

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Bank Dunia merupakan salah satu bentuk organisasi ekonomi internasional yang pada awal berdirinya bertujuan untuk memperbaiki kondisi perekonomian negara-negara di Eropa. Sejak tahun 1950, Bank Dunia mulai memberikan bantuan kepada negara Dunia Ketiga. Berbagai kegiatan dilaksanakan oleh Bank Dunia di negara Dunia Ketiga, meliputi pembiayaan pembangunan dan melakukan pemilihan, pengujian serta pengawasan terhadap pelaksanaan proyek pembangunan yang dibiayai oleh Bank Dunia.

Berdasarkan misinya, yaitu menghapuskan kemiskinan dan meningkatkan standar hidup masyarakat negara Dunia Ketiga, Bank Dunia memberikan bantuan dalam program pembangunan melalui pemberian pinjaman, bantuan yang bersifat teknis dan pengarahan berupa kebijakan kepada negara Dunia Ketiga yang menjadi anggotanya.

Kehadiran Bank Dunia sebagai salah satu bentuk organisasi internasional dapat membantu mengatasi masalah yang dihadapi oleh negara Dunia Ketiga. Sesuai dengan misinya, yaitu meningkatkan taraf hidup dan mengurangi kemiskinan, Bank Dunia memberikan kontribusinya dalam upaya mengurangi kemiskinan masyarakat pedesaan di Indonesia. Bank Dunia memberikan bantuan kepada pemerintah

Indonesia dalam Program Pengembangan Kecamatan¹ pada tahun 1998-2002. Dalam pelaksanaan program tersebut, Bank Dunia turut memberikan kontribusinya dan bekerjasama dengan pemerintah Indonesia serta masyarakat pedesaan untuk mengurangi kemiskinan.

Indonesia sebagai salah satu negara anggota Bank Dunia memperoleh manfaat dari adanya bantuan dari Bank Dunia dalam mengatasi masalah kemiskinan. Dengan demikian, pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari peranan Bank Dunia.

Berdasarkan alasan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai program bantuan yang diberikan oleh Bank Dunia kepada pemerintah Indonesia sehingga penulis menetapkan ***PERAN BANK DUNIA DALAM "PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN" SEBAGAI UPAYA PEMERINTAH INDONESIA UNTUK MENGATASI KEMISKINAN DI PEDESAAN***² sebagai judul dalam penulisan ini.

¹ Berdasarkan hasil wawancara dengan Wirawan Nugrahadi, Konsultan PPK Pusat, Unit Informasi Edukasi dan Komunikasi, Sekretariat Pembinaan PPK Pusat, Program Pengembangan Kecamatan merupakan suatu program yang diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi masalah kemiskinan dan memperbaiki kinerja pemerintah lokal, melalui pemberdayaan masyarakat. Program tersebut merupakan program penyempurnaan dari program-program sebelumnya, yaitu Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan P3DT (Pembangunan Prasarana Penunjang Desa Tertinggal)

² Kemiskinan di Pedesaan dalam arti mengacu pada pengertian desa miskin, yaitu desa yang dihuni oleh 40 % jumlah penduduknya dengan pendapatan terendah menerima kurang dari 12 % dari pendapatan nasional. Aspek yang diukur untuk menentukan desa miskin tersebut diantaranya : a) potensi dan fasilitas sosial, ekonomi desa, b) fasilitas perumahan dan lingkungan hidup dan c) keadaan penduduk. Kemiskinan dalam penelitian ini mengacu pada kemiskinan absolut yaitu suatu kondisi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup. Garis batas minimum kebutuhan hidup yang digunakan adalah berdasarkan tolok ukur yang ditentukan oleh BPS, yaitu dihitung dari konsumsi kalori ditambah pengeluaran per kapita per hari (2100 kalori ditambah pengeluaran per kapita per hari)

B. Tujuan Penelitian

Adapun arah dan sasaran yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Berusaha mengkaji dan memberikan gambaran yang objektif dan empiris mengenai peranan Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan melalui pendekatan pemberdayaan.
2. Menelaah lebih mendalam mengenai peran Bank Dunia di Indonesia, terutama dalam bidang sosial-ekonomi, dengan mengembangkan berbagai konsep yang pernah penulis dapatkan selama menempuh kuliah di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
3. Sebagai persyaratan untuk memperoleh Gelar Sarjana (SI) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh hampir semua negara di dunia. Di Amerika Serikat pun yang merupakan negara maju dan salah satu negara kaya di dunia, masih terdapat jutaan orang yang tergolong miskin.

