

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Millenium Development Goals adalah gerakan pembangunan yang sangat massif ketika dunia memasuki abad ke-21. MDGs muncul setelah 189 negara, yang menghadiri *Millenium Summit* yang diadakan PBB pada tanggal 14-16 September 2000 di New York¹, menyepakati dokumen berjudul *United Nations Millenium Declaration*². Dari dokumen inilah MDGs kemudian dirumuskan dan disepakati bersama³.

MDGs menjadi gerakan yang massif bukan hanya karena dia disepakati oleh 189 negara melainkan juga karena hampir semua lembaga donor pembangunan internasional memasukkan MDGs sebagai salah satu agenda mereka. Dalam laporan yang disusun dari kerjasama staf Bank Dunia dan IMF berjudul *Achieving The MDGs And Related Outcomes: A Framework for Monitoring Polcies and Actions*, dikatakan bahwa dua lembaga donor tersebut “*have been working with low-income countries to strengthen the PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper—penulis) process, including by helping these countries to focus their PRSPs more clearly on strategies for achieving the MDGs*”⁴. Sedangkan di tempat lain, dalam situs resminya, IMF mengatakan “*The pressures*

¹ McArthur, John W., *Bringing 2015 to 2005: Implementing the Millenium Development Goals Today*, United Nations, 2005, hal. 1

² United Nations, *United Nations Millenium Declaration*, 2000.

³ United Nations, *Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, 2002.

⁴ World Bank dan IMF, *Achieving The MDGs And Related Outcomes: A Framework for Monitoring Polcies and Actions*, 2003, hal. 35.

to meet the MDGs by 2015 have further focused the IMF's efforts on helping countries assess the macroeconomic consequences of scaling up both their own policy efforts and external financial support. In this context, the IMF encourages countries to develop and analyze alternative frameworks for achieving the MDGs, and to make these underpin their poverty reduction strategies”⁵.

Dari sini, MDGs dapat dikatakan sudah menjadi kebenaran umum yang tidak perlu lagi dipertanyakan kebenarannya. Dia adalah misi penting yang harus diemban semua aktor pembangunan, baik itu negara maupun lembaga donor internasional. MDGs dengan demikian adalah satu set tujuan pembangunan yang menjadi keharusan untuk dicapai dan diusahakan bersama.

MDGs dikatakan sebagai satu set tujuan pembangunan karena MDGs memang berisi delapan target pembangunan yang harus dicapai oleh negara-negara yang menyepakatinya pada tahun 2015. Delapan target pembangunan tersebut bisa dituliskan sebagai berikut⁶:

1. Menghapus kemiskinan dan kelaparan penduduk dunia

Pada tahun 2015, jumlah penduduk dunia yang mengkonsumsi kurang dari US\$ 1 setiap harinya harus bisa dikurangi samapi 50%. Pada tahun yang sama, kelaparan yang melanda penduduk dunia juga diharapkan dapat dihapuskan.

2. Mencapai level pendidikan dasar universal

⁵ <http://www.imf.org/mgs.htm>

⁶ UNMP, *Investing in Development: A Practical Plans to Achieve the Millenium Development Goals*, 2005, hal. xx.

Semua penduduk di dunia, khususnya anak-anak, laki-laki maupun perempuan, harus mendapatkan pendidikan dasar. Target tersebut harus dicapai pada tahun 2015.

3. Memberdayakan wanita dan mempromosikan kesetaraan gender

Kesenjangan pendidikan pada tingkat dasar dan menengah antara laki-laki dan perempuan harus dihilangkan pada tahun 2015.

4. Mengurangi kematian anak

Mengurangi dua per tiga angka kematian balita, yang tercatat pada 1990, pada tahun 2015.

5. Memperbaiki kesehatan kandungan

Mengurangi tiga per empat angka kematian ibu yang sedang mengandung, yang tercatat pada 1990, pada tahun 2015.

6. Memperbaiki tingkat kesehatan penduduk dunia

Menghentikan penyebaran HIV/AIDS, malaria, dan penyakit-penyakit utama yang lain pada tahun 2015.

7. Menjaga keseimbangan lingkungan hidup global

Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan-kebijakan negara serta membangun kembali sumber daya alam yang telah hilang.

8. Membangun kerja sama global untuk pembangunan

Seluruh negara-negara di dunia harus berkomitmen untuk penyebaran demokrasi, *good governance*, dan pengurangan kemiskinan baik pada level nasional maupun internasional.

Dari delapan target tersebut, MDGs nampak sebagai target pembangunan yang wajar dan tidak problematis. Bahkan sudah menjadi kewajaran ketika hampir seluruh negara di dunia menyepakatinya. Juga bukan merupakan masalah ketika semua lembaga donor internasional seperti Bank Dunia dan IMF berniat membantu negara-negara tersebut mencapai target MDGs.

Tetapi kedelapan target tersebut bukan merupakan bagian yang paling penting dalam MDGs. Kedelapan target tersebut adalah janji pembangunan. Dan semua model pembangunan mempunyai janji yang kurang lebih sama. Tidak ada perbedaan signifikan antara janji pembangunan pada masa awal kemunculannya dengan janji pembangunan selanjutnya, termasuk di dalamnya janji MDGs.

