

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Bank Dunia sebagai bank internasional mulai didirikan pertama kali sejak tahun 1922 di Genoa, Italia. Sebagaimana tercatat dalam sebuah artikel mengenai, *Wolfowitz dan Bank Dunia*,¹ yang ditulis oleh Revrisond Baswir, bank ini awal pendiriannya dimotori oleh Menteri Keuangan Jerman, Walter Rathenau. Pada saat itu gagasan baik ini justru menerima kegagalan oleh sebab adanya intervensi negara Amerika Serikat yang saat itu menjadi kekuatan ekonomi utama. AS tidak tertarik dengan gagasan Rathenau.

Dua puluh tahun kemudian muncul lagi gagasan serupa, tepatnya menjelang terselenggaranya Konferensi Bretton Woods di New Hampshire, Amerika, tahun 1944. Berbeda dengan dahulu, kini yang memotori adalah orang Amerika, yaitu Menteri Keuangan Amerika, Henry Morgenthau, melalui sebuah proposal yang diajukan oleh penasihat ekonomi internasional, Harry Dexter White. Bersamaan dengan munculnya proposal White, dengan dukungan pemerintah Inggris, John Maynard Keynes juga sedang bekerja menyusun sebuah proposal untuk membentuk lembaga kliring internasional, yang disebutnya sebagai *International Clearing Union*. Bahkan, pada Agustus 1942, Keynes sudah menginformasikan proposal pembentukan

¹ Revrisond Baswir, *Wolfowitz dan Bank Dunia*, http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=193897&kat_id=15&kat_id1=&kat_id2=, 2005.

lembaga kliring internasional itu kepada Amerika.

Ada sebuah hal yang menarik dari adanya perbedaan terhadap kedua proposal tersebut, proposal Keynes jauh lebih ambisius. Sebab, dalam lembaga kliring internasional yang diusulkannya, juga tercakup beberapa fungsi bank seperti diusulkan White. Hanya saja dalam hal ini proposal Keynes sama sekali tidak menyinggung soal pembangunan, konstruksi, dan investasi internasional. Gagasan mengenai ketiga hal yang terakhir ini, murni berasal dari White. Mulai saat itulah kemudian bersamaan dengan lembaga keuangan internasional lainnya (IMF/*International Monetary Fund*) Bank Dunia hadir di tengah-tengah lingkungan internasional. Lembaga keuangan multilateral yang pendiriannya diprakarsai oleh Amerika ini, lantas menjadi seperti sebuah lembaga “amal”, oleh sebab telah memberikan berbagai macam dana bantuan dan pinjaman terhadap negara-negara yang amat membutuhkan.

Bank Dunia yang awalnya dikenal dengan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD)² memiliki tujuan terutama adalah untuk membantu pelaksanaan pembangunan di negara-negara anggotanya, yaitu dengan menyediakan fasilitas pembiayaan bagi investasi-investasi yang bersifat produktif. Selain itu, Bank Dunia juga bertujuan untuk mendorong pertumbuhan perdagangan dan investasi secara internasional. Fasilitas pembiayaan Bank Dunia ini terkadang

² Istilah “Bank Dunia” atau “Bank” sebagaimana dijelaskan dalam paper *Kebijakan Pengamanan Bank Dunia* memiliki arti, Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (*International Bank for Reconstruction and Development* atau IBRD) dan Asosiasi Pembangunan Internasional (*International Development Assistance* IDA).

dibatasi peruntukannya bagi proyek-proyek pembangunan seperti pembangunan bendungan, jalan raya, pembangkit listrik, dan proyek-proyek sejenis lainnya. Ini tentu saja seirama dengan apa yang pernah William Conable (mantan Presiden Bank Dunia sebelumnya) nyatakan bahwa, "Lembaga kita adalah lembaga yang sangat besar dalam segala bentuk sumberdaya dan pengalaman. Tetapi hasil yang dicapainya tidak akan berarti apa-apa jika itu tidak bisa melihat pada dunia kita sendiri lewat kacamata masyarakat miskin, jika kita tidak bisa berbagi rasa pada harapan dan kekhawatiran mereka."

Kemudian, masih dalam tulisannya yang sama, Revrisond memberikan penjelasan bahwa, secara operasional pemberian pinjaman-pinjaman proyek tersebut akan dilakukan oleh Bank Dunia dengan menjamin investasi swasta. Ini erat kaitannya dengan kondisi permodalan Bank Dunia. Pada saat berdiri, dengan anggota 44 negara, modal Bank Dunia ditetapkan sebesar US\$ 10 miliar. Dari keseluruhan modal tersebut, hanya 20% yang tersedia secara tunai. Sisanya, sebesar 80%, akan dicantumkan sebagai "dana penjaminan."³

Terkait dengan munculnya bank internasional yang bertujuan terutama di bidang pembangunan (*development*) ini ternyata memiliki berbagai persoalan tersendiri, khususnya ketika ia dihubungkan dengan persoalan-persoalan kemiskinan yang terjadi di negara-negara berkembang. Di tengah arus maraknya modernisasi di segala bidang, rupanya telah memberikan gambaran baik dari sisi positif maupun

³ Revrisond Baswir, *ibid.*

negatif. Pembangunan sebagai salah satu agenda besar Bank Dunia secara tidak langsung lebih banyak menimbulkan berbagai patologi sosial seperti, penggusuran, polusi udara, pencemaran limbah industri, yang semuanya itu adalah efek negatif dari kurangnya perhatian terhadap masalah lingkungan.

