



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI BANTUAN WORLD BANK  
DALAM MENEKAN ANGKA KEMISKINAN DI INDONESIA  
PERIODE 2000-2010**

**TESIS**

**SHAKA MAHOTTAMA**

**NPM 0906589854**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
JAKARTA  
JUNI 2011**

**UNIVERSITAS INDONESIA**

Analisis terhadap..., Shaka Mahottama, FISIPUI, 2011

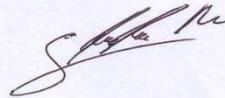
**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Shaka Mahottama

NPM : 09060589854

Tanda Tangan :



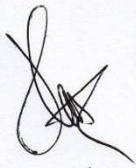
Tanggal : 14 Juni 2011

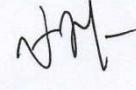
**HALAMAN PENGESAHAN**

Tesis ini diajukan oleh  
Nama : Shaka Mahottama  
NPM : 0906589854  
Program Studi : Pasca-Sarjana Departemen Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Tesis : Analisis Terhadap Implementasi Bantuan World Bank dalam Menekan Angka Kemiskinan di Indonesia, Periode 2000-2010

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Pasca-Sarjana Departemen Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.**

**DEWAN PENGUJI**

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, S.Sos., M.Sc MS (  )

Sekretaris Sidang : Utaryo Santiko, S.Sos., M.Si (  )

Pembimbing : Asra Virgianita, S.Sos., MA (  )

Penguji : Syamsul Hadi, Ph.D (  )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 20 Juni 2011

**UNIVERSITAS INDONESIA**

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama, Penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat kebesaran-Nya, Penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Sains dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa terselesaikannya penulisan tesis ini adalah atas bantuan, bimbingan, dan dukungan berbagai pihak, dari awal masa perkuliahan hingga penyusunan tesis ini. Tanpa dukungan-dukungan tersebut, Penulis tidak akan memperoleh hasil yang maksimal. Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Mbak Asra Virgianita, S.Sos, MA, selaku dosen pembimbing, atas kesediaannya membimbing, mengarahkan, dan memberikan masukan-masukan yang berharga kepada penulis dalam proses penulisan tesis ini.
2. Pak Makmur Keliat, Ph.D, yang juga ikut membimbing penulis selama masa awal penyusunan materi proposal tesis. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh staf pengajar Departemen Ilmu Hubungan Internasional yang telah membagikan ilmu dan pengetahuannya kepada penulis dari awal masa perkuliahan hingga penulisan tesis.
3. Mama dan Papa, atas kasih sayang dan segala dukungan yang tidak pernah berhenti selama seumur hidup Penulis. Tanpa mereka, Penulis tidak akan mendapatkan apa yang sudah didapatkan oleh Penulis selama ini.
4. Mega Mardita, atas kesetiiaannya dan kegigihannya dalam mendukung Penulis agar tetap bersemangat menyelesaikan proses penyusunan tesis ini.
5. Keluarga besar Penulis. Eyang, para Oom dan Tante yang memberi dukungan dan masukan melalui diskusi-diskusi.
6. Para sahabat Penulis. Kelompok Ciganjur Council, Kaskus-UI, teman-teman Jurusan HI angkatan 18, serta Ttim TW, atas dukungan moral dalam menyemangati Penulis.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan tesis ini, namun tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini belum sempurna. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun, agar dapat

menghasilkan tulisan dan karya yang lebih berkualitas di masa depan. Penulis juga berharap agar tesis ini membawa manfaat bagi para pembacanya, dan dapat dijadikan acuan bagi pembahasan dan penelitian lebih lanjut.

Jakarta, 14 Juni 2011

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN  
PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Shaka Mahottama  
NPM : 0906589854  
Program Studi : Pascasarjana  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

***Analisis Terhadap Implementasi Bantuan World Bank***

***Dalam Menekan Angka Kemiskinan di Indonesia, Periode 2000-2010***

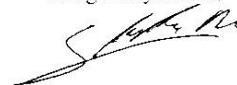
Berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 14 Juni 2011

Yang menyatakan,



(Shaka Mahottama)

## ABSTRAK

Nama : Shaka Mahottama  
Program Studi : Pascasarjana, Departemen Ilmu Hubungan Internasional  
Judul : Analisis Terhadap Implementasi Bantuan World Bank Dalam Menekan Angka Kemiskinan di Indonesia, Periode 2000-2010.

Tesis ini bertujuan untuk menganalisis implementasi bantuan World Bank untuk Indonesia, dalam rangka menekan angka kemiskinan pada periode 2000 hingga 2010. Dalam analisis, tesis ini menggunakan sudut pandang Paris Declaration beserta lima prinsip dasar dan dua belas indikator untuk menentukan efektivitas-tidaknya bantuan tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, dengan mayoritas data didapat dari literatur, hasil penelitian, laporan, dan dokumen. Terdapat pula data yang didapat melalui wawancara mendalam. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa bantuan World Bank dalam menekan angka kemiskinan di Indonesia tidak efektif. Melalui analisis lebih lanjut, terdapat indikasi bahwa bantuan World Bank merupakan skema yang lebih besar untuk menciptakan status dependensi bagi Indonesia.

Kata kunci:

Angka kemiskinan, bantuan luar negeri, dependensi, World Bank

## ABSTRACT

Name : Shaka Mahottama  
Study Program : Post-graduate, International Relations Studies  
Title : Analysis on World Bank's Aid Implementation in Poverty Rate Reduction in Indonesia from 2000 to 2010.

The focus of this study is to analyze World Bank's aid implementation in assisting Indonesia reducing the poverty rate from year 2000 to 2010. This study utilizes the five principles and twelve indicators of Paris Declaration as tools to analyze the said aid effectiveness. The majority of data in the study is collected through literatures, research reports, and institutional documents. There are also data collected through the means of in-depth interviews. The results of the study show that World Bank's aid is actually ineffective when it comes to terms with Paris Declaration and Indonesia's poverty rate reduction. Further analysis indicates that World Bank's aid is of a larger scheme to bringing Indonesia a status of dependency.

Key words:

Dependency, foreign aid, poverty rate, World Bank

**DAFTAR ISI****HALAMAN JUDUL – i****HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS -- ii****HALAMAN PENGESAHAN -- iii****KATA PENGANTAR – iv****HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI -- vi****ABSTRAK -- vii****DAFTAR ISI – ix****DAFTAR TABEL -- xi****DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR -- xii****1. PENDAHULUAN -- 1**

1.1. Latar Belakang -- 1

1.2. Permasalahan -- 4

1.2.1. Pertanyaan Penelitian – 8

1.3. Tujuan Penelitian – 10

1.4. Signifikansi Penelitian – 10

1.5. Tinjauan Pustaka – 11

1.5.1. Isu dan Konsep Kemiskinan – 11

1.5.2. Bantuan Luar Negeri dan Pengentasan Kemiskinan – 13

1.6. Kerangka Teori – 19

1.6.1. Konsep Bantuan Luar Negeri – 19

1.6.2. Konsep Efektivitas Bantuan -- 29

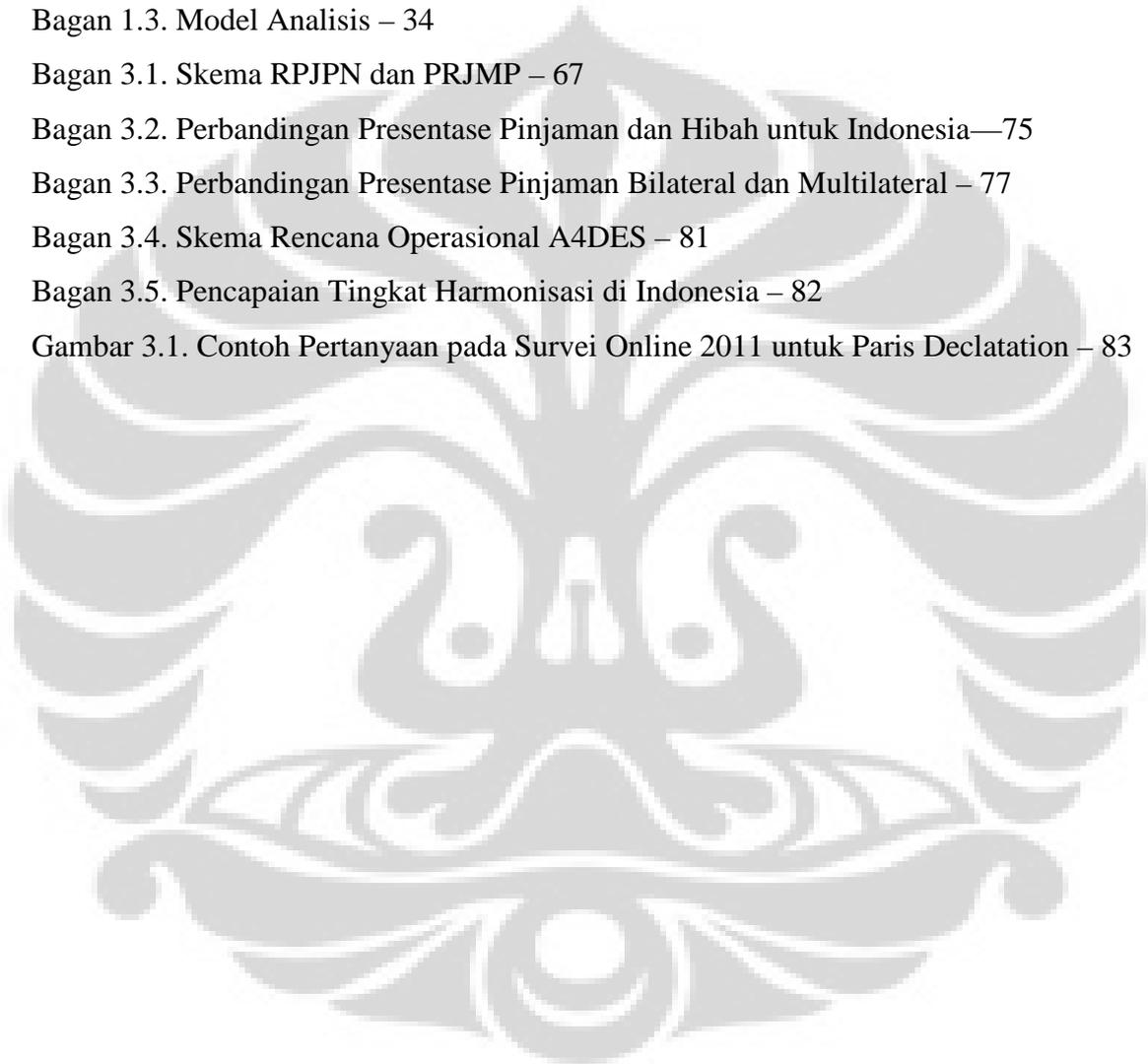
1.7. Model Analisis dan Hubungan Antar Variabel –	33
1.8. Hipotesis Penelitian –	34
1.9. Metode Penelitian –	34
1.9.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian –	35
1.9.2. Teknik Pengumpulan Data –	35
1.10. Sistematika Penelitian --	36
<b>2. INDONESIA, WORLD BANK, DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN –</b>	<b>37</b>
2.1. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Indonesia –	37
2.2. Penanggulangan Kemiskinan dari Masa ke Masa –	41
2.2.1. Era Orde Baru –	41
2.2.2. Era Reformasi dan Pasca Krisis –	46
2.3. The Jakarta Commitment –	53
2.4. Hubungan World Bank dan Indonesia –	57
<b>3. PARIS DECLARATION DAN EFEKTIVITAS BANTUAN WORLD BANK --</b>	<b>64</b>
3.1. Prinsip Kepemilikan Kebijakan –	66
3.2. Prinsip Keselarasan Lokal –	70
3.3. Prinsip Harmonisasi –	79
3.4. Prinsip Pengelolaan Berbasis Hasil Pembangunan –	83
3.5. Prinsip Pertanggungjawaban Bersama –	85
3.6. Ketidakefektifan Bantuan World Bank dan Angka Kemiskinan –	88
3.6.1. Angka Kemiskinan di Indonesia dan Fleksibilitas Statistik –	91
3.6.2. Kepercayaan Luar Negeri, World Bank, dan Dependensi atas Utang –	98
<b>4. PENUTUP -</b>	<b>110</b>
4.1. Kesimpulan -	110
4.2. Rekomendasi Atas Hasil Penelitian -	116
4.2.1. Rekomendasi Praktis -	117
4.2.2. Rekomendasi Akademik --	119
<b>DAFTAR REFERENSI –</b>	<b>121</b>

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1. Angka Persentase Kemiskinan Nasional Indonesia – 4
- Tabel 1.2. Peralihan Fokus dan Ideologi Bantuan Luar Negeri Pasca Perang Dunia II – 15
- Tabel 1.3. Empat Dimensi dan Tiga Puluh Indikator – 32
- Tabel 2.1. Usaha Penanggulangan Kemiskinan Era Soeharto – 43
- Tabel 2.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi dan Pasca-Krisis – 47
- Tabel 2.3. Kontribusi World Bank dan Pemerintah RI dalam PNPM Mandiri – 51
- Tabel 2.4. Daftar Sebagian Proyek Aktif World Bank di Indonesia – 60
- Tabel 2.5. Timeline Rangkuman Hubungan antara World Bank dan Indonesia – 61
- Tabel 3.1. Prinsip Paris Declaration dan 12 Indikator – 65
- Tabel 3.2. Perbandingan Bantuan dari World Bank dan Lembaga Lainnya – 78
- Tabel 3.3. Poin-poin Keuntungan AS dalam “Why World Bank Matters to US?” – 104

## DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR

- Bagan 1.1. Pembagian Porsi Pinjaman Luar Negeri Berdasarkan Donor – 8
- Bagan 1.2. Alur Pikir Penelitian. – 33
- Bagan 1.3. Model Analisis – 34
- Bagan 3.1. Skema RPJPN dan PRJMP – 67
- Bagan 3.2. Perbandingan Presentase Pinjaman dan Hibah untuk Indonesia—75
- Bagan 3.3. Perbandingan Presentase Pinjaman Bilateral dan Multilateral – 77
- Bagan 3.4. Skema Rencana Operasional A4DES – 81
- Bagan 3.5. Pencapaian Tingkat Harmonisasi di Indonesia – 82
- Gambar 3.1. Contoh Pertanyaan pada Survei Online 2011 untuk Paris Declaration – 83



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pada tanggal 17 Januari 2010, Kantor Berita British Broadcasting Channel (BBC) melansir sebuah hasil jajak pendapat yang dilakukan secara global yang bertema mengenai permasalahan-permasalahan dunia yang paling serius saat ini<sup>1</sup>. Dari hasil dari polling tersebut terlihat bahwa para responden menyebutkan isu kemiskinan sebagai permasalahan dunia yang paling serius dan mendesak. Kemiskinan mendapatkan 71% suara yang menyatakan isu tersebut sebagai permasalahan yang ‘sangat serius’, di atas permasalahan global lain seperti lingkungan dan polusi (64%), naiknya biaya pangan dan energi (63%), merebaknya wabah penyakit, bahkan terorisme (masing-masing 59%).

Kemiskinan sendiri merupakan sebuah permasalahan yang lekat dengan isu ekonomi dan sosial. Secara singkat, kemiskinan dapat diartikan sebagai sebuah kondisi di mana sebuah masyarakat, komunitas, keluarga, atau seorang individu mengalami kekurangan atau kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasar sebagai manusia. Kebutuhan dasar tersebut diantaranya meliputi tempat tinggal, kebutuhan pangan, kesehatan, pakaian, serta pendidikan. Dalam prakteknya, kemiskinan dapat dikategorikan menjadi dua macam, yakni kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

Kemiskinan absolut merupakan ukuran kemiskinan yang ditetapkan di sebuah negara, umumnya berkaitan dengan garis batas pendapatan masyarakat. Bank Dunia awalnya menetapkan batas kemiskinan pada pengeluaran US\$ 1 per orang per hari<sup>2</sup>. Apabila pengeluaran harian seseorang berada di bawah ambang batas tersebut, maka dalam standar internasional, orang tersebut berada dalam

---

<sup>1</sup> Jajak pendapat ini dilakukan oleh GlobeScan untuk kantor berita BBC World Service. Jumlah responden dari jajak pendapat ini berjumlah 25,000 responden, yang tersebar di 23 negara termasuk Indonesia. Setiap responden bisa memilih lebih dari satu isu atau permasalahan yang dianggapnya ‘sangat serius’ yang dihadapi dunia saat ini. Laporan mengenai hasil jajak pendapat ini dapat dilihat di [http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2010/01\\_january/17/poll.shtml](http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2010/01_january/17/poll.shtml). (diakses pada Oktober 2010)

<sup>2</sup> “World Bank page on poverty”, World Bank. Diakses pada Januari 2011. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html>.

kondisi kemiskinan absolut. Angka tersebut kemudian direvisi pada tahun 2008, menjadi US\$ 1,25 (web.worldbank.org<sup>3</sup>; Chen & Ravallion, 2008; Haughton & Khandker, 2009: 45). Sementara itu, kemiskinan relatif merupakan ukuran kemiskinan pada suatu wilayah atau komunitas tertentu, tergantung kepada ukuran yang digunakan oleh pihak yang mengukurnya. Tentu saja, misalnya, kategori kemiskinan di negara maju berbeda dengan negara-negara berkembang maupun dunia ketiga. Pengukuran kemiskinan relatif umumnya menggunakan indeks Koefisien Gini<sup>4</sup> dan Indeks Theil<sup>5</sup>.

Perbedaan ukuran mengenai kemiskinan tersebut, dan juga penetapan standar umum terlihat seperti dua hal yang kontras. Namun, keadaan tersebut membuktikan bahwa kemiskinan merupakan sebuah permasalahan yang terjadi di berbagai belahan dunia: sangat bervariasi sehingga membutuhkan ukuran relatif, namun begitu besar jumlahnya sehingga membutuhkan indikator umum yang berlaku secara internasional. Mengingat bahwa terdapat indikator yang bersifat internasional, muncul pertanyaan: mengapa masalah kemiskinan begitu krusial dan serius?

Kemiskinan merupakan permasalahan multidimensi (Mooney, Knox, & Schacht, 2008: 211; Serr, 2006: 61). Ini berarti, dalam membahas isu kemiskinan, tidak bisa hanya melihat dari satu sisi saja. Kemiskinan berkaitan erat dengan berbagai macam isu, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup (Narayan, 2000). Dalam berbagai hal, kemiskinan mengancam masa depan kemanusiaan. Kurangnya akses kepada air bersih dan fasilitas kesehatan, serta kelaparan, merupakan sedikit dari isu serius yang terkait dengan kemiskinan (UN, 2003: 6).

Kemiskinan terdapat di seluruh negara, namun umumnya menjadi permasalahan besar di negara-negara berkembang dan dunia ketiga. Oleh karena itu, biasanya penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu program pokok pemerintah di negara-negara tersebut. Penanggulangan kemiskinan umumnya merupakan kegiatan dan program jangka panjang, yang pelaksanaannya pun tidak

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> World Bank. "Measuring Inequality", World Bank page on poverty. Diakses Januari 2011. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20238991~menuPK:492138~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>.

<sup>5</sup> University of Texas, "Introduction to the Theil Index". Diakses Januari 2011. <http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip14.pdf>.

semudah membalikkan telapak tangan. Diperlukan pembangunan ekonomi, struktur, kelembagaan, kesetaraan kesempatan untuk pendidikan dan kesehatan, agar turunnya angka kemiskinan dan naiknya kesejahteraan bisa menjadi sesuatu yang berkesinambungan.

Mengingat kemiskinan adalah masalah yang sangat serius, pada tahun 2000 dicetuskan Millenium Development Goals (MDGs), atau Tujuan Pembangunan Milenium, seperangkat target dan tujuan untuk dicapai oleh seluruh negara di dunia<sup>6</sup>. Terdapat delapan tujuan atau target utama dalam MDGs, dan yang menempati target nomor satu adalah isu kemiskinan. MDGs menargetkan pada tahun 2015, jumlah extreme poverty di seluruh dunia berkurang hingga setengahnya, dibandingkan dengan acuan awal di tahun 1990. Setiap pemerintahan negara bertanggung jawab untuk mencapai target tersebut di negaranya masing-masing.

Untuk melaksanakan usaha yang dimandatkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tersebut, dibutuhkan sumber daya yang besar, terutama untuk membangun perekonomian dan kelembagaan. Tidak semua negara berkembang dan dunia ketiga memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukannya. Mereka membutuhkan dukungan dan bantuan untuk mencapai target tersebut.

Bantuan tersebut datang dari negara-negara maju dan lembaga-lembaga donor internasional, dalam bentuk bantuan luar negeri (*foreign aid*) dan bantuan pembangunan (*development aid/assistance*). Negara-negara donor memberikan bantuan kepada negara-negara penerima untuk membantu proses pembangunan ekonomi, sosial, dan politik, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di negara penerima bantuan. Hal ini juga tercantum dalam target kedelapan MDGs, di mana diharapkan tercipta kerjasama global dalam usaha pencapaian MDGs, terutama asistensi negara-negara maju dalam mendukung proses kemajuan negara-negara berkembang.

Indonesia, sebagai salah satu negara berkembang, juga termasuk salah satu negara penerima bantuan luar negeri. Terutama setelah krisis Asia tahun 1998, dana bantuan internasional masuk ke Indonesia bertujuan untuk memulihkan kembali kondisi perekonomian dan politiknya. Dengan

---

<sup>6</sup> United Nations. "United Nations Millenium Declaration". Diakses pada November 2010. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

dicetuskannya MDGs pada tahun 2000, bantuan luar negeri dan bantuan pembangunan juga diterima oleh Indonesia untuk mencapai delapan target MDGs.

## 1.2. Permasalahan

Tenggat waktu pencapaian Millenium Development Goals (MDGs) kurang dari lima tahun lagi. Meskipun banyak negara-negara di dunia (terutama di Afrika) yang masih kesulitan untuk menggapai status 'on track' dalam pencapaian MDGs, terutama dalam pengentasan kemiskinan dan kelaparan, Indonesia dalam laporan terakhirnya di tahun 2010 telah menyatakan diri bahwa berada dalam posisi 'on-track' dan bahkan akan berhasil mencapai target yang diinginkan untuk 2015<sup>7</sup>.

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik tahun 2008, tingkat kemiskinan di Indonesia berdasarkan garis kemiskinan nasional adalah sebesar 15,4%, lebih rendah dari angka di tahun 1998, yakni 27,1%. Di tahun 2010, angka ini ditekan hingga 13,33% setelah sebelumnya berada di angka 14,15% di tahun 2009.

**Tabel 1.1.**  
**Angka persentase kemiskinan nasional Indonesia**  
**berdasarkan garis kemiskinan nasional**

<b>Tahun</b>	<b>Persentase Kemiskinan Nasional di Indonesia</b>
1998	27,1%
2007	16,7%
2008	15,42%
2009	14,15%
2010	13,33%

Sumber: Data BPS (2007; 2008; 2009; 2010)

<sup>7</sup> Laporan yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas), "Republic of Indonesia – Report on the Achievement of the Millenium Development Goals 2010".

Untuk kategori *extreme poverty*, data pada tahun 2008 telah menunjukkan bahwa terdapat 5,90% penduduk Indonesia yang masih hidup berpendapatan di bawah satu dolar AS per hari. Pada data 2006, angka ini berada pada posisi 7,54%. Angka ini telah turun drastis dari angka dasar yang digunakan pada tahun 1990, di mana angka persentasenya mencapai 20,60%. Berdasarkan target dan indikator MDGs untuk mengurangi jumlah penduduk yang hidup dalam *extreme poverty* hingga setengahnya, maka angka yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia bisa dianggap sebagai sebuah keberhasilan mencapai salah satu target MDGs.

Laporan yang dikeluarkan oleh Bappenas pada tahun 2010 menunjukkan bahwa salah satu motor utama dalam keberhasilan menekan angka kemiskinan tersebut adalah program-program pengentasan kemiskinan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, yang berbasis kepada wilayah kelurahan di seluruh Indonesia. Dana yang digunakan untuk pelaksanaan PNPM Mandiri berasal dari pinjaman Bank Dunia<sup>8</sup>. Program tersebut bahkan memang tercatat sebagai salah satu *active project* World Bank di Indonesia dalam situs mayantaranya<sup>9</sup>. PNPM Mandiri merupakan kelanjutan dari program sebelumnya, Program Pembangunan Kelurahan (PPK atau P2K), yang juga didanai oleh pinjaman Bank Dunia. Data Bank Dunia menyatakan bahwa program tersebut telah menyerap dana pinjaman sebesar US\$ 1,2 milyar dari Bank Dunia, disertai hibah sebesar US\$ 179 juta dari Belanda, Multi Donor Trust Fund, serta mekanisme-mekanisme lainnya.

Meskipun MDGs merupakan *project* utama dari United Nations Development Programme (UNDP), lembaga-lembaga internasional dan pemerintah negara-negara maju memiliki andil sebagai donor dan bagian dari pelaksanaan dan penyaluran bantuan kepada negara-negara berkembang. World Bank, misalnya, merupakan salah satu lembaga internasional yang mendukung tercapainya MDGs. Dalam website resminya<sup>10</sup>, World Bank mengklaim bahwa:

<sup>8</sup> Suara Pembaruan Daily, "Dana PNPM Mandiri dari Utang Luar Negeri". Diakses pada Desember 2010. <http://www.suarapembaruan.com/News/2009/05/20/index.html>.

<sup>9</sup> World Bank, "Indonesia: Local Community Participation is the Primary Element to Alleviating Poverty in Rural Areas", National Program for Community Empowerment Mandiri - PNPM Mandiri for Rural Area (2008 – 2011). Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,contentMDK:22039058~menuPK:3949640~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:226309,00.html>.

<sup>10</sup> World Bank, *World Bank's page on Millenium Development Goals*. Diakses Juni 2011. <http://www.worldbank.org/mdgs/>.

*“The World Bank is committed to helping achieve the MDGs because, simply put, these goals are our goals.”*  
(WorldBank.Org)

Keterlibatan World Bank dalam usaha pencapaian MDGs juga terlihat dalam berbagai laporan dan publikasi yang diterbitkannya, seperti seri tahunan *Global Monitoring Report* dan *World Development Indicators* yang selalu dihubungkan dengan progress pencapaian MDGs, terutama dalam isu pengentasan kemiskinan.

Begitu pula dengan para donor yang lain. Pada rentang waktu 2008-2009, Australia menyediakan *development assistance* sebesar Rp 3,6 trilyun (AUS\$ 462 juta) untuk Indonesia yang difokuskan kepada usaha pembangunan dan percepatan untuk mencapai MDGs<sup>11</sup>. Dana bantuan dari Asia Development Bank (ADB) sebesar US\$ 200 jutajuga digunakan untuk mendanai PNPM Mandiri dan program Bantuan Langsung Tunai (BLT)<sup>12</sup>. Selain itu, dana bantuan luar negeri untuk Indonesia baik berupa pinjaman maupun hibah juga berasal dari negara-negara dan institusi-institusi lain seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan sebagainya.

Hal ini menunjukkan bahwa usaha pemerintah Indonesia dalam mencapai MDGs, terutama dalam usaha penanggulangan kemiskinan, tidak lepas dari kontribusi bantuan luar negeri. Namun, klaim pemerintah bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah berkurang bahkan telah mencapai target MDGs mendapatkan kritik dan tantangan dari beberapa pihak di Indonesia. Dalam beberapa kasus, pemerintah dituduh memanipulasi data kemiskinan, dengan alasan bahwa data kemiskinan yang dikeluarkan pemerintah tidak sesuai dengan kondisi riil yang ada di masyarakat<sup>13 14</sup>.

Beberapa hal yang menjadi pemicu kontroversi diantaranya adalah pernyataan BPS mengenai garis kemiskinan, di mana seorang penduduk dengan

<sup>11</sup> Australian Embassy in Indonesia, “Australia and Indonesia work together to meet the Millennium Development Goals”, Diakses Desember 2010. [http://www.austembjak.or.id/jakt/MR08\\_042.html](http://www.austembjak.or.id/jakt/MR08_042.html).

<sup>12</sup> Situs PNPM-Mandiri, “Utang ADB Untuk Biayai Bantuan Langsung Tunai - Pinjaman US\$200 juta itu untuk membiayai PNPM dan BLT”. Diakses Februari 2011. [http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174&Itemid=65&lang=in](http://www.pnpm-mandiri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=65&lang=in).

<sup>13</sup> Tempo Interaktif (30 Juli 2010), “PDIP Desak Pemerintah Batalkan Data BPS Soal Kemiskinan”. Diakses Januari 2011. <http://www.tempointeraktif.com/hq/politik/2010/07/30/brk,20100730-267640,id.html>

<sup>14</sup> Harian Pelita Online, “Pemerintah Diminta Rilis Data Kemiskinan yang Akurat”. Diakses Februari 2011. <http://www.harianpelita.com/read/273/1/politik-&-keamanan/pemerintah-diminta-rilis-data-kemiskinan-yang-akurat/>

jumlah pengeluaran di atas Rp. 211.726 per bulan, dimasukkan ke dalam kategori mampu<sup>15</sup>. Angka tersebut menimbulkan kontroversi setelah dikonversi menjadi hitungan per individu per hari, yang menyebutkan angka Rp 7000 per hari per kepala, dianggap masuk kategori mampu.

Ada pihak yang berpendapat bahwa angka tersebut sebenarnya tidak mencukupi kebutuhan hidup harian. Bila cukup pun, pemenuhannya pun sangat minim dan tidak dapat dianggap layak. Pernyataan ini kemudian ditambah dengan kritik bahwa jumlah hutang pemerintah terus bertambah, yang akhirnya diperkirakan akan membebani masyarakat<sup>16</sup>. Metode BPS untuk mengukur kemiskinan kemudian dianggap tidak representatif dan tidak transparan. Angka kemiskinan yang dikeluarkan BPS dianggap hanya memperhitungkan pos-pos pengeluaran tertentu terutama kebutuhan dasar, sementara pengeluaran harian seperti transportasi dan sebagainya tidak diperhitungkan<sup>17</sup>. Opini lain berpendapat bahwa turunnya angka kemiskinan pada tahun 2010 hanya merupakan *trend* sesaat, sebagai akibat dari program-program pemerintah dalam rangka kampanye pemilu 2009, sehingga konsistensi akan penurunan angka kemiskinan ini diragukan dalam beberapa tahun ke depan<sup>18</sup>.

Meski demikian, pemerintah tetap mempertahankan data yang diterbitkan oleh BPS. BPS sendiri juga mengeluarkan penjelasan mengenai data kemiskinan yang dikeluarkan tahun 2010 tersebut<sup>19</sup>, dan mengklaim bahwa datanya lebih akurat dibandingkan data-data yang dikeluarkan pihak lainnya<sup>20</sup>. Akan tetapi, kontroversi serta pro dan kontra mengenai data kemiskinan BPS masih terus menjadi wacana hingga saat ini.

Menilik kembali pada paragraf sebelumnya di mana hutang dari World Bank digunakan untuk membiayai program pengentasan kemiskinan pemerintah, pernyataan tersebut menimbulkan ironi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya,

<sup>15</sup> BPS, "Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2010 – Jumlah penduduk miskin Maret 2010 mencapai 31,02 juta jiwa", *Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik*. Diakses Februari 2011. <http://www.bps.go.id/getfile.php?news=776>

<sup>16</sup> Berita Indonesia, "Miskin dan Berutang Hingga Kiamat Tiba". Diakses pada Januari 2011. <http://beritaindonesia.co.id/berita-utama/miskin-dan-berutang-hingga-kiamat-tiba>

<sup>17</sup> Waspada Online, "Menggugat Angka Kemiskina Versi BPS". Diakses pada Januari 2011. [http://www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36260:menggugat-angka-kemiskinanversi-bps&catid=68:features&Itemid=159](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=36260:menggugat-angka-kemiskinanversi-bps&catid=68:features&Itemid=159)

<sup>18</sup> Media Indonesia Online (1 Juli 2010), "Angka Kemiskinan BPS Tidak Akurat" Diakses pada Desember 2010, <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/07/01/152853/92/14/Angka-Kemiskinan-Versi-BPS-tidak-Akurat>

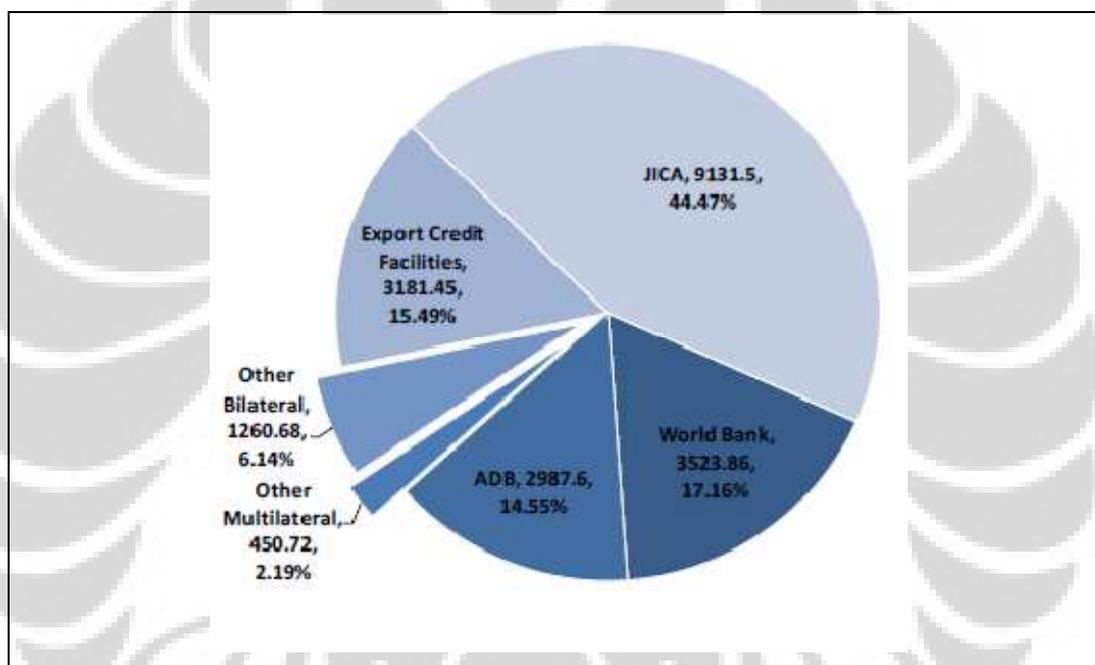
<sup>19</sup> "Penjelasan Data Kemiskinan", press release BPS-RI, 27 Januari 2011

<sup>20</sup> Kompas, "BPS: Data Kemiskinan BPS Lebih Akurat". Diakses Januari 2011. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/11/14/09414691/BPS.Data.Kemiskinan.BPS.Lebih.Akurat>

program andalan pemerintah seperti PNPM-Mandiri merupakan program yang pendanaannya berasal dari World Bank. Hutang tersebut membiayai program yang diklaim menghasilkan penurunan angka kemiskinan, namun indikator garis kemiskinan yang dikeluarkan menimbulkan kontroversi, sehingga muncul opini dalam masyarakat yang meragukan data dan efektivitas program-program pemerintah serta hutang tersebut.

**Bagan 1.1.**

**Pembagian porsi pinjaman luar negeri berdasarkan donor**



Sumber: Bappenas (2010)

World Bank sendiri menempati posisi sebagai salah satu mitra pembangunan dan donor terbesar untuk Indonesia setelah JICA (Jepang). Mengingat fokus JICA adalah pembangunan infrastruktur, maka dapat dikatakan bahwa World Bank – dalam kaitannya dengan kemiskinan – menjadi ujung tombak bantuan luar negeri untuk membantu mengentaskan masalah kemiskinan.

### 1.2.1. Pertanyaan Penelitian

Dari rumusan permasalahan di atas, penelitian ini mengambil beberapa pokok utama untuk dijadikan pertimbangan utama, yaitu:

1. Sebagian dana program-program pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan berasal dari bantuan World Bank.
2. Pemerintah melalui laporan data yang diterbitkan mengklaim bahwa angka kemiskinan Indonesia telah menurun dan mencapai target MDGs.
3. Terdapat kontroversi mengenai data yang dikeluarkan pemerintah, karena muncul opini yang mengatakan bahwa data pemerintah tidak sesuai dengan kondisi riil. Sebagian mengklaim ada kesalahan dalam metode, bahkan ada yang mengklaim bahwa pemerintah memanipulasi data. Namun, pemerintah tetap mempertahankan data yang dimilikinya.

