

Memikir Semula Persoalan Pembangunan Manusia: Antara Teori dengan Realiti Rethinking the Question of Human Development: Between Theory and Reality

ABDUL RAHMAN EMBONG

ABSTRAK

Artikel ini menghujahkan bahawa walaupun persoalan pembangunan mempunyai kesan mendalam dan menjangkau jauh ke atas kehidupan manusia sejagat khususnya rakyat Dunia Ketiga, terdapat pelbagai aliran pemikiran yang bertentangan berhubung dengan konsep, teori, pendekatan dan strategi pembangunan. Pada masa yang sama, terdapat pengalaman dan prestasi pembangunan yang berbeza-beza di kalangan pelbagai negara selama lima puluh tahun lebih ini, dengan sejumlah daripadanya lebih berjaya berbanding negara yang lain. Sungguhpun konsep pembangunan manusia yang diterimapakai oleh Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) sejak 1990 itu adalah satu kemajuan penting dan amat berguna dalam ilmu dan praktik pembangunan, kita perlu melakukan pemikiran semula untuk melihat beberapa masalah atau kepingangan mengenainya dan mencari jalan keluar. Perkembangan terkini khususnya menanjaknya arus globalisasi neoliberal dan pergolakan politik antarabangsa pasca 11 September memberi implikasi bahawa prospek pembangunan manusia agak suram. Namun begitu, kita perlu mengambil pendirian yang optimis dan berusaha mewujudkan persekitaran yang lebih kondusif bagi memajukan pembangunan manusia dan keselamatan insan.

ABSTRACT

This article argues that although the issue of development has a deep and far-reaching impact upon human lives, particularly those in the Third World, there exist conflicting schools of thought with regard to its concept, theories, approaches and strategies. At the same time, the development experience and performance among the various countries in the last fifty years are rather varied, with some of them being more successful than others. The acceptance of human development as a concept since 1990 by the United Nations is undoubtedly an important breakthrough and is highly significant for the field of development studies and practice. However, we still need to rethink the concept namely with regard to some of its shortcomings and seek a way out. While the current international developments namely the upsurge of neoliberal globalisation and the post-September 11 scenario do not forebode well for

human development, we need to maintain optimism and strive to create a more conducive environment to enhance human development and human security.

PENDAHULUAN

Persoalan pembangunan adalah suatu persoalan besar yang mempunyai kesan mendalam dan menjangkau jauh ke atas kehidupan manusia sejagat khususnya rakyat Dunia Ketiga, terutamanya sejak Perang Dunia Kedua lagi. Walau bagaimanapun, terdapat pandangan yang berbeza berhubung dengan konsep, teori, strategi dan pendekatan pembangunan, serta pengalaman yang berbeza di kalangan pelbagai negara dari segi praktik pembangunan. Berdasarkan latar belakang perbezaan mengenai konsep, teori dan pengalaman pembangunan tersebut, konsep ‘pembangunan manusia’ diutarakan dan diterimapakai oleh Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) sejak tahun 1990 untuk mengukur kemajuan ataupun kemunduran pelbagai negara anggotanya.

Makalah ini bertujuan memikirkan semula persoalan pembangunan manusia dengan melihatnya daripada sudut teori dan juga realiti yang wujud di pelbagai negara. Ia terbahagi kepada empat bahagian. Pertama, tinjauan ringkas berhubung konsep pembangunan dan kritikan terhadapnya sehingga akhirnya muncul konsep pembangunan manusia; kedua, perbincangan mengenai beberapa persoalan berhubung dengan konsep pembangunan manusia tersebut; ketiga, harapan dan realiti pembangunan manusia pada awal abad ke-21; dan keempat, kesimpulan ringkas.

PEMBANGUNAN: IMPIAN DAN KENYATAAN

Sesuatu persoalan besar seperti pembangunan perlu diletakkan dalam perspektif sejarah termasuk masa kini, dengan mengambil ingatan bahawa masa kini itu juga adalah sejarah. Mengkaji pembangunan – lebih-lebih lagi untuk memikirkan semula persoalan ini dan melihat hubungan antara teori dengan praktiknya – adalah mustahil tanpa mempunyai perspektif sejarah, terutamanya sejarah ekonomi politik serta sejarah pertarungan ideologi dan perkembangan idea. Dengan berbuat demikian membolehkan kita belajar daripada sejarah untuk menimba pengalaman baik buruknya agar kita dapat menggunakan pengajaran itu dalam menggariskan hari depan yang mudah-mudahan akan menjadi lebih baik.