Negara yang tergolong miskin menghadapi masalah pertumbuhan ekonomi yang bertolak belakang dengan distribusi atau pemerataan pendapatan. Kebanyakan negara Dunia Ketiga mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, akan tetapi hal tersebut tidak dapat mengurangi jumlah penduduk miskin. Kondisi tersebut

dialami oleh ratusan juta penduduk di Afrika, Asia dan Amerika Latin yang mana tingkat kehidupannya relatif berhenti dan bahkan mengalami penurunan secara riil.

Kemiskinan yang terjadi pada saat ini mempunyai tingkat penyebaran yang tidak seimbang, baik antarwilayah yang ada di negara Dunia Ketiga maupun antarnegara yang ada di wilayah-wilayah tersebut.

Fenomena kemiskinan di negara Dunia Ketiga merupakan masalah yang tidak asing lagi dan biasanya masalah tersebut berkaitan dengan masalah keterbelakangan yang dialami oleh sebagian besar negara-negara tersebut. Beban kemiskinan paling besar terletak pada kelompok-kelompok tertentu. Misalnya, anak-anak mengalami penderitaan akibat kekurangan gizi, kurangnya pelayanan kesehatan dan juga pendidikan. Dalam banyak kasus, pendapatan yang rendah selalu berkaitan dengan bentuk-bentuk kekurangan yang lainnya. Misalnya, di Meksiko tingkat harapan hidup 10 % penduduk termiskin lebih rendah 20 tahun dibandingkan dengan 10 % penduduk terkaya. Selain itu, di Pantai Gading, tingkat pendidikan dasar yang dapat dinikmati oleh penduduk termiskin hanya sebesar 1/5 dari 10 % penduduk terkaya.³

Berbagai persoalan yang disebut sebagai masalah “keterbelakangan” yang dihadapi negara Dunia Ketiga terutama oleh sebagian besar penduduknya yang umumnya miskin dan tinggal di daerah pedesaan bukanlah persoalan yang baru.⁴ Secara umum, dapat dikatakan bahwa jenis persoalan yang dihadapi negara Dunia

³ Mudrajad Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan (Teori, Masalah dan Kebijakan)*, Unit Penerbit dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN (UPP AMP YKPN), Yogyakarta, 1997, hal.102-103

Ketiga ini tetap saja sama, sudah ada sejak zaman penjajahan dan bertahan hingga zaman kemerdekaan. Persoalan yang disebut sebagai “masalah struktur” ini menampilkan diri dalam bentuk sebagai berikut:⁵

1. Semakin memburuknya perbandingan antara luas tanah dan jumlah individu, semakin memburuknya bentuk pola pemilikan atas tanah
2. Meningkatnya baik jenis pengangguran terselubung maupun terbuka serta berlakunya upah yang rendah. Selain itu juga meningkatnya jumlah “*kaum proletar*” di kalangan petani
3. Semakin kuatnya kekuasaan birokrasi negara yang bersifat nepotistik dan feodal dan makin meluasnya korupsi dalam birokrasi.
4. Membesarnya kekuasaan golongan minoritas termasuk orang asing di bidang ekonomi khususnya perdagangan dan penanaman modal.
5. Adanya dualisme sosial, ekonomi dan teknologi.

Menurut Bambang Sudibyo, substansi permasalahan kemiskinan merupakan kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan dan pendidikan dasar. Sementara itu, substansi kesenjangan merupakan ketidakmerataan terhadap sumber daya ekonomi.⁶ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa masalah kesenjangan berkaitan erat dengan masalah kemiskinan.

