

"Ulasan sejarah yang menarik ...
berguna bagi pemerhati ekonomi-politik pembangunan."
— *Perspectives on Politics*

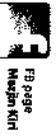
Buku ini adalah paparan menakjubkan tentang bagaimana proses pembangunan dikonsepsi dan dilaksanakan. Menggunakan fakta etnografis dan historis mengenai upaya perbaikan kehidupan rakyat di Indonesia sejak masa kolonial hingga reformasi, yang dijalankan oleh pemerintah kolonial, pemerintah nasional, lembaga konservasi lingkungan, lembaga swadaya masyarakat dan Bank Dunia, Tania Murray Li menunjukkan bahwa bisa ada jarak yang sangat lebar antara apa yang diumumkan dengan apa yang kemudian benar terjadi.

Niat baik serta rencana hebat untuk memakmurkan kehidupan orang banyak sama sekali bukan jaminan bahwa kemakmuran tersebut akan benar terwujud. Pada banyak peristiwa, alih-alih mendatangkan kemakmuran "kehendak untuk memperbaiki" kehidupan ternyata justru membawa sengsara berkepanjangan, karena program pemakmuran itu sendiri tidak bebas nilai—kaum yang hendak dibangun bukan ruang kosong yang bisa diisi apa saja, sementara kelompok yang hendak membangun itu pemerintah, organisasi keagamaan atau LSM juga tidak bebas dari kepentingan kelompok.

"*The Will to Improve* tak pelak lagi adalah salah satu upaya terbaik dan paling canggih untuk ... menghadirkan paparan etnografi berbasis praktik mengenai lembaga-lembaga dan proyek-proyek pembangunan."
— *American Anthropologist*

MARJIN KIRI

www.marjinkiri.com
Email: redaksi@marjinkiri.com



@marjinkiri



Desain Sampul: TINIYA Creative Production
Gambar sampul adalah parodi dari perengko "Serasambada Pangar" (1986)



Li

MENCANAAN, KEKUSAHAAN
DAN PEMBANGUNAN
DI INDONESIA

"Menjelaskan bagaimana di Indonesia kontradiksi telah mencirikan interaksi antara masyarakat dengan mereka yang mendaulat diri sebagai 'wali masyarakat', yakni mereka yang bertanggung jawab untuk memperbaiki kehidupan 'bumiputera' pada zaman Belanda, 'masyarakat primitif' pada zaman Orde Baru, dan 'komunitas' di bawah proyek-proyek pembangunan/pelestarian Bank Dunia dewasa ini."

— *Focaal: European Journal of Anthropology*

"Dengan brilian memadukan analisa Foucault, Marx, dan Gramsci untuk menjelaskan 'the will to improve' sebagai komponen inti namun belum banyak dipahami dari kekuasaan di Indonesia. Ini bukan etnografi emak-emak: bab-babnya yang ditulis dengan piawai penuh dengan konflik, kontestasi, dan ketidakpastian yang mencirikan relasi-relasi kekuasaan ... Bacaan wajib bagi para peneliti yang tertarik tentang cara kerja kekuasaan serta bagi para praktisi pembangunan di manapun."

— Nancy Lee Peluso, penulis *Hutan Kaya Rakyat Melarat*

"Cakupan mengesankan buku ini serta nilai pentingnya bagi perdebatan teori sosial mendorong kami menyelenggarakan diskusi panel pada 2008 untuk mempertemukan sang penulis dengan para kritikusya."

— *Annals of the Association of American Geographers*

"Barangkali paparan paling brilian yang ada sekarang mengenai aksi proyek pembangunan neoliberal. *Tour de force*."

— Michael Watts, University of California, Berkeley

Pengantar Penerjemah

PUJO SEMEDI

The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia
© Marjin Kiri, 2012

Terbit pertama kali di Amerika Serikat oleh Duke University Press dengan judul *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*
Copyright © 2007 by Tania Murray Li. All rights reserved.

Diterjemahkan ke Bahasa Indonesia oleh Hery Santoso dan Pujo Semedi

Cetakan pertama, Juli 2012
I - xii + 536 hlm, 14 x 20,3 cm
ISBN: 978-979-1260-15-2

Marjin Kiri adalah divisi penerbitan PT Wahana Aksi Kritika

Jl. Maleo X No. 25
Bintaro Jaya Sektor 9
Tangerang Selatan 15229
www.marjinkiri.com

Dilarang memperbanyak atau mengandakan sebagian atau seluruh isi buku ini untuk tujuan komersial. Setiap tindak pembajakan akan diproses sesuai hukum yang berlaku. Pengutipan untuk kepentingan akademis, jurnalistik, dan advokasi diperkenankan. Tersedia potongan harga bagi staf pengajar, mahasiswa, perpustakaan, dan lembaga-lembaga riset kampus.

Dicetak oleh GAJAH HIDUP
Ist di luar tanggung jawab percetakan

Didistribusikan oleh NALAR

Buku Tania Li ini mengingatkan saya pada puisi penyair Skotlandia Robert Burns, 1785, "To a Mouse":

But little Mouse, you are not alone,

In proving foresight may be vain:

The best laid schemes of mice and men

Often go awry,

And leave us nothing but grief and pain,

For promised joy!

Seperti halnya Robert Burns, Tania menunjukkan bahwa bisa ada jarak yang sangat lebar antara apa yang diniatkan dan apa yang kemudian benar terjadi. Menggunakan fakta etnografis dan historis mengenai upaya perbaikan kehidupan rakyat di Indonesia sejak masa kolonial hingga reformasi—yang dijalan-kan oleh pemerintah, gereja, lembaga konservasi lingkungan, lembaga swadaya masyarakat, dan Bank Dunia—Tania mena-warkan satu kesadaran pahit bagaimana niat baik yang tulus serta rencana hebat untuk memakmurkan kehidupan orang ba-nyak sama sekali bukan jaminan bahwa kemakmuran tersebut akan benar terwujud. Pada banyak peristiwa, alih-alih menda-tangkan kemakmuran, kebendak untuk memperbaiki kehidup-an ternyata justru membawa sengsara berkepanjangan.

Dalam perkara upaya pemakmuran kehidupan orang banyak, yang sejak masa Orde Baru biasa dikemas dalam istilah "pembangunan," jarak lebar antara niat, rencana, dan kemakmuran yang dijanjikan bisa muncul dari sejumlah hal. *Pertama*, program pemakmuran itu sendiri tidak bebas nilai, kaum yang hendak dibangun bukan ruang kosong tanpa nilai, tanpa kehendak, tanpa gerak yang bisa diisi apa saja, dan kelompok yang hendak membangun—entah itu pemerintah, organisasi keagamaan atau LSM—juga tidak bebas dari kepentingan kelompok. Rangkaian nilai, kepentingan, dan kehendak dari ketiga lembaga di atas bisa saling berbenturan bahkan menegaskan.

Kedua, baik kelompok yang hendak membangun maupun yang dijadikan obyek kehendak pembangunan ternyata bukan merupakan entitas tunggal. Mereka adalah entitas sosial yang jamak dengan rencana dan pandangan yang beragam dan bisa saling bertentangan satu sama lain. Rencana pemakmuran masyarakat oleh badan pemerintah bisa berbenturan dengan rencana lembaga donor. Benturan seperti itu bahkan bisa berlangsung di kalangan badan pemerintah ataupun lembaga yang lain itu sendiri. Kemauan warga juga bisa bergesekan dengan kepentingan elite dusun yang memimpin mereka.

Ketiga adalah salah hitung, kurang informasi, dan salah asumsi akibat paradoks inheren dalam proses perencanaan pembangunan yang oleh Tania disebut sebagai "teknikalisasi permasalahan". Agar suatu masyarakat bisa dimakmurkan, maka kehidupan sosial mereka harus dibuat menjadi arena "pemakmuran", dengan cara mereduksi kehidupan mereka yang kompleks menjadi diagram sistemik di mana seolah-olah semua unsur dan hubungan di dalamnya bisa dikendalikan. Tanpa langkah tersebut para pembuat kebijakan dan pelaksanaan program pembangunan akan sukar menjalankan kerja mereka. Pada saat yang sama, reduksi kompleksitas kehidupan sosial berpotensi menyingkirkan faktor-faktor esensial di dalam tubuh

masyarakat yang berperan penting dalam proses pemakmuran. Salah satunya adalah praktik politik, yakni penolakan—melalui perkataan maupun perbuatan—oleh subyek yang hendak diatur dan dimakmurkan kehidupannya terhadap kempangan yang mereka alami. Upaya pemakmuran yang berangkat dengan niat untuk menghapuskan penderitaan, mendatangkan kesejahteraan, menegakkan keadilan sosial, seringkali secara sengaja tidak mau menyentuh akar paling dasar dari persoalan tersebut yakni kempangan akses terhadap faktor-faktor produksi utama. Sejarah mengungkap kelompok yang rajin mengungus kehendak untuk memakmurkan kehidupan orang banyak ini ternyata adalah orang-orang yang diuntungkan dari kempangan akses tersebut.

Buku ini perlu dibaca. Bagi para ahli dan pembelajar antropologi serta ilmu sosial di Indonesia, buku ini menawarkan peran alternatif ahli antropologi sebagai pengamat yang memiliki kesempatan istimewa untuk menelaah secara kritis proses-proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Selama masa Orde Baru ketika semua hal di Indonesia harus diabdikan kepada pembangunan, ahli antropologi sudah mencoba untuk ikut berperan serta dalam pembangunan namun cenderung lebih sebagai pemain di pihak para pembuat kebijakan dan pelaksana pembangunan dengan memberikan berbagai saran etnografis agar masyarakat bisa "diperbaiki" sesuai kehendak pemerintah. Bagi para pegiat LSM dan organisasi kemasyarakatan, yang selama ini melihat peran sosial-budaya dan politik-ekonomi mereka sebagai alternatif yang lebih baik dari pemerintah karena bebas dari motif-motif kekuasaan, bebas dari keruwetan birokratis, lebih efisien dan lebih memihak rakyat kecil, buku ini dengan jernih menunjukkan tanpa mengungat bahwa pandangan tersebut lebih merupakan idealisme daripada gambaran akurat dari keadaan yang berlangsung. Bagi para pembuat kebijakan dan pelaksana pembangunan, di badan

pemerintah maupun lembaga donor, yang menempatkan diri sebagai pengembal amanat orang banyak dan dengan tulus bekerja keras demi kesejahteraan masyarakat yang dipercayakan kepada mereka, buku ini menuturkan tanpa menggurui apa yang bisa salah dalam pelaksanaan kehendak tulus mereka.

Tania tidak mendikte dengan kesimpulan mengenai apa yang harus kita lakukan, namun dengan jernih ia mengajak kita berpikir lebih jauh agar proses-proses perbaikan kehidupan masyarakat bisa berlangsung secara lebih manusiawi.