Persoalan pokok yang menghantui para pengkaji dan pembuat dasar pembangunan serta para intelektual awam dan aktivis untuk suatu masa yang lama ialah: Apakah matlamat akhir pembangunan? Pertumbuhan ekonomi ataupun kesejahteraan umat manusia? Soalan ini kelihatan begitu mudah dan ringkas. Namun, selama kira-kira empat dekad sejak akhir 1940-an – iaitu setelah Presiden

Amerika Syarikat, Harry S. Truman, mengisytiharkan pada Januari 1949 apa yang dikatakan “Zaman Pembangunan” – matlamat pembangunan di pelbagai negara telah tertumpu kepada isu pertumbuhan, manakala kesejahteraan manusia tidak diberi keutamaan sewajarnya. Di bawah pengaruh model pembangunan sistem ekonomi kapitalis Barat, khususnya Amerika Syarikat, para penganjur pembangunan ketika itu percaya bahawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara automatik akan menghasilkan pembangunan yang juga tinggi bagi manusia.

Namun, rekod pembangunan di pelbagai negara Asia, Afrika dan Amerika Latin dalam tempoh itu amat tidak seragam dan nyata sekali tidak menyenangkan. Memang benar di Asia Timur, transformasi ekonomi dan masyarakat telah menjadikan beberapa buah negara di rantau itu sebagai negara industri baru sejak 1980-an, tetapi konteks pertumbuhan rantau berkenaan tidak terpisah daripada strategi Amerika Syarikat yang mahu memastikan negara-negara itu tidak tertarik kepada model blok Timur yang diketuai Soviet Union. Di banyak negara lain, memang terdapat kehairahan dan harapan yang melambung terhadap pembangunan, lebih-lebih lagi apabila Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) mengisytiharkan dekad 1960-an sebagai Dekad Pembangunan Pertama dan 1970-an Dekad Pembangunan Kedua. Walau bagaimanapun, kegagalan agenda pembangunan telah menyemarakkan mendung pesimisme dan kekecewaan di banyak negara bekas tanah jajahan, khususnya di Afrika dan Asia Selatan. Apa yang berlaku ialah sekalipun terdapat pertumbuhan dalam keluaran negara kasar di sejumlah negara, kehidupan sebilangan besar rakyat jelata di negara-negara berkenaan, khususnya di Afrika tidak berubah, malahan menjadi semakin merosot. Strategi ‘kesan titisan ke bawah’ daripada pertumbuhan itu telah gagal dan dasar penyelarasan struktural Dana Kewangan Antarabangsa (IMF) di pelbagai negara telah memburukkan keadaan mereka. Disebabkan kegagalan ini, dekad 1980-an telah dikecam sebagai *the lost decade of development* atau ‘dekad pembangunan yang gagal.

Dari segi pemikiran pembangunan, memang terdapat pengakuan mengenai pentingnya peningkatan taraf hidup manusia serta pembasmian kemiskinan dan kekurangan pendapatan yang dialami oleh golongan 40 peratus terbawah dalam masyarakat. Akan tetapi pemikiran itu masih berat sebelah justeru terperangkap dalam kepompong lama yang tidak melihat manusia sebagai satu keseluruhan dengan menjadikan kesejahteraan manusia sebagai matlamat pembangunan.

Hasil daripada kritikan terhadap pendekatan teknisis yang taksub dengan pertumbuhan tersebut serta bantahan terhadap kegagalan janji pembangunan dalam praktik, maka keadaan mula berubah sejak akhir 1980-an. Konsep Pembangunan Manusia yang diperjuangkan oleh sekumpulan ahli ekonomi yang berpengaruh telah diterimapakai oleh Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB), khususnya United Nations Development Programme (UNDP). Atas inisiatif UNDP, maka pada 1989, Profesor Mahbub ul Haq, pakar ekonomi dari Pakistan yang juga seorang pelopor konsep pembangunan yang bermatlamatkan kesejahteraan

manusia, telah dilantik untuk memimpin kerja bagi penyediaan laporan tahunan yang dipanggil *Human Development Report* mengenai pembangunan manusia di semua negara anggota PBB. Laporan ini buat pertama kalinya dibentangkan pada 1990 bersama dengan Indeks Pembangunan Manusia (HDI).