Ketiga pokok pertimbangan utama dalam permasalahan ini memunculkan pertanyaan yang akan digunakan sebagai pertanyaan utama dalam penelitian ini, yaitu:

***Bagaimanakah implementasi bantuan World Bank dalam membantu Indonesia menekan angka kemiskinan?***

Penelitian ini akan **membatasi pembahasan dan analisis mengenai implementasi bantuan World Bank untuk Indonesia dalam rentang waktu tahun 2000 hingga 2010**. Rentang waktu tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Tahun 2000 adalah tahun di mana Millenium Development Goals (MDGs) 2015 dicanangkan secara resmi untuk pertama kalinya oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Mengingat bahwa penelitian mengenai implementasi bantuan World Bank ini berhubungan dengan pencapaian MDGs di Indonesia, maka tahun 2000 dipilih sebagai titik tolak awal usaha pengentasan kemiskinan dalam kerangka MDGs.

Sementara itu, tahun 2010 dipilih karena pada tahun tersebut BPS mengeluarkan data mengenai kemiskinan yang menimbulkan kontroversi. Sementara itu, data terakhir Bappenas tahun 2010 mendukung pernyataan pemerintah dan BPS, dan mengklaim bahwa Indonesia telah mencapai target dalam menekan angka *extreme poverty*.

Pembahasan mengenai implementasi World Bank dan analisisnya sebelumnya akan melalui proses pengukuran atas efektif atau tidaknya bantuan tersebut. Untuk mengukur efektif tidaknya implementasi bantuan World Bank dalam menekan angka kemiskinan di Indonesia, penelitian ini akan menggunakan ukuran dan sudut pandang Paris Declaration, melalui lima prinsip utamanya dan indikator-indikatornya.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan paparan dan pertanyaan penelitian, maka penelitian ini memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi program-program pemerintah yang bertujuan untuk mengentaskan dan menekan angka kemiskinan.
2. Mengeksplorasi pelaksanaan program-program pemerintah yang bertujuan untuk mengentaskan dan menekan angka kemiskinan.
3. Menganalisis implementasi bantuan World Bank yang diterima oleh Indonesia dalam usaha menekan angka kemiskinan dalam rentang waktu tahun 2000 hingga 2010.

### **1.4. Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memiliki signifikansi secara akademik dan praktis. Dalam kapasitas signifikansi akademik, penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan terhadap topik dan bahasan dalam disiplin Ilmu Hubungan Internasional terutama dalam bidang ekonomi politik internasional, khususnya mengenai bantuan luar negeri (*foreign aid*).

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi kepada ilmu-ilmu selain Ilmu Hubungan Internasional, misalnya Ilmu Kesejahteraan Sosial khususnya mengenai isu pengentasan kemiskinan. Sementara itu, dalam kapasitas signifikansi praktis, penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai bahan rujukan bagi para pengambil kebijakan atau pihak-pihak yang memiliki ketertarikan dalam isu penanggulangan kemiskinan.

## 1.5. Tinjauan Pustaka

### I.5.1. Konsep dan Isu Kemiskinan

Sebagai sebuah isu yang telah mengglobal, kemiskinan sering dibahas dan diperdebatkan dalam berbagai macam forum baik akademik maupun tidak. Disepakati sebagai sebuah permasalahan serius, pembicaraan-pembicaraan mengenai dampak dari kemiskinan inilah yang nantinya melahirkan sebuah konsepsi mengenai Millenium Development Goals.

Kemiskinan terdapat hampir di seluruh dunia, namun umumnya menjadi masalah pelik di negara-negara berkembang. Penyebab kemiskinan di negara berkembang sendiri bisa dibagi menjadi beberapa macam.

Pertama, aliran yang menganut paham bahwa kemiskinan merupakan karakteristik kultural. Grondona (2000: 46) menjelaskan bahwa meskipun pembangunan merupakan salah satu cara untuk menanggulangi kemiskinan, masing-masing komunitas memiliki budaya-budaya dan tradisi kultural yang bisa mendorong atau menghambat pembangunan tersebut. Pemikiran Grondona ini berawal dari tulisan Oscar Lewis di tahun 1959 mengenai budaya kemiskinan. Lewis, dengan cukup kontroversial menyatakan bahwa orang miskin umumnya tidak bisa terlepas dari kemiskinan karena mereka secara sadar atau tidak, menempatkan dirinya sebagai kaum marginal.

Teori kedua kurang lebih berhubungan dengan teori pertama. Teori kedua ini menempatkan kemiskinan sebagai sebuah label. Green (2006: 66), dengan label, menyatakan bahwa kemiskinan sebenarnya didefinisikan oleh mereka yang memiliki kepentingan, maka label kemiskinan akan jatuh kepada kelompok yang mereka tuju. Contohnya, apabila disebuah komunitas terdapat program pengentasan kemiskinan, maka komunitas tersebut didefinisikan sebagai komunitas miskin. Kata 'miskin' disematkan pada penduduk umumnya karena kondisi ekonomi dan sosial mereka. Namun, penempatan kemiskinan sebagai label ini memiliki kelemahan, sebab apabila kemiskinan didefinisikan oleh pihak luar, maka solusi

pengentasan kemiskinan biasanya tidak akan sukses, sebab perencanaannya tidak akan mempedulikan kondisi-kondisi sosial dan kultural setempat.

Paradigma ketiga melihat kemiskinan sebagai terbatasnya kesempatan. Chakrawati (2006: 363-376) menjelaskan bahwa lingkup kemiskinan biasanya ditandai oleh kondisi-kondisi yang tidak stabil dan kurangnya modal (baik sosial maupun ekonomi). Kedua hal tersebut, menurut Chakrawati, merupakan unsur pembentuk kerentanan dalam kemiskinan. Dalam pemikirannya, Chakrawati juga mengedepankan soal pengaruh lingkungan pada individu: karena seorang individu hidup dalam lingkungan pribadinya, maka lingkungannya tersebutlah yang mempengaruhi keputusan harian individu soal hidupnya. Maka, saat seseorang memasuki ruang sosial, maka kapasitasnya akan menentukan apa yang akan dia dapat. Permasalahannya bukan sepenuhnya terletak pada sang individu, melainkan terdapat pula dimensi-dimensi kemiskinan yang saling berinteraksi dan mendorong satu sama lain. Tulisan Appadurai (2004: 63) mendukung pernyataan tersebut dengan mengklaim bahwa dalam lingkungan kemiskinan, hal yang membuat seseorang jatuh dalam lingkaran kemiskinan adalah kurangnya kapasitas orang tersebut di bidang ekonomi maupun sosial.

Terbatasnya kesempatan ini juga merujuk kepada mudah tidaknya akses kepada kebutuhan dasar. Salah satu contohnya adalah tulisan Amartya Sen dalam *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* yang ditulis pada tahun 1981, menceritakan mengenai bencana kelaparan dan kemiskinan yang di wilayah Bengal. Dalam data yang ditampilkan oleh Sen, bencana kelaparan terjadi bukan karena kurangnya suplai makanan, namun lebih karena suplai makanan tersebut tidak didistribusikan dengan benar, sehingga banyak yang tidak mendapatkan jatah pangan. Di sisi lain, hal ini menimbulkan aksi peningkatan harga sangat tinggi hingga tidak terjangkau oleh masyarakat.

Paradigma ketiga inilah yang kini sering digunakan sebagai dasar pemikiran dalam melaksanakan program-program yang terkait dengan

kemiskinan. Hal yang senada juga tercantum dalam pernyataan PBB tahun 1998, yang mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut:

*“Fundamentally, poverty is a denial of choices and opportunities, a violation of human dignity. It means lack of basic capacity to participate effectively in society. It means not having enough to feed and cloth a family, not having a school or clinic to go to, not having the land on which to grow one’s food or a job to earn one’s living, not having access to credit. It means insecurity, powerlessness, and exclusion of individuals, households, and communities. It means susceptibility to violence and it often implies living on marginal or fragile environment without access to clean water or sanitation.”*

Definisi yang dikemukakan oleh PBB tersebut sekaligus menjelaskan bahwa kemiskinan bersifat multi dimensi. Tidak hanya berpusat di masalah kekurangan uang atau modal, namun kemiskinan juga berarti keterbatasan akses kepada pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan. Kondisi multi aspek dan kapasitas dalam bahasan kemiskinan – seperti yang terlihat pada paradigma-paradigma dan definisi di atas – pada akhirnya terkait pada konsep pembangunan. Keterkaitan antara pembangunan dengan kemiskinan diutarakan oleh Sen (1999), yang menyebutkan bahwa pembangunan seharusnya identik dengan semangat kebebasan. Semangat kebebasan yang dimaksud oleh Sen di sini adalah kebebasan dalam arti hak individu untuk bisa memilih cara hidupnya masing-masing, termasuk kebebasan dalam pola dan cara berpikir. Maka, dengan kebebasan tersebut, pembangunan akan memiliki sifat memperkaya kehidupan manusia, serta memberikan kesempatan pada manusia untuk mengembangkan kapasitas mereka.

#### 1.5.2. Bantuan Luar Negeri dan Pengentasan Kemiskinan

Pada masa lalu, dalam rentang 1950-an hingga 1980-an, bantuan luar negeri yang diberikan oleh negara-negara maju kepada negara-negara berkembang dan dunia ketiga biasanya tidak memiliki kontrol yang ketat. Bantuan luar negeri diberikan dalam jumlah besar, dalam konteks dan misi

untuk pertumbuhan ekonomi dan penyebaran ideologi pada masa Perang Dingin. Pasca- Perang Dunia II, Amerika Serikat menggelontorkan dana dalam jumlah besar melalui Marshall Plan untuk membangun kembali perekonomian Eropa, sekaligus mencegah komunisme masuk dan menguasai Eropa Barat. Pada masa itu, biasanya bantuan luar negeri memang hanya diberikan kepada *client states*, yang mendukung kebijakan negara superpower tertentu untuk menghambat rival mereka dalam percaturan geopolitik dunia. Bahkan salah satunya ditujukan untuk pendirian NATO. (Kanbur, 2006: 1562-1564).

Bantuan luar negeri tersebut umumnya mampu dikelola dengan baik di negara-negara yang telah stabil, terutama di Eropa. Namun, di negara-negara berkembang dan dunia ketiga, kondisinya berbeda. Bantuan luar negeri akhirnya hanya digunakan untuk melanggengkan kekuasaan pemerintah dan pemimpin-pemimpin yang dianggap strategis bagi kepentingan negara superpower. Negara besar seperti Amerika Serikat, lama-kelamaan menyadari bahwa bantuan luar negeri yang mereka berikan tanpa mekanisme kontrol yang ketat dan tidak transparan menjadi disalahgunakan oleh para pemimpin seperti Mobutu Sese Seko di Zaire dan Marcos di Filipina, serta lainnya yang dianggap korup (Kaufmann, 2009).

Selepas Perang Dingin, fokus dari bantuan luar negeri berubah. Nantinya, ini sedikit banyak berkaitan dengan munculnya fokus baru studi keamanan dalam ilmu hubungan internasional dari keamanan tradisional menjadi non-tradisional. Bantuan luar negeri dialihkan fokusnya untuk mendorong pembangunan dan penanggulangan kemiskinan (*alleviation of poverty*). Bila tadinya bantuan luar negeri hanya diberikan pada sekutu terdekat dan dinilai berdasarkan strategis-tidaknya posisi dalam membendung ideologi lawan, kini bantuan tersebut lebih diprioritaskan untuk negara-negara yang lebih membutuhkan.

Peralihan fokus tersebut membuka jalan bagi gerakan untuk mengevaluasi efektivitas bantuan-bantuan luar negeri tersebut. Negara-negara dan agensi donor menyadari bahwa selama ini bantuan luar negeri bersifat *one-way relationship* antara donor dan negara penerima, dan hal ini

malah seringkali berjalan tanpa mengetahui kebutuhan negara penerima, sehingga lebih banyak berdampak negatif terhadap proses pembangunan yang berjalan. Para donor kemudian mencoba pendekatan dan paradigma baru dan mengusahakan harmonisasi kinerja bantuan luar negeri dengan mengikutsertakan negara-negara berkembang dan dunia ketiga sebagai pihak penerima bantuan. Paradigma ini kemudian dimanifestasikan, salah satunya berbentuk Millenium Development Goals (MDGs), yang pada dasarnya menempatkan bantuan luar negeri sebagai sebuah kemitraan (*partnership*) antara donor dan penerima, dibandingkan paradigma satu arah sebelumnya. Paradigma ini bertujuan dapat membuat bantuan menjadi lebih efektif dan bisa mencapai target yang diharapkan dengan lebih baik.

**TABEL 1.2**  
**Tinjauan peralihan fokus dan ideologi bantuan luar negeri**  
**pasca-perang Dunia II**

<b>Era</b>	<b>Institusi yang dominan</b>	<b>Ideologi para donor</b>	<b>Fokus para donor</b>	<b>Jenis bantuan luar negeri</b>
1940-an	Marshall Plan dan PBB	Perencanaan pembangunan	Rekonstruksi pasca-perang	Bantuan dalam program Marshall Plan
1950-an	Amerika Serikat (Uni Soviet juga semenjak 1956)	Anti-komunisme (untuk blok barat)	Gerakan pembangunan komunitas	Bantuan pangan dan proyek-proyek lain
1960-an	Program-program bilateral antarnegara	Kurang lebih sama seperti 1950-an	Sektor-sektor produktif dan infrastruktur	Bantuan teknis dan anggaran
1970-an	Ekspansi lembaga-lembaga multilateral (World Bank, IMF, dsb.)	Dukungan kepada negara-negara dalam aktivitas produksi dan pemenuhan kebutuhan dasar	Masalah kemiskinan, tapi lebih difokuskan pada sektor agrikultur dan kebutuhan dasar	Bantuan pangan berkurang; peningkatan pada dukungan dan bantuan kapasitas impor.
1980-an	Munculnya berbagai NGO	Penyesuaian berbasis pasar	Reformasi makroekonomi	Bantuan keuangan dan

	sejak 1980-an	(relegasi peran negara)		<i>debt relief</i>
1990-an	Negara-negara Eropa Timur mendominasi penerimaan bantuan	Kembali memperbesar peran negara (muncul pada akhir 1990-an)	Masalah kemiskinan demokratisasi, dan governance	Bergerak ke arah dukungan sektoral.

Sumber: Hjertholm dan White (2000: 81, tabel 3.1)

Melalui berbagai donor, bantuan, serta penerima bantuan *development aid*, merupakan sebuah pemikiran yang logis apabila muncul harapan akan adanya perbaikan keadaan secara internasional. Di antara perbaikan melalui *development aid* tersebut, salah satu difokuskan adalah pengentasan kemiskinan, dengan tujuan seperti perbaikan kualitas hidup, peningkatan daya beli dan kapasitas ekonomi.

Laporan yang ada menunjukkan bahwa permasalahan-permasalahan ekonomi, dan sosial masih terus terjadi di wilayah-wilayah yang menjadi tujuan dari *development aid* (Calderisi, 2006). Persoalan yang berhubungan erat dengan kemiskinan seperti minimnya akses kepada sarana kesehatan, kualitas sumber daya manusia, pembatasan kebebasan, serta rendahnya tingkat daya beli dan kapasitas ekonomi masih dialami negara-negara berkembang.

Meskipun situs *mdgmonitor.org* melaporkan bahwa *development aid* memberikan keberhasilan dan jumlahnya cukup signifikan di sejumlah negara, fakta bahwa *development aid* tidak menyelesaikan masalah juga tidak kecil jumlahnya. Negara-negara berkembang di Afrika dan Asia, misalnya, merupakan sasaran utama dalam alur *development aid*. Namun hingga saat ini target-target utama seperti Millenium Development Goals (MDGs) 2015 untuk mengurangi angka kemiskinan hingga setengah dari jumlah awal, berjalan dengan lambat dan kemungkinan besar tidak akan sepenuhnya tercapai<sup>21 22</sup>.

<sup>21</sup> MDGAsiaPacific.Org, "Asia-Pacific making progress in meeting the MDGs but falls behind other regions in some areas, says new reports". Diakses Januari 2011.  
<http://www.mdgasiapacific.org/node/162>

Ovaska (2003) mengutip berbagai laporan dan literatur mengenai bagaimana bantuan-bantuan kepada negara-negara berkembang tidak memberi hasil yang menggembirakan. Ovaska menekankan bahwa masih lebih dari satu milyar penduduk dunia hidup dengan pengeluaran di bawah satu dolar AS, sementara kemajuan dalam bidang kesehatan seperti halnya kembali terpukul dengan meluasnya penyebaran HIV/AIDS. Berbagai macam konflik internal di negara-negara dunia ketiga, di mana faktor ketimpangan ekonomi dan sosial disinyalir juga menjadi salah satu faktor penyebab, yang diharapkan selesai dengan adanya *development aid* ternyata masih terus berlangsung, demikian pula dengan kondisi kesejahteraan mereka<sup>23</sup>.

Tentu saja hal ini menimbulkan beberapa pertanyaan mengenai mengapa bantuan-bantuan tersebut ternyata tidak efektif. Jawaban atas pertanyaan tersebut tidak sederhana. Salah satunya adalah Meskipun jumlah *development aid* kepada negara-negara berkembang dan dunia ketiga menghabiskan sumber daya yang besar, terutama di bidang keuangan, ternyata porsi yang dikeluarkan jauh lebih kecil dibandingkan kebutuhan-kebutuhan lain seperti pos anggaran militer. Kurang lebih itulah yang terjadi pada Amerika Serikat.

Amerika Serikat (AS) merupakan salah satu dari 23 negara anggota Development Assistance Committee (DAC), yang merupakan penyumbang terbesar dari seluruh total Official Development Assistance (ODA) yang terekam sejak tahun 1969. Pada tahun 2007, AS mengeluarkan dana sebesar US\$ 21,8 milyar untuk disalurkan kepada negara-negara yang membutuhkan. Namun, sebenarnya jumlah dana itu sendiri masih jauh di bawah ukuran Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menargetkan penyisihan sebesar 0,7% dari Gross National Income (GNI) untuk dijadikan *development aid*. AS sendiri, dengan jumlah tersebut, ternyata hanya menyisihkan 0,16% dari total GNI-nya di tahun tersebut, demikian pula

---

<sup>22</sup> AllAfrica.Com, "Water, sanitation: Assessing Nigeria's MDGs progress". Diakses Agustus 2010. <http://allafrica.com/stories/200908060383.html>

<sup>23</sup> Afghan Conflict Monitor (Desember 2009), "Despite aid, hunger still stalks Afghan children". Diakses Juli 2010. <http://www.afghanconflictmonitor.org/2009/12/uns-afghan-mission-takes-a-hit.html>

dengan Jepang yang hanya memberikan 0,17% (OECD, 2007). Meskipun terdapat negara-negara yang menyisihkan dana di atas target, seperti Norwegia, Swedia, dan Belanda, kekuatan ekonomi mereka tidak sebesar negara-negara yang seharusnya bisa menyumbang lebih banyak demi kemajuan dan kesetaraan dunia.

Angka tersebut bisa dikontraskan dengan pengeluaran AS untuk bidang militer, yang mencapai ratusan milyar dolar. Sachs (2008) menyatakan bahwa pemerintah AS seharusnya bisa lebih bijak dengan menyisihkan sebagian dari anggaran militernya untuk dijadikan *development aid*. Sachs mengatakan bahwa jumlah tersebut akan jauh lebih berguna untuk melengkapi usaha-usaha pengentasan kemiskinan dan pembangunan di negara-negara berkembang dan dunia ketiga.

Stiglitz, Sen, dan Fitoussi (2010) juga menuding bahwa selama ini, usaha untuk menurunkan angka kemiskinan selalu dikaitkan dengan angka pertumbuhan ekonomi yang dinilai berdasarkan angka GDP (Gross Domestic Products). *Development aid* seringkali ditujukan untuk usaha pertumbuhan ekonomi. Pola pikir ini mengasumsikan bahwa dengan meningkatnya angka pertumbuhan ekonomi, serta semakin tingginya GDP, maka menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat sebuah negara juga semakin tinggi.

Padahal, kondisi di lapangan seringkali berbeda dengan angka statistik, terutama penggunaan GDP sebagai indikator utama. Menurut Stiglitz, Sen, dan Fitoussi, GDP sama sekali tidak bisa memperlihatkan ketimpangan ekonomi dan kondisi kemiskinan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Ditambah lagi, GDP juga tidak memperhatikan aspek lingkungan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan isu kemiskinan dan *sustainable development*. Kritik yang diajukan oleh Stiglitz, Sen, dan Fitoussi ini berkaitan dengan kritik bahwa seringkali pihak donor yang rata-rata berasal dari negara-negara maju menetapkan target tersebut sesuai dengan sudut pandang mereka, namun tidak mengindahkan kondisi kultural dan sosiologis lokal tempat negara penerima bantuan.

Contoh dari kritik ini terlihat dalam tulisan Banerjee (2007) mengenai program Gyandoot di India. Program yang dananya sebagian berasal dari bantuan luar negeri tersebut salah satu langkahnya diimplementasikan dengan memberikan perangkat-perangkat komputer pada kios-kios kecil di wilayah Madhya Pradesh. Sayangnya, wilayah tersebut merupakan salah satu wilayah yang memiliki cakupan listrik sangat minim. Akibatnya, perangkat komputer yang membutuhkan listrik tidak dapat difungsikan dan program tersebut menjadi tidak efektif. Kondisi seperti contoh tersebut diperparah dengan ketiadaan mekanisme kontrol yang efektif, di mana evaluasi sering dilakukan secara kuantitatif dan tidak berorientasi pada *outcome*. Kembali kepada kritik dari Stiglitz, Sen, dan Fitoussi, pelaporan yang umumnya bersifat statistik seringkali tidak mencerminkan kondisi sebenarnya di lapangan.

## **1.6. Kerangka Teori**

### **1.6.1. Konsep Bantuan Luar Negeri (*Foreign Aid*)**

Konsep Pembangunan internasional belum memiliki definisi yang berfungsi universal dan jelas. Namun, konsep dan istilah ini seringkali muncul pada saat pembahasan mengenai pembangunan manusia, yakni pembangunan kualitas kehidupan manusia dari berbagai aspek secara holistik. Keterkaitan antara pembangunan internasional dengan pembangunan manusia membuat konsep tersebut juga bersifat holistik dan mencakup bantuan luar negeri, *governance*, *healthcare*, pendidikan, kesetaraan gender, ekonomi, infrastruktur, lingkungan, dan berbagai macam isu lainnya. Pada dasarnya, pembangunan internasional memiliki sifat jangka panjang, dan bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan dan menciptakan kualitas hidup yang lebih baik di negara-negara berkembang dan dunia ketiga.

Sebagai sebuah konsep, pembangunan internasional juga lekat dengan konsep *international aid*. Pembangunan internasional mengharapkan partisipasi negara-negara maju untuk membantu perkembangan dan modernisasi negara-negara berkembang dan dunia ketiga. Hal ini kemudian

dimanifestasikan dalam bentuk Millenium Development Goals (MDGs), terutama pada poin ke-delapan, dimana diharapkan terjadinya kemitraan global, terutama antara negara maju dengan negara berkembang. Kemitraan global tersebut dimaksudkan untuk membantu proses pembangunan negara berkembang, yang biasanya diberikan oleh negara maju dalam bentuk bantuan luar negeri.

Foreign aid, atau bantuan luar negeri, disebut juga international aid, dapat diartikan sebagai perpindahan sumber daya secara sukarela dari satu negara ke negara lain, dan umumnya memiliki tendensi untuk menguntungkan negara penerima.

Salah satu bentuk dari bantuan luar negeri adalah *development aid* (bantuan pembangunan). Development aid, atau development cooperation, atau lebih dikenal sebagai development assistance, merupakan bantuan yang diberikan oleh pemerintah negara atau lembaga donor untuk mendukung usaha pembangunan ekonomi, lingkungan, dan sosial politik negara-negara berkembang. Perlu dicatat bahwa development aid berbeda dengan humanitarian aid, mengingat fokusnya berbeda. Development aid umumnya diperuntukan usaha yang bersifat jangka panjang seperti penanggulangan kemiskinan, sementara humanitarian aid bersifat sebagai respon jangka pendek untuk mempertahankan *survivability*.

World Health Organization (2008) menggunakan istilah development cooperation, yang diartikan sebagai:

*“Commonly called aid, this is the international transfer of public funds in the form of loans or grants, either directly from one government to another (bilateral aid), or indirectly through nongovernmental organizations or a multilateral agency (multilateral aid) such as the World Bank or WHO.”*

Sementara itu, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) menggunakan istilah Official Development

Assistance (ODA) dalam menjelaskan development aid<sup>24</sup>. OECD menjelaskan sebagai:

*“Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries (“bilateral ODA”) and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions.”*

Menggunakan definisi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa ODA memiliki tiga elemen, yaitu: (1) Dilaksanakan oleh pemerintah, (2) ditujukan untuk mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sebagai tujuan utamanya, dan (3), bantuan finansial bersifat konsesi, dan apabila berupa pinjaman maka 25 persennya merupakan hibah.

Pemberian bantuan bisa bersifat bilateral maupun multilateral. Bantuan bilateral biasanya langsung diberikan dari satu negara donor ke negara penerima. Sementara itu, bantuan multilateral biasanya diserahkan oleh negara-negara donor kepada lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, untuk kemudian didistribusikan ke berbagai negara yang membutuhkan bantuan tersebut. Menurut data OECD (2009), proporsi bantuan luar negeri yang tersebar di seluruh dunia terdiri dari 70% bilateral, dan 30% multilateral. Sementara itu, dari keseluruhan total bantuan, sekitar 80-85% merupakan ODA, sementara 15-20% sisanya berasal dari lembaga-lembaga internasional non-pemerintah, atau NGO.

Menurut Lancaster (2005: 13), Selain keuntungan untuk negara penerima, bantuan luar negeri juga memiliki fungsi lain: sebagai tanda persetujuan diplomatik, menambah kekuatan militer sekutu, memberikan penghargaan kepada pemerintah negara lain karena berperilaku sesuai kehendak pihak donor, memperluas pengaruh budaya (cultural influence)

<sup>24</sup> OECD (28 Juli 2003), “Official Development Assistance Definition”, Glossary of Statistical Terms. Diakses Januari 2011. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

pihak donor, hingga sebagai usaha untuk mendapatkan akses perekonomian di negara penerima.

Ini menunjukkan bahwa foreign aid dapat dijadikan alat diplomasi, terutama bila bantuan tersebut berbentuk *development aid* (bantuan pembangunan). Bagi negara-negara yang bersangkutan, bantuan tersebut bisa menjadi kunci dari pemenuhan *national interest* negara masing-masing. Bagi negara-negara maju atau donor, foreign aid bisa membuka akses dan mempererat hubungan dengan negara-negara berkembang. Dalam beberapa hal, foreign aid menjadi alat untuk mempromosikan keamanan, seperti yang dipromosikan oleh Amerika Serikat. Menteri Luar Negeri AS, Hillary Clinton sempat mengatakan bahwa:

*“We cannot stop terrorism or defeat the ideologies of violent extremism when hundreds of millions of young people see a future with no jobs, no hope and no way ever to catch up to the developed world... We cannot build a stable global economy when hundreds of millions of workers and families find themselves on the wrong side of globalization, cut off from markets and out of reach of modern technologies.”*

- Hillary Clinton, mengenai *development aid* sebagai bagian dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat.<sup>25</sup>

Dari pernyataan tersebut, secara terbuka dapat dipastikan bahwa *development aid* merupakan salah satu alat bagi sebuah negara dalam mencapai tujuannya. AS, dalam kasus ini, melihat bahwa kepentingannya untuk memberantas terorisme dapat dicapai dengan menggencarkan bantuan luar negeri.

Mengutip pernyataan Morgenthau bahwa “...*Foreign aid is among the real innovations which the modern age has introduced into the practice of foreign policy...*” Lancaster menyatakan bahwa *development aid* telah menjadi komponen yang biasa dalam konstelasi hubungan internasional negara-negara maju. Melalui *development aid* yang dijadikan alat dalam memenuhi kebijakan luar negeri tersebut, tulisan Lancaster membenarkan

<sup>25</sup> VOA News, “Clinton says development aid ‘central pillar’ of US foreign policy”. Diakses Juni 2010.  
<http://www1.voanews.com/english/news/usa/Clinton-Development-Policy-Is-As-Important-As-Diplomacy-and-Defense-80805537.html>

bahwa negara-negara maju berusaha untuk memenuhi kepentingan nasionalnya masing-masing.

Perluasan pengaruh dan kehendak ini dibahas oleh Lancaster lebih lanjut dengan membandingkan fokus dan tujuan para donor dalam memberikan bantuannya kepada negara-negara lain. Dalam tulisannya, Lancaster membandingkan motif dan tujuan bantuan dari Amerika Serikat, Jepang, Perancis, Jerman, dan Denmark. Sebelumnya, motif dan tujuan yang ada dibagi menjadi tiga fokus utama, yaitu: (1) Diplomasi (diplomacy), sebagai upaya untuk meningkatkan citra negara donor di negara penerima, (2) Komersial (commercial), sebagai upaya untuk meningkatkan keuntungan ekonomi, investasi, dan perdagangan yang didapat negara donor dari negara penerima bantuan, dan (3) Pembangunan (development), yang memfokuskan bantuan dari negara donor untuk digunakan sebagai upaya membangun negara penerima di dalam sektor pembangunan masyarakat dan negara.

Menurut Lancaster, dalam usahanya memberikan bantuan luar negeri, Amerika Serikat (AS) memiliki gabungan antara motif diplomatik dan pembangunan, meskipun motif diplomatik lebih mendominasi dalam setiap usaha bantuan AS. Amerika Serikat bahkan menggunakan bantuan luar negeri dan jaminan pembangunan sebagai usaha untuk meningkatkan citra diplomatik mereka. Apalagi semenjak dicanangkannya 'War on Terror', bantuan yang diberikan Amerika kepada negara-negara lain bertujuan lebih intens dalam meningkatkan citra dan menggalang dukungan untuk mendukung kebijakan-kebijakan luar negeri AS.

Fokus Amerika Serikat dalam motif pembangunan sudah ada sejak lama, dan membesar pada saat adanya Marshall Plan pasca Perang Dunia II. Namun, reorganisasinya dimulai pada masa kepresidenan John F. Kennedy di tahun 1960-an. Pada saat itu, Kennedy melebur Development Loan Fund (DLF) dan International Cooperation Agency (ICA) menjadi USAID. Pada tahun 1980, Indonesia bahkan termasuk penerima bantuan terbesar AS di urutan ke-lima, setelah Mesir, Israel, India, dan Turki.

Pada dekade 1990-an, Amerika Serikat dengan bantuan luar negerinya tidak hanya berfokus kepada masalah militer dan ekonomi, namun juga isu-isu global lain seperti kemiskinan, lingkungan, dan demokratisasi. Demokratisasi akhirnya menjadi bagian penting dalam usaha bantuan AS. Lancaster lebih lanjut menyatakan bahwa demokratisasi menjadi salah satu syarat bagi sebuah negara untuk mendapatkan bantuan pembangunan dari AS. Amerika Serikat mempercayai bahwa demokrasi dapat memperkuat keamanan internasional. Meskipun begitu, Lancaster juga mengatakan bahwa aspek dan motif diplomatik untuk meningkatkan citra tetap menjadi motif utama.

Mengenai Jepang, Lancaster menulis bahwa motif utamanya merupakan fokus terhadap sektor komersial, dengan usaha untuk meningkatkan ekspor dan mengumpulkan bahan baku dari luar negeri. Namun, sempat ada peralihan fokus – meskipun tidak besar – ke arah motif diplomatik, meskipun ini lebih disebabkan karena hubungan baik Jepang dan Amerika Serikat, demi untuk membantu kepentingan luar negeri AS. Pada dekade 80-an dan 90-an, Jepang adalah donor bantuan terbesar di dunia. Kemudian, terdapat peralihan motif dari komersial dan diplomatik menuju motif pembangunan. Namun, berbeda dengan negara-negara donor lainnya yang memfokuskan pada pembangunan kelembagaan di negara donor, fokus Jepang biasanya lebih kepada pembangunan infrastruktur. Menilik lagi kepada fokus Jepang ini, tetap saja berhubungan dengan motif komersial mengingat pembangunan infrastruktur berkaitan erat dengan kelancaran arus barang dan jasa.

Dalam pendekatan yang lain, Perancis lebih memfokuskan bantuan luar negerinya dalam motif diplomatik. Lancaster bahkan menilai Perancis sebagai salah satu negara dengan motif diplomatik terbesar dalam pemberian bantuan luar negeri. Namun, hal ini dapat dimengerti karena penerima bantuan terbesar Perancis adalah negara-negara sub-Sahara di Afrika, yang dulu merupakan wilayah jajahannya. Datangnya bantuan luar negeri Perancis yang bermotif diplomatik itu berjalan seiring dengan adanya muatan kultural untuk semakin mengikat hubungan antara masyarakat di

negara-negara Afrika dengan Perancis. Keterikatan sejarah dan hubungan ini, pada akhirnya digunakan oleh Perancis untuk membuka kesempatan komersial dan meningkatkan arus perdagangan ke Afrika. Meskipun kini Perancis juga tengah beralih kepada motif pembangunan, namun Lancaster mengkhawatirkan komitmen domestik Perancis, yang kemungkinan tidak akan mengeluarkan jumlah sumber daya dan bantuan luar negeri yang cukup sesuai dengan yang sebenarnya dibutuhkan.

Sementara itu, menurut Lancaster, Jerman memiliki ketiga motif sekaligus, yang menyiratkan bahwa negara tersebut mencoba untuk mengambil jalan tengah dan hati-hati dalam pemberian bantuan luar negeri. Meskipun motif pembangunan dari waktu ke waktu semakin besar, namun motif diplomatik dan komersial masih tetap kuat.

Negara terakhir yang menjadi perbandingan Lancaster adalah Denmark, yang disebutnya sebagai 'The Humane Internationalist'. Julukan yang diberikan oleh Lancaster ini menitikberatkan kepada motif dan fokus Denmark yang selalu memasukkan unsur pengentasan kemiskinan dan program pembangunan dalam setiap program yang berasal dari bantuan luar negeri dari negara tersebut. Bantuan luar negeri Denmark bahkan mencapai satu persen dari Gross National Income (GNI), melebihi target yang ditetapkan oleh PBB. Meski demikian, Lancaster juga mengatakan bahwa sebenarnya, hampir setengah dari bantuan luar negeri Denmark didedikasikan untuk melancarkan kepentingan ekspor dan investasi Denmark di luar negeri.

Keenam contoh tersebut membuktikan bahwa setiap negara memiliki motifnya masing-masing dalam mengeluarkan dan memberikan bantuan luar negeri pada negara lain. Namun, memang terdapat kesamaan bahwa bantuan luar negeri diharapkan dapat meningkatkan citra diplomatik atau membantu kelancaran arus ekonomi negara donor. Mengenai motif pembangunan, umumnya baru muncul secara besar-besaran pada dekade 1990-an, yang bisa jadi merupakan trend motivasi bantuan luar negeri pada saat itu hingga kini.

Bantuan luar negeri umumnya diberikan oleh institusi negara, namun tidak seluruhnya demikian. Bantuan tersebut bisa saja diberikan *private organization*, bahkan individu. Meskipun bantuan luar negeri memiliki banyak fungsi, motif, dan fokus, namun Lancaster tetap menulis bahwa motivasi atas bantuan luar negeri sebenarnya memiliki unsur altruisme dan humanitarianisme, sekecil apapun. Bantuan ini bisa berupa bantuan finansial seperti hibah maupun pinjaman, atau dalam bentuk barang-barang material, tenaga kerja, atau tenaga ahli.

Meskipun dalam definisi bantuan luar negeri terdapat istilah mengenai konsesi atau penyerahan, bantuan luar negeri yang ditujukan bagi negara-negara berkembang biasanya hadir dalam bentuk pinjaman, atau hutang. Kondisi ini sering dikritik oleh para pakar seperti Stiglitz (2007: 211-245), yang menyatakan bahwa bantuan luar negeri yang bersifat hutang tidak akan bisa efektif dalam mencapai tujuannya. Sepanjang sejarah perekonomian dunia, hutang luar negeri telah menyebabkan banyak negara-negara berkembang dan dunia ketiga jatuh ke dalam lubang krisis yang lebih parah.

Mengapa demikian? Pada awalnya, hutang luar negeri umumnya ditujukan untuk membantu negara-negara berkembang memacu pertumbuhan dan pembangunan perekonomiannya. Hutang yang disalurkan diharapkan dapat dikapitalisasi menjadi kekuatan fondasi ekonomi demi peningkatan taraf hidup masyarakat. Permasalahannya adalah, dikarenakan karakter negara dan pemerintahan yang berbeda-beda, tidak semua negara sanggup melakukan hal tersebut. Pinjaman, atau hutang, sebagaimana layaknya harus dikembalikan. Dalam kenyataannya, pengembalian pinjaman tidak selalu sama dengan jumlah yang dipinjam, karena banyak pihak lender (yang meminjamkan uang) memberikan beban lain berupa bunga hutang.