Bagian paling penting dalam pembangunan adalah bagaimana tujuan pembangunan dapat dicapai. Atau dengan kata lain, cara apa yang paling tepat untuk dapat mencapai tujuan pembangunan yang sudah ditetapkan. Dalam MDGs, cara-cara untuk mencapai MDGs ditulis secara resmi dalam laporan yang berjudul *Investing in Development: A Practical Plans to Achieve the Millenium Development Goals*. Laporan ini ditulis oleh sebuah tim bernama *United Nations Millenium Project*. Tim ini dibentuk pada tahun 2003 dan diketuai oleh Jeffrey D. Sachs. Laporan ini selesai ditulis pada tahun 2005 dan disepakati sebagai panduan umum pembangunan untuk mencapai MDGs pada tahun yang sama, ketika 189 negara yang menyepakati MDGs kembali bertemu dalam *World Summit*. Selain *Investing in Development*, cara-cara untuk mencapai MDGs juga banyak ditulis

dalam laporan-laporan lembaga donor internasional seperti IMF, Bank Dunia, dan juga Asian Development Bank.

Tepat pada wilayah inilah MDGs menjadi sesuatu yang problematis. Terdapat banyak indikasi yang menunjukkan bahwa dalam laporan-laporan tersebut, negara-negara yang menyepakatinya harus menerapkan doktrin neo-liberalisme sebagai model ekonomi negara mereka jika menginginkan MDGs tercapai. Penerimaan MDGs oleh 189 negara menjadi dilematis karena sebagian besar negara yang menyepakati MDGs mempunyai pengalaman buruk dengan neo-liberalisme. Negara-negara tersebut adalah negara Dunia Ketiga yang menerapkan sistem ekonomi neo-liberal dalam negara mereka. Dan sebagai akibat penerapan neo-liberalisme ini adalah kehancuran ekonomi negara mereka. Setelah menerapkan *Structural Adjustment Program* pada awal 1990-an, perekonomian di negara-negara Afrika memburuk⁷. Demikian pula yang terjadi pada Amerika Latin dan Asia pada akhir dekade yang sama⁸.

Ada dua macam indikator yang bisa menunjukkan bahwa cara-cara yang dikonstruksi untuk mencapai MDGs adalah dengan menerapkan doktrin neo-liberalisme. Yang pertama adalah pernyataan-pernyataan dalam laporan-laporan lembaga donor internasional dan juga pernyataan dalam teks *Investing in Development* sebagai teks resmi acuan mencapai MDGs. Dan indikator kedua adalah sejarah. Sejarah menunjukkan bahwa lembaga donor yang mendukung MDGs adalah lembaga donor yang sering memaksakan penerapan neo-liberalisme

⁷ Abrahamsen, Rita, *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan* (terj. Heru Prasetya), Lafadi;Jogjakarta, 2000, hal. 125.

⁸ Klein, Naomi, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Penguin Books; London, 2007, hal. 263-265.

pada negara Dunia Ketiga. Sejarah juga menunjukkan bahwa Jeffrey Sach, ketua tim UNMP yang menulis teks *Investing in Dvelopment*, adalah salah satu intelektual organik rezim neo-liberal yang bertugas menyebarkan pandangan-pandangannya.

Dalam teks berjudul *Achieving The MDGs And Related Outcomes: A Framework for Monitoring Polcies and Actions* yang ditulis oleh staf IMF dan Bank Dunia, dinyatakan bahwa untuk mencapai MDGs;

*“...improvements are needed in several areas— reducing the burden of regulations, enhancing competition, strengthening corporate governance—the most serious shortcomings are indicated in property rights and rules-based governance. This implies the need for greater attention to policies and institutions for the establishment and enforcement of the rule of law (including legal and judicial reform reduction of bureaucratic harassment). Improved regulatory environment needs to be complemented with continued strengthening of supportive financial and physical infrastructure.”*⁹

Sedangkan di tempat lain, dalam laporan akhir tahun yang menekankan pencapaian MDGs, Bank Dunia mengatakan;

“.....private sector and financial sector development are a critical part of the Bank Group’s strategy: the private sector is the key

⁹ World Bank dan IMF, *Achieving The MDGs And Related Outcomes: A Framework for Monitoring Polcies and Actions*, 2003, hal. 81.

generator of jobs and incomes that help the poor rise out of poverty.”¹⁰

Dalam teks *Investing in Development*, pernyataan-pernyataan serupa dapat dengan mudah ditemukan. Salah satu contohnya adalah sebagai berikut;

*“...the Goals are indeed ambitious, but in most or even all countries they can still be achieved by 2015 if there are intensive efforts by all parties—to improve governance, actively engage and empower civil society, promote entrepreneurship and the private sector, mobilize domestic resources, substantially increase aid in countries that need it to support MDG-based priority investments, and make suitable policy reforms at the global level, such as those in trade.”*¹¹

Tiga kutipan dari tiga teks berbeda yang berkaitan dengan MDGs di atas dapat dengan mudah ditafsirkan sebagai doktrin neo-liberalisme. Inilah indikator pertama yang menunjukkan kuatnya hubungan antara MDGs dan neo-liberalisme.