Dengan perubahan tersebut, ilmu pembangunan serta dasar atau kebijaksanaan pembangunan di pelbagai negara mula menerima hakikat – sekurang-kurangnya pada teorinya – bahawa idea dan praktik pembangunan yang bermatlamatkan pertumbuhan haruslah diubah kepada pembangunan yang bermatlamatkan kesejahteraan manusia dan juga kelestarian alam sekitar. Pembangunan itu pula harus berlandaskan empat prinsip utama iaitu kesaksamaan, kelestarian, produktiviti dan pemeraksanaan (Haq 1995: 21). Pembangunan manusia tidak menolak pertumbuhan, sebaliknya menganggap pertumbuhan sebagai cara yang perlu untuk memperluaskan pilihan manusia dan memajukan kesejahteraan mereka. Perkembangan ini dialu-alukan oleh pelbagai pihak yang menganggapnya sebagai satu perubahan paradigme yang penting dalam sejarah pemikiran dan juga praktik pembangunan di dunia.

BEBERAPA PERSOALAN BERHUBUNG KONSEP PEMBANGUNAN MANUSIA

Konsep dan dasar pembangunan manusia telah diterima oleh PBB dan pelbagai negara anggotanya sudah lebih satu dasawarsa. Cuba kita renungi sejenak satu dua persoalan penting berhubung konsep dan amalan pembangunan manusia setakat ini. Dalam makalah ini, kita akan menyentuh sepintas lalu persoalan Indeks Pembangunan Manusia yang dijadikan instrumen oleh PBB untuk mengukur tahap kemajuan atau ketiadaan kemajuan pembangunan manusia pelbagai negara di dunia. Indeks pembangunan manusia yang merangkumi indikator mengenai pendapatan per kapita, tahap pendidikan khususnya literasi, dan tahap kesihatan berdasarkan jangka hayat pada saat lahir memang berguna. Penerimaan indeks ini oleh pelbagai negara anggota PBB telah mendorong pemerintah masing-masing supaya memperkemas sistem pengumpulan, penyusunan dan penyimpanan data mengenai pelbagai aspek yang dikaji untuk tujuan pembangunan di negara mereka serta membolehkan bandingan dibuat antara negara. Dengan indeks ini, kita juga dapat melihat jurang antara negara yang tinggi tahap pembangunan manusia dengan negara yang sebaliknya, dan dengan demikian akan mendorong negara berkenaan untuk meningkatkan pencapaian masing-masing.

Misalnya, dalam indeks ini, negara-negara di dunia (untuk tahun 2002 terdapat 173 buah negara yang dikaji) dibahagikan kepada tiga kelompok, iaitu ‘pembangunan manusia yang tinggi’ (skor HDI 0.800 atau lebih) terdiri daripada 53 buah negara; ‘pembangunan manusia yang sederhana’ (skor 0.500-0.799) terdiri daripada 84 negara; dan ‘pembangunan manusia yang rendah’ (skor kurang

daripada 0.500) terdiri daripada 36 buah negara. Apa yang sudah dijangka ialah kesemua 10 negara teratas dalam HDI itu terdiri daripada negara Barat (termasuk Jepun), 10 negara terbawah pula kesemuanya terdiri daripada negara-negara Afrika, manakala negara dalam kelompok 'HDI yang sederhana' kebanyakannya dari Asia dan Amerika Latin. Negara-negara ASEAN berada dalam kelompok sederhana dengan Malaysia menduduki tempat 59 (skor 0.782), Thailand 70 (skor 0.762), Filipina 77 (skor 0.754), Vietnam 109 (skor 0.688), Indonesia 110 (skor 0.684), Myanmar 127 (skor 0.552), dan Cambodia 130 (skor 0.543); manakala Singapura tergolong dalam kelompok tinggi dengan kedudukan 25 negara yang teratas (skor 0.885).