Stiglitz menjelaskan lebih lanjut bagaimana kewajiban untuk membayar hutang pinjaman luar negeri dibebankan kepada anggaran nasional tahunan, dan ini berarti ada beberapa pos anggaran yang harus dikorbankan dalam upaya pembayaran cicilan dan bunga hutang, seperti pos pendidikan, kesehatan, dan fasilitas bagi para penduduk. Pos-pos tersebut

merupakan pos pengeluaran yang ditujukan untuk mempertahankan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Namun karena negara memiliki kewajiban untuk membayar hutang, maka pos-pos tersebutlah yang menjadi korban. Pada akhirnya, bantuan pembangunan yang harusnya gencar berpindah dari negara maju ke negara berkembang malah berputar balik, di mana negara maju menerima uang lebih besar dari negara berkembang. Untuk mengentaskan kemiskinan, pemerintah membutuhkan dana tersebut untuk menciptakan dan menjalankan program-program anti-kemiskinan. Namun mengalirnya uang ke luar dengan demikian mempersulit pemerintahan negara-negara berkembang dalam usaha penanggulangan kemiskinan.

Kesalahan yang menyebabkan terjadinya kondisi ini biasanya dibebankan kepada negara penghutang sendiri karena melakukan *overborrowing*, yaitu meminjam dalam jumlah yang terlalu besar, namun tidak dapat mengelolanya dengan baik sehingga pinjaman tersebut berbalik menjadi faktor yang merugikan. Stiglitz kembali mempertanyakan sudut pandang ini. Apabila pihak borrower (peminjam) bersalah karena meminjam terlalu banyak, mengapa pihak lender (kreditor) tidak disalahkan? Para kreditor internasional umumnya terdiri dari negara-negara maju dan lembaga-lembaga ternama seperti World Bank dan ADB. Mereka melakukan *overlending*, padahal dengan jelas mengetahui bahwa pihak debitor tidak mampu mengelola jumlah hutang yang sedemikian besar. Lalu mengapa pihak kreditor melakukan *overlending*? Stiglitz menjawab pertanyaan tersebut dengan singkat: pihak kreditor menganjurkan hutang, karena hal tersebut menguntungkan bagi kreditor. Dalam beberapa kasus, Stiglitz juga menunjukkan bahwa negara-negara berkembang dapat ditekan dan dibujuk untuk berhutang melalui lobi-lobi ekonomi dan politik.

Terlepas dari *overborrowing* maupun *overlending*, keduanya menghasilkan kondisi yang sama: menumpuknya hutang hingga sang debitor menjadi kesulitan untuk membayarnya. Penumpukan hutang ini bisa menyebabkan terjadinya krisis. Salah satu yang paling terkenal adalah kasus Amerika Latin pada dekade 1980-an, di mana negara-negara pada regional

itu tidak mampu membayar hutang luar negerinya kepada para kreditor. Krisis ekonomi yang terjadi pada saat itu kemudian menyebar kepada bidang politik dan sosial. Tetap saja, hutang harus dibayar, dan untuk itu para pakar ekonomi dunia merumuskan langkah-langkah 'paket reformasi' agar para debitor bisa menyelesaikan hutang mereka. Sponsor dari langkah-langkah ini adalah lembaga-lembaga internasional yang bermarkas di Washington, DC, seperti IMF dan World Bank. Williamson (1989) menamakan paket ini dengan istilah *Washington Consensus*.

Memang, pada saat sebuah negara mengalami krisis akibat hutang luar negeri, hanya ada beberapa cara yang dapat diambil: (1) menyatakan bangkrut dan default, atau (2) meminta bantuan dari pihak lain. Meskipun pengajuan default bisa saja menghapus hutang, cara pertama seringkali dihindari, disebabkan oleh ketakutan lebih lanjut akan hancurnya kredibilitas ekonomi negara yang bersangkutan, ditambah lagi dengan belum ada kepastian bahwa kondisi krisis menjadi lebih baik pasca-*default*.

Cara kedua merupakan cara yang biasanya disarankan oleh pihak kreditor. Motifnya jelas, agar pinjaman bisa dikembalikan, dan bagi negara penghutang sendiri, terdapat kesempatan untuk memperbaiki kredibilitas ekonominya. Permasalahannya adalah, bantuan dari pihak lain ini umumnya datang dari pihak seperti IMF, yang merupakan promotor utama paket *structural adjustment*. Dengan masuknya IMF, berarti sebuah negara yang bersangkutan akan kehilangan kemandirian dan kedaulatan perekonomiannya. Kerjasama sebuah negara dengan IMF pasti akan diikuti dengan penandatanganan persetujuan paket *structural adjustment*, yang berisikan berbagai syarat yang intinya merupakan penerapan liberalisme ekonomi dan pengetatan pengeluaran. Beberapa poin yang paling dikenal adalah pemotongan pengeluaran di sektor publik (pendidikan, kesehatan, dsb.), liberalisasi perdagangan (termasuk privatisasi dan bebas masuknya modal asing), serta deregulasi ekonomi (memindahkan kedaulatan ekonomi dari negara kepada pasar).

Solusi liberal ala Washington Consensus ini mendapat tentangan dari dari kalangan strukturalis, yang menganggap bahwa liberalisasi

perdagangan dan pasar bebas yang dibentuk akibat adanya *structural adjustment* merupakan trik agar tercipta dependensi antara berkembang terhadap negara maju. Karena dari segi kekuatan ekonomi negara berkembang pasti tertinggal dibandingkan negara maju, yang akan terjadi adalah *unequal exchange* (pertukaran tidak seimbang) antara negara maju dan berkembang, di mana posisi negara berkembang ada di pihak yang dirugikan (Emmanuel dalam Gilpin, 1987: 273). Negara berkembang, menurut sudut pandang strukturalis, hanya akan menjadi penyedia sumber daya alam dan buruh, sementara arus kekayaan akan mengalir lebih banyak kepada negara-negara maju.

Ironisnya, negara-negara berkembang ternyata lebih membutuhkan negara maju ketimbang sebaliknya. Kelleher dan Klein (1999: 88-89) mengedepankan contoh bahwa negara-negara berkembang membutuhkan negara-negara industri sebagai pasar untuk sumber daya alam mereka, serta sebagai penyuplai barang-barang konsumsi. Dari sisi politik internasional, kondisi ini menyebabkan negara-negara berkembang tidak memiliki *bargaining position* yang kuat dibandingkan dengan negara-negara maju, apalagi mendapatkan posisi strategis dalam lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank.

#### 1.6.2. Konsep Efektivitas Bantuan (*Aid Effectiveness*)

*Aid effectiveness* secara sederhana dapat diartikan sebagai efektivitas bantuan pembangunan (*development aid*) dalam mencapai pembangunan manusia dan ekonomi, atau juga dapat diartikan sebagai target-target pembangunan. Lalu, indikator apa saja yang memastikan sebuah bantuan dianggap efektif? Kaufmann menjelaskan bahwa Agensi-agensi donor dan lembaga-lembaga *think tank* internasional biasanya terus-menerus mencari cara-cara baru untuk memperbaiki dan meningkatkan efektivitas bantuan, termasuk dalam *conditionality*, *capacity building*, dan usaha untuk meningkatkan kualitas *governance*.

Isu mengenai aid effectiveness ini mendapat perhatian semenjak munculnya banyak laporan mengenai kegagalan usaha bantuan luar negeri dalam upaya pembangunan, terutama di wilayah Afrika dan Asia Selatan.

Kondisi-kondisi negatif, kegagalan, dan berbagai kritik tersebut disadari oleh para donor, yang kemudian mencari jalan agar bantuan bisa disalurkan dengan lebih efektif. Hal ini nampak dari berbagai macam konferensi dan pertemuan yang membicarakan mengenai aid effectiveness. Komunitas internasional pertama kali membicarakan soal *aid effectiveness* secara resmi pada 2002, dalam International Conference on Financing for Development di Monterrey, Meksiko. Pertemuan ini menghasilkan Monterrey Consensus, yang kemudian sering menjadi poin-poin acuan utama dalam pembangunan internasional. Pertemuan selanjutnya diprakarsai oleh OECD, pada 2003 di Roma dan 2005 di Paris. Pertemuan di Paris ini kemudian menghasilkan Paris Declaration on Aid Effectiveness, yang mengedepankan 12 indikator dalam mengevaluasi efektivitas bantuan pembangunan. Dalam Paris Declaration, diumumkan pula lima prinsip dasar dalam *aid effectiveness*, yaitu:

1. **Kepemilikan Kebijakan** (*Policy Ownership*), yang mengharuskan bagi negara berkembang untuk memiliki kebijakan dan strategi pembangunannya sendiri, serta mengelola usaha pembangunan mereka di lapangan.
2. **Keselarasan Lokal** (*Local Alignment*), yang mengharapkan bagi para donor untuk memberikan bantuan sesuai dengan kebijakan dan strategi pembangunan negara berkembang, dan apabila memungkinkan harus selalu memprioritaskan lembaga dan institusi lokal dalam pengelolaan bantuan.
3. **Harmonisasi** (*Harmonization*), yang mewajibkan bagi para donor untuk melakukan koordinasi dalam pemberian bantuan kepada negara berkembang, agar bantuan yang ada tidak tumpang tindih dan malah merepotkan pemerintah negara penerima bantuan.

4. **Pengelolaan berbasis hasil pembangunan** (*Managing for results*), yang mewajibkan semua pihak yang berpartisipasi dalam bantuan untuk mengutamakan dan memperhatikan hasil dari bantuan tersebut, tidak hanya sekedar penyaluran dana, melainkan mengembangkan metode, alat, dan mekanisme untuk mengetahui apakah bantuan tersebut benar-benar memiliki hasil yang positif bagi kehidupan masyarakat penerima.
5. **Pertanggungjawaban Bersama** (*Mutual accountability*), Para donor dan negara berkembang harus mempertanggungjawabkan penggunaan dana dan pelaksanaan bantuan secara transparan satu sama lain, kepada masyarakat, serta parlemen, mengenai dampak dan hasil dari bantuan tersebut.

Lima prinsip dasar tersebut kemudian dilengkapi oleh 12 indikator yang dijadikan sebagai acuan bagi pelaksanaan bantuan pembangunan.

Kedua belas indikator tersebut adalah:

1. Strategi pembangunan yang bersifat operasional.
2. Sistem manajemen keuangan publik dan *procurement* yang dapat diandalkan.
3. Aliran bantuan mengutamakan prioritas nasional.
4. Memperkuat kapasitas dengan koordinasi dukungan.
5. Penggunaan sistem manajemen keuangan publik dan *procurement* nasional.
6. Menghindari implementasi program yang tumpang tindih.
7. Bantuan lebih mudah diprediksi.
8. Bantuan bersifat tidak mengikat.
9. Terdapat penggunaan prosedur umum.
10. Terdapat *joint mission* dan *joint country analytic works*.
11. Kerangka kerja yang berorientasi pada hasil.
12. Memiliki pertanggungjawaban bersama (*mutual accountability*).

Birdsall dan Kharas (2010: 4-7, 43-67) mencoba untuk memperluas indikator-indikator tersebut menjadi empat dimensi dan 30 indikator. Empat dimensi yang diangkat oleh Birdsall dan Kharas adalah:

1. Maksimalisasi efisiensi bantuan, dengan 8 indikator.
2. Pembangunan kelembagaan, dengan 8 indikator.
3. Pengurangan beban kinerja, dengan 6 indikator.
4. Transparansi dan pembelajaran, dengan 7 indikator.

Ke-tiga puluh indikator tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.3.**  
**Empat dimensi dan tiga puluh indikator oleh Birdshall dan Kharas**

<b>Four dimensions and thirty indicators</b>			
<b>Maximizing efficiency</b>	<b>Fostering institutions</b>	<b>Reducing burden</b>	<b>Transparency and learning</b>
Share of allocation to poor countries <sup>a</sup>	Share of aid to recipients' top development priorities <sup>a,b</sup>	Significance of aid relationships <sup>a</sup>	Member of International Aid Transparency Initiative <sup>a</sup>
Share of allocation to well-governed countries <sup>c</sup>	Avoidance of project implementation units <sup>b,c</sup>	Fragmentation across agencies <sup>c</sup>	Recording of project title and descriptions
Low administrative unit costs <sup>a</sup>	Share of aid recorded in recipient budgets <sup>b,c</sup>	Median project size <sup>a,b</sup>	Detail of project descriptions
High country programmable aid share <sup>a</sup>	Share of aid to partners with good operational strategies <sup>a</sup>	Contribution to multilaterals <sup>a</sup>	Reporting of aid delivery channel
Focus/specialization by recipient country <sup>a,c</sup>	Use of recipient country systems <sup>b,c</sup>	Coordinated missions <sup>b,c</sup>	Share of projects reporting disbursements
Focus/specialization by sector <sup>a,c</sup>	Coordination of technical cooperation <sup>b,c</sup>	Coordinated analytical work <sup>b,c</sup>	Completeness of project-level commitment data <sup>b</sup>
Support of select global public good facilities <sup>a</sup>	Share of scheduled aid recorded as received by recipients <sup>b,c</sup>	Use of programmatic aid <sup>b,c</sup>	Aid to partners with good monitoring and evaluation frameworks <sup>a</sup>
Share of untied aid <sup>b,c</sup>	Coverage of forward spending plans/Aid predictability <sup>d</sup>		

Note: The 30 indicators are flagged by the type of source that advocates for their use as a benchmark:

a. Academic literature.  
b. Recipient governments.  
c. Paris Declaration.

Empat dimensi dan tiga puluh indikator aid effectiveness dalam tulisan Birdshall dan Kharas. Dimensi dan indikator-indikator ini merupakan penyempurnaan dari prinsip-prinsip yang dikemukakan dalam *Paris Declaration on aid effectiveness*.

Sumber:  
Birdshall and Kharas (2010), Quality Development Assistance Assesment, hal. 7.

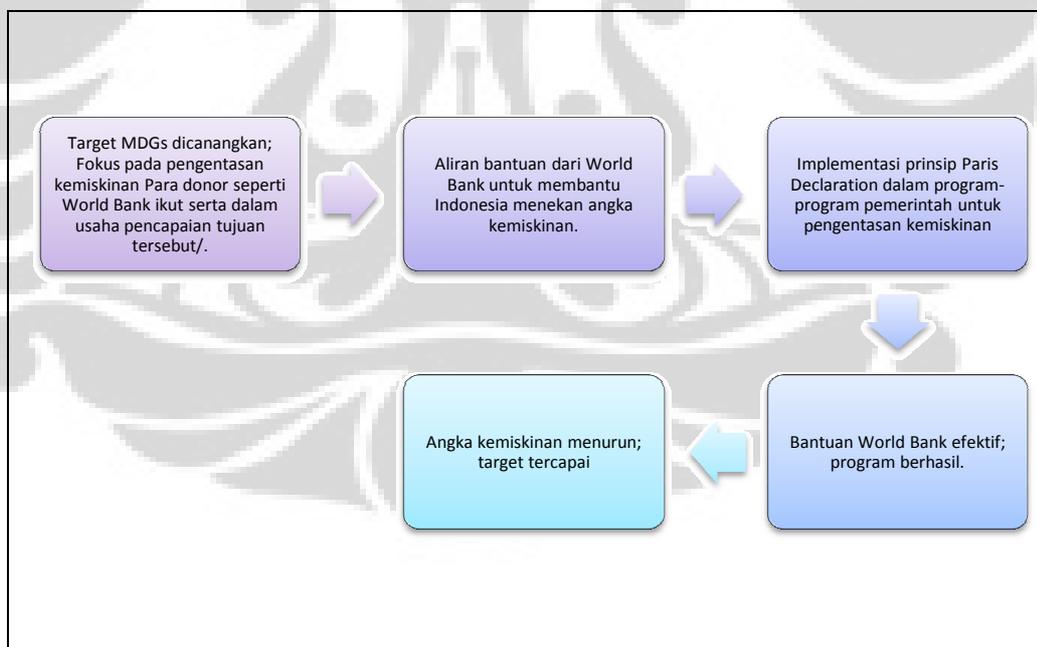
Meskipun lebih lengkap, indikator-indikator yang ditawarkan oleh Birdshall dan Kharas terlalu banyak untuk diteliti. Dengan demikian, penelitian ini akan menggunakan lima prinsip dasar Paris Declaration untuk

menganalisis permasalahan yang ditawarkan. Dua belas indikator Paris Declaration akan digunakan untuk mendukung analisis.

### 1.7. Model Analisis dan Hubungan antar Variabel

Kerangka teori yang digunakan di atas menghasilkan alur pikir di mana efektifnya bantuan luar negeri, bila berada dalam kondisi ideal, dapat membantu Indonesia mencapai target MDGs. Aliran bantuan World Bank sebagai bantuan pembangunan masuk ke Indonesia sebagai bagian dari usaha untuk mencapai target MDGs, yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk program-program yang dibentuk oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan. Dalam kondisi ideal, bila bantuan benar-benar efektif, maka program berhasil mencapai tujuan. Dengan demikian angka kemiskinan dapat ditekan, dan kemudian berujung kepada pencapaian target MDGs dalam pengentasan kemiskinan. Dalam grafik, alur pikir tersebut adalah sebagai berikut:

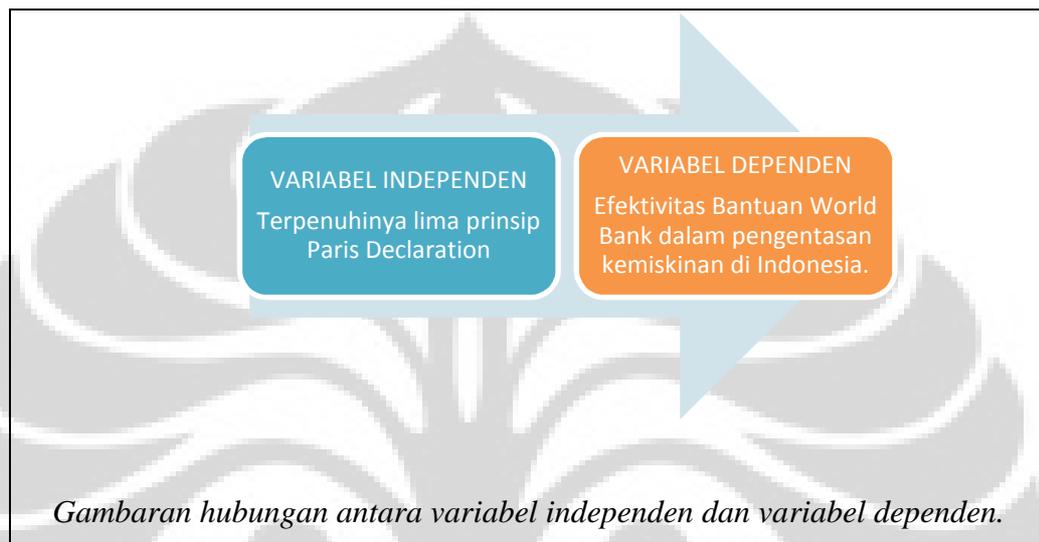
**Bagan 1.2**  
**Alur Pikir Penelitian**



Model analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini terbagi menjadi variabel independen dan variabel dependen. Variabel independen dalam penelitian ini adalah terpenuhinya lima prinsip dasar Paris Declaration mengenai efektivitas bantuan luar negeri, dalam penelitian ini World Bank. Sementara itu, variabel

dependen dalam penelitian ini adalah efektivitas bantuan World Bank dalam membantu Indonesia mencapai target MDGs dalam pengentasan kemiskinan. Hubungan kedua variabel tersebut dalam gambar dapat dilihat di bawah ini:

**Bagan 1.3**  
**Model analisis**



### 1.8. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan alur pikir dan model analisis di atas, maka hipotesis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

*“Efektivitas implementasi bantuan World Bank dalam membantu Indonesia mengurangi angka kemiskinan sesuai target MDGs dipengaruhi oleh terpenuhinya lima prinsip Paris Declaration, yaitu (1) Kepemilikan kebijakan, (2) Keselarasan lokal, (3) Harmonisasi, (4) Pengelolaan berbasis hasil pembangunan, dan (5) Pertanggungjawaban bersama.”*

### 1.9. Metode Penelitian

Subbab ini akan menjelaskan mengenai metode yang akan digunakan dalam penelitian ini, diantaranya mengenai pendekatan dan jenis penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

### 1.9.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena lebih sesuai dengan latar belakang dan tujuan penelitian, sementara itu metode deskriptif digunakan karena akan membentuk hasil penelitian yang lebih sistematis dan faktual dalam menggambarkan situasi dan permasalahan penelitian.

### 1.9.2. Teknik Pengumpulan Data

beberapa cara. Pengumpulan data dalam penelitian ini akan dilakukan melalui dua cara, yData kualitatif dalam sebuah penelitian dapat dikumpulkan dengan aitu studi dokumen tertulis dan wawancara mendalam.

Dalam penelitian ini, studi dokumen tertulis untuk menggunakan segala bentuk dokumen yang dianggap kredibel untuk dijadikan data dan temuan. Dokumen-dokumen ini diantaranya publikasi resmi dari lembaga internasional dan pemerintah, buku-buku, jurnal, artikel dari media massa baik cetak maupun elektronik, serta makalah-makalah seminar yang sesuai dengan permasalahan penelitian.

Untuk wawancara mendalam, terdapat dua orang informan yang diwawancarai. Informan pertama (selanjutnya disebut Informan I) merupakan mantan pejabat di Kementerian Pendidikan Nasional. Informan I dipilih dengan latar belakang pernah menjadi koordinator program World Bank di bidang pendidikan, namun program tersebut memiliki koneksi terhadap usaha penanggulangan kemiskinan.

Sementara itu, Informan kedua (selanjutnya disebut Informan II) pernah bekerja di Bappenas dalam rentang waktu jauh sebelum tahun 2000 hingga 2010, sesuai dengan topik penelitian ini. Pengetahuan Informan II mengenai kondisi perencanaan atas bantuan luar negeri dan hubungan antar lembaga pemerintah dalam pelaksanaan program-program dari bantuan luar negeri diharapkan dapat memberikan gambaran yang memadai.

### **1.10. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan disusun dalam empat bab. Bab pertama merupakan pendahuluan, yang menjelaskan latar belakang permasalahan, kerangka teori, alur pikir, serta metodologi penelitian yang akan digunakan sebagai acuan dalam proses penelitian. Bab kedua akan menjelaskan mengenai strategi dan usaha pemerintah Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan, serta meninjau kembali hubungan antara Indonesia dan World Bank. Bab ketiga berisikan pemaparan temuan dan analisis mengenai efektivitas bantuan World Bank, dan analisis lanjutan. Bab keempat merupakan penutup, yang berisikan kesimpulan dan rekomendasi.



## **BAB 2**

### **INDONESIA, WORLD BANK, DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

#### **2.1. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Indonesia**

Pada tahun 2005, Pemerintah Republik Indonesia melalui Komite Penanggulangan Kemiskinan menerbitkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) sebagai pedoman dasar dalam usaha penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan pada SNPK tersebut, pemerintah Republik Indonesia memiliki lima strategi utama dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Lima strategi utama itu adalah:

1. Perluasan kesempatan.
2. Pemberdayaan kelembagaan masyarakat.
3. Peningkatan kapasitas.
4. Perlindungan sosial.
5. Penataan kemitraan global.

Dalam pelaksanaan strategi tersebut, pemerintah Republik Indonesia membagi kinerjanya dalam dua tenggat waktu, yaitu kebijakan jangka panjang dan kebijakan jangka pendek. Kebijakan jangka panjang yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia termasuk pada langkah-langkah sinergis dari berbagai kebijakan, yang dalam pedoman SNPK disebut sebagai “...*dilandasi oleh kemitraan dan keterlibatan berbagai pihak yang dikelola sebagai suatu gerakan bersama penanggulangan kemiskinan*”.

Kebijakan jangka panjang ini terkait erat dengan kebijakan ekonomi makro, dalam pedoman strateginya, pemerintah Indonesia mengarahkan kebijakan ekonomi makro pada pemenuhan hak-hak dasar dan perwujudan lingkungan yang kondusif bagi peningkatan kapabilitas masyarakat miskin. Untuk mencapai tujuan tersebut, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berkaitan dengan ekonomi makro antara lain adalah penjagaan terhadap stabilitas ekonomi, peningkatan pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja, serta pengurangan kesenjangan antarwilayah.

Dalam pelaksanaan strategi dan kebijakan pengentasan kemiskinan, terdapat jaringan kerja antara pemerintah pusat dengan berbagai institusi dan lembaga hingga kebijakan tersebut terlaksana di lapangan. Bagi pemerintah Indonesia, setiap pihak yang memiliki keterkaitan terhadap usaha pengentasan kemiskinan memiliki peranan masing-masing yang saling mendukung satu sama lain. Dalam SNPK, peranan-peranan yang berbeda tersebut kemudian diharapkan dapat menumbuhkan kerjasama dan keserasian tujuan, serta keterpaduan langkah agar dapat mencapai tujuan dari kebijakan pengentasan kemiskinan.

Jaringan kerja pelaksanaan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia dapat berupa kerjasama dengan:

1. Seluruh jajaran pemerintahan Republik Indonesia.
2. Pihak swasta dan civil society, sebagai bentuk kerjasama tiga pihak. Civil society yang dimaksud di sini dapat berupa organisasi masyarakat, LSM, perguruan tinggi, organisasi keagamaan, organisasi profesi, dan lain-lain.
3. Pihak swasta dalam membentuk dana perwalian (trustfund) untuk pelaksanaan strategi dan kebijakan.
4. Pihak swasta dalam rangka memperkuat kapasitas pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan strategi dan kebijakan.
5. Lembaga-lembaga internasional, dalam kerangka penguatan dan pemberdayaan masyarakat miskin.

Pemerintah pusat bertugas untuk mengkaji kembali berbagai peraturan yang menghambat pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Selain itu, tugas lainnya adalah menetapkan peraturan perundang-undangan yang melindungi hak-hak dasar tersebut serta melakukan penegakan hukum. Sehubungan dengan pemenuhan hak rakyat miskin, pemerintah pusat juga berkewajiban untuk melakukan optimalisasi anggaran.

Kerjasama jaringan jajaran pemerintah dalam pelaksanaan strategi dan kebijakan tersambung kepada peran pemerintah provinsi. Peran pemerintah

provinsi dalam penanggulangan kemiskinan adalah dengan menetapkan kebijakan dan peraturan daerah yang mendukung usaha penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin, serta meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan dasar sesuai standar nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Ini juga berkaitan dengan kewajiban untuk mendorong sinergi kemitraan pemerintah dan pihak-pihak lain dalam level provinsi.

Level pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat di lapangan umumnya adalah pemerintah kabupaten dan kota. Dalam SNPK, tertulis bahwa peran pemerintah kabupaten dan kota dalam penanggulangan kemiskinan diantaranya adalah melakukan peningkatan kualitas pelayanan publik yang murah, cepat, dan bermutu. Selain itu, pemerintah kabupaten dan kota juga bertugas untuk melakukan fasilitasi dan mediasi, serta mendorong pelaku pembangunan lain (pemerintah dan non-pemerintah) untuk menjadi pelaku aktif dalam penanggulangan kemiskinan.

Sementara itu, pemerintah dalam sudut pandangnya melihat para pelaku usaha swasta dan perbankan sebagai pelaku langsung dalam kegiatan investasi, produksi, dan distribusi barang dan jasa yang dinilai memberikan dampak kepada masyarakat miskin. Pihak swasta dan perbankan memiliki peran sebagai penyedia modal dan teknologi, lapangan kerja, pengembangan fasilitas, serta sebagai sumber penerimaan negara melalui pajak.

Dalam tipe-tipe jaringan kerjasama, juga disebutkan mengenai LSM, organisasi profesi, dan perguruan tinggi. Ketiga unsur ini merupakan pilar dari civil society yang memiliki peranan dalam melakukan advokasi, pendampingan, serta kontrol sosial terhadap pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Selain itu, pemerintah juga menganggap bahwa organisasi kemasyarakatan dan organisasi keagamaan juga secara ideal memiliki peranan dalam usaha penanggulangan kemiskinan. Peran dari organisasi kemasyarakatan dan keagamaan kurang lebih identik dengan LSM, organisasi profesi, dan perguruan tinggi. Hanya saja, perbedaan terletak pada jumlah keanggotaan dimana organisasi kemasyarakatan dan agama memiliki jangkauan luas dan berkelanjutan.

Bagi pemerintah Indonesia, pelaksanaan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak terlepas dari kerjasama internasional. Peranan

ini biasanya dilaksanakan oleh negara-negara donor dan lembaga internasional seperti IMF, Bank Dunia, ADB, ILO, serta lembaga-lembaga lain yang bernaung di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Hal ini membuktikan bahwa dalam perencanaan program dan kebijakan penanggulangan kemiskinan, peran dari lembaga-lembaga internasional memang mendapat porsi penting. Selain dari lembaga-lembaga tersebut, pemerintah juga mengakui peranan perusahaan-perusahaan multinasional sebagai bagian dari aktivitas pertumbuhan ekonomi.

Dalam usaha penanggulangan kemiskinan, diperlukan berbagai macam kebijakan, program, dan kegiatan. Seiring dengan jaringan kebijakan dan strategi pemerintah, maka di setiap bagian memiliki fungsi masing-masing yang harus dijalankan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka pemerintah memerlukan pengelolaan dana agar program-program yang ada menjadi efektif. Oleh karena itu, sistem penganggaran memiliki tempat penting dalam usaha penanggulangan kemiskinan.

Instrumen anggaran dan regulasi yang dilakukan untuk pelaksanaan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Kementerian, atau Rencana Kerja lembaga pemerintah lainnya. Prinsip penganggaran yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Responsif. Perencanaan kebijakan harus merupakan respon yang sesuai dengan aspirasi masyarakat miskin.
2. Partisipatif. Perencanaan anggaran dilakukan melalui konsultasi publik dengan membuka peluang bagi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan.
3. Transparan. Penyusunan anggaran penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terbuka melalui berbagai saluran media massa.
4. Rasional. Penganggaran penanggulangan kemiskinan dirumuskan secara cermat, jelas, dan terukur yang didasarkan pada data dan informasi yang lengkap dan akurat.

5. Kemandirian. Pelaksanaan strategi dari kebijakan penanggulangan kemiskinan didukung sepenuhnya dari sumber dana dalam negeri sehingga tidak menciptakan ketergantungan dan ketidakpastian.
6. Kemitraan. Pelaksanaan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui kerjasama dengan pelaku usaha dan masyarakat sehingga membuka peluang bagi pengembangan kemitraan.
7. Adil. Alokasi anggaran dilakukan dengan mempertimbangkan prioritas yang mendesak dan berkaitan langsung dengan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin.
8. Akuntabel. Anggaran yang digunakan harus memiliki kesesuaian dengan strategi dan kebijakan, dan pelaksanaan strategi dan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada publik secara terbuka.

## **2.2. Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia dari Masa ke Masa**

Kemiskinan telah menjadi salah satu isu perekonomian yang paling utama dalam sejarah Indonesia. Semenjak masa Orde Lama hingga pemerintahan Reformasi, berbagai macam program penanggulangan kemiskinan dalam berbagai bentuk dan motivasi telah dilaksanakan. Subbab ini akan membahas mengenai program-program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, Masa Reformasi, hingga pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Pembahasan dipilih untuk dimulai pada masa Orde Baru yang memiliki sejarah kerjasama yang panjang dengan World Bank, sehingga sesuai dengan topik penelitian ini.

### **2.2.1. Era Orde Baru**

Usaha penanggulangan kemiskinan pada masa Orde Baru (Orba) pada dasarnya telah berlangsung sejak tahun 1969. Meski demikian, para

awal-awal masa Orba tidak terdapat kebijakan-kebijakan atau program-program yang secara khusus dan spesifik ditujukan kepada usaha penanggulangan kemiskinan. Hal ini dikarenakan pada masa tersebut, kondisi perekonomian Indonesia sedang berada pada salah satu titik terendahnya dalam sejarah. Pendapatan per kapita masyarakat Indonesia sangat rendah. Jumlah penduduk miskin bahkan mencapai sekitar 60% dari total penduduk Indonesia. Dari jumlah tersebut, mayoritas berada di wilayah pedesaan.

Dengan kondisi tersebut, maka pemerintah Indonesia pada saat itu lebih mengedepankan perbaikan kondisi ekonomi secara umum dibandingkan mengutamakan spesifikasi penanggulangan kemiskinan. Dewey et al (2003) menerangkan bahwa strategi pemerintah Orde Baru pada masa-masa awal kekuasaannya lebih banyak bertumpu kepada pengendalian angka inflasi, stabilitas nasional, dan menciptakan iklim investasi yang kondusif demi menghasilkan pertumbuhan ekonomi.

Susanto (2006) mengklasifikasikan perjalanan ekonomi Orde Baru dalam kurun waktu 1966-1996 menjadi tiga masa, yaitu:

1. Fase pertama, 1966-1973, sebagai masa stabilisasi, rehabilitasi, liberalisasi parsial, dan pemulihan ekonomi.
2. Fase kedua, 1974-1982, sebagai masa di mana terjadi pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat, ditambah dengan meningkatnya peran pemerintah dalam perekonomian. Fase ini berlangsung seiring dengan terjadinya *booming* harga minyak bumi dunia.
3. Fase ketiga, 1983-1996, sebagai masa deregulasi dan liberalisasi, ditambah dengan angka ekspor yang meningkat pesat.

Kebijakan pertumbuhan ekonomi Orde Baru pada akhirnya memang ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan dan mengurangi angka kemiskinan. Dalam kerangka logikanya, kebijakan ekonomi makro dapat memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan sosial dan penanggulangan kemiskinan melalui sistem trickle-down effect. Semakin tinggi angka

pertumbuhan ekonomi, maka logika pemerintah beranggapan bahwa semakin besar pula porsi kesejahteraan yang dapat dinikmati di level bawah, sehingga lebih banyak pula penduduk yang bebas dari kemiskinan.

**Tabel 2.1**  
**Program penanggulangan kemiskinan era Presiden Soeharto**

Era Pemerintahan	Program Penganggulangan Kemiskinan
Presiden Soeharto (1966-1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pelita I - IV</li> <li>* Pelita IV - V, terutama Inpres Desa Tertinggal</li> <li>* P2KT</li> <li>* Penyantunan dan Pengentasan Fakir Miskin (beserta program-program pendahulunya)</li> <li>* Kredit Usaha Tani</li> <li>* Unit-unit koperasi (KUD, Koperasi Simpan Pinjam, dsb.)</li> <li>* Program Pembangunan Keluarga Sejahtera</li> <li>* Program Kesejahteraan Sosial</li> <li>* GN-OTA</li> </ul>

(Sumber: Olahan Penulis)

Program pembangunan dan pertumbuhan ekonomi pada masa Orde Baru diwujudkan dalam bentuk Kabinet Pembangunan, atau yang lebih sering dikenal dengan sebutan Pelita (Pembangunan Lima Tahun). Selama masa pemerintahan Orde Baru, tercatat terdapat tujuh Kabinet Pembangunan, dari Pelita I hingga Pelita VII. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, meskipun lebih menitikberatkan kepada pembangunan ekonomi makro, Pelita I yang dicanangkan pada 1968 dapat dianggap sebagai benchmark, atau titik tolak dimulainya serial panjang usaha

pengentasan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Sjahrir (1986) menjelaskan bahwa pada masa Pelita I, upaya pengentasan kemiskinan diwujudkan dalam program pemenuhan kebutuhan pokok dan juga Program Pelayanan Kesejahteraan Keluarga Miskin serta Asistensi Keluarga Miskin.

Pemenuhan kebutuhan pokok dalam Pelita I dititikberatkan kepada sektor pertanian, terutama bahan pangan. Kebijakan ini dilakukan mengingat pada masa tersebut, banyak penduduk Indonesia yang mengalami kelaparan, baik karena gagal panen maupun harga pangan yang terlalu tinggi. Meski demikian, menurut Sumodiningrat (1998) usaha Pelita I untuk menanggulangi kemiskinan tidak maksimal. Perekonomian masih tidak merata, serta kesenjangan antargolongan masyarakat di bidang ekonomi dan sosial semakin terlihat jelas. Sjahrir secara lebih lanjut menerangkan bahwa kegagalan usaha Pelita I inilah yang menjadi pemicu munculnya gerakan masyarakat dan mahasiswa yang meminta adanya pembenahan dan perubahan pada rancangan program pemerintah. Gerakan massa ini nantinya memuncak antara 14 hingga 16 Januari 1974, yang lebih dikenal dengan peristiwa Malari.