Hal ini tidaklah mengherankan mengingat Bank Dunia dan IMF dalam sejarahnya selalu memaksa negara Dunia Ketiga untuk menerapkan neo-liberalisme. Salah satu modus yang paling sering digunakan oleh dua lembaga donor ini untuk memaksa negara Dunia Ketiga menerapkan doktrin neo-liberalisme adalah dengan membiarkan negara-negara tersebut mengalami krisis dan baru membantunya setelah negara tersebut sepakat untuk memprivatisasi aset-

¹⁰ World Bank, *The World Bank Annual Report 2008*, 2008, hal. 22

¹¹ UNMP, *Investing in Development: A Practical Plans to Achieve the Millenium Development Goals*, 2005, hal. 85.

asetnya¹². Jeffrey Sachs juga merupakan aktor yang tidak asing dalam penerapan neo-liberalisme di dunia. Dia adalah penasihat ekonomi yang membuat Russia dalam masa kepemimpinan Boris Yeltsin bertransformasi menjadi negara kapitalis neo-liberal setelah sebelumnya terkenal sebagai negara komunis¹³.

Disepakatinya teks ini oleh karena itu sangat mengherankan mengingat hampir semua negara-negara Dunia Ketiga mempunyai pengalaman sejarah yang buruk ketika menerapkan doktrin-doktrin neo-liberalisme. Negara-negara di Afrika adalah yang terburuk. Penerapan *Structural Adjustment Programm* pada awal 1990-an membuat kondisi perekonomian di benua tersebut malah semakin buruk¹⁴.

Negara-negara di Asia Timur pun juga mengalami hal yang sama, termasuk di dalamnya Indonesia. Kebijakan-kebijakan Soeharto dalam perekonomian yang sangat neo-liberal membuat perekonomian Indonesia kolaps pada tahun 1990-an. Demikian pula yang terjadi pada negara-negara lain di kawasan ini. Krisis ini kemudian disusul oleh krisis serupa di Brazil pada tahun 1999 dan kemudian meluas di hampir seluruh negara Amerika Latin.

Dengan diterimanya neo-liberalisme, justru setelah keagalannya ini, MDGs harus direfleksikan secara radikal. Refleksi radikal yang dimaksud di sini adalah dengan melihat MDGs sebagai wacana atau *discourse*. Dengan melihat MDGs sebagai suatu wacana, maka MDGs hanyalah salah satu cara untuk

¹² Klein, Naomi, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Penguin Books; London, 2007, hal. 157

¹³ Ibid, hal. 218-245.

¹⁴ Abrahamsen, Rita, *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan* (terj. Heru Prasetya), Lafadl;Jogjakarta, 2000, hal. 25.

memaknai realitas yang diproduksi dari suatu konteks sosial tertentu¹⁵. Oleh karena itu MDGs selalu bergantung secara historis. Dia bukan merupakan suatu penemuan ilmiah tentang bagaimana mentransformasikan negara berkembang menjadi negara maju, akan tetapi lebih merupakan suatu produk kondisi-kondisi sosial tertentu.

Yang menjadi pertanyaan utama di sini bukanlah, apakah strategi-strategi pembangunan yang ditawarkan dalam MDGs benar atau tidak, melainkan, konteks sosial apa yang memungkinkan wacana pembangunan dalam MDGs muncul? Kemudian bagaimana dia menarasikan wacana tersebut sehingga MDGs dapat diterima dan dipraktikkan oleh negara-negara berkembang di seluruh dunia meskipun wacana tersebut menggunakan model ekonomi neo-liberal yang terbukti gagal?

Dalam refleksi yang lebih radikal—yaitu ketika wacana dilihat sebagai pertemuan kuasa dan pengetahuan¹⁶—wacana MDGs ini mengandung kuasa tertentu yang memaksa negara-negara Dunia Ketiga untuk menerima atau mempraktikkannya. Dalam cara ini pula didapat pertanyaan seputar relasi kuasa apa yang memungkinkan MDGs ini muncul? Pertanyaan-pertanyaan di atas itulah yang akan dijawab dalam penelitian ini.

Tetapi pengetahuan dalam wacana MDGs bukan hanya lahir dari relasi-relasi kuasa tertentu dalam level politik internasional. Wacana MDGs ini juga mengimplikasikan relasi-relasi kuasa tertentu. Oleh karena itu, akan menjadi

¹⁵ Phillips, Nelson dan Cynthia Hardy, *Discourse Analysis, Investigating Processes of Social Construction*, Sage Publication; California, 2002, hal. 6.

¹⁶ Wedon, Chris, *Feminist Practice and Poststructuralist Theory*, Monash; Monash University Press, 1993, hal. 108

menarik untuk melihat sejauh mana relasi kuasa yang diimplikasikan itu bekerja setelah diterima di Dunia Ketiga.

