang peranannya dalam usaha untuk secepatnya meningkatkan daya serap serta daya produksi pedesaan? Mungkinkah birokrasi asing dapat merangsang terjadinya perubahan-perubahan struktural pada tingkat lokal yang dibutuhkannya? Di sinilah, lebih daripada pada tingkat nasional, di mana anekaram masalah komunikasi yang tidak terkira membayangi kita, dan di mana perbedaan-perbedaan struktural akan menjadi sumber pertikaian yang paling tajam dan tidak kunjung habis. Apakah negara donor telah siap untuk menerima berbagai konsekuensi politik dari pengaruhnya yang demikian dalam kehidupan bangsa lain? Sejarah menunjukkan bahwa hanya lewat pendudukan asing sesudah penaklukan militer, atau melalui tata hubungan kolonial, suatu birokrasi asing dalam waktu singkat dapat menciptakan perubahan-perubahan sosial yang sejalan dengan persepsi dan nilai-nilai mereka sendiri. Tidak mungkin kita beranggapan bahwa inilah yang ada dalam benak para donor. Dan akhirnya, apakah tiap negara berkembang siap menerima bantuan asing kalau itu diiringi dengan kehadiran tenaga asing di daerah-daerah pedesaannya?

5. Jelas bahwa Model Kebutuhan Dasar menghadapkan para donor dengan berbagai masalah keterbelakangan yang paling rumit, yang untuk mengatasinya diperlukan banyak waktu dan usaha. Bersedialakah mereka mengikatkan diri secara tetap dalam usaha seperti itu? Manakala perkembangan sosial ternyata menjadi lebih sulit dan lambat memberikan hasil nyata, apakah badan-badan nasional mereka justru tidak akan kehilangan minat lebih cepat dibandingkan dengan keadaan ketika itu didasarkan atas konsep-konsep bantuan sebelumnya?

Dapatkanlah negara-negara berkembang yang terikat pada model itu mendapatkan komitmen yang sama dari pihak negara donor selama panjang tidak dua puluh tahun? Tentu saja kita harus memperkirakan bahwa ini hanya mungkin jika komitmen selama itu dikaitkan pada kepentingan-kepentingan nyata dan besar dari negara-negara industri. Dan persoalananya belum lagi terjawab.

6. Model Kebutuhan Dasar menghendaki dari badan-badan ini pengertian yang jauh lebih maju akan proses pembangunan daripadanya sebelumnya. Tetapi sedikit sekali usaha yang dilakukan di negara-negara donor guna memperoleh pengertian mendalam sehubungan dengan mobilisasi untuk mendapatkan dukungan parlementer atas tiap program pembangunan.

Sebaliknya, tampaknya orang semakin tergantung pada dalih kemanusiaan (*humanitarian*) untuk berbuat demikian. Tetapi penekanan segi

kemanusiaan akan menyusutkan Model Kebutuhan Dasar menjadi melulu sebagai pertolongan pertama yang tidak mempersoalkan kebutuhan-kebutuhan nyata dari pembangunan. Ini hanya membuat penduduk miskin tetap lemah dan tergantung.

7. Pembahasan di atas menunjukkan bahwa terdapat sejumlah persyaratan-pembangunan yang menunjang Model Kebutuhan Dasar: penggunaan wilayah, jalan-jalan, pengairan, prasarana pangangkutan yang menghubungkan perkotaan dengan pedesaan dan seterusnya.

Bersedialakah negara-negara donor memenuhi segala persyaratan ini? Dalam konteks pendekatan kebutuhan dasar, bersedialakah mereka menyediakan pabrik-pabrik pengolahan, prasarana gudang dingin, kapal-kapal penangkap ikan bermotor dan truk-truk, sendainya ini semua lambat-laun akan menjadi milik koperasi kaum tani dan nelayan?

Semua pertanyaan di atas relevan dengan pandangan-pandangan di kalangan parlemen negara-negara industri bahwa Model Kebutuhan Dasar hanya memerlukan proyek-proyek mini yang kecil.

Lantas apakah negara-negara donor sungguh-sungguh bersedia melihai seluruh persyaratan yang menunjang pembangunan yang dibutuhkan oleh Model Kebutuhan Dasar, dan menyesuaikan semua kebijaksanaan bantuan dengan itu?

