

Hubungan Utara Selatan dalam Tatanan Politik dan Ekonomi Internasional

Oleh : Budi Winarno *)

Perubahan-perubahan besar dalam konstelasi politik internasional secara cepat dan drastis, terutama sejak berakhirnya Perang Dingin dan menyusul kemudian ambruknya Uni Soviet, telah menyebabkan isu keamanan global cenderung menyusut pada level yang paling rendah. Namun demikian sejalan dengan menyusutnya isu keamanan, isu ekonomi mulai berkembang dan nampaknya akan menggeser isu keamanan. Di masa mendatang isu ekonomi pada akhirnya akan mendominasi agenda global. Isu ekonomi ini adalah tentang kemungkinan munculnya blok-blok ekonomi dan perdagangan, seperti Amerika Utara, Eropa dan Asia Timur plus Jepang sebagai pimpinannya. Kencenderungan kearah itu telah nampak sejalan dengan intensitas globalisasi yang meningkat. Khususnya dalam dimensi-dimensi ekonomi dan perdagangan.

Namun hal yang tidak boleh diabaikan sejalan dengan kecenderungan itu adalah dalam proses globalisasi yang berlangsung memasuki abad ke 21 dan dalam suatu sistem ekonomi politik internasional yang didominasi oleh negara-negara industri maju, disparitas **power** (kekuasaan) and **wealth** (kekayaan) antara negara-negara berkembang yang miskin atau dinamakan kelompok Selatan dan

negara-negara industri maju dan kaya atau sebut saja kelompok Utara, semakin meningkat pula. Secara umum dapat dikatakan bahwa penyebab pokok masalah ini adalah sangat lembannya proses **change and development** di banyak negara berkembang maupun proses pembaruan sistem ekonomi politik internasional yang berjalan tersendat-sendat. Dan isu itu merupakan tema sentral dalam hubungan Utara-Selatan memasuki abad ke 21.

Program Pembangunan

Pada tahun 1970-an isu kesenjangan **power and wealth** antara Utara dan Selatan mulai muncul dalam agenda global. Namun pada saat itu intensitas Perang Dingin semakin besar, maka isu keamanan dinilai jauh penting dan krusial, sehingga dengan sendirinya isu kesenjangan kekuasaan dan kekayaan antara Utara dan Selatan, dan isu kemiskinan dengan sendirinya tergeser oleh isu keamanan. Hal ini bukan tidak berarti tidak ada upaya-upaya untuk merespon isu itu. Dalam tigapuluh tahun terakhir, upaya-upaya telah dilakukan untuk menanggulangi masalah kemiskinan dan keterbelakangan di negara-negara berkembang secara luas dipandu oleh keyakinan bahwa suatu kombinasi upaya, yang mencakup bantuan luar negeri,

*) Dr. Budi Winarno M.A. Staf Pengajar Fisipol UGM dan Pengelola Program Pasca Sarjana Ilmu Politik UGM, Yogyakarta

perdagangan dan bantuan teknik dapat memperbesar kemampuan negara-negara berkembang untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Tiga puluh tahun yang lalu Bank Dunia untuk pertama merancang program Pembangunan Dasawarsa Pertama bagi negara-negara dengan mendasarkan pada strategi pertumbuhan. Tujuan pokok yang ingin diraih adalah meningkatkan pendapatan per kapita penduduk negara-negara berkembang. Negara-negara maju dihibmabau oleh Bank Dunia untuk mensukseskan programnya dengan memberikan bantuan pembangunan sebesar 1 persen dari GNP mereka masing-masing. Akhir tahun 1960-an Bank Dunia mengadakan evaluasi hasil programnya dan ternyata terdapat kenaikan tahunan rata-rata 5 persen dalam GNP negara-negara berkembang. Kenaikan GNP yang mencapai 5 persen ini merupakan pencapaian yang menakjubkan bagi negara-negara berkembang karena kenaikan sebesar itu adalah dua kali lipat pertumbuhan negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara pada abad ke 19. Dibalik keberhasilan itu, bagaimana halnya dengan kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial ekonomi di negara-negara berkembang? (Henriot, 1979 dan Palmer, 1989). Masalah-masalah kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial ekonomi ternyata bertambah memburuk.