Pada masa Pelita II, Program Pelayanan Kesejahteraan Keluarga Miskin berganti nama menjadi program Bimbingan Kesejahteraan Keluarga. Fokus pertumbuhan ekonomi yang dititikberatkan pada Pelita I bergeser menjadi berorientasi kepada pemerataan dan penyediaan kebutuhan dasar. Pertumbuhan ekonomi tetap dipertahankan, namun prioritasnya bergeser menjadi setelah pemerataan. Program yang paling terkenal dalam masa ini adalah program Instruksi Presiden (Inpres). Inpres pada masa Orde Baru bertujuan untuk mempermudah pemerataan pembangunan dan distribusi fasilitas rakyat ke seluruh wilayah Indonesia. Melalui Inpres, perpindahan dana dan anggaran dari tingkat desa ke tingkat kecamatan dan provinsi berlangsung. Pembangunan pasar untuk memudahkan distribusi kebutuhan rakyat menghasilkan tempat-tempat yang sering dikenal sebagai Pasar Inpres. Demikian pula di bidang pendidikan, pemerintah membangun sekolah dasar hampir di seluruh tingkat kecamatan di Indonesia, yang juga dikenal sebagai SD Inpres.

Pada masa Pelita III, program Bimbingan Kesejahteraan Keluarga kembali berganti nama menjadi program Bantuan dan Pengembangan Kesejahteraan Masyarakat (pada Pelita IV, sekali lagi berganti nama menjadi program Penyantunan dan Pengentasan Fakir Miskin). Sjahrir (1992) juga menekankan bahwa pada masa ini usaha pemerataan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dipertajam dengan lebih jelas untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat di berbagai bidang seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, dengan mencanangkan Delapan Jalur Pemerataan.

Semenjak dicanangkannya program-program Inpres dan Delapan Jalur Pemerataan, kondisi perekonomian Indonesia relatif stabil dibandingkan dengan awal pemerintahan Orde Baru. Hal ini menyebabkan pada perkembangan selanjutnya, program-program yang ada kurang lebih mendukung atau beranjak dari infrastruktur yang telah terbentuk melalui Pelita II dan III. Pengembangan ini terlihat pada Pelita IV, di mana pemerintah memulai program pengembangan wilayah sebagai upaya penanggulangan kemiskinan. Pemerintah mencetuskan Provincial Development Program (PDP) dan Program Pengembangan Wilayah Terpadu (PPW). Dua program tersebut kemudian digabungkan menjadi program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT).

Program pembangunan yang dikhususkan untuk desa dan kota juga telah dicanangkan pada masa Orde Baru. Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P2KT), misalnya, ditujukan kepada masyarakat miskin perkotaan, sementara Inpres Desa Tertinggal (IDT) diperuntukkan kepada desa-desa miskin, dan terintegrasi dengan Inpres pembangunan jalan untuk memberikan akses infrastruktur.

Selama 30 tahun pemerintahan orde baru, angka kemiskinan di Indonesia turun cukup drastis dari 60% menuju 14%. Meski demikian, banyak penduduk yang hidup subsisten dan hanya berada sedikit di atas garis kemiskinan, sehingga tidak memiliki fondasi kesejahteraan yang cukup kuat. Hal ini kemudian terbukti pada saat terjadinya krisis ekonomi di

tahun 1997, di mana angka kemiskinan kembali melonjak tinggi dan menjadi salah satu katalis penyebab berakhirnya pemerintahan Orde Baru.

### 2.2.2. Era Reformasi dan Pasca-Krisis

Krisis ekonomi Asia tahun 1997 yang berimbas kepada melemahnya perekonomian Indonesia menjadi titik tolak baru dalam usaha pengentasan kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, krisis ekonomi menyebabkan melonjaknya jumlah penduduk miskin di Indonesia, sehingga membutuhkan strategi baru dalam penanganan kemiskinan. Kedua, krisis ekonomi ini menyebabkan jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Dalam perjalanannya, dapat dikatakan bahwa kebijakan-kebijakan Orde Baru mulai ditinggalkan, sehingga kebijakan pengentasan kemiskinan di bawah pemerintahan era reformasi mencoba formula baru yang berbeda dengan kebijakan Orde Baru.

Pada tahun 1997, jumlah penduduk miskin Indonesia tercatat 10,1 persen dari total penduduk. Namun, krisis ekonomi membuat angka tersebut melonjak menjadi 14,1 persen pada 1999. Jumlah penduduk miskin pedesaan pada saat itu meningkat jauh lebih banyak dibandingkan di perkotaan. Meski demikian, kondisi di perkotaan diperparah dengan angka pertumbuhan ekonomi yang menjadi negatif. Ini berujung kepada turunnya angka kesempatan kerja. Menurut data Bappenas, yang mengkhawatirkan adalah jumlah penduduk yang setengah menganggur (*underemployed*). Jumlah pengangguran terbuka memang sudah diprediksi akan meningkat sejak terjadinya krisis, namun jumlah penduduk *underemployed* berjumlah 36 persen dari total penduduk, yang tingkat kesejahteraannya berada di garis batas dan kondisinya rentan untuk jatuh ke dalam kategori miskin.

Implikasi dari krisis keuangan pada periode tersebut begitu besar. Dengan berkurangnya pendapatan keluarga, maka kesempatan untuk mengeluarkan biaya pendidikan dan kesehatan akan berkurang dengan sendirinya. Satu setengah juta anak putus sekolah akibat krisis tersebut, dan masyarakat semakin sulit menjangkau fasilitas kesehatan karena harga-

harga obat dan alat kesehatan meninggi akibat nilai tukar rupiah yang saat itu sangat rendah.

**Tabel 2.2**

**Program penanggulangan kemiskinan era-reformasi dan pasca-krisis**

Era Pemerintahan	Program Utama Pengentasan Kemiskinan
Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (1998-1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Jaringan Pengaman Sosial</li> <li>* P2KP</li> <li>* PPK</li> </ul>
Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Jaringan Pengaman Sosial</li> <li>* Kredit Ketahanan Pangan</li> </ul>
Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan</li> <li>* P2KP</li> <li>* PPK</li> <li>* Pencanaan Skema Kredit Usaha Mikro Layak Tanpa Agunan Tambahan (KUM-LTA)</li> <li>* Penetapan UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (2004)</li> </ul>
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004- )	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pengesahan SNPK (2005)</li> <li>* Pembentukan TKPK</li> <li>* Bantuan Langsung Tunai (BLT)</li> <li>* Program Raskin</li> <li>* PNPM Mandiri (termasuk sub-subprogram)</li> <li>* Jakarta Commitment on Aid Effectiveness (2009)</li> </ul>

(Sumber: Olahan Penulis)

Bappenas dalam situs resminya<sup>1</sup> menjelaskan bahwa untuk menyikapi kondisi tersebut, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan dan program yang dinamakan Jaring Pengaman Sosial (JPS). Program JPS ditujukan untuk meringankan beban para penduduk yang mengalami kesulitan akibat krisis ekonomi, terutama pada akses untuk menikmati fasilitas pendidikan dan kesehatan. Langkah yang diambil pemerintah Indonesia sehubungan dengan JPS adalah dengan menaikkan anggaran pendidikan dasar, salah satunya untuk melakukan kampanye nasional agar orang tua tetap menyekolahkan anak-anaknya. Dalam bidang kesehatan, alokasi anggaran juga meningkat untuk menutupi biaya subsidi obat-obatan bagi puskesmas. Selain itu, di bidang agrikultur, pemerintah melalui BULOG memberikan subsidi pangan untuk komoditi beras, gula pasir, kedelai, terigu, jagung, bungkil kedelai, dan pakan ternak. Selain itu juga diberikan subsidi untuk menunjang produksi padi seperti pupuk, benih padi, dan kredit. Keseluruhan subsidi, termasuk BBM, listrik, dan obat-obatan, yang diberikan dalam tahun anggaran 1998/99 mencapai Rp 58,8 triliun.

Program penanggulangan kemiskinan lainnya yang menjadi andalan pemerintah Indonesia pada saat itu adalah Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P4DT), yang ditujukan untuk melanjutkan pembangunan infrastruktur dan fasilitas-fasilitas pendukung kesejahteraan masyarakat di pedesaan. Namun, program yang paling patut dicatat adalah Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Dimulai dari masa pemerintahan Habibie, kedua program ini nantinya akan berevolusi sepanjang dekade 2000-an dari program aslinya hingga menjadi PNPM-Mandiri, yang diklaim pemerintah Indonesia sebagai program yang paling berhasil dan efektif dalam usaha penanggulangan kemiskinan dan pencapaian target MDGs. Masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang singkat juga memiliki satu program baru, yaitu program Kredit Ketahanan Pangan. Program JPS, P2KP, dan PPK masih terus dijalankan.

---

<sup>1</sup> Bappenas, "Jaring Pengaman Sosial". Diakses Januari 2011.  
<http://old.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=332>

Program JPS dihentikan pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, sementara P2KP dan PPK masih dilanjutkan. Program baru pemerintahan Megawati dalam penanggulangan kemiskinan adalah dengan membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan. Komite ini dibentuk berdasarkan Keppres 124 Tahun 2002, yang nantinya melandasi strategi penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Dalam kelanjutannya, pemerintah Indonesia juga mendorong peranan perbankan dalam memberikan pinjaman dana bagi kepentingan UMKM.

Kondisi perekonomian makro Indonesia yang semakin stabil kemudian memudahkan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dalam memperluas usaha penanggulangan kemiskinan. Komite Penanggulangan Kemiskinan kemudian bertransformasi menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK).

Jumlah kemiskinan di Indonesia sempat kembali melonjak pada rentang waktu 2005-2006. BPS dalam laporannya di bulan September 2006 menunjukkan bahwa angka kemiskinan meningkat menjadi 17,75 persen dari sebelumnya 16 persen pada Februari 2005. Persentase yang naik sekitar 1,75 persen tersebut ternyata mewakili tambahan empat juta orang penduduk yang jatuh ke bawah garis kemiskinan. Dalam kaca mata ekonomi makro, kondisi ini cukup mengherankan. Ini disebabkan karena angka pertumbuhan ekonomi ada dalam posisi positif (sekitar 5 persen) pada periode yang sama. Dengan angka pertumbuhan yang meningkat, maka seharusnya diharapkan terjadi pengurangan angka kemiskinan. Ternyata, angka kemiskinan bertambah.

Angka kemiskinan yang meningkat ini diakibatkan oleh naiknya harga bahan bakar minyak (BBM) dan beras sebagai bahan pangan pokok mayoritas penduduk Indonesia. Pada tahun 2005, pemerintah Indonesia mencabut subsidi terhadap BBM, dan menyebabkan harganya meningkat tiga kali lipat. Sementara itu, antara Februari 2005 dan Maret 2006, harga beras naik hingga kisaran 33 persen. Analisis World Bank (2007: 34) bahkan menunjuk bahwa kenaikan harga beras ini yang merupakan

penyebab utama naiknya angka kemiskinan. Dari hasil keseluruhan konsumsi penduduk miskin, 25 persen diantaranya adalah beras. Sementara itu, tiga perempat dari keseluruhan jumlah penduduk miskin adalah konsumen beras. Oleh karena itulah, menurut analisis World Bank, pengeluaran penduduk miskin meningkat sehingga angka kemiskinan pun bertambah.

Untuk meredam laju angka kemiskinan, pemerintah Indonesia menjalankan program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Melalui BLT, pemerintah menyalurkan dana tunai secara langsung kepada para penduduk miskin dan hampir-miskin, yang keseluruhannya mencakup 34 persen dari total penduduk Indonesia. BLT pada tahun 2007 disebut sebagai program bantuan tunai langsung terbesar di dunia. Terdapat pro dan kontra terhadap program BLT ini, termasuk di antaranya mempertanyakan efektivitas BLT dalam usaha penanggulangan kemiskinan, karena pemerintah tidak bisa mengontrol dan memonitor dana tunai yang diberikan tersebut akan digunakan oleh masyarakat untuk kepentingan apa saja. Namun, pemerintah sendiri beranggapan bahwa BLT tidak ditujukan untuk mengurangi angka kemiskinan. Kepala Bappenas saat itu, Paskah Suzetta, secara terbuka mengatakan bahwa BLT diluncurkan untuk mempertahankan angka kemiskinan supaya tidak meningkat. Dengan kata lain, BLT merupakan *lifeline holding effort* agar penduduk yang jatuh ke bawah garis kemiskinan tidak meningkat lagi. Di sisi lain, muncul pula argumen bahwa BLT ditujukan untuk meredam gejolak sosial para penduduk miskin akibat meningkatnya harga-harga barang akibat naiknya harga BBM.

Pada tahun 2007, Presiden RI Yudhoyono dan Presiden World Bank Robert Zoellick meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Dalam pelaksanaannya, PNPM-Mandiri terdiri atas beberapa sub-program besar, yang paling utama adalah PNPM-Mandiri Perkotaan yang ditujukan bagi penduduk miskin di daerah perkotaan, dan PNPM-Mandiri Pedesaan yang sesuai namanya, bagi penduduk miskin di pedesaan. Pada dasarnya, PNPM Perkotaan merupakan kelanjutan dari program P2KP yang memang telah selesai masa pelaksanaannya.

Pemerintah Indonesia menganggap bahwa program tersebut memiliki potensi yang lebih besar, dan kemudian dikembangkan menjadi PNPM Perkotaan. Hal yang sama juga terjadi pada program P2K, yang dikembangkan menjadi PNPM Pedesaan.

**Tabel 2.3**  
**Kontribusi World Bank dan Pemerintah RI dalam PNPM-Mandiri**

PROGRAM	TOTAL DANA (jutaan dolar)	KONTRIBUSI WORLD BANK	KONTRIBUSI PEMERINTAH
PNPM Pedesaan I	1.850	231	1.619
PNPM Pedesaan II	300	300	-
PNPM Pedesaan III	1.300	785	552
PNPM Perkotaan I	252	177	75
PNPM Perkotaan II	225	115 (+80 dari IDB)	30
PNPM Perkotaan III	217	150	67

Sumber: Situs Mayantara World Bank

Program ini mulai berjalan pada tahun 2008, dan termasuk proyek yang ambisius. Pada awal berjalannya program ini, pemerintah Indonesia menanggung porsi pembiayaan terbesar untuk PNPM Pedesaan. PNPM Pedesaan membutuhkan dana sebesar 1,85 milyar dolar AS, dan World Bank Group (melalui IBRD dan IDA) menyediakan dana pinjaman 231 juta dolar sementara sisanya ditanggung pemerintah Indonesia<sup>2</sup>. Namun, dalam PNPM Perkotaan, porsinya tidak sama. Subprogram ini membutuhkan dana lebih kecil, sekitar 252 juta dolar AS, dan pemerintah Indonesia hanya

<sup>2</sup> World Bank, "ID National Program for Community Empowerment in Rural Areas". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P105002&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>.

menanggung 75 juta dolar, sementara 177 juta dolar lainnya berasal dari dana gabungan IBRD dan IDA<sup>3</sup>.

Satu tahun kemudian, pada 2009, dana pinjaman tambahan dikurangkan untuk program ini, yang dinamakan PNPM tahap kedua. Jumlahnya tidak sebesar tahap pertama, namun kontribusi pemerintah Indonesia dalam pendanaan di tahap kedua ini jauh lebih kecil. Dana pinjaman tambahan untuk PNPM Pedesaan seluruhnya berasal dari IBRD sejumlah 300 juta dolar AS<sup>4</sup>, sementara untuk PNPM Perkotaan, Pemerintah Indonesia menanggung 30 juta dolar dari total keseluruhan dana program sekitar 225 juta dolar<sup>5</sup>. IBRD membiayai 115 juta dolar melalui pinjaman, dan 80 juta dolar sisanya berasal dari Islamic Development Bank.

Tanggal 30 Maret 2010, dewan direksi World Bank menyetujui pinjaman baru untuk PNPM tahap ketiga. Seperti sebelumnya, dana pinjaman untuk PNPM ini dibagi menjadi dua, yaitu PNPM Perkotaan dan PNPM Pedesaan. PNPM Perkotaan III membutuhkan dana 217 juta dolar AS, dengan 150 juta berasal dari IBRD<sup>6</sup>. Sementara itu, PNPM Pedesaan III menyerap dana yang lebih besar, mencapai 1,3 milyar dolar AS, dan dana yang berasal dari IBRD sejumlah 785 juta dolar<sup>7</sup>. Sisa dari kebutuhan dana memang disediakan oleh pemerintah Indonesia (67,5 juta dolar untuk perkotaan, dan 552 juta dolar untuk pedesaan). Jelas sekali terlihat bahwa dari program ini, lebih dari 50% dana berasal dari pinjaman World Bank Group. Dana yang dipinjam oleh pemerintah Indonesia tersebut memiliki jangka waktu hingga 24 tahun ke depan, sedangkan program yang

<sup>3</sup> World Bank, "National Program form Community Empowerment in Urban Areas". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P096921&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>

<sup>4</sup> World Bank, "Second National Program for Community Empowerment in Rural Areas". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P108757&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>

<sup>5</sup> World Bank, "National Program for Community Empowerment in Urban Areas II". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P109196&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>

<sup>6</sup> World Bank, "Third National Program for Community Empowerment in Urban Areas". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P118113&theSitePK=40941&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>

<sup>7</sup> World Bank, "Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas". Diakses Maret 2011. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P115052&theSitePK=244363&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>

dijalankan dengan dana tersebut diproyeksikan berjalan sekitar 2 hingga 3 tahun.

### 2.3. The Jakarta Commitment

Tanggal 12 Januari 2009, pemerintah Indonesia dan mitra-mitra pembangunan Indonesia mendeklarasikan Jakarta Commitment. Jakarta Commitment merupakan road map yang dikeluarkan pemerintah Indonesia mengenai efektivitas bantuan dalam pembangunan hingga tahun 2014, serta langkah-langkah prioritas yang harus diambil pada tahun 2010. Jakarta Commitment ini pada dasarnya merupakan tindak lanjut atas Paris Declaration Monitoring Survey yang dilakukan pada tahun 2005.

Indonesia sendiri memang merupakan pihak yang ikut menandatangani Paris Declaration di tahun 2005, dan baik langsung maupun tidak terikat dalam komitmen yang dicantumkan dalam deklarasi tersebut.

Selain sebagai usaha dan komitmen untuk mentaati Paris Declaration, Jakarta Commitment juga berfungsi sebagai pernyataan komitmen dan keseriusan terhadap Accra Agenda for Action, Monterrey Consensus, serta Doha Declaration on Financing for Development 2008. Lebih lanjut lagi, dalam dokumen pernyataan deklarasi Jakarta Commitment, pemerintah Indonesia kembali menekankan pentingnya bantuan atau asistensi dari pihak luar dalam usaha pembangunan. Dalam dokumen tersebut tertulis bahwa:

*“External assistance is not simply a financial supplement to domestic resources, but complementary to these resources – playing a catalytic role in allowing Indonesia to access international knowledge and best practices, to enhance institutional capacity, and bring about strategic systems improvement.”*

Kalimat tersebut menjelaskan bahwa sumber-sumber daya yang disalurkan oleh pihak luar (non-pemerintah) dianggap tidak hanya sebagai tambahan keuangan pada sumber daya domestik, melainkan sebagai salah satu inti dari sumber daya tersebut. Disebutkan juga bantuan eksternal juga memiliki peran katalitik, diartikan sebagai peran sentral dalam membuka akses bagi Indonesia mencapai usaha-usaha dan pengetahuan terbaik yang bersifat internasional, yang

ditujukan untuk pembangunan institusional dan perbaikan sistem strategik pembangunan Indonesia. Mengingat bahwa Jakarta Commitment ditandatangani<sup>8</sup> pula oleh mitra pembangunan yang keseluruhannya pihak asing (salah satunya adalah World Bank), maka bantuan sumber daya eksternal dapat diartikan juga berasal dari para mitra pembangunan tersebut. Para mitra pembangunan yang ikut menandatangani Jakarta Commitment adalah dapat dilihat di bawah ini:

1. Asian Development Bank (ADB).
2. Pemerintah Australia.
3. Pemerintah Jepang.
4. Pemerintah Belanda.
5. Pemerintah Republik Polandia.
6. World Bank.
7. Kedutaan Besar Austria.
8. Agence Francaise de Development (AFD, Perancis).
9. Canadian International Development Agency (CIDA, mewakili Kanada).
10. Department of International Development of the United Kingdom (DIDUK, mewakili Inggris Raya).
11. Delegasi Komisi Eropa/ Delegation of European Commission (mewakili Uni Eropa).
12. Kedutaan Besar Finlandia.
13. Kedutaan Besar Perancis.
14. Kedutaan Besar Republik Federal Jerman.
15. Kedutaan Besar Italia.
16. Japan International Cooperation Agency (JICA, Jepang).
17. Korea International Cooperation Agency (KICA, Korea Selatan).
18. Kedutaan Besar Kerajaan Norwegia.
19. New Zealand Agency for International Development (NZ-AID, mewakili Selandia Baru).

---

<sup>8</sup> Sebanyak 22 mitra pembangunan (development partners) menandatangani dan mengadopsi Jakarta Commitment secara serentak pada tanggal 12 Januari 2009.

20. Kedutaan Besar Swedia.
21. United States Agency for International Development (USAID, mewakili Amerika Serikat).
22. United Nations System in Indonesia (Perserikatan Bangsa-Bangsa dan perangkatnya di Indonesia).

Dalam dokumen tersebut disebutkan pula bahwa yang menjadi pokok-pokok perhatian utama dalam komitmen terhadap Paris Declaration adalah:

1. Penguatan kepemilikan negara dalam pelaksanaan pembangunan (policy ownership and alignment).
2. Penciptaan kemitraan yang lebih efektif dan inklusif dalam pelaksanaan pembangunan (partnership and harmonisation).
3. Pertanggungjawaban dan pencapaian hasil pembangunan (accountability and results).

Dalam akhir dokumen, juga disebutkan bahwa pemerintah Indonesia akan mendirikan Aid for Development Effectiveness Secretariat (A4DES), yang bertempat di BAPPENAS.

*“We will establish an Aid for Development Effectiveness Secretariat in BAPPENAS using our own resources and those of our development partners – particularly tapping their technical support to help us move forward together on this important agenda on enhancing development effectiveness in Indonesia”*  
(sumber: teks Jakarta Commitment)

Pendirian sekretariat ini disebutkan menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh Indonesia dan para mitra pembangunan, terutama dukungan-dukungan teknis untuk membantu mempercepat terjadinya efektivitas pembangunan di Indonesia.

Deklarasi Jakarta Commitment mendapatkan kritik keras dari International NGO Forum for Indonesia (INFID). Dalam pernyataannya resminya mengenai Jakarta Commitment, INFID menganggap bahwa Jakarta Commitment tidak lebih dari reinkarnasi Consultative Group on Indonesia (CGI) dan pada dasarnya merupakan ‘komitmen ketergantungan’. INFID menilai bahwa isi dari Jakarta Commitment sangat kontras dengan pidato Presiden Yudhoyono pada

awal 2007, saat pemerintah memutuskan untuk membubarkan CGI. Pada saat itu, presiden mengatakan bahwa arah pembangunan dari Indonesia akan ditentukan sendiri oleh rakyat Indonesia secara independen, serta pendanaan atas pembangunan akan mencari sumber yang lebih efektif dibandingkan dari negara lain atau institusi seperti CGI. Pernyataan presiden tersebut dianggap sebagai kebijakan yang baik, sebab selama ini Indonesia terlalu dibebani oleh hutang-hutang luar negeri dalam usaha pembangunan ekonominya.

INFID menekankan bahwa yang menjadi permasalahan mendasar bukanlah masalah angka jumlah hutang maupun rasio hutang, melainkan adanya ancaman terhadap kedaulatan terhadap kebijakan ekonomi nasional, sebab hutang yang berasal dari luar negeri biasanya selalu dibarengi dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang mengikat arah kebijakan ekonomi nasional tidak terkecuali Indonesia. Persyaratan-persyaratan ini bisa dilakukan dalam berbagai macam hal, diantaranya adalah di mana debitor diharuskan menggunakan sumber daya yang disuplai oleh kreditor dalam pelaksanaan program-programnya, termasuk dalam bentuk barang dan jasa. Cara lain adalah dengan menggunakan bantuan teknis dari pihak kreditor dari awal perencanaan hingga implementasi. Selain itu, bisa saja dengan cara mempengaruhi pihak legislatif untuk membentuk rancangan hukum yang menguntungkan atau menguatkan posisi kreditor.

Pada sisi lain, INFID juga mengedepankan argumen bahwa di banyak institusi pemerintahan, terdapat ruangan-ruangan khusus yang didedikasikan bagi donor-donor internasional sebagai kantor mereka. INFID memberi contoh salah satunya adalah BAPPENAS dan kementerian-kementerian yang bersifat teknis, bahkan terdapat pula di kantor-kantor provinsi dan kabupaten. Menurut INFID, keberadaan kantor-kantor asing tersebut mengingatkan kepada kondisi Indonesia di era kolonial.

Melalui keberadaan 22 lembaga dan negara donor, pemerintah Indonesia sekali lagi memperkenalkan konsep yang sama dengan CGI. Meskipun pemerintah percaya bahwa kebijakan ini adalah langkah menuju status independen, INFID menganggap bahwa langkah ini keliru, dan hanya akan menambah ketergantungan Indonesia kepada pihak luar negeri. Jakarta

Commitment – menurut INFID – mempertegas sikap ketergantungan ini, terutama pendirian A4DES di Bappenas dianggap sebagai bentuk penyamaran baru CGI.

Secara lebih lanjut, INFID menyampaikan beberapa argumen yang membuat mereka berpikir bahwa Jakarta Commitment pada dasarnya menyalahi dan tidak sejalan dengan prinsip Paris Declaration:

1. Jakarta Commitment gagal memenuhi prinsip-prinsip Paris dan Accra dalam proses konsultasi dalam kebijakan pembangunan.
2. Jakarta Commitment akan mempertegas skema pendanaan multi-donor, yang selama ini standar pengelolaannya berada di tangan World Bank dan bukan sistem yang dibangun oleh pemerintah Indonesia.
3. Jakarta Commitment menelantarkan persoalan obligasi, berkaitan dengan pemberantasan korupsi dalam pengelolaan bantuan.
4. Jakarta Commitment gagal membentuk *roadmap* yang jelas, terutama langkah konkrit bagi Indonesia untuk terlepas dari *debt trap*. Dokumen tersebut juga tidak memberikan pilihan, opsi, dan solusi diplomatik dalam bentuk *debt reduction* dan *debt relief*.
5. Pelembagaan Jakarta Commitment melalui pendirian A4DES hanya merupakan reinkarnasi CGI yang hanya akan merongrong kedaulatan negara dalam merumuskan kebijakan pembangunannya sendiri.

Mengakhiri pernyataannya, INFID memberikan argumen bahwa Jakarta Commitment dan A4DES bukan merupakan jawaban dari permasalahan hutang Indonesia. Sebaliknya, dokumen ini adalah pernyataan kesiapan Indonesia untuk masuk lebih dalam lagi kepada ketergantungan akan hutang luar negeri.

#### **2.4. Hubungan Antara World Bank dan Indonesia**

Aktivitas World Bank Group di Indonesia telah berjalan semenjak awal masa Orde Baru di tahun 1967. Pemerintahan Soeharto yang baru terbentuk pada

masa itu membuka kesempatan bagi World Bank dan lembaga-lembaga internasional lainnya untuk ikut andil dalam pembangunan Indonesia, setelah sebelumnya Presiden Soekarno mengeluarkan kebijakan yang menutup Indonesia dari pengaruh dan keberadaan lembaga-lembaga tersebut.

Untuk membantu membangkitkan perekonomian Indonesia pada saat itu, maka pemerintah membutuhkan bantuan dan dorongan dari dana asing. Pada Konferensi Tokyo tahun 1967, pemerintah Indonesia mengirimkan perwakilan untuk meyakinkan pemerintah negara-negara barat dan lembaga-lembaga internasional agar berinvestasi dan membantu pembangunan ekonomi Indonesia. Delegasi tersebut rupanya berhasil, dan pada Februari 1967, Indonesia kembali menjadi anggota World Bank dan IMF. Namun, tentu saja masuknya dana asing untuk mendorong pertumbuhan ekonomi menandai dimulainya liberalisasi ekonomi.

Pada Februari 1967 di Den Haag, pula didirikan Inter-Governmental Group for Indonesia (IGGI) yang diketuai Belanda. Jumlah anggota IGGI sebanyak 16 negara, ditambah 5 lembaga internasional, termasuk diantaranya World Bank. Saat bulan pertama pendiriannya, IGGI dengan para anggotanya meminjamkan dana kepada Indonesia untuk menutupi defisit anggaran pada waktu itu. IGGI akhirnya dibubarkan pada 1992, dan digantikan oleh CGI. CGI tidak lagi dipimpin oleh Belanda, namun oleh World Bank. Harus diakui, bahwa keberadaan hutang dari lembaga internasional dan negara-negara kreditor ini telah membantu menumbuhkan perekonomian Indonesia yang sebelumnya benar-benar terpuruk di era 1960-an.

Pada dua puluh tahun pertama, seiring dengan usaha pemerintah saat itu untuk memperbaiki kondisi perekonomian, bantuan World Bank untuk Indonesia lebih difokuskan kepada pembangunan infrastruktur energi, industri, dan pertanian. Setelah krisis ekonomi melanda Asia pada tahun 1997, termasuk Indonesia, World Bank mengalihkan fokusnya kepada penyaluran pinjaman untuk pelayanan publik kepada penduduk dan komunitas miskin, terutama dengan investasi di bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan, pembangunan sosial, dan governance.

Perkins (2004) mengatakan bahwa setiap tahunnya, dana minimal sebesar US\$ 4 milyar (hutang), dan dengan dana tersebut perekonomian Indonesia tumbuh serta terjadi kestabilan harga. Dalam rentang waktu 31 tahun, dari 1967 hingga 1998, pemerintahan Soeharto telah meminjam US\$ 120 milyar untuk berbagai kepentingan pembangunan. Namun, menurut Perkins, sekitar 30% dari utang tersebut tidak sampai kepada pihak yang membutuhkan karena dikorupsi oleh pemerintahan Orde Baru. Perkins secara lebih lanjut juga menuding bahwa pihak World Bank tahu akan adanya kebocoran karena korupsi ini, namun membiarkannya terjadi. Pembiaran ini terjadi disebabkan adanya agenda untuk tetap mempertahankan Indonesia untuk dijadikan pion apabila negara-negara barat membutuhkan bantuan timbal balik<sup>9</sup>.

Krisis ekonomi pada tahun 1997 menandai masuknya pengaruh IMF yang lebih besar dan mendominasi kebijakan ekonomi Indonesia melalui structural adjustment program (SAP), sebagai persyaratan dari pinjaman untuk menalangi hutang pemerintah Indonesia yang jatuh tempo dan tidak sanggup dibayar pada waktu itu. Ketergantungan Indonesia pada dana IMF berlanjut hingga diakhirinya kerjasama dengan IMF pada 2004, meskipun hutang kepada IMF baru terselesaikan pada 2007. Seiring dengan naiknya pemerintahan baru di bawah Presiden Yudhoyono, program-program pemerintah juga membutuhkan bantuan luar negeri, kali ini peran World Bank menjadi lebih besar, terutama dengan program-program pendukung pertumbuhan ekonomi.

Hingga tahun 2010, World Bank telah mendanai lebih dari 270 proyek pembangunan di berbagai bidang ekonomi, dengan jumlah dana melebihi 25 milyar dolar AS<sup>10</sup>. Saat ini, terdapat 32 proyek World Bank yang aktif di Indonesia, dengan sepuluh diantaranya berkenaan langsung dengan usaha penanggulangan kemiskinan. Program-program lainnya sebagian besar berkaitan dengan proyek infrastruktur perekonomian dan pendidikan. Berdasarkan

---

<sup>9</sup> Dalam penuturan Perkins, pada masa awal Orde Baru, pinjaman-pinjaman kepada Indonesia ditujukan agar Indonesia menjauh dari pengaruh Soviet, dan memang demikian yang terjadi. Di luar itu, Indonesia diharapkan menjadi target yang mudah bila Amerika Serikat (sebagai negara asal World Bank) membutuhkan suara di sidang PBB, akses pada sumber daya alam, atau lainnya.

<sup>10</sup> Angka ini belum disesuaikan dengan inflasi yang terjadi antara rentang 1967 hingga 2010.

perhitungan World Bank, cicilan hutang atas rancangan pinjaman yang diberikan kepada Indonesia akan dapat dilunasi pada tahun 2042<sup>11</sup>.

**Tabel 2.4**  
**Daftar sebagian proyek aktif World Bank di Indonesia**  
**dalam penanggulangan kemiskinan<sup>12</sup>**

Nama Program (paling cepat dimulai tahun 2005)	Jumlah Bantuan World Bank Group (jutaan dolar AS)
PNPM-Pedesaan I	231,2 (pinjaman)
PNPM-Pedesaan II	300 (pinjaman)
PNPM-Pedesaan III	785 (pinjaman)
PNPM-Perkotaan I	177,68 (pinjaman)
PNPM-Perkotaan II	115 (pinjaman)
PNPM-Perkotaan III	149,98 (pinjaman)
PNPM-Daerah Tertinggal	104 (pinjaman)
COREMAP II (pelestarian batu karang dan komunitas)	56,2 (pinjaman)
FEATI (pemberdayaan petani via teknologi informasi)	92,8 (pinjaman)
SAPOLA (perbaikan kondisi pemukiman kumuh)	0,46 (hibah)
PNPM Aceh dan Nias	25 (hibah)

Sumber: Laman Mayantara World Bank.

Program-program pengentasan dan penanggulangan kemiskinan yang didanai oleh World Bank pasca-krisis memiliki sifat community-driven

<sup>11</sup> World Bank, "Estimated Debt Service Payment", *Country Summary – Indonesia*. Diakses April 2011. <http://go.worldbank.org/OF8BQA4580>

<sup>12</sup> World Bank. Diakses April 2011.

<http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=141155&piPK=141124&theSitePK=226309&menuPK=287103&pagenumber=1&pagesize=100&sortby=TOTALAMT&sortorder=ASC&category=advsearch&query=ALL&status=A&regioncode=ALL&countrycode=ID&sector=ALL&majorsector=ALL&sectorboard=ALL&majorthemeid=ALL&themeid=ALL&network=ALL&prodline=ALL&prodlinetype=ALL&lendinstrtype=ALL&lendinstr=ALL&goalid=ALL&metathemeid=ALL&startyr=ALL&endyr=ALL&env=ALL&match=null>

development (CDD), dan di Indonesia, program tersebut diwakili oleh P2KP dan P2K. Kedua program tersebut selain difokuskan kepada penanggulangan kemiskinan, juga menitikberatkan kepada pembangunan infrastruktur dan fasilitas pendidikan, kesehatan, sosial, dan ekonomi. Pada kelanjutannya, kedua program ini disesuaikan kembali dan dilanjutkan dalam bentuk PNPM Mandiri.

Meskipun hubungan antara dua lembaga (World Bank dan Indonesia) telah berlangsung lama, namun dalam situs resmi World Bank, kronologi timeline yang menjelaskan hubungan Indonesia dan World Bank hanya berawal dari tahun 2000 hingga Mei 2010. Belum dapat dipahami apakah pemilihan timeline ini disengaja atau tidak, sebab hanya menunjukkan hubungan pada satu dekade terakhir saja. Dalam timeline tersebut, World Bank mempromosikan hubungannya dengan Indonesia melalui ringkasan-ringkasan singkat dalam bentuk program dan peristiwa. Kronologi tersebut dimulai dengan ringkasan tahun 2000 di mana World Bank memberikan *adjustment loan* sebesar US\$ 600 juta untuk membantu kelancaran program Jaring Pengaman Sosial, seperti yang dapat dilihat di bawah ini:

**Tabel 2.5**  
**Timeline rangkuman hubungan Indonesia-World Bank**  
**sejak tahun 2000 hingga 2010**

- 2000 – Policy Reforms for Safety Net Program.** The World Bank disburses a \$600 million adjustment loan to support policy reforms in Indonesian government’s Safety Net Programs by improving targeting, reporting, monitoring, civil society involvement, and information dissemination.
- 2001 – Country Assistance Strategy.** The World Bank Board of Directors approves the new country assistance for Indonesia. It sees a departure from crisis-relief to a more community-based development assistance, with technical assistance and policy advice providing support on the government’s reform agenda, and particular emphasizes paid to anti-corruption measures within the existing portofolio projects.
- 2003 – The Health Workforce and Service Project.** The project will support health sector decentralization in four provinces. The project will enhance access to care, quality of care, and health outcomes at the district level, while strenghtening health workforce policy, management, and development in decentralization context.