Jogjakarta, 9 Mei 2011

Daftar Isi

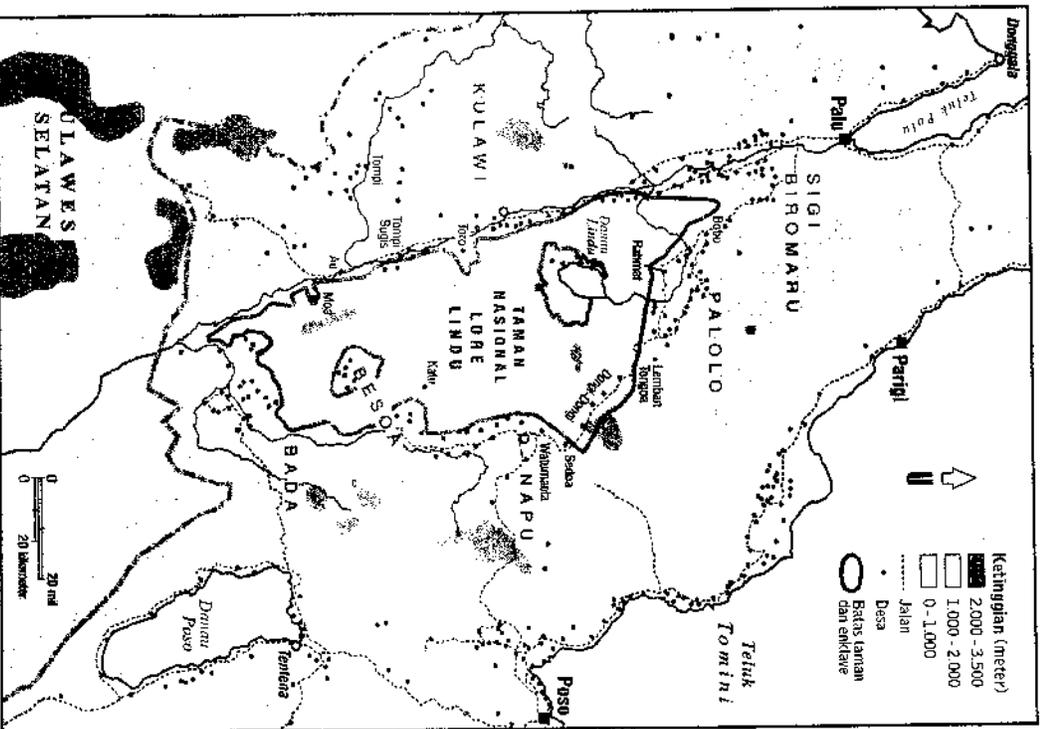
<i>Pengantar Penerjemah</i>	~	v
<i>Ucapan Terima Kasih</i>	~	x
Pendahuluan: Kehendak untuk Memperbaiki		
1 / Posisi-posisi Kontradiktif	~	1
2 / Proyek, Praktik, dan Dampak	~	57
3 / Pembentukan Modal dan Identitas	~	114
4 / Teknikalisasi Permasalahan?	~	176
5 / Politik dalam Perdebatan	~	225
6 / Provokasi Permanen	~	280
7 / Pembangunan di Zaman Neoliberal	~	340
Kesimpulan	~	404
Daftar Pustaka	~	477
Indeks	~	500
	~	534

Ucapan Terima Kasih

Sekian banyak pihak dan pribadi telah membantu saya mewujudkan buku ini sebagaimana tercantum di dalam versi asli bahasa Inggrisnya. Di sini, perkenalkan saya menghaturkan terima kasih kepada para rekan sejawat di Yayasan Tanah Merdeka di Palu, khususnya kepada Arianto Sangaji yang telah memberikan dukungan berupa gagasan-gagasan dan sumberdaya lainnya, begitu pula kepada para penduduk desa-desa di Sulawesi Tengah, yang telah menerima saya di rumah mereka, menjawab pertanyaan-pertanyaan, dan menyampaikan pemikiran mereka berdasarkan pengalaman yang telah dihadapi. Terima kasih saya sampaikan kepada Noer Fauzi Rachman dan Laksmi Savitri dari Sajogyo Institut untuk sarasehan yang diselenggarakan oleh Ford Foundation pada 2007 dalam rangka membahas buku ini. Terima kasih pula saya haturkan kepada Haswinar Arifin untuk menyelenggarakan sebuah seminar di Yayasan AKATIGA. Kepada Marjin Kiri saya berterima kasih untuk penerbitan dalam Bahasa Indonesia. Begitu pula terima kasih saya sampaikan kepada Duke University Press yang telah memberikan izin hak cipta terbitan asli secara cuma-cuma, sehingga buku ini dapat sampai kepada para pembaca Indonesia. Tidak kurang rasa terima kasih saya kepada para staf di The Nature Conservancy juga kepada Bank Dunia atas kebesaran hati untuk berdebat.

Banyak banyak terima kasih kepada para penerjemah, yang telah secara kreatif dan piawai dalam kapasitas mereka sebagai penulis memperjelas konsep-konsep yang belum lazim dan membuat cerita dalam buku ini hadir dan hidup. Penerjemah utama adalah Hery Santoso dan Pujo Semedi, yang ditantu oleh Faridah Sondakh, Tim Babcock dan Nira Bages. Penelitian untuk buku ini dimungkinkan oleh dana dari The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, dan Canada's Social Science and Humanities Research Council turut mendanai penerjemahannya.

Kehendak untuk Memperbaiki



Indonesia, sebagai negeri yang terus dililit kemiskinan dan kekerasan, sepertinya merupakan pilihan tempat ganjil untuk melakukan penelitian mengenai *the will to improve* (kehendak untuk memperbaiki), khususnya upaya untuk memperbaiki keadaan hidup masyarakat dan meningkatkan kesejahteraannya—upaya yang sering juga diberi nama “pembangunan.” Walau demikian, pembicaraan mengenai kehendak untuk memperbaiki terdengar di seluruh penjuru negeri, dari kantor-kantor megah di kota hingga pelosok desa. Dan orang bukan cuma bicara. Berbagai program yang dengan penuh niat dirancang untuk mengubah keadaan menjadi lebih baik telah turut membentuk wajah lingkungan, tata penghidupan, bahkan identitas masyarakat Indonesia selama dua abad terakhir. Ironisnya, program-program tersebut—dalam kaitannya dengan berbagai proses dan tata hubungan lain—justru ikut bertanggungjawab memunculkan persoalan-persoalan baru yang berkembang sekarang. Program kolonisasi dan transmigrasi untuk memindahkan penduduk satu wilayah ke wilayah lain, yang terbukti bagus untuk meningkatkan pendapatan mereka, program penataan lahan guna merasionalisasi pemanfaatan tanah dan memisahkan lahan pertanian dengan kawasan hutan, program-program pendidikan dan modernisasi—semuanya ikut berperan dalam menciptakan kesenjangan dan pertikaian sosial dewasa ini.

memaparkan manusia-manusia rewel semacam ini di Sulawesi, manusia-manusia yang sangat jelas memahami hubungan antara keresahan yang mereka alami saat ini dengan buruknya rencana pembangunan yang digelar atas nama mereka—manusia-manusia yang dipaksa bertindak, secara perorangan maupun kolektif, oleh penderitaan yang dirasakan sebagai serangan langsung dan pribadi terhadap kemampuan mereka melangsungkan hidup. Ketika proses pembentukan kelas, dampak merusak program pembangunan, dan kegagalan para ahli untuk memenuhi janjinya bertemu di satu titik—sebagaimana biasa terjadi, untuk berbagai alasan yang akan saya uraikan nanti—maka penggalangan massa pun menjadi tidak terelakkan. Demikian kesenjangan ekonomi-politik serta perubatan atas hak-hak rakyat berdiri berdampingan dengan kehendak untuk memperbaiki sebagai pilar-pilar utama analisa saya.

Mengikuti tradisi klasik antropologi, dalam buku ini saya meninjau upaya-upaya untuk memperbaiki sebagai suatu gejala aneh, sehingga saya mendapatkan sudut pandang yang berguna untuk melihat sifat unik dan dampak-dampaknya. Setelah lebih dari sepuluh tahun meneliti, berbagai diskusi tentang program pembangunan yang berlangsung di kantor-kantor desa, dalam perdebatan para aktivis, maupun di kantor-kantor lembaga donor dan dinas pemerintah terasa menjadi sesuatu yang sangat biasa bagi saya sehingga mungkin luput dari perhatian. Tetapi setiap kali bertemu dengan seseorang yang berencana untuk mengubah wajah lingkungan dan kehidupan masyarakat, atau pula meningkatkan kemampuan penduduk desa lewat penyediaan teknologi atau pranata baru yang selama ini dianggap belum ada dalam kehidupan mereka, saya selalu merasa takjub. Saya sungguh takjub menyaksikan pemusatan perhatian para ahli pada salah satu lokasi penelitian saya di pegunungan Sulawesi Tengah, sebuah wilayah yang dalam satu abad terakhir nyaris tanpa henti terus menerima gelombang pembangunan

dari luar. Wilayah ini begitu mencolok dan sangat berbeda dibanding wilayah penelitian saya lainnya, yang hanya beberapa ratus kilometer lebih jauh, di mana program-program pembangunan sangat minim dan para petani gunung di sana berusaha hidup sebisa-bisanya dengan kemampuan mereka sendiri. Lokasi yang sibuk dengan berbagai kegiatan pembangunan itulah yang menjadi topik utama beberapa bab buku ini. Dokumentasi program-program pembangunan yang lengkap, digabung dengan sumber sejarah dan laporan etnografi yang melimpah, serta hasil penelitian lapangan saya sendiri, memberikan kesempatan unik untuk membahas apa yang ingin diubah oleh setiap program tersebut dan dengan cara apa? Tidak kalah penting, bahan-bahan tersebut juga memungkinkan saya menelusuri dampak berbagai intervensi terencana yang tumpang tindih dan bersinggungan dengan proses-proses lain yang kemudian membentuk tata lingkungan, penghidupan, dan identitas masyarakat pegunungan tersebut.

Ada satu lagi yang aneh dari program pembangunan. Saya mendapati bahwa apresiasi etnografis terhadap kompleksitas hubungan sosial di pedesaan ternyata tidak bisa sejalan dengan posisi para perencana. Seperti halnya ini sukar masuk akal. Orang seperti saya, yang sudah sepuluh tahun meneliti, mestinya memiliki gagasan tentang cara menerjemahkan hasil penelitian tersebut menjadi program yang efektif untuk menolong masyarakat. Memang, pada sejumlah kesempatan saya diminta oleh ahli-ahli rencana pembangunan yang berpendidikan

2. Kurang lebih satu tahun total waktu yang saya habiskan di pegunungan Sulawesi Tengah dalam 8 kali kunjungan sejak awal 1990, yang betapa di antaranya berlokasi di daerah-daerah yang saya gambarkan pada Bab 2 hingga 6. Karena lokasinya luas dan periode yang saya bahas merentang melewati satu abad, saya posisikan kerja lapangan saya sebagai salah satu sumber saja dari sekian banyak sumber yang lain. Dalam buku ini saya menggunakan nama desa yang sebenarnya, seperti tertera dalam peta, namun saya menggunakan nama samaran untuk orang-orangnya.

antropologi untuk memberi saran tentang apa yang harus mereka lakukan. Lebih khusus lagi, mereka minta saya menjembatani antara hasil penelitian saya yang memaparkan dinamika pedesaan—sebagian dari mereka sudah membacanya—dengan dunia proyek yang mereka tekuni. Akan tetapi jembatan yang mereka maksud sungguh tidak dapat saya gapai. Mengapa, saya bertanya pada diri sendiri, begitu banyak ahli dapat mempelajari Indonesia dan mengembangkan program untuk memperbaikinya, sedangkan saya tidak bisa? Saya tidak bergurau atau merendah. Saya juga bukan tidak prihatin terhadap persoalan kemiskinan, kesehatan, dan bencana lingkungan yang sedang dicari pemecahannya oleh para ahli. Saya percaya kedudukan saya ini bersifat diagnostik. Kedudukan ini memungkinkan saya mempertanyakan cara berpikir, praktik, dan anggapan apa yang diperlukan oleh para perencana pembangunan guna menjeremahkan keadaan yang centang-perentang dan kompleks dengan segala proses yang berlangsung di dalamnya ini, menjadi sebuah uraian linier mulai dari perumusan masalah, menjadi penanganannya, hingga hasil-hasil yang bermanfaat.³

Lebih lanjut lagi, refleksi saya tentang praktik pembangunan juga dipengaruhi oleh pengalaman kerja yang sesekali saya lakukan sebagai konsultan pembangunan. Saya melihat betapa terbatasnya ruang gerak para elite dalam menjalankan program pembangunan yang dapat mengubah tata hubungan demi keuntungan kaum miskin. Satu kasus awal 1990an dapat dijadikan contoh. Ketika diundang oleh sebuah lembaga pembangunan untuk menyusun laporan tentang masalah penguasaan tanah, saya melihat bagaimana sebuah program yang mendorong para petani di pegunungan untuk menanam komoditas baru, yaitu coklat, telah menimbulkan sejumlah akibat yang tidak diharap-