Namun, terdapat beberapa masalah dengan HDI. Pertama, sekalipun PBB membuat penjelasan sewajarnya, indeks ini boleh mengelirukan persepsi umum dan juga sesetengah wacana pembangunan di kalangan pembuat dasar. Hal ini disebabkan indeks itu secara langsung atau tidak langsung dianggap sama dengan konsep pembangunan manusia itu sendiri sedangkan konsep itu jauh lebih menyeluruh. Selain itu, indeks ini pula dirumuskan berdasarkan pendapatan purata yang menyembunyikan jurang ketaksamaan yang wujud dalam masyarakat antara pelbagai golongan. Isu ketaksamaan antara golongan berada dan kurang berada termasuk golongan miskin amat penting ditangani bagi memastikan keharmonian sosial sesebuah masyarakat. Pada masa yang sama, indeks ini mengukur pencapaian dalam kerangka negara-bangsa, iaitu meliputi penduduk dalam wilayah negara berkenaan, dan tidak meliputi nasib manusia yang ada kaitan denganya dan yang tidak semestinya berada dalam lingkungan wilayah mereka. Sebagai contoh, menurut indeks ini, Israel mempunyai kedudukan 22 teratas kerana pendapatan per kapita, tahap pendidikan dan jangka hayatnya tinggi, tetapi negara ini juga menyebabkan tahap pembangunan manusia negara lain yang ditindasnya, iaitu Palestin, menjunam sama sekali. Begitu juga dengan Amerika Syarikat yang berada pada kedudukan enam teratas; namun tindakan negara adikuasa inilah, antara lain, yang menyebabkan penduduk Iraq mengalami kejatuhan dalam pembangunan manusianya selama 10 tahun lebih ini. Dengan kata lain, sementara HDI menonjolkan pencapaian masing-masing negara dalam beberapa dimensi pembangunan manusia, instrumen ini tidak sensitif kepada jurang ketaksamaan dalam masyarakat yang boleh menggugat pembangunan manusia dan juga menyembunyikan hakikat bahawa negara yang tinggi HDI boleh menjadi penyebab kemerosotan pembangunan dan alam sekitar di pelbagai negara lain. Dengan kata lain, prinsip keadilan sosial terhadap umat manusia – terhadap rakyat dalam negerinya sendiri dan juga rakyat negara lain – patut diambil kira sebagai indikator penting pembangunan manusia yang seharusnya tercermin dalam indeks berkenaan.

Perkara kedua dalam pemikiran semula mengenai pembangunan manusia menyentuh idea pokok yang mendasari konsep pembangunan manusia itu sendiri. Kita bersetuju dengan kritikan golongan *post-developmentalists* (pasca pembangunan) yang mengatakan bahawa pembangunan sebagai satu idea dan

ideologi direncanakan di Barat dan oleh golongan kaya selepas Perang Dunia Kedua serta bertujuan antara lain sebagai alat untuk membantu mantan kuasa-kuasa penjajah merebut kembali medan yang telah hilang akibat gerakan kemerdekaan dan dekolonisasi (Majid Rahnema 1997: 378-81). Akan tetapi kita tidak boleh sepenuhnya bersetuju dengan kesimpulan mereka bahawa pembangunan adalah “kemiskinan yang dirancang”, “satu mitos” bagi jutaan massa rakyat dan “hadiah beracun” negara Utara kepada negara miskin dan negara sedang membangun.

Dalam zaman pasca-merdeka, proses pembangunan adalah sesuatu yang tidak dapat dielakkan dan kita tidak boleh bersifat nativistik dan mundur ke belakang. Namun, pembangunan harus didefinisi semula dan konsep pembangunan manusia perlu dikonsepsikan daripada usaha definisi semula tersebut. Antara dimensi yang amat penting dalam konsep ini ialah persoalan hubungan yang tepat dan kreatif antara agensi dengan struktur. Dalam paradigme baru ini, dari segi aktor atau agensi, adalah tepat manusia diletakkan pada kedudukan sewajarnya sebagai agensi dan juga matlamat pembangunan. Matlamat pembangunan pula ialah memperluaskan pilihan manusia untuk meneruskan kehidupan yang mereka kehendaki, bukan semata-mata meningkatkan pertumbuhan dan pendapatan. Supaya matlamat tersebut menjadi kenyataan, maka pemerkasaan manusia amat penting agar pembangunan tidak menjadi semacam usaha kebajikan. Dengan kata lain, agensi atau aktor dalam pembangunan harus mempunyai kuasa dan keupayaan untuk membuat keputusan dan pilihan sendiri berhubung dengan pembangunan yang sepatutnya memanfaatkan mereka. Walau bagaimanapun, perlu ditegaskan bahawa keupayaan membuat keputusan dan pilihan sendiri ini tidak bererti kebebasan mutlak untuk manusia memilih membuat sesuatu yang bertentangan dengan asas moral dan etika kehidupan bertamadun.

Sementara aktor atau agensi amat penting pada tahap mikro, aktor atau individu itu tidak wujud dalam kekosongan tetapi dalam hirarki sosial tertentu. Hal ini akan mempengaruhi pembinaan keupayaan mereka. Hirarki sosial ini ialah persoalan struktur, iaitu persoalan penting pada tahap makro. Pemerkasaan manusia boleh berlaku melalui peningkatan keupayaan dan kompetensi mereka, dan ini memerlukan pelaburan yang tidak sedikit dalam pelbagai bidang khususnya pendidikan, kesihatan serta kemudahan prasarana bagi membina kehidupan yang lebih baik. Struktur merujuk kepada kerangka pemboleh bagi memaksimumkan pembinaan keupayaan manusia supaya mereka dapat diperkasakan. Kerangka pemboleh ini terdiri daripada pelbagai peringkat:

- Kerangka politik seperti pemerintah dan institusi governan atau urus tadbir yang lain termasuk institusi antarabangsa; ringkasnya institusi governan nasional dan global;
- Kerangka perkongsian antara pemerintah dengan kuasa pasaran supaya usaha dan kecekapan pasaran digemblengkan dengan pertanggungjawaban sosial;

- Kerangka organisasi masyarakat awam termasuk organisasi bukan-kerajaan (NGO) yang berfungsi untuk menyusun orang ramai bagi meningkatkan peranan komuniti;
- Kerangka institusi keluarga yang mantap dan berupaya berperanan meningkatkan keupayaan anggotanya; dan
- Kerangka sinergi antara kesemua institusi di atas ke arah membina keupayaan manusia (Abdul Rahman 2003: 52).

Hubungan di antara pelbagai peringkat kerangka ini perlu difahami dengan jelas. Daripada pelbagai peringkat tadi, kerangka makro khususnya pada peringkat nasional dan global serta perkongsian pemerintah dengan pasaran amat penting untuk membangunkan keupayaan manusia, tetapi ini tidak menolak peranan penting aktor bukan-pemerintah seperti organisasi awam dan komuniti serta keluarga. Tanpa kerangka pemboleh yang kondusif di peringkat politik dan ekonomi (yakni peranan negara-bangsa dan institusi global serta pelbagai perbadanan ekonomi antarabangsa dan dalam negeri), sumber-sumber budaya dalam komuniti dan keluarga sukar untuk dibangunkan bagi mencapai pembangunan manusia. Persoalan kerangka makro yang kondusif di peringkat global dan nasional inilah yang perlu diberi perhatian yang lebih berat apabila membicarakan pembangunan manusia dan prestasinya.

PEMBANGUNAN MANUSIA PADA ABAD KE-21: HARAPAN DAN REALITI

Berdasarkan kerangka pemboleh yang wujud sebelum berakhirnya abad ke-20, bagaimanakah prestasi pembangunan manusia di pelbagai negara seluruh dunia sejak konsep tersebut diperkenalkan pada tahun 1990? Apakah harapan dan kemungkinan pembangunan manusia pada abad ke-21?

Memetik laporan UNDP, *Human Development Report 2002*, prestasi pembangunan manusia di pelbagai negara di seluruh dunia pada tahun 2000 mencapai kemajuan tertentu, tetapi masih terdapat banyak masalah. Beberapa contoh:

1. Peratusan penduduk dunia yang hidup dalam keadaan sangat miskin telah menurun daripada 29 peratus pada 1990 kepada 23 peratus pada 1999.
2. Enrolmen sekolah rendah meningkat daripada 80 peratus pada 1990 kepada 84 peratus pada 1998.
3. Sejak 1990, 800 juta penduduk memperoleh bekalan air yang bertambah baik, dan 750 juta memperoleh sanitasi yang baik.
4. Terdapat kemajuan dalam hak politik dan sivil: sejak 1980, 81 negara mengambil langkah penting di jalan pendemokrasian, dengan 33 rejim militer digantikan oleh pemerintah sivil (UNDP 2002: 13).

Akan tetapi, fenomena ketaksamaan antara negara dan dalam negara amat serius. Kita ambil beberapa contoh:

1. Sepanjang dekad 1990-an, hanya 24 buah negara mempunyai kadar pertumbuhan purata pendapatan per kapita sebanyak 3.4% setahun, iaitu kadar yang perlu untuk penerusan agenda pembangunan manusia. Kadar pertumbuhan dalam hampir 130 buah negara yang mengandungi 40% penduduk dunia tidak pesat, bahkan bagi 52 buah negara, mereka mengalami pertumbuhan negatif. Banyak negara menjadi lebih miskin berbanding 10, 20 dan dalam sesetengah kes, 30 tahun yang lalu.
2. Jumlah penduduk miskin masih sangat tinggi. Pada tahun 1999, 2.8 bilion manusia (lebih 40% penduduk dunia) hidup dengan kurang daripada AS\$2 sehari, sementara 1.2 bilion memiliki kurang daripada AS\$1 sehari dan sukar untuk melangsungkan kehidupan.
3. Ketaksamaan semakin hebat. Pendapatan 1% penduduk terkaya dunia adalah sama dengan pendapatan 57% penduduk termiskin dunia.
4. Pendapatan 10% golongan terkaya di Amerika Syarikat adalah sama dengan pendapatan 43% golongan paling miskin di dunia. Ini bererti pendapatan 25 juta penduduk AS adalah sama dengan pendapatan 2000 juta penduduk dunia.
5. Pendapatan 5% golongan terkaya adalah 114 kali ganda lebih besar daripada pendapatan 5% penduduk termiskin.