⁵ *Ibid.*, hal.2

⁶ *Substansi Kemiskinan dan Kesenjangan* dalam M. Amien Rais, *Kemiskinan dan Kesenjangan di*

Pada umumnya, terdapat dua kondisi yang dapat menyebabkan kemiskinan, yaitu kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain karena keterbatasan sumber daya alam, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Sedangkan kemiskinan buatan terjadi karena lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat membuat sebagian besar anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana dan prasarana ekonomi serta berbagai fasilitas lainnya yang tersedia sehingga menyebabkan masyarakat tersebut tetap miskin. Maka dari itu, kebanyakan pakar ekonomi sering mengkritik kebijakan pemerintah yang hanya terfokus pada pertumbuhan ekonomi dan mengabaikan pemerataan ekonomi.

Kemiskinan dan ketidakadilan di Indonesia pada umumnya merupakan gejala yang telah lama dirasakan yaitu sejak akhir abad ke-19 atau pada permulaan abad ke-20⁷. Pada tahun 1905, pemerintah Kolonial Belanda telah menyadari gejala kemiskinan yang terjadi di antara penduduk Jawa. Kemudian pemerintah Kolonial Belanda menanggapi permasalahan tersebut dengan membentuk Komisi Penyelidikan (*Mindere Welvaarts Commissie*) yang bertugas untuk mengadakan penelitian terhadap fenomena "*kemakmuran yang berkurang*" sebagai upaya untuk melihat secara langsung kemiskinan tersebut. Pada saat itu yang dianggap sebagai penyebab kemiskinan adalah adanya kebijakan "*Cultur Stelsel*" serta penerapan "*Agrarische Wet*" atau pembukaan Hindia-Belanda untuk modal swasta terhadap kehidupan masyarakat bawah yang gejalanya antara lain ditandai oleh adanya bencana kelaparan

⁷ Rukmadi Warsito, *Ketidakadilan, Kemiskinan dan Birokrasi di Indonesia*, dalam Johannes

yang terjadi di berbagai daerah di Jawa, yaitu Jepara pada tahun 1852, Demak pada tahun 1849, Grobogan pada tahun 1850 dan Cirebon pada tahun 1844 serta 1846.⁸

Gejala kemiskinan tersebut ternyata tidak dapat dihapuskan hanya dengan politik etis atau politik balas budi yang dilaksanakan oleh pemerintah Kolonial Belanda. Dengan adanya politik etis tersebut, justru menyebabkan kemiskinan semakin bertambah luas seiring dengan munculnya krisis "*Malaise*", pendudukan Jepang serta beberapa akibat dari perang kemerdekaan.⁹ Pada tahun 1950, Indonesia merupakan Republik kaum miskin. Bung Karno sendiri menyebutnya dengan "*een koeli onder de naties, een van natie van koeli*" (setingkat kuli di lingkungan bangsa dan bangsa yang terdiri dari kuli).

Kemiskinan sebagai gejala umum dalam masyarakat, terutama di negara Dunia Ketiga seperti Indonesia dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :¹⁰

1. Penghisapan pada masa kolonial, yaitu pengangkutan sumber daya alam Indonesia ke Belanda melalui "*Cultur Stelsel*" maupun penghisapan sektor tradisional oleh sektor modern dalam ekonomi dualistik
2. Moral "*keselarasan*" masyarakat Jawa yang mengakibatkan terjadinya involusi dan pemiskinan bersama
3. Nilai tukar yang tidak berimbang baik antara kota dengan desa maupun antarnegara berkembang dengan negara maju.

⁸ *Satu Abad Perubahan Sosial dan Ekonomi di Pantai Utara Jawa*, Kompas, 23 Agustus 1992, hal. 14

⁹ Rukmadi Warsito, *Op.Cit.*, hal. 99

¹⁰ *Ibid.*, hal. 100

Dari berbagai sebab tersebut, birokrasi mempunyai peran yang penting karena merupakan lembaga yang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang dapat menimbulkan ketidakadilan yang selanjutnya secara langsung mempengaruhi dan memperparah kemiskinan di Indonesia.¹¹

Selain itu, perubahan struktural yang semu mengakibatkan sektor pertanian diharuskan untuk menampung tenaga kerja dalam jumlah yang relatif masih besar dibandingkan dengan penurunan kontribusi produksinya. Namun sebaliknya, sektor industri yang mengalami pertumbuhan yang sangat cepat cenderung tidak mampu meningkatkan kesempatan kerja yang sebanding.¹² Hal tersebut menimbulkan ketimpangan pendapatan antara masyarakat di sektor pertanian dengan di sektor industri yang pada akhirnya menimbulkan kesenjangan antara pedesaan dan perkotaan karena sebagaimana kita ketahui bahwa sektor industri pada umumnya berpusat di daerah perkotaan, sedangkan sektor pertanian berpusat di pedesaan. Adanya perbedaan tersebut mengakibatkan kesenjangan pendapatan antara pedesaan dan perkotaan.