Bank Dunia menjadi sebuah fakta lain yang dinilai negatif oleh berbagai kalangan, sebab selama bertahun-tahun Bank Dunia disinyalir meningkatkan kemiskinan dan ketidakstabilan. Laporan-laporan terbaru dari Kongres AS dan Parlemen Inggris, memberikan kecaman pedas terhadap tindakan-tindakan Bank Dunia. Kepala Ahli Ekonomi Bank Dunia, Joseph Stiglitz misalnya, sangat mengecam Bank Dunia atas perannya dalam krisis Asia. Di Indonesia, Bank Dunia dituding sebagai biang keladi kepanikan yang berbuntut pada krisis keuangan, setelah ia memaksa penutupan 16 bank dan membuat kesepakatan restrukturisasi besar-besaran yang mengakibatkan investor panik. Kendati sejak musim gugur 1999 Bank Dunia menempuh langkah pengurangan kemiskinan sebagai sasaran utama, masih perlu dicermati seberapa kuat daya penyembuhnya.

Menurut laporan staf Bank Dunia sendiri: "Sering didapati bahwa program-program (Bank Dunia) diikuti oleh meningkatnya inflasi dan anjloknya tingkat pertumbuhan". *Institut Pembangunan Luar Negeri (ODI)*, Inggris menyimpulkan bahwa program-program Bank Dunia mengandung 'pengaruh terbatas kepada pertumbuhan ekonomi,' 'mengurangi pendapatan riil,' 'gagal memicu arus modal masuk,' 'tidak begitu berdampak terhadap angka inflasi,' 'memangkas tingkat investasi,' 'berbiaya sosial besar,' dan 'menciptakan destabilisasi politik.'

Buruknya apresiasi terhadap lembaga “amal” ini diperparah lagi oleh adanya proses rapat tahunan atau persidangan-persidangan yang dilakukannya setiap tahun secara rutin. Dari setiap delegasi yang hadir pada rapat tahunan tersebut, para delegasi yang menjadi utusan, justru kedatangan lebih antusias pada pesta-pesta *cocktail*, makan siang yang berlimpah, tidur di tempat penginapan yang royal. Padahal total biaya yang dikeluarkan untuk tujuh ratus kegiatan-kegiatan sosial dalam menjamu para delegasi selama satu minggu itu diperkirakan mencapai US\$10 juta,⁴ jumlah sebesar itu bisa digunakan untuk misalnya, menanggulangi *Xerophthalmia* (penyakit kekurangan vitamin A) yang menyerang 500.000 anak-anak Afrika dan Asia yang justru bisa menjadikan mata mereka cacat penglihatan atau dengan kata lain buta selamanya. Hal ini jelas bertentangan sekali dengan idealisme yang dibangun struktur organisasi besar ini. Masih seperti apa yang diucap oleh Conable, “Tindakan kolektif untuk melawan kemiskinan di seluruh dunia adalah sebuah tujuan yang mempersatukan kita hari ini. Oleh sebab itu marilah kita mempersembahkan kembali diri kita untuk mengejar cita-cita mulia itu.” Sebuah cita-cita yang semakin *jauh panggang dari api*, demikian pepatah mengungkapkan.

Dengan uraian seperti yang dikemukakan di atas, maka alasan penulis memilih judul “Komitmen Bank Dunia di Bawah Kepemimpinan Wolfowitz terhadap Masalah Kemiskinan di Indonesia: (Studi Kasus: Masa Kepemimpinan Paul D. Wolfowitz 2005-2006)” adalah, sebagaimana tertera berikut:

⁴ Washington Post, 28 September 1986, dalam Graham Hancock, *Dewa-Dewa Pencipta Kemiskinan: Kekuasaan, Prestise, dan Korupsi Bisnis Bantuan Internasional*, Jogjakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas (CPRC), 2005, Halaman 84.

1. Kepentingan Bank Dunia yang meliputi,
 - a. Besarnya prioritas penanggulangan masalah korupsi dan *good governance*.
 - b. Keprihatinan atas beban utang Indonesia yang semakin besar setiap tahunnya.
2. Penilaian negatif oleh berbagai kalangan terhadap proses kepemimpinan Paul D. Wolfowitz dalam mengendalikan eksistensi Bank Dunia periode saat ini. Terutama diakibatkan oleh, Wolfowitz dinilai "kurang" memahami dalam urusan kebijakan (pinjaman) untuk pembangunan. Di samping egosentrisme Wolfowitz, ia menekankan akan memerankan sendiri fokus "misi agung" Bank Dunia sebagai lembaga yang memerangi kemiskinan global di garis terdepan. Di bawah Wolfowitz, Bank Dunia dengan agenda pemberian pinjamannya, akan dimanfaatkan untuk memaksakan demokrasi dan reformasi di negara penerima bantuan Bank Dunia, meskipun harus mengorbankan kesejahteraan negara-negara berkembang.

Semua alasan ini selanjutnya akan dijabarkan secara komprehensif pada bab-bab berikutnya berdasarkan sumber data dan fakta yang relevan dan valid.

B. Tujuan Penelitian

Ada beberapa hal yang penulis harapkan dari penelitian ini, di antaranya seperti terurai di bawah ini:

1. Memberikan pandangan lain terhadap analisis di seputar lingkungan ekonomi-politik global khususnya terkait dengan perkembangan Bank Dunia saat ini.

