

STRATEGI PEMBANGUNAN BERHALUAN-KEMISKINAN: SATU KRITIK KE ATAS PENDEKATAN PEMBANGUNAN DESA BERSEPADU DENGAN RUJUKAN KHAS KEPADA PROGRAM BANK DUNIA

Shukri Abdullah

Rencana ini membicarakan mengenai keberkesanan strategi-strategi pembangunan desa bersepadu - berhaluankan kemiskinan - dalam mengatasi masalah kemunduran desa di Negara Dunia Ketiga (ND3). Walaupun strategi-strategi tersebut dikembangkan sebagai satu pendekatan baru (mulai akhir tahun 1970-an) berikutan daripada kegagalan program-program pembangunan desa sebelumnya (tahun-tahun 1960-an hingga pertengahan 1970-an), keupayaannya untuk mengatasi masalah kemunduran desa di ND3 masih diragui. Ini ialah kerana, antara lainnya, unsur-unsur baru dalam program berkenaan hanya mencakupi aspek-aspek pentadbiran dan teknikal sahaja manakala falsafah asas serta pendekatan utamanya tidak banyak berubah. Sehubungan dengan ini, program-program tersebut tidak berdepan secara langsung dengan masalah-masalah struktural dalam mengatasi kemunduran desa ND3. Dalam menghuraikan persoalan-persoalan tersebut, rencana ini juga telah meneliti program-program pembangunan desa anjuran Bank Dunia dengan lebih mendalam lagi.

The paper discusses the effectiveness of poverty-oriented integrated rural development strategies in combatting the problems of rural underdevelopment of the Third World Countries (TWCs). Even though the approaches which have been developed (towards the end of the 1970s) were regarded as new, following the failures of past rural development programmes (1960s to mid-1970s), their ability to overcome the problems of rural underdevelopment is still doubtful. This is because the new elements incorporated into these strategies only take into account the administrative and technical aspects of the problem without much changes in their basic philosophy and approach. As such, the strategies failed to confront head on the structural problems of rural underdevelopment of the TWCs. In elaborating on the subject, this paper takes a close look at the rural development programs sponsored by the World Bank.

PENDAHULUAN

teknolog
Dalam bidang pembangunan desa, di antara beberapa pendekatan dominan yang mendasari strategi-strategi pembanterasannya kemiskinan ialah pendekatan yang bercorak teknologikal. Dalam pendekatan ini, usaha memerangi kemiskinan secara langsung dibataskan kepada pengubahsuaian pelaburan dalam konteks perubahan kerangka (design) baru program-program pembangunan yang diperkenalkan. Tekanan yang diberikan adalah bersifat logistik, sebagai pembekal

input-input, kemudahan-kemudahan dan perkhidmatan-perkhidmatan pertanian; *teknologikal*, yakni pengenalan teknologi serta kaedah baru dalam aktiviti ekonomi desa; dan *birokratik*, di mana beberapa penyesuaian dan perubahan pentadbiran diperkenalkan untuk memastikan keberkesanan program.

Pada umumnya, dalam pendekatan yang bersifat teknokratik serupa ini, tidak ada usaha yang bersungguh-sungguh untuk berdepan secara langsung dengan realiti struktur dan masyarakat desa di Negara Dunia Ketiga (ND3). Inilah pokok persoalan yang perlu diketengahkan serta harus disedari dalam menilai program-program pembangunan desa di ND3, terutama sekali dalam keghairahan ND3 meminjam modal secara besar-besaran serta melibatkan agensi-agensi pembangunan antarabangsa dalam penggubalan serta pelaksanaan program pembangunan desa mereka.

Pembangunan bukan sahaja melibatkan perkara-perkara logistik, komponen-komponen teknologikal serta kelicinan birokratik seperti yang diutarakan di dalam pendekatan teknokratik itu. Oleh kerana wujudnya struktur masyarakat desa yang bersifat heterogen, masalah-masalah serta penyelesaian yang berbagai-bagai, maka realiti sebenar masyarakat desa perlu difahami sejelas-jelasnya terlebih dahulu. Dengan sebab itulah, apabila beberapa "pendekatan baru" telah diperkenalkan, keberkesanannya dalam menanggapi persoalan kemunduran desa masih dipersoalkan. Dalam hal ini, kita ingin merujuk kepada apa yang diistilahkan sebagai pembangunan desa berhaluan-kemiskinan atau yang juga dikenali sebagai "strategi pembangunan desa bersepadu". Di dalam makalah ini, akan diujulkan bahawa selagi pentafsiran kemunduran desa itu tidak difahami sepenuhnya dan asas-asas yang mendasari program pembangunan desa masih bertapak kepada takok yang lama, maka betapa menyeluruh sekalipun sesuatu program yang dijalankan, keberkesanannya akan masih dipersoalkan. Makalah ini berpendapat bahawa persoalan pembangunan desa tidak boleh diringkaskan kepada persoalan logistik, teknologi dan birokratik semata-mata kerana ia senantiasa bercampur aduk dengan masalah-masalah struktur masyarakat yang bersifat heterogen yang memunculkan perbagai rangkaian tindak balas di antara faktor-faktor ekonomi dan bukan ekonomi. Dalam menganalisis permasalahan ini, kita akan meninjau pendekatan utama yang dipelopori oleh Bank Dunia, kerana ia merupakan sebuah agensi pembangunan antarabangsa yang telah melibatkan diri dengan meluas sekali di dalam program-program pembangunan desa di ND3 sejak selepas Perang Dunia Kedua. Dalam bahagian pertama kita akan meninjau sejarah dan latar belakang strategi pembangunan desa di ND3 sehingga terlahirnya "strategi pembangunan desa bersepadu". Ini akan diikuti dengan satu perbincangan mengenai strategi pembangunan desa bersepadu itu sendiri. Bahagian seterusnya akan memfokuskan secara khusus ke atas strategi pembangunan desa yang dipelopori oleh Bank Dunia. Di bahagian yang akhir, kita akan berpeluang untuk menganalisis pendekatan pembangunan yang telah dilaksanakan itu, termasuk strategi yang dipelopori oleh Bank Dunia.

SASARAN PROGRAM PEMBANGUNAN DESA: PETANI KECIL

Kemunduran ND3 lazimnya dihubungkan dengan masalah kekurangan modal (Enke, 1963; Higgins, 1961; Nurkse, 1958). Modal luar yang disalurkan menerusi program pinjaman modal asing (bantuan asing) dianggap penting dalam menggerakkan ND3 ke tahap pertumbuhan ekonomi yang lebih pesat. Beberapa agensi pembangunan antarabangsa telah melibatkan diri dengan meluas dalam program bantuan asing tersebut, khususnya Bank Dunia yang merupakan agensi terbesar dan paling berpengaruh sekali.

Pada dekad pertama dan kedua selepas Perang Dunia Kedua, pembangunan disamakan dengan pertumbuhan ekonomi. Bank Dunia yang mempunyai falsafah pembangunan yang seialiran dengan arus pemikiran pada waktu itu, telah menumpukan perhatiannya ke arah memenuhi "syarat-syarat untuk pelancaran", yakni pertumbuhan pesat ekonomi ND3. Di antara tahun 1948 hingga 1963, perhatian yang meluas telah diberikan ke atas projek-projek infrastruktur lazim seperti kuasa-haidro, jalan keretapi dan lebuh raya, pelabuhan dan perhubungan, (Adler, 1977 : 32-33). Dalam lima belas tahun pertama, kira-kira 78 peratus daripada pinjaman Bank Dunia telah disalurkan kepada projek-projek serupa itu sementara pinjaman ke atas projek-projek pembangunan di sektor desa dan pertanian hanya dalam lingkungan 10 peratus sahaja - yakni dari 8.5 peratus atau AS \$451 juta daripada kesemua pinjaman antara tahun 1948 - 1963 kepada 12.3 peratus atau AS \$621 juta bagi tahun 1964 - 1968 (Adler, 1977 : 32-33; Yudelman, 1977 : 68). Tetapi Bank Dunia mendapati kemudiannya bahawa projek besar-besaran serupa itu gagal untuk meningkatkan pengeluaran pertanian di ND3. Lanjutan dari itu maka Bank Dunia mula meluaskan aktivitinya kepada usaha memodenkan sektor pertanian sendiri, terutamanya dalam memajukan penyelidikan, perkhidmatan pengembangan, latihan, pemasaran, kredit, sistem pengangkutan desa, dan projek-projek perairan secara kecil-kecilan. Bagaimanapun, usaha-usaha tersebut mempunyai batasan-batasan tertentu kerana sebahagian besar daripada faedahnya tidak sampai kepada golongan miskin desa. Malah, pemodenan dan penjenteraan ladang turut membawa kesan buruk kerana mesin-mesin kemudiannya menggantikan buruh-buruh upahan dalam mengendalikan beberapa operasi tertentu kegiatan pertanian.