Daripada beberapa fakta di atas, program pembangunan manusia secara global dalam satu dekad yang lalu tidak memberangsangkan. Menyedari hakikat ini, Perhimpunan Agung PBB pada tahun 2000 meluluskan apa yang dikatakan Matlamat Pembangunan Alaf (*Millennium Development Goals*) bagi memajukan agenda pembangunan manusia pada abad ke-21. Untuk mencapainya, pertumbuhan ekonomi, peningkatan dalam perdagangan antarabangsa dan pelaburan serta kemajuan teknologi memang amat penting, namun semua ini adalah alat atau cara, bukannya matlamat. Menurut UNDP, sama ada semua ini menyumbang kepada pembangunan manusia pada abad ke-21 bergantung kepada sama ada ia memperluaskan pilihan manusia, membantu mencipta persekitaran bagi membolehkan manusia mengembangkan potensi mereka sepenuhnya, serta menjalani kehidupan yang produktif (UNDP 2002: 13).

Keadaan “persekitaran bagi membolehkan manusia mengembangkan potensi mereka sepenuhnya, serta menjalani kehidupan yang produktif” yang ditegaskan oleh UNDP itu merujuk kepada kerangka pemboleh seperti yang diuraikan di atas agar aktor atau agensi dapat berfungsi dengan berkesan. Bagaimanakah senario mengenai kerangka pemboleh itu? Apakah kerangka yang wujud akan benar-benar menjadi pemboleh (*enabling*), atau sebaliknya menjadi penghalang pada abad ke-21 ini?

Kita perlu melihat dua dimensi dalam kerangka nasional dan antarabangsa yang ada kaitan secara langsung dengan kemajuan atau sebaliknya kemunduran pembangunan manusia pada abad ke-21. Dimensi pertama merujuk kepadaimbangan kuasa dunia hari ini manakala kedua ialah fenomena globalisasi yang memberikan dampak berbeza-beza ke atas negara-bangsa. Pertama, dari segiimbangan kuasa, kita dapati untuk satu tempoh selama 40 tahun selepas Perang Dunia Kedua sehingga 1990, dunia dicirikan oleh sistem dwipolar di mana blok Barat yang dikepalai Amerika Syarikat disaingi oleh blok Timur yang pula dikepalai Soviet Union. Dalam tempoh Perang Dingin ini, kedua-dua blok cuba memperluaskan pengaruh masing-masing ke atas negara sedang membangun, tetapi negara-negara tersebut dalam batas tertentu mempunyai ruang bergerak yang lebih luas untuk menentukan pilihan mereka. Pada hari ini, dengan kehancuran blok Soviet dan berakhirnya Perang Dingin, sistem dwipolar sudah berubah menjadi unipolar dan tidak ada kuasa di dunia yang berupaya mengimbangi apalagi menandingi AS yang meneruskan kerjaya globalnya sebagai kuasa hegemon dan polis dunia.

Apakah kaitan perubahanimbangan kuasa antarabangsa ini dengan pembangunan manusia? Setiausaha Agung PBB, Kofi Annan menegaskan bahawa satu prasyarat yang kritikal dalam kerangka pemboleh bagi kemajuan pembangunan manusia ialah pelaksanaan tadbir urus atau governan baik. Menurut beliau, “Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development”. Dengan “good governance” beliau maksudkan “democratic governance” (UNDP 2002: 51). Tadbir urus baik di peringkat antarabangsa bererti pembentukan satu orde baru dunia yang bersendikan kesejahteraan rakyat dan menjamin keselamatan insan bagi membolehkan keupayaan dan kreativiti manusia itu dikembangkan.

Akan tetapi, orde baru dunia hari ini selepas berakhirnya Perang Dingin dan lebih-lebih lagi selepas Peristiwa 11 September bukannya berpaksikan keselamatan insan. Sebaliknya, ia menjurus ke arah semakin merosotnya tadbir urus di peringkat antarabangsa dan dalam negeri serta semakin tidak terjaminnya keselamatan insan. Selain itu, sementara ia menjamin keselamatan bagi negara tertentu, khususnya negara adikuasa, ia tidak semestinya menjamin keselamatan bagi negara-negara lain, khususnya negara yang ideologinya berbeza dengan adikuasa. Senario seperti ini tidak menjanjikan sesuatu yang memberangsangkan bagi kemajuan pembangunan manusia. Kehadiran AS sebagai satu-satunya adikuasa yang mendiktat kehendaknya ke atas dunia merupakan pelanggaran terhadap prinsip governan demokratik dan satu orde dunia yang berpaksikan kesejahteraan manusia. Tindakan AS yang melancarkan perang pencerobohan ke atas Iraq tanpa mendapat restu Majlis Keselamatan PBB dan bantahan rakyat di seluruh dunia termasuk sebahagian besar rakyat AS sendiri, serta perangnya melawan keganasan dengan alasan memelihara “keselamatan negara” adalah bukti nyata prinsip governan demokratik tidak dipedulikan. Terorisme dikatakan mengancam keselamatan individu dan negara. Itu benar. Akan tetapi, istilah