Bank Dunia segera mengoreksi strategi pembangunan yang disarankan untuk negara-negara berkembang. Oleh karena itu dalam program berikutnya, yaitu Pembangunan Dasawarsa Kedua Bank

Dunia menggunakan strategi pertumbuhan dan pemerataan untuk memberantas kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial ekonomi. Namun demikian, dalam strategi itu pertumbuhan ekonomi masih tetap merupakan perhatian.

Strategi ini menekankan sektor pedesaan dengan meningkatkan produktivitas pertanian berlahan sempit dan industrialisasi. Kriteria yang dipakai untuk mengetahui keberhasilan usaha-usaha ini bukan hanya tingkat pertumbuhan perkapita GNP, tetapi juga pola-pola industri yang mendorong terciptanya lapangan pekerjaan, penggunaan teknologi madya, produksi kebutuhan-kebutuhan pokok bagi mayoritas penduduk, desentralisasi pusat-pusat industri menjauhi pemusatan-pemusatan perkotaan dan pembangunan industri untuk melayani sektor pertanian.

Dalam dasawarsa 1990-an nampaknya negara-negara berkembang masih harus bergulat dengan masalah-masalah kemiskinan, pengangguran dan kesenjangan sosial-ekonomi. Di banyak negara berkembang kemiskinan absolut bukannya berkurang, tetapi sebaliknya semakin bertambah. Misalnya, Bank Dunia melaporkan keadaan ekonomi Indonesia, yang mengatakan selama 20 tahun terakhir pemerintah Indonesia telah banyak mengurangi kemiskinan. Namun demikian perlu dicatat pula, Bank Dunia mengingatkan bahwa sampai saat ini sebagian penduduk Indonesia masih hidup dalam kemiskinan absolut, dan banyak diantara mereka yang tergolong "hampir miskin" mempunyai pendapatan yang hanya sedikit di atas garis kemiskinan (Kompas, 11 Juni 1990).

Penyebab Kemiskinan

Terdapat tiga penjelasan yang menerangkan sebab-sebab timbulnya kemiskinan absolut. Penjelasan pertama adalah barang-barang dan jasa-jasa (*goods and service*) yang tersedia sangat sedikit. Kedua, negara mempunyai penduduk yang sangat banyak atau biasanya orang menyebut sebagai ledakan penduduk. Ketiga, negara tidak mampu mendistribusikan sumber-sumber secara merata kepada seluruh penduduk (Adler Karisson, 1978).

Pada hakekatnya teori pertumbuhan menyatakan bahwa semua bangsa di dunia ini memulai kehidupan mereka dari tingkat materi yang paling rendah. Kenyataan menunjukkan di beberapa negara yang melaksanakan program-program sosial ekonomi penduduk mereka mengalami perbaikan yang berarti. Jika pertumbuhan ekonomi berlangsung terus pada akhirnya kehidupan setiap penduduk akan terangkat di atas garis kemiskinan absolut. Dengan demikian kemiskinan absolut adalah kondisi awal manusia. Bahkan beberapa pakar ekonomi nampaknya mempunyai kesepakatan pandangan, yaitu jika pertumbuhan biasanya terjadi terutama pada lapisan penduduk menengah atas pertumbuhan itu akan menetes ke bawah (*trickle-down effect*) dan menguntungkan pula bagi penduduk lapisan bawah.

Penyelesaian politik yang dianjurkan oleh pandangan ini adalah strategi-strategi pembangunan harus diartikan untuk memelihara tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat secara menyeluruh. Kemudian, cepat atau lambat kemiskinan absolut akan dapat ditanggulangi, sebagaimana pengalaman di negara-negara maju. Selama

30 tahun yang lalu perspektif ini telah mendorong strategi-strategi pembangunan diarahkan untuk membatasi konsumsi, menaikan tabungan dan investasi secepat mungkin, memusatkan investasi di sektor-sektor ekonomi modern, dan belanja pemerintah lebih diarahkan pada pembentukan modal bukan pada proyek-proyek overhead sosial, seperti pendidikan, perumahan dan pelayanan kesehatan. Perhatian pada sektor-sektor pertanian cenderung terbatas pada memperbaiki produksi tanaman komersial untuk ekspor dan konsumsi penduduk kota.