2. Menjelaskan bagaimana pengaruh Wolfowitz setelah dirinya menjabat sebagai Presiden Bank Dunia yang baru, dalam proses kepemimpinannya.
3. Menjelaskan sejauh mana upaya yang telah dilakukan Bank Dunia dalam memberikan bantuannya sekaligus transparansinya terhadap publik (khususnya bagi negara donor, Indonesia).
4. Mengkaji secara intensif problematika kebijakan yang dikeluarkan oleh Paul D. Wolfowitz dalam memimpin Bank Dunia terhadap perkembangan ekonomi di Indonesia.
5. Memberikan penjelasan tentang faktor-faktor yang turut mempengaruhi proses keberlangsungan agenda penyaluran bantuan dana yang diprogramkan oleh Bank Dunia.
6. Membangun kesadaran konstruktif terhadap penulis dan para mahasiswa atau para pembaca secara luas terhadap penilaian akan peran, perkembangan, hambatan-hambatan, dan strategi yang dimiliki oleh Wolfowitz serta Bank Dunia sendiri.

C. Latar Belakang

Wakil Menteri Pertahanan Amerika Serikat (AS), Paul Wolfowitz, salah satu arsitektur yang paling tidak populer dalam sejarah AS, terpilih sebagai presiden Bank Dunia yang merupakan agen pembangunan terbesar di dunia. Nominasinya menimbulkan kemarahan di antara berbagai kelompok-kelompok pembangunan yang menyalahkan Wolfowitz sebagai orang yang bertanggung jawab untuk

mempromosikan unilateralisme dan militerisme dalam kebijakan luar negeri AS. Wolfowitz juga disalahkan untuk terlibat dalam penawaran kontrak atas rekonstruksi di Irak.

Pemilihan Wolfowitz terjadi setelah Presiden Amerika Serikat (AS), George W. Bush, mengajukan nominasinya pada pertengahan bulan Maret 2000 yang lalu. Pada konferensi pers yang diadakan pada tanggal 16 Maret, Bush menyatakan bahwa dia telah menghubungi beberapa kepala negara dan menjelaskan kepada mereka mengapa Wolfowitz merupakan kandidat yang tepat untuk memimpin Bank Dunia. Selain itu, Bush juga berusaha menggambarkan Wolfowitz, 62 tahun, sebagai seorang diplomat yang terampil berkenaan dengan posisinya pada Departemen Negara dan jabatannya sebagai Duta Besar AS untuk Indonesia pada tahun 1980-an. Presiden AS juga menyatakan Wolfowitz sangat berkomitmen terhadap pembangunan.

Secara tradisi, presiden Bank Dunia adalah warga negara dan berdomisili di AS mengingat negara adidaya tersebut merupakan pemegang saham terbesar pada institusi internasional ini. Nominasi Wolfowitz harus melewati proses rutin pengambilan suara dari para direktur eksekutif Bank Dunia.

Sebelum mengambil jabatan sebagai orang nomor dua di Pentagon, Wolfowitz menghabiskan waktu selama tujuh tahun sebagai dekan dan profesor Hubungan Internasional di Paul H. Nitze School of Advance International studies pada Universitas John Hopkins. Banyak kelompok-kelompok dan pemerhati masalah pembangunan menyatakan keterkejutan mereka akan nominasi Wolfowitz sebagai presiden Bank Dunia. Dalam pernyataannya. Jaringan Sungai-sungai

Internasional/IRN (*International Rivers Network*), satu lembaga swadaya masyarakat (LSM) berbasis di California menyatakan bahwa, dukungan yang diberikan Wolfowitz terhadap Perang Irak merupakan penghinaan terhadap hukum internasional dan pendekatan multilateral untuk mengatasi konflik. Dukungan Wolfowitz terhadap Perang Irak tentunya tak memungkinkan dirinya dinominasikan menjadi presiden Bank Dunia.

Beberapa pengamat masyarakat madani memperkirakan adanya fase baru akan terjadinya konfrontasi antara gerakan keadilan sosial global dan salah satu simbol dari dominasi AS dan Eropa, Bank Dunia. Menurut Peter Boshard, Direktur Kebijakan IRN, Wolfowitz tak pernah sedikitpun menunjukkan ketertarikannya terhadap penghapusan kemiskinan, perlindungan lingkungan, dan hak-hak asasi manusia (HAM). Nominasinya sebagai presiden Bank Dunia tentunya merupakan pukulan bagi mereka yang prihatin terhadap masalah soal dan lingkungan di Bank Dunia, serta dapat menyulut era baru bagi terjadinya konflik antara Bank Dunia dan Masyarakat Madani.

Yang perlu diketahui adalah bahwa Wolfowitz merupakan orang yang paling bertanggung jawab atas keputusan AS pada tahun 2003 lalu untuk melibatkan perusahaan-perusahaan yang bukan dari AS untuk bersaing memenangkan tender kontrak atas konstruksi Irak. Keputusan tersebut menimbulkan kemarahan internasional dan banyak negara yang menuduh tindakan AS menginvasi Irak dimotivasi oleh keserakahan ekonomi. Berbagai kontrak dan proyek rekonstruksi Irak sebenarnya juga menerima kritik atas adanya favoritisme, korupsi, dan kecurangan.

Beberapa kelompok pengamat mengatakan bahwa jutaan dolar telah terbuang sebagai hasil dari korupsi yang dilakukan oleh para kontraktor dan minimnya kontrol dari pemerintah. Wolfowitz juga seorang arsitektur dari berbagai kebijakan paska-invasi di Irak, termasuk dalam masalah privatisasi, deregulasi, dan penjualan sektor jasa sosial dan barang-barang publik, serta rencana untuk memotong subsidi yang membantu kehidupan jutaan rakyat Irak. Pemaparan yang agak panjang ini menandakan akan adanya pergeseran perhatian ekonomi dari pihak Bank Dunia terhadap negara-negara Dunia Ketiga tatkala Wolfowitz terpilih menjadi Presiden Bank Dunia.

D. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang permasalahan di atas, maka muncul rumusan masalah sebagai berikut:

Mengapa komitmen Bank Dunia terhadap kemiskinan yang terdapat di Indonesia mengalami penurunan pada masa kepemimpinan Paul D. Wolfowitz?

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Permasalahan yang dipaparkan di atas akan dikaji lewat beberapa teori, antara lain Teori Peranan, Teori Kepemimpinan, Konsep Kemiskinan dan Indikator Kemiskinan, dan Konsep Kekuasaan. Untuk mempermudah penjelasan pendekatan teori-teori yang digunakan, penulis deskripsikan sebagaimana berikut,

Teori Peranan

Pada dasarnya teori ini dibangun atas asumsi relasional individu pelaku politik terhadap konteks sosial yang berlaku. Yang dimaksud dengan teori ini ialah adanya faktor di luar dari pribadi seorang pelaku politik, bisa berupa lingkungan, institusi atau negara lain, orang lain, dan lain sebagainya. Seseorang bisa saja memiliki sikap yang berbeda ketika ia menjabat sebagai seorang gubernur daripada dengan keadaan dirinya pada saat belum menjadi seperti apa yang disebutkan. Dalam berbagai kebijakan seorang yang tadinya memiliki sikap aktif dan provokatif berubah menjadi pasif dan pragmatis. Mengapa? Sebab kondisi ruang dan waktu yang dia alami adalah benar-benar memerlukan tuntutan yang harus dijalankan olehnya atas dasar -- kebutuhan--, misalnya, Wolfowitz yang memimpin Bank Dunia saat ini tentunya akan berparadigma lain ketika menjabat seorang pimpinan teratas institusi tersebut, dikarenakan munculnya tuntutan George W. Bush. Tuntutan presiden Amerika Serikat tersebut bisa saja mempengaruhi Wolfowitz untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan yang cenderung mengedepankan kepentingan dalam negerinya, daripada ketika ia masih menjabat sebagai Menteri Pertahanan di masa sebelumnya. Dia akan menjadi ekonom ketimbang militeris dan harus mengerti kondisi tuntutan negara-negara lain, tidak sekadar megedepankan tindakan represif.

Seperti yang diungkapkan seorang teoritis ini (John Whalke), teori ini memiliki kegunaan tersendiri bagi analisa politik. Di samping mendeskripsikan tentang kontekstualisasi personal yang menjalankan peran-peran tertentu, juga mampu menjelaskan institusi secara *behavioral* (perilaku). Bagian kedua ini menguraikan

bahwa suatu institusi tiada lain merupakan bangunan yang ditopang oleh komponen-komponen struktur yang ada di dalamnya, yakni perilaku. Institusi tak lain ditafsirkan sebagai serangkaian peran yang saling berkaitan, fungsinya tentu saja untuk mengorganisasikan dan mengkoordinasikan perilaku orang-orang yang ada di dalamnya demi mencapai suatu tujuan.

Suatu peranan terbentuk dari adanya harapan (*expectation*), di mana seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga akan berperilaku tertentu pula. Artinya seperti yang terdapat di dalam lembaga keuangan, orang-orang yang bekerja di dalamnya diharapkan mampu melaksanakan segala aturan-aturan ataupun 'tradisi' yang senantiasa berlangsung di dalamnya. Baik itu harapan yang berasal dari orang lain, maupun harapan diri sendiri.⁵

Teori Kepemimpinan

Selain teori di atas, yang dijadikan sebagai landasan analisis dalam penulisan ini ialah Teori Kepemimpinan.

Berbicara mengenai kepemimpinan, tentu akan dijumpai banyak penjelasan dari berbagai macam teoritis. Hal ini menjadikan simbol bahwa pada dasarnya pandangan mengenai seorang pemimpin berbeda-beda. Begitupun halnya dalam kepemimpinan. Studi ini dengan tegas memfokuskan pada pengkajian mengenai pola kepemimpinan yang telah, sedang, dan akan dijalankan Presiden Bank Dunia Paul D. Wolfowitz

⁵ Lihat Alan Isaak, *Scope and Methods of Political Science*, dalam Mochtar Mas'ood, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisis*. Jogjakarta: PAU-UGM, Halaman 45.

sebab salah satu syarat Bergeraknya sebuah organisasi ialah manakala di dalamnya terdapat model kepemimpinan khas yang dimiliki oleh setiap pribadi seseorang.

Pengertian kepemimpinan mengacu pada suatu kemampuan yang melekat pada diri seorang pemimpin. "Pemimpin" sebagai kata dasar pembentuk dari kata "kepemimpinan" memiliki arti tersendiri. Oleh karena itu pengertian antara pemimpin dan kepemimpinan yang merupakan teori integral, dalam hal ini dijadikan terpisah.

A. Pengertian Pemimpin

Pemimpin seperti yang diulas oleh Fiedler⁶ diartikan sebagai seseorang yang mengarahkan dan mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas yang ada dalam tugas-tugas kelompok. Sedangkan Cahyono⁷ dalam bukunya, *Psikologi Kepemimpinan*, menjelaskan, yang dimaksud dengan pemimpin adalah seorang anggota kelompok yang paling berpengaruh terhadap aktivitas kelompoknya dan memainkan peranan penting dalam merumuskan atau mencapai tujuan-tujuan kelompoknya. Seorang pemimpin dalam hal ini merupakan penyalur bagi pikiran, tindakan, dan kegiatan yang mempengaruhi dalam melaksanakan pekerjaan-pekerjaan. Hal ini berarti bahwa pemimpin selalu meliputi sejumlah besar masalah kekuasaan.