Di peringkat ini, yakni pada awal tahun 1970-an, apabila kegagalan pembangunan mula disuarakan dengan lantang oleh berbagai-bagai pihak, maka Bank Dunia turut merasakan perlu untuk mengalihkan haluan pinjaman (*supaya dapat dinikmati secara langsung atau terus oleh petani-petani kecil.*)

Ada dua faktor utama yang mempengaruhi haluan pelaburan Bank Dunia.

Pertama: Ramai bersetuju bahawa ucapan dasar Presiden Bank Dunia ketika itu, Robert McNamara kepada Ahli-Ahli Lembaga Pengarah Bank tersebut di Nairobi pada bulan September 1973 merupakan pengaruh utama perubahan dasar Bank tersebut. Dalam ucapan tersebut McNamara menyentuh mengenai dimensi kemiskinan dunia, terutamanya tentang usaha-usaha berterusan dan bersungguh yang perlu dilakukan bagi membela nasib 40 peratus golongan terbawah berpendapatan rendah. Dalam hal ini McNamara bertanya, apakah usaha-usaha yang boleh dilakukan oleh pemerintah bagi meningkatkan taraf kehidupan majoriti rakyatnya, terutama para petani miskin. Dalam bukunya "*Banking on the Poor*", Ayres menggariskan pandangan kasar McNamara dan mengutarakan empat perkara utama yang disentuh oleh Presiden Bank Dunia itu dalam ucapan-ucapannya di antara tahun 1973 - 1980 (1983 : 22-23). Ini ialah:

- a. Peperangan ke atas kemiskinan dunia hanya akan berjaya dalam konteks pertumbuhan ekonomi.
- b. Keperihatinan ke atas masalah kemiskinan mutlak perlu ditunjukkan dengan lebih bersungguh, bersama bantuan ke arah peningkatan daya pengeluaran 40 peratus penduduk ND3 yang tidak berupaya memberi sumbangan besar ke atas pertumbuhan ekonomi nasional atau menagih faedah dengan lebih setara dalam kemajuan ekonomi.
- c. Ramuan utama strategi melawan kemiskinan mutlak ialah program jangka panjang pembangunan desa yang perlu ditumpukan ke atas masalah-masalah perladangan kecil.
- d. Program komprehensif penghapusan kemiskinan di kawasan bandar menerusi serangan pelbagai cara bagi mewujudkan satu mekanisme yang boleh mengembangkan pekerjaan-pekerjaan produktif di kota-kota ND3.

Perspektif teoritis yang memajukan pandangan umum Bank Dunia telah dibincangkan dengan mendalam dalam sebuah buku berpengaruh keluaran bersama Bank Dunia dan Institut Pengajian Pembangunan (Universiti Sussex, U.K.) pada tahun 1974. Buku yang bertajuk *Redistribution With Growth* (Pengagihan Semula Bersama Pertumbuhan) (Chenery dan lain-lain : 1974) itu mempersoalkan sama ada pertumbuhan ekonomi bertentangan dengan usaha membanteras kemiskinan.¹ Ia bagaimanapun merumuskan bahawa pertumbuhan ekonomi tidak semestinya menjejaskan sama ada usaha mengatasi kemiskinan mahupun pengagihan pendapatan yang lebih seimbang. Pengagihan pendapatan yang lebih setara sepatutnya dikira sama penting dengan pertumbuhan ekonomi sekiranya penghapusan kemiskinan hendak dicapai. Dari sini, lahirlah konsep "kumpulan sasaran" dalam strategi pembangunan dengan penekanan ke

atas kumpulan-kumpulan kecil yang miskin yang mempunyai ciri-ciri sosioekonomi yang hampir sama dilihat dari segi keberkesanan dan kesesuaian sesuatu dasar tertentu.²

Kedua: Satu lagi sebab utama wujudnya peralihan strategi pelaburan daripada projek ekonomi secara besar-besaran kepada pelaburan yang berpotensi untuk memberi faedah terus kepada kumpulan sasaran miskin desa, khasnya petani-petani kecil, adalah ikutan dari kemunculan banyak bukti yang menunjukkan bahawa ladang-ladang kecil adalah unit pertanian yang lebih utuh dalam menggerakkan kemajuan di sektor pertanian.³ Dalam hal ini, terdapat bukti-bukti konkrit yang menyokong teori "pertanian songsang antara produktiviti dan saiz ladang" - di mana daya pengeluaran bagi satu hektar tanah semakin menurun apabila saiz ladang meningkat. Ia menunjukkan bahawa petani-petani yang mengerjakan ladang-ladang kecil mempunyai daya pengeluaran yang lebih tinggi bagi sekeping tanah dibandingkan dengan petani-petani yang mengusahakan ladang besar. Dengan bantuan anggota keluarga, petani kecil tadi dapat mengerjakan ladang dengan lebih intensif dengan nisbah antara buruh dan tanah yang lebih tinggi (Berry and Cline, 1979; Eckholm, 1979; Griffin, 1974; Yotopolous dan Nugent, 1976).⁴

PEMBANGUNAN DESA BERSEPADU

Menjelang awal tahun 1970-an, maka Bank Dunia mula memberi keutamaan kepada projek-projek pembangunan desa dan pertanian yang melibatkan "petani kecil". Di antara tahun 1974 hingga 1978 umpamanya, kira-kira 75 peratus daripada 363 projek yang diluluskan melibatkan program-program yang mempunyai komponen "petani kecil". Lebih setertgah daripada pinjaman kepada projek pembangunan desa dan pertanian antara tahun yang sama melibatkan 210 projek yang ditakrifkan sebagai "projek-projek di mana lebih setengah daripada yang menerima faedah langsung dijangkakan terdiri daripada golongan miskin" (Ayres, 1983 : 5). Jadi Bank Dunia, seperti juga lain-lain agensi pembangunan antarabangsa ketika itu mula memberi fokus kepada projek-projek "berhaluan-kemiskinan". Salah satu pendekatan terkenal yang muncul ialah "program pembangunan desa bersepadu".

Asal usul timbulnya konsep "pembangunan bersepadu" itu tidak dapat dikesan secara muktamad. Bagaimanapun, kalau ia dikaitkan dengan usaha memobilisasikan sumber-sumber alam, manusia, dan perancangan secara yang lebih berpadu dalam aktiviti pembangunan desa, maka Cohen (1980 : 296) berpendapat bahawa konsep tersebut boleh dihubungkan dengan A.T. Mosher (1966) yang telah melukiskan pembangunan pertanian dan desa sebagai satu sistem yang melibatkan interaksi berbagai-bagai faktor dalam mencetuskan pembangunan yang lebih seimbang.⁵ Tetapi, dari segi perlaksanaannya, Cohen berpendapat bahawa kelahiran program "pembangunan desa bersepadu" itu

boleh dikaitkan dengan usaha-usaha yang dijalankan oleh sekumpulan pakar pembangunan Yayasan Ford dalam mengatasi masalah kebuluran di India dalam tahun 1966 (1980 : 199). Mereka telah membantu menderafkan satu laporan yang dibentangkan kepada kerajaan India bagi meningkatkan pengeluaran hasil bahan makanan di negara tersebut. Perkara-perkara yang dicadangkan itu meliputi sepuluh komponen penting yang dianggap sebagai tenaga penggerak dalam menggalakkan pertumbuhan ekonomi di sektor pertanian India.⁶