Teori penduduk mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang telah terjadi sejak permulaan revolusi industri tidak mempunyai dampak seperti yang diharapkan para pendukung teori pertumbuhan. Penjelasan ini mendasarkan pada pandangan Maltus yang mengatakan ledakan penduduk jauh lebih cepat daripada proses menetes ke bawah. Oleh karena itu, kemiskinan absolut cenderung abadi. Proyeksi-proyeksi penduduk di negara-negara berkembang dalam beberapa dasawarsa mendatang memperkuat pandangan yang menyatakan menggantungkan pada proses menetes ke bawah hanya meningkatkan jumlah penduduk yang hidup di bawah tingkat eksistensi yang dapat diterima. Penyelesaian politik yang dianjurkan oleh para pendukung pandangan ini adalah negara-negara berkembang harus mampu mengendalikan pertumbuhan penduduk mereka.

Pandangan ketiga mengatakan bahwa distribusi pendapatan, kekayaan dan arah pertumbuhan ekonomi merupakan penyebab yang sesungguhnya bagi

kemiskinan yang konstan. Ini bukan ketidakmerataan distribusi pendapatan itu sendiri yang dilihat sebagai penyebab kemiskinan absolut, sekalipun dengan jelas hal ini merupakan penyebab kemiskinan relatif. Agaknya kebijaksanaan ekonomi dan struktur ekonomi yang mendorong disparitas pendapatan yang melebar yang menyebabkan sejumlah besar penduduk hidup di bawah garis kemiskinan. Pendukung pandangan ini menyatakan kebijaksanaan ekonomi yang meningkatkan pertumbuhan, memperbesar kedudukan lapisan masyarakat yang kaya dan meningkatkan disparitas, seringkali menyebabkan kedudukan masyarakat yang miskin memburuk secara absolut maupun relatif. Mereka juga menyadari sekali makna ledakan penduduk.

Kecenderungan Psikologis

Terdapat skeptisme terhadap keefektifan strategi-strategi pembangunan yang digunakan negara-negara berkembang dalam memberantas kemiskinan. Skeptisme ini berasal dari kecenderungan manusia yang mungkin dinamakan "kecenderungan psikologis untuk mengejar". Dalam masyarakat nasional dan masyarakat internasional, konfigurasi distribusi kekayaan ekonomi dan pendapatan dapat digambarkan seperti bangunan piramid. Bagian bawah yang luas adalah lapisan masyarakat yang miskin sedangkan bagian puncak yang sempit adalah lapisan masyarakat yang kaya. Dalam kasus individu-individu dan bangsa-bangsa, terdapat kecenderungan untuk mengejar tingkat kehidupan yang lebih baik yang dinikmati oleh individu-individu dan negara-negara pada piramid. Dan dalam

abad komunikasi yang cepat ini, tingkat kesejahteraan yang dinikmati oleh individu-individu di suatu negara cenderung membantu sebagai target bagi individu-individu dalam kedudukan yang serupa di dinegara-negara lain. Secara hipotesis, keinginan untuk mengejar dengan individu-individu yang mempunyai tingkat kesejahteraan jauh lebih baik telah mendorong pencapaian pertumbuhan ekonomi dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang mengkonsentrasikan keuntungan-keuntungan pembangunan pada lapisan masyarakat dengan mengorbankan lapisan penduduk yang miskin. Kecenderungan ini juga mendorong strategi pertumbuhan yang menekankan industrialisasi dengan skala besar dengan mengorbankan strategi-strategi pembangunan yang bertujuan melayani kebutuhan-kebutuhan dasar.