Indonesia akan dijadikan sebagai contoh bagaimana kuasa wacana tersebut bekerja ketika wacana itu sudah diterima. Pemilihan Indonesia sebagai contoh kasus disebabkan oleh dua alasan. Yang pertama, Indonesia adalah negara yang termasuk ke dalam *New Industrial Countries*, kelompok negara yang sukses menerapkan doktrin-doktrin neo-liberalisme pada masa awal. Dan oleh karena itu merupakan negara yang perekonomiannya jatuh dengan derajat paling parah ketika neo-liberalisme menemui kegagalan pada tahun 1997. Alasan yang kedua adalah penempatan target-target MDGs ke dalam prioritas pembangunan. Hal ini dapat terlihat dari pernyataan Susilo Bambang Yudhoyono berikut;

“...Pada tingkat Perserikatan Bangsa-Bangsa, ada dua agenda besar, yang pertama reformasi PBB, UN reform. Yang kedua adalah bagaimana seluruh negara, bangsa di dunia, bersatu, bekerjasama untuk mencapai Millenium Development Goals. Kemarin, suasana pertemuan puncak di New York, PBB terus terang, lebih banyak diwarnai dengan UN reform, dan tidak terlalu kuat suara-suara untuk bagaimana kita mencapai MDGs. Indonesia konsisten dan gigih, sebagaimana yang saya pidatikan di dalam UN Summit di New York kemarin, bahwa reformasi PBB penting, tetapi sangat penting agar dunia bersatu, negara maju, negara berkembang, untuk

*mencapai Millenium Development Goals. Oleh karena itu, mari kita
ajak semuanya untuk mencapai itu....”¹⁷*

Ada dua hal yang harus diperhatikan di sini untuk membuktikan signifikansi wacana MDGs bagi Indonesia. Yang pertama adalah bahwa pernyataan ini disampaikan pada perayaan hari Ibu. Hari Ibu yang merupakan momentum yang kurang berkaitan dengan pembangunan utama digunakan SBY untuk menyampaikan ajakan mencapai target MDGs. Bisa diprediksikan di sini bahwa pernyataan SBY yang berkaitan langsung dengan pembangunan pasti akan menyinggung MDGs. Dan yang kedua adalah perjuangan SBY untuk mengangkat masalah cara pencapaian MDGs di tengah pertemuan puncak PBB yang lebih ramai membicarakan reformasi PBB.

Apa yang telah membuat wacana pembangunan dalam MDGs ini sangat menarik bagi Indonesia sehingga SBY harus merasa memperjuangkannya dalam level internasional? Janji-janji dalam MDGs adalah sesuatu yang sangat wajar. Semua wacana pembangunan menjanjikan hal yang kurang lebih sama. Dilihat dari janjinya, tidak ada perbedaan yang signifikan dari berbagai teori pembangunan yang bertebar tak terhitung jumlahnya. Sedangkan dari sudut cara, wacana MDGs justru menggunakan cara-cara yang secara historis meninggalkan luka bagi Indonesia.

Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan yang sudah diajukan di atas, penelitian ini akan membahas tiga hal. Yang pertama adalah sejarah praktik-praktik neo-liberal di Dunia Ketiga, khususnya Indonesia, sebelum munculnya

¹⁷ Situs Web Resmi Presiden Republik Indonesia - Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono

MDGs. Hal ini penting untuk dibahas karena dari pembahasan inilah dapat diketahui konteks munculnya neo-liberalisme dalam wacana MDGs. Pembahasan yang kedua adalah pembahasan tekstual tentang wacana dalam *Investing in Developmen* dan teks-teks lain yang berkaitan dengan MDGs. Bagian ini akan membahas konsep-konsep utama yang digunakan dan kemudian membandingkannya dengan doktrin neo-liberalisme. Dari bagian ini pula akan diketahui modus kuasa dalam teks tersebut yang membuat negara-negara Dunia Ketiga menerima wacana tersebut. Dan yang terakhir adalah pembahasan mengenai implikasi dari diterimanya wacana ini dalam konteks nasional.

Oleh karena itu, dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan pertanyaan utama yang membantu penelitian ini sebagai berikut;

B. Rumusan Masalah

Bagaimana wacana Millenium Development Goals dikonstruksi oleh rezim neo-liberal sehingga dia harus dipraktikkan oleh negara-negara berkembang, dalam konteks ini Indonesia?

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Beberapa konsep dan teori sebagai kerangka yang digunakan dalam penelitian ini dapat dituliskan sebagai berikut:

1. Kuasa dan wacana (*discourse*)

Hubungan negara-negara berkembang dengan negara-negara maju selalu merupakan hubungan yang tidak seimbang. Hubungan yang eksploitatif ini pernah dielaborasi oleh Edward Said dalam bukunya yang berjudul *Orientalisme*, meskipun dalam konteks yang sedikit berbeda. *Orientalisme* menurut Said adalah,

‘disiplin sistematis yang membuat Eropa mampu mengatur—dan bahkan memproduksi—Timur secara politik, sosiologis, militer, ideologis, saintifik, dan imajinatif selama masa pasca-pencerahan’¹⁸.

Cara berpikir inilah yang akan digunakan untuk melihat fenomena wacana pembangunan yang mengikuti MDGs. Dengan mengganti Orientalisme dengan pembangunan, Timur dengan negara berkembang/Dunia Ketiga, dan Barat dengan negara maju/Dunia Pertama, kita akan sedikit mendapatkan gambaran bahwa wacana pembangunan adalah disiplin sistematis yang membuat negara maju/Dunia Pertama mampu mengatur—dan bahkan memproduksi—negara berkembang/Dunia Ketiga secara politik, sosiologis, militer, ideologis, saintifik, dan imajinatif. Identitas Indonesia sebagai salah satu negara dengan kategori negara berkembang/Dunia Ketiga dibentuk oleh wacana pembangunan oleh negara maju/Dunia Pertama agar Indonesia bertindak sesuai dengan kepentingan negara maju/Dunia Pertama. Dengan kata lain, konstruksi subjek yang bernama Indonesia dibentuk dan diatur oleh wacana pembangunan yang menempatkannya sebagai negara berkembang/Dunia Ketiga yang terbelakang.