Intipati program "pembangunan desa bersepadu" yang membezakannya dengan lain-lain program pembangunan desa ketika itu ialah tumpuan ke atas bekalan "bungkusan kemudahan" (packages) kepada kawasan atau kumpulan tertentu. Program pembangunan telah mengenalpasti input-input serta perkhidmatan perlu dan sokongan yang disalurkan secara bersepadu atau secara "bungkusan" supaya lebih berkesan dalam mengatasi masalah kemunduran desa. Secara tidak langsung, projek pembangunan yang dijalankan itu mempunyai sasaran tertentu, sama ada dari segi ruang (daerah) ataupun kumpulan sosial (kelompok tertentu). Pada tahap ini, sayugia dinyatakan bahawa walaupun terdapat *komponen-komponen bersepadu* dalam aktiviti pembangunan desa ketika itu (dan mungkin yang sebelumnya), tetapi istilah "pembangunan desa bersepadu" itu sendiri belum lagi digunakan secara meluas. Dan dari segi mempopularkan istilah itu sendiri, kita perlu merojok kepada aktiviti beberapa agensi pembangunan antarabangsa, terutama agensi-agensi khusus yang menganggotai Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (Alechina, 1982).⁷

Tetapi, apakah maksud "bersepadu" itu? Sebenarnya, tidak ada satu definasi pokok yang dipersetujui ramai. Tetapi kalau kita mengambil kira definasi "pembangunan desa" (tanpa istilah "bersepadu"), maka menurut David Lea, ia lazimnya mencukupi skop yang amat luas dan meliputi berbagai perkara serta objektif seperti berikut:

... membekalkan keperluan-keperluan asas kepada penduduk desa, meningkatkan daya pengeluaran pertanian, mengembangkan peluang-peluang pekerjaan, menambahkan eksport dan mengurangkan import, membekalkan infrastruktur sosial dan fizikal yang lebih sempurna, menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan kebajikan yang lebih baik, mengurangkan penghijrahan penduduk desa ke kota, mengurangkan pertambahan penduduk, meningkatkan penghormatan dan kecintaan kepada kehidupan desa, menggalakkan jayadiri, memperolehi pengagihan sumber dan tanah yang lebih samarata, memastikan pengagihan sumber-sumber kerajaan serta peluang-peluang ekonomi yang lebih seimbang, mempelbagaikan ekonomi desa, dan sebagainya (1980 : 16-17).

Demikianlah halnya definisi luas dan umum yang boleh menerima apa saja komponen objektif yang dianggap "murni" dan "universal". Cuma persoalan di sini ialah mentakrifkan istilah "bersepadu" yang ditambah kepada perkataan "pembangunan desa" itu. Apa pula maksudnya? Dari penelitian ke atas tulisan-tulisan berkaitan dengan istilah "bersepadu", beberapa tafsiran telah diutarakan.

Satu tafsiran merujuk kepada mobilisasi dan integrasi penduduk desa ke dalam pembangunan supaya dapat menagih faedah pembangunan tersebut (Abasiekong, 1982 : 22-23; Leupolt, 1988 : 13; Raisuddin Ahmed, 1977 : 141; Yudelman, 1976 : 370; Zaman, 1978 : 11). Dari segi perancangan dan pelaksanaan pula, tafsiran "bersepadu" dilihat dari segi integrasi, saling pertalian dan ramuan berbagai-bagai aktiviti pertanian dan bukan-pertanian dalam usaha mengatasi pelbagai faktor atau punca yang menyebabkan kemiskinan (Leupolt, 1977 : 8; Moore, 1973 : 55; Staatz dan Eicher, 1984 : 20-21; Yudelman, 1976 : 370-371). Menurut Lea (1980 : 17-18), penggunaan istilah "bersepadu" yang didapati dalam beberapa tulisan boleh diertikan kepada perancangan pembangunan berbagai-bagai bidang dan sektor yang saling kaitan, komponen-komponen yang bertali dalam pelaksanaan program, saling kaitan antara pertumbuhan ekonomi dengan kemajuan sosial, serta penglibatan ramai dalam program pembangunan. Waterston (1974) menekankan kepada pembangunan pertanian dan industri kecil-kecilan berintensif-buruh; kerjasama dan penyertaan ramai dalam pembangunan, serta pengwujudan institusi untuk penyelarasan projek yang menggembelengkan berbagai-bagai sektor. Johnston dan Clark (1982) mencadangkan agar program tersebut melibatkan unsur-unsur "strategik" dalam perancangan, yakni komponen pengeluaran (peningkatan peluang pekerjaan desa dan kemajuan pertanian), kepenggunaan (melibatkan kesihatan, pemakanan, dan perancangan keluarga), dan organisasi (institusi dan pengurusan), sebagai satu strategi serampang tiga-mata.

Justeru itu tidak hairanlah betapa konsep "pembangunan desa bersepadu" dikritik kerana terlalu umum, kabur, dan bercelaru yang telah membawa maksud yang berbeza-beza dan menampung pelbagai dimensi pembangunan mengikut selera sesiapa sahaja yang mentafsirkannya (Cohen, 1980; Fuguitt, 1979; Lea, 1980). Ini bermakna setiap agensi pembangunan yang melaksanakan sesuatu program "pembangunan desa bersepadu" itu mungkin mempunyai tafsiran-tafsiran sendiri sesuai dengan kepentingan dan objektif organisasi masing-masing, yang tidak semestinya seialiran dengan kehendak dan permasalahan kumpulan sasaran program itu sendiri atau dengan matlamat penghapusan kemiskinan, Fuguitt umpamanya menyatakan:

Kadang-kadang istilah ini digunakan untuk menggambarkan usaha membantu para petani miskin serta juga petani yang terlibat dalam pertanian dagangan secara besar-besaran; tafsiran yang lainnya pula mengajak kita memberi perhatian kepada

sektor pertanian bersama lain-lain sektor ekonomi; yang satu lagi pula memberi fokus kepada kedua-dua sumber manusia dan sumber alam; namun satu tafsiran lain pula merujuk kepada kawasan desa dan bandar dalam konteks sesuatu wilayah (1979 : 2).

Jadi makna istilah "bersepadu" membawa berbagai-bagai erti. Dalam kecelaruan tafsiran itu, Lea (1980 : 17) dan Cohen (1980 : 201-202) bagaimanapun berpendapat ada beberapa perkara pokok yang mendasari konsep tersebut, yakni:

- a. Peningkatan taraf hidup rakyat supaya dapat menjamin mereka dengan keperluan-keperluan asasi serta menuju ke arah kehidupan yang lebih sempurna, meliputi pengurangan jurang ketidaksamaan dalam pendapatan, pembahagian tanah dan kuasa politik.
- b. Menjadikan kawasan desa lebih produktif dan kurang terdedah kepada bencana-bencana alam, kemiskinan dan eksploitasi supaya wujud pertalian yang lebih bermakna dengan lain-lain bahagian dalam ekonomi wilayah, nasional dan antarabangsa.
- c. Memastikan agar proses pembangunan itu bersifat kembang-sendiri serta melibatkan rakyat terbanyak (termasuk pengalakan ke arah jayadiri dan penglibatan ramai dalam perancangan), dan
- d. Menggalakkan disentralisasi pentadbiran supaya pihak berkuasa setempat mempunyai autonomi yang seluas mungkin, di samping meningkatkan lagi penyelarasan di kalangan berbagai-bagai agensi yang terlibat secara langsung atau tidak dalam pembangunan setempat.

Oleh itu istilah "pembangunan desa bersepadu" dihubungkan kepada berbagai-bagai dimensi pembangunan serta perancangan yang boleh mewujudkan satu kawasan desa yang lebih dinamik untuk memenuhi kehendak penduduk setempat secara khusus serta juga negara pada amnya. Jadi, kejayaan strategi tersebut memerlukan penyertaan berbagai pihak secara berkesan serta pengwujudan dasar-dasar tertentu sebagai program penyokong rancangan berkenaan. Oleh tujuan itu elok kalau diperhatikan pendekatan yang dipelopori oleh Bank Dunia.