Kesenjangan antara pedesaan dengan perkotaan disebabkan karena sikap pemerintah yang ingin mengejar ketertinggalan dan ingin menyetarakan Indonesia secara cepat dengan negara-negara maju. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan industri berat di Indonesia menjadi fokus utama dari proses

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

meliputi pemerataan kebutuhan pokok rakyat, kesempatan pendidikan dan kesehatan, pembagian pendapatan, kesempatan kerja, kesempatan berusaha, berpartisipasi dalam pembangunan, penyebaran pembangunan dan kesempatan memperoleh keadilan. Selanjutnya pada Repelita VI, pemerintah telah melaksanakan program khusus, yaitu program Inpres Desa Terpadu (IDT). Upaya pemerintah dalam mengatasi kesenjangan telah dilaksanakan dengan mengembangkan golongan ekonomi lemah, unit usaha kecil dan koperasi. Upaya yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, diantaranya dengan menyediakan Kredit Usaha Tani (KUT), menyisihkan 5 % dari keuntungan BUMN untuk membantu golongan ekonomi lemah, mengharuskan perbankan menyalurkan kredit kepada pengusaha kecil sebesar 20 % dari total kredit yang disalurkan dan menghimbau perusahaan swasta untuk membagikan saham kepada koperasi.¹³ Namun demikian, berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut tampaknya belum sepenuhnya dapat menanggulangi secara tuntas masalah kemiskinan dan kesenjangan yang terjadi di Indonesia. Upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan merupakan agenda yang penting untuk dikaji dan dibahas lebih mendalam.

Meskipun keberhasilan yang ditunjukkan dalam Repelita I menunjukkan hasil yang memuaskan dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, namun jumlah penduduk miskin di Indonesia masih tergolong tinggi.

¹³ Hamonangan Ritonga, *Mengapa Kemiskinan di Indonesia Menjadi Masalah Berkelanjutan?* www.unisa.ac.id/portal/portal.php?acid=2&acid=10_1011_2004

Perhatian pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan pada era reformasi tampak lebih besar setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1998. Meskipun demikian, berdasarkan perhitungan BPS melalui Survey Sosial dan Ekonomi Nasional (SUSENAS), penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan pada tahun 2001 masih tetap tinggi, yaitu sebesar 18,4 %. Angka tersebut mengindikasikan bahwa program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah belum dapat mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia. Kegagalan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan tersebut, pada dasarnya disebabkan oleh dua faktor penting, yaitu : pertama, program-program penanggulangan kemiskinan tersebut cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin yang antara lain berupa penyaluran beras untuk penduduk miskin dan adanya program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Upaya tersebut mengalami kesulitan dalam penyelesaian masalah kemiskinan karena pada umumnya sifat bantuan tersebut tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan. Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku penduduk yang miskin. Program bantuan untuk penduduk miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Selain itu, program-program bantuan sosial tersebut dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya. Alangkah baiknya apabila dana-dana bantuan tersebut disalurkan untuk peningkatan kualitas Sumber Daya

biaya pengobatan di Rumah Sakit Umum dan Puskesmas. Selain itu, upaya tersebut harus berkaitan pula dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pembagian peran yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, kerjasama di antara semua pihak dan pemberdayaan masyarakat miskin.

Faktor kedua yang menjadi penyebab kegagalan program penanggulangan kemiskinan yaitu kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang tentu saja penyebabnya berbeda-beda secara lokal.