8. Dalam lingkup yang lebih luas, bersedialakah negara donor mengikatkan dana-dana bantuan kepada negara berkembang yang bersedia mengerahkan sebagian besar anggaran belanjanya guna melaksanakan Model Kebutuhan Dasar, dan digunakan oleh mereka untuk setiap kegiatan pembangunan — terutama pada sektor modern — yang harus ditinggalkan oleh tiap negara ini berkat penekannya pada kebutuhan dasar? Atau apakah merupakan suatu maksud diam-diam untuk membiarkan pembangunan sektor modern sepenuhnya tetap berada pada investasi swasta asing dan pada pemerintah?

Dengan kata lain, mungkinkah negara donor, dalam komitmen bersamanya pada Model Kebutuhan Dasar, memainkan peranan pelengkap untuk bantuan asing, sambil menyediakan barang-barang modal, ilmu dan teknologi modern, dan bukannya memusatkan perhatian pada Model Kebutuhan Dasar bagi pembangunan pedesaan dengan daya serap yang dengan sendirinya terbatas? Reorientasi dasar dari peranan bantuan asing seperti itu guna mendukung pendekatan kebutuhan dasar akan menjadi bukti nyata kesungguhan negara donor dalam mendukung pendekatan kebutuhan dasar.

9. Konsep bantuan asing yang semaju itu guna mendukung Model Kebutuhan Dasar akan memerlukan waktu lama untuk mengatasi kecemasan di banyak negara berkembang, bahwa penekanan pada Model Kebutuhan Dasar tidak lain dari wujud luar hasrat dasar negara-negara industri besar untuk membuat negara-negara berkembang mendapatkan makanan yang lebih baik, tetapi tetap merupakan masyarakat-masyarakat kelas dua.

Ini juga akan menyanggah kecemasan lainnya bahwa penekanan kebutuhan dasar semata-mata adalah cara negara donor mengurangi bantuannya, dengan mendalikan terbatasnya daya serap negara berkembang, sambil tetap merasa benar secara moral.

10. Pemindahan, penyesuaian dan pengembangan teknologi, sejalan dengan pengorganisasian dan pembangunan sosial yang merupakan inti dari pendekaitan kebutuhan dasar sangat bersifat khas menurut bangsa dan kultur yang bersangkutan.

Ini membutuhkan kemampuan pribumi untuk mengembangkan pengetahuan baru, keahlian baru, dan kemampuan teknologi baru yang sejalan dengan berbagai kebutuhan pembangunan. Walaupun dapat saja negara-negara donor serta badan-badan internasional mempunyai *team* ahli yang berpindah dari satu negara ke negara lain dan sanggup membangun prasarana di tiap negara, pengetahuan serta keahlian yang dibutuhkan dalam konteks kebutuhan dasar harus dikembangkan di tempat oleh tiap lembaga penelitian nasional dan para ahli di negara yang bersangkutan. Hingga sejauh mana negara-negara donor berminat mendukung usaha-usaha demikian secara memadai lewat program-program latihan khusus, bantuan keuangan, dan bantuan teknis?

Suatu komitmen bersama antara negara donor dengan negara berkembang pada Model Kebutuhan Dasar akan menciptakan suatu reorientasi besar dari sistem produksi ilmu dan teknologi dalam dunia industri. Sejauh ini mereka umumnya tetap tidak peka pada kebutuhan-kebutuhan an serta dilema-dilema Dunia Ketiga, apakah itu berada dalam bidang teknologi tetap atau dalam, usaha mencari strategi pembangunan yang menghormati kebebasan dan hak-hak manusia. Adalah perlu bagi negara industri lebih bersungguh-sungguh mengarahkan kegiatan penelitian mereka yang lebih besar guna menerapkan teknologi yang lebih tinggi untuk mengatasi masalah-masalah kebutuhan dasar yang dapat digunakan oleh petani kecil dan petani besar, atau yang dapat diapresiasi secara lebih murah di negara-negara berkembang. Pengembangan *self-sel photovoltaic* lebih jauh adalah salah satu contohnya. Di bidang pangan dan nu-

trisi, laporan Akademi Ilmu Pengetahuan Nasional AS baru-baru ini<sup>30)</sup> memberikan prioritas utama bagi usaha-usaha penelitian guna membuat tanaman lebih cocok terhadap hama serta cuaca fiksasi nitrogen, fotosintesis serta manipulasi genetik.