Dalam melihat hubungan antara Timur dan Barat semasa kolonialisme ini, Edward Said menggunakan pemikiran kuasa yang dikonseptkan oleh Foucault.

Kerangka pemikiran yang akan digunakan di sini difokuskan pada bagaimana kuasa wacana bekerja untuk mendisiplinkan praktik tubuh (dalam konteks ini, tubuh diartikan sebagai perilaku negara). Wacana atau diskursus menurut Foucault adalah tempat bertemunya kuasa dengan pengetahuan di mana

¹⁸ Said, Edward, *Orientalism* (terj. Acep Hidayat), Bandung; Penerbit Pustaka, 1996, hal 31

keduanya saling memproduksi satu sama lain. Mungkin penjelasan dari Chris Wedon bisa sedikit memperjelas apa yang dimaksud wacana (*discourse*) menurut Foucault ini:

*“...ways of constituting knowledge, together with the social practices, forms of subjectivity and power relations, which inhere in such knowledge, and the relations between them. Discourses are more than ways of thinking and producing meaning. They constitute the natural of the body, unconscious and conscious mind and emotional life of the subject, which they seek to govern. Neither the body or thoughts and feelings have the meanings outside the discursive articulation, but the ways in which discourse constitutes the minds and body of the individuals is always part of network of power relations, often with institutional bases.”*¹⁹

Kuasa (power) yang bertemu dengan pengetahuan yang dimaksud Foucault sangat berbeda dengan kuasa yang biasa didefinisikan oleh ilmu politik konvensional. Menurut Foucault, kuasa bukanlah milik melainkan strategi, dia juga tidak dapat dilokalisasi tetapi terdapat di mana-mana, kuasa tidak selalu bekerja melalui penindasan dan represi tetapi terutama melalui normalisasi dan regulasi, dan yang terakhir, kuasa tidak selalu bersifat destruktif tetapi produktif²⁰.

Kuasa bukanlah milik melainkan strategi

¹⁹ Wedon, Chris, *Feminist Practice and Poststructuralist Theory*, Monash; Monash University Press, 1993, hal. 108

²⁰ Lihat, Bertens, Kees, *Filsafat Barat Kontemporer: Prancis*, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2006, hal. 354-359.

Ilmu politik konvensional biasanya menjelaskan kuasa adalah sesuatu yang bisa diperjuangkan untuk dimiliki, dipertahankan dan dipengaruhi. Tetapi dalam pandangan Foucault, seperti dijelaskan oleh Bertens, kuasa tidak dimiliki tetapi dipraktikkan dalam suatu ruang lingkup di mana ada banyak posisi yang secara strategis berkaitan satu sama lain dan oleh karena itu senantiasa mengalami pergeseran²¹.

Kuasa tidak dapat dilokalisasi tetapi terdapat di mana-mana

Karena kuasa tidak dapat dimiliki ataupun diakumulasi oleh suatu subjek tertentu, maka kuasa terdapat di mana-mana. Biasanya kuasa selalu dikaitkan dengan lembaga atau individu tertentu yang memiliki kuasa tersebut sehingga dalam pandangan ini, kuasa bisa dilokalkan dan terdapat perbedaan yang jelas antara yang dikuasai dan yang menguasai. Tetapi, kuasa menurut Foucault selalu terkait dengan pengetahuan. Pengetahuan adalah instrumen kuasa yang harus disebarkan jika kuasa hendak menemukan momentumnya dalam dunia kehidupan. Tetapi justru penyebaran pengetahuan inilah yang memungkinkan pihak yang dikuasai menemukan cara untuk melakukan resistensi. Pengetahuan yang dimiliki bersama ini digunakan dengan cara yang lain oleh pihak yang dikuasai untuk melakukan perlawanan sehingga dengan demikian, kuasa selalu bersifat dinamis, terdapat di mana-mana, dan selalu mengalami pergeseran.

Kuasa tidak selalu bekerja melalui penindasan dan represi tetapi terutama melalui normalisasi dan regulasi

²¹ *Ibid*, hal. 354.

Dalam perspektif Marxist, kuasa selalu dikaitkan dengan tindakan untuk melakukan penindasan dan represi. Tetapi pada kenyataannya, kuasa—yang pada dasarnya inheren dengan pengetahuan—bekerja melalui mekanisme normalisasi dan regulasi. Pengetahuan selalu didasarkan pada perbedaan antara normal dan abnormal. Di sinilah letak kuasa pengetahuan di mana pengetahuan mendisiplinkan orang untuk menjadi normal melalui mekanisme pengawasan dan regulasi. Bisa dikatakan bahwa pengetahuan adalah instrumen untuk melakukan pengawasan dan pengontrolan terhadap suatu individu agar menjadi normal.