Program urbanisasi yang telah dijalankan juga telah salah arah karena seharusnya pembangunan dimulai di pedesaan, bukan sebaliknya dilakukan mulai dari daerah perkotaan. Lapangan pekerjaan justru harus diperluas di pedesaan karena sebagaimana kita ketahui bahwa di pedesaan jarang menyediakan lapangan pekerjaan atau bahkan tidak ada. Kalaupun ada lapangan pekerjaan, namun tidak memberikan penghasilan yang layak. Kesempatan kerja di sektor primer yang menggunakan sumber daya alam tidak harus menggunakan modal besar. Namun yang dibutuhkan adalah jaminan keterkaitan dari segi produksi, pemasaran dan penggunaannya.¹⁴

Dalam pernyataan yang diberikan oleh Bank Dunia pada tanggal 22 Juni 1998, Bank Dunia memperkirakan bahwa sekitar 50 juta penduduk Indonesia akan kembali terpuruk ke lembah kemiskinan sebagai akibat dari kemarau panjang dan krisis

¹⁴ Baca Artikel *Atasi Kemiskinan, Kembalilah Menggarap Sektor Primer* yang disusun oleh Bayu Krisnamurti, Direktur Pusat Studi Pembangunan IPR, www.urbanpoor.or.id/web_lama 2001 hal 1

ekonomi. Oleh karena itu, Bank Dunia menghimbau kepada para donor internasional untuk memberikan dukungan kepada pemerintah Indonesia dalam mengupayakan penyediaan pangan, pelayanan kesehatan dan menanggulangi masalah anak-anak yang putus sekolah.¹⁵

Peran Bank Dunia dalam mengatasi masalah kemiskinan merupakan suatu perkembangan yang bagus.¹⁶ Berdasarkan misinya, Bank Dunia mempunyai program dalam penanggulangan kemiskinan di negara Dunia Ketiga sehingga Bank Dunia banyak membantu negara Dunia Ketiga berupa pemberian pinjaman dana untuk membiayai program penanggulangan kemiskinan. Bank Dunia mempunyai kerangka kerja dalam upaya mengurangi kemiskinan di negara Dunia Ketiga, yaitu melalui *The World Bank's Country Assistance Strategy*¹⁷ yang disusun oleh Bank Dunia untuk membantu pemerintah Dunia Ketiga dalam memberikan pengarahannya bagi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

Dalam kegiatan operasionalnya di Indonesia, Bank Dunia menyusun suatu kerangka kerja untuk mengurangi kemiskinan melalui *The World Bank's Country Assistance Strategy for Indonesia*. Bank Dunia melihat adanya upaya dari pemerintah Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan melalui suatu program yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat miskin, yaitu Program Pengembangan Kecamatan yang dilaksanakan pada tahun 1998-2002. Oleh karena

¹⁵ The World Bank, Public Information Centre, 1998

¹⁶ Bayu Krisnamurti, *Atasi Kemiskinan, Kembalilah Menggarap Sektor Primer*, Op.Cit., hal.3

¹⁷ Berdasarkan buku *A Guide to The World Bank*, 2003, hal.38. *The World Bank's Country Assistance Strategy* merupakan suatu agenda Bank Dunia untuk membantu pemerintah suatu negara dalam

itu, Bank Dunia mendukung program tersebut dan sebagai salah satu bentuk implementasi dari *The World Bank's Country Assistance Strategy*, Bank Dunia memberikan kontribusinya dalam Program Pengembangan Kecamatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia sebagai upaya untuk mengatasi kemiskinan di pedesaan. Dalam program tersebut, Bank Dunia memberikan pinjaman kepada pemerintah Indonesia sebesar US \$ 273 juta. Dengan demikian, Indonesia sebagai salah satu negara anggota Bank Dunia memperoleh bantuan dari Bank Dunia untuk mengatasi masalah kemiskinan di daerah pedesaan. Selain dilaksanakan di Indonesia, Bank Dunia juga telah melaksanakan program serupa di berbagai negara, seperti Filipina, Bangladesh, India, Equador, Kolombia, Rumania, Bolivia, Albania, Mesir dan Uganda.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang menjadi fokus penelitian, sebagai berikut :

Bagaimana peran Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia untuk mengatasi kemiskinan di pedesaan?

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Dalam rangka membantu menjelaskan peran Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan, penulis menggunakan konsep yang mendukung penelitian mengenai peran Bank Dunia tersebut yaitu konsep peranan dan konsep pembangunan masyarakat.

1. Konsep Peranan (*Role*)

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep peranan untuk menjelaskan peran Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1998-2002 sebagai upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan, terutama di daerah pedesaan.