STRATEGI BANK DUNIA

Sebelum kita meninjau strategi operasional Bank Dunia, elok kalau diperdalamkan sedikit lagi pendekatan pembangunan desa Bank itu supaya kita dapat memahami dengan lebih jelas konteks dalam mana sesuatu strategi itu dirancang serta dilaksanakan. Bagi Bank Dunia konsep utama pembangunan desa meliputi:

... satu proses di mana kemiskinan desa dapat dibanteras dengan pertambahan berterusan dalam produktiviti dan pendapatan tenaga pekerja dan keluarga desa yang berpendapatan rendah. Keutamaan diberikan ke atas peningkatan hasil pengeluaran dan pendapatan walaupun dalam konteks strategi pembangunan desa yang lebih menyeluruh adalah baik, malah sememangnya diperlukan pengagihan semula pendapatan semasa dan harta benda yang terdapat supaya aktiviti pengeluaran dapat dirangkaikan dengan objektif-objektif pembahagian atau keadilan (1975 : 17).

Jadi matlamat utama strategi pembangunan desa Bank Dunia ialah peningkatan daya pengeluaran dalam konteks struktur sosial dan ekonomi yang wujud di kawasan desa. Untuk tujuan tersebut kumpulan-kumpulan sasaran desa perlu dikenalpasti di kalangan penduduk miskin supaya langkah yang khusus dapat diambil bagi tujuan meninggikan pendapatan dan pengeluaran. Seperti yang dinyatakan lebih awal, Bank Dunia menganggap bahawa idea mengenai kumpulan sasaran itu amat penting sekali dan merupakan akar umbi pendekatan pembangunan kerana ia mengajak kita memberi satu fokus ke atas kumpulan-kumpulan yang memerlukan bantuan atau pembelaan dari segi tindakan dasar dan program khusus. Dengan itu, selain daripada usaha peningkatan pendapatan dan pengeluaran, maka kemudahan-kemudahan serta perkhidmatan-perkhidmatan minimum dapat dibekalkan secara lebih khusus kepada mereka. Namun demikian Bank Dunia menegaskan bahawa di samping itu, adalah wajar kalau kepentingan umum kesemua penduduk di kawasan berkenaan tidak diabaikan kerana:

Di banyak negara, pengelakan tentangan daripada sebahagian anggota masyarakat yang kuat dan berpengaruh amat penting sekiranya sesuatu program itu tidak mahu diperlemahkan oleh gangguan dalaman. Untuk menjamin faedah yang berterusan kepada golongan miskin, perancangan sesuatu program itu perlu mengambil kira sistem sosial yang wujud dalam masyarakat (1975 : 40).

Mengulas tentang perkara ini, Brara (1983) mengatakan bahawa pendirian serupa itu diambil kerana Bank Dunia cuba bersifat "praktikal" dan tidak "idealis" supaya program-program pembangunan desa dapat berjalan dengan lancar; bebas daripada sekatan serta gangguan pihak tuan-tuan tanah besar dan elit yang berkepentingan. Justeru itu, apa jua langkah yang boleh ditafsirkan "radikal" hanya akan dilaksanakan setakat yang tidak akan menjejaskan pencapaian matlamat asal peningkatan pendapatan dan hasil pengeluaran kumpulan sasaran. Keperihatinan kepada realisme politik serupa inilah yang menyebabkan Bank Dunia tidak meletakkan strategi berbentuk reformis seperti pembahagian semula tanah dan harta benda sebagai senjata utama dalam

pendekatan pembangunan desanya walaupun ia sedar bahawa halangan-halangan struktural sepatutnya diberi perhatian dalam menjamin pengagihan faedah pembangunan yang lebih seimbang. Seperti kata Fredericks (1978 : 68), keadilan sengaja tidak diletakkan sebagai satu matlamat dasar yang utama Bank Dunia.

Oleh itu Bank Dunia menekankan bahawa strategi pembangunan desa yang berjaya dan berkesan memerlukan ramuan berbagai aktiviti ekonomi dan sosial yang bersesuaian dengan keadaan setempat. Dan oleh kerana setiap kumpulan sasaran menghadapi masalah-masalah khusus serta potensi-potensi yang berlainan maka program-program yang berbeza perlu dirancang. Di samping itu oleh kerana setiap negara mempunyai sejarah dan suasana serta potensi ekonomi, sosial dan politik yang tidak sama, maka Bank Dunia menekankan bahawa tidak mungkin adanya "formula sejagat" atau rentetan aktiviti yang sama bagi semua negara. Namun demikian prinsipnya adalah sama, yakni: *peningkatan pendapatan dan daya pengeluaran di kalangan penduduk miskin, atau dengan lain perkataan - menjadikan golongan miskin lebih produktif*. Jadi pendekatan utama strategi pembangunan desa Bank Dunia ialah dengan membuat penyesuaian-penyesuaian yang perlu supaya modal-modal yang dilaburkan di kawasan desa dapat mempercepatkan pencapaian objektif di atas.

Dalam hal ini, Bank Dunia memberi tiga garis panduan umum bagi semua projek, yakni:

- a. projek-projek yang dilaksanakan hendaklah membawa keuntungan kepada sebahagian besar penduduk, di mana 50 peratus atau lebih daripada faedah langsung projek tersebut harus sampai kepada individu atau keluarga berpendapatan rendah,
- b. pendekatan projek perlulah bersifat komprehensif, dan
- c. kos pembiayaan projek dibandingkan dengan bilangan orang yang menerima faedah hendaklah rendah supaya projek yang seumpamanya dapat dilancarkan di tempat-tempat lain.

Inilah ciri-ciri utama yang mewarnakan projek-projek "gaya baru" Bank Dunia (Ayres, 1983 : 95). Dalam hal ini, Bank Dunia telah membentangkan tiga pendekatan utama strategi pembangunan desa dalam Kertas Sektor "Pembangunan Desa"nya (1975), yakni: pembekalan input minimum; pendekatan komprehensif, dan program-program sektor dan khas.

Walaupun pendekatan-pendekatan ini dikira tergolong dalam konteks strategi berhaluan-kemiskinan, kita menganggap bahawa hanya "pendekatan komprehensif" sahaja yang lebih bertepatan dengan konsep "pembangunan

desa bersepadu".⁸ Dalam pendekatan ini penekanan diberikan kepada bekalan umum input-input serta perkhidmatan dan kemudahan secara menyeluruh ("bungkusan maksimum") ke atas sesuatu kawasan sasaran. Pendekatan ini juga dilabel sebagai Skim Pembangunan Kawasan di mana agensi khusus bagi sesuatu kawasan ditubuhkan bagi merancang program-program pembangunan atau menyelaraskan bekalan berbagai input, kemudahan, dan perkhidmatan ke kawasan tersebut secara bersepadu.

Pengecilan fokus ke atas sesuatu kawasan khusus dapat memudahkan sasaran ke atas kelompok-kelompok tertentu serta menyesuaikan penggubalan strategi yang lebih khusus serta bertepatan dengan masalah dan potensi kawasan berkenaan. Dengan menyempitkan sasaran ke kawasan tertentu, maka banyak projek dapat dirancang secara yang lebih berpadu yang sokong menyokong ke arah pencapaian sesuatu matlamat umum seperti peningkatan pendapatan atau daya pengeluaran kelompok atau kawasan sasaran. Contoh lazim projek serupa ini ialah rancangan pembangunan *in situ*, program penempatan dan pembangunan tanah, atau rancangan pembangunan wilayah (seperti skim-skim FELDA, FELCRA, DARA, atau Projek Pembangunan Pertanian Bersepadu di Malaysia).

Pendekatan yang satu lagi ialah menerusi bekalan input minimum atau "Pendekatan Bungkusan Minimum". Dalam pendekatan ini kemudahan dan perkhidmatan tertentu seperti kredit, baja kimia, jalan taliair, pasaran, pengembangan, dan yang seumpamanya dibekalkan secara "bungkusan" bertujuan untuk meningkatkan hasil pengeluaran kumpulan atau kawasan sasaran yang telah dikenalpasti. Tetapi asalkan matlamat utama boleh dicapai, maka Bank Dunia akan seboleh-bolehnya membekalkan input-input dan kemudahan-kemudahan di paras yang minimum supaya sumber-sumber yang ada dapat dilaburkan ke kawasan yang lebih luas, daripada penumpuan ke atas kawasan dan kumpulan yang terbatas sahaja, justeru itu, dilabel sebagai pendekatan "bungkusan minimum".