- 2004 - Reefs For Communities.** Second phase of the Coral Reef Rehabilitation and Management Project (COREMAP) is launched, which places communities at the center of coral reef management, providing them with legal rights to manage the use of the reefs alongside their local government. More than half of the people in these communities are living below the line and depend on the reefs for food.
- 2005 – Global Funds Mobilized for Aceh.** The Multi-Donor Fund for Aceh and Nias is established in the wake of earthquake and tsunami of December 2004 to mobilize donor resources and financially support the Indonesian government’s recovery program using a coordinated framework to channel assistance in the areas of reconstruction, rehabilitation of infrastructure and transport, land titling, etc.
- 2006 – Funds for Reforms Established.** Indonesian Minister of Finance, Sri Mulyani, officiates with the establishment of multi-donor trust fund with the aim of modernizing the ministry’s public financial management and revenue administration. The Trust Fund supports reforms on budget preparation and execution, revenue administration, asset management, procurement and audit, human resources management, etc.
- 2007 – Infrastructure Policy Reforms.** The Indonesia first Infrastructure Development Policy Loan (IDPL) is the first in a proposed series of programmatic IDPLs to support a carefully selected subset of Indonesia’s broader reform agenda on infrastructure, focusing on government infrastructure spending, public-private partnerships, and cross-sector infrastructure support.
- 2008 – Supporting BOS.** BOS – government program, disburses block grants to all schools throughout Indonesia based on a per-student formula. It is Indonesia’s most significant policy reform in education financing. The World Bank is supporting through BOS-KITA program. It represents a new type of support and a new way of working, starting with an existing, effective, government-owned programs.
- 2009 – Maintained the Market Confidence.** US\$ 2 billion development policy loan is offered with a deferred drawdown option for Indonesia as an important precautionary measure designed to maintain the confidence of international and domestic market.
- 2010 – More Support for Infrastructure.** The Multi-Donor Indonesia Infrastructure Finance Facility Project (IFF) is launched to strengthen and further develop the institutional framework of the financial sector to facilitate the financing of commercially viable infrastructure projects and thereby increase provision of private infrastructure in Indonesia.
- May 2010 – Sri Mulyani as Managing Director.** World Bank President Robert Zoellik announced the appointment of Sri Mulyani Indrawati as Managing Director of the World Bank Group. As Indonesia’s Minister of Finance since 2005, Ms. Indrawati has navigating the country successfully in the midst of global economic crisis, implementing key reforms, and earning the respect of her peers across the world.
- May 2010 – Guarantee for Infrastructure.** World Bank, PT Indonesia Infrastructure Guarantee Fund, Temasek Foundation and Singapore Corporate Enterprise joined the MOU to support Indonesia’s infrastructure with Singapore’s experience in corporate

governance and development of public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects.

**May 2010 – Loan for Climate Change.** World Bank approved its first ever development policy loan dedicated to climate change mitigation and adaptation in Indonesia. The US\$ 200 million 'Climate Change DPL' is designed to support the Indonesian Government in its efforts to adopt a lower carbon more climate-resilient growth path.

Sumber: Laman Mayantara World Bank

Hubungan panjang antara Indonesia dan World Bank bukanlah tanpa kritik. Sebuah tulisan editorial harian online<sup>13</sup> di Indonesia pernah menuding World Bank sebagai salah satu otak agresi militer Belanda pada dekade 1940-an. Campur tangan World Bank dalam konflik ini kemudian membuat Soekarno enggan bekerja sama dengan World Bank Group, hingga akhirnya pemerintahan Soekarno digulingkan oleh Soeharto.

Penggulingan Soekarno dan naiknya Soeharto membuka babak baru dalam perekonomian Indonesia, dan World Bank menjadi leluasa dalam memberikan pinjaman dan opini dalam usaha pembangunan Indonesia. Bahkan hingga Soeharto dilengserkan, World Bank masih memiliki pengaruh. Bersama dengan IMF, World Bank dituding menjerumuskan Indonesia masuk ke dalam permasalahan yang lebih pelik melalui *structural adjustment*-nya.

Akan tetapi, andil terburuk World Bank sebenarnya adalah dengan ikut melestarikan neoliberalisme yang merugikan bagi Indonesia. Liberalisme dan privatisasi dalam sektor-sektor ekonomi yang strategis hingga saat ini sering terjadi, dan merupakan imbas dari perjanjian antara Indonesia dan World Bank. Artikel tersebut lebih jauh lagi menuding bahwa World Bank ada di balik perumusan lebih dari 70 undang-undang yang disinyalir pro-neoliberalisme<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Berdikari Online (4 Januari 2011), "67 Tahun Bank Dunia dan Kiprahnya di Indonesia". Diakses Mei 2011. <http://berdikarionline.com/editorial/20110401/67-tahun-bank-dunia-dan-kiprahnya-di-indonesia.html>.

<sup>14</sup> IRIB World Service. Diakses Juni 2011. [http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24844](http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=24844).

### **BAB 3**

#### **PARIS DECLARATION DAN IMPLEMENTASI BANTUAN WORLD BANK**

Paris Declaration 2005 merupakan sebuah titik tolak di mana muncul kesadaran dalam lebih memperhatikan pertanggung jawaban atas aliran bantuan luar negeri di berbagai negara. Selama ini, usaha bantuan luar negeri seringkali dikritik tidak efektif, dan hanya akan berfungsi sebagai alat pihak donor dalam mencapai tujuannya di negara penerima. Negara penerima pun tidak kalah disorot, mengenai penggunaan bantuan luar negeri tersebut. Negara-negara berkembang umumnya menjadi perhatian karena bantuan tersebut rawan dikorupsi.

Pada dasarnya, yang menjadi keprihatinan adalah bahwa bantuan luar negeri tersebut tidak mencapai tujuan yang pada awalnya dicanangkan. Ketidaksampaian pada tujuan tersebut memiliki banyak kasus dan alasan. Entah kesalahan terletak pada pihak donor maupun penerima, atau mungkin keduanya, yang jelas masyarakat sebagai pihak yang seharusnya menerima produk dari bantuan tersebut tidak bisa mendapatkannya, atau yang sampai dinikmati masyarakat tidak maksimal.

Paris Declaration mencoba untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip yang menjadikan sebuah bantuan luar negeri menjadi efektif. Prinsip-prinsip itulah yang secara idealnya harus dijalankan agar bantuan luar negeri bisa disebut efektif dan bisa dinikmati oleh masyarakat sebagai stakeholder terbesar dalam usaha pembangunan.

Dalam Paris Declaration, disepakati adanya lima prinsip utama, yaitu: (1) Kepemilikan kebijakan, (2) Keselarasan lokal, (3) Harmonisasi, (4) Orientasi pada hasil pembangunan, dan (5) Pertanggungjawaban bersama. Kelima prinsip ini kemudian dilengkapi oleh 12 indikator yang dapat digunakan untuk melihat apakah prinsip-prinsip ini terpenuhi. Lalu indikator apa saja yang mewakili sebuah prinsip dalam Paris Declaration? OECD mempermudah analisis dari Paris Declaration dengan menempatkan satu per satu dari 12 indikator tersebut ke dalam prinsip-prinsip utama.

**Tabel 3.1**  
**Prinsip Paris Declaration dan 12 indikator utama**

PRINSIP PARIS DECLARATION	INDIKATOR YANG BERKAITAN
1. Kepemilikan kebijakan (policy ownership)	- Kepemilikan strategi yang bersifat operasional.
2. Keselarasan lokal (local alignment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terdapatnya penguatan kapasitas lokal melalui koordinasi dukungan.</li> <li>- Menghindari implementasi program yang tumpang tindih.</li> <li>- Terdapatnya sistem manajemen keuangan publik dan <i>procurement</i> yang dapat diandalkan</li> <li>- Adanya penggunaan sistem manajemen keuangan publik dan <i>procurement nasional</i>.</li> <li>- Kepastian bahwa aliran bantuan mengutamakan prioritas nasional.</li> <li>- Bantuan memiliki sifat lebih mudah diprediksi.</li> <li>- Bantuan bersifat tidak mengikat, minim <i>conditionalities</i>.</li> </ul>
3. Harmonisasi (harmonization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya prosedur umum dalam aliran bantuan luar negeri.</li> <li>- Adanya joint mission dan joint country analytic works.</li> </ul>
4. Pengelolaan yang berorientasi pada hasil pembangunan (managing for results)	- Adanya kerangka kerja yang berorientasi pada hasil-hasil pembangunan
5. Pertanggungjawaban bersama (mutual accountability)	- Adanya mekanisme pertanggungjawaban bersama antara pemerintah dan donor, terutama dalam hasil-hasil pembangunan.

Sumber: OECD (2008)

Pembahasan yang dilakukan dalam bab ini didasarkan pada pembagian prinsip-indikator yang ditetapkan oleh OECD demi memudahkan analisis yang ada. Masing-masing prinsip akan dibahas melalui subbab tersendiri, yang didalamnya akan dibahas bersama dengan indikator-indikator yang terkait dengan prinsip tersebut. Dengan demikian bab ini akan dibagi ke dalam lima subbab yang menganalisis masing-masing prinsip Paris Declaration, ditambah dengan satu subbab yang berisi analisis lanjutan mengenai efektivitas bantuan luar negeri dan kemiskinan di Indonesia.

### **3.1. Prinsip kepemilikan kebijakan (policy ownership)**

*Indikator yang terkait pada prinsip ini:*

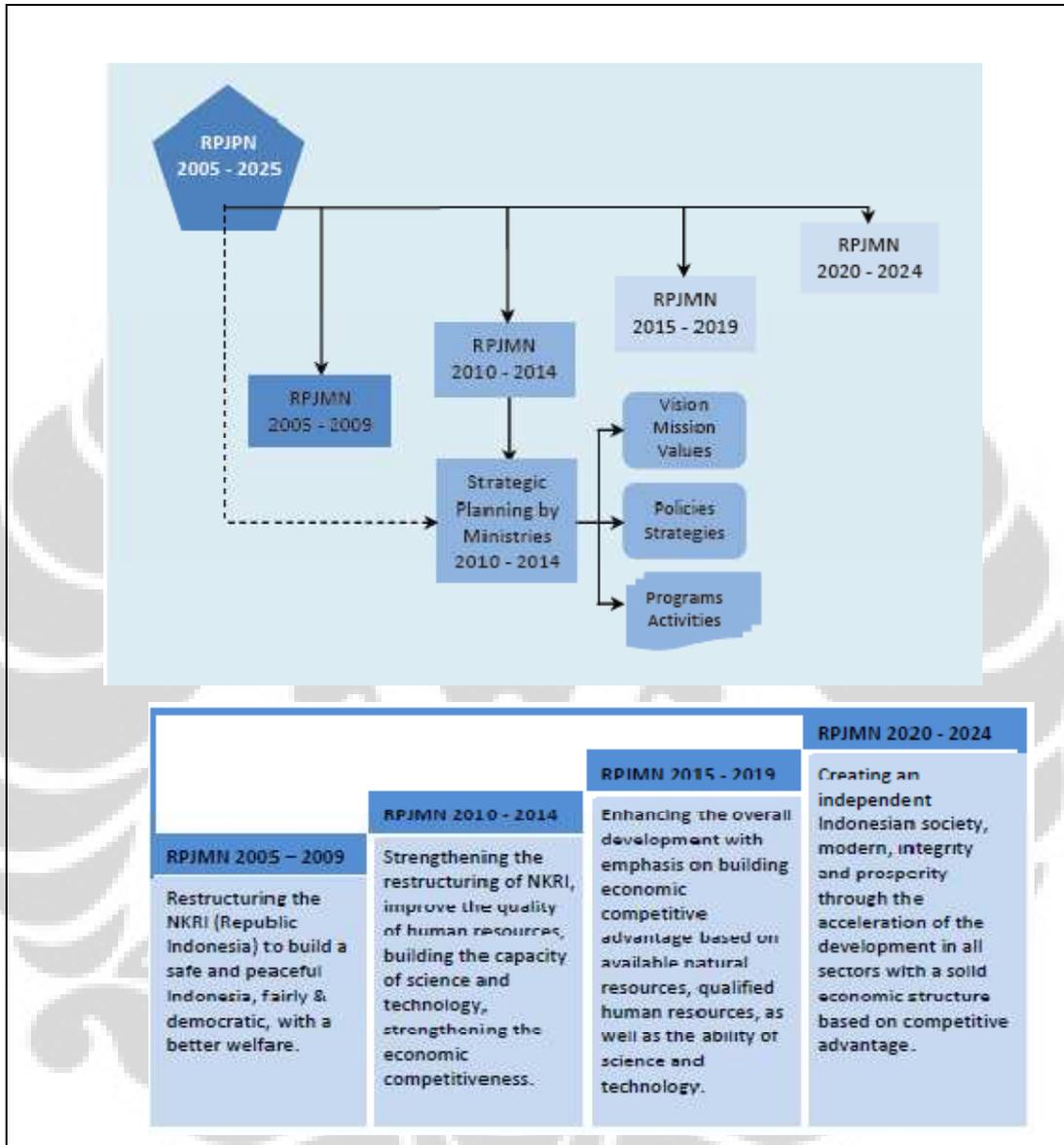
- *Kepemilikan strategi pembangunan yang bersifat operasional.*

Dalam penilaian efektivitas bantuan luar negeri, kepemilikan sebuah negara atas kebijakan pembangunannya menjadi sebuah prinsip penting tersendiri. Prinsip ini dikedepankan sebagai sebuah bentuk kemandirian dari negara yang bersangkutan, dengan menunjukkan kemampuannya untuk menentukan sendiri strategi dan arah pembangunan dari negara tersebut, sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya.

Laporan OECD (2007) menunjukkan bahwa dalam masalah kepemilikan kebijakan, posisi Indonesia sebagai negara berkembang jauh lebih baik dibandingkan dengan negara-negara yang perekonomiannya lemah. Laporan tersebut bahkan menyebutkan bahwa dalam hal ini, Indonesia termasuk negara yang memiliki *effective practice* dalam perumusan kebijakan dan strategi pembangunan. Kondisi yang sama juga digarisbawahi dalam laporan High Level Forum on Aid Effectiveness di Ghana tahun 2008.

Strategi pembangunan Indonesia terlihat dengan adanya Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dalam siklus 5 tahunan.

### Bagan 3.1 Skema RPJPN dan RPJMN



Sumber: Bappenas (2010)

Berkaitan dengan pengentasan kemiskinan, pada tahun 2005 pemerintah Indonesia menerbitkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), yang berisikan garis besar strategi dan pola jaringan pemerintah dalam mengoordinasi dan mengelola program-program penanggulangan kemiskinan. Dalam hal strategi operasional, deklarasi Jakarta Commitment pada tahun 2009 juga dilanjutkan dengan pembentukan A4DES. A4DES ditujukan untuk

mengoordinasikan program-program penanggulangan kemiskinan dengan dana yang berasal dari bantuan luar negeri.

Terkait dengan strategi operasional, setiap program yang dijalankan oleh pemerintah biasanya memiliki petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang disesuaikan dengan program tersebut. Salah satunya adalah PNPM-Mandiri, yang dalam pelaksanaannya memiliki alur strategi operasional mengenai bagaimana dana pemerintah bisa sampai ke tangan publik.

Keberadaan strategi pembangunan dari tingkat makro hingga petunjuk pelaksanaan di level program ini kurang lebih membenarkan pernyataan OECD bahwa untuk prinsip *aid effectiveness* yang satu ini telah dipenuhi oleh pemerintah Indonesia.

Permasalahan yang pantas diperhatikan dan kritisi sebenarnya tidak terletak pada rencana strategi pembangunan, namun lebih kepada pelaksanaan program pembangunan di level kementerian hingga lapangan<sup>1</sup>. Di sisi lain, menilik kepada prinsip kepemilikan kebijakan, terdapat keanehan dalam beberapa program seperti PNPM Mandiri, di mana dana yang berasal dari bantuan luar negeri semakin bertambah dari waktu ke waktu, sementara dana yang berasal dari kas dalam negeri semakin berkurang.

Perlu diingat bahwa dengan istilah 'kepemilikan', tidak berarti keseluruhan ide mengenai jenis program berasal seluruhnya dari Indonesia. Semenjak awal 2000-an, dalam usaha pengentasan kemiskinan, World Bank telah menggunakan pendekatan *community-based development* sebagai acuan baku program-programnya. Tidak hanya World Bank, dalam satu dekade terakhir, pendekatan tersebut memang sudah menjadi pendekatan yang umum dilakukan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat baik di tingkat lokal, nasional, maupun internasional. PNPM-Mandiri merupakan salah satu contoh dari *community-based development* tersebut. Satu hal yang membuat PNPM mandiri memiliki sifat ke-Indonesia-an adalah fakta bahwa PNPM-Mandiri bertempat di Indonesia, maka komponen-komponen kelembagaan, birokrasi, dan pelaksanaannya disesuaikan dengan tata cara dan budaya masyarakat Indonesia.

---

<sup>1</sup> Akan dijelaskan lebih lanjut pada subbab berikutnya, mengenai prinsip keselarasan lokal (*local alignment*).

Satu hal lagi yang perlu diperhatikan adalah, rencana pembangunan yang berkaitan dengan kemiskinan baru diterbitkan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2005 melalui SNPK. Terlebih lagi, Jakarta Commitment, yang merupakan komitmen terhadap Paris Declaration 2005, baru dideklarasikan pada tahun 2009, yang artinya komitmen ini tidak memiliki efek aktif atau reaktif pada rentang waktu sebelum tahun 2009. Apabila SNPK sendiri baru hadir pada tahun 2005, maka dalam rentang waktu tahun 2000 hingga 2005, strategi penanggulangan kemiskinan belum sepenuhnya dirumuskan secara serius. Bisa dikatakan bahwa porsi prinsip kepemilikan kebijakan Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan baru secara resmi terbentuk pada 2005 dan baru berjalan kurang lebih lima tahun. Selain itu, Jakarta Commitment yang baru dideklarasikan pada 2009 menyiratkan bahwa komitmen pemerintah untuk benar-benar memperhatikan efektivitas bantuan luar negeri baru berjalan pada tahun tersebut, yang dapat diartikan bahwa keseriusan pemerintah untuk usaha penanggulangan kemiskinan dan memperhatikan efektivitas bantuan luar negeri baru berjalan selama setahun lebih.

Meski demikian, ketiadaan strategi penanggulangan kemiskinan yang serius pada periode pra-2005 bisa dimaklumi mengingat pada masa tersebut kebijakan pemerintah Indonesia masih banyak yang diatur oleh IMF sebagai bagian dari Structural Adjustment Policy (SAP) mereka. Dalam kondisi demikian, dan merujuk kepada prinsipil SAP IMF, pemerintah Indonesia diharuskan untuk mengurangi jumlah pengeluaran negara pada sektor-sektor non-produktif. Sektor-sektor non-produktif yang dimaksud antara lain bidang kesehatan, pendidikan, serta program penanggulangan kemiskinan non-ekonomi. Kemungkinan besar, kondisi ini juga yang membuat pemerintah Indonesia harus menghutang kepada pihak luar negeri untuk menghidupi bidang-bidang 'non-produktif' tersebut semasa masih terikat kepada SAP IMF. Barulah pada tahun 2003/2004 Indonesia memutuskan tidak lagi menggunakan jasa IMF, dan memiliki kebebasan lebih dalam merumuskan strategi pembangunan dan penanggulangan kemiskinan.

### 3.2. Prinsip keselarasan lokal (*local alignment*)

*Indikator yang terkait pada prinsip ini:*

- *Terdapatnya penguatan kapasitas lokal melalui koordinasi dukungan.*
- *Menghindari implementasi program yang tumpang tindih.*
- *Terdapatnya sistem manajemen keuangan publik dan procurement yang dapat diandalkan.*
- *Adanya penggunaan sistem manajemen keuangan publik dan procurement nasional.*
- *Kepastian bahwa aliran bantuan mengutamakan prioritas nasional.*
- *Bantuan memiliki sifat lebih mudah diprediksi.*
- *Bantuan bersifat tidak mengikat, minim conditionalities.*

Prinsip keselarasan lokal (*local alignment*) dalam Paris Declaration memiliki porsi yang sangat penting. Ini dipastikan dengan fakta bahwa prinsip ini mendominasi jumlah indikator yang digunakan dalam Paris Declaration untuk mengukur efektivitas bantuan luar negeri. Prinsip ini penting untuk mengukur dan memastikan bahwa kapasitas lokal memadai dalam mendukung kepemilikan kebijakan sebuah negara. Selain itu, prinsip ini juga digunakan untuk mengukur apakah sebuah negara benar-benar masih terikat dan tergantung kepada kepentingan donor atau mendahulukan kepentingan lokal.

Sayangnya, dalam prinsip ini, Indonesia masih memiliki banyak kekurangan. Dari hasil temuan penelitian, dalam rentang waktu 2000 hingga 2010, koordinasi untuk membangun kelembagaan lokal yang memiliki kapasitas memadai dalam mendukung program penanggulangan kemiskinan tidak efektif. Laporan terakhir yang menunjukkan perkembangan yang cukup baik baru tercantum antara tahun 2007 dan 2009. Kondisi ‘cukup baik’ tersebut sendiri pada dasarnya ditulis dengan istilah ‘berjalan menuju kondisi yang lebih baik’.

Kesulitan koordinasi dalam pengembangan kapasitas lembaga lokal ini erat kaitannya dengan proses desentralisasi kekuasaan dan wewenang dalam pembangunan dan menjalankan program penanggulangan kemiskinan. Desentralisasi inilah yang juga tidak efektif di Indonesia. Hal tersebut disebutkan oleh Smoke dan Winters dalam laporannya di tahun 2010. Smoke & Winters menyatakan bahwa kesulitan dalam usaha desentralisasi dan delegasi kewenangan program pengentasan kemiskinan terjadi sebab adanya egoisme sektoral, diantaranya adalah persaingan antara instansi pemerintah yang satu dengan lainnya. Persaingan ini, menurut Smoke & Winters, didasari pula oleh motif politik, karena cukup banyak lembaga pemerintah yang dikuasai oleh orang-orang yang mendukung partai politik tertentu. Ini membuat instansi-instansi yang ada sulit untuk saling bekerja sama dengan lembaga lain, baik yang dipimpin oleh kepentingan partai lain ataupun yang netral.

Salah satu usaha untuk mempermudah koordinasi aliran dana bantuan sebenarnya sudah dilakukan pada tahun 2006. Sebelum tahun 2006, setiap departemen (kementerian) rupanya bisa mengadakan kerjasama dan negosiasi dengan pihak ketiga atas bantuan luar negeri yang bersifat sebagai pinjaman. Pada tahun 2006, pemerintah mengambil langkah dengan menetapkan bahwa Kementerian Keuangan adalah satu-satunya pihak yang berhak melakukan kegiatan penandatanganan dan negosiasi development aid yang bersifat pinjaman. Kewenangan Kemenkeu ini kemudian dilekatkan dengan peran Bappenas sebagai penasihat dan koordinator. Maka, seluruh dana bantuan luar negeri, terutama dalam penanggulangan kemiskinan, terkumpul di Kementerian Keuangan sebelum didistribusikan kepada kementerian-kementerian lainnya.

Tiap kementerian memiliki program-program tersendiri yang berkaitan dengan isu kemiskinan. Di kementerian yang berbeda, program yang dijalankan juga berbeda sesuai dengan kekhususan kementerian tersebut. Kementerian Pendidikan Nasional, misalnya, mengelola program BOS, yang secara tidak langsung merupakan bagian dari penanggulangan kemiskinan melalui sektor pendidikan. Dalam prakteknya, kebijakan ini akhirnya menimbulkan efek samping berupa persaingan antar kementerian yang semakin tajam dalam usaha untuk mendapatkan dana bantuan luar negeri dan program-program mereka. Tidak

jarang, Kementerian Keuangan menjadi instansi yang dimusuhi oleh lembaga lain yang tidak mendapatkan tambahan dana bantuan luar negeri<sup>2</sup>.

Hasil wawancara juga mengindikasikan bahwa selain akibat persaingan antar lembaga dalam mendapatkan porsi dana bantuan, seringkali juga terjadi ketidaksinkronan antara kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Apa yang diinginkan oleh pemerintah pusat dengan program pembangunannya, seringkali diterjemahkan berbeda oleh pemerintah daerah. Smoke dan Winters dalam laporannya juga berargumen bahwa hal ini disebabkan oleh kurang jelasnya peran pemerintah daerah secara fungsional terhadap usaha-usaha seperti pengentasan kemiskinan. Kesalahpahaman antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah sering terjadi. Dalam usaha penanggulangan kemiskinan, program PNPM-Mandiri sempat ditolak oleh beberapa kabupaten di Indonesia dengan alasan bahwa program tersebut terlalu bersifat sentralistis dan tidak menghormati kewenangan otonomi pemerintah daerah. Permasalahan kesalahan dan ketidakcocokan implementasi di lapangan seringkali menjadi penyebab gagalnya program-program pemerintah. Kondisi ini rupanya juga menjadi temuan Hanik (2009) yang menjelaskan bahwa:

*“...poor implementation was the result of lack of coordination mechanism and guidance on the conduct of monitoring involving 74 Technical Ministries/non-Department Agencies, 653 units of Directorate General level; 11,240 units of Director level; 33 Provinces with 990 SKPD; and 441 Districts/Cities with 13,230 SKPD; as well as lack of competence staff. Therefore, capacity of the government of plan, manage and implement result-driven strategy does not seem develop into an expected level which require further capacity development.”*

Dari temuan-temuan tersebut, dapat diketahui bahwa implementasi yang buruk di lapangan disebabkan oleh banyak hal, di antaranya adalah:

1. Kurangnya mekanisme koordinasi pelaksanaan, termasuk diantaranya disebabkan oleh persaingan antar instansi serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

<sup>2</sup> Hasil wawancara dengan Informan II, tanggal 28 April 2011.

2. Terdapat kelemahan dalam panduan monitoring pelaksanaan program.
3. Kualitas staff pelaksana program masih rendah atau kurang kompeten.

Dengan demikian, kembali kurangnya mekanisme koordinasi menjadi salah satu penyebab utama yang menghambat efektivitas program. Fakta bahwa pemerintahan SBY mengubah Komisi Penanggulangan Kemiskinan menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan menjelaskan bahwa sebelum dibentuknya komisi dan tim koordinasi, pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi yang memadai, sehingga seringkali terjadi tumpang tindih program, serta distribusi program yang tidak merata di wilayah Indonesia.

Kemudian, bagaimana dengan indikator lainnya? Untuk permasalahan conditionalities, atau persyaratan yang dibebankan kepada pihak penerima bantuan, terdapat beberapa perbedaan pendapat. Laporan tahun 2008<sup>3</sup> memperlihatkan bahwa 73% bantuan dari kategori OECD-DAC merupakan pinjaman bersifat *untied* – atau tidak terikat. Pengertian akan bantuan yang ‘terikat’ pada dasarnya merujuk kepada kewajiban bagi negara penerima bantuan untuk membeli atau menggunakan sarana, prasarana, atau fasilitas yang disediakan oleh donor dalam pelaksanaan proyek atau programnya. Bantuan yang terikat akan dianggap kurang efektif, karena kewajiban tersebut akan terlihat seperti pemaksaan untuk menggunakan sumber daya yang bisa jadi kurang tepat untuk menjawab permasalahan lokal.

Meskipun terdapat laporan bahwa sebagian besar pinjaman bersifat *untied*, permasalahan yang ada adalah bahwa setiap bantuan memiliki persyaratan, dan inilah yang sering disebut sebagai *conditionalities*. Pada dasarnya, mendefinisikan conditionalities tidak mudah, karena belum ada definisi yang benar-benar digunakan secara universal yang dapat menjelaskan secara rinci mengenai kata tersebut (ASEED, 2008: 7). Bull et. al. (2006) memberikan salah satu definisi mengenai conditionalities berdasarkan laporan peneliti independen yang disponsori oleh pemerintah Norwegia, yaitu sebagai “*the application of*

<sup>3</sup> Data diambil dari hasil laporan “2008 Monitoring Survey on Aid Effectiveness”.

*specific, pre-determined requirements that directly or indirectly enter into a donor's decision to approve or continue to finance a loan or grant*". Pada kesempatan yang lain, LSM Inggris Christian Aid (2006) mendefinisikan conditionalities sebagai *"the use of loans and grants to secure change in developing countries by making money conditional on the implementation of certain reforms."*

World Bank Group (2005), di sisi lain juga memiliki definisi sendiri mengenai conditionalities. Definisi yang diberikan oleh World Bank sifatnya lebih sempit dan teknis, yakni sebagai 'kondisi-kondisi spesifik yang terkait dengan pemberian pinjaman dan penunjang anggaran'. Namun ternyata definisi yang digunakan World Bank tidak berhenti sampai di situ. Dalam conditionality review, World Bank juga mencantumkan conditionalities sebagai 'seperangkat kondisi atau persyaratan yang sejalan dengan kebijakan operasional World Bank, yang harus dipenuhi sebagai bagian dari prosedur pemberian pinjaman dalam implementasi kebijakan pembangunan'. Persyaratan-persyaratan ini, dalam dokumen tersebut, antara lain (a) terdapatnya kerangka makroekonomi yang cukup dan berkesinambungan, (b) implementasi program dan proyek harus dengan metode yang memuaskan World Bank, dan (c) diperlukan adanya implementasi kebijakan dan aksi institusional untuk mencapai hasil yang diinginkan pada program yang didukung World Bank.

Meskipun terdapat butir-butir persyaratan tersebut, sifatnya agak rancu, dan bisa diterjemahkan bermacam-macam. Dalam kaitannya dengan lembaga internasional seperti World Bank dan IMF, persyaratan yang ada bisa bersifat sangat moralitik seperti keharusan adanya mekanisme anti-korupsi, hingga persyaratan kontroversial seperti adanya *structural adjustment*, seperti pengetatan pengeluaran dan privatisasi sektor-sektor strategis, yang merupakan kebijakan sangat tidak populer apabila diambil oleh pemerintah di wilayahnya.

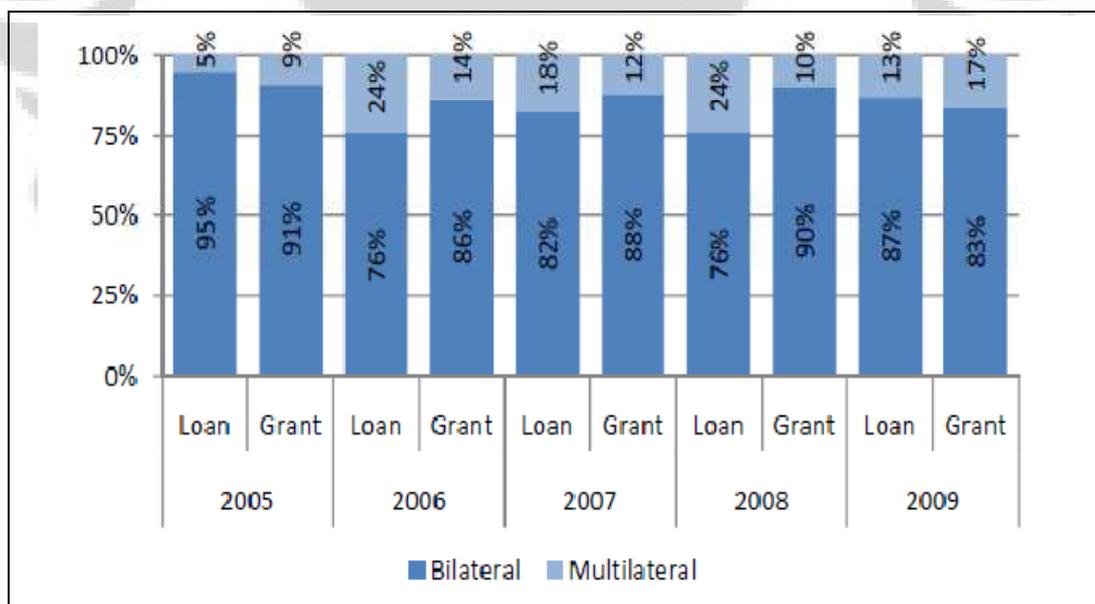
Terdapat dua macam conditionalities, yang dibagi berdasarkan waktu di mana persyaratan tersebut harus dipenuhi, yaitu *ex-post* and *ex-ante*. Persyaratan *ex-post* merupakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak penerima setelah menerima bantuan. Sementara itu, persyaratan *ex-ante* merupakan persyaratan

yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh negara calon penerima sebelum bantuan tersebut diberikan oleh negara donor.

Dengan demikian, setiap bantuan pada dasarnya bersifat terikat. Ini jelas terutama bagi bantuan yang bersifat pinjaman, yang memiliki aturan jadwal pengembalian dan bunga. Bantuan World Bank bagi Indonesia harus diakui jelas memiliki *conditionalities*. Sebagai bantuan dalam bentuk pinjaman, jelas bahwa pinjaman tersebut harus dikembalikan dengan jadwal yang telah terstruktur. Terlebih lagi, bantuan pinjaman tersebut dikenai bunga yang juga harus dibayar oleh pemerintah Indonesia.

Indikasi ini terlihat pada besaran perbandingan bantuan antara bantuan bilateral dan multilateral kepada Indonesia. Dari data tahun 2005 hingga 2009, bantuan baik berupa loan maupun grant dari bilateral dan multilateral minimal berbanding 70:30. Ini menunjukkan bahwa hingga 2009, Indonesia sebenarnya masih lebih bergantung kepada kerjasama bilateral dibandingkan multilateral, seperti terlihat dari grafik di bawah ini:

**Bagan 3.2**  
**Perbandingan persentase pinjaman dan hibah**  
**sebagai bantuan luar negeri terhadap Indonesia**



Sumber: Bappenas (2010)

Salah satu alasan mengapa lebih banyak kerjasama bilateral adalah fleksibilitas dalam menentukan besaran conditionalities yang ada. Dalam proses negosiasi bantuan bilateral, negara-negara donor bisa lebih mudah dipengaruhi secara diplomatik untuk menghasilkan keputusan yang lebih meringankan bagi Indonesia. Namun, umumnya lembaga multilateral sulit memberikan akses *low conditionalities* pada Indonesia karena terpaku kepada standar yang telah ada, misalnya angka pendapatan penduduk, di mana Indonesia termasuk negara dengan pendapatan *low-middle income*.

*Conditionalities* yang ditetapkan oleh World Bank ternyata menjadi standar dari kerjasama dan bantuan dari negara lain. Kondisi ini terlihat dari pernyataan AusAID bahwa meskipun conditionalities tidak serta-merta dibuat tanpa persetujuan pemerintah Indonesia, pengaturan dan prosedurnya mengikuti prosedur World Bank.

*“No decisions on conditions are made without approval from the Government of Indonesia. If AusAID sets conditionality to its aid program, it tries to use existing processes set up by the World Bank to reduce administration burden on Government of Indonesia.”*

- AusAID, dalam laporan Bappenas (2010)

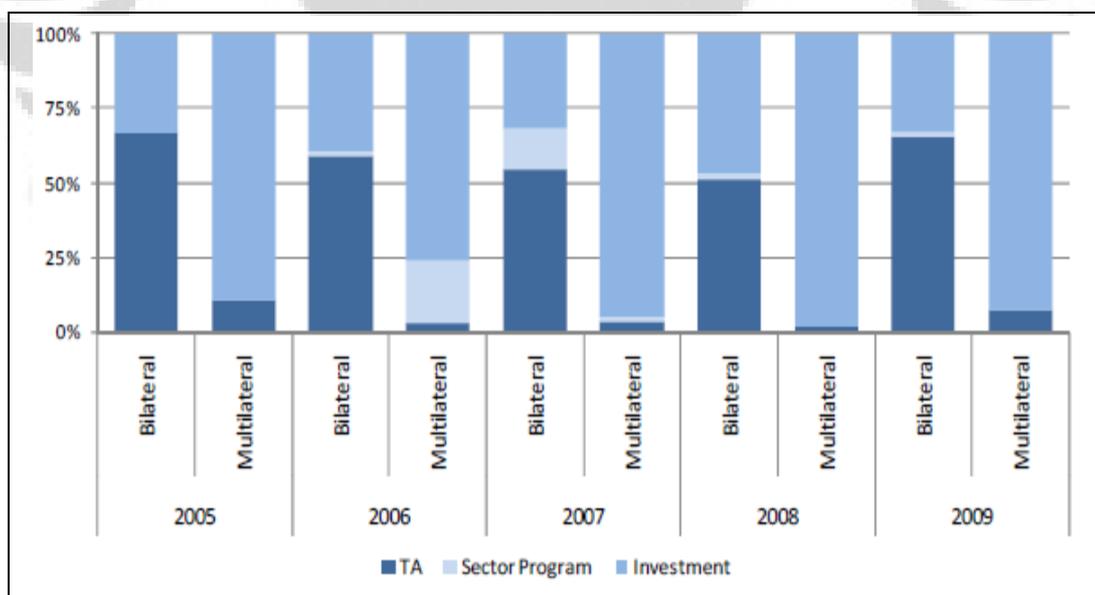
Pernyataan tersebut membuktikan dua hal, bahwa: (1) setiap bantuan dari negara donor memiliki conditionalities, meskipun besarnya berbeda dan atas persetujuan pemerintah Indonesia, dan (2) bantuan dari World Bank jelas memiliki *conditionalities*, mengingat World Bank telah memiliki *template conditionalities* seperti yang dinyatakan oleh AusAID dan tercantum dalam beberapa paragraf sebelumnya.