Kekuasaan seorang pemimpin bersumber dari kemampuannya untuk mempengaruhi orang lain karena sifat-sifat dan sikapnya, luas pengetahuannya, pandai berkomunikasi dalam hubungan-hubungan interpersonal. Sedangkan

⁶ Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: Mc. Graw-Hill Book Company, 1967. Halaman 150.

⁷ Cahyono, *Psikologi Kepemimpinan*, Surabaya: Usaha Nasional, 1984, Halaman 17.

kekuasaan dari status atau kedudukannya dalam struktur organisasi dan otoritas yang dimiliki bersifat formal. Setidaknya dari paparan di atas, pemimpin dalam hal ini bisa diartikan sebagai seorang yang memiliki kecakapan khusus sehingga memiliki kekuasaan, kewibawaan dalam mengarahkan dan membimbing bawahannya untuk mendapatkan pengakuan serta dukungan dari bawahan ke arah pencapaian tujuan tertentu. Jadi pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kelebihan dalam hal kemampuan untuk mempengaruhi dan menggerakkan bawahannya.

A. Pengertian Kepemimpinan

Menurut Hadi Poerwono⁸, kepemimpinan adalah kemampuan dalam mengkoordinasikan dan menjalin hubungan antar-manusia, sifat-sifat, gejala kejiwaan manusia, serta kebutuhan-kebutuhan manusia sehingga mendorong seseorang untuk melaksanakan tugas-tugasnya dengan hasil yang setinggi-tingginya.

Berbeda dengan Poerwono, Chris Lowney dalam bukunya *Heroic Leadership: Best Practices from a 450-Year-Old Company That Changed the World*,⁹ pernah menyimpulkan hasil analisisnya tentang organisasi Jesuit sebagai organisasi paling sukses dan bisa bertahan selama 465 tahun bahwa, di balik sukses Jesuit terdapat empat pilar kepemimpinan yang diterapkan yakni, *self-awareness, ingenuity, love, dan heroisme*. Dengan model kepemimpinan yang disebut sebagai *corporate*

⁸ Poerwono Hadi, *Tata Personalia*, Bandung: Djambatan, (Cet. Kelima), 1982, Halaman 40.

⁹ Chris Lowney, *Heroic Leadership: Best Practices from a 450-Year-Old Company That Changed the World*, United States: Loyola Press, 2003, (ed. Terj.: Alfons Taryadi, *Kepemimpinan Terbaik: Sebuah Perusahaan Berumur 450 Tahun yang Mengubah Dunia*, Gramedia Pustaka Utama).

culture ini, organisasi berjalan bukan berdasarkan atau tidak terletak pada komando dari orang yang duduk di puncak perusahaan. Sistem komando terpusat justru memiliki persoalan dengan sulitnya mengontrol cabang-cabang yang begitu banyak dan tersebar dengan jarak yang berjauhan. Kepemimpinan, dalam pandangan Lowney, justru terletak pada setiap perorangan yang berada di dalam sebuah organisasi. Teori kepemimpinan baku, yang lebih kurang merujuk pada keberadaan seorang pemimpin puncak untuk mempengaruhi orang lain atau untuk melakukan sesuatu, justru dia buang jauh-jauh.

Setiap orang di Jesuit memiliki *self-awareness* (kesadaran diri sendiri), yang mengerti kekuatan, kelemahan, memiliki nilai-nilai, dan pandangan tersendiri. Personel Jesuit juga memiliki *ingenuity*, yakni kemauan berinovasi dengan keyakinan dan mau menyesuaikan dengan perubahan dunia. Personel Jesuit juga memiliki *love*, yang mendorong seseorang berinteraksi dengan pihak lain dengan tingkah laku positif yang juga bisa membuka potensi pihak lain. Personel Jesuit juga memiliki *heroism*, mengoptimalkan potensi diri sendiri dan potensi orang lain dengan dasar ambisi heroik dan disertai keinginan sendiri dan bersama-sama untuk mencapai keberhasilan. Oleh karena itu Lowney menilai bahwa kepemimpinan pada dasarnya ada pada perorangan di setiap lini, di bagian mana pun, yang memegang empat pilar yang disebutkan sebelumnya.

Dengan demikian kepemimpinan bisa dipahami sebagai suatu fungsi interpersonal dari kualitas kepribadian dan potensi-potensi yang dimiliki oleh seorang

pemimpin dalam menerapkan azas-azas kepemimpinan kepada anggota organisasi yang dipimpinnya.

Dalam konteks lembaga-lembaga keuangan internasional (khususnya Bank Dunia) kita bisa melihat ternyata terdapat perubahan yang demikian kompleks. Terbukti dengan banyaknya perubahan yang senantiasa terjadi dalam kebijakan Bank Dunia terhadap optimalisasi fungsinya. Seperti diketahui, semula Bank Dunia berfungsi sebagai penyedia dana untuk rekonstruksi ekonomi dunia, khususnya Eropa, yang hancur akibat depresi tahun 1930-an dan Perang Dunia Kedua. Dua dekade setelah itu, kucuran kredit Bank Dunia dialihkan ke negara-negara berkembang.¹⁰ Sebagai implikasi peralihan ini, Bank Dunia berkeinginan untuk menghapus kemiskinan dan meningkatkan standard hidup negara-negara berkembang dengan memberikan dana di bidang pembangunan. Bank dunia juga memberikan pinjaman, bantuan teknis dan panduan kebijakan kepada negara berkembang yang menjadi anggotanya. Akan tetapi seiring perkembangannya, lembaga donor ini telah melakukan misi yang jauh menyimpang dalam program pengentasan kemiskinan dunia. Berbagai kajian serius yang menemukan kebusukan lembaga donor ini tersiar meluas. Laporan Komisi Meltzer misalnya, menemukan bahwa 70% pinjaman tanpa bunga dikonsentrasikan di 11 negara, dengan 145 negara anggota yang lain dibiarkan berjuang mendapatkan 30%; sekitar 80% sumber-sumber disediakan bukan untuk pengembangan negara-negara termiskin tetapi untuk negara-negara yang lebih