Menurut Fredericks (1978 : 96), pendekatan serupa ini lebih sesuai sekiranya matlamat utama pembangunan desa ialah peningkatan daya pengeluaran tanpa perubahan-perubahan struktural seperti program-program bercorak reformis yang telah dijalankan di beberapa negara Asia.

Ketiganya ialah pendekatan yang menekankan kepada bekalan sesuatu input (seperti benih-benih baru atau baja kimia) atau kemudahan atau perkhidmatan (pemasaran, kredit pengeluaran, kesihatan, pelajaran, latihan, dan sebagainya) ke seluruh negara, terutamanya ke atas kawasan-kawasan terpilih yang telah dikenalpasti.

Bagaimanapun, tanpa merumuskan secara muktamad mana-mana pendekatan yang lebih berkesan, Bank Dunia menegaskan bahawa kita tidak boleh menyatakan secara konkrit sesuatu program itu lebih baik daripada yang lain kerana strategi-strategi yang berkesan memerlukan beberapa program atau projek yang saling menyokong antara satu sama lain di sesuatu kawasan atau ke atas kumpulan-kumpulan sasaran berkenaan.

STRATEGI PEMBANGUNAN DESA BERHALUAN KEMISKINAN: SATU KRITIK

Berdasarkan perbincangan yang telah dibentangkan di atas, kita dapati bahawa sasaran utama strategi pembangunan desa ialah "petani kecil". Bagaimanapun, takrif "petani kecil" tidak begitu jelas. Ia meliputi sebahagian besar penduduk desa, kecuali barangkali mereka yang mengusahakan ladang secara besar-besaran. Tetapi masalahnya di sini, anggota masyarakat desa adalah bersifat heterogen di mana di kalangan golongan miskin sekalipun, mereka boleh dibahagikan kepada lebih daripada satu kelas. Jadi dengan menumpukan perhatian kepada satu kumpulan "petani kecil" secara umumnya seperti yang lazim dilakukan oleh agensi-agensi pembangunan antarabangsa adalah tidak memadai melainkan dinyatakan dengan lebih khusus kumpulan-kumpulan mana di kalangan petani kecil yang dimaksudkan itu.

Apabila sesuatu program itu dihalakan kepada "petani kecil" sebagai satu kelompok homogen, tanpa didiskriminasikan ke arah kelompok-kelompok yang lebih miskin dan lebih memerlukannya, maka tidak hairanlah faedah-faedah yang diagihkan tidak seimbang antara satu golongan dengan yang lain. Dalam hal ini ada dua komen awal yang boleh dibuat mengenai pendekatan pembangunan desa berhaluan kemiskinan itu:

Pertama: Walaupun pendekatan pembangunan desa "berhaluan-kemiskinan" mengakui keperluan kepada perubahan struktural sumber-sumber ekonomi seperti tanah umpamanya (Bank Dunia, 1975), tetapi tekanan sebenar program-program yang dijalankan lebih tertumpu kepada usaha memesatkan pertumbuhan ekonomi desa. Konsepsi "melawan kemiskinan" atau peperangan secara langsung ke atas kemiskinan" seperti yang ditunjukkan oleh program berhaluan-kemiskinan telah ditafsirkan sebagai *strategi pengubahsuaian* pelaburan menerusi pembekalan bungkusan teknologi kepada kumpulan sasaran tertentu. Perhatian yang diberikan bukan ke arah pembahagian semula sumber-sumber ekonomi seperti tanah umpamanya supaya pengagihan faedah kelak dapat diseratakan. Tetapi ia lebih menekankan kepada tiga perkara utama, yakni peningkatan produktiviti ladang-ladang yang diusahakan oleh petani-petani kecil; penambahan peluang-peluang pekerjaan; dan pengwujudan corak-corak pengeluaran yang boleh memberikan faedah kepada golongan miskin dalam struktur sosial yang wujud. Ia tidak memberi keutamaan kepada perombakan atau transformasi struktur sosial yang selama ini menghalang pengagihan

faedah yang serata di kalangan berbagai-bagai kelompok petani di desa. Justeru itu, keutamaan ke atas "pertumbuhan ekonomi" dikekalkan. Campur tangan pihak pemerintah dibataskan setakat memastikan agar dalam struktur sosial yang wujud (di mana penduduk desa kekal dengan status ekonomi masing-masing) faedah daripada pertumbuhan ekonomi akan mengalir kepada semua pihak. Dalam konteks ini, walau apa pun peluang mobiliti yang wujud, ia hanya akan membantu segolongan kecil sahaja kelompok miskin (Retzalf, 1978). Ini ialah kerana dalam konteks strategi pembangunan desa yang menekankan kepada bekalan bungkusan kemudahan perkhidmatan dan teknologi, maka golongan petani "progresif" (yang juga termasuk dalam kategori petani kecil) akan berpeluang menagih faedah yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok petani dan penyewa marginal serta buruh-buruh pertanian yang tidak bertanah. Sebabnya sudah jelas kerana golongan petani "progresif" tadi mempunyai sumber ekonomi dan politik yang lebih kukuh untuk menggunakan segala faedah yang disalurkan oleh pemerintah.

Kedua: Seperti yang telah ditekankan di atas, agensi-agensi pembangunan (antarabangsa atau nasional) sering *mencampur aduk di antara kumpulan miskin dengan petani kecil*. Kerana petani kecil itu lazimnya terlibat secara terus di dalam aktiviti perladangan (sama ada di atas tanah sendiri atau disewa), maka takrifan serupa ini, walaupun meliputi golongan petani dan penyewa marginal, ia terus mengabaikan golongan buruh yang tidak bertanah.⁹ Sebagai contoh bekalan perairan; bekalan input, seperti benih-benih bermutu, baja kimia, dan racun-racun serangga; kemudahan kredit pengeluaran; penubuhan persatuan-persatuan peladang, pengemasan saluran pasaran, serta yang seumpamanya hanya akan memberi keuntungan langsung kepada golongan yang mengusahakan ladang. Bagi buruh-buruh pertanian miskin, segala kemudahan dan perkhidmatan tersebut tidak bermakna kerana mereka hanya mengambil upah dan tidak mengusahakan mana-mana ladang. Apa yang mereka pentingkan ialah memastikan supaya kerja-kerja upahan terus diperolehi. Jadi, secara langsung atau tidak, pendekatan serupa itu mengandaikan bahawa faedah-faedah pembangunan akan turut melimpah kepada buruh-buruh tersebut dalam bentuk pertambahan peluang-peluang pekerjaan di kawasan desa apabila roda pertumbuhan ekonomi berjalan laju. Justeru itu, mekanisme "pengaliran ke bawah" yang mendasari strategi pertumbuhan ekonomi dalam dekad 1960-an masih lagi dipertahankan walaupun program baru ini sepatutnya digubal sebagai jalan keluar kepada kegagalan strategi lama yang mengabaikan persoalan pengagihan dan kebajikan golongan miskin.

Pendekatan yang sama terbukti tidak berjaya pada masa yang lalu. Oleh itu tidak ada asas yang meyakinkan bahawa pendekatan serupa itu yang terkandung dalam strategi pembangunan desa berhaluan-kemiskinan akan dapat mengatasi masalah kemiskinan dan ketidaksamaan di kawasan desa. Dari segi operasionalnya, strategi tersebut tidak memberi penekanan utama kepada

✓
halangan-halangan struktural yang memesongkan faedah pembangunan daripada golongan miskin kepada lain-lain kelompok bukan-miskin.