3. Lihat Roe, "Development Narratives", *World Development* 19 (1991), dan Hoben, "Paradigms and Politics", dalam Leach dan Mcarris (eds.), *The Lie of the Land* (London: International African Institute, 1996).

kan. Salah satu yang paling menonjol adalah program itu membuka peluang bagi para elite dari kawasan pantai untuk menguasai lahan di pegunungan dengan alasan mereka bisa menggunakannya secara lebih efisien dibanding para petani gunung yang terbelakang. Ketika saya membeberkan persoalan ini, para pengelola proyek menanggapiya serius. Mereka segera memprakarsai program untuk membantu para petani mendokumentasikan hak-hak hukum atas lahan di tereng pegunungan agar tidak diserobot oleh orang-orang pantai. Prakarsa ini baru, saat gerakan perjuangan menuntut hak-hak tanah masyarakat adat masih belum dikenal. Konsultan hukum Indonesia yang dikontak oleh proyek mengemban tugas berat meyakinkan para pejabat provinsi bahwa sesungguhnya para petani gunung juga memiliki hak hukum atas tanah adat mereka, dan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 memiliki pasal-pasal yang mengakui hak-hak tersebut. Akan tetapi prakarsa ini justru membuahkan pukulan balik. Gubernur Sulawesi Tengah menganggap pengakuan atas hak-hak adat akan mengancam *stabilitas* quo, maka ia pun menghentikan surat keputusan gubernur yang menyatakan tidak ada tanah adat di Provinsi Sulawesi Tengah. Sampai sekarang SK Gubernur tersebut masih digunakan sebagai alat pembenar perampasan tanah rakyat. Para aktivis hak itu. Peristiwa ini juga bersifat diagnostik, dan mengantar saya pada pertanyaan bagaimana program-program perbaikan itu dibentuk dan dibatasi oleh tata politik-ekonomi yang tidak dapat mereka ubah, bagaimana ternyata program-program tersebut diegalkan oleh apa yang justru mereka singkirkan.

KEHENDAK UNTUK MEMPERBAIKI

Banyak pihak turut berperan dalam kehendak untuk memperbaiki. Mereka menempatkan diri sebagai wali masyarakat, se-

buah kedudukan yang diteguhkan oleh klaim bahwa merekalah pihak yang tahu tentang bagaimana masyarakat harus hidup, apa yang terbaik bagi masyarakat, dan apa yang dibutuhkan masyarakat. Perwalian ini dapat diraitkan sebagai "riat, yang diungkapkan oleh satu pihak, untuk mengembangkan kapasitas pihak lain."⁴ Tujuan perwalian bukanlah untuk menguasai orang lain—tetapi untuk meningkatkan kemampuan bertindak mereka dan mengarahkannya. Sejak abad ke-19, Indonesia memiliki daftar panjang para wali ini, termasuk di dalamnya adalah para pejabat dan misionaris kolonial, politisi dan birokrat, lembaga-lembaga donor internasional, para ahli pertanian, kesehatan, perkreditan dan konservasi lingkungan, serta segala macam lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tujuan mereka sangat baik, bahkan cenderung utopis. Mereka ingin membuat dunia jadi lebih baik dibanding sebelumnya. Metode mereka subtil. Kalaupun terpaksa menempuh kekerasan, cara itu dilakukan atas nama sesuatu yang lebih mulia—demikian pentingnya orang banyak, kelangsungan hidup umat, atau untuk merangsang pertumbuhan. Seringkali program mereka beroperasi dari jarak jauh. Mereka menstrukturkan medan untuk langkah-langkah yang mungkin dijalankan. Mereka mengubah proses, menumbuhkan minat dan membujuk, serta memudahkan atau-

4. Cowen dan Shenton, *Doctrines of Development* (London: Routledge, 1996), hal. x. Cowen dan Shenton melacak "perwalian" melalui Inggris metropolitan dan daerah-daerah jajahannya, serta karya para filsuf politik semacam Saint Simon, Comte, dan J.S. Mill. Konsep Saint Simon tentang "perwalian" menegaskan bahwa "hanya mereka yang memiliki 'kapasitas' untuk memanfaatkan lahan, tenaga kerja, serta modal demi kepentingan masyarakat secara keseluruhan yang seharusnya dibolehkan memantulkannya" (hal. 25).

Dalam *Nature's Government*, Richard Drayton memberikan penjelasan yang sangat bagus mengenai peran sains dalam melegitimasi peran kewalian yang dibebani oleh tugas "perbaikan dunia", sekali lagi dengan nuansa Inggris. Foucault dan para cendekiawan lain yang menggunakan idenya namun bekerja dengan asip sejarah yang berbeda, mengangkat jalinan-jalinan lainnya yang terbuahi dalam konsep "pengaturan", dan memberi konsep tersebut teoretisasi yang eksplisit.

pun memperstuskar serangkaian tindakan. Banyak program tampak seperti tumbuh secara alamiah dari interaksi sosial sehari-hari, bukan sesuatu yang dipaksakan dari luar. Mereka menyusup tanpa bekas dalam akal sehat orang banyak.⁵ Kadang program-program itu mengundangi kritik yang agak radikal. Apapun tanggapan yang muncul, klaim atas kepakaran untuk memakmulkan kehidupan orang lain pada dasarnya adalah klaim atas kekuasaan, sebuah gejala yang pantas dicermati secara mendalam.

Kebendaik untuk memperbaiki terletak di gelombang kekuasaan yang oleh Michel Foucault disebut "kepengaturan".⁶ Ringkasnya, kepengaturan adalah "pengarahan perilaku", yakni upaya untuk mengarahkan perilaku manusia dengan serangkaian cara yang telah dikalkulasi sedemikian rupa. Berbeda dengan pendisiplinan, yang bertujuan memperbaiki perilaku melalui pengawasan ketat dalam kurungan (penjara, rumah sakit jiwa, sekolah), kepengaturan berkepentingan dengan peningkatan kesejahteraan orang banyak. Tujuannya adalah untuk menjamin "kesejahteraan masyarakat, perbaikan keadaan

5. Lihat Foucault, "Afterword: The Subject and Power", dalam Dreyfus and Rabinow (eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (Brighton: Harvester, 1982), hal. 220-221. Tentang "akal sehat", lihat O'Malley, "Indigenous Governance," *Economy and Society* 25 (1996), hal. 313. Tentang penggunaan kekerasan dan pengaturan dari jarak jauh, lihat Rose, *Powers of Freedom* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hal. 10 dan 49.

6. Untuk pembahasan tentang kepengaturan yang memantulkannya dalam kerangka historis dan dalam hubungannya dengan bentuk-bentuk kekuasaan lainnya, lihat esai Foucault "Governmentality," dalam Burchell et al (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press, 1991). Burchell, "Peculiar Interests," dalam Burchell et al (eds.), *ibid.*, Dean, "Governmentality: Power and Rule in Modern Society" (London: Sage, 1999); Dillon, "Sovereignty and Governmentality," *Alternatives* 20 (1995); Gordon, "Governmental Rationality," dalam Burchell et al (eds.), *op. cit.*; Rose, *Powers of Freedom*; Artikel Michael Watts ("Development and Governmentality") and buku Donald Moore (*Suffering for Territory*) membahas kepengaturan dalam hubungannya dengan pembangunan, kekerasan, dan teritorialisasi yang ditentang baik di bawah pemerintahan kolonial maupun kontemporer.

hidup mereka, peningkatan kemakmuran, usia harapan hidup, kesehatan, dst.⁷ Untuk mencapai tujuan ini dibutuhkan sarana khusus. Pada tingkat masyarakat, tidak mungkin perilaku individu diatur hingga hal-hal kecil. Karena itu, kepemimpinan bekerja dengan mengarahkan minat dan membentuk kebiasaan, cita-cita dan kepercayaan. Kepengaturan membentuk suatu keadaan "yang secara buatan sedemikian teratur sehingga orang—didorong oleh kepentingan pribadinya masing-masing—*akan berbuat seperti apa yang seharusnya mereka perbuat*."⁸ Persuasi bisa dilakukan di sini, misalnya saat penguasa berusaha mendapatkan persetujuan masyarakat. Namun ketika kekuasaan dioperasikan dari jarak jauh, masyarakat tidak selalu sadar bahwa sebenarnya perilaku mereka diatur dan mengapa demikian, oleh karenanya persetujuan masyarakat tidak menjadi masalah di sini.

Kehendak untuk mengatur, lebih khususnya kehendak untuk memperbaiki kehidupan masyarakat, memiliki cakupan luas. Menurut definisi Foucault, kehendak ini berkepentingan dengan "hubungan, kaitan, dan tumpang-tindih manusia dengan ... harta benda, sumberdaya, mata pencaharian, wilayah dengan segala kekhasannya, iklim, irigasi, tingkat kesuburan dsb; hubungan manusia dengan ... adat-istiadat, kebiasaan, cara bertindak dan berpikir dsb; dan terakhir hubungan manusia dengan ... musibah serta bencana seperti kelaparan, wabah, kematian, dsb."⁹ Para wali masyarakat melakukan intervensi terhadap hubungan-hubungan itu dalam rangka melakukan penyesuaian. Mereka bermaksud mengembangkan proses-proses yang bermanfaat dan mengurangi hal-hal yang mudarat. Mereka bisa bertindak pada tingkat masyarakat secara keseluruhan, atau pula pada kelompok-kelompok yang dipilah berdasarkan

gender, tempat tinggal, umur, pendapatan, atau etnis; masing-masing dengan segala kekurangannya yang berfungsi sebagai titik masuk intervensi untuk perbaikan.

Upaya memperbaiki kehidupan masyarakat memerlukan apa yang oleh Foucault dipandang sebagai rasionalitas khas kepengaturan—yaitu upaya merumuskan "jalan paling tepat untuk menata kehidupan manusia" dalam rangka mencapai tujuan satu tujuan dogmatik, melainkan "serangkaian hasil akhir yang spesifik," yang diraih melalui "berbagai taktik multibentuk."¹⁰ Kalkulasi pun diutamakan di sini, karena kepengaturan menuntut dijabarkannya "cara yang tepat", diprioritaskannya "hasil akhir", dan disesuaikannya taktik demi tercapainya hasil optimal.¹¹ Kalkulasi, pada gilirannya, menuntut agar semua proses yang akan diatur harus digambarkan dalam istilah-istilah teknis. Baru setelah itu rencana pembangunan yang pas dapat dirumuskan.

Sebuah program pembangunan yang dirancang matang tidaklah diciptakan dari nol. Ia memang digerakkan oleh kehendak untuk memperbaiki, tetapi bukan merupakan produk dari satu niat atau keinginan tunggal. Program tersebut bersumber dari dan berada di tengah campur-aduk berbagai macam tanaman, atau dispositif, yang memadukan "berbagai bentuk pengetahuan praktis, dengan berbagai cara pandang, praktik penghitungan, kosakata, jenis kewenangan, ragam penilaian, bentuk arsitektur, kemampuan manusia, obyek-obyek non-manusia dan peralatan, teknik pencatatan dsb."¹² Meskipun ada kalanya suatu gerakan revolusioner atau visioner menggelar suatu rencana besar untuk mengubah total masyarakat—jenis

7. Foucault, "Governmentality", *op. cit.*, hal. 100.
8. David Scott, "Colonial Governmentality", *Social Text* 43 (1995) hal. 202, mengutip "ahli kepemimpinan terkemuka," Jeremy Bentham.
9. Foucault, "Governmentality", *op. cit.*, hal. 93.

10. *Ibid.*, 95.
11. Lihat juga Foucault, "Rights of Death and Power over Life", dalam Rabinow (ed.), *Foucault Reader* (New York: Pantheon Books, 1984), hal. 266.
12. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 52. Lihat juga Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977* (Sussex: Harvester, 1980), hal. 194.

rencana yang oleh James Scott disebut "hipermodernitas", umumnya program pembangunan digalang dari percampuran antara repertoar yang sudah ada, adat kebiasaan, penambahan, dan tambal-sulam.¹³ Tentu saja proses ini juga melibatkan sejumlah individu yang merumuskan rencana intervensi dan program-program perbaikan, para perencana program, yang posisinya distruktur oleh lembaga di mana mereka merupakan salah satu bagiannya. Posisi tersebut dirumuskan oleh praktik-praktik yang mereka jalankan. Pertanyaannya sekarang adalah: apakah praktik-praktik itu?