¹⁰ Wiwik Suhartiningsih, *Wolfowitz, Bank Dunia, dan Negara Ketiga*, http://www.republika.co.id/ko_ran_detail.asp?id=194967&kat_id=16&kat_id1=&kat_id^=, 2006.

makmur yang memiliki tingkat kredit yang positif; tingkat kegagalan proyek 65-70% di negara-negara termiskin dan 55-60% di negara-negara berkembang.¹¹

Dalam pada itu setiap agenda besar yang menjadi proyek-proyek Bank Dunia, tentu membutuhkan seorang pemimpin yang memiliki kualitas tinggi agar bisa *manage* segala persoalan yang dihadapi berupa tuntutan, penghapusan utang luar negeri, maupun rekonstruksi peraturan yang telah diterapkan sebagai prasyarat pinjaman dan permohonan dana bantuan luar negeri. Seperti yang telah dijelaskan di atas, salah satu hal yang menjadi kajian menarik di sini ialah mengenai reaksi (negatif) yang ditujukan pada sosok baru pemimpin Bank Dunia, yakni Wolfowitz. Mengapa Wolfowitz mendapatkan reaksi negatif baik dari negara-negara Eropa, demikian pula halnya resistansi yang berasal dari dalam lembaga donor terbesar itu sendiri? Yang paling utama ialah masalah kapabilitas. Tidak diragukan lagi, sebagai politisi garis keras, Wolfowitz adalah seorang birokrat profesional, diplomat ulung, dan akademisi yang dihormati. Ia tidak punya latar belakang di bidang pembangunan internasional yang menjadi bidang utama Bank Dunia. Ia juga bukan seorang ekonom atau mantan bankir. Dengan demikian, sebagai seorang pakar dan birokrat ulung di bidang pertahanan dan keamanan, kemampuan manajerial Wolfowitz dalam menjalankan lembaga sebesar Bank Dunia belum diketahui.

Namun bila merujuk pada pengertian yang dijelaskan oleh Cahyono di atas, yang mendefinisikan pemimpin sebagai seorang anggota kelompok yang paling berpengaruh terhadap aktivitas kelompoknya dan memainkan peranan penting dalam

¹¹ Wiwik Suhartiningsih, *ibid.*

merumuskan atau mencapai tujuan-tujuan kelompoknya, maka pada dasarnya Wolfowitz memiliki pendekatan tersendiri dalam memberikan pengaruhnya terhadap orang lain, terutama terhadap para pengkritiknya yang telah menganggapnya terlalu gegabah dalam menerapkan daya mampu militer ketika mengusulkan penyerangan (invasi) ke Irak. Pendekatan yang ia jalankan ialah dengan melakukan “pendekatan bersama”¹² (hal yang sama ketika William Conable menjadi presiden Bank Dunia sebelumnya),¹³ sebagai usulan jalan keluar pembersihan nama baiknya. Atau yang dalam bahasa Chris Lowney Wolfowitz menggunakan salah satu pilar kepemimpinan yaitu, *Love*.

Terpilihnya Paul Wolfowitz, sebenarnya diuntungkan oleh reputasinya yang pernah menjabat sebagai diplomat yang populer, luwes dalam pergaulan, dan bersikap ramah. Secara khusus sikapnya tersebut ditunjukkan ketika ia bertugas sebagai Duta Besar AS di Jakarta, Indonesia pada tahun 1986-1989.

Konsep Kemiskinan dan Indikator Kemiskinan

Konsep tentang kemiskinan sangatlah beragam, mulai dari sekadar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan,

¹² Sebagaimana dikutip dalam wawancaranya dengan harian *Financial Times* (London), Wolfowitz membantah bahwa di Bank Dunia ia akan bersikap sebagai direktur eksekutif mewakili kepentingan AS. "Saya Presiden Bank Dunia dan saya akan usahakan merangkum semua perbedaan pendapat dan menghimpunnya menjadi suatu pendekatan bersama." Ia menandakan bahwa dia akan tetap menjunjung misi Bank Dunia untuk memerangi kemiskinan di dunia. Artinya ia tetap menegaskan bahwa posisinya sebagai Presiden Bank Dunia nantinya tidak semata-mata untuk melupakan suara-suara pakar yang lebih mengetahui permasalahan internal Amerika Serikat baik yang menyangkut persoalan-persoalan sosial, politik, maupun ekonomi. (Sumber: http://www.balipost.co.id/balipost_cetak/2005/4/4/o2.htm).

¹³ Lihat kembali di Halaman 3 penelitian ini.

kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral, atau misalnya, ada pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintahan sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplotasi (kemiskinan struktural). Tetapi pada umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material. Dengan pengertian ini, maka seseorang masuk dalam kategori miskin apabila tidak mampu memenuhi standard minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Ini yang sering disebut dengan kemiskinan konsumsi. Memang definisi ini sangat bermanfaat untuk mempermudah membuat indikator orang miskin, tetapi definisi ini sangat kurang memadai karena; (1) tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan; (2) dapat menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya dengan menyediakan bahan makanan yang memadai; (3) tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor, bahkan bisa kontra-produktif.