Di kawasan desa sebenarnya, terdapat sebilangan besar penduduk yang sama ada tidak bertanah atau mengusahakan aktiviti pertanian di atas tanah yang terlalu kecil atau marginal. Pada golongan ini apa yang penting adalah strategi-strategi yang boleh membantu menambahkan keluasan tanah yang dikerjakan kerana inilah halangan struktural utama yang mempengaruhi serta menentukan taraf kehidupan mereka. Bagi yang tidak bertanah pula, sama ada usaha-usaha dibuat supaya tanah-tanah, terutama daripada ladang-ladang yang besar dibahagikan kepada mereka, atau sekurang-kurangnya mereka dilibatkan dalam berbagai-bagai usaha produktif yang menjamin kadar upahan yang lebih berpatutan serta peluang kerja yang berterusan. Dengan lain perkataan satu program komprehensif yang mengandungi unsur-unsur reformis amat diperlukan sekali. Dari tinjauan ke atas program-program "pembangunan komuniti" dan "revolusi hijau"¹⁰ didapati ketiadaan unsur-unsur serupa itu jugalah yang mengagalkan pembahagian faedah yang lebih serata di kalangan berbagai-bagai kelompok desa. Walaupun dari segi teorinya ada ruang untuk aktiviti-aktiviti bercorak reformis, dari segi praktiknya program pembangunan desa berhaluan-kemiskinan tidak memberi keutamaan langsung kepada persoalan tersebut. Pada masa yang sama terdapat juga kelompok elit desa yang mempunyai kedudukan ekonomi, sosial dan politik yang agak kuat yang berkeupayaan mempengaruhi arah haluan aktiviti pembangunan agar secocok dengan kepentingan sendiri bagi mengaut faedah yang banyak daripada program-program serta projek-projek yang dijalankan. Jadi dalam keadaan serupa ini, betapa pesat sekali pun ekonomi berkembang, maka taraf kehidupan petani dan penyewa marginal serta buruh-buruh tidak bertanah tidak mungkin meningkat maju.

Pada umumnya, kumpulan sasaran ditakrifkan dalam konteks ruang atau kawasan. Ini bermakna, dengan menumpukan usaha ke atas kawasan yang dikira mempunyai ramai golongan miskin, atau yang mempunyai insiden kemiskinan yang tinggi, maka pihak kerajaan menganggap bahawa ramai golongan miskin akan mendapat faedah daripada program yang dilancarkan itu. Sehubungan dengan itu, Lappe, Collins dan Kinley menyaoal:

Bagaimanakah sesuatu agensi itu menyatakan bahawa ramai sekali golongan miskin yang menerima faedah daripada projek-projek yang dijalankan apabila mereka hendak melancarkan sesuatu projek? Jawapannya agak mudah. Selalunya mereka menghitung semua penduduk yang tinggal di "kawasan projek" berkenaan. Rasionalnya ialah, kedua-dua golongan petani kecil dan besar boleh mendapatkan faedah daripada input-input pertanian moden berdasarkan keluasan tanah yang dimiliki. Kemudian bagaimana pula dengan yang tidak

bertanah? Teori mereka pula menyatakan bahawa golongan yang tidak bertanah akan mempunyai peluang kerja yang lebih banyak kerana input-input pertanian itu akan meningkatkan produktiviti yang tinggi (1980 : 56).

Kemudian Dunham pula mengingatkan bahawa:

Tulisan-tulisan Bank Dunia dan lain-lain institusi serupa itu menunjukkan seolah-olah mereka tahu siapa, sebenarnya "petani kecil" itu. "Petani kecil" tadi ... dikeluarkan dari konteks agraria yang sebenarnya. Mereka tidak begitu berminat dengan konteks sejarah kemunculan petani-petani tadi, atau dengan suasana politik di mana dasar-dasar "petani kecil" tadi dapat (atau tidak dapat) dilaksanakan. Dalam nada optimis pandangan Bank Dunia untuk melaksanakan dasar-dasar petani-kecil "berhaluan-kesaksamaan" itu, mereka lupa akan benteng-benteng halangan yang terdapat pada pola pemilikan dan peraturan hakmilik tanah, serta struktur kuasa politik setempat yang ada. Petani kecil telah dilabelkan sebagai sasaran bantuan pembangunan, tetapi terdapat banyak perbezaan dalam takrif saiz tanah antara sebuah negara dengan negara yang lain (atau satu daerah dengan daerah yang lain) sehinggakan sukar untuk mendapat kata sepakat dalam mentafsirkan dasar abstrak membantu "pengeluar kecil" tadi (1982 : 139).

Jadi penyelimutan berbagai-bagai lapisan masyarakat ke dalam satu kelompok "petani kecil" tanpa mengambil kira pelbagai masalah dan keadaan yang dihadapi oleh sesuatu kumpulan kecil dalam kelompok "petani kecil" itu nyata sekali kurang wajar. Walaupun dari segi praktiknya ia bukan satu usaha yang mudah dilakukan, namun dengan mengabaikan masalah tersebut, apa yang mampu dilahirkan hanyalah satu pendekatan bercorak simplistik. Inilah di antara ciri utama pendekatan Bank Dunia di mana seperti kata Ayres:

Bagi kebanyakan projek pembangunan desa Bank Dunia, penerima-penerima utama faedah projek adalah petani-petani yang memiliki atau mengusahakan ladang secara kecil-kecilan. Boleh dikatakan tidak ada langsung projek yang ditujukan kepada penduduk desa yang tidak bertanah, dan projek-projek yang dilaksanakan juga tidak diorientasikan kepada penyewa-penyewa, pemajak-pemajak atau petani-petani yang menumpang kerja bukan atas tanah sendiri.

Fokus ke atas peladang pengusaha-pemilik sebagai sasaran utama juga bermakna bahawa projek-projek yang dijalankan

tidak mungkin dapat membantu "yang paling miskin di kalangan yang miskin". Walaupun miskin, taraf ekonomi peladang pengusaha-pemilik ini adalah lebih baik dari lain-lain golongan tadi (1984 : 95).

Menurut Ayres, projek pertama Bank Dunia di Brazil, yakni Projek Rio Grande Norte, adalah satu contoh yang tepat di mana pendekatan serupa ini dilaksanakan. Dalam projek ini, Bank Dunia menyatakan bahawa kumpulan sasaran yang boleh "dihubungi terus" terdiri daripada 15,000 keluarga petani, di mana kebanyakan adalah pemilik-pengusaha yang mewakili tidak sampai 20 peratus penduduk kawasan berkenaan. Tetapi di kawasan yang sama terdapat kira-kira 35 peratus penduduk yang terdiri daripada buruh-buruh pertanian di mana laporan projek Bank Dunia itu menyatakan bahawa bagi mereka: "kumpulan-kumpulan ini diharapkan akan mendapat faedah secara tidak langsung". Kemudian bagi 20 peratus lagi penduduk di kawasan yang sama yang terdiri daripada pemajak-pemajak ladang, laporan projek Bank Dunia pula mengakui bahawa adalah sukar untuk menjamin yang mereka akan turut menerima faedah daripada projek yang dijalankan itu.

Inilah satu contoh klasik program untuk "petani kecil" yang hanya memberi faedah terus kepada petani-petani yang bertanah - "pemilik-pengusaha", manakala sebahagian besar yang lain yang kita takrifkan sebagai "petani dan penyewa marginal" hanya menerima tempiasan faedah sahaja. Oleh itu, apabila sesuatu projek itu digubalkan tanpa memberi fokus yang khusus kepada kelompok-kelompok marginal desa, maka lazimnya segala input, kemudahan dan perkhidmatan akan dimonopoli oleh kumpulan-kumpulan "petani kecil" yang lain serta elit-elit desa. Inilah satu kelemahan besar projek "gaya baru" Bank Dunia serta lain-lain agensi pembangunan antarabangsa yang pada asalnya dirancang untuk membanteras kemiskinan desa. Sebaliknya keberkesanannya dalam menghapus kemiskinan terjejas sementara ketidaksamaan pendapatan desa semakin melebar.