'terorisme' perlu didefinisi dengan jelas. Terorisme bukan semata-mata monopoli golongan lemah seperti golongan pengebom berani mati di Palestin. Terorisme juga senjata golongan kuat seperti terbukti dengan pergolakan politik dewasa ini dengan kewujudan terorisme negara oleh AS dan Israel. AS ialah kuasa militer terkuat di dunia, pembekal senjata terbesar kepada Israel, dan juga pengeksport senjata konvensional terbesar, dengan nilai sebanyak AS\$54 bilion dalam tempoh 1996-2001, atau 45% daripada keseluruhan eksport dunia dalam tempoh tersebut. Teror yang diwujudkan oleh AS dan Israel tidak dapat ditandingi oleh pihak lain. Walaupun kerangka PBB sudah sedia wujud, AS bersedia mengeneppikan PBB apabila kehendaknya tidak diterima oleh badan dunia itu. Maka, sekalipun terdapat kerangka institusi seperti PBB untuk governan secara global, penonjolan kepentingan oleh adikuasa dan ketiadaan mekanisme yang berkesan untuk melaksanakan kepatuhan terhadap prinsip dan resolusi PBB oleh adikuasa serta negara sekutunya, bukan sahaja tidak menjamin pelaksanaan urus tadbir baik untuk tujuan pembangunan manusia tetapi juga menjadikan slogan itu satu retorika kosong.

Keadaan ketegangan dalam politik antarabangsa dikusutkan lagi dengan pelbagai ketidakpastian, cabaran dan risiko yang muncul dengan arus globalisasi. Globalisasi neoliberal yang berlandaskan apa yang dikatakan *The Washington Consensus* serta dipacu oleh kuasa pasaran sedang melanda dunia. Globalisasi antara lain bererti ekonomi negara maju dan negara mundur berintegrasi dalam satu pasaran global tanpa mengambil kira "padang permainan yang tidak sama rata" antara mereka. Arus globalisasi neoliberal ini mendesak dasar liberalisasi, deregulasi dan penswastan (LDP) diterimapakai sebagai dasar awam di pelbagai negara (Ishak Shari 2000, 2002; Mittelman 2000: Bab 1). LDP mendesak agar pemerintah berundur dan jangan campur tangan dalam ekonomi; sebaliknya ia harus menumpukan perhatiannya kepada peranan menjaga keamanan dan keselamatan, manakala kuasa pasaran berperanan untuk menjana pertumbuhan dan menentukan pengagihan. Sementara itu, pelbagai institusi governan antarabangsa seperti World Trade Organisation (WTO), IMF dan Bank Dunia mengenakan tekanan ke atas pelbagai negara, termasuk negara-negara membangun, supaya mematuhi peraturan yang ditetapkan. Apabila berlaku krisis kewangan dan ekonomi seperti yang meletus di Asia pada 1997-98 akibat integrasi sistem ekonomi dan kewangan rantau ini dengan sistem kewangan dan ekonomi global, negara-negara berkenaan yang menerima bantuan IMF harus menerima segala syarat mereka. Oleh kerana pelbagai proses ini mewujudkan golongan pemenang dan golongan yang kalah, termasuk golongan yang diberhentikan kerja, miskin dan mudah terancam, maka ia akan meningkatkan jurang ketaksamaan yang sedia ada antara negara dan dalam negara. Dengan kata lain, prestasi pembangunan manusia khususnya keselamatan insan di bawah kerangka globalisasi neoliberal amat terjejas hebat akibat pelbagai proses besar ini.

Pemerintah nasional pula menghadapi kekangan dalam usaha merapatkan jurang ini. Hal ini berlaku bukan sahaja kerana kuasa pemerintah turut terhakis

tetapi juga pemerintah telah menerima hujah neoliberal dan tidak mahu dilihat sebagai bersifat negara kebajikan. Oleh itu, tanggungjawab pembinaan keupayaan untuk pemerksaan individu semakin dipindahkan kepada institusi keluarga dan komuniti yang harus bersaing di pasaran bagi tujuan tersebut.