Dalam banyak kasus, dinamika mengejar tidak hanya mengekalkan tetapi sebenarnya memperburuk masalah kemiskinan di negara-negara berkembang. Misalnya, para konsumen yang kaya menambah konsumsi daging menyebabkan tanah pertanian yang tersedia dipakai yang untuk memproduksi pangan dalam negeri diubah untuk menghasilkan komoditi pertanian yang diekspor. Hasilnya mungkin meningkatkan pendapatan nasional secara menyeluruh, tetapi keuntungan-keuntungan secara umum dinikmati oleh para pemilik lahan pertanian yang kaya sementara penduduk desa yang miskin harus menghadapi suplai pangan yang berkurang dan harga-harga yang meningkat.

Berhubungan dengan hal ini adalah dampak dari "Revolusi Hijau" pada lapisan

penduduk desa yang miskin (Ghose and Griffin : 1980; Griffin and Ghose : 1979; Owners and Show : 1974; dan Griffin : 1974). Irigasi yang ekstensif dibutuhkan untuk memperoleh produktivitas yang tinggi yang dijanjikan oleh teknik-teknik pertanian modern. Dewasa ini secara umum diakui bahwa para petani hanya memperoleh keuntungan yang tidak proporsional dari pengenalan teknik-teknik ini. Dalam banyak kasus irigasi yang digunakan mungkin merugikan arus air secara alami yang digunakan oleh para petani miskin. Revolusi hijau dengan demikian tidak hanya menghasilkan produktivitas yang tinggi dan mempercepat pertumbuhan bagi para petani yang mampu memperoleh keuntungan dari program itu, tetapi pada waktu yang sama mengurangi sumber-sumber air fisik yang tersedia bagi petani miskin.

Pertumbuhan ekonomi dan mentalitas mengejar mungkin mengakibatkan maldistribusi fasilitas kesehatan di negara-negara berkembang. Hal ini dapat diterangkan dengan penjelasan permintaan dan suplai. Daya beli lapisan masyarakat menengah dan atas maupun pengaruh politik mereka mampu menentukan sumber-sumber medis yang terbatas dan dana-dana kesehatan yang tersedia melayani kebutuhan kesehatan mereka dan menjauhi kebutuhan masyarakat yang miskin. Pada sisi suplai, dokter-dokter cenderung tertarik untuk bekerja di tempat-tempat dan praktek-praktek yang paling menguntungkan. Motif-motif uang, karir dan kedudukan mempercepat proses ini, dan sejalan dengan melebarnya kesenjangan antara lapisan masyarakat kaya dan lapisan masyarakat

miskin, problem kemiskinan semakin memburuk.

Kendala Struktural

Memang banyak negara berkembang telah sempat menikmati zaman pertumbuhan dan development yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun demikian proses pertumbuhan dan development ternyata memberikan hasil yang tidak memuaskan karena justru telah menciptakan kesenjangan sosial ekonomi dalam masyarakat negara-negara berkembang. Disamping bantuan negara-negara Utara (negara-negara industri maju dan kaya) yang demikian sangat kecil, yaitu kurang dari satu persen dari GNP mereka, sehingga bantuan itu tidak memadai untuk menanggulangi kompleksitas masalah kemiskinan dan keterbelakangan di negara-negara berkembang.

Di kalangan negara-negara Selatan (negara-negara berkembang) muncul pandangan baru bahwa penyebab pokok keterbelakangan ekonomi dan kemiskinan di Selatan adalah adanya kendala-kendala struktural terhadap pertumbuhan dalam sistem ekonomi politik internasional dan dalam ekonomi dan masyarakat negara-negara berkembang. Memasuki abad ke 21 banyak negara berkembang masih akan merupakan pengekspor bahan-bahan mentah dan pengimpor barang-barang modal. Pola perdagangan ini tidak menguntungkan, karena pendapatan ekspor komoditi; yang mencapai 75 persen dari seluruh pendapatan devisa negara-negara berkembang selalu mengalami fluktuasi.