Dalam mengkritik pendekatan tersebut, kita tidak menafikan bahawa kawasan paling mundur memerlukan tumpuan yang lebih dalam program pembangunan supaya ketidaksamaan kawasan atau wilayah dalam sesebuah negara itu dapat diperkecilkan. Namun demikian, ini juga tidak bermakna bahawa apabila usaha ditumpukan ke kawasan yang termundur, maka secara automatisnya, majoriti penduduk miskin (walaupun tidak semestinya kesemua penduduk miskin) akan menerima faedah daripada program-program yang dilaksanakan, melainkan usaha dibuat dengan bersungguh supaya projek-projek yang dijalankan benar-benar memihak kepada kumpulan marginal dan didiskriminasi-kan untuk faedah mereka.

Secara tidak langsung, ini disahkan oleh kajian-kajian ILO yang telah dijalankan di beberapa negara di benua Asia dan Afrika. Satu kajian ke atas

14 buah negara Asia¹¹ menunjukkan bahawa di kebanyakan kawasan desa, ketidaksamaan pendapatan semakin meningkat dan bahagian agregat pendapatan dan penggunaan penduduk lapisan bawahan semakin menurun walaupun di dalam keadaan di mana ekonomi semakin berkembang maju. Kajian itu mendapati semua negara mempunyai pola pembahagian tanah yang tidak serata serta kelas-kelas desa yang amat heterogen (ILO, 1977). Penemuan yang sama juga didapati oleh kajian kedua ILO di sembilan buah negara Afrika (Ghai dan Radwan, 1983). Dalam kajian ketiganya yang bersifat teoritis pula, ILO membincangkan pertalian di antara sistem agraria¹² dan pembangunan desa (Ghai *et.al.*, 1979) dengan meninjau pencapaian organisasi dan institusi pertanian di sembilan buah negara yang mengamalkan berbagai-bagai bentuk sistem ekonomi dan politik. Darpada negara-negara yang dikaji, tiga negara iaitu Bangladesh, India dan Korea Selatan mengamalkan sistem pertanian bercorak kapitalis.¹³ Hasil kajian menunjukkan bahawa dalam sistem di mana ladang-ladang adalah milikan individu, salah satu syarat penting untuk menjamin pertumbuhan ekonomi yang lebih adil ialah wujudnya pembahagian tanah yang lebih saksama atau satu reformasi agraria yang dilaksanakan dengan berkesan. Sebagai contoh mereka mengutarakan kes Korea Selatan yang telah menjalankan satu program reformasi tanah yang menyeluruh. Dibandungkan dengan negara India dan Bangladesh di mana ketidaksamaan pembahagian tanah amat menonjol sekali, boleh dikatakan bahawa Korea Selatan telah dapat mengatasi masalah kemiskinan desa sepenuhnya. Disebaliknya pula, insiden kemiskinan desa di India dan Bangladesh semakin meningkat.

RUMUSAN

Perbincangan di atas jelas menunjukkan bahawa tidak ada perbezaan kualitatif di antara strategi pembangunan desa "gaya baru" Bank Dunia dengan strategi pembangunan desa sebelumnya. Walaupun ia bermula dengan satu titik tolak yang betul dalam erti kata bahawa satu pendekatan baru diperlukan bagi memberkesani program pembanterasan kemiskinan desa di ND3, dan justeru itu lahirlah apa yang dinamakan program "pembangunan desa berhaluan-kemiskinan" atau "program pembangunan desa bersepadu", namun intipati sebenar program yang dilaksanakan masih terperangkap di dalam kerangka yang sedia ada. Walaupun ia bersandarkan kepada konsep "kumpulan sasaran", pentafsiran kelompok-kelompok sasaran masih belum jelas. Ini ialah kerana kegagalan program sebelumnya untuk menembusi kumpulan "petani kecil" telah mempengaruhi penggubal pembangunan desa untuk memberi fokus yang terlalu longgar kepada kumpulan "petani kecil". Program tersebut tidak menunjukkan kepekaan langsung bahawa di kalangan petani kecil itu sendiri terdapat pelbagai sub-kelompok kecil yang berbeza-beza dari segi masalah yang dihadapi serta penyelesaian yang diperlukan. Di samping itu, dalam keghairahannya untuk mewujudkan program-program yang bersifat praktikal dan operasional dengan keadaan yang wujud di ND3, seperti yang ditunjukkan oleh

Bank Dunia, tembok-tembok atau halangan-halangan yang bersifat struktural diabaikan terus.

Justeru itu, kita harus mempersoalkan semula asas-asas yang mendasari strategi pembangunan desa bersepadu itu. Selagi ia tidak mengambil kira halangan-halangan struktural yang mendasari permasalahan pembangunan desa ND3; selagi ia tidak memberi ruang kepada sifat heterogen penduduk desa; selagi ia menyamakan "petani kecil" dengan "penduduk miskin" secara umumnya, betapa komprehensif sekalipun program yang dijalankan, maka selagi itulah keberkesanannya akan senantiasa dipersoalkan. Jadi ini bermakna, falsafah serta pendekatan pembangunan desa yang bersifat teknokratik yang masih dominan di ND3 itu perlu dikaji semula. Oleh kerana makalah ini tidak bertujuan untuk meninjau pendekatan-pendekatan alternatif strategi pembangunan desa - seperti pendekatan-pendekatan reformis dan revolusioner - maka kita tidak dapat membuat kesimpulan bahawa strategi alternatif tersebut merupakan jawapan yang tepat (atau sebaliknya) kepada ND3. Tetapi apa yang boleh dirumuskan di sini ialah, sekiranya semata-mata atas alasan-alasan yang bersifat doktrinal, maka kelemahan-kelemahan yang terdapat pada pendekatan yang bersifat teknokratik itu tidak patut dijadikan sebab untuk kita menolaknya secara menyeluruh. Dalam hal ini, penulis berpendirian yang agak konservatif dengan berpendapat adalah lebih baik bagi kita untuk memperbaiki strategi yang ada daripada memperkenalkan strategi alternatif secara mendadak. Ini ialah kerana realiti pelaksanaan program pembangunan yang terdapat di ND3 tidak semudah itu untuk kita menggantikan sesuatu pendekatan dengan pendekatan yang lain melainkan secara evolusioner, kerana ia turut melibatkan perubahan yang bersifat transformasi menyeluruh kepada sistem ekonomi dan politik itu sendiri. Ini memakan masa serta memerlukan kesabaran yang bersungguh-sungguh.

NOTA

- ¹ Salah satu sebab mengapa persoalan serupa ini ditimbulkan ialah kerana kesangsian beberapa pihak ke atas keupayaan membanteras kemiskinan sekiranya pertumbuhan ekonomi masih diberi keutamaan. Perkara ini wujud kerana rekod pertumbuhan ekonomi yang terdapat dalam Dekad Pertama Pembangunan (1960-an) dengan jelas menunjukkan bahawa walaupun kebanyakan negara membangun melalui tahap pertumbuhan ekonomi yang amat pesat, masalah kemiskinan semakin runcing. Lihat sebagai contoh Morawetz (1977).
- ² Definasi atau kategori "kumpulan sasaran" itu diasaskan kepada "access" anggota kumpulan tersebut kepada harta-harta yang boleh mendatangkan pendapatan serta jenis-jenis pekerjaan produktif.