Kuasa tidak selalu bersifat destruktif tetapi produktif

Kuasa selalu menghasilkan dan memungkinkan segala sesuatu sehingga dia selalu bersifat produktif. Tetapi hal ini tidak berarti bahwa Foucault adalah seorang konservatif yang mendukung status quo. Penolakan terhadap suatu kuasa termasuk strategi kuasa itu sendiri karena tidak mungkin memilih tempat di luar kawasan strategi kuasa ini. Hanya suatu analisa yang berpangkal pada kuasa sebagai kekuatan yang positif dan produktif dapat mengubah sesuatu dalam tatanan sosio-politik yang faktual.

Pengetahuan dengan demikian bukanlah cerminan realitas yang bebas dari kepentingan-kepentingan politis melainkan, dia lahir dari tarik-menarik relasi kuasa yang melatar belakangnya. Kuasa memproduksi pengetahuan dan bukan saja karena pengetahuan berguna bagi kuasa. Tetapi yang dimaksud Foucault, tidak ada pengetahuan tanpa kuasa dan secara serentak juga harus dikatakan bahwa tidak ada kuasa tanpa pengetahuan. Terdapat suatu korelasi di sini: pengetahuan mengandung kuasa sebagaimana kuasa mengandung pengetahuan.

Dalam bahasa Foucault, ‘tidak ada relasi kuasa tanpa keberadaan wilayah pengetahuan yang korelatif, juga tidak ada pengetahuan yang tidak mengandaikan dan membentuk relasi kuasa pada saat yang sama’²². Tidak ada pengetahuan yang netral seperti yang dikatakan oleh kaum positivis.

Hubungan yang tak terelakkan antara kekuasaan dan pengetahuan ini penting sebagai metode untuk memahami bagaimana hubungan antara negara berkembang dengan negara maju. Kategorisasi negara maju/Dunia Pertama (sebagai dunia yang sejahtera) dan negara berkembang/Dunia Ketiga (sebagai dunia yang terbelakang yang harus dibangun untuk menjadi negara maju/Dunia Pertama) tidaklah lahir dari suatu pengetahuan berkesesuaian dengan realitas, tetapi kategori tersebut adalah cara khas untuk memandang dan bertindak terhadap suatu dunia yang lahir dari konstelasi kekuatan sosial politik²³. Seperti yang dikatakan Wedon di atas “...*Neither the body or thoughts and feelings have the meanings outside the discursive articulation, but the ways in which discourse constitutes the minds and body of the individuals is always part of network of power relations, often with institutional bases*”.

Dari sedikit elaborasi pemikiran Foucault di atas, kita bisa memahami bahwa MDGs dengan teks yang menyertainya merupakan strategi kuasa dari negara-negara untuk mempertahankan posisi mereka dalam politik internasional yang selama ini mereka hegemoni. Tetapi mengingat kuasa adalah suatu strategi yang bukan merupakan milik sehingga tersebar di mana-mana, maka kuasa

²² Lihat, Foucault, Michel, *Dicipline and Punish: The Birth of the Prison*, Vintange;New York, 1979, hal. 27

²³ Lihat, Abrahamsen, Rita, *Disciplining Democracy, Development Discourse and Good Governance in Afrika* (terj. Heru Prasetya), Jogjakarta; Lafadl Pustaka, 2004, hal. 31.

wacana dalam teks *Investing in Development* yang menyertai MDGs akan dapat digunakan sebagai strategi resistensi Indonesia terhadap dominasi negara maju/Dunia Pertama dengan menggunakannya secara lain dan tak terduga. Wacana pembangunan tidak akan pernah kebal akan resistensi. Negara yang menjadi objek pembangunan seperti Indonesia bukanlah penerima pasif yang ditindas seluruhnya oleh pembangunan, mereka adalah agen-agen yang aktif yang bisa melawan, menahan, mengalihkan, dan memanipulasi tindakan-tindakan yang dilakukan atas nama pembangunan²⁴. Sebagai contoh yang bisa disebut di sini adalah praktik Soeharto yang menggunakan wacana pembangunan untuk melakukan tindakan-tindakan koersif demi melanggengkan kekuasaannya. Pembangunan dengan demikian adalah suatu wilayah diperebutkan dan dinegosiasikan. Wacana pembangunan yang dibentuk atas pembedaan hierarkis antara negara maju/Dunia Pertama dan negara berkembang/Dunia Ketiga berpotensi meneruskan dominasi negara maju/Dunia Pertama atas negara berkembang/Dunia Ketiga, tetapi juga sekaligus membuka peluang-peluang bagi negara berkembang/Dunia Ketiga untuk melakukan resistensi.

2. Genealogi

Genealogi adalah sejarah kebenaran. Tentu saja sejarah kebenaran ini masih berada dalam konteks kebenaran sebagai suatu diskursus. Jadi yang ditelusuri dalam genealogi adalah bagaimana suatu wacana atau diskursus diterima dan dipraktikkan oleh suatu masyarakat. Dengan kata lain dia menelusuri bagaimana kebenaran suatu diskursus dianggap sebagai sesuatu yang natural.

²⁴ Lihat, Abrahamsen, Rita, *Disciplining Democracy, Development Discourse and Good Governance in Afrika* (terj. Heru Prasetya), Jogjakarta; Lafadl Pustaka, 2004, hal. 41.