Pernyataan tersebut juga didukung temuan Hanik yang juga lebih lanjut menyatakan bahwa pada dasarnya, selama ini bantuan memang selalu disertai dengan *conditionalities*. Persyaratan ini dalam bentuk terkecil biasanya berupa konsultan yang disediakan oleh pihak donor. INFID bahkan pernah mengkritik persyaratan para donor untuk Indonesia, yang mengharuskan adanya penyediaan ruangan untuk dijadikan kantor donor di gedung-gedung instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Hal lain yang berkaitan dengan pemberdayaan dan kapasitas lokal adalah bagaimana bisa tercipta kemandirian nasional atas program-program penanggulangan kemiskinan. Untuk hal ini, pemerintah Indonesia rupanya masih sangat tergantung kepada bantuan luar negeri. Hal ini dapat dilihat pada data di bab sebelumnya, mengenai porsi pendanaan program-program seperti PNPM-Mandiri. Pemerintah mengedepankan PNPM Mandiri sebagai program utama dalam pengentasan kemiskinan. Namun, tingkat besaran dana PNPM dari pemerintah Indonesia persentasenya berkurang dari PNPM I ke PNPM III, sementara dana World Bank naik. Dalam kaitannya dengan pemerintah daerah pun, dana dari pemda umumnya tidak sampai 30% dari dana total dana PNPM daerah tersebut, mayoritas dana dari pusat (antara 70 sampai 90 persen), yang berasal dari dana World Bank.

Ketergantungan ini sebenarnya cukup ironis, mengingat dana bantuan luar negeri lebih banyak difokuskan kepada bantuan teknis dan investasi dibandingkan dengan bantuan pada lingkup sektoral.

**Bagan 3.3**  
**Perbandingan persentase bantuan bilateral dan multilateral**  
**berdasarkan fokus implementasinya**



Sumber: Bappenas (2010)

Dalam kasus World Bank, dana yang disalurkan lebih banyak digunakan untuk membangun sarana dan prasarana, serta fasilitas publik. Berdasarkan data Bappenas pada kuartal pertama 2010, terdapat dana World Bank sekitar 3,302 milyar dolar AS untuk Indonesia, dan dari jumlah tersebut 1,4 milyar digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik (diserahkan pada Kementerian Pekerjaan Umum), 329 juta untuk sektor pendidikan, serta 81 juta untuk sektor kesehatan. Sementara itu sisanya tersebar ke berbagai macam sektor dan bantuan lainnya.

**Tabel 3.2**  
**Perbandingan Jumlah Bantuan dari World Bank dan lembaga lainnya di Indonesia secara sektoral**

Technical ministries	World Bank	ADB	JICA	Other Multi lateral	Other Bilateral	Total	Percent of total committed
Education	319.80	78.70	28.10	89.31	210.23	726.14	9%
Health	81.20	205.00	-	-	122.01	408.21	12%
Public Works	1,418.46	1,086.60	249.44	83.00	557.66	3,395.16	43%
Total amount of aid committed	3,302.86	2,586.00	547.45	450.72	1,092.10	7,979.13	

Sumber: Bappenas (2010)

Menilik dari tabel data tersebut, maka dapat dilihat bahwa fokus dari kebanyakan donor bantuan luar negeri, salah satunya World Bank, lebih dititikberatkan kepada pembangunan sarana dan prasarana umum. Pembangunan infrastruktur biasanya lebih menjadi primadona, dana apabila data tersebut digabungkan dengan tabel sebelumnya, maka korelasi yang ada adalah pembangunan infrastruktur digunakan sebagai bagian dari investasi baik donor maupun negara penerima untuk kepentingan dan kelancaran pertumbuhan ekonomi.

Pertanyaan yang muncul dari komposisi fokus bantuan tersebut adalah: sebenarnya apakah usaha penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas utama dalam bantuan luar negeri? Dari data yang ada, lebih dari 40% dana World Bank

digunakan untuk kepentingan infrastruktur. Sementara itu, kurang lebih 21-22% merupakan gabungan untuk sektor pendidikan dan kesehatan. Memang, terdapat argumen logis bahwa akses pada sektor pendidikan dan kesehatan adalah bagian dari usaha pengentasan kemiskinan, dan pertumbuhan ekonomi melalui infrastruktur bertujuan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan. Namun harus diingat bahwa dalam kasus program seperti PNPM-Mandiri, sebagian dananya juga digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana. Tidak menutup kemungkinan, bahwa dana sektoral juga akan terpotong untuk digunakan dalam pembangunan infrastruktur untuk mendukung program masing-masing. Pada akhirnya ini beresiko menimbulkan tumpang-tindih kegiatan dari dana bantuan luar negeri. Selain itu, dengan kemungkinan dana yang banyak terserap pada usaha pembangunan infrastruktur, bukankah usaha penanggulangan kemiskinan yang seharusnya langsung ditujukan kepada individu dan keluarga miskin menjadi memiliki porsi sumber daya yang berkurang?

Dengan demikian, maka bisa jadi penanggulangan kemiskinan sebenarnya bukanlah fokus utama para donor, terutama World Bank, dalam memberikan bantuan luar negerinya. Ironisnya, data yang ada menunjukkan bahwa utang pemerintah terus bertambah, dan program-program yang bekerja sama dengan World Bank umumnya adalah pinjaman, dan dana dari program itu didominasi oleh pinjaman tersebut. Sangat disayangkan bahwa pemerintah Indonesia memiliki program penanggulangan kemiskinan yang dananya didominasi dari donor yang tidak menempatkan isu kemiskinan sebagai fokus utamanya.

### **3.3. Prinsip harmonisasi**

*Indikator yang terkait pada prinsip ini:*

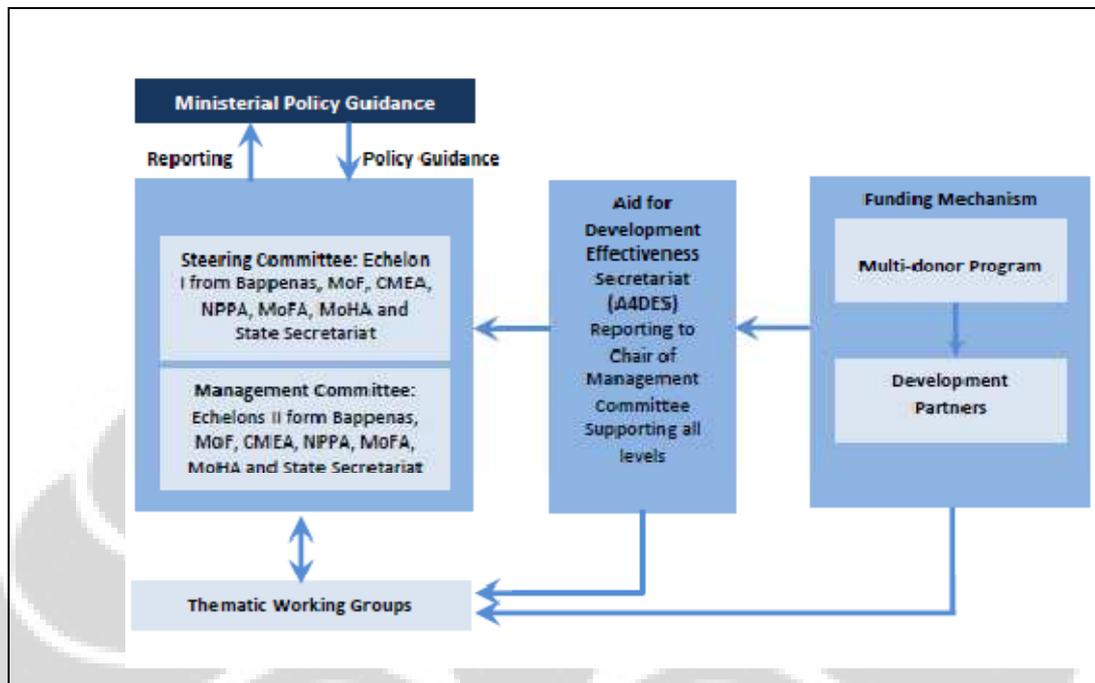
- *Terdapatnya penggunaan prosedur umum dalam pelaksanaan dan aliran bantuan luar negeri.*
- *Terdapatnya joint mission dan joint country analytic works.*

Prinsip harmonisasi dalam aid effectiveness digunakan untuk menghindari adanya tumpang tindih program pembangunan, terutama yang berkaitan dengan usaha penanggulangan kemiskinan. Dalam kasus Indonesia, sebagai sebuah negara dengan banyak development partners yang masing-masing memiliki spesialisasi dan tujuan sendiri dalam jenis bantuannya, jumlah program yang ada berjumlah sangat banyak. Dari World Bank sendiri, data mengenai proyek aktif yang saat ini ada di Indonesia mencapai 32 proyek, seperti yang telah disebutkan di bab sebelumnya. Jumlah tersebut hanya berasal dari satu development partner, sementara jumlah development partner yang tercantum di Jakarta Commitment mencapai 22 institusi, baik pemerintah maupun non-pemerintah.

Langkah untuk mempererat koordinasi antar program penanggulangan kemiskinan sebenarnya telah dilaksanakan pemerintah Indonesia sejak pemerintahan Megawati dengan pembentukan Komisi Penanggulangan Kemiskinan. Pada masa pemerintahan SBY, tugas dari komisi tersebut dipertegas sebagai koordinator, berubah nama menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK), yang bertugas untuk mengoordinasi program-program penanggulangan kemiskinan yang dimiliki oleh berbagai macam instansi dan departemen pemerintah supaya tidak tumpang tindih.

Dalam kelanjutannya, usaha koordinasi juga dikembangkan dengan menitikberatkan kepada efektivitas bantuan luar negeri. Melalui Jakarta Commitment, pemerintah Indonesia mendirikan A4DES yang bertugas untuk mengelola dan mengoordinasikan bantuan luar negeri yang ditujukan untuk program-program pembangunan dan penanggulangan kemiskinan.

**Bagan 3.4**  
**Skema Rencana Operasional A4DES**



Sumber: Bappenas (2010)

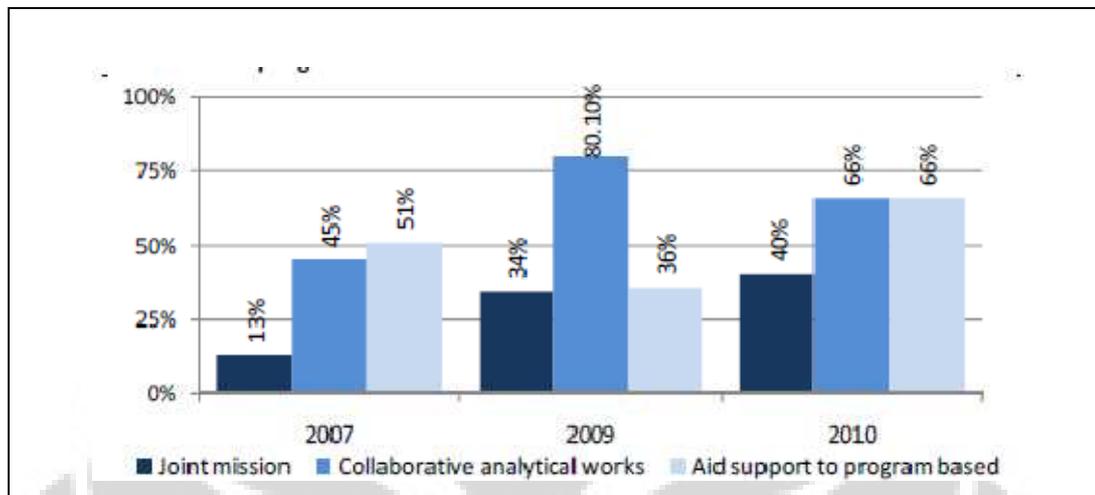
Dalam rencana operasionalnya, skema A4DES akan digunakan sebagai aturan baku dalam mendukung program-program yang dananya berasal dari bantuan luar negeri. Sayangnya, karena baru terbentuk pada tahun 2009, maka kinerja A4DES sendiri masih belum terlihat dengan jelas, dan belum dapat dinilai secara objektif.

Indikator lain dalam prinsip ini adalah mengenai keberadaan *joint mission* dan *joint country analytic works*. Indikator ini kurang lebih merujuk kepada kerjasama antara negara penerima bantuan (dalam hal ini Indonesia) dengan negara-negara atau lembaga donor, termasuk mengacu kepada kerjasama tidak hanya dalam pembentukan dan pengelolaan program, namun juga kepada pengawasan dan evaluasi analitikal terhadap isu-isu yang berkenaan dengan kemiskinan dan efektivitas bantuan luar negeri.

Mengacu kepada indikator ini, sulit untuk menyatakan bahwa Indonesia mencapai target yang diinginkan atau memenuhi indikator ini, seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini:

### Bagan 3.5

#### Pencapaian Tingkat Harmonisasi Bantuan Luar Negeri di Indonesia



Sumber: OECD (2007), Bappenas (2010)

Dalam tabel tersebut, harus dicatat grafik tahun 2010 adalah target Paris Declaration pada tahun tersebut, dan bukan merupakan data pemerintah Indonesia. Data pemerintah Indonesia ada di grafik tahun 2007 dan 2009. Target Paris Declaration tahun 2010 adalah terciptanya keseimbangan dan harmonisasi dalam pelaksanaan program-program yang ada, dengan komposisi 40%:66%:66% untuk perbandingan antara joint mission, joint analytic works, dengan rasio aid support to program based.

Data dari OECD (2008) dan Bappenas (2010) baru memperlihatkan pencapaian pada tahun 2007 dan 2009. Pada tahun 2007, komposisi yang ada adalah 13%:45%:51%, cukup jauh dari target 2010. Kondisi yang ada berubah cukup drastis pada 2009, dimana komposisi tersebut berubah menjadi 34%:80%:36%. Dengan kondisi demikian pada tahun 2009, sulit untuk mencapai target 2010. Penghitungan atas indikator ini terhadap kontribusi hutang World Bank sesuai topik penelitian ini juga tidak didapatkan sebab data resmi tersebut ternyata tidak memuat data dari dua donor, yaitu World Bank dan Jepang. Sementara itu, data pada tahun 2010 belum ada sebab survei online kepada para donor baru akan dilaksanakan tahun 2011.

Survei online yang dilakukan dalam rangka mengukur harmonisasi ini menarik untuk dicermati, sebab dari dokumen user guide pada survei online

tersebut terlihat bahwa pengukuran yang dilakukan kepada para donor umumnya hanya bersifat angka, yang kemungkinan besar akan digunakan untuk mengukur komposisi harmonisasi, seperti yang dapat dilihat pada contoh lembar halaman survey di bawah ini:

**Gambar 3.1**  
**Contoh pertanyaan dalam survei online 2011 untuk monitoring Paris Declaration**

INFORMATION ON THE DONOR		
Name of Donor :	Australia	
Donor official submitting this completed questionnaire (this is usually the head of the donor organisation in the country) :	Name :	
Job Title :		
INDICATOR 3: AID FLOWS ARE ALIGNED ON NATIONAL PRIORITIES		
Q <sup>4</sup> <sub>1</sub> How much ODA did you disburse at country level in calendar year 2010 ?	0	0.00 USD
Q <sup>4</sup> <sub>2</sub> How much of this was for the government sector in calendar year 2010 ?	0	0.00 USD
Q <sup>4</sup> <sub>3</sub> For reference purposes only, how much ODA for the government sector did you disburse through other donors (ODA which is not captured in your responses to Q <sup>4</sup> <sub>1</sub> - Q <sup>4</sup> <sub>2</sub> above) at the country level in calendar year 2010 ?	0	0.00 USD
Q <sup>4</sup> <sub>4</sub> How much estimated ODA was recorded in the annual budget, as grants, revenue or ODA loans in the 2010 annual budget ?	0	0.00 USD
<i>Information Provided by Government</i>		
Type your comment on this indicator here (optional)...		
INDICATOR 4: STRENGTHEN CAPACITY BY CO-ORDINATED SUPPORT		
Q <sup>4</sup> <sub>5</sub> How much technical cooperation did you disburse in calendar year 2010 ?	0	0.00 USD
Q <sup>4</sup> <sub>6</sub> How much technical cooperation did you disburse through co-ordinated programmes in support of capacity development in calendar year 2010 ?	0	0.00 USD
Type your comment on this indicator here (optional)...		
INDICATOR 5a : USE OF NATIONAL PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM		
In calendar year 2010, how much ODA disbursed for the government sector used		
Q <sup>5</sup> <sub>a</sub> <sub>1</sub> national budget execution procedures ?	0	0.00 USD
Q <sup>5</sup> <sub>a</sub> <sub>2</sub> national financial reporting procedures ?	0	0.00 USD
Q <sup>5</sup> <sub>a</sub> <sub>3</sub> national auditing procedures ?	0	0.00 USD
Q <sup>5</sup> <sub>a</sub> <sub>4</sub> all three national procedures defined above:	0	0.00 USD
Type your comment on this indicator here (optional)...		

Sumber: User Guide for 2011 Online Survey on Monitoring the Paris Declaration

Dengan demikian, survey ini seakan tidak memberikan tempat bagi temuan-temuan non-numerik yang mungkin dapat digunakan sebagai analisis lebih lanjut mengenai belum tercapainya tingkat harmonisasi yang diinginkan.

### 3.4. Prinsip Pengelolaan yang berbasis pada hasil pembangunan

*Indikator yang terkait pada prinsip ini:*

- *Terdapatnya kerangka kerja yang berorientasi pada hasil-hasil pembangunan.*

Prinsip ini pada dasarnya mengukur apakah setiap program dan evaluasinya mengacu kepada kondisi hasil pembangunan di mana masyarakat sebagai stakeholder utama dapat menikmati hasil dari program-program pembangunan tersebut. Dalam prakteknya, diharapkan baik donor maupun recipient memiliki kesepahaman atas nilai-nilai atau indikator apa saja yang diharapkan dapat diukur atau dicari tahun dalam evaluasi bersama.

Pemerintah Indonesia melalui Bappenas (2010: ii) mengakui bahwa perkembangan untuk melaksanakan prinsip ini berkembang dengan lambat. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan pandangan dan koordinasi antara pemerintah dengan donor mengenai fokus evaluasi hasil program. Dalam hal ini, pemerintah masih lebih terpaku dalam melihat achievement dari masing-masing sektor melalui program-programnya. Sementara itu, donor (development partner) umumnya lebih melihat apakah dana bantuan yang disalurkan benar-benar digunakan untuk kepentingan pembangunan atau tidak.

Hal yang sama ternyata juga terjadi antara RPJMN dengan indikator-indikator yang ada di masing-masing kementerian. Tinjauan RPJMN terakhir (tahun 2010) melaporkan bahwa sebenarnya, target masing-masing sektor sudah ditentukan pada RPJMN. Namun, masing-masing kementerian telah memiliki renstra masing-masing sehingga tetap menggunakan renstra tersebut dalam pencapaian targetnya, dan dengan sendirinya mengabaikan target RPJMN. Padahal, menurut Peraturan Pemerintah No. 36/2006, tiap kementerian seharusnya menggunakan RPJMN dan renstra dalam sistem monitoring dan evaluasi mereka atas hasil kerja dan program-program yang ada.

Bappenas sendiri mengakui bahwa sinkronisasi indikator tersebut baru terjadi akhir-akhir ini dengan kerjasama World Bank dalam evaluasi program BOS. Dalam kegiatan tersebut, pemerintah dan World Bank berhasil menyepakati ukuran dan indikator output dan outcome dalam program tersebut. Bappenas mengharapkan bahwa kerjasama tersebut juga dapat dibawa dalam program-program yang lain, terutama dalam usaha penanggulangan kemiskinan.

Kondisi ini membuktikan bahwa selama ini, indikator-indikator keberhasilan sebuah program penanggulangan kemiskinan berarti tidak berpaku kepada output dan outcome yang mengacu kepada hasil pembangunan yang

benar-benar dapat dinikmati oleh masyarakat. Ini diperkuat dengan pernyataan hasil wawancara dengan seorang mantan pejabat Kemendiknas<sup>4</sup>, yang mengungkapkan bahwa selama ini, proses pelaporan pada World Bank umumnya hanya berupa angka dan pencapaian statistik, termasuk mengenai berapa jumlah dana yang sudah dikeluarkan. Melalui Kemendiknas, World Bank menjalankan program-program yang berujung dalam jangka panjang untuk mengentaskan kemiskinan, seperti program BOS dan pemberantasan buta huruf. Dalam pelaporan kemajuan program, informan mengakui bahwa World Bank tidak meminta laporan mengenai detail permasalahan di lapangan, dan lebih banyak meminta data statistik. Oleh karena itu, selama ini hasil laporan mengenai program-program yang ada memang berpaku kepada angka statistik, seperti berapa jumlah program yang berjalan, jumlah sekolah yang dibangun, berapa jumlah dana yang digunakan untuk membangun atau membeli fasilitas, namun tidak lebih dari itu.

### 3.5. Prinsip Pertanggungjawaban Bersama (*Mutual Accountability*)

*Indikator yang terkait pada prinsip ini:*

- *Adanya mekanisme pertanggungjawaban bersama antara negara dan donor, terutama dalam hasil-hasil pembangunan.*

Pertanggungjawaban bersama antara Indonesia dan para stakeholders umumnya terdapat dalam bentuk laporan berkala (antara satu hingga dua tahun). Salah satu contoh terbaru adalah adanya laporan akhir *Joint Evaluation on Paris Declaration, phase 2* yang diterbitkan oleh Bappenas pada tahun 2010, sebagai bagian dari pertanggungjawaban dari sudut pandang pemerintah.

Laporan yang lain biasanya diselenggarakan dalam bentuk online survey. Hingga saat ini, setidaknya ada tiga online survey yang telah dilaksanakan atau direncanakan: tahun 2007, 2009, dan 2011. Online survey ini merupakan online survey yang sama dengan yang digunakan untuk mengukur harmonisasi, dan

<sup>4</sup> Wawancara dengan informan I, 15 Maret 2011 di Jakarta.

bertindak sebagai bagian dari proses pertanggungjawaban bersama antara Indonesia dengan para donor.

Sementara itu, hubungan Indonesia dan World Bank beserta pertanggungjawaban antar kedua pihak biasanya berbentuk laporan-laporan program. Laporan-laporan program ini umumnya memiliki standar yang telah ditetapkan sebelumnya, dan World Bank biasanya memiliki aturan standar mengenai laporan program yang ada.

Mengenai permasalahan transparansi, pihak pemerintah melalui Bappenas mengatakan bahwa usaha transparansi dan pertanggungjawaban pihak pemerintah akan usaha pembangunan dan khususnya program kemiskinan sudah jauh lebih baik dibandingkan masa lalu. Dalam perkara monitoring, secara berkala (per kwartal) Bappenas mengadakan joint monitoring dengan para donor, kementerian terkait, BPK, dan BI. BPK dan BPK Provinsi kini lebih aktif dalam tugas mereka mengawasi anggaran dan audit di pemerintahan pusat dan juga di dalam lingkup program.

Salah satu permasalahan pertanggungjawaban atas aliran dana bantuan luar negeri adalah permasalahan korupsi. Pada dasarnya, masalah ini seringkali menjadi perhatian dan keprihatinan para donor terhadap negara-negara berkembang dan dunia ketiga. Meski demikian, Bappenas juga mengingatkan bahwa permasalahan korupsi tidak hanya berhubungan dengan program penanggulangan kemiskinan dan Paris Declaration semata. Korupsi pada dasarnya merupakan permasalahan pembangunan dan merupakan tantangan bagi hampir seluruh negara di dunia. Bappenas juga lebih lanjut menyatakan bahwa usaha pemberantasan korupsi tidak hanya digalakkan pada saat adanya program penanggulangan kemiskinan dan Paris Declaration, namun sudah sejak tahun 1971, dan posisinya membaik sejak pemerintahan SBY berjalan.

Dalam kasus Indonesia, umumnya permasalahan korupsi sering dikaitkan dengan ketidakefektifan kerja birokrasi dalam penanganan program-program pemerintah yang berasal dari dana bantuan luar negeri. Untuk hal ini, terdapat KPK dan Satgas Mafia Hukum yang telah dibentuk pemerintah, dan bertugas untuk mencegah dan menindaklanjuti apabila terjadi penyimpangan. Birokrasi ini juga pada akhirnya menyangkut mengenai kinerja program-program seperti

PNPM-Mandiri di lapangan. Sayangnya, ternyata PNPM-Mandiri tidak terlepas dari korupsi. Hingga akhir 2010, terdapat sekitar 4000 kasus penyelewengan dana program dengan total kerugian Rp 110 milyar<sup>5</sup>.

Dari segi persentase, total kerugian tersebut hanya mengambil porsi 0,2 persen dari total dana PNPM yang mencapai trilyunan rupiah. Dari dana Rp 110 milyar itu, sekitar 70% berhasil diselamatkan, sementara sisanya masih dalam proses hukum. Penyelamatan dana tersebut, menurut pernyataan resmi dari Kemenko Kesra, dikarenakan adanya sistem yang mengharuskan terdapatnya tiga tanda tangan (dari perwakilan yang ditentukan masyarakat sendiri) sebelum dana tersebut dialirkan ke tangan masyarakat. Menurut pihak Kemenko Kesra, dari laporan yang ada, penyelewengan dana biasanya digunakan untuk motif politik, seperti dana kampanye. Namun, ada juga yang menyelewengkan dana diakibatkan motif kebutuhan pribadi.

Permasalahan korupsi di Indonesia memang menjadi isu krusial sejak masa reformasi hingga kini, dan seberapa pun kecilnya presentase penyelewengan dana, seharusnya tidak dapat ditolerir karena dana tersebut berkaitan langsung dengan upaya peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat, dan terlebih lagi bahwa dana tersebut salah satunya berasal dari pinjaman luar negeri, yang pada akhirnya membutuhkan pertanggungjawaban yang tidak hanya sekedar angka, namun juga komitmen untuk transparansi dalam pelaksanaan program. Memang, bila membandingkan dengan kondisi di masa lalu, pemerintah jauh lebih terbuka dalam memberikan laporan mengenai kinerja dan program-program serta monitoringnya. Laporan-laporan tersebut biasanya kini dapat dengan mudah diperoleh dengan cara diunduh melalui situs Bappenas. Terlepas dari kualitas monitoring dan pelaporan yang ada, hal ini memang bisa dianggap sebagai sebuah kemajuan. Meski demikian, pemerintah Indonesia juga tidak dapat membiarkan celah sedikit pun dalam monitoring dan pelaporan, oleh karena itu usaha perbaikan dan inovasi untuk memperoleh sistem monitoring dan evaluasi yang lebih efektif dan efisien juga harus menjadi prioritas.

---

<sup>5</sup> Pernyataan Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat, Sujana Royat, pada acara Media Briefing PNPM Mandiri : Persepsi Versus Fakta, di Jakarta, Kamis, 20 Januari 2011

### 3.6. Ketidakefektivan bantuan World Bank dan angka kemiskinan Indonesia

Dari pembahasan subbab-subbab di atas, maka dapat disimpulkan bahwa bantuan World Bank dalam penanggulangan kemiskinan pada rentang waktu 2000-2010 **tidak efektif** apabila dilihat dari sudut pandang Paris Declaration. *Dengan demikian, hipotesis awal mengenai efektifnya bantuan World Bank dalam membantu Indonesia menurunkan angka kemiskinan disebabkan oleh dipenuhinya lima prinsip Paris Declaration ternyata tidak terbukti.*

Tidak terbuktinya hipotesis awal dipengaruhi oleh temuan-temuan dan analisis pada subbab-subbab selanjutnya, yang dapat dirangkum dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 3.2**

**Rekapitulasi temuan penelitian atas efektivitas bantuan luar negeri**

PRINSIP PARIS DECLARATION	HASIL TEMUAN
<p>Kepemilikan kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Kepemilikan strategi yang bersifat operasional.</i></li> </ul>	<p>Perencanaan dan strategi operasional sudah ada dan berjalan, dengan adanya SNPK, RPJP, RPJM, serta Jakarta Commitment.</p> <p>Penetapan dari strategi dan langkah-langkah tersebut terlambat. SNPK baru hadir pada 2005, sementara Jakarta Commitment baru terjadi pada 2009.</p>
<p>Keselarasan lokal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Terdapatnya penguatan kapasitas lokal melalui koordinasi dukungan.</i></li> <li>- <i>Menghindari implementasi program yang tumpang tindih.</i></li> <li>- <i>Terdapatnya sistem manajemen keuangan publik dan procurement yang dapat diandalkan</i></li> <li>- <i>Adanya penggunaan sistem manajemen keuangan publik dan procurement nasional.</i></li> <li>- <i>Kepastian bahwa aliran bantuan mengutamakan prioritas nasional.</i></li> <li>- <i>Bantuan memiliki sifat lebih mudah diprediksi.</i></li> </ul>	<p>Pelaksanaan prinsip ini memiliki banyak kelemahan.</p> <p>Kapasitas pemerintahan lokal dan aparatnya dalam program penanggulangan kemiskinan terbatas.</p> <p>Koordinasi antar instansi pemerintah tidak efektif. Hingga 2005-2006, pelaksanaan program masih tumpang tindih.</p>

<p>- <i>Bantuan bersifat tidak mengikat, minim conditionalities.</i></p>	<p>Porsi kontribusi pemerintah atas program kemiskinan semakin menurun.</p> <p><i>Conditionalities</i> disinyalir masih kuat.</p>
<p>Harmonisasi</p> <p>- <i>Adanya prosedur umum dalam aliran bantuan luar negeri.</i></p> <p>- <i>Adanya joint mission dan joint country analytic works.</i></p>	<p>Kemungkinan tidak mencapai target yang diinginkan pada tahun 2010 (hanya ada trend grafikal, bukan data pasti).</p> <p>Pemerintah melalui Bappenas sendiri mengakui sulit untuk mencapai target harmonisasi.</p> <p>Masing-masing <i>Development partner</i> memiliki motif tersendiri.</p>
<p>Pengelolaan berbasis hasil pembangunan</p> <p>- <i>Adanya kerangka kerja yang berorientasi pada hasil-hasil pembangunan</i></p>	<p>Pelaporan dan fokus dalam program lebih condong pada pemenuhan angka statistik, bukan pada dinamika di lapangan.</p>
<p>Pertanggungjawaban bersama</p> <p>- <i>Adanya mekanisme pertanggungjawaban bersama antara pemerintah dan donor, terutama dalam hasil-hasil pembangunan.</i></p>	<p>Mekanisme pelaporan antara pemerintah dan donor sudah ada, dan lebih mudah diakses oleh publik, jika dibandingkan dengan masa-masa Orde Baru, misalnya.</p> <p>Namun, proses monitoring program penanggulangan kemiskinan masih lemah, sehingga memberi celah terjadinya kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan dana.</p>

Dari lima prinsip yang ada, memang pada dasarnya pemerintah Indonesia telah memiliki skema dan kerangka kerja yang setidaknya diperlukan dalam kaca mata Paris Declaration, seperti adanya strategi operasional pembangunan, telah dimulainya sinkronisasi dengan pihak development partners dalam mencari

indikator pembangunan yang layak, serta semakin terbukanya akses terhadap monitoring dan evaluation bila dibandingkan dengan masa lalu.

Permasalahannya adalah, banyak dari langkah-langkah tersebut baru menemukan akarnya pada pertengahan dekade, yaitu semenjak tahun 2005, di mana pemerintah mengeluarkan SNPK. Di sisi lain, keseriusan pemerintah Indonesia untuk dalam mengadopsi Paris Declaration sendiri baru terlihat jelas pada tahun 2009 dengan adanya Jakarta Commitment. Ini menunjukkan bahwa memang dari 2005 hingga 2009 sendiri, komitmen terhadap adanya efektivitas terhadap bantuan luar negeri masih terbengkalai. Merujuk kepada dimulainya Millenium Development Goals pada tahun 2000, maka baru sembilan tahun kemudian pemerintah Indonesia menunjukkan komitmen terhadap bantuan-bantuan luar negeri yang hadir untuk membantu Indonesia mencapai MDGs, yang akan berakhir tenggatnya di tahun 2015. Ini berarti dari semenjak adanya Jakarta Commitment, waktu Indonesia hanya tersisa kurang dari 6 tahun.

Dari aspek lain yang berhubungan dengan prinsip Paris Declaration, usaha untuk menerapkan prinsip keselarasan lokal dan harmonisasi dapat dikatakan mengalami kegagalan, atatu dalam bahasa yang lebih optimis, kemajuannya sangat minimal. Ini terlihat dari temuan-temuan bagaimana sering terjadi ketidaksinkronan paradigma antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai pelaksana di lapangan. Selain itu, konflik antar kementerian dan instansi juga menjadi salah satu faktor penghambat terbesar, ditambah lagi dengan inkompetensi personil yang seharusnya menangani program secara efektif. Ini pada akhirnya berhubungan dengan masalah korupsi yang biasanya juga ikut menjadi penyebab dan perhatian utama dalam ketidakefektivan bantuan luar negeri mencapai sasaran yang seharusnya di lapangan.

Dari faktor eksternal, adanya conditionalities tentu merupakan beban tambahan kepada Indonesia. Ini kembali berhubungan dengan prinsip local alignment dan harmonisasi. Pemerintah sendiri sudah mengakui bahwa cukup sulit untuk mengakomodasi berbagai macam donor yang memiliki tujuan berbeda-beda, termasuk diantaranya adalah World Bank. Ini mengartikan bahwa dari pihak development partner (donor) sendiri, masih terdapat keinginan untuk ikut mendominasi kebijakan dan arah program yang akan dijalankan di Indonesia.

Permasalahan dominasi donor ini berimplikasi kepada kemandirian pemerintah, serta legitimasi kepemilikan pemerintah terhadap program-program penanggulangan kemiskinan. Temuan yang ada mengindikasikan dominasi ini terjadi dalam pendanaan program. Seperti yang telah di paparkan pada bab sebelumnya, porsi pendanaan World Bank pada program PNPM-Mandiri terus bertambah, sementara dana dari pemerintah hanya besar di tahap pertama, selanjutnya jauh lebih kecil. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia semakin tergantung kepada World Bank dalam membiayai program-program pengentasan kemiskinan, dan memperlemah kemandirian pemerintah dalam usaha menyejahterakan rakyatnya.

### 3.6.1. Angka Kemiskinan Indonesia dan Fleksibilitas Statistik

Tidak terbuktinya hipotesis awal penelitian yang menyebutkan menurunnya angka kemiskinan Indonesia disebabkan oleh efektivitas bantuan luar negeri, menimbulkan pertanyaan baru. Seperti yang telah diketahui sebelumnya, data yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui BPS menunjukkan bahwa semenjak 2006 angka kemiskinan terus menurun secara stabil. Dari posisi 17% di tahun tersebut, turun menjadi 16% di tahun 2007, 15,45% (2008), 14,15% (2009), dan 13,33% (2010). Bila diperhatikan, semenjak diterbitkannya SNPK pada tahun 2005, posisi angka kemiskinan secara stabil menurun kurang lebih satu persen setiap tahunnya. Dari data tersebut, pemerintah berhasil menekan angka kemiskinan. Bahkan dalam kaitannya dengan target MDGs, target untuk menurunkan angka kemiskinan basis tahun 1990 hingga setengahnya juga tercapai.

Lalu apa sebenarnya yang membuat Indonesia berhasil menekan angka kemiskinan apabila bantuan luar negeri untuk penanggulangan kemiskinan yang didominasi oleh dana World Bank tersebut tidak efektif dalam penanggulangan kemiskinan? Padahal, pemerintah Indonesia sendiri yang mengklaim bahwa angka kemiskinan dapat berkurang karena suksesnya program penanggulangan kemiskinan pemerintah, yang dananya berasal dari bantuan World Bank.

Penuturan dalam bab pertama penelitian ini menjelaskan secara singkat bahwa angka kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri menghadirkan kontroversi di masyarakat dan media massa. Angka kemiskinan pemerintah dianggap terlalu rendah, sehingga tidak mencerminkan kondisi asli di lapangan. Pemerintah dituduh memanipulasi hasil statistik angka kemiskinan untuk secara semu menunjukkan prestasi pemerintah dalam menganggulangi kemiskinan.