Menurut Jack C. Plano, konsep peranan (*role*) merupakan :

Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.¹⁸

Sementara itu, peranan politik adalah perilaku yang diharapkan dari pemegang posisi, seperti pembuat Undang-undang, pemimpin partai, pemilih atau revolusioner, berkenaan dengan pengambilan dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang sah bagi masyarakat.

Harapan masyarakat yang membatasi peranan tertentu sangat sering menggeneralisir sehingga pemegang peranan dapat memilih dengan leluasa bentuk perilaku tertentu. Penentuan peranan dipengaruhi oleh persepsi pemegang peran terhadap harapan orang lain atas peranannya, tafsirannya sendiri atas peranan

¹⁸ Jack C.Plano, Robert E. Riggs, Helenan S. Robin, *Kamus Analisa Politik*, PT. Raja Grafindo

tersebut, kepekaan terhadap tuntutan tumbuhnya penentu peran yang khas karena situasi dan kemampuan serta kecakapannya dalam menanggapi masalah.

Dalam penelitian ini, Bank Dunia dianggap sebagai pemegang posisi yang dapat menentukan peraturan-peraturan, pengambilan keputusan dan pengarahannya kebijakan bagi negara-negara yang diberikan bantuan oleh Bank Dunia. Pada awal berdirinya, Bank Dunia membantu negara-negara di Eropa dalam memperbaiki kembali perekonomian akibat Perang Dunia. Pada saat ini, Bank Dunia melibatkan diri dalam permasalahan yang dihadapi oleh negara-negara Dunia Ketiga sehingga Bank Dunia mulai memberikan bantuan kepada negara-negara Dunia Ketiga. Sebagai contoh, Bank Dunia pernah membantu dalam proses restrukturisasi ekonomi di Indonesia pada tahun 2000. Bantuan yang diberikan oleh Bank Dunia tersebut merupakan peran yang dijalankan oleh Bank Dunia. Selain itu, Bank Dunia juga memberikan bantuan dalam bidang sosial. Salah satu realisasi pemberian bantuan dalam bidang sosial tersebut yaitu Bank Dunia membantu pemerintah Indonesia dalam Program Pengembangan Kecamatan. Bantuan dari Bank Dunia tersebut merupakan peran yang dijalankan oleh Bank Dunia di Indonesia (suatu perilaku yang diharapkan oleh pemerintah Indonesia). Dalam kegiatan operasionalnya di Indonesia, Bank Dunia menyusun kebijakannya dalam *The World Bank's Country Assistance Strategy*.¹⁹ Sebagai bentuk realisasi dari kebijakan tersebut, Bank Dunia memberikan pengarahannya

¹⁹ Berdasarkan *A Guide to The World Bank*, 2003, hal.38, *The World Bank Country Assistance Strategy* merupakan suatu agenda yang disusun oleh Bank Dunia secara berkala yang memuat panduan tentang kebijakan-kebijakan Bank Dunia yang dapat dijadikan arahan bagi pemerintah suatu negara dalam menyusun program-program ekonomi, sosial, politik yang dijalankan oleh suatu negara.

kepada pemerintah Indonesia. Dalam hal ini, berarti Bank Dunia memberikan pengarahan dalam menentukan strategi penanggulangan kemiskinan, yaitu strategi dalam Program Pengembangan Kecamatan. Selain itu, melalui *Project Appraisal Report*,²⁰ Bank Dunia mengadakan pengawasan terhadap Program Pengembangan Kecamatan.

Dari uraian tersebut, berarti Bank Dunia dipandang sebagai penentu peran dalam Program Pengembangan Kecamatan. Harapan pemerintah Indonesia dengan adanya perilaku Bank Dunia tersebut dapat membantu dalam menanggulangi masalah kemiskinan. Sebagai pemegang peran, Bank Dunia menjalankan peranannya dalam Program Pengembangan Kecamatan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Sehingga dengan demikian, peran Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan diharapkan oleh pemerintah Indonesia untuk dapat mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia.