Wacana MDGs adalah salah satu bentuk kebenaran tersebut. Dia telah ditandatangani oleh kurang lebih 150 negara di dunia. Dia telah dianggap wajar dan natural. Tidak perlu ditanyakan lagi kebenarannya. Justru dalam momen seperti inilah genealogi menemukan relevansinya karena, dia mempermasalahkan sesuatu yang dianggap wajar.

Yang juga menjadi perhatian dalam genealogi adalah bagaimana sebuah pengetahuan atau wacana menjadi bagian integral dari cara berkuasa dan menguasai yang kemudian dari sana melahirkan “kehendak untuk menjadi benar”²⁵. Kehendak untuk menjadi benar ini terekam dalam suatu teks atau dalam bahasa Foucault disebut sebagai jaringan *scientifico-legal*. Dari *scientifico-legal* inilah kebenaran dalam suatu wacana memperoleh kekuatannya, yaitu kekuatan untuk menghukum, melegitimasi dan mendelegitimasi praktik-praktik tertentu. Oleh karena itu Foucault mengatakan bahwa genealogi berupaya mencari, “*the present scientifico-legal complex from which the power to punish derives its bases, justification and rules, from which it extends its effect and by which it masks its exorbitant singularity*”²⁶.

Tetapi karena bukan hanya pengetahuan merupakan suatu bentuk strategi kuasa melainkan pada saat yang sama relasi kuasa juga menghasilkan pengetahuan maka, genealogi juga berurusan dengan sejarah. Dia mencari bagaimana suatu *scientifico-legal* mendapatkan kekuasaannya dan relasi-relasi kuasa apa yang memungkinkan *scientifico-legal* tersebut hadir. Oleh karena itu

²⁵ Baso, Ahmad, *Islam Pasca-Kolonial; Perselingkuhan Agama, Liberalisme dan Kolonialisme*, Mizan; Bandung, 2004, hal. 39.

²⁶ Foucault, Michel, *Discipline and Punish; the Birth of the Prison*, Vintage; New York, 1979, hal 23.

genealogi pada saat yang sama menolak asumsi yang mengatakan bahwa pengetahuan adalah suatu bentuk kemajuan.

Cara berpikir inilah yang akan digunakan dalam penelitian ini untuk mengungkap asal-usul wacana MDGs. *The present scientifico-legal* yang akan digunakan di sini adalah teks *Investing in Development: A Practical Plans to Achieve the MDGs*. Teks ini membentuk apa yang dikatakan Foucault sebagai *punitive reason* lembaga-lembaga donor internasional. Penelitian genealogi MDGs dengan demikian melibatkan relasi-relasi kuasa apa yang terdapat dalam politik internasional yang memungkinkan MDGs ini hadir dan memperoleh kekuatannya. Kemudian juga kekuatan apa yang membentuk wacana MDGs ini dan digunakan sebagai apa. Landasan pemikiran inilah yang akan digunakan dalam penulisan Bab II.

3. *Neo-liberalisme*

Kebebasan dalam perekonomian adalah misi utama neo-liberalisme. Kebebasan ini hanya bisa diciptakan ketika transaksi ekonomi dalam bentuk apapun dibersihkan dari segala macam intervensi dalam bentuk apapun. Model perekonomian tanpa intervensi inilah yang disebut neo-liberalisme sebagai pasar. Perekonomian yang bebas ini akan dengan sendirinya menciptakan keseimbangan yang tepat antara yang penawaran dan permintaan.

Ekuilibrum ini gairannya akan menjadi seperti ekosistem yang *self-regulated*. Menjaga dirinya sendiri dalam keseimbangan yang sempurna. Pasar dengan sendirinya akan memproduksi barang dengan jumlah yang tepat disertai dengan harga yang tepat pula, dengan pekerja yang memproduksinya

mendapatkan gaji yang tepat untuk membeli barang-barang tersebut. Tidak heran jika Naomi Klein menyebut mimpi neo-liberalisme ini sebagai *an Eden of plentiful employment, boundless creativity and zero inflation*²⁷.

Tetapi pemikiran neo-liberalisme yang dipopulerkan oleh Milton Friedman dan murid-muridnya di Universitas Chicago ini, selalu menghadapi fakta bahwa intervensi terdapat di mana-mana. Intervensi tersebut pada umumnya datang dari negara yang mempunyai perusahaan, menetapkan pajak yang terlalu tinggi, menetapkan upah minimum bagi kelas pekerja, dan lain sebagainya. Intervensi ini menurut Friedman akan mengganggu ekuilibrium pasar dan pada akhirnya akan mengantarkan negara tersebut ke dalam krisis.

Dari sinilah Friedman menetapkan tiga formula neo-liberalisme yaitu, deregulasi, privatisasi, dan pembersihan pengeluaran publik dari negara²⁸. Pajak, walaupun harus ada, harus rendah, dan pajak bagi penduduk miskin dan kaya harus sama. Perusahaan harus bebas untuk menjual produknya di sudut manapun dalam belahan bumi dan pemerintah tidak boleh berusaha untuk melindungi produk-produk lokal mereka. Segala macam harga, termasuk upah buruh, harus ditentukan oleh pasar itu sendiri. Peran-peran negara dalam perekonomian harus diprivatisasi. Privatisasi tersebut meliputi pelayanan kesehatan, perusahaan pos, pendidikan, dana pensiun, dan lain sebagainya.