Keraguan atas validitas data statistik pemerintah terjadi tidak hanya pada saat pengumuman jumlah penduduk miskin, namun juga pada saat BPS menerangkan metode yang digunakannya dalam mendefinisikan kemiskinan<sup>6</sup>, di mana seorang penduduk dikategorikan sebagai orang miskin apabila pengeluarannya per bulan berada di bawah angka Rp 211.000 , atau sekitar Rp 7000 per hari. BPS kemudian menjelaskan bahwa angka tersebut dijadikan indikator atas pertimbangan-pertimbangan seperti kebutuhan kalori dalam pangan dan kebutuhan harian individu.

Penjelasan BPS tersebut tetap tidak membuat kalangan yang mengkritisi menjadi puas. Perdebatan dan kontroversi terus terjadi mengenai angka riil kemiskinan Indonesia. Selama ini angka yang dikeluarkan oleh pemerintah memang berdasarkan perhitungan BPS melalui metode BKKBN. Namun, apabila Indonesia dimasukkan ke dalam standar World Bank, di mana batas kemiskinan adalah pengeluaran dua dolar AS per orang per hari, dan batas extreme poverty pada US\$ 1,25, maka perhitungannya jelas berbeda.

Klaim lain mengenai kebohongan statistik juga gencar pada saat kelompok lintas agama mengkritik pemerintahan SBY dengan mengeluarkan pernyataan mengenai kebohongan-kebohongan rezim pemerintahannya<sup>7</sup>. Salah satu dari klaim kebohongan tersebut adalah mengenai data angka kemiskinan yang dianggap mengada-ngada. Dalam klaim tersebut, jumlah penduduk miskin ada sekitar 70 juta orang,

---

<sup>6</sup> Press Release BPS-RI (27 Januari 2011), "Penjelasan Data Kemiskinan".

<sup>7</sup> Tribun News Online (10 Januari 2011), "Tokoh Lintas Agama Ungkap 18 Kebohongan Rezim SBY". Diakses Juni 2010. <http://www.tribunnews.com/2011/01/10/tokoh-lintas-agama-ungkap-18-kebohongan-rezim-sby-1>.

mengingat jumlah itulah yang tercatat dalam penerima bantuan seperti beras miskin dan jamkesmas.

Khudori<sup>8</sup> dalam tulisannya menganggap bahwa meskipun angka kemiskinan mengalami penurunan, tetap saja pemerintah Indonesia (dalam hal ini pemerintah SBY) gagal dalam usaha pengentasan kemiskinan. Kritik Khudori ini didasarkan kepada tiga hal, yaitu mengenai klasifikasi dan kriteria miskin, validitas data, serta kaburnya fokus dalam program-program antikemiskinan.

Mengenai kriteria miskin, Khudori menganggap bahwa angka yang dikeluarkan BPS adalah angka yang menunjukkan jumlah para penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan. Padahal, yang seharusnya diperhatikan bukan hanya mereka yang berada di bawah garis, namun juga mereka yang pengeluarannya hanya sedikit berada di atas garis kemiskinan. Khudori dalam tulisannya mengingatkan bahwa golongan yang disebut terakhir ini tidak kalah rentan dibandingkan para penduduk yang berada di bawah garis. Ini disebabkan karena kehidupan mereka tergolong subsisten, sehingga apabila terjadi sesuatu di mana mereka tidak bisa bekerja, maka mereka akan jatuh ke bawah garis kemiskinan. Apabila kriteria ini masuk dalam besaran kemiskinan, maka angka yang sebenarnya tidak hanya sekitar 30-an juta, namun mencapai 70 juta penduduk.

Khudori juga menuding bahwa pemerintah tidak memiliki data yang valid mengenai masalah kemiskinan. Selain itu, penghitungan atas dasar pengeluaran keluarga dan individu untuk menentukan garis kemiskinan adalah sesuatu yang salah. Hal ini kemudian diperparah karena pemetaan terhadap lokasi penduduk miskin juga tidak akurat. Khudori menilai bahwa Susenas BPS hanya digunakan untuk melihat kecenderungan umum atas batas garis kemiskinan, sementara metode keluarga pra-sejahtera BKKBN, menurutnya, tidak memadai dan tidak mampu mendefinisikan kemiskinan. Padahal, kedua ukuran tersebutlah yang dipakai oleh

---

<sup>8</sup> Khudori adalah anggota Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI) serta Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan Pusat (2010-2014). Kritik Khudori terhadap program pemerintahan SBY ini dimuat di harian Republika edisi Kamis tanggal 13 Januari 2011, dengan judul artikel 'Gagal Atasi Kemiskinan'.

pemerintah, tidak hanya dalam menghitung angka kemiskinan, namun juga merencanakan program pengentasan kemiskinan.

Sebagai bagian dari tanggapan atas tuduhan tersebut, BPS mengeluarkan pernyataan yang menjelaskan adanya perbedaan klaim angka kemiskinan yang ada di masyarakat. Dalam Surat Nomor 0030/M.PPN/02/2011 tertanggal 2 Februari 2011<sup>9</sup> yang berjudul “Penjelasan Data Penduduk Miskin dan Strategi Pemerintah dalam Mengurangi Kemiskinan”, BPS mengakui bahwa pemerintah memiliki dua standar dalam mengukur jumlah angka kemiskinan. Dalam hal ini, terdapat dua data mengenai kemiskinan. Data pertama adalah data makro, dan yang kedua adalah data mikro.

Standar pertama (penggunaan data makro) dihitung melalui nilai garis kemiskinan, yang mendefinisikan penduduk miskin berdasarkan jumlah pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan sendiri dalam standar ini diterjemahkan sebagai rata-rata pengeluaran makanan dan non-makanan per kapita pada kelompok referensi yang ditentukan (kebutuhan 2100 kalori per orang per hari serta 52 jenis komoditi perkotaan maupun pedesaan).

Menggunakan standar pertama ini, maka didapat jumlah penduduk miskin di Indonesia menurut data 2010 adalah 31 juta jiwa atau 13,33% dari total penduduk. Data makro ini merupakan data yang akan digunakan dalam kegiatan perencanaan, monitoring, dan evaluasi pembangunan secara makro untuk mengetahui jumlah penduduk miskin dan besaran ketimpangan dalam masyarakat.

Standar kedua (penggunaan data mikro) dilakukan berdasarkan survey dengan kriteria akses terhadap kebutuhan dasar. Kriteria ini kemudian tercermin dalam 16 kriteria rumah tangga miskin. Selanjutnya, terdapat tiga jenis Rumah Tangga Sasaran, yang terdiri dari (1) Rumah Tangga Sangat Miskin sejumlah 2,9 juta rumah tangga, (2) Rumah Tangga Miskin sejumlah 6,8 juta rumah tangga, dan (3) Rumah Tangga Hampir

---

<sup>9</sup> Dokumen ini dapat diunduh pada situs Bappenas, pada laman <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10491/>. (Diakses pada Mei 2011).

Miskin sejumlah 7,6 juta rumah tangga. Penduduk yang berada pada Rumah Tangga Hampir Miskin diartikan sebagai penduduk yang berada sedikit diatas garis kemiskinan namun sangat rentan terhadap guncangan ekonomi. Total Rumah Tangga Sasaran menurut data mikro adalah sebesar 17,4 juta rumah tangga, dengan total jumlah penduduk mencapai 60,4 juta jiwa<sup>10</sup>. Mengesampingkan kategori ketiga (hampir miskin), jumlah penduduk pada tingkat sangat miskin dan miskin mencapai 41 juta jiwa. Jelas terlihat perbedaan jumlah antara data makro dengan data mikro.

Untuk apa data mikro ini digunakan? Penggunaan standar kedua dengan data mikro ini digunakan sebagai acuan untuk pemberian bantuan-bantuan seperti Beras Miskin dan Jamkesmas. Bantuan ini diberikan kepada seluruh Rumah Tangga Sasaran, termasuk yang Hampir Miskin, karena mereka rawan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan bila tidak dibantu. Angka 60,4 juta didapat dengan angket survey versi terbaru, dan akan digunakan untuk tahun 2011. Untuk tahun 2010, menggunakan angket survey yang belum diperbaharui, jumlah total penduduk dalam data mikro yang berhak menerima raskin dan jamkesmas adalah sebesar 76,4 juta jiwa.

Merujuk kepada dua standar yang digunakan pemerintah Indonesia, dari sudut pandang teoritis baik pihak pemerintah maupun pihak yang mengkritik tidak dapat disalahkan. Keduanya berargumen namun menggunakan *set of data* yang berbeda. Pemerintah menggunakan data makro sebagai tolak ukur utama, sementara pihak yang mengkritik mengedepankan data mikro. Dengan demikian, yang terjadi bukan manipulasi murni sebuah data yang berupa angka kemiskinan, melainkan metode yang digunakan untuk mengukur angka kemiskinan telah ditetapkan dulu sebelumnya agar pihak yang berwenang bisa menghasilkan data terbaik untuk dipublikasikan. Data makro yang menjadi andalan pemerintah jelas memperlihatkan bahwa angka penduduk miskin di Indonesia berkurang dari waktu ke waktu. Permasalahannya adalah, angka data makro yang diterbitkan pemerintah mengesampingkan kelompok masyarakat yang

rawan miskin, atau lebih tepatnya belum aman dari resiko untuk jatuh kembali ke bawah garis kemiskinan.

Pada dasarnya, tuduhan atas manipulasi atau penyalahgunaan data statistik dalam bidang kemiskinan tidak hanya terjadi di Indonesia. World Bank, sebagai sebuah institusi internasional, juga cukup sering menerima kritik atas metode dan ukuran yang digunakannya dalam mendefinisikan kemiskinan. Salah satu kritik yang cukup keras datang dari Stiglitz, Sen, dan Fitoussi (2010), yang mengatakan bahwa World Bank selalu berusaha untuk memanipulasi garis kemiskinan menurut standarnya, sehingga angka kemiskinan di dunia tampak mengalami penurunan dan memberi kesan bahwa World Bank telah bekerja dengan baik dalam membantu mengurangi angka kemiskinan di dunia. Hal ini juga dicontohkan dengan langkah World Bank pada 2005 dengan menaikkan angka batas *extreme poverty* dari 1 dolar AS menjadi 1,25 dolar AS. Dengan kritik yang sama, batas baru tersebut sebenarnya setingkat dengan garis kemiskinan di lima belas negara termiskin di dunia. Sehingga apabila seorang individu mengeluarkan uang 1,35 dolar AS, atau sepuluh sen lebih tinggi dari standar untuk mencukupi kebutuhannya, individu tersebut tidak dapat dimasukkan kategori *extreme poor*, padahal dengan perbedaan sepuluh sen, kondisi orang tersebut tidak berbeda dengan mereka yang berada di dalam garis *extreme poverty*.

Calhoun, Rojek, dan Turner (2005: 425) mengakui bahwa pada dasarnya pengukuran data kemiskinan memiliki sifat problematik. Hal ini disebabkan karena belum adanya definisi yang benar-benar bersifat global atas kata 'kemiskinan' itu sendiri. Selama ini, data global kemiskinan biasanya berasal dari UNDP maupun World Bank. Sayangnya, definisi dan pengukuran kemiskinan seringkali didominasi oleh faktor-faktor ekonomi dan mengabaikan beberapa faktor-faktor yang bersifat dinamis seperti sosial dan lingkungan di level mikro. Terlebih lagi, Wratten (1995: 5) dan Piachaud (1993: 105-129) menjelaskan bahwa bila kemiskinan hanya dianggap sebagai angka belaka, maka yang akan terjadi dalam perumusan kebijakan adalah usaha untuk memanipulasi statistik dibandingkan usaha memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kembali kepada ranah Indonesia, mengapa pemerintah mengedepankan data yang menunjukkan di mana angka kemiskinan menjadi lebih rendah? Pemerintah yang berkuasa memang selalu memiliki motif untuk menggunakan data angka kemiskinan dengan trend yang menurun untuk mendapatkan simpati dan dukungan masyarakat. Dalam konteks pencitraan politik, menurunnya angka kemiskinan dimaksudkan untuk menunjukkan prestasi keberhasilan pemerintah dalam memperbaiki dan membangun perekonomian nasional Indonesia baik untuk masyarakat dalam negeri maupun luar negeri. Motif inilah yang kemungkinan besar mempengaruhi keputusan pemerintah untuk memilih data makro sebagai acuan publikasi angka kemiskinan.

Namun, analisis tersebut pada dasarnya bersifat spekulatif dan dugaan, karena belum ada bukti yang menunjukkan secara terang-terangan bahwa pemerintah dengan sengaja memilih data statistik kemiskinan tertentu untuk memperoleh dukungan populer. Untuk mengetahui kebenaran dari kemungkinan analisis tersebut, diperlukan penelitian lebih lanjut yang terpisah dari penelitian ini, bahkan menurut Samad (1996: 3), tema penelitian mengenai hubungan struktur kekuasaan dan dampaknya pada kemiskinan, serta tema kontrol dan manipulasi statistik merupakan tema-tema yang berada dalam kategori *under-researched*, atau termasuk kepada bidang yang masih kurang jumlah penelitiannya.

Pada akhirnya, perlu ditekankan kembali bahwa isu penyalahgunaan atau metode pengukuran data kemiskinan bukan merupakan fokus utama dari penelitian ini. Fokus dalam penelitian ini adalah mengenai implementasi bantuan luar negeri dalam penurunan angka kemiskinan. Pembahasan mengenai kontroversi statistik dan metode tersebut hanya ditujukan untuk mencari logika atas kemungkinan jawaban alternatif, karena hipotesis awal yang tercantum dalam penelitian ini tidak terbukti.

### 3.6.2. Kepercayaan luar negeri, World Bank, dan dependensi atas hutang

Bantuan luar negeri yang berupa pinjaman memang bukan merupakan hal yang aneh dalam kerjasama internasional. Dalam sebuah usaha pembangunan, negara berkembang seringkali membutuhkan sumber daya yang belum dimilikinya. Untuk memenuhi sumber daya tersebut – biasanya berupa dana – maka negara berkembang akan meminta atau meminjam bantuan dari negara lain atau institusi internasional seperti World Bank.

Posisi World Bank sebagai *lender* (pihak yang meminjamkan) sudah berlangsung sejak pendiriannya. Dalam kasus Indonesia, keterlibatan World Bank dalam usaha pembangunan tidak lepas juga dari kepentingan Amerika Serikat. Pada periode 1960-an dan 1970-an, saat terjadi peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru, salah satu misi Amerika Serikat melalui World Bank Group and USAID adalah untuk memperkuat perekonomian Indonesia agar tidak jatuh ke dalam cengkaman komunisme dan pengaruh Uni Soviet. Misi ini termasuk berhasil, mengingat pemerintahan Orde Baru menjadi pemerintahan yang memiliki kebijakan anti-komunis.

Kontribusi World Bank terus berlangsung dengan pemberian bantuan (berupa pinjaman) untuk berbagai macam program di bidang pertanian, ekonomi, infrastruktur, dan juga kemiskinan. Besaran aliran dana World Bank hanya tersaingi oleh pinjaman dari Jepang, yang biasanya memfokuskan bantuannya pada pembangunan infrastruktur.

Meskipun bantuan luar negeri adalah sesuatu yang normal, namun kecenderungan yang ada pada Indonesia adalah ketergantungan terhadap bantuan tersebut. Dalam penanggulangan kemiskinan, ini terlihat dari bahasan sebelumnya di mana dana World Bank menjadi semakin dominan pada PNPM-Mandiri, dan kontribusi pemerintah daerah dalam program tersebut jauh lebih kecil dibandingkan dengan dana World Bank dan pemerintah pusat yang hadir lewat APBN. Sekali lagi ditekankan dan diperjelas, bahwa mayoritas bantuan dari World Bank tersebut sifatnya merupakan pinjaman. Meskipun ada yang bersifat hibab, namun jumlahnya

sangat kecil dan tidak memiliki signifikansi apabila dibandingkan dengan bantuan yang berupa pinjaman.

Beberapa waktu yang lalu, pemerintah Indonesia menyatakan bahwa hak suara Indonesia di World Bank meningkat. Lebih jauh lagi, hal ini kemudian ditanggapi oleh pemerintah sebagai suatu hal yang positif, di mana Indonesia sebagai sebuah negara mendapat kepercayaan lebih oleh sebuah lembaga internasional, dan Indonesia mendapatkan peran yang lebih besar dalam menggerakkan perekonomian dunia. Benarkah demikian? Tanggapan positif pemerintah dalam kasus ini sebenarnya layak untuk dikritisi, sebab meningkatnya hak suara Indonesia di World Bank sebenarnya merupakan akibat dari meningkatnya deposit Indonesia di lembaga tersebut. Dengan kata lain, Indonesia memberikan uang kepada World Bank, untuk mendapatkan hak suara lebih besar. Keuntungan hak suara yang lebih besar salah satunya adalah meningkatnya batas kredit pinjaman hutang bagi Indonesia, yang berarti Indonesia bisa berhutang lebih besar dari sebelumnya. Mengingat keterlibatan World Bank dan kegemaran pemerintah Indonesia untuk berhutang dalam pembangunan ekonomi selama ini, maka hal tersebut sebenarnya malah menjerumuskan Indonesia menuju potensi beban hutang yang lebih besar.

Dahlan dan Kosasih<sup>11</sup> lebih jauh memberikan kritisi atas penggunaan hutang luar negeri Indonesia. Pada bulan Maret 2009, posisi hutang Indonesia berada pada kisaran 33% dari GDP. Meskipun secara statistik posisi tersebut berada dalam kisaran aman, namun ternyata 66% dari hutang tersebut dimanfaatkan untuk pembiayaan sektor non-tradable, dan hanya 33,4% untuk sektor yang tradable. Kecenderungan serupa juga dikemukakan oleh Prasetyantoko (2007: 224). Dari statistik pada subbab-subbab sebelumnya, memang sebagian besar pinjaman yang ditujukan kepada Indonesia dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur. Menurut Dahlan dan Kosasih, alokasi hutang yang demikian tidak efektif, karena pada akhirnya yang akan berkontribusi secara aktif dalam perekonomian

---

<sup>11</sup> Harian Kontan (4 Desember 2009), "Pengelolaan Utang dan Mengukur Outputnya Bagi Negara".

hanya kurang dari 35% dari total hutang. Akibatnya, dana pinjaman yang seharusnya bisa dialokasikan untuk penyerapan tenaga kerja dalam skala besar untuk sektor industri menjadi terbatas. Intinya, hutang Indonesia dihabiskan kepada sektor-sektor yang tidak menguntungkan.

Argumen Dahlan dan Kosasih di atas dapat dirujuk kepada aliran pinjaman World Bank untuk Indonesia dalam bidang-bidang pengentasan kemiskinan dan sektor pendidikan. Harus diakui bahwa pengeluaran dalam program penanggulangan kemiskinan, sektor pendidikan, kesehatan dan masyarakat lainnya merupakan pengeluaran yang tidak akan menghasilkan timbal balik dalam waktu singkat. Seandainya ada timbal balik pun, hasilnya tidak berupa uang, melainkan peningkatan atas kualitas hidup masyarakat. Dalam hal ini, melihat dari kaca mata pengembalian hutang, apa yang disampaikan oleh Dahlan dan Kosasih ada benarnya.

Meski demikian, perlu diingat bahwa program penanggulangan kemiskinan, serta program-program di sektor pendidikan dan kesehatan sejak awal bukan merupakan sektor mencari untung. Kebijakan dan program ini merupakan investasi jangka panjang dari sudut pandang sosial, yang tidak memikirkan mengenai untung-rugi. Kegiatan penanggulangan kemiskinan, program pendidikan dan kesehatan adalah bagian dari kewajiban pemerintah bagi masyarakatnya dan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ini mengurangi relevansi penempatan sektor-sektor sosial pada tataran non-tradable dan tidak menguntungkan.

Pada sisi lain, pemerintah seharusnya secara sadar memahami sifat altruistik sektor-sektor ini. Apabila memang sejak awal tidak ditujukan untuk mengambil keuntungan, untuk apa pemerintah mendanai sektor tersebut dengan hutang? Dengan kondisi ini, pemerintah sendiri bertindak tidak logis dan secara sadar membebani Indonesia dengan hutang yang semakin bertumpuk. Berkaitan dengan kerjasama internasional dalam penanggulangan kemiskinan, seharusnya kerjasama dan bantuan sumber daya bersifat *grant*. Bebas dari kemiskinan merupakan salah satu hak asasi manusia, oleh karena itu merupakan salah satu poin penting dalam Millenium Development Goals. Hak untuk tidak miskin berkaitan erat

dengan kemerdekaan ekonomi individu. Dengan demikian, usaha untuk memberikan para penduduk hak mereka untuk tidak hidup miskin tidak seharusnya menggunakan bantuan yang berupa hutang. Atas dasar ini pula, Jusuf Kalla dan Kwik Kian Gie juga pernah mengusulkan agar istilah 'bantuan luar negeri' dihilangkan apabila yang diberikan sebenarnya adalah 'pinjaman atau hutang'.

Penggunaan pinjaman luar negeri untuk usaha pengentasan kemiskinan tidak hanya terjadi di Indonesia. World Bank sebagai pihak yang memberi pinjaman juga memiliki program-program yang serupa di berbagai negara di dunia. Dalam hal ini, jelas bahwa World Bank juga secara sadar sebagai lender, meminjamkan uang untuk sektor-sektor non-produktif, di mana uang tersebut pasti tidak akan kembali, dalam artian uang tersebut tidak akan dapat diputar untuk menghasilkan profit atau keuntungan. Permasalahannya, bantuan tersebut masih berbentuk pinjaman, dan tetap harus dikembalikan. Lalu mengapa World Bank mau meminjamkan uang yang sudah pasti tidak kembali?

Mengingat hasil dari penelitian ini menemukan bahwa bantuan World Bank tidak efektif, maka pada dasarnya World Bank juga bertanggung jawab atas ketidakefektifan tersebut. Stiglitz (2007: 212) menyebutkan bahwa sebenarnya sebuah kegagalan atau hambatan yang terjadi pada negara *borrower* merupakan tanggung jawab pihak *lender*. World Bank, sebagai pihak lender, seharusnya memiliki mekanisme yang bisa menilai apakah pinjaman tersebut bisa diimplementasikan secara efektif untuk membantu pembangunan dan usaha penanggulangan kemiskinan di lapangan. Pada akhirnya, usaha penanggulangan kemiskinan menjadi sangat tidak efektif, karena jumlah cicilan hutang secara keseluruhan pada akhirnya lebih besar daripada jumlah dana yang dipinjam untuk menjalankan program-program di bidang kemiskinan.

Menilik dari sudut pandang World Bank, kenapa lembaga itu tidak menegur Indonesia apabila bantuan yang diberikan hanya digunakan untuk kepentingan politik dan menjadi tidak efektif? Kenapa World Bank juga puas hanya dengan laporan-laporan statistik sebagai evaluasi program?

Selama lebih dari 40 tahun kerjasama dengan Indonesia, tidak mungkin bila pihak World Bank tidak mengetahui bila ada ketidakefektifan, penyelewengan, ataupun ketidaksinkronan koordinasi pemerintah.

World Bank menciptakan kesan di mana lembaga tersebut bersikap tidak peduli atau menutup mata terhadap kelemahan-kelemahan di lapangan. Kondisi ini mengantarkan kepada pemikiran di mana World Bank memang bersikap tidak peduli terhadap bantuan atau pinjaman yang didedikasikan untuk pengentasan kemiskinan. Ini juga yang menjadi salah satu kritik Stiglitz, yang mengatakan bahwa proses pinjam-meminjam hutang terlalu menguntungkan bagi pihak donor seperti World Bank. Sepanjang lembaga tersebut bisa memiliki keterikatan dengan negara-negara berkembang dan dunia ketiga, keuntungan bagi World Bank juga akan terus mengalir. Keterikatan ini, sekali lagi, menciptakan ketergantungan antara negara-negara berkembang dengan pihak World Bank.

Contoh kasus Indonesia dapat dilihat pada subbab sebelumnya, di mana pinjaman untuk satu tahap program PNPM-Mandiri memiliki jangka waktu pelunasan hingga kurang lebih 20 tahun. Padahal satu tahap program tersebut hanya berjalan sekitar 2 hingga 3 tahun. Pada saat tahap program selesai di tahun ke-tiga (dengan sisa kewajiban pembayaran 17 tahun), pemerintah mengambil pinjaman baru dengan persyaratan yang kurang lebih sama untuk melanjutkan tahap berikutnya. Akibatnya, hutang tersebut semakin menumpuk, dan kewajiban pembayaran hutang tersebut dibebankan kepada generasi pemerintahan berikutnya.

Ironisnya, proses pembangunan di Indonesia dari dulu hingga kini tidak terlepas dari peranan World Bank dan bantuan luar negeri lainnya. Dalam situs World Bank, terlihat jelas daftar bantuan yang pernah diberikan kepada pemerintah Indonesia, dan yang paling tua berangka tahun 1967, tepat pada saat Orde Baru dimulai. Dengan demikian, World Bank sudah ikut terlibat dalam pembangunan Indonesia selama lebih dari 40 tahun. Indonesia terikat pada World Bank, dan dalam proses pembangunannya pun mengalami dependensi pada lembaga tersebut.

Terikatnya Indonesia kepada World Bank sekali lagi tidak terlepas dari kepentingan stakeholder terbesar di lembaga tersebut, yaitu Amerika Serikat. Sudah bukan rahasia lagi apabila Amerika Serikat sering menggunakan World Bank dan IMF sebagai perpanjangan tangan mereka dalam politik ekonomi internasional. Studi para pakar seperti Lancaster menunjukkan bahwa Amerika Serikat merupakan pihak donor yang paling agresif dalam usaha untuk mendapatkan keinginan politiknya di berbagai bidang.

Penggunaan World Bank untuk kepentingan Amerika Serikat juga dikemukakan oleh Fleck dan Kilby (2005), yang menunjukkan bahwa ada hubungan antara kepentingan komersial dan dagang Amerika Serikat terhadap proporsi besaran pinjaman World Bank di wilayah tertentu. Dalam pendekatan yang lain, Kapur (2000) berpendapat bahwa besarnya dominasi Amerika Serikat dalam sepak terjang World Bank disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

1. Amerika Serikat memang stakeholder terbesar, namun yang lebih penting adalah AS tidak ragu untuk menunjukkan hal tersebut.
2. Kurangnya counter-pressure dari stakeholder lainnya.
3. Fakta bahwa hampir mayoritas pegawai dan pejabat World Bank saat ini menjalani pendidikan di Amerika Serikat, dan dengan demikian pola pikir mereka pun sudah dibentuk sesuai dengan pola pikir AS.

Poin nomor tiga tersebut semakin nyata saat melihat bahwa tidak ada Presiden World Bank yang tidak memiliki kewarganegaraan Amerika Serikat. Intensitas ini semakin meningkat sejak 2007 di mana Robert Zoellick yang menempati jabatan presiden World Bank menggantikan Paul Wolfowitz memiliki sejarah sebagai individu yang sangat mendukung kepentingan Amerika Serikat di bidang ekonomi, berdasarkan analisis The Independent<sup>12</sup>. Rekam jejak karir Zoellick sebelum menjabat presiden World Bank memang cukup meragukan untuk mengharapkannya memihak

<sup>12</sup> Bahasan analisis dari harian The Independent, Inggris tertanggal 2 Juni 2007.

kepada negara-negara berkembang. Zoellick, dalam analisis tersebut, merupakan sekutu dari kelompok *Neo-con* Partai Republik, dan merupakan salah satu penasihat terdekat Presiden George W. Bush. Paul Zeitz, Direktur Eksekutif Global AIDS Alliance, bahkan dengan terang-terangan mengatakan bahwa Zoellick bukan orang yang tepat apabila menyangkut permasalahan hak negara-negara berkembang. Secara implisit Zeitz bahkan mengkhawatirkan sejarah Zoellick yang kebijakannya merugikan bagi para penduduk miskin di negara-negara berkembang<sup>13</sup>.

Pada sebuah laman situs World Bank<sup>14</sup>, terdapat daftar yang menjelaskan posisi penting World Bank bagi Amerika Serikat. Terdapat tulisan bahwa keberadaan World Bank penting sebagai pendukung Amerika Serikat dalam menjaga kepentingan nasionalnya, baik di bidang keamanan maupun ekonomi. Dari daftar tersebut, yang menarik antara lain adalah poin-poin dan penjelasan di bawah ini:

**Tabel 3.3**  
**Poin-poin keuntungan Amerika Serikat dalam artikel**  
**‘Why the World Bank Matters to the United States’**

- ***American Values.*** The United States was a leading force in establishing the World Bank in 1944, in the wake of World War II, and the World Bank is designed to assist developing countries **in ways that Americans support – not by giveaways, but through loans and advice that help countries help themselves.**
- ***Export Revenues.*** Today, **nearly a third of U.S. exports** are to developing countries where the **World Bank has lending programs.**
- ***Investment Opportunities.*** The World Bank is active in cultivating a climate where it will be **easier for U.S. companies to effectively compete in the developing world,** through lending programs that can create an

<sup>13</sup> BBC, “US Nominates New World Bank Chief”. Diakses Mei 2011.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/6701865.stm>.

<sup>14</sup> World Bank, “Why the World Bank Matters to the United States”. Diakses Mei 2011.  
<http://go.worldbank.org/L3IJFVI2R0>.

environment more conducive to investment and private sector-led development.

- **Reliable Consumers.** The World Bank is dedicated to improving the lives of the 1.2 billion people who live on less than \$1 per day; the billion who do not have access to an adequate water supply; the 1.7 billion people lacking adequate sanitation facilities; and the 130 million children who do not have access to primary education. Addressing these remaining challenges can create increased political and economic stability around the world. A healthier, better-educated, wealthier population in these developing countries **leads to more reliable consumers for U.S. goods and services.**
- **Results.** Between 1980 and 2001, the proportion of people living in poverty in the developing world fell by half – from 40 percent to 21 percent. Meanwhile, in the past few decades, life expectancy in developing countries has increased by 20 years, the number of children dying before the age of five has been reduced by half, and adult illiteracy has been halved to 25 percent. **Jobs and revenues in the U.S. increase when poorer countries develop economically and socially.**
- **Leadership.** Because of its leadership role at the World Bank, the U.S. is **able to ensure that Bank loans are sensitive to issues important to Americans** – such as environmental protection, government transparency, and participation of civil society – and that these loans are designed to address the Millennium Development Goals that the U.S. and 188 other countries are committed to reaching together.

Sumber: Laman Mayantara World Bank

Daftar tersebut merupakan bukti yang jelas dan publik mengenai keberadaan World Bank merupakan kepanjangan tangan dari kepentingan Amerika Serikat, dengan rangkuman bahwa:

1. Keberadaan World Bank pada sebuah negara meningkatkan pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat, sekaligus menciptakan pasar yang lebih besar untuk produk-produk Amerika Serikat.

UNIVERSITAS INDONESIA

2. Keberadaan World Bank pada sebuah negara menjamin kemudahan bagi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dalam bersaing di negara tersebut.
3. Kepemimpinan Amerika Serikat di World Bank menjamin bahwa aliran pinjaman World Bank sesuai atau tidak lepas dari isu-isu dan permasalahan yang penting bagi Bangsa Amerika.

Hal ini lebih jauh dikuatkan dengan menempatkan poin *American Values* pada tempat pertama, yang menjelaskan bahwa World Bank bekerja dengan cara-cara yang didukung (disetujui oleh Amerika Serikat). Dalam kalimat yang sama, ditambahkan bahwa cara mereka membantu adalah dengan memberikan pinjaman hutang. Sementara itu, tiga poin rangkuman di atas jelas menunjukkan bahwa semakin kuat posisi World Bank di sebuah negara, semakin kental pula kepentingan Amerika Serikat di negara tersebut.

Dalam kasus Indonesia, satu hal yang cukup mengkhawatirkan adalah temuan Thacker dalam Andersen, Hansen, dan Markussen (2005), yang menyatakan bahwa semakin dekat dan bersahabat sebuah negara pada kepentingan Amerika Serikat, maka akan lebih mudah bagi negara tersebut untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga seperti World Bank. Pemerintahan Yudhoyono berulang kali menyatakan kepada publik bahwa porsi hak suara (dan juga hak meminjam) Indonesia di lembaga-lembaga internasional seperti World Bank adalah hal yang baik. Dengan mengkaitkan ini pada temuan Thacker, apakah ini melegitimasi bahwa Indonesia memang berada dalam pengaruh Amerika Serikat dan menunjukkan dependensinya?

Data statistik bahwa porsi kepemilikan pihak asing semakin besar dalam usaha dan perekonomian di Indonesia merupakan salah satu bukti bahwa proses liberalisasi ekonomi di Indonesia semakin kuat, sesuatu yang pada dasarnya merupakan nilai-nilai yang diprioritaskan oleh negara-negara Barat, terutama Amerika Serikat, dalam sistem ekonomi. Proses liberalisasi ini sebenarnya sudah berlangsung sejak lama, dimulai dari tahun 1967 pada

saat disahkannya UU Penanaman Modal Asing (kemudian Freeport dan Newmont masuk ke Indonesia). Ini adalah bagian perjanjian dengan Amerika Serikat dan World Bank, sebagai usaha pemerintah Indonesia saat itu untuk memulihkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Dominasi tersebut berlangsung hingga saat ini. Disinyalir puluhan undang-undang yang ditetapkan pada masa pemerintahan Yudhoyono adalah hasil lobi dari pihak Amerika Serikat dan World Bank. Salah satunya adalah UU No. 25 tahun 2007, yang memberikan memberi kesempatan bagi penguasaan Hak Guna Usaha lahan oleh modal asing hingga 95 tahun<sup>15</sup>.

Harian Suara Pembaruan pernah melansir artikel<sup>16</sup> yang menyebutkan bahwa Badan Intelijen Negara (BIN) mensinyalir bahwa sekitar 72 undang-undang yang ditetapkan di Indonesia tidak lepas dari peran lobi World Bank dan Amerika Serikat baik di ranah legislatif maupun eksekutif. Keterlibatan World Bank disinyalir terjadi pada saat perumusan UU Pendidikan Nasional (No. 20/2003), UU Kesehatan (No. 23/1992), UU Kelistrikan (No. 20/2002), dan UU Sumber Daya Air (No.7/2004).

Intervensi dan pengaruh ini tidak hanya berhenti di situ. Melalui IMF dan USAID, Amerika Serikat diduga telah ikut mempengaruhi perumusan undang-undang strategis lainnya, termasuk UU BUMN tahun 2003, UU Penanaman Modal Asing yang baru (tahun 2007), dan UU Migas (tahun 2001). Melalui UU tersebut, BUMN bisa diprivatisasi dan modal asing bisa bebas menempati sektor-sektor strategis yang seharusnya menurut Pasal 33 UUD 1945 sebagai sektor yang dikuasai negara.

Keterlibatan Amerika Serikat dalam proses perumusan kebijakan tidak lepas dari kepentingan negara tersebut pada Indonesia. Merunut kepada tiga poin yang berkaitan dengan pentingnya World Bank, Indonesia merupakan pasar yang sangat besar dan menguntungkan bagi produk-produk dan perusahaan Amerika Serikat. Terlebih lagi, sumber daya alam Indonesia merupakan sasaran utama bagi negara-negara industri, dan

---

<sup>15</sup> Klaim ini dikemukakan oleh Salamuddin Daeng, juru bicara Kelompok Petisi 28, tertanggal 24 Oktober 2010, dan dapat dibaca melalui laman <http://jakpress.com/www.php/news/id/17216/Inilah-Nekolim-Amerika-di-Indonesia.jp>. (*Diakses pada Mei 2011*).

<sup>16</sup> Suara Pembaruan (27 Agustus 2010), "Tiga Lembaga Asing Intervensi UU".

melalui berbagai undang-undang, sektor ini akhirnya didominasi dan dikuasai pihak asing. Indonesia juga merupakan pintu gerbang untuk menguasai pasar Asia Tenggara. Untuk menggenggam Asia Tenggara, maka Indonesia sebagai porsi terbesarnya harus digandeng terlebih dahulu.

Makalah Vaughn (2011) yang disiapkan untuk US Congressional Research Service mendukung analisis tersebut dengan mengatakan bahwa dari sudut pandang geopolitik dan kepentingan Amerika Serikat, wilayah Indonesia merupakan rumah bagi tiga dari jalur-jalur laut terbesar di dunia, yang jelas sekali mengandung nilai ekonomi yang sangat tinggi.

Nilai ekonomi yang tinggi itu juga dicantumkan dalam laporan Masters (2003), yang menyebutkan bahwa perairan di Indonesia dilewati oleh hampir 50% armada dagang dunia, dan mayoritas lalu lintas sumber energi dari dan ke Asia Timur Laut juga melewati wilayah ini. Kemudian, wilayah ini semakin penting dengan adanya potensi energi yang masih belum dieksploitasi. Lebih jauh, laporan-laporan tersebut menyarankan agar pemerintah Amerika Serikat terus mengusahakan terpeliharanya kepentingan ekonomi dan militer Amerika di wilayah tersebut.