2. Konsep Pembangunan Masyarakat (*Community Development*)

Dalam penelitian ini, penulis juga menggunakan konsep pembangunan masyarakat untuk menjelaskan Program Pengembangan Kecamatan. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai :

Gerakan untuk memajukan kehidupan yang lebih baik bagi seluruh masyarakat dengan partisipasi aktif dari masyarakat sendiri atas inisiatif itu supaya memberi jawaban yang aktif atas gerakan tersebut.²¹

²⁰ *Project Appraisal Report* merupakan laporan penilaian perkembangan proyek yang sedang didanai oleh Bank Dunia. Dalam proyek Program Pengembangan Kecamatan, Bank Dunia memberikan pengawasan pada saat pelaksanaan program dan juga setelah berakhirnya program.

²¹ Anonim, *Ensiklopedi Umum*, Kanisius, Yogyakarta, 1999, hal.234.

Bank Dunia mengartikan pembangunan masyarakat sebagai proses untuk mempersatukan usaha-usaha dari masyarakat dengan usaha-usaha dari pemerintah untuk memperbaiki keadaan sosial, ekonomi dan budaya dari masyarakat untuk mengadakan integrasi masyarakat itu dengan kehidupan bangsa dan untuk memungkinkan masyarakat memberikan bagiannya secara aktif.

Proses-proses yang kompleks tersebut terdiri dari partisipasi masyarakat sendiri dalam usahanya untuk memperbaiki taraf hidupnya berdasarkan inisiatif seluas-luasnya dari masyarakat sendiri, adanya penyediaan usaha-usaha teknis dan usaha-usaha lain untuk merangsang inisiatif, *self-help* dan gotong royong, serta membuat usaha-usaha tersebut lebih berdaya guna. Kedua unsur tersebut dituangkan ke dalam suatu program untuk mencapai perbaikan secara khusus.

Pembangunan masyarakat ini disusun, diorganisir dan dilaksanakan berdasarkan tiga macam program utama yang terdiri dari program integratif, adaptif dan integratif serta adaptif dan proyek. Program integratif mempunyai ruang lingkup nasional, menitikberatkan pembangunan dan usaha-usaha teknis, memberikan bantuan teknis dan keuangan secara luas. Biasanya pembangunan masyarakat ini ditempatkan dalam suatu kementerian, seperti kementerian dalam negeri, perekonomian maupun keuangan. Kebijakan tentang pembangunan masyarakat ditentukan oleh sebuah komite di tingkat kabinet yang diketuai oleh Presiden atau Perdana Menteri atau oleh komite interdepartemental yang diketuai oleh seorang pejabat yang bertanggung jawab terhadap kebijakan pembangunan masyarakat tersebut. Di tingkat desa,

... dan ...

setempat yang bertugas utama menyeragamkan usaha-usaha *self-help* dan untuk menghubungkan masyarakat desa dengan pemerintah. Bantuan keuangan diberikan untuk merangsang *self-help* dan untuk menyalurkan usaha *self-help* menuju tujuan yang telah digariskan. Dalam pelaksanaannya diadakan pula perubahan-perubahan dalam administrasi pemerintah. Cara-cara informal dipergunakan untuk merangsang pembangunan, koordinasi dan penyesuaian tujuan nasional.

Dalam penelitian ini, Program Pengembangan Kecamatan merupakan suatu program yang disusun, diorganisir dan dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi kemiskinan melalui pembangunan masyarakat. Program tersebut terdiri dari serangkaian proses yang ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dan juga memperbaiki kinerja pemerintah lokal. Proses-proses tersebut meliputi partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan, transparansi, swadaya masyarakat, adanya penyediaan usaha-usaha teknis yang dapat merangsang munculnya inisiatif masyarakat dalam menentukan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, kerjasama dan swadaya masyarakat. Dalam program tersebut, masyarakat diberikan kebebasan untuk berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan yang dilaksanakan, terlibat dalam setiap pengambilan keputusan sehingga hal tersebut dapat memunculkan inisiatif-inisiatif masyarakat.

Program Pengembangan Kecamatan merupakan suatu program integratif yang mempunyai ruang lingkup nasional, menitikberatkan pembangunan masyarakat,

... dan ...

Pembangunan masyarakat dalam Program Pengembangan Kecamatan tersebut ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri, khususnya Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Pengelola Program Pengembangan Kecamatan adalah Tim Koordinasi yang terdiri dari Tim Koordinasi Pusat (Deputi Regional dan Daerah, Bappenas), Ketua Tim Koordinasi PPK Daerah (Bappeda), Tim Koordinasi Kecamatan (Kepala Seksi PMD yang dibantu oleh staff PMD). Pengelola tersebut pada intinya bermaksud untuk menyeragamkan usaha-usaha *self-help* masyarakat dan untuk menghubungkan masyarakat desa dengan dinas -dinas pemerintah. Bantuan keuangan dari pemerintah (dana pinjaman dari Bank Dunia) disalurkan dalam Program Pengembangan Kecamatan untuk merangsang swadaya masyarakat dan untuk mencapai tujuan dalam upaya mengatasi kemiskinan.

Dengan demikian, Program Pengembangan Kecamatan merupakan program penanggulangan kemiskinan yang menitikberatkan pada pembangunan masyarakat.

F. Hipotesa

Dari uraian tersebut di atas, maka penulis dapat membuat hipotesa sebagai berikut: Peran Bank Dunia dalam "Program Pengembangan Kecamatan" merupakan diversifikasi lembaga internasional dalam pembangunan masyarakat lokal.

G. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis memberikan batasan waktu pembahasan supaya dapat lebih memfokuskan materi yang dibahas sehingga dapat lebih mempertajam proses penganalisaan. Oleh karena itu, penulis membatasi pembahasan dari tahun 1998 sampai dengan 2002 dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Pada tahun 1998 merupakan tahun pertama pelaksanaan program bantuan PPK tahap I dimana Indonesia pada saat itu mengalami krisis multidimensi dan pada saat itu Indonesia memasuki era reformasi setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto.
2. Pada tahun 2002 merupakan tahun berakhirnya pelaksanaan program PPK tahap I. Selanjutnya PPK tahap II dan III terus berlangsung sampai tahun 2005.
3. Penelitian ini lebih difokuskan pada Program Pengembangan Kecamatan sebagai upaya pemerintah dalam menanggulangi masalah kemiskinan dengan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat.
4. Dalam penelitian ini, tolok ukur kemiskinan yang digunakan yaitu berdasarkan penghitungan yang ditentukan oleh BPS, konsumsi kalori perhari ditambah pengeluaran per kapita per hari (2100/kapita/hari)

H. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian dan pengumpulan data.

1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskripsi analisis yaitu dengan cara menguraikan dan menggambarkan fenomena berdasarkan hasil pengamatan data yang diperoleh dan juga hasil wawancara yang kemudian diaplikasikan sebagai penginterpretasian situasi dan kondisi pada masa yang akan datang. Dalam penelitian ini, penulis berusaha menggambarkan apa peran Bank Dunia dalam "Program Pengembangan Kecamatan" sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi masalah kemiskinan di pedesaan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis juga menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data primer melalui teknik wawancara dengan pihak Unit Informasi Edukasi dan Komunikasi PPK di Jalan Raya Pejaten No.2, Jakarta Selatan.
- b. Pengumpulan data sekunder melalui studi pustaka dengan mengumpulkan beberapa teori dan konsep yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini, seperti: buku-buku, laporan-laporan, artikel, dan dokumen yang diperoleh juga dari internet.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis membagi pembahasan materi ke dalam lima bagian yang tertulis dalam bab dan selanjutnya akan dibahas dalam sub bab. Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

Bab I yang berisi pendahuluan, meliputi alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II yang berisi gambaran tentang Program Pengembangan Kecamatan, meliputi latar belakang program, tujuan program, sasaran program, prinsip-prinsip utama program, fokus dan ruang lingkup program, pengelolaan program, pemilihan lokasi program dan alur kegiatan program.

Bab III yang berisi tentang gambaran umum Bank Dunia, meliputi latar belakang berdirinya, struktur organisasi dan kegiatan, lembaga-lembaga dalam Bank Dunia, strategi dalam mengatasi kemiskinan dan keterlibatan dalam mengatasi kemiskinan di negara dunia ketiga.

Bab IV yang berisi pembahasan tentang Peran Bank Dunia dalam Program Pengembangan Kecamatan, meliputi latar belakang peran, peran yang dijalankan dan evaluasi peran Bank Dunia dalam PPK.

Bab V yang berisi tentang kesimpulan yang diambil berdasarkan pembahasan pada