Inilah agenda besar neo-liberalisme untuk menciptakan pasar dunia. Agenda ini kemudian disebarkan dengan segala cara oleh lembaga-lembaga donor internasional seperti Bank Dunia dan IMF. Di sisi lain, penyebaran agenda ini

²⁷ Klein, Naomi, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Penguin Books; London, 2007, hal. 50.

²⁸ *Ibid*, hal. 57.

juga melalui intelektual-intelektual lulusan Universitas Chicago yang kebanyakan menjadi menteri perekonomian di negara-negara Amerika Latin.

D. Hipotesa

MDGs dikonstruksi oleh rezim neo-liberal dengan strategi kuasa pendisiplinan sehingga Indonesia harus mempraktikkannya.

E. Jangkauan Penelitian

Kurun waktu 2000-2008 dijadikan sebagai jangkauan penelitian. Meskipun demikian, penelitian ini menjadikan tahun 2007 sebagai fokus penelitian.

F. Maksud dan Tujuan

1. Penelitian ini tidak bermaksud untuk mengungkap penyelewengan praktik pembangunan untuk mencapai MDGs melainkan bertujuan untuk mengungkap bahwa pada level wacana sekalipun, MDGs sudah men'diam'kan negara berkembang. Negara berkembang dalam wacana ini hanyalah objek yang tidak pernah memiliki dirinya sendiri. Subjek dari sejarah negara berkembang adalah negara maju yang menciptakan wacana MDGs.
2. Penelitian ini juga bertujuan untuk mencari peluang resistensi Indonesia pada level praktik meskipun dalam level wacana, Indonesia telah di'diam'kan.

G. Metode Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian ini mencari dokumen-dokumen penting yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung terhadap wacana MDGs. Termasuk di dalamnya

adalah latar belakang historis kemunculan MDGs untuk menunjukkan bahwa MDGs bukan merupakan kebenaran yang ditemukan, melainkan dia diciptakan sebagai strategi kuasa. Dokumen yang berkaitan secara langsung dengan MDGs difokuskan pada laporan tim UNMP berjudul *“Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”*. Penelitian tentang MDGs difokuskan pada dokumen ini karena dokumen ini berisi langkah teknis yang harus dilakukan negara berkembang agar mencapai MDGs. Dari dokumen inilah PBB menentukan apakah suatu negara layak diberi bantuan atau tidak. Dari dokumen ini juga negara berkembang mempraktikkan suatu model pembangunan. Untuk mendukung pemahaman lebih lanjut mengenai MDGs, penelitian ini juga mencari tulisan-tulisan dari Jeffrey D. Sachs. Tulisan Sachs dinilai penting karena dia adalah ketua tim UNMP.

Untuk praktik penerapan wacana MDGs di Indonesia, penelitian ini menggunakan *“Laporan Pencapaian MDGs Indonesia 2007”*. Laporan ini adalah laporan resmi dari pemerintah Indonesia tentang pencapaian MDGs sehingga laporan ini cukup signifikan untuk dijadikan sebagai rujukan. Sebagai data pendukung, penelitian ini menggunakan pernyataan resmi dari Presiden RI 2007 dan staf pemerintah yang berkaitan dengan MDGs.

Dari pengolahan data-data kualitatif di atas inilah penelitian ini bisa sampai pada kesimpulan yang berisi jawaban singkat atas pokok persoalan. Kata ‘respon’ yang dimaksud dalam pokok permasalahan di atas adalah apakah Indonesia terdisiplinkan atau tidak. Indonesia dikatakan terdisiplinkan apabila praktik pembangunan yang dilakukan oleh Indonesia sepenuhnya mengekor pada

rekomendasi yang tertuang pada dokumen *“Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”*. Tetapi, jika dalam Laporan Pencapaian MDGs Indonesia 2007 ternyata Indonesia mempraktikkan rekomendasi *“Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”* dengan tujuan yang lain, maka di sini Indonesia telah berhasil melakukan resistensi.

H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Kerangka Dasar Pemikiran
- D. Hipotesa
- E. Jangkauan Penelitian
- F. Maksud dan Tujuan
- G. Metode Penelitian
- H. Sistematika Penulisan

BAB II KRISIS LEGITIMASI NEO-LIBERALISME

- A. Posisi Neo-Liberalisme dalam Pembangunan
- B. Praktik Awal Neo-Liberalisme di Dunia Ketiga
- C. Krisis di Asia sebagai Momentum Balik Neo-Liberalisme

BAB III MDGs SEBAGAI STRATEGI KUASA REZIM NEO-LIBERAL

- A. Menyalahkan Negara
- B. Mengaburkan Masyarakat Sipil dengan Pasar

C. Menginstrumentalisasi Nilai-Nilai Lokal

D. Mendisiplinkan Negara Berkembang dengan Hutang

BAB IV MDGs DI INDONESIA

A. Melegitimasi Neo-Liberalisme melalui MDGs

B. PNPM Mandiri: Neo-Liberalisme sebagai Utopia

C. Men(Sub)Ordinasi Perempuan dengan MDGs

D. Mengurangi Negara dan Memperkuat Pasar

E. Momen Pendisiplinan Indonesia oleh Lembaga Donor

BAB IV KESIMPULAN