Dengan demikian, untuk menguasai wilayah yang strategis, maka secara alamiah Amerika Serikat harus mengikat pemerintah negara pemilik wilayah tersebut. Metode-metode pinjaman atas nama pembangunan, mengindikasikan adanya sebuah skema untuk mengikat Indonesia dengan hutang dan kemudian mempengaruhi kebijakan-kebijakan dalam negeri. World Bank bertindak sebagai ujung tombak bagi Amerika Serikat dalam mencapai dan melindungi kepentingannya di Indonesia, dan program-program seperti PNPM-Mandiri, semurni apapun niat dan motifnya, mau tidak mau menjadi bagian dari skema tersebut.

Memang, usaha penanggulangan kemiskinan merupakan kewajiban pemerintahan tiap negara, termasuk Indonesia, dan merupakan sesuatu yang patut diapresiasi. Namun, fakta bahwa program penanggulangan kemiskinan andalan Indonesia berasal dari dana hutang World Bank, menunjukkan terdapatnya ironi bahwa pemerintah usaha membebaskan rakyat dari kemiskinan hanya untuk dibebani oleh belunggu hutang di kemudian hari..

Dalam hal ini, sangat disayangkan bahwa usaha penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah Indonesia terindikasi sebagai bagian dari skema World Bank dan Amerika Serikat yang lebih besar untuk mengikat Indonesia dan mengokohkan kepentingannya di negara ini.



## **BAB 4**

### **PENUTUP**

Bab ini merupakan bagian pembahasan terakhir dalam penelitian ini. Berisikan kesimpulan, bab ini mencoba mengelaborasi pembahasan dari bab pertama hingga bab ketiga dalam bentuk rangkuman, serta menarik kesimpulan akhir yang didapat dari hasil temuan dan analisis yang telah dicantumkan pada bab-bab sebelumnya. Selain itu, terdapat subbab rekomendasi yang terdiri dari rekomendasi praktis dan akademik atas isu yang diangkat dalam penelitian ini.

#### **4.1. Kesimpulan**

Kemiskinan merupakan salah satu permasalahan global yang paling serius dan mendesak. Ini disebabkan sifat dasar kemiskinan sendiri sebagai sebuah isu yang multidimensi. Selain merupakan isu ekonomi dan sosial, kemiskinan kini juga dianggap mempengaruhi isu keamanan dunia di berbagai bidang, termasuk lingkungan dan beberapa berargumen termasuk juga terorisme. Berbagai negara di dunia dan lembaga-lembaga internasional memiliki pandangan, program, dan proyek yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan dalam skala global.

Pentingnya isu ini membuat pemerintah negara-negara di dunia menyatukan komitmen untuk memberantas kemiskinan dan permasalahan lain yang terkait melalui Millenium Development Goals (MDGs) yang dicanangkan pada tahun 2000. Terdapat delapan tujuan pembangunan, atau target yang harus dicapai oleh negara-negara di dunia pada tahun 2015. Indonesia, sebagai bagian dari masyarakat dan komunitas dunia, ikut dalam usaha ini.

Poin pertama dari MDGs adalah memberantas kemiskinan. Dalam poin tersebut, diharapkan tiap negara pada 2015 berhasil mengurangi kemiskinan hingga setengahnya dari basis data awal tahun 1990. Pada tahun 2010, pemerintah Indonesia mengeluarkan laporan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia menurun dari tahun ke tahun, dan melihat dari data yang ada, Indonesia telah melebihi target untuk mengurangi kemiskinan hingga setengahnya berdasarkan basis tahun 1990. Dari segi

UNIVERSITAS INDONESIA

statistik, ini merupakan keberhasilan besar dalam usaha pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Pemerintah Indonesia mengklaim keberhasilan ini akibat program-program pengentasan kemiskinan pemerintah, dan yang paling utama adalah PNPM-Mandiri. Program ini ternyata didanai oleh World Bank. Dengan demikian, muncul hipotesis bahwa menurunnya angka kemiskinan Indonesia terjadi akibat efektifnya bantuan World Bank dalam program-program pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Untuk mengukur efektivitas bantuan World Bank tersebut, maka penelitian ini menganalisis efektivitas bantuan luar negeri berdasarkan poin-poin Paris Declaration yang terdiri dari 5 prinsip, yaitu:

1. Kepemilikan kebijakan (policy ownership).
2. Keselarasan lokal (local alignment).
3. Harmonisasi (harmonization).
4. Pengelolaan berorientasi hasil pembangunan (managing for results).
5. Pertanggungjawaban bersama (mutual accountability).

Lima prinsip tersebut dilengkapi oleh dua belas indikator yang distribusinya telah ditetapkan sebelumnya. Analisis atas lima prinsip dan dua belas indikator tersebut pada akhirnya akan menentukan apakah hipotesis awal mengenai efektivitas bantuan World Bank terbukti atau tidak.

Dalam prinsip pertama mengenai kepemilikan kebijakan (policy ownership), secara sistemik Indonesia telah memiliki sebuah perencanaan jangka menengah dan jangka panjang dalam usaha pembangunan. Melalui adanya RPJM dan RPJP, disertai dengan adanya SNPK, prinsip pertama ini setidaknya tidak terlalu sulit untuk dipenuhi oleh pemerintah Indonesia. Sayangnya, dalam hal ini, Indonesia seakan terlambat dalam menentukan dan menetapkan adanya rencana sistemik pembangunan tersebut. Meskipun RPJP dan RPJM telah ada sejak 2004, dan SNPK ada sejak 2005, dalam kenyataannya komitmen Indonesia untuk benar-benar mencapai *aid effectiveness* berdasar Paris Declaration baru terjadi tahun 2009 melalui *Jakarta Commitment*.

Prinsip kedua yang dianalisis adalah keselarasan lokal (*local alignment*). Prinsip ini merupakan prinsip dengan indikator terbanyak, dan memang posisinya vital mengingat prinsip ini mengukur sejauh mana peran aktif pemerintah lokal dalam pengelolaan bantuan luar negeri secara efektif, serta untuk mengukur dan memastikan bahwa kapasitas pemerintah lokal memadai dalam mendukung kepemilikan kebijakan. Prinsip ini juga digunakan untuk mengukur apakah rakyat negara tersebut mendapatkan prioritas bantuan, ataukah bantuan tersebut membuat negara penerima diatur prioritasnya oleh pihak donor.

Untuk prinsip ke-dua ini, hasil temuan penelitian dan analisis menyimpulkan bahwa pemerintah Indonesia pada dasarnya belum berhasil dalam mencapai target yang seharusnya. Dalam rentang waktu 2000 hingga 2010, koordinasi untuk membangun kapasitas pemerintahan dan kelembagaan lokal dalam mendukung program penanggulangan kemiskinan ternyata tidak efektif. Ini disebabkan oleh berbagai hal, namun yang paling terlihat adalah (1) kurangnya mekanisme koordinasi pelaksanaan, termasuk diantaranya disebabkan oleh persaingan antar instansi serta hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, (2) adanya kelemahan dalam panduan monitoring pelaksanaan program, dan (3) kualitas sumber daya manusia dan staff pelaksana program masih rendah.

Selain permasalahan koordinasi dan tumpang tindih program, permasalahan lain yang dihadapi Indonesia adalah mengenai conditionalities. Akan tetapi, permasalahan conditionalities ini biasanya dibebankan dalam sifat bantuan teknis. Permasalahan lain yang membuat Indonesia tidak memnuhi syarat prinsip ini adalah semakin tingginya ketergantungan Indonesia kepada dana World Bank dalam pengentasan kemiskinan. Contoh yang diambil di sini adalah program PNPM-Mandiri, di mana kontribusi pemerintah di tahap kedua dan ketiga program tersebut jauh lebih kecil dari kontribusi World Bank Group. Ini merupakan tantangan terhadap kemandirian pemerintah dalam menjalankan program penanggulangan kemiskinan.

Pada prinsip ketiga, yaitu harmonisasi, pemerintah Indonesia sendiri mengakui bahwa cukup sulit untuk mencapai target yang diinginkan. Target Paris Declaration yang diharapkan pada tahun 2010 adalah terciptanya keseimbangan dan

harmonisasi dalam pelaksanaan program-program yang ada, dengan komposisi 40%:66%:66% untuk perbandingan antara *joint mission*, *joint analytic works*, dengan *ratio aid support to program based*. Pada tahun 2009, angka perbandingan komposisi tersebut masih jauh dari target yang diharapkan. Sementara itu, data tahun 2010 tidak tersedia karena masih menunggu data survey tahun 2011.

Dua prinsip terakhir, yaitu prinsip pengelolaan berorientasi hasil (*managing toward result*) dan prinsip pertanggungjawaban bersama diragukan keberhasilannya melihat dari temuan penelitian ini. Prinsip *managing for results* pada dasarnya mencari ukuran yang tepat untuk setiap program dan evaluasinya, mengacu kepada kondisi hasil pembangunan di mana masyarakat sebagai *stakeholder* utama dapat menikmati hasil dari program yang dijalankan. Ini bisa diterjemahkan dalam artian baik donor maupun recipient memiliki kesepahaman atas nilai-nilai atau indikator apa saja yang diharapkan dapat diukur atau dicari tahu dalam evaluasi bersama sesuai dengan kepentingan masyarakat yang menikmati hasilnya. Sayangnya, dalam prinsip ini pun pemerintah Indonesia dan donor belum sepenuhnya bisa memperoleh hasil detail dalam pertanggungjawabannya. Hasil wawancara menunjukkan bahwa proses pelaporan umumnya hanya bersifat angka, dan tidak ada detail per kasus yang menunjukkan kondisi keadaan di lapangan secara kualitatif.

Pada prinsip yang ke-lima, pemerintah dan donor diharapkan memiliki perangkat pertanggungjawaban mengenai hasil dari pembangunan atau program-program yang berjalan melalui dukungan bantuan luar negeri. Adalah sebuah keharusan bagi pemerintah dan donor untuk mempublikasikan laporan mereka kepada publik. Dalam hal ini, pemerintah dan World Bank memang telah melakukan publikasi laporan, dan kondisinya jauh lebih terbuka dan lebih mudah diakses dibandingkan pada era Orde Baru. Namun, pertanggungjawaban sebenarnya tidak hanya sebatas laporan, dan lebih banyak berkaitan dengan prinsip keempat, di mana stakeholder utama yaitu masyarakat atau komunitas yang menerima bantuan bisa menikmati hasil pembangunan tersebut dengan baik. Sayangnya, dalam kasus PNPM-Mandiri, masih terdapat kasus-kasus korupsi dan penyelewengan dana proyek, yang

membuka kelemahan pemerintah dalam pelaksanaan programnya, yaitu pada sisi monitoring dan pengawasan.

Dari temuan lapangan dan analisis tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis awal yang terdapat pada penelitian ini tidak terbukti. Jelas bahwa ternyata bantuan dari World Bank tidak efektif dalam usaha penanggulangan kemiskinan, sehingga menggugurkan premis bahwa menurunnya angka kemiskinan Indonesia disebabkan oleh efektivitas bantuan World Bank.

Tidak terbuktinya hipotesis menyisakan satu pertanyaan, yaitu mengapa angka kemiskinan Indonesia bisa menurun dan mencapai target MDGs, sementara bantuan luar negeri terutama dari World Bank tidak efektif? Padahal, pemerintah menyatakan bahwa keberhasilan menurunkan angka kemiskinan disebabkan suksesnya program hasil bantuan World Bank. Spekulasi lebih lanjut untuk menjawab pertanyaan ini menunjukkan kecenderungan bahwa pemerintah Indonesia menggunakan fleksibilitas metode statistik untuk mendapatkan angka kemiskinan yang lebih kecil. Perolehan data statistik di mana angka kemiskinan Indonesia menurun dan mencapai target MDGs kemungkinan besar digunakan oleh pemerintah sebagai bagian untuk meningkatkan popularitas politik baik di dalam maupun luar negeri, untuk menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam membangun negerinya.

Berdasarkan data pemerintah, dari segi angka kemiskinan target memang dipenuhi. Namun sebagian tujuan dalam MDGs masih banyak yang terbengkalai. Padahal, delapan tujuan pembangunan tidak dimaksudkan untuk berdiri sendiri, melainkan saling melengkapi satu sama lain. Meskipun Indonesia kemungkinan besar bisa mencapai tujuan pertama (*eradication of poverty*), namun bila tidak didukung oleh pencapaian tujuan lainnya seperti akses pendidikan, kesehatan, dan lain-lain, maka pembangunan manusia Indonesia tidak bisa disebut pembangunan secara menyeluruh atau holistik, melainkan hanya pembangunan secara fisik, namun mengabaikan aspek-aspek sosial dalam masyarakat.

Terlepas dari motif politik pemerintah dalam menentukan metode untuk mendapatkan data statistik angka kemiskinan, yang lebih berbahaya sebenarnya adalah fakta bahwa pembangunan Indonesia semenjak masa Orde Baru hingga kini

tidak terlepas dari peran World Bank. Semenjak tahun 1967, World Bank telah memberikan bantuan pembangunan yang mayoritas berupa pinjaman untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Meskipun bantuan luar negeri adalah sesuatu yang normal dalam dinamika ekonomi dan kerjasama internasional, yang harus diperhatikan adalah kecenderungan Indonesia menjadi tergantung kepada bantuan tersebut.

Salah satu bukti terlihat dari dominannya dana World Bank pada program PNPB-Mandiri, dan kontribusi pemerintah daerah dalam program tersebut lebih kecil dibandingkan dengan kontribusi World Bank dan pemerintah pusat yang disalurkan melalui APBN. Bantuan dari World Bank tersebut bersifat, dan hanya sebagian kecil yang merupakan hibah. Harus diperhatikan bahwa program penanggulangan kemiskinan bukan merupakan sektor pencari untung. Kebijakan dan program ini berasal dari sudut pandang sosial, yang tidak memikirkan mengenai untung-rugi. Kegiatan penanggulangan kemiskinan, program pendidikan dan kesehatan adalah bagian dari kewajiban pemerintah bagi masyarakatnya dan diatur dalam UUD 1945. Dengan demikian, jelas bahwa usaha penanggulangan kemiskinan merupakan usaha altruistik yang menjadi kewajiban pemerintahan sebuah negara dalam rangka menegakkan hak asasi manusia, menjaga martabat manusia, dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian, tidak etis apabila sebuah negara menggunakan belunggu hutang untuk mendanai program penanggulangan kemiskinan.

Hutang luar negeri untuk usaha pengentasan kemiskinan terjadi hampir di seluruh negara berkembang, dan tidak hanya di Indonesia. World Bank adalah salah satu donor pinjaman terbesar bagi negara-negara berkembang. Dalam hal ini, jelas bahwa World Bank juga secara sadar sebagai donor, meminjamkan uang untuk sektor-sektor non-profit di mana uang tersebut pasti tidak akan kembali. Namun, sebagai pinjaman, tetap uang yang dipinjamkan untuk dibelanjakan di sektor non-profit tersebut harus dikembalikan. Lalu apa alasan World Bank mau meminjamkan uang yang sudah pasti tidak kembali?

World Bank ingin menciptakan rasa ketergantungan pada negara-negara berkembang. Mau tidak mau, pinjaman-pinjaman pada sektor-sektor non-profit seperti ini akan membelenggu negara-negara berkembang melalui hutang yang makin menumpuk. Jelas bahwa konsesi hutang yang bersifat lunak membutuhkan waktu pelunasan kurang lebih 20 hingga 25 tahun, sementara program-program dan proyek penanggulangan kemiskinan biasanya hanya berjalan 2 hingga 3 tahun sebelum habis waktunya, dan pemerintah mengajukan hutang baru untuk meneruskan proyek tersebut. Melihat dari kacamata teori dependensi, World Bank menciptakan ketergantungan dari negara-negara berkembang agar tetap berada dalam wilayah kekuasaan World Bank, karena terikat oleh hutang. Sementara itu, World Bank tetap mendapatkan dana berbentuk cicilan hutang dan asetnya pun bertamah.

Pihak yang mendapatkan keuntungan dari ketergantungan negara-negara berkembang terhadap World Bank, tentu saja adalah para stakeholder terbesar di lembaga tersebut, yaitu negara-negara maju terutama Amerika Serikat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa memang World Bank merupakan ujung tombak kepentingan Amerika di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Melalui keberadaan World Bank di negara berkembang, Amerika Serikat bisa menumbuhkan nilai ekspor, menjamin kemudahan bagi perusahaan Amerika, serta mampu melobi dan mempengaruhi pemerintah lokal untuk menciptakan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan Amerika Serikat.

Posisi geopolitik strategis, potensi pasar, sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia jelas merupakan sasaran bagi kepentingan Amerika Serikat. Maka, untuk mendapatkan keuntungan dari posisi Indonesia, Amerika Serikat harus bisa mengikat dan mempengaruhi pemerintah Indonesia. World Bank sebagai ujung tombak menjalankan skema pembangunan dengan pinjaman, yang akhirnya bertumpuk menjadi hutang yang membebani anggaran. Dengan tambahan persyaratan-persyaratan seperti konsultasi, maka Amerika Serikat dengan mudah ikut mempengaruhi perumusan kebijakan dan undang-undang yang strategis.

Sayangnya dengan demikian, temuan-temuan tersebut mengindikasikan bahwa program penanggulangan kemiskinan yang didanai oleh World Bank, ternyata

UNIVERSITAS INDONESIA

merupakan bagian dari skema untuk membebani Indonesia dengan hutang dan tunduk pada kepentingan Amerika Serikat.

#### **4.2. Rekomendasi Atas Hasil Penelitian**

Kemiskinan, bantuan luar negeri, efektivitas bantuan, dan politik dependensi merupakan isu-isu dominan yang seringkali muncul dalam bahasan penelitian ini. Bersamaan dengan isu-isu tersebut dan keterlibatan Indonesia sebagai subjek, penelitian ini telah mengidentifikasi beberapa permasalahan yang dihadapi baik oleh pemerintah Indonesia maupun komunitas internasional. Subbab ini berusaha untuk memberikan rekomendasi atas permasalahan-permasalahan yang telah diidentifikasi, baik pada ranah praktis maupun ranah akademik.

##### **4.2.1. Rekomendasi Praktis**

Berdasarkan hasil temuan dan analisis pada penelitian ini, maka rekomendasi praktis yang diajukan antara lain adalah:

1. Salah satu penyebab tidak efektif-nya pelaksanaan bantuan luar negeri adalah kurangnya koordinasi dan kerjasama antar instansi pemerintah, serta antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Seringkali, kurangnya koordinasi dan kerjasama ini didominasi penyebabnya oleh faktor politik. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan ketegasan dari pemerintah pusat untuk dapat menerapkan sistem *reward & punishment* yang lebih keras dari sebelumnya.
2. Indonesia memiliki kerancuan dalam penentuan metode yang digunakan untuk menarik data statistik yang berupa angka jumlah kemiskinan, dengan memiliki dua standar yang digunakan untuk tempat dan tujuan yang berbeda. Sudah saatnya pemerintah Indonesia menetapkan satu standar tunggal dalam usaha pengentasan kemiskinan, terutama mengenai validitas data kemiskinan. Sebaiknya metode pengumpulan data yang digunakan pemerintah juga tidak mengabaikan para penduduk kelompok non-miskin namun subsisten.

UNIVERSITAS INDONESIA

Para penduduk di level ini masing sangat rentan untuk jatuh kembali ke garis kemiskinan. Meskipun mereka berada di atas garis kemiskinan, namun kesejahteraan mereka belum tercapai, dan tidak layak untuk diabaikan.

3. Untuk keluar dari dependensi terhadap hutang dan pengaruh pihak lain dari luar negeri, pemerintah Indonesia harus berani tegas dan mengambil langkah revolusioner dalam meraih kembali kedaulatan ekonomi. Pemerintah harus kembali menguasai sektor-sektor ekonomi strategis sebagai upaya untuk memperoleh pendapatan negara yang lebih besar. Jangan lagi menggunakan dana hutang dalam menjalankan usaha penanggulangan kemiskinan. Bebas dari kemiskinan adalah hak asasi manusia, sehingga menggunakan belenggu hutang terhadap usaha pemenuhan hak asasi manusia adalah sesuatu hal yang tidak etis. Di sisi lain penggunaan hutang ini sama saja membebani pemerintahan di generasi berikutnya, yang seharusnya punya kesempatan lebih besar dalam usahanya mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penggunaan hasil pajak untuk menjalankan program penanggulangan kemiskinan juga dianjurkan, karena akan menimbulkan *sense of belonging* terhadap program tersebut sebagai sesama bangsa Indonesia, apabila dibandingkan menggunakan uang 'orang lain' dari luar negeri.
4. Diperlukan adanya komitmen yang lebih tegas dalam memberantas korupsi beserta peningkatan kualitas monitoring, agar program-program penanggulangan kemiskinan benar-benar secara sejati memberikan keuntungan yang tepat sasaran bagi masyarakat dan komunitas yang membutuhkan. Komitmen ini juga harus ditambah dengan reformasi birokrasi di segala lini dan wilayah, dikoordinasikan dengan usaha pendidikan nasional, untuk memperoleh personel-personel pemerintahan baik di level nasional hingga daerah, yang kompeten dan memahami intisari penanggulangan kemiskinan, dan

UNIVERSITAS INDONESIA

memiliki keahlian pengelolaan program secara efektif dan tepat sasaran.

5. Dalam ranah internasional, seruan para pakar untuk melakukan reformasi terhadap sistem keuangan internasional harus dilaksanakan untuk mendapatkan keseimbangan antara negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang. Perlu ada alternatif terhadap institusi seperti World Bank, sehingga tidak tercipta monopoli kepentingan satu negara seperti saat ini, dan juga untuk menciptakan institusi keuangan yang mendukung perspektif negara-negara berkembang. Konsep seperti Bank of the South di Amerika Selatan bisa menjadi pertimbangan untuk diadaptasi di wilayah Asia Tenggara dan Selatan.

#### 4.2.2. Rekomendasi Akademik

Berdasarkan hasil temuan dan analisis pada penelitian ini, maka rekomendasi akademik yang diajukan antara lain adalah:

1. Mengingat usaha penanggulangan kemiskinan bukan merupakan sebuah usaha yang akan memenuhi targetnya dalam waktu singkat, maka akan diperlukan penelitian-penelitian lebih lanjut mengenai usaha pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan. Dari kecenderungan yang ada, pemerintahan Yudhoyono masih akan tetap mengandalkan bantuan luar negeri untuk menjalankan program-program tersebut, maka penelitian atas efektivitas bantuan luar negeri dalam rentang waktu yang dimulai sejak 2010 atau 2011 bisa menjadi topik penelitian.
2. Bantuan luar negeri yang ditujukan kepada Indonesia tidak seluruhnya berasal dari World Bank. Dari data dan statistik yang ada, JICA merupakan donor terbesar dalam bantuan luar negeri. Sebagai bagian dari perbandingan kedua donor, penelitian mengenai efektivitas bantuan luar negeri dari JICA dapat dijadikan opsi tema penelitian.

UNIVERSITAS INDONESIA

Penelitian efektivitas bantuan tersebut juga dapat disertai analisis mengenai motif bantuan dari lembaga multilateral yang bersangkutan, untuk memperoleh pandangan yang lebih komprehensif mengenai bantuan tersebut.

3. Seperti apa yang telah dikemukakan oleh Samad pada bab sebelumnya, dalam kaitannya dengan studi kemiskinan, tema seperti hubungan struktur kekuasaan baik internasional maupun nasional dan dampaknya pada kemiskinan, serta tema kontrol dan motif manipulasi statistik kemiskinan, cukup menarik untuk dijadikan penelitian.

## DAFTAR REFERENSI

### PUBLIKASI CETAK

#### **Buku, Laporan, Penelitian, dan Tesis**

A4DES (January 2010). *The Jakarta Commitment Annual Report 2009: Quest for Indonesia's Role as a Middle Income Country*.

Andersen, T.A., Hansen, H., & Markussen, T. 2005. *US Politics and World Bank IDA-Lending*. Institute of Economics, University of Copenhagen.

Appadurai, A. 2004. "The capacity to aspire: Culture and the term of recognition" dalam Rao, V. & Walton, M., *Culture and Public Action* (pp. 59-84). Stanford: Stanford University Press.

ASEED. 2008. *World Bank and Conditionality: Poor Deal for Poor Countries*. Amsterdam: ASEED Europe.

BAPPENAS. 2010. *Report on the Achievement of the Millenium Development Goals Indonesia 2010*. Jakarta: BAPPENAS.

-----, 2010. Joint Evaluation of Paris Declaration, Phase 2; Final Report.

Banerjee, A. 2007. *Making Aid Work*. Cambridge: MIT Press.

Birdshall, N. & Kharas, H. 2010. *Quality of Official Development Assistance Assesment*. Center for Global Development.

Bull, et.al. 2006. *The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatization and Liberalization: Current Issues and Practice*. A report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs as the Background for the Oslo Conditionality Conference.

Calhoun, C., C. Rojek, & B. Turner. 2005. *The SAGE Handbook of Sociology*. London: SAGE Publications.

Calderisi, R. 2006. *The Trouble with Africa: Why Aid isn't Working*. New York: Palgrave Macmillan.

Chen S. & Ravallion, M. 2008. "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", *Policy Reseach Working Paper No. 4703*. Washington DC: World Bank.

Christian Aid. 2006. *Challenging Conditions: A new strategy of reform at the World Bank and IMF*.

- Darwin, M. 2005. *Memanusiakkan Rakyat: Penanggulangan Kemiskinan sebagai Arus Utama Pembangunan*. Yogyakarta: Benang Merah.
- Flick, U. 1998. *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage.
- Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Government of Indonesia (2009, January 12). “Jakarta Commitment: Aid for Development Effectiveness; Indonesia’s Road to 2014”.
- Grondona, M. 2000. “A cultural typology of economic development” dalam Harrison, L.E. & Huntington, S.P., *Culture Matters* (pp. 44-55). New York: Basic Books.
- Hanik, U. 2010. *The Analysis of the Development and Alignment of Aid Monitoring and Evaluation Policy for the Effectiveness of National Development Fund: A Case Study of Indonesia, Post-Paris Declaration Agreement*. Universitas Indonesia.
- Haughton, J. & Khandker, SR. 2009. *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington, DC: World Bank.
- Hjertholm, P. & White, H. 2000. “Foreign aid in historical perspective: Background and trends” dalam F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development* (pp. 80-102). London: Routledge.
- INFID (2009, January 30). “The Jakarta Commitment: A Reincarnation of CGI and a Commitment to Dependency”, *INFID Statement Commemorating Two Years of the Dissolution of CGI*.
- Kapur, D. 2002. The Changing Anatomy of Governance of the World Bank dalam J. Pincus & J. Winthers (ed.), *Reinventing the World Bank*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kelleher, A. & Klein, L. *Global Perspectives: A Handbook for Understanding Global Issues*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lancaster, C. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, and Domestic Policies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan. 2005. *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) Republik Indonesia*.
- Masters, E. 2003. *Report on the National Commission on U.S.-Indonesian Relations*. Seattle: National Bureau of Asian Research.

- Mooney, L., Knox, D., & Schacht, C. 2009. *Understanding Social Problems*. Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- Narayan, D. (ed.). 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank.
- Neumann, L. W. 2003. *Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approach*. London: Sage.
- OECD. 2010. OECD Factbook: Economic, Environment, and Social Statistics.
- . 2008. Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010.
- Oxfam International. 2006. *Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF are still addicted to attaching economic policy conditions to aid*.
- Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, California: Sage
- Perkins. J. 2004. *Confession of an Economic Hit Man*. New York: Plume.
- Piachaud. D. 1993. "The Definition and Measurement of Poverty and Inequality" dalam Barr, N. & Whynes, D. (ed.), *Current Issues in the Economics of Welfare*. London: MacMillan.
- Rischar, J. 2003. *High Noon: Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them*. New York: Perseus Books.
- Sachs, J. 2008. *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*. London: Penguin Press.
- Samad, S.A. 1996. "The Present Situation in Poverty Research" dalam Oyen, E., SM. Miller, & S.A. Samad, *A Global Review: Handbook on International Poverty Research*. Scandinavian University Press.
- Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik: Kebutuhan Pokok: Sebuah Tinjauan Prospektif*. Jakarta: LP3ES.
- . 1992. *Refleksi Pembangunan: Ekonomi Indonesia 1968-1992*. Jakarta: PT Gramedia.
- Stiglitz, J. 2007. *Making Globalization Works*. New York: W.W. Norton & Co.
- Stiglitz, J, Sen, A., & Fitoussi, JP. 2010. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press.

- Sen, A. 2007. *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- , 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Serr, K. 2006. *Thinking About Poverty*. Sydney: The Federation Press.
- Smoke, P. & Winters, MS. 2011. *Donor Program Harmonization, Aid Effectiveness, and Decentralized Government: January 2011 report*. Development Partners Working Group on Local Government and Decentralization.
- Sumodiningrat, G. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar & IDEA.
- Susanto, H. 2006. *Dinamika Penanggulangan Kemiskinan: Tinjauan Historis Era Orde Baru*. Jakarta: Khanata, Pustaka LP3ES.
- United Nations World Water Assessment Programme. 2003. *Water for People, Water for Life: A joint report by twenty three UN agencies concerned with freshwater*. New York: Bergahn Books.
- Vaughn, B. 2011. *Indonesia: Domestic Politics, Strategic Dynamics, and U.S. Interests*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Williamson, John. "[What Washington Means by Policy Reform](#)", dalam Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics 1989.
- Working Party on Aid Effectiveness. "Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration" *Report on 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*. Accra, Ghana. September 2-4, 2008.
- World Bank. 2005. *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*.  
-----, 2007. *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia (Ikhtisar)*.

### **Jurnal Periodik dan Artikel Serial**

- BPS-RI.(2008, 2 Juli). "Angka Kemiskinan di Indonesia 2007". *Berita Resmi Statistik, No. 28/07/Th. X*.
- , (2010, 1 Juli). "Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2010: Jumlah Penduduk Miskin Maret 2010 Mencapai 31,02 Juta". *Berita Resmi Statistik, No. 45/07/Th. XIII*.

------. Penjelasan Data Kemiskinan, Press Release tertanggal 27 Januari 2011.

Chakrawati, D. 2006. "Voices unheard: The psychology of consumption in poverty and development", *Journal of Consumer Psychology* 16 (4): 363-376.

Dahlan, M. & Kosasih,A. (2009, 4 Desember). "Pengelolaan Utang dan Outputnya bagi Negara", *KONTAN*.

Green, M. 2006. "Representing poverty and attacking representations: Perspectives on poverty from social anthropology", *Journal of Development Studies* 42 (7): 1108-1129.

Kauffman, D. 2009. "Aid effectiveness and governance: The good, the bad, and the ugly", *Outreach*, February 2009. World Bank.

Khudori. (2011, 13 Januari) "Gagal Atasi Kemiskinan", *Republika*.

Ovaska, T. 2003. "The Failure of Development Aid", *Cato Journal* Vol.23 No.2 (Fall 2003). Cato Institute.

"Tiga Lembaga Asing Intervensi UU", *Suara Pembaruan* (2010, 27 Agustus).

Wratten, E. 1995. "Urban poverty: characteristics, causes and consequences", *Environment and Urbanization*, Vol.7, No.1, April 1995. IIED.

## **WAWANCARA**

Informan I. (2011, 25 Maret). Personal Interview.

Informan II. (2011, 28 April). Personal Interview.

## **PUBLIKASI ELEKTRONIK**

### **Laman Mayantara**

Afghan Conflic Monitor, "Despite aid, hunger still stalks Afghan children". Diakses Juli 2010.

<<http://www.afghanconflictmonitor.org/2009/12/uns-afghan-mission-takes-a-hit.html>>

- All Africa, “Water, sanitation: Assessing Nigeria’s MDGs progress”. Diakses Agustus 2010.  
<<http://allafrica.com/stories/200908060383.html>>
- Australian Embassy in Indonesia, “Australia and Indonesia work together to meet the Millennium Development Goals”. Diakses Desember 2010.  
<[http://www.austembjak.or.id/jakt/MR08\\_042.html](http://www.austembjak.or.id/jakt/MR08_042.html)>
- Bappenas, “Jaring Pengaman Sosial”. Diakses Januari 2011.  
<<http://old.bappenas.go.id/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=332>>
- BBC Press Office, “Poverty most serious global problem, says global poll”. Diakses Desember 2010.  
<[http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2010/01\\_january/17/poll.shtml](http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2010/01_january/17_poll.shtml)>
- Berita Indonesia, “Miskin dan Berutang Hingga Kiamat Tiba”. Diakses Januari 2011.  
<<http://beritaindonesia.co.id/berita-utama/miskin-dan-berutang-hingga-kiamat-tiba>>
- BPS, “Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2010 – Jumlah penduduk miskin Maret 2010 mencapai 31,02 juta jiwa”, *Berita Resmi Statistik Badan Pusat Statistik*. Diakses Januari 2011.  
<<http://www.bps.go.id/getfile.php?news=776>>
- Harian Pelita, “Pemerintah Diminta Rilis Data Kemiskinan yang Akurat”. Diakses Februari 2011.  
<<http://www.harianpelita.com/read/273/1/politik-&-keamanan/pemerintah-diminta-rilis-data-kemiskinan-yang-akurat-/>>
- IRIB World Service, “Bukti Baru: AS Intervensi Indonesia”. Diakses Juni 2011.  
<<http://indonesian.irib.ir/index.php?option=comcontent&view=article&id=24844>>
- Kompas.Com (14 November 2011), “BPS: Data Kemiskinan BPS Lebih Akurat”. Diakses Januari 2011.  
<<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/11/14/09414691/BPS.Data.Kemiskinan.BPS.bebih.Akurat>>
- MDG Asia-Pacific, “Asia-Pacific making progress in meeting the MDGs but falls behind other regions in some areas, says new reports”. Diakses Januari 2011.  
<<http://www.mdgasiapacific.org/node/162>>
- Media Indonesia Online (1 Juli 2010), “Angka Kemiskinan BPS Tidak Akurat”. Diakses Desember 2010.

<<http://www.mediaindonesia.com/read/2010/07/01/152853/92/14/Angka-Kemiskinan-Versi-BPS-tidak-Akurat>>

PNPM-Mandiri. "Utang ADB Untuk Biayai Bantuan Langsung Tunai - Pinjaman US\$200 juta itu untuk membiayai PNPM dan BLT". Diakses Februari 2010.

<[http://www.pnpmmandiri.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174&Itemid=65&lang=in](http://www.pnpmmandiri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=174&Itemid=65&lang=in)>

Suara Pembaruan Daily (20 Mei 2009), "Dana PNPM Mandiri dari Utang Luar Negeri. Diakses Desember 2010.

<<http://www.suarapembaruan.com/News/2009/05/20/index.html>>

Tempo Interaktif (30 Juli 2010), "PDIP Desak Pemerintah Batalkan Data BPS Soal Kemiskinan". Diakses Januari 2011.

<<http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/07/30/brk,20100730-267640,id.html>>

Tribun News Online (10 Januari 2011), "Tokoh Lintas Agama Ungkap 18 Kebohongan Rezim SBY". Diakses Mei 2011.

<<http://www.tribunnews.com/2011/01/10/tokoh-lintas-agama-ungkap-18-kebohongan-rezim-sby-1>>

Waspada Online. "Menggugat Angka Kemiskinan Versi BPS". Diakses Januari 2011.

<[http://www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36260:menggugat-angka-kemiskinan-versi-bps&catid=68:features&Itemid=159](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=36260:menggugat-angka-kemiskinan-versi-bps&catid=68:features&Itemid=159)>

World Bank. "Indonesia: Local Community Participation is the Primary Element to Alleviating Poverty in Rural Areas", National Program for Community Empowerment Mandiri - PNPM Mandiri for Rural Area (2008 - 2011). Diakses Maret 2011.

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:22039058~menuPK:3949640~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:226309,00.html>>

-----, "ID National Program For Community Empowerment in Rural Areas". Diakses Maret 2011.

<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P105002&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>

-----, "National Program for Community Empowerment in Urban Areas". Diakses Maret 2011.

<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P096921&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>

- , “Second National Program for Community Empowerment in Rural Areas”.  
Diakses Maret 2011.  
<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P108757&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>
- , “National Program for Community Empowerment in Urban Areas II”.  
Diakses Maret 2011.  
<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P109196&theSitePK=226309&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>
- , “Third National Program for Community Empowerment in Urban Areas”.  
Diakses Maret 2011.  
<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P118113&theSitePK=40941&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>
- , “Third National Program for Community Empowerment in Rural Areas”.  
Diakses Maret 2011.  
<<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P115052&theSitePK=244363&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial>>