11. Kekhususan bangsa-bangsa dan kebudayaan dalam masalah-masalah pembangunan sosial di daerah-daerah pedesaan juga mempertanyakan tersedianya dana-dana bantuan untuk memanfaatkan para ahli yang relevan dari Dunia Ketiga. Bersamaan dengan itu bayaran mereka mungkin lebih murah, dan mereka lebih bersedia meluangkan waktunya memindahkan keahlian mereka kepada rekan-rekannya dari negara tuan rumah (suasembada kolektif). Kompetensi PBB yang akan datang mengenai Kerjasama Teknik di kalangan negara-negara berkembang merupakan suatu langkah penting menuju ke situ.

12. Kelambatan dan padat-karyanya pembangunan sosial serta proyek-proyek pembinaan-lembaga pedesaan yang sesuai dengan tunjangan bantuan asing yang kita sebutkan di atas juga mempertanyakan soal *modus operandi*, komposisi dan struktur personalia dari tiap lembaga donor bilateral dan multilateral, yang menjadi saluran bantuan asing. Ini berarti perlunya lebih banyak kekuasaan untuk mengambil keputusan dari para pejabat negara donor yang memberikan bantuan serta badan-badan internasional di negara-negara berkembang. Itu juga berarti menambahkan para ahli ilmu sosial ke dalam staf mereka baik pada tingkat lapangan maupun dalam proses pengambilan keputusan yang ditempatkan secara strategis di pusat. Mereka jangan sampai hanya dipakai dalam pelaksanaan proyek, tetapi harus sudah dilibatkan pada tingkat perencanaan. Bersediakah negara donor serta badan-badan perwakilannya membuat semula perubahan ini pada struktur dalam dan pada penyusunan personalia mereka sendiri? Bersediakah mereka memberikan peranan yang lebih otonom kepada lembaga-lembaga domestik dalam negara tuan rumah? Apakah badan-badan ini siap menyesuaikan tiap prosedur monitoring, evaluasi, dan pengawasan administratifnya untuk memungkinkan mereka bekerja — baik melalui pemerintah lokal maupun langsung — dengan organisasi-organisasi non-pemerintah pada tingkat desa? Apakah mereka bersedia, misalnya, untuk proyek-proyek seperti ini, melangkah sejauh menerima bentuk-bentuk pengawasan *post-audit* bersama?

30) *World Food and Nutrition Study: The Potential Contribution of Research*, National Academy of Sciences, Washington DC. Lihat juga James P. Grant, *Rural Development in the Third World and The Impact of Fertilizer Demand*, Kertas kerja, Overseas Development Council, Washington, DC.

13. Hingga sejauh mana negara donor siap menerima seluruh implikasi ideologi dari Model Kebutuhan Dasar? Apakah asumsinya bahwa model itu tepat dibiayai melalui dari hasil pertumbuhan, karenanya tidak diperlukan redistribusi kekayaan produktif, kecuali *land reform*? Akan tetapi bagaimana jika tingkat pertumbuhan yang 6-8% tidak tercapai, misalnya, karena rendahnya kemampuan landasan semula, dan kebijaksanaan redistribusi yang lebih drastis — seperti nasionalisasi — diterapkan lagi? Apakah para donor tetap siap mengisi jurang sumber daya yang ada? Atau apakah mereka akan bereaksi secara ideologis, atau mengurangi jauh bantuannya sampai sejumlah besar? Data sejarah tentang sikap sejumlah negara donor terhadap negara-negara berkembang yang telah melaksanakan serangan langsung dan menyeluruh terhadap kemiskinan menyulitkan kita dalam menaifkan kemungkinan bahwa donor yang beresahabat hari ini dapat menjadi musuh esok hari, dengan segenap konsekuensinya. Kertas kerja ini berusaha menunjukkan betapa banyaknya segi domestik dan internasional dari Model Kebutuhan Dasar yang hingga kini belum terjamah. Betapa urgennya bagi kita melakukan suatu peninjauan penuh serta penjabaran lebih jauh, jika kita tidak menginginkan Model Kebutuhan Dasar hanya menjadi suatu mode sementara dari kaum intelektual dalam komunitas-komunitas pembangunan nasional dan internasional.