- ³ Satu laporan yang membandingkan pengeluaran bagi satu-satu hektar di atas ladang kurang daripada 5 hektar dengan ladang seluas 20 hektar atau lebih mendapati bahawa di banyak negara (seperti Brazil, Colombia, India, Iraq, Liberia dan Pakistan) unit-unit ladang kecil menonjolkan pencapaian daya pengeluaran yang lebih besar (Eckholm, 1979 : 17). Kemudian satu kajian mendalam oleh Bank Dunia ke atas 6 buah negara (Brazil, Colombia, India, Malaysia, Pakistan dan Filipina) mendapati bahawa pengeluaran pertanian negara dapat ditingkatkan dengan banyak (dari 19 peratus di India hingga ke 49 peratus di Pakistan) sekiranya terdapat peralihan ke arah ladang yang lebih kecil di negara-negara berkenaan (Berry dan Cline, 1979).
- ⁴ Ada dua kritikan utama ke atas hipotesis ini. Pertama sekali, Ghatak dan Ingersent (1984 : 140) menyatakan bahawa selepas pengenalan teknologi pertanian baru ikutan daripada perkembangan program "revolusi hijau", perbezaan daya pengeluaran antara ladang kecil dan besar bagaimanapun semakin mengecil kerana teknologi baru telah dapat digunakan dengan begitu optimum sekali, termasuk oleh petani besar. Justeru fenomena daya pengeluaran rendah di kalangan ladang besar hanya tepat kepada sistem perladangan tradisional sahaja. Kritikan keduanya yang berbentuk konseptual telah diutarakan oleh Patnaik (1979) yang mempersoalkan konsep "petani miskin yang cekap". Patnaik menekankan bahawa petani-petani kecil miskin sebenarnya terpaksa mengeksploit habis-habisan segala sumber pengeluaran yang ada pada mereka semata-mata untuk kelangsungan hidup anggota keluarga. Justeru ia tidak ada kena mengena dengan sifat "cekap" seperti yang ditakrifkan oleh ahli-ahli ekonomi.
- ⁵ Mosher (1966) mengupas masalah pembangunan desa *dengan merujuk kepada faktor-faktor "perlu" (essentials) seperti pasaran, teknologi, bekalan setempat, insentif pengeluaran serta pengangkutan; dan "penggalak" (accelerators) seperti pendidikan, kredit pengeluaran, tindakan berkumpulan, pengluasan tanah pertanian, dan perancangan dalam mengembangkan ekonomi pertanian dan desa.
- ⁶ Cadangan tersebut mendasari "Program Pembangunan Intensif Daerah" terutama mulai awal tahun 1970-an. Lihat Bose dan Vashist (1980).
- ⁷ Sebagai contoh lihat Resolusi-resolusi 903 [XXXIV], 1139 [XLI] dan 2436 [XXIII] serta 2681 [XXVI] Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu yang menekankan kepada pendekatan pembangunan yang berpadu (unified) serta bersepadu (integrated).

⁸ Dalam hal ini, Rondinelli dan Ruddle (1978 : 482) menyatakan bahwa, walaupun Bank Dunia telah membincang masalah pembangunan desa dengan agak terperinci, cadangan strategi yang dikemukakan tidak begitu menyeruluh.

⁹ Lihat Esman, 1978.

¹⁰ Lihat Shukri Abdullah, dalam percetakan.

¹¹ Iaitu Punjab, Uttar Pradesh, Bihar dan Tamil Naidu di India; serta Bangladesh, dan Pulau Jawa (Indonesia); Pakistan, Semenanjung Malaysia; dan Sri Lanka.

¹² Konsep "sistem agraria" dihubungkan dengan pertanian yang wujud di antara empat elemen utama, yakni (a) pola pemilikan tanah; (b) organisasi pengeluaran pertanian; (c) struktur insentif; dan (d) kegiatan pertanian dalam konteks ekonomi secara menyeluruh Lihat Ghai *et.al.*, 1989 : 5.

¹³ Lain-lain negara yang dikaji termasuklah China; Cuba; Wilayah Asia Tengah, Russia - yang menjalankan sistem pertanian komunal; serta Mesir; Guyana; dan Tanzania - yang diletakkan di dalam "kategori pertengahan" di antara sistem kapitalis dan komunis.

RUJUKAN

Abasiekong, F.M. (1982). *Integrated Rural Development in the Third World*, Smithian, N.Y.: Exposition Press.

Adler, J.H. (1977). "Development theory and the Bank's development strategy - a review", *Finance and Development*, 14 : 4, Disember.

Alechina, I. (1982). "The contributions of the United Nations system to formulating development concepts", *Different Theories and Practices of Development*, Paris: UNESCO.

Ayres, R.L. (1983). *Banking on the Poor*, Cambridge, Mass: The MIT Press.

Berry, R.A. dan W.R. Cline (1979). *Agrarian Strucutre and Productivity in Developing Countries*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Boshe P.R. dan V.N. Vashist (1980). *Rural Development and Technology: A Status Report-cum-Bibliography*, New Delhi: Centre for the Study of Sciences, Technology and Development.

Brara, J.S. (1983). *The Political Economy of Rural Development: Strategies for Poverty Alleviation*, New Delhi: Allied Publishers.

Chenery, H. dan lain-lain (1974). *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press.

Cohen, J.M. (1980). "Integrated rural development: clearing the underbush", *Sosiologia Ruralis*, XX: 3.

Dunham, D. (1982). "On the history and political economy of small farmer development policies", *CEPAL Review*, No. 18.

Eckholm, E.P. (1979). "The dispossessed of the earth: land reform and sustainable development", *Worldwatch Paper*, No. 13, Washington D.C.

Enke, S. (1963). *Economics for Development*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Esman, M. (1978). *Landlessness and Near-Landlessness in Developing Countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Fredericks, L.J. (1978). "Comparative studies of goals, processes and strategies of rural development in selected Asian countries", Raksasataya A. dan L.J. Fredericks (disunting), *Training to Meet New challenges*, Vol. 1, Kuala Lumpur: Asian Centre for Development Administration.

Fuguitt, G.V. (1979). "Population movements and Integrated Rural Development", *Sosiologia Ruralis*, XIX: 2/3.

Ghai dan lain-lain (1979). *Agrarian System and Rural Development*, London: Macmillan Press.

Ghai, D. dan S. Radhwan (1983). *Agrarian Policies and Rural Poverty in Africa*, Geneva: ILO.

Ghatak, S. dan K. Ingersent (1984). *Agriculture and Economic Development*, Brighton: Harvester Press.

Griffin, K. (1973). *The Political Economy of Agrarian Change*, London: Macmillan.

Higgins, B. (1961). *Economic Development: Problems, Principles, and Policies*, New York: W.W. Norton & Co.

ILO (1977). *Poverty and Landlessness in Rural Asia*, Geneva: ILO.

Lappe, F.M., J. Collins dan D. Kinley (1980). *Aid as Obstacles*, San Francisco: Institute for Food and Development Policy.

Lea, D.A.M. (1980). "Integrated Rural Development: a concept or rhetoric", *Yagl-Ambu*, 7 : 3.

Leupolt, M. (1977). "Integrated Rural Development: key elements of the Integrated Rural Development Strategy", *Sosiologia Ruralis*, XVIII: 1/2.

Morawetz, D. (1977). *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 - 1975*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mosher, A.T. (1966). *Getting Agricultural Moving*, New York: The Agricultural Development Council.

Nurkse, R. (1958). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York: Oxford University Press.

Patnaik, U. (1979). "Neo-populism and Marxism: the Chayanovian view of the agrarian question and its fundamental fallacy", *Economic and Political Weekly*, XVIII: 10.

Payer, C. (1982). *The World Bank: A Critical Analysis*, New York: Monthly Review Press.

Raisuddin Ahmad (1977). "Agriculture in Integrated Rural Development: a critique", *Food Policy*, 2 : 2.

Retzalff, R.H. (1978). "Structural change: a approach to poverty in Asian rural development:", *Economic and Political Weekly*, 23-30 Desember.

Rondinelli, D. dan K. Ruddle; (1978). "Coping with poverty in international assistance policy: an evaluation of spatially integrated investment strategies", *World Development*, Vol. 6.

Shukri Abdullah. *Pembangunan Desa di Negara Dunia Ketiga*, Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka. (Dalam percetakan).

Staatz, J.M. dan C.L. Eicher (1984). "Agricultural development ideas in historical perspective", Staatz, J.M. and C.L. Eicher (disunting), *Agricultural Development in the Third World*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Waterston, A. (1974). "A viable model for rural development", *Finance and Development*, 11 : 4 Desember.

World Bank (1975). *The Assault on World Poverty*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Yotopoulos, P.A. dan J.B. Nugent (1977). *Economics of Development*, New York: Harper and Row.

Yudelman, M. (1976). "Agriculture in rural development: the experiences of the World Bank", *Food Policy*, 1 : 5.

Zaman, M.A. (1978). "Some experiences in the implementation of Integrated Rural Development (IRD) Programmes", *Journal of Agricultural Administration*, 4.