KESIMPULAN

Daripada analisis di atas, nampaknya masa depan agenda pembangunan manusia di pelbagai negara akan menghadapi cabaran dan hambatan yang tidak kecil. Persoalan agensi dan struktur akan menjadi lebih rumit, manakala kerangka persekitaran tidak kondusif kepada kemajuan pembangunan manusia, khususnya pemerksaan individu dan keselamatan insan. Akan tetapi, ini tidak bererti kita perlu mengambil pendirian menolak pembangunan dan globalisasi. Walaupun senario adalah suram, optimisme adalah perlu dan penting. Pengalaman sejarah menunjukkan, pembangunan adalah suatu impian dan hasrat rakyat tetapi isi dan bentuk pembangunan itu harus mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai mereka. Penglibatan rakyat sebagai *stakeholder* untuk menentukan dasar pembangunan mesti dihormati.

Perjuangan agar kerangka persekitaran yang negatif diubah menjadi kerangka pemboleh yang kondusif perlu ditingkatkan. Kesedaran dan tindakan di kalangan anggota masyarakat awam, para sarjana, intelektual dan aktivis, serta pemerintah pelbagai negara di seluruh dunia untuk memajukan kerangka pemboleh tersebut sedang berkembang dan ini patut dikonsolidasikan.

Pada masa yang sama, dari segi pelaksanaan dasar sesebuah negara, strategi jaminan keselamatan bagi mereka yang menjadi mangsa globalisasi sangat perlu. Pemikiran ke arah membina strategi ini harus mengambil kira bukan sahaja masa biasa, yang tanpa kegawatan, tetapi juga masa luar biasa, iaitu masa krisis (Abdul Rahman 2002). Strategi yang bertujuan mencetuskan pertumbuhan dan mengagihkan pertumbuhan tersebut untuk mengurangi ketaksamaan dalam keadaan tanpa krisis memang perlu diteruskan. Akan tetapi, ketahanan nasion dan kesepaduan sosial tidak akan terjamin sekiranya pelbagai hasil zaman pertumbuhan itu terhakis begitu sahaja apabila meletusnya krisis. Maka itu, strategi “pertumbuhan dengan pengagihan” harus disepadukan dengan strategi menangani “kegawatan dengan jaminan keselamatan” (Sen 1999, 2000) agar pembangunan bagi pelbagai golongan khususnya golongan mudah terancam dapat dipelihara dan sebarang kegawatan sama ada ekonomi, sosial dan politik yang meletus tidak akan membawa masyarakat mundur ke belakang.

PENGHARGAAN

Makalah ini pada asalnya adalah kertas ucap utama yang disampaikan di Simposium Kebudayaan Indonesia-Malaysia Ke-8 (SKIM VIII) yang bertemakan

“*Pembangunan Manusia di Indonesia dan Malaysia*”, anjuran bersama Universiti Kebangsaan Malaysia dan Universitas Padjadjaran, Bandung, bertempat di Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, pada 8-10 Oktober 2002. Makalah ini telah diperbaiki dan diubahsuai untuk tujuan penerbitan.

RUJUKAN

- Abdul Rahman Embong. 2002. *Pembangunan: Daripada Modernisasi kepada Globalisasi. Dalam Misran Rokimin, James F. Ongkili & Azmi Aziz (ed.), Falsafah dan Peradaban Pembangunan*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, hal. 163-175.
- _____. 2003. *Pembangunan dan Kesejahteraan: Agenda Kemanusiaan Abad ke-21*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Haq, Mahbub ul. 1995. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- Ishak Shari. 2000. *Globalisasi Ekonomi: Proses dan Realitinya. Dalam Norani Othman & Sumit K. Mandal (ed.), Malaysia Menangani Globalisasi: Peserta atau Mangsa?* Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- _____. 2002. *The Earth for All Humanity*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Majid Rahnama & Victoria Bawtree (ed.). 1997. *The Post-development Reader*. London & New Jersey: Zed Books.
- Mittelman, J. H. 2000. *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sen, A. 1999. *Development As Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. 2000. *Globalization and Its Discontent*. Ucaputama disampaikan di Annual Conference on Development Economics on the theme “Development Thinking at the Millennium”, 26 Jun, Paris.
- UNDP. 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.

Profesor Abdul Rahman Embong, PhD
 Felo Utama
 Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa (IKMAS)
 Universiti Kebangsaan Malaysia
 43600 UKM Bangi
 Selangor Darul Ehsan
 Malaysia