Penjernihan dan penjabaran demikian hanya dapat dicapai lewat dialog yang sungguh-sungguh dan terus-menerus antara komunitas pembangunan dari negara-negara industri dengan negara-negara berkembang. Jika pun andaikata kemauan itu ada, hambatan yang menghadang masih besar sekali. Pada sisi negara-negara industri, ini mungkin bermula dari terpusatnya perhatian mereka pada dinamika mereka sendiri, masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan mereka sendiri, tetapi juga akibat ketidakpekaan pada berbagai masalah dan dilema Dunia Ketiga yang diakibatkan oleh ketidakakraban dengan jarak psikis dan sosial dari kompleksitas semua masalah dan dilema ini, dan juga dari ketidakmudahan kita memperoleh hasil-hasil yang cepat dan nyata, terlepas dari semua tenggang waktu.

Di pihak lain, kita harus menyadari bahwa dalam masyarakat transisi yang berubah cepat, usaha pembangunan hanyalah salah satu proses perubahan sosial yang terjadi bersamaan, kecuali itu merupakan proses perubahan yang turut dikendalikan oleh pemerintah. Semua proses ini jalin-berjalin, berbau dan berbenturan, berubah dan saling mengubah, dan bergerak dalam bentuk yang senantiasa berganti rupa. Kita mulai menyadari betapa sedikit yang sebenarnya kita ketahui tentang pembangunan. Tetapi besarnya, kerasnya, dan ketidakmanusiawan keadaan yang te-

lah dialami atau sementara dialami oleh beberapa negara berkembang juga memperlihatkan betapa lebih terbatasnya lagi kemampuan pemerintah-pemerintah untuk menguasainya. Betapa pun kuatnya mereka, betapa pun terikatnya mereka pada pembangunan termasuk pada pendekatan kebutuhan dasar, banyak pemerintah yang serta-merta telah melihat betapa jauh lebih rumitnya masalah-masalah yang harus mereka hadapi dalam usaha mewujudkan rencana-rencana mereka, dan betapa tidak mungkinnya menangkap proses-proses kesejahteraan dalam model dan diagram yang rapi.

Pada gilirannya, dialog ini menciptakan soal-soal kejelasan dan kredibilitas yang sulit. Lagipula, bagaimana kita dapat menjelaskan situasi kesejahteraan yang berbeda-beda, seperti bagaimana menyeimbangkan efektivitas dengan kebebasan, efisiensi dengan keadilan, urgensi obyektif dengan ritme dalam dari pertumbuhan sosial? Karena kita terpaksa harus mencari jalan kita dengan penuh hati-hati lewat medan ranjau internasional dan nasional yang boleh dikatakan tidak tampak, yang tiap waktu dapat meledak di depan hidung kita, seberapa yakinkah kita — dan sama pentingnya — seberapa yakinkah sahabat-sahabat kita, setelah lewat banyak persimpangan dan kompromi, bahwa kita tidak akan kehilangan jalan atau bahkan jiwa?

Dengan demikian, kemungkinan-kemungkinan kedua pihak untuk salah mengerti, salah tafsir, kecewa, dan saling mempersalahkan, tidak terhitung banyaknya. Di samping itu, jurang tenaga yang ada di Dunia Ketiga yang mempunyai waktu dan tenaga untuk melaksanakan dialog tersebut sangat terbatas. Data dan penilitian mungkin saja tidak selalu tersedia pada saat dibutuhkan guna melestarikan frekuensi yang perlu untuk mengadakan diskusi-diskusi ini.

Akhirnya, usaha intelektual besar-besaran dan kemantapan kekuatan yang dibutuhkan oleh dialog kebutuhan dasar hanya dapat dicapai kalau ketiga faktornya sudah ada. Pertama, saling percaya pada tingkat pribadi antara para peserta dalam diskusi-diskusi ini. Kedua, saling percaya akan mutu dan harkat orang lain, antara rakyat yang diwakili oleh para peserta ini, yang terlepas dari berbagai kemunduran, penyimpangan, dan berbagai kekecewaan yang tidak terhindarkan. Ketiga, kesetiaan, suatu kesediaan untuk saling mempercayai, menunda penilaian terakhir dalam jangka waktu yang panjang, begitu suatu komitmen bersama telah dibuat. Ini semua adalah hal yang langka di dunia dewasa ini, tetapi mungkin saja tidaklah mustahil untuk mememukannya. Nasib kalangan miskin di dunia dan juga kelangsungan hidup kita bersama mungkin saja sama-sama tergantung di sana.