TEKNIKALISASI PERMASALAHAN

Ada dua praktik pokok yang diperlukan untuk menerjemahkan kehendak untuk memperbaiki menjadi program-program yang eksplisit. *Pertama* adalah problematisasi, yaitu langkah pengendalian terhadap kekurangan yang perlu dibenahi. *Kedua* adalah praktik yang saya istilahkan sebagai "teknikalisasi permasalahan", yakni serangkaian praktik yang menampilkan "urusan yang hendak diatur sebagai suatu ranah yang mudah dimenger-

13. Dalam *Seeing Like a State* (New Haven: Yale University Press, 1998), James Scott menguraikan mengenai kombinasi antara impian-impian utopis dengan kekusasan terkonsentrasi yang memunculkan skema-skema "hipermodern". Saya menempatkan pendekatan Scott dalam hubungannya dengan studi tentang kepemimpinan dalam artikel "Beyond 'The State' and Failed Schemes," *American Anthropologist* 107 (2005). Bandingkan dengan Crutskhank, *The Will to Empower* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999), hal. 42 tentang pengaturan sebagai akumulasi dari "hal-hal kecil" alih-alih sistem yang mentotalisasi. Dengan aplik Karl Polanyi menanggapi perbedaan itu saat dia berpendapat bahwa penciptaan pasar bebas untuk tanah dan tenaga kerja pada abad ke-19 merupakan skema utopian besar—sebuah skema yang digerakkan oleh ideologi baik pada zaman itu maupun zaman neoliberal sekarang. Namun demikian beragam intervensi yang dibutuhkan agar masyarakat tetap hidup dan produktif di bawah kondisi pasar muncul sepotong-sepotong dan dengan cara yang pragmatis: "Laissez-faire itu direncanakan," katanya, "sementara perencanaan justru tidak" (Polanyi, *The Great Transformation*, hal. 141).

ti, yang tegas cakupannya, jelas ciri-cirinya ... menentukan batas tepinya, agar nampak unsur-unsur di dalamnya, mengumpulkan informasi mengenai unsur-unsur tersebut dan membangun teknik untuk menggerakkan kekuatan serta unsur-unsur yang telah ditampilkannya tadi."¹⁴

Problematisasi dan teknikalisasi permasalahan bukanlah dua praktik terpisah. Sebagaimana dijelaskan James Ferguson dalam karya besarnya mengenai pembangunan di Lesotho, praktik pembatasan dan karakterisasi "bidang yang dapat dimengerti" yang sesuai dengan langkah intervensi sudah merupakan antispasi terhadap jenis-jenis intervensi yang akan ditawarkan oleh para ahli.¹⁵ Pengenalan persoalan pada dasarnya berkaitan erat dengan jalan keluar yang tersedia. Keduanya muncul berbarengan dalam suatu tumpang-tindih "keperawatan di mana serangkaian diagnosa, resep, dan teknik tertentu tersedia bagi para ahli terlatih. Teknikalisasi permasalahan inilah yang kemudian bermain sebagai penegas kepastarian dan memisahkan para wali masyarakat, yang punya kemampuan mendignosa kekurangan orang lain, dengan mereka yang menjadi obyek keperawatan. Pemisahan ini harus mereka jaga, tetapi sering juga dipertanyakan.

Ada dimensi kedua dari teknikalisasi permasalahan yang juga penting dalam analisis saya. Segala urusan yang mengalami teknikalisasi permasalahan pada saat yang sama ternyata

14. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 33. Saya meminjam istilah "penertjanaan teknis" atau "menteknikkan" (*rendering technical*) dari Rose, yang menjelaskannya sebagai proses yang membuat sesuatu—contoh yang dia berikan adalah Ikatan solidaritas—menjadi urusan "yang dapat ditangani melalui teknik-teknik tertentu" (hal. 79). Lihat juga pembahasan Timothy Mitchell dalam *Colonizing Egypt* dan dunia obyek yang "eksterior" yang tampak bisa diata melalui suatu manajemen tertentu.

15. Ferguson, *The Anti-Politics Machine: Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994).

dilucuti aspek-aspek politiknya menjadi gejala non-politis. Seringkali ahli-ahli program pembangunan mengesampingkan kesenjangan ekonomi-politik dari diagnosis dan resep-resep mereka. Mereka lebih memusatkan perhatian pada persoalan kapabilitas orang-orang miskin daripada praktik-praktik pemisahan satu kelompok oleh kelompok lainnya. Gejala ini mendorong James Ferguson mengambatkan para ahli pembangunan terencana sebagai "mesin antipolitik" yang "bersikeras menerjemahkan berbagai persoalan politik mengenai lahan, sumberdaya, lapangan kerja, maupun upah menjadi sekadar 'masalah teknis' yang bisa diperbaiki melalui intervensi 'pembangunan'".¹⁶ Sikap antipolitik semacam ini tidak disadari dan seperti telah menjadi kebiasaan. Para ahli dilatih untuk membatasi permasalahan ke dalam kerangka teknis. Itulah pekerjaan mereka. Klaim atas kepakaran mereka bergantung pada kemampuan mendiagnosa masalah dalam kerangka yang pas dengan solusi yang tersedia dalam repertoar mereka. Namun demikian, praktik yang mengesampingkan urusan politik ini, atau menyiratkan Ferguson, "menggebin masalah politik" dengan istilah-istilah teknis ini sendirinya adalah sebuah intervensi yang berakibat jangka panjang. Seperti yang akan saya tunjukkan, pengesampingan tersebut membatasi dan sekaligus membentuk bagaimana jadinya pembangunan nanti.

Dimensi ketiga dari upaya perbaikan ini seperti juga antipolitik: program dirancang sebagai langkah sengaja untuk membanding perlawanan terhadap *status quo*. Di Inggris pada 1847, misalnya, seorang pengamat mengupayakan sebuah program khusus untuk kaum miskin karena mereka adalah "kelas manusia yang dilukai oleh masyarakat dan karenanya akan memberontak melawan masyarakat."¹⁷ Sementara seorang

16. *Ibid.*, hal. 270.

17. Francois Felix De La Farelle (1847) dikutip dalam Proccacci, "Social Economy and the Government of Poverty," hal. 158.

pengamat lain berpendapat bahwa "Membantu kaum miskin adalah sarana kepengaturan, sebuah cara manjur untuk membatasi ruang gerak kelompok masyarakat yang paling rewel sekaligus memperbaiki kehidupan kelompok-kelompok lainnya."¹⁸ Di Belanda, krisis pangan 1816-1817 dipadu dengan Revolusi Perancis—suatu peringatan ril akan bahaya yang lahir dari kemiskinan dan keputusasaan—telah mendorong ilmuwan yang juga pejabat Van den Bosch menyusun program guna mendidik kaum miskin pedesaan agar mampu bekerja. Inilah program yang di kemudian hari ia terapkan ulang di Hindia Belanda, sebagaimana akan saya bahas dalam Bab 1.¹⁹ Program kesejahteraan sosial negara-negara Utara umumnya muncul dari tumbukan antara kekhawatiran para ahli terhadap keadaan masyarakat dengan tantangan dari gerakan buruh.

Praktik pembangunan transnasional yang muncul pada 1950an adalah respons terhadap ancaman yang timbul dari mobilisasi massa rakyat di belahan Selatan, sebagaimana terlihat pada subjudul buku Walter Rostow: *The Stages of Growth: A Non-Communist Manifesto*.²⁰ Praktik ini erat kaitannya dengan upaya penumpasan pemberontakan di dalam negeri dan Perang Dingin, sebuah perjuangan untuk merebut hati dan pikiran rakyat yang dilancarkan melalui janji-janji untuk menuntaskan masalah perut lapar. Pada 1960-an, kekhawatiran Amerika Serikat terhadap kemungkinan jatuhnya Asia Tenggara ke tangan komunis membuat negeri itu memberi dukungan kepada rezim tangan besi yang siap mengempur ancaman merah itu.

18. Firmin Marbeau (1847) dikutip dalam *ibid.*, hal. 151.

19. Schanwers, "The 'Benevolent' Colonies of Johannes van den Bosch," *Comparative Studies in Society and History* 43 (2001), hal. 311-312.

20. Rostow, *The Stages of Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960). Lihat juga Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995), hal. 32-34; Esteva, "Development," hal. 11.

yang diberi tanggung jawab mengurus kesejahteraan orang banyak tidak bisa hanya mendukung kepentingan kelompok tertentu saja. Mereka harus berusaha menyeimbangkan semua jenis hubungan antara "manusia dengan segala sumber penghidupannya." Menurut Foucault, mengatur bukanlah untuk mencapai tujuan tunggal yang dogmatis, melainkan untuk mencaapai "serangkaian hasil akhir yang spesifik." "Hasil akhir" yang beragam dapat tidak sejalan satu sama lain, membuahkan upaya-upaya intervensi yang juga bersiegang satu sama lain, atau bahkan benar-benar kontradiktif. Sebagaimana akan saya uraikan pada Bab 1, di Hindia Belanda selama lebih dari satu abad keinginan untuk memastikan pemerintahan yang tertib, mendapatkan keuntungan usaha, meraih pemasukan pajak untuk membiayai alat-alat negara, serta upaya perbaikan kehidupan masyarakat bumiputera, ternyata saling berbenturan. Seperti halnya di negara jajahan lain, di negeri ini berbagai keinginan tersebut menjadi bahan perdebatan tanpa akhir di kalangan pejabat kolonial, misionaris, politisi, kelompok pengusaha, dan kritikus dari berbagai aliran. Kekuasaan kolonial ternyata tidak memiliki satu tujuan tunggal.

Di wilayah pegunungan Sulawesi—fokus Bab 2 sampai Bab 6 buku ini—sejumlah wali masyarakat mendukung kapitalisme berdasarkan keyakinan tulus bahwa pasar yang "efisien" akan memakmurkan kaum miskin. Sedangkan wali masyarakat yang lain mengutamakan subsidiensi, swadaya, dan koperasi. Beberapa rencana berfokus pada pelayanan kesehatan umum, pendidikan, dan perlindungan hutan. Keuntungan finansial dari upaya semacam itu, jika ada, sangatlah kecil dan tidak langung. Bahkan banyak program peternakan sama sekali tidak

situasi di Eropa di mana rezim pemerintahannya sangat bervariasi: ideologinya dan mewakili kepentingan-kepentingan kelas yang berbeda-beda pula, tapi menghadapi masalah-masalah praktis yang sama dalam mengatur masyarakat industrial (hal. 139-156).

memperlihatkan kemungkinan keuntungan finansial bagi siapa pun. Jika keuntungan finansial menjadi alasan, maka lembaga donor internasional maupun Departemen Pertanian tidak akan melakukan apapun di pembukaan terjal Sulawesi Tengah ini. Dari kaca mata keuntungan finansial, usaha transnasional untuk melindungi hutan tropis tetap merupakan tanda tanya. Orang dapat mengaitkannya dengan upaya pemburuan plasma nutfah berharga dan kepentingan perusahaan farmasi, tetapi dugaan ini juga sangat lemah. Di pegunungan Sulawesi, para ahli konservasi yang berusaha melindungi Taman Nasional Lore Lindu tahu bahwa kegiatan bioprospeksi seperti di atas hingga sekarang tidak terjadi, dan mungkin sama sekali tidak akan pernah terjadi. Taman nasional layak dipertahankan karena, dalam pandangan mereka, taman nasional memiliki tempat di dalam pengelolaan hubungan yang patut antara "manusia dengan segala sumber penghidupannya," dan bermaslahat bagi masyarakat luas. Demikian pula dengan proyek miliaran dollar dari Bank Dunia untuk membuat pembangunan desa lebih transparan dan partisipatif. Mungkin proyek ini berperan menyipkan masyarakat setempat untuk menerima ekspansi modal global, namun hubungan keduanya, walaupun ada, tidak bersifat langsung, yang akan ditulas pada Bab 7.