Sementara itu, negara-negara Utara merupakan pasar utama bagi bahan-bahan mentah dan sumber utama barang-barang modal, menempuh kebijaksanaan impor

dalam beberapa bidang perdagangan yang dianggap penting tidak mendorong pemrosesan bahan-bahan mentah dan produksi manufaktur bagi ekspor negara-negara Selatan. Hal ini sudah barang tentu tidak menguntungkan Selatan. Disamping ketergantungan negara-negara berkembang yang semakin meningkat pada pinjaman luar negeri dan resesi ekonomi di Utara membuat negara-negara Selatan menjadi semakin rapuh (**vulnerable**) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan impor negara-negara Utara. Dengan hutang yang semakin membengkak besar, negara-negara Selatan semakin pula tergantung pada pendapatan devisa yang sebagian terbesar berasal dari ekspor mereka ke negara-negara Utara.

Di banyak negara berkembang, industri-industri menghasilkan barang-barang untuk ekspor dan investasi pemerataan menggunakan teknologi impor seringkali telah menciptakan daerah-daerah kantong modernisasi, yang tidak mempunyai kaitan dengan wilayah ekonomi lainnya di samping tidak meningkatkan kesempatan kerja secara substansial. Selain itu kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan di banyak negara Selatan yang mendorong industrialisasi dan investasi asing seringkali telah membiarkan sektor pedesaan tidak mempunyai akses kredit tanpa pendapatan pemerintah dan menciptakan secara artifisial harga pangan yang rendah di dalam negeri. Kebijakan seperti ini tentu tidak memperbaiki, tetapi justru memburuk kehidupan sosial ekonomi pedesaan.

Secara luas diakui bahwa pertumbuhan dan **development** selama tiga puluh tahun terakhir mempunyai makna

yang kecil bagi lapisan masyarakat miskin di banyak negara berkembang yang mengalami pertumbuhan penduduk yang cepat. Tidak hanya terdapat lebih banyak penduduk yang lebih miskin dibanding dengan sebelumnya, tetapi proporsi penduduk yang hidup dalam kemiskinan absolut nampaknya telah meningkat. Kemiskinan absolut di sini menuju kepada standar hidup di bawah apa yang secara universal bisa diterima sebagai suatu ukuran minimum yang dapat ditolerir. Menurut Bank Dunia, kemiskinan absolut adalah ekuivalen dengan tingkat pendapatan per kapita sebesar 250 dollar Amerika Serikat atau kurang dari itu. Namun demikian, dimensi-dimensi kemiskinan absolut bukan sekedar menunjuk kepada pendapatan per kapita, tetapi juga mencakup kelangkaan-kelangkaan yang dihadapi oleh lapisan masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, seperti pangan, pemeliharaan kesehatan, perumahan, pendidikan dan pekerjaan.

Keadaan hidup penduduk akan memburuk sejalan dengan pertambahan penduduk yang cepat, kecuali jika pemerintah di banyak negara Selatan mengambil tindakan yang secara hati-hati dapat menggabungkan strategi-strategi pertumbuhan yang efektif dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan sosial yang hasilnya dapat mendistribusikan keuntungan-keuntungan pertumbuhan secara lebih luas. Namun demikian, sifat masalah yang sebenarnya dan sarana yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan nampaknya tidaklah sama di negara-negara berkembang. Beberapa negara yang mempunyai pertumbuhan yang cepat seperti Taiwan misalnya, telah dapat mengurangi

kemiskinan dan ketidakmerataan pendapatan, sementara Brazilia telah berhasil mengurangi proporsi kemiskinan absolut, tetapi meningkatkan kesenjangan antara lapisan penduduk kaya dan lapisan penduduk miskin. Negara-negara yang mempunyai pertumbuhan pelan, seperti Sri Lanka, telah berhasil mengurangi kemiskinan dan ketidakmerataan pendapatan, sekalipun negara itu tetap miskin, sementara di India ketidakmerataan pendapatan tidak mengalami perubahan dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan telah meningkat.

Strategi Selatan

Suatu hal yang sangat memprihatinkan melihat kecenderungan semakin meningkatnya kesenjangan **power** dan kekayaan dalam hubungan Utara dan Selatan. Kemiskinan dan keterbelakangan di banyak negara Selatan masih merupakan problem yang akut dan tidak dapat dipisahkan dari hubungan Utara dan Selatan. Nampaknya keadaan ini akan tetap berlangsung terus bahkan akan semakin memburuk jika negara-negara Selatan tidak mampu meningkatkan kapabilitas mereka secara substansial untuk melakukan **collective bargaining** yang lebih efektif dengan negara-negara Utara untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik dan ekonomi dalam hubungan Utara dan Selatan.

Pengalaman menunjukkan bahwa negara-negara berkembang telah menerapkan berbagai strategi untuk memperbesar kapabilitas ekonomi dan politik secara kolektif untuk meningkatkan **bargaining power** mereka vis-a-vis negara

Utara, dengan membentuk persekutuan komoditi, misalnya OPEC dan OAPEC, persekutuan regional misalnya ASEAN dan OAU, dan persekutuan universal, misalnya Kelompok 77 dan UNCTAD. Namun demikian, persekutuan-persekutuan ini dapat dikatakan masih belum efektif dan belum cukup diandalkan dalam menjawab semua kebutuhan prioritas banyak negara berkembang. Belum lagi, banyak anggota dari persekutuan ini masih mempertahankan hubungan-hubungan ekonomi dan politik dengan negara-negara Utara. Perbedaan-perbedaan antar anggota seringkali menimbulkan kesulitan-kesulitan yang serius dalam persekutuan-persekutuan Selatan ini. Kepentingan ekonomi antar anggota misalnya sangat berbeda. Negara-negara pengekspor komoditi tropis mempunyai kebutuhan-kebutuhan yang saling berlawanan satu sama lain, demikian pula halnya dengan negara-negara pengeksporminyak dengan cadangan yang besar dan kebutuhan impor yang kecil dibandingkan dengan negara-negara yang mempunyai cadangan minyak yang mengalami penurunan dan kebutuhan impor yang besar. Di balik kelemahan-kelemahan ini, persekutuan-persekutuan Selatan dinilai baru mampu menggalang kebijakan-kebijaksanaan antar negara-negara berkembang, dalam mendramatisasikan masalah bersama dan mengartikulasikan tuntutan-tuntutan bersama kepada negara-negara Utara.

Singkatnya, diperlukan reformasi struktural ekonomi dan politik dalam hubungan Utara dan Selatan yang lebih menguntungkan negara-negara berkembang. Tanpa reformasi, sistem hubungan yang sekarang ini dan masa

mendatang pada dasarnya akan melestarikan dominasi Utara terhadap Selatan, dan masalah-masalah yang telah diuraikan sebelumnya tidak akan terpecahkan. Nampaknya, negara-negara Selatan akan terus menggunakan persekutuan-persekutuan komoditi, regional dan universal untuk memperjuangkan adanya reformasi itu. Di lain pihak, negara-negara Utara khususnya Amerika Serikat harus mempunyai *political will* dalam memprakarsai dan mendorong negara-negara industri yang tergantung dalam G-7 melakukan peran yang besar untuk menciptakan reformasi itu. Hal ini akan mempunyai makna yang sangat penting apalagi jika dikaitkan dengan semangat membentuk suatu tata dunia baru (a new world order) yang damai dan aman di masa mendatang, khususnya abad ke 21.

DAFTAR PUSTAKA

Ghose, Ajit and Keith Griffin, "Rural Poverty and Development and Alternatives in South and

Southeast Asia : Some Policy Issues" *Development and Change* 11 : 4 (October 1980).

Griffin, Keith and Ajit Kumar Ghose, "Growth and Improvement in the Rural Areas of Asia", *World Development* 7 : 4/5, April/May 1979.

Griffin, Keith, *The Political Economy of Agrarian Change*, (London : Mac. Millan, 1974).

Henriot, Peter J, "Development Alternatives : Problems, Strategies, Values", dalam Charles K. Wilber (ed.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment* (New York : Random House, Inc., 1979).

Owers, Edgar and Robert Shaw, *Development Reconsidered* (Lexington, DC : Health and Company, 1974).

Palmer, Monte, *Dilemmas of Political Development* (Ithaca: Peacock Publishers, Inc., 1989).

Wriggins, W. Howard and Gunnar Adler Karlsson, *Reducing Global Inequalities* (New York : Mc. Graw - Hill Book, Company).