Menurut BAPPENAS kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar tersebut antara lain mencakup: terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih,

pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Indikator utama dari kemiskinan dapat dilihat dari adanya pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh BAPPENAS;¹⁴ (1) kurangnya pangan, sandang dan perumahan yang tidak layak; (2) terbatasnya kepemilikan tanah dan alat-alat produktif; (3) kurangnya kemampuan membaca dan menulis; (4) kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup; (5) kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi; (6) ketakberdayaan atau daya tawar yang rendah; (7) akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas; (8) dan sebagainya.

Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan. Menurut Bank Dunia, indikator kemiskinan

¹⁴ Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, dalam hal ini BAPPENAS menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan *objective and subjective*.

Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi. Menurut pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset, dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan ini, menentukan secara *rigid* standard pendapatan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya. Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan. Pendekatan obyektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan. Pendekatan subyektif menilai kemiskinan berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri.

kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Bagi Indonesia kemiskinan adalah masalah yang senantiasa dialami. Fenomena ini sudah sangat mengerikan bukan saja dari segi angka. Realitas telah menjadi saksi betapa implikasi dari tingkat kemiskinan yang tinggi sudah sangat mengkhawatirkan.

Konsep Kekuasaan

Sebagai obyek studi hubungan internasional, konsep kekuasaan menempati posisi tersendiri dalam studi ini, mengingat di berbagai kesempatan konsep ini selalu saja menjadi topik baik kajian, tulisan, seminar, diskusi, dan lain sebagainya. Dalam ilmu politik kekuasaan diartikan sebagai, "Kemampuan seseorang atau sekelompok orang lain sehingga orang lain tersebut dapat terpengaruh dan mau melakukan sesuai dengan keinginan orang yang memberikan pengaruh, meski orang yang dipengaruhi tersebut pada awalnya enggan melakukan apa yang diinginkan si pemaksanya."

Sementara sebagaimana yang terdapat dalam bukunya, *Pengantar Ilmu Politik*, F. Isjwara S.H. L.L.M.,¹⁵ dikatakan bahwa, kekuasaan adalah sebagai anasir yang tidak dapat dielakkan dalam ilmu khususnya politik, walaupun ilmu politik itu sendiri tidak hanya membatasi diri pada persoalan kekuasaan *an sich*. Lapangan studi ini lebih luas dan lebih ideal daripada hanya penyelidikan kekuasaan saja, dan hubungan internasional sebagai cabang dari ilmu politik tidak bisa tidak, mengikuti pola atau alur seperti ini.

Dengan bantuan kerangka konseptual ini penulis mencoba membuat proposisi yang menjelaskan bagaimana kebijakan Bank Dunia dalam menentukan besarnya komitmen terhadap Indonesia.

Hubungan Indonesia dan Bank Dunia bukan merupakan hubungan yang baru saja terjadi, ia sudah berlangsung sejak lama. Bahkan, Indonesia pernah tercatat keluar dari keanggotaan Bank Dunia di samping juga IMF yang ternyata merupakan konsentrasi kaum neo-kolonialisme dan imperialis yang mengutamakan kepentingan golongannya daripada anggota-anggotanya termasuk negara-negara yang baru merdeka dan belum berkembang ekonominya. Meski akhirnya langkah ini dinilai banyak pengamat ekonomi tidak banyak artinya. Sebab di tengah krisis yang panjang saat itu, para petinggi militer di bawah pimpinan mantan Presiden Soeharto, dengan dukungan negara industri maju, lembaga keuangan internasional dan perusahaan-perusahaan raksasa, berhasil merangsak dan merebut kekuasaan presiden Soekarno. Melalui petunjuk dari para ekonom dan pejabat Orde Baru serta lembaga keuangan

¹⁵ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Putra A bardin, 1999, Halaman 37.

internasional dan negara industri maju, pemerintahan Soeharto menghapus semua hambatan bagi modal internasional untuk menguasai sumber daya alam dan tenaga manusia di Indonesia. Awal tahun 1971 sebuah kesepakatan dibuat untuk membagi-bagi mineral Indonesia kepada perusahaan asing seperti Caltex, Frontier, IIAPCO-Sinclair dan Gulf-Western. Empat tahun sebelumnya, Soeharto terlebih dahulu menyerahkan 1,2 juta hektar tanah di Papua kepada Freeport McMoran dan Rio Tinto. Aturan fiskal *disesuaikan* sedemikian rupa sehingga memungkinkan perusahaan-perusahaan ini mengalirkan pendapatannya langsung ke pusat-pusat kemakmuran di Amerika Serikat, Jepang dan Eropa.¹⁶ Dari sinilah tanpa disadari kekuasaan lembaga asing (terutama Bank Dunia) bermain melalui aturan-aturan yang menekan pemerintahan agar bersikap pragmatis.

Boom minyak yang sempat memberi keleluasaan bagi pemerintahan Soeharto pada tahun 1970-an tidak berlangsung lama, dan seperti kebanyakan di negara Dunia Ketiga lainnya, akibatnya Indonesia mulai mengembangkan “perekonomian terbuka”. Lahan-lahan baru dibuka untuk eksploitasi sumber daya alam dan pabrik manufaktur ringan. Bank Dunia dan IMF pun memuji angka-angka pertumbuhan ekonomi, dan rezim Soeharto pun menikmati kucuran kredit, penanaman modal langsung, serta perlindungan politik bagi apa pun yang mereka lakukan di dalam negeri.