POLITIK SEBAGAI PROVOKASI

Meskipun teknikalisisasi permasalahan yang penuh silang kepentingan ini merupakan praktik rutin para ahli, saya menekankan agar hal ini tetap dipandang sebagai sebuah proyek, bukan pencapaian pasti. Pertanyaan-pertanyaan yang dikesampingkan, salah kenali, atau dibatasi oleh para ahli tidak akan hilang begitu saja. Pada titik ini saya berseberangan dengan para peneliti yang yakin pada kemajuran program-program ini untuk meredam kritik atau mencapai depolitisasi secara efektif. Hubert

Dreyfus dan Paul Rabinow, antara lain, menyatakan bahwa pengetahuan para ahli telah mencabut "apa yang pada dasarnya merupakan persoalan politik, mengeluarkannya dari ranah wacana politik, kemudian menyusunnnya kembali dalam bahasa ilmiah yang netral." Menurut mereka, kepakaran pun menjadi tertutup, mengacu pada diri sendiri, dan aman terlindung begitu "matrik teknis" ditetapkan. Perlawanan, atau kegagalan mencapai tujuan program, "dipandang sebagai bukti lanjutan perlunya perluasan kekuasaan para ahli." Oleh karena itu "apa yang kita dapatkan pada dasarnya bukan murni bentukuan penafsiran mengenai nilai atau makna efisiensi, produktivitas, atau normalisasi, tetapi lebih merupakan bentukuan implementasi."²⁴ Timothy Mitchell menjelaskan hal serupa mengenai praktik-praktik diskursif yang menerjemahkan isu-isu kemiskinan, kekurangan lahan, dan kelaparan menjadi masalah kesehatan masyarakat supaya bisa dipecahkan melalui intervensi teknis dalam relasi sosial dan higienitas. Dalam pandangannya, para ahli merajalela: nyaris tanpa henti, mereka berhasil menutupi kegagalan mereka dan terus menyusun program-program baru tanpa sekalipun otoritas mereka dipertanyakan orang.²⁵ Ferguson mengamati bahwa pembangunan "dengan sangat efektif mendukung tantangan-tantangan politik terhadap sistem," melalui kegiatannya menerjemahkan persoalan politik ke dalam kaidah teknis.²⁶ Nikolas Rose menekankan adanya "titik

24. Dreyfus dan Rabinow, *op. cit.*, hal. 196.

25. Mitchell, *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity* (Berkeley: University of California Press, 2002), hal. 38-42, 52-53, 226, 230.

26. Ferguson, *The Anti-Politics Machine*, hal. 270. Ferguson, "Paradoxes of Sovereignty and Independence: 'Real' and 'Pseudo' Nation-States and the Depoliticization of Poverty", dalam Owig and Hasstrup (eds.), *State Culture: The Shifting Anthropological Object* (London: Routledge, 1997) mengkaji depolitisasi dalam wacana-wacana tentang kemiskinan era 1970-an dengan menbandingkan negara merdeka Lesotho—di mana masalah kemiskinan dibungkal semata-mata dalam kaidah "pembangunan"—dengan daerah "otonom" Transkei di Afrika Selatan di mana belatung debat publik yang riuh rendah mengenai

pembalikan" (*switch point*) di mana kajian kritis atas program-program pemerintah diserap balik ke dalam wilayah kepakaran, dan peluang untuk pertanyaan-pertanyaan menantang yang bersifat kritis berubah menjadi kesimpulan atau program ke-pengaturan yang bersifat tertutup.²⁷

Ketertutupan, demikian para peneliti tadi menunjukkan, adalah salah satu ciri wacana para ahli. Wacana tersebut tidak memberi ruang bagi pertanyaan-pertanyaan yang tidak dapat mereka jawab, atau yang menimbulkan keraguan atas kesempurnaan diagnosis dan kelayakan solusi yang mereka tawarkan. Lebih khusus, sebagaimana ditekankan Ferguson dan Mitchell, wacana tersebut menyingkirkan apa yang saya sebut sebagai persoalan ekonomi-politik—yaitu persoalan menyangkut penguasaan alat-alat produksi, serta struktur hukum dan kekuasaan yang menopang berlangsungnya keimpangan sistemik. Saya sangat tertarik pada pertanyaan bagaimana hal-hal tersebut disaring menjadi sekadar perkara teknis dalam penyusunan rencana pembangunan, dan secara rinci saya membahasnya dalam beberapa bab. Saya juga tertarik pada "titik pembalikan" ke arah yang berlawanan, yakni ketika wacana para ahli dipatahkan oleh tantangan yang tidak dapat mereka atasi; keadaan ke-

penyebab-penyebab kemiskinan secara ekonomi-politik—debat yang tidak dapat begitu saja diabaikan oleh para ahli. Pembela apartheid menyusun banyak alasan teknis untuk membenarkan program-program mereka, namun sangat jelas bahwa yang menjadi korban bukanlah sekadar si malang yang tertinggal oleh gerak kemajuan—korban-korban itu telah diseleksi dengan sengaja.

27. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 192. O'Malley, Lorna Weir, dan Clifford Weirang ("Governmentality, Criticism, Politics," hal. 513) dan Clarke (*Changing Welfare, Changing States*) membahas unsur "kesempurnaan," atau "kesempurnaan" yang berwujud-jeleban dari program-program para ahli. Dalam *Colonialism's Culture*, Nicholais Thomas memandang pengaturan kolonial sebagai praktik-praktik situasional yang bersifat heterogen, parsial, dan mudah terdistorsi (hal. 4). Lihat juga pembahasan dalam Stoler, *Carnal Knowledge and Imperial Power* (Berkeley: University of California Press, 2002), hal. 159-160, mengenai munculnya kembali pengetahuan alternatif di sekitar wacana para ahli, pengetahuan yang dulu tidak diakui dan malah ditindas.

tika orang-orang yang dijadikan sasaran program mengungkapkan analisa kritis mereka, melalui kata maupun perbuatan, tentang masalah-masalah yang mereka hadapi. Saya membahas persaingan kritis macam ini sebagai fokus analisis Bab 4 dan 5.

Dari sudut pandang Foucault, peluang untuk keterbukaan (*opening*) dan kesimpulan yang tertutup (*closure*) terkait sangat erat. Dia mengatakan bahwa hubungan antara kehendak untuk mengatur dengan strategi perlawanan (yaitu, membuka ulang debat politik) berada dalam keadaan "provokasi permanen."²⁸ Ia menulis:

Biarpun para ahli berpendapat bahwa mereka bisa mengambil inisiatif untuk bertindak secara terencana, pada kenyataannya, mereka harus puas dengan sekadar memberi reaksi setelah kejadian ... antara kekuasaan dengan praktik perlawanannya berlangsung proses timbal-balik tanpa henti.²⁹

Menurut hemat saya, makna tak jenak dari istilah *politik* dan *yang-politik* berayun pada hubungan timbal-balik tadi.³⁰ Apakah

28. Foucault, "Afterword: The Subject and Power," hal. 222. Di tempat lain Foucault menulis bahwa "tema perjuangan hanya akan benar-benar operasi jika ditetapkan secara konkret—dalam tiap-tiap kasus secara sendiri-sendiri—sapa yang terlibat dalam perjuangan; apa yang diperjuangkan, serta bagaimana, di mana, dengan cara apa dan berdasarkan rasionalitas apa perjuangan itu dikembangkan" (*Power/Knowledge*, hal. 164). Pendekatan ini melihatnya mendukung analisis yang mendudukkan kekuatan dan perjuangan dalam kerangka tunggal, namun demikian dia sendiri mengaiturkannya agar keduanya tetap dipisah, dengan menjelaskan masing-masingnya memakai terminologi yang berbeda ("Afterword: The Subject and Power," hal. 226).
29. Foucault, "Afterword: The Subject and Power," hal. 225-226.
30. Misalnya, Mouffe menggunakan istilah "yang-politik" (*the political*) untuk mengacu pada dimensi antagonis kehidupan sosial, kemungkinan-kemungkinan subversi, gugatan, oposisi, penolakan, resistensi, pencetusan instalasi—penggunaan istilah yang mirip dengan istilah "praktik berpolitik" yang saya gunakan. Sementara "politik" (*politics*) Mouffe arlikan sebagai usaha untuk mengatur, menenangkan, memerintah atau membendung yang-politik, sehingga setara dengan istilah saya "praktik pengaturan". David Slater berpendapat bahwa politik dan yang-politik tidak dapat dipisah, karena "yang-politik atau kemungkinan-kemungkinan subversi, gugatan, oposisi, penolakan, resistensi...

politik itu nama untuk sebuah relasi kekuasaan, atau sebuah praktik kontestasi? Pada titik mana arti pertama bergeser menjadi yang kedua?

Dalam rangka memahami hubungan "proses timbal-balik tanpa henti" yang oleh Foucault diraitkan secara agak abstrak, dan untuk menjadikannya bahan penelitian empiris, saya berpijak pada satu terminologi yang membedakan antara apa yang saya sebut sebagai praktik *kepengaturan*, di mana konsep perbalkan menjadi sekadar urusan teknis karena melekat pada rencana-rencana realisasinya yang terkalkulasi rapi,³¹ dengan apa yang saya sebut sebagai praktik politik—yaitu ekspresi suatu tantangan kritis baik melalui perkataan maupun perbuatan. Penentangan ini sering berawal dari penolakan terhadap keadaan yang ada. Ia membuka sebuah medan perjuangan, yang bisa terus menyala atau juga dipadamkan ketika dirumuskan sebagai perkara yang harus ditangani secara teknis dan kalkulasi pun diberlakukan. Kepingaturan, dari sudut pandang ini, adalah respons atas praktik politik yang menantang dan mengongcangnya. Praktik politik berdiri pada tepi batas dari upaya terencana untuk mengatur masyarakat. Namun demikian masih ada batas-batas lain. Pada bagian berikut, saya akan membahas batas-batas yang ditunjukkan oleh kekuatan pemaksa.

KEPENGATURAN, KEKUASAAN MUTLAK, DAN DISIPLIN

Esai Foucault "Governmentality" membedakan antara tujuan *kepengaturan* (yakni kemaslalahan orang banyak) dengan tuju-

- merupakan pencetusan kembali instabilitas di mana 'pengaturan' berusaha meredakannya" ("Rethinking the Spatialities of Social Movements," hal. 388-389). Dia membandingkan istilah-istilah yang digunakannya dengan istilah-istilah Foucault: "politik" sebagai upaya penanganan mirip dengan istilah Foucault "kepengaturan" (*governmentality*), dan istilah Foucault tentang "wacana terbalik" (*reverse discourse*) setara dengan "yang-politik".
31. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 51.

an kekuasaan mutlak. Kekuasaan mutlak bersifat melingkar. Se-
bagai contoh, kuasa seorang raja bertujuan untuk menegaskan
dan melebarkan kedaulatannya, yang tampak dalam luas wila-
yah, jumlah cacah, serta harta yang berhasil ia akumulasi.³²
Kewenangan raja untuk mengeluarkan titah, menjatuhkan hu-
kuman, menarik pajak, dan menggarjar hadiah bersifat mutlak.
Seorang raja menentukan siapa hidup siapa mati, serta sesuka
hati menimbulkan kerusakan tanpa terkena hukuman. Sebalik-
nya, mengatur adalah jenis kekuasaan yang harus dibangun di
atas kemampuan menjalankan amanat untuk menyjahterakan
orang banyak, "dikuruk untuk mencari kewenangan atas kewe-
nangan seseorang."³³ Kerka kekerasan digunakan, langkah ini
harus hadir sebagai langkah penyjahteraan, bukan sekadar
untuk menjarah atau menegakkan kekuasaan itu sendiri.

Meski esai Foucault tentang kepengaturan menyatakan
sebenut peralihan teleologis yang menempatkan pemerintah
sebagai bentuk unggul kekuasaan yang berasal dan mencapai
tingkat teringginya di Eropa—sebuah pengulangan etnosentris
atas teori modernisasi—esai tersebut menawarkan kemungkinan
an kedua yang lebih menarik: bahwa analisa kepengaturan da-
pat digunakan untuk mempelajari bagaimana praktik kekuasa-
an mengartikulasi unsur-unsur kepengaturan, kekuasaan mut-
lak, dan disiplin. Pada beberapa zaman misalnya, cara terbaik
untuk meneguhkan dan memastikan kuasa seorang raja bisa
jadi adalah dengan memastikan kesejahteraan dan meningkat-
kan kemakmuran masyarakat luas. Meskipun kekuasaan raja
bersifat mutlak, para raja sering dinilai baik atau buruk ber-
dasarkan kemampuan mereka menjamin kesejahteraan rakyat.
Di India pada abad ke-18, penguasa-penguasa pribumi mem-
buat sistem pembukuan yang canggih serta terlibat dalam ber-

bagai program peningkatan kemakmuran di wilayah mereka.
Tujuannya bukan semata-mata menghimpun kekayaan. "Ke-
makmuran rakyat," tulis David Ludden, "diukur dan dilihat
sebagai tanggung jawab penguasa ... yang sebaliknya dapat di-
nilai berdasarkan itu."³⁴
Sementara dalam konteks kolonial, Achille Mbembe de-
ngan jernih mengingatkan bahwa kekuasaan dilandaskan pada
penaklukan. Tidak ada rezim hak liberal untuk mengimbangi
kedaulatan mutlak para tuan koloni untuk memerintah dan
merebut. Bagi Mbembe, "kesewenang-wenangan dan kekuasa-
an mutlak merupakan ciri utama kedaulatan kolonial."³⁵
Namun kekerasan bukanlah satu-satunya cerita di sini. Rezim
serikat dagang kolonial tertarik dengan peluang untuk meraup
laba dengan cara tabrak lari, namun model ini tidak bisa lestari
dalam jangka panjang. Seperti dijelaskan oleh Richard Grove,
kerakusan EIC Inggris dan VOC Belanda menyebabkan terjadi-
nya kerusakan lingkungan dan pengrusakan penduduk. Alhasil
muncullah bencana kekeringan, kelaparan, dan pemberontakan
yang mengancam kelangsungan aliran laba maupun kekuasaan
mereka. Para dokter dan ilmuwan yang menjadi pegawai seri-

32. Foucault, "Governmentality," hal. 95.
33. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 27.

34. Ludden, "India's Development Regime," hal. 253. Untuk Indonesia pada masa
prakolonial, tulisan-tulisan Clifford Geertz dan Benedict Anderson mengusul-
kan sebuah model lain, di mana kesejahteraan penguasa dilihat sebagai tanda
bahwa semua yang ada dalam pengasaannya juga sejahtera, tetapi intervensi
terencana untuk menjamin kemakmuran umum bukanlah hal yang rutin
dilakukan (Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire
 Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca N.Y.: Cornell University
 Press, 1972); Geertz, *Negara: The Theatrical State in 19th Century Bali* (Princeton,
 N.J.: Princeton University Press, 1980). Kekejaman, perbudakan, dan peram-
 pasan berlangsung, tapi sulitnya menguasai penduduk yang berpindah-pindah
 membuat terjadinya dominasi sistematis. Lihat Elson, "International
 Commerce, The State and Society", Henley, *Jalowsy and Justice: The Indigenous
 Roots of Colonial Rule in Northern Sulawesi* (Amsterdam: Free University Press,
 2002); Reid, "Political Tradition" in Indonesia, Robinson, *The Dark Side of
 Paradise: Political Violence in Bali* (Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1995).
35. Achille Mbembe, *On the Postcolony* (Berkeley: University of California Press,
 2001), hal. 26.

kat-serikat dagang tersebut adalah kelompok pertama yang memikirkan secara sistematis "hubungan antara manusia dengan segala sumber penghidupannya" sebagai suatu arena intervensi, dan melakukan berbagai upaya bersama untuk membujuk atasan mereka agar mengambil langkah serupa.³⁸ Ketika kompleksitas dari proses-proses yang menghidupi rakyat di wilayah jajahan maupun di negeri-negeri induk mulai terlihat, maka suatu rasionalitas kepengaturan guna menyeimbangkan berbagai tujuan harus disiapkan.³⁹ Demikian pula dengan kebutuhan untuk memerintah dengan cara yang cermat—cermat dana, cermat pemaksaan, serta cermat segala intervensi guna mencapai serangkaian hasil akhir yang telah ditetapkan.

Ketika rezim-rezim kolonial tahap akhir mulai memasuki keterlibatan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat bumiputera ke dalam tujuan kepengaturannya, maka diperlukan serangkaian kalkulasi baru. Meskipun di Sri Lanka David Scott melihat adanya pemisahan tegas antara kolonialisme dagang

36. Richard Grove, *Green Imperialism: Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism, 1600-1860* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). Lihat juga Richard Drayton, *Nature's Government: Science, Imperial Britain, and the Improvement of the World* (New Haven: Yale University Press, 2000).

37. Untuk studi mengenai penguasaan kolonial yang secara eksplisit membahas konsep kepengaturan baca Dicks, *Castes of Mind: Colonialism and the Making of Modern India* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Mcebembe, *On the Postcolony*; Moore, *Suffering for Territory*; Peis, "The Anthropology of Colonialism"; Pels dan Salemink (eds.), *Colonial Subjects: Essays on the Partial History of Anthropology* (Michigan: University of Michigan Press, 1999); D. Scott, "Colonial Governmentality"; Thomas, *Colonialism's Culture*; dan Wilder, "Practicing Citizenship in Imperial Paris." Penilaian-milahan masyarakat kolonial dan perlakuan yang berbeda terhadap setiap kelompok dijabarkan dengan sangat bagus dalam Hindess, "The Liberal Government of Unfreedom," *Alternatives* 26 (2001). Mengenai hubungan antara strategi pengaturan yang digunakan di negeri induk dan wilayah jajahan, baca Comaroff dan Comaroff, *Ethnography and the Historical Imagination* (Boulder: Westview Press, 1997); Drayton, *Nature's Government*, hal. 221-229; Mitchell, *Colonizing Egypt*; Rose, *Powers of Freedom*, hal. 71, 107, serta Stoler dan Cooper, "Between Metropole and Colony".

tahap awal yang bertujuan "memetik buah dari pemerasan bangsa jajahan" dan kolonialisme tahap akhir yang bertujuan "mengatur perilaku masyarakat jajahan,"⁴⁰ namun pada banyak konteks kolonial tujuan-tujuan lama dan baru sering berpadu dalam satu adonan yang aneh, dan sarana mencapainya pun juga campur aduk. Prinsip "Mandat Ganda" dari Lord Lugard dalam kolonialisme Inggris di Afrika pada abad ke-19 adalah salah satu contohnya.⁴¹ Ketika pengetahuan ilmiah dipakai untuk melayani kepentingan imperialisme, para ahli berpendapat bahwa produksi yang lebih efisien "akan mendatangkan kebaikan tertinggi bagi sebanyak-banyaknya orang."⁴² Namun otoritas para ahli, seperti dinyatakan Richard Drayton, tidak berdiri sendiri. Ia didukung oleh daya koersif pemerintah kolonial sebagai "penggalang upaya, kekuatan, dan legitimasi kolektif."⁴³

Demikian pula pendisiplinan tidak digantikan oleh kepengaturan, tetapi dicadangkan untuk sekelompok warga baik di negeri induk maupun jajahan yang dianggap perlu dipantau ketat. "Despotisme," demikian pernyataan tersohor filsuf politik sekaligus pejabat East India Company, J.S. Mill, "adalah cara yang sah untuk mengatur orang-orang tidak beradab, sejauh tujuannya adalah untuk kesejahteraan mereka."⁴⁴ Pendisiplinan dijalankan di negeri-negeri induk untuk menanganikan kelompok-kelompok masyarakat yang tidak beres—kanak-kanak, fakir-miskin, kaum rendahan, ras lain, perempuan, narapidana, dan penderita penyakit-penyakit tertentu. Mereka disingkirkan dari kepemilikan hak yang diberikan kepada warga masyarakat lainnya dengan alasan bahwa mereka tidak (atau belum) mampu menjalankan tanggung jawab yang

38. D. Scott, "Colonial Governmentality," hal. 204.

39. Lihat pembahasannya dalam Moore, *Suffering for Territory*, hal. 13, 158-165.

40. Drayton, *Nature's Government*, hal. xv.

41. *Ibid.*, hal. 229.

42. Dikutip dalam *ibid.*, hal. 227.

melekat pada hak-hak tersebut. Untuk beberapa bagian dari golongan ini, para ahli membenarkan adanya pendisiplinan keras sebagai suatu cara mempersiapkan mereka agar bisa menjadi bagian dari masyarakat umum. Pada waktunya, mereka akan lulus. Untuk kelompok yang lain, pengawasan ini bersifat permanen.⁴³ Jika mau dihitung, demikian menurut Barry Hindess, "Ketidakebebasan di bawah pemerintahan liberal" terjadi jauh lebih banyak—bahkan di negeri-negeri induk—dibandingkan apa yang hendak diakui oleh ideologi liberalisme.⁴⁴

Di wilayah jajahan, terjadi debat seru untuk menentukan kelompok mana yang dianggap lebih bisa atau kurang bisa diperbaiki, atau apakah ras-ras lain akan bisa menjadi dewasa untuk diatur secara liberal. Konsekuensi, dan juga kontradiksi, dari perdebatan ini sangat luas. Meskipun perbedaan keadaan dan kekurangan yang menimpa golongan bumiputera memberikan alasan penting bagi intervensi kolonial, kekuasaan kolonial sememang Kolombus—dalam amanat Gerald Sider—terjebak di antara "kemustahilan dan kebutuhan untuk menciptakan bangsa lain sebagai bangsa lain—yang berbeda, yang asing—dan menggabungkan mereka ke bawah dominasi sistem sosial-budaya yang tunggal."⁴⁵ Jika bangsa jajahan benar-benar berbeda dengan tuan penjajah mereka, maka janji untuk membawa perbaikan bagi mereka hanyalah omong kosong. Pendisiplinan tidak akan mungkin membawa perbaikan, hanya pengertukan. Pilihan lainnya, jika bangsa jajahan dan tuan penjajah pada dasarnya mahluk yang sama, maka perwalian yang selama ini berjalan baik lama kelamaan akan menghapuskan perbe-

43. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 22.

44. Sisi despotik liberalism dan hal-hal yang dikesampingkannya dibahas dalam Dean, "Demonic Societies: Liberalism, Biopolitics, and Sovereignty"; Hindess, "The Liberal Government of Unfreedom"; Mehta, "Liberal Strategies of Exclusion"; dan Valverde, "Despotism and Ethical Liberal Governance".
45. Gerald Sider, "When Parrots Learn to Talk and Why They Can't: Domination, Deception, and Self-Deception in Indian-White Relations," hal. 7.

dan yang menjadi justifikasi kekuasaan kolonial. Apapun pilihan yang diambil, kehendak untuk memperbaiki tetap saja bersejangan dengan hak untuk menguasai.⁴⁶ Kedaulatan kolonial dan kepengaturan, dalam hal ini, sama sekali tidak sejalan.

Rezim-rezim kolonial menangani kontradiksi antara perbedaan tuan-hamba dan peningkatan kehidupan bangsa jajahan ini dengan berbagai cara, yang semuanya tidak memuaskan. Pertama, seperti dipelajari oleh Gary Wilder, adalah dengan "struktur penangguhan permanen." Dengan cara ini masyarakat bumiputera "dirasionalkan dan dirasialkan," dan mereka pun "diganskan untuk menjadi manusia-manusia yang punya hak, namun selalu belum cukup dewasa untuk menjalankan hak-hak tersebut."⁴⁷ Dalam istilah Dipesh Chakrabarty, kaum bumiputera dikirim ke "ruang tunggu."⁴⁸ Takrik kedua adalah pemisahan: masyarakat bumiputera dipilah-pilah ke dalam kategori mana yang lebih atau kurang bisa diperbaiki. Umumnya

46. "Ketegangan internal dalam sistem penjajahan" dan debat antara para pejabat kolonial dengan masyarakat negeri induk mereka sendiri dibahas dalam Stoler and Cooper, "Between Metropole and Colony." Misionaris Kristen kerap tidak menyetujui anggapan bahwa penduduk pribumi itu tidak bisa diperbaiki, karena orang-orang yang masuk Kristen akan diadili oleh Tuhan yang sama, namun pendapat ini melunak saat ketertarikan mereka pada dana publik mengarturkan mereka membesar-besarkan perbedaan itu (Pels dan Salembik, *Colonial Subjects*, hal. 29; Thomas, *Colonialism's Culture*, hal. 73, 89-104). Dalam tem penjajahan yang mengani hiaraki dan sistem yang mengani asimilasi, begitu juga interkoneksi parasitik antara keduanya maupun instabilitasnya. Dalam *The Nation and its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories* (Princeton: Princeton University Press, 1993), Partha Chatterjee membahas penciptaan sistem kolonialisme yang didasarkan pada "inklus perbedaan" dan konsekuensinya bahwa "nisi kebudayaan" [atas masyarakat jajahan] tidak mungkin berhasil. Dalam "Shades of Wildness," Ajay Skaria membedakan antara perbedaan sebagai esensi dan perbedaan sebagai anakronisme, pada situasi di mana berbagai kelompok sosial ditempatkan pada satu hirarki komparatif (hal. 728).

47. Wilder, "Practicing Citizenship in Imperial Paris," hal. 46, 45, 47.

48. Dipesh Chakrabarty, *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference* (Princeton: Princeton University Press, 2000), hal. 8.

kaum elite masuk dalam kategori pertama, akibat tumpang tindih logika kelas sosial dengan logika rasial.⁴⁹ Namun mereka yang sudah diperbaiki, yaitu kaum bumiputera terdidik, membuat para penguasa kolonial cemas. Mereka mengancam dasar-dasar hak berkuasa para tuan penjajah. Para bumiputera terdidik itu bukan makhluk yang layak, "tidak pantas/tidak putih," dan merupakan obyek sikap mendua yang kemudian diterjemahkan ke dalam skema rumit untuk memelihara batas antara tuan penjajah dan bangsa jajahan, sebagaimana diteliti oleh Ann Stoler.⁵⁰ Kelompok yang dianggap tidak dapat diperbaiki menghadapi nasib buruk: di wilayah koloni pemukim kulit putih kelompok-kelompok yang dicap "tanpa harapan" dibasmi habis atau dibiarkan punah kehabisan sumberdaya seperti yang "ditakdirkan" menurut teori-teori seleksi alam.⁵¹ Taktik ketiga berupa pandangan bahwa upaya menyjahterakan masyarakat bumiputera bukan berarti membuat mereka sama seperti tuan penjajah, melainkan membuat mereka setia pada tradisi adat mereka. Adalah tugas para wali masyarakat untuk memperbaiki kehidupan masyarakat bumiputera dengan mengembalikannya mereka ke keadaannya yang asli.⁵² Intervensi penguasa diperlukan untuk mengajari (atau mewajibkan) masyarakat bumiputera menjadi diri mereka sendiri. Ketiga taktik tersebut dijalankan di Hindia Belanda, sebagaimana akan saya jelaskan nanti, dengan taktik ketiga—yakni penyempurnaan keaslian

49. Hindess, "The Liberal Government of Unfreedom."

50. Bhabha, "Of Mimicry and Man"; Stoler, "Rethinking Colonial Categories."

51. Hindess, "The Liberal Government of Unfreedom," hal. 102-104.

52. Lihat Cooper dan Padgard (eds.), *International Development: and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (Berkeley: University of California Press, 1997), hal. 7; Thomas, *Colonialism's Culture*, hal. 15, 14. Dalam *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 2000), Mahmood Mamdani meneliti dihi proses simulan pembentukan subyek-subyek emis sekaligus penduduki modern Afrika pada zaman kolonial maupun pascakolonial, serta perbedaan spasial perkotaan dan pedesaan.

bumiputera—yang ternyata paling sangat dikembangkan.

"Struktur penanggungan permanen" terus merasuki agenda pembangunan saat ini. Pembangunan didasarkan pada premis perbaikan kehidupan "kelompok sasaran," namun juga melentakkan batasan yang tegas antara mereka yang akan dibangunkan dengan mereka yang akan membangun. Subyek yang serba kurang hanya dapat dikenali dan diperbaiki dari luar; sebagaimana diamati Stacy Pigg, untuk bisa mengenali sesuatu, orang tidak bisa menjadi sesuatu itu.⁵³ Di banyak wilayah bekas jajahan, perbedaan rasial dengan mulus berubah menjadi perbedaan kederahan, kelas, dan status sosial, di mana para wali masyarakat yang umumnya adalah orang-orang kota berpendidikan dan menguasai pengetahuan teknis bergabung dengan aparaturnya pembangunan transnasional menjelaskan bagaimana masyarakat desa yang serba kurang dan terikat tradisi harus menjalankan kehidupan mereka.

Baik negara-negara kolonial mutakhir maupun negara-negara pascakolonial sama-sama terlibat dalam "konfigurasi kekuasaan terlembaga" yang oleh David Ludden dijuluki sebagai "rezim pembangunan," yang terdiri dari: (1) kubu penguasa yang mencanangkan kemajuan sebagai tujuannya; (2) "massa-raker" yang kehidupannya harus ditingkatkan; (3) ideologi ilmu pengetahuan yang menyediakan prinsip dan teknik untuk melaksanakan dan mengukur kemajuan; dan (4) tokoh-tokoh yang mendauat diri sebagai pemimpin dan merasa dirinya tercerahkan, yang akan menggunakan kuasa negara demi pembangunan, dan tampil sebagai penguasa karena merasa mampu membawa kemajuan.⁵⁴ Sebagaimana pemerintahan kolonial kadangkang menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuannya, namun penggunaan kekerasan secara rutin justru menunjukkan

53. Pigg, "Inventing Social Categories through Place," hal. 507.

54. Ludden, "India's Development Regime," hal. 252.

kelemahan. Penggunaan kekerasan menunjukkan bahwa "rak-yat" tidak menginginkan perbaikan yang ditawarkan, bahwa di mata mereka pembangunan tersebut tidak efisien, merusak, atau sama sekali tidak penting. Meski penolakan sering ditubungkan dengan ketidakmengertian rakyat tentang apa yang baik buat mereka, hingga derajat tertentu persetujuan umum diperlukan agar rezim pembangunan bisa mempertahankan klaim bahwa mereka bekerja demi meningkatkan kesejahteraan orang banyak. Bagi aparat-aparat pembangunan transnasional (donor, bank-bank pembangunan, konsultan, dan LSM), persetujuan ini sangat penting. Tanpa akses terhadap alat keke-
 ran, mereka hanya dapat bergerak dengan mendidik keingin-
 an dan mengubah perilaku masyarakat sasaran. Sebagai con-
 toh, dalam program pembangunan neoliberal yang digencarkan
 Bank Dunia, sebagaimana dijelaskan dalam Bab 7, para ahli
 berusaha membuat kelompok sasaran memiliki jiwa wirausaha,
 partisipatif, bertanggung jawab, dan antikorupsi. Watak-watak
 tersebut tidak dapat dipaksakan—mereka hanya dapat dikem-
 bangkan melalui penciptaan keadaan yang dapat mendorong
 orang-orang bertindak sebagaimana mestinya.

Ketiga unsur yang dikenali Foucault tadi, yaitu pengatur-
 an, pendisiplinan, dan kekuasaan mutlak, terus berperan baik
 di belahan Utara maupun Selatan. Paling tidak, penguasaan
 wilayah, unsur klasik kedaulatan, adalah prasyarat bagi kepeng-
 aturan. Demikian juga dengan hukum: hukum efektif meng-
 atur perilaku karena ia diopang oleh ancaman. Jika tidak,
 maka hanya sebagian kecil dari kita saja yang akan membayar
 pajak. Bisa dimengerti kalau ada pendapat yang menyebut per-
 dekatan kesejahteraan tangan besi di negara-negara Utara, yang
 memaksa orang memperbaiki perilaku melalui ancaman per-
 cabutan subsidi sosial mereka sebagai suatu despotisme. Meski
 kebijakan tersebut didasarkan pada pemikiran para ahli, dari
 sudut pandang korban, rezim-rezim itu tidak berbeda dengan

raja-raja lalim yang dapat merampas kehidupan dan kebebasan
 orang sesuka mereka. Di Indonesia, sebagaimana di negara-
 negara pascakolonial sub-Sahara yang digambarkan oleh
 Mbembe, dan di negara minyak Nigeria yang dijelaskan oleh
 Michael Watts, perorangan, badan-badan usaha, dan berbagai
 kelompok yang beroperasi dengan atau tanpa izin resmi melak-
 ukan perampasan tanah, penjarahan sumberdaya, dan penghi-
 langan nyawa orang tanpa terkena hukuman.⁵⁵ Mereka bergan-
 deng tangan dengan tentara dan polisi, juga dengan preman
 dan kelompok milisi. Penjelasan mengenai keadaan ini sebagai
 suatu kegagalan gerak maju linier menuju bentuk-bentuk
 masyarakat modern mengabaikan satu fakta penting: bahwa di
 antara perusahaan-perusahaan yang dilindungi oleh kelompok-
 kelompok milisi terdapat perusahaan-perusahaan transnasional
 bernilai miliaran dollar yang terdaftar di bursa. Lainya raja-
 raja zaman dulu, hanya beda penampilan, perusahaan trans-
 nasional masa kini—dengan dukungan rezim yang mengaku
 liberal—mengambil apa saja yang mereka inginkan karena bisa.
 Mereka memilih korban sekehendak hati lantas membuat per-
 aturan yang membenarkan tindakan mereka. Dengan demiki-
 an, kekuasaan untuk mengambil yang dikaitkan dengan ke-
 daulatan raja sebenarnya tidak terserap masuk ke dalam ke-
 pengaturan; keduanya hadir bersandingan dalam hubungan
 yang janggal, menimbulkan berbagai kontradiksi sebagaimana
 yang akan saya paparkan dalam beberapa bab.

BATAS-BATAS KEPENGATURAN

Mengatur berarti bertindak terhadap tindakan-tindakan subyek
 yang memiliki kapasitas untuk bertindak yang lain.⁵⁶ Kepeng-
 aturan memiliki empat macam batasan. Seperti sudah saya je-

55. Mbembe, *On the Postcolony*; Watts, "Development and Governmentality".

laskan di atas, keterbatasan pertama adalah kekerasan. Keke-
rasaan diberlakukan sewaktu kepemimpinan mencapai batas
kemampuannya. Kekerasan terjadi di mana kepemimpinan dan
kekuasaan mutlak bekerja sama. Keterbatasan kedua diseb-
babkan oleh politik. Selalu saja ada kemungkinan bahwa upaya
kepengaturan akan ditentang oleh orang-orang yang menolak
diagnosa maupun resep yang diajukan para ahli.

Keterbatasan ketiga dimunculkan oleh sasaran kepemimpinan
yaitu masyarakat. Manusia dalam hubungan, ikatan dan
tumpang tindihnya satu dengan yang lain tidak mudah dikelo-
la. Manusia "dalam hubungannya dengan harta benda, sum-
berdaya, mata pencaharian," yang oleh Marx dan ahli lain di-
sadari sebagai titik tumpu ketimpangan kelas dan mobilisasi
politik, harus dijadikan persoalan teknis untuk mencapai per-
imbangan optimal—poin yang akan saya ulas pada bagian
berikut. Wabwah, iklim, "wilayah dengan segala kekhasannya"
bukanlah obyek pasif. Seperti ditingatkan Bruno Latour, semua
adalah aktan, kekuatan-kekuatan dinamis yang terus menerus
mengejutkan mereka yang hendak menangkap dan mengenda-
likannya.⁵⁷ Hubungan manusia "dengan ... adat-istiadat, kebr-
asaan, cara bertindak dan berpikir dan sebagainya" adalah ge-
jala yang sukar dikendalikan. Hubungan-hubungan dan segala
proses yang menjadi sasaran kepemimpinan sama sekali tidak
mudah diarahkan dan hal ini membatasi kemampuan para ahli
untuk melakukan perbaikan. Selalu saja ada hal yang tidak bisa
dijangkau. Selalu saja ada proses dan hubungan yang tidak
dapat dirata ulang seperti yang direncanakan.

Keterbatasan keempat berkait erat dengan hal yang disebut
di atas: "hubungan antara manusia dengan segala sumber peng-

56. Lihat Foucault, "Afterword: The Subject and Power," hal. 220.

57. Bruno Latour, *We Have Never Been Modern* (Cambridge, MA: Harvard Univer-
sity Press, 1993); Mitchell, *Rule of Experts*, hal. 23, 28, 30.

hidupannya" adalah soal yang sangat dinamis. Para pengatur
tidak bisa mempelajari dan mengatur segala hal. Mereka men-
jadi seniman yang harus mengenali keseimbangan pelik di an-
tara berbagai proses ini.⁵⁸ Program-program peningkatan harus
menghormati "integritas dan dinamika dalam masyarakat."⁵⁹
Ilmu-ilmu sosial bangkit bersama lahirnya konsep baru berna-
ma "masyarakat." Tugas-tugasnya adalah untuk menyusun pe-
ngetahuan teoretik mengenai proses-proses yang melekat dalam
masyarakat, suatu pengetahuan darimana kepemimpinan yang
terencana bisa dimunculkan.⁶⁰

Dalam pandangan kaum liberal seperti Adam Smith,
klaim akan adanya ilmu pengetahuan yang sempurna atau
usaha kepemimpinan masyarakat secara menyeluruh adalah
kontraproduktif. Graham Burchell menunjukkan bahwa per-
solan kepemimpinan berlebihan sudah terlihat pada abad ke-18.
Kritisi saat itu tidak menyalahkan para penguasa karena bertin-
dak sewenang-wenang ("Kalian tidak boleh berbuat begini,
karena kalian tidak berhak"), melainkan menyalahkan para
penguasa atas keyakinan mereka akan adanya ilmu penge-
tahuan yang sempurna dan arahan yang terlalu menyeluruh
("Kalian tidak boleh berbuat begini karena kalian tidak tahu
dan tidak akan dapat mengetahui apa yang sedang kalian
lakukan").⁶¹ Sebagaimana dengarai James Scott, klaim atas
pengetahuan yang mencakup segala hal digabung dengan des-
potisme adalah paduan yang sangat celaka. Dia membeberkan
kesia-siaan dan kekejaman yang muncul dari rencana-rencana
rekayasa sosial yang sangat rinci di mana para ahli berupaya

58. Lihat Burchell, "Peculiar Interests."

59. Matthew G. Hannah, *Governmentality and Mastery of Territory in Nineteenth-
Century America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hal. 24.

60. Hindess, "The Liberal Government of Unfreedom," hal. 97.

61. Burchell, "Peculiar Interests," hal. 137. Lihat juga Gordon, "Governmental
Rationality."

menghapus hubungan-hubungan yang ada guna mendirikan tatanan baru di atas lembaran kosong.⁶²

Tujuan kepengaturan bukan untuk menjalankan pengendalian menyeluruh, melainkan memelihara dan mengoptimalkan proses-proses di mana kehidupan bergantung. Namun hasil yang bermanfaat tidak dapat dipastikan keluar. Sebagai cita-cita utopis, intervensi kepengaturan tidak akan pernah mencapai semua hal yang direncanakan.⁶³ Satu alasan utama tidak terpenuhinya peningkatan kesejahteraan yang dijanjikan adalah karena diagnosa yang tidak lengkap. Seperti saya sampaikan sebelumnya, diagnosa tidak mungkin lengkap jika kesenjangan ekonomi-politik disisihkan dari perencanaan yang bersifat teknis dan sempit. Apalagi, intervensi kepengaturan terus menghasilkan akibat-akibat yang saling bertentangan, bahkan merusak. Sesungguhnya kacau-balau dunia, kesulitan-kesulitan untuk mengaturnya, sebagian disebabkan oleh sejarah tumpang-tindihnya berbagai program kepengaturan, atau karena pertentangan tujuan satu program dengan program yang lain. Kegagalan suatu program mengandung program-program berikutnya guna mengoreksi kekurangan yang baru teridentifikasi—ataupun baru diciptakan. Keterbatasan setiap intervensi kepengaturan berperan dalam membentuk program lanjutannya. Pemikiran baru mengenai cara mengatur muncul tidak saja dari gagasan, namun juga dari pengamatan pragmatis terhadap proses-proses di lapangan.

Keterbatasan kepengaturan diuraikan di sini sebagai suatu alat analisis—satu cara untuk memahami bagaimana kekusasaan bekerja dan apa yang dilakukannya. Guna melengkapi pemikiran Foucault, saya mengadopsikan Marx untuk mendapakan jalan yang lebih kokoh demi mengembangkan teori me-

62. James Scott, *Seeing Like a State*.

63. Lihat Dean, *Governmentality*, hal. 33.

ngeni proses-proses yang menghubungkan "manusia dengan segala sumber penghidupannya." Guna mengetahui bagaimana orang berobilisasi untuk menggugat kebenaran-kebenaran yang dikenakan pada mereka, serta untuk mengubah kondisi hidup mereka, saya mengacu pada Gramsci. Tujuan saya mengambil langkah ini bukanlah untuk membangun sebuah aditeori, sebuah perpaduan yang tanpa cacat. Saya justru memberi ruang pada silang sengkabut dan tegangan yang dihadirkan oleh pertemuan berbagai tradisi teoretis ini karena masing-masing mengajukan pertanyaan serta menawarkan perangkat berpikir yang berbeda untuk menuntun analisa saya.

KAPITALISME DAN KONTRADIKSI-KONTRADIKSINYA

Di Inggris abad pertengahan, kata kerja "*to improve*" berarti membuat lahan pertanian menjadi sumber keuntungan, sebuah kegiatan yang kerap dikaitkan dengan pematokan (*enclosure*) atas tanah "telantar" atau tanah ulayat.⁶⁴ Pematokan pada saat yang sama adalah perampasan atas hak orang lain untuk ikut menggunakan lahan tersebut. Tindakan ini adalah inti dari proses yang disebut Marx sebagai akumulasi primitif. Dengan dukungan sistem hukum yang mengukung konsep kepemilikan pribadi, pematokan mengubah lahan menjadi aset yang dapat dimonopoli oleh petani perorangan atau perusahaan. Kepemilikan lahan-lahan pribadi memungkinkan petani pedesaan menjadi pengusaha yang tidak saja memenuhi permintaan pasar, tetapi juga mengakumulasi tanah dan modal. Mereka yang tidak berhasil menjadikan lahan sebagai milik pribadi, karena tertambat memulai proses itu, atau karena tidak mampu mempertahankan apa yang telah mereka miliki akibat persaingan

64. Raymond Williams, *Keywords* (London: Fontana, 1976), hal. 133. Lihat juga Drayton, *Nature's Government*, hal. 51.

atau kekerasan, akan kehilangan akses terhadap sarana produksi. Mereka terpaksa menjadi buruh upahan, dieksploitasi oleh pihak-pihak yang karena penguasannya atas modal mampu mengupah pekerja lebih rendah dari nilai kerja mereka sebenarnya.

Urut-urutan transformasi ini (pengambilalihan hak – pengusuran – pemerasan – akumulasi), proses-proses ini yang dibahas Marx dalam *Das Kapital*, berlangsung pada kancah agraria di banyak tempat di dunia Selatan. Di pegunungan Sulawesi Tengah yang akan saya bahas nanti, petani memahami konsep peningkatan (*improvement*) sama seperti di Inggris abad pertengahan: mereka mengenali investasi tenaga kerja yang meningkatkan produktivitas lahan sebagai bentuk pematokan yang menciptakan hak-hak pribadi. Memang ada juga sejumlah petani yang lebih berhasil dalam mengakumulasi tanah dan modal dibanding petani lainnya. Namun skala dan pesatnya urutan pengambilalihan hak hingga pengusuran seperti yang ditunjukkan oleh Marx meningkat tajam tahun-tahun belakangan ini. Puluhan ribu orang yang pada 1990an masih memiliki akses langsung pada lahan, pada 2000an sudah menjadi tunakisma. Untuk bisa mengerti mengapa hal ini terjadi, saya memerlukan perangkat analisa yang disediakan Marx. Saya juga perlu memahami bagaimana keadaan yang memungkinkan terjadinya perubahan ini disiapkan. Artinya saya harus mempelajari bagaimana kepengaturan dan kapitalisme bersinggungan. Ada empat unsur dalam persinggungan ini.

Pertama dan yang paling jelas, hubungan kapitalistik itu berperan ganda sebagai alat pemerasan sekaligus wahana untuk menanamkan perilaku tekun, bertanggung jawab, serta cermat dalam menimbang biaya dan manfaat, yang dalam pemikiran liberal merupakan ciri-ciri subyek otonom pemegang hak⁶⁵

65. Hindess, "The Liberal Government of 'Unfreedom,'" hal. 99-100.

Dampak yang dianggap "positif" dari disiplin kapitalis terhadap sebagian warga masyarakat yang sebelumnya dianggap tidak memiliki tabiat-tabiat di atas itulah yang menjadi salah satu alasan mengapa para ahli enggan mengajukan restrukturisasi kepemilikan lahan maupun modal sebagai jalan keluar dari kemiskinan. Kompetisi, menurut para ahli, memacu efisiensi.

Kedua, sebagaimana disadari Marx, kapitalisme bukanlah sistem yang otonom. Akumulasi primitif adalah proses yang beringsas. Hukum yang mendukung kepemilikan pribadi, memaksa orang enyah dari tanahnya, dan mencetak buruh-buruh "bebas" adalah kekerasan dalam bentuk lain. Di negeri penjajah maupun jajahan, laba yang membesarkan modal usaha disubsidi lewat investasi infrastruktur yang dibangun oleh rezim penguasa dengan uang publik. Intervensi penguasa diperlukan agar perekonomian kapitalis dapat berkembang. Para ahli membenarkan intervensi sebagai langkah untuk mengoptimalkan kemashlahatan umum. Meski tidak ikut memetik langsung keuntungan dari badan usaha kapitalis, para ahli mendukung pertumbuhan ekonomi karena mereka yakin hal itu bermanfaat bagi masyarakat luas. Namun demikian, intervensi yang menyipakan kondisi bagi berlangsungnya pertumbuhan pada saat yang sama juga menciptakan kondisi yang menyebabkan sebagian warga masyarakat kehilangan harta bendanya. Pemegang dan pecundang tidak muncul secara alami melalui keajaiban pasar: mereka diseleksi.⁶⁶

Ketiga, optimalisasi mengharuskan para ahli memberi perhatian pada pengusuran dan pemiskinan yang muncul bersama pertumbuhan. Hal ini bukan pemikiran yang datang belakangan. Dalam modus kapitalistik, intervensi adalah syarat bagi pertumbuhan. Proses disengaja untuk menciptakan pasar

66. Penggunaan kekerasan dalam penciptaan sistem kepemilikan pribadi serta dalam intervensi yang membentuk serta melestarikan bentuk kapitalisme yang kita kenal sekarang, direfeksi dalam Mitchell, *Rule of Experts*.

lahan dan tenaga kerja membangkitkan apa yang disebut Polanyi "gerakan tandingan", yakni sebuah kebutuhan akan intervensi