Hal ini terjadi karena adanya kekuasaan “tangan besi” Soeharto yang secara tidak langsung merupakan elaborasi kekuasaan yang dimiliki Bank Dunia dalam mengatur

¹⁶ Hilmar Farid, dkk., *Jalan Menuju Liberalisme*, Tim Meja Kerja Budaya, http://mkb.kerjabudaya.org/mkb-072001/mkb-pokok-072001/pokok_3_072001.htm.

negara-negara anggotanya sebagai peminjam dan penerima pinjaman. Dengan berbagai produk kebijakan yang dimilikinya, Bank Dunia bisa mengendalikan format perkembangan ekonomi yang diinginkannya. Terbukti era kepemimpinan Soeharto tersebut yang banyak menerapkan kebijakan perekonomian terbuka melancarkan agenda pelaksanaan *free trade* (pasar bebas) atau yang kini lebih dikenal sebagai Era Globalisasi. Begitupun halnya yang terjadi pada masa sekarang, Bank Dunia memiliki kekuasaan yang bisa mengatur negara lain sebagai kompensasi bagi segala praktik penerimaan bantuan dan pinjaman. Dengan duduknya Wolfowitz di kursi kepresidenan Bank Dunia sebagai orang yang berpengaruh sudah bisa dipastikan Bank Dunia akan menerapkan pola kebijakan dengan segala kekuasaan yang dimilikinya untuk diterapkan oleh setiap negara donornya.

F. Hipotesa

Dari berbagai penjelasan masalah dan kerangka teoritis di atas, maka ada beberapa hipotesis yang dihasilkan, antara lain:

1. Bank Dunia di bawah kepemimpinan Paul D. Wolfowitz mempunyai orientasi kepentingan jauh lebih politis "politik" dari masa kepemimpinan sebelumnya yang tercermin melalui program-program pemberian pinjaman baru untuk Indonesia.
2. Akibat berbagai dinamika sosio-politik-ekonomi internasional yang terjadi, turut mempengaruhi kebijakan terhadap penurunan komitmen ketika di masa kepemimpinan Paul D. Wolfowitz.

G. Jangkauan Penelitian

Berdasarkan pengamatan terhadap perkembangan Bank Dunia pada saat ini, penulis hanya membatasi interval waktu penelitian yakni, semenjak Bank Dunia dipimpin oleh Paul D. Wolfowitz (1 Juni 2005) sampai akhir bulan Januari 2006. Wolfowitz (dalam hal ini) diangkat menjadi Presiden Bank Dunia terhitung sejak tanggal 1 Juni 2005.

H. Metode Penelitian

Dalam mengembangkan berbagai penjelasan, fokus penelitian ini memakai analisa data sekunder yang terdiri dari berbagai dokumen-dokumen terkait, buku-buku, majalah dan koran, termasuk arsip-arsip internet yang penulis peroleh dari berbagai sumber situs.

I. Sistematika Penulisan

Penulis membagi penelitian ini secara keseluruhan ke dalam enam bab dengan rincian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- A. Alasan Pemilihan Judul
- B. Tujuan Penelitian
- C. Latar Belakang Masalah

- D. Rumusan Masalah
- E. Kerangka Dasar Pemikiran
- F. Hipotesa
- G. Jangkauan Penelitian
- H. Metode Penelitian
- I. Sistematika Penulisan

BAB II BANK DUNIA SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN INTERNASIONAL

A. Lembaga-lembaga Bank Dunia

1. *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*
2. *International Development Association (IDA)*
3. *International Finance Corporation (IFC)*
4. *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)*
5. *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*

B. Aktivitas Komitmen dan Kerjasama Bank Dunia terhadap Pemerintah

Indonesia

1. Jenis-jenis Pinjaman
 - a. SAL dan Non-SAL
 - b. Klasifikasi *Low Case* dan *High Case*
2. Bentuk Kerjasama

C. Komitmen Bank Dunia Sebelum Masa Wolfowitz

BAB III PENURUNAN KOMITMEN BANK DUNIA

- A. Agenda Bank Dunia terhadap Komitmen Global
- B. Berbagai Faktor Menurunnya Jumlah Komitmen
 - 1. Sosok Paul D. Wolfowitz
 - 2. Aktivitas Korupsi
 - a. Beberapa Kasus Korupsi yang Terjadi di Dalam Proyek-Proyek Bank Dunia
 - b. Upaya Penanggulangan Korupsi oleh Bank Dunia
 - 3. Perubahan Harga Minyak Dunia
 - 4. Faktor Bencana Alam
 - 5. Pandemi Flu Burung
 - 6. Keprihatinan Bank Dunia terhadap Beban Utang Indonesia

BAB IV AGENDA 'PENYESUAIAN STRUKTURAL' TERHADAP UPAYA PENGURANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

- A. Dinamika Angka Kemiskinan di Indonesia
- B. Strategi Bank Dunia dalam Mengurangi Angka Kemiskinan
- C. Pengaruh 'Penyesuaian Struktural' dalam Mendorong Bertambahnya Tingkat Kemiskinan di Indonesia
 - 1. Sejarah Munculnya SAP (*Structural Adjustment Program*)
 - 2. Penerapan SAP sebagai Syarat Komitmen Bank Dunia kepada Indonesia
 - 3. *Development Policy Lending* kode OP 8.60, Draf Kebijakan Baru SAP

BAB V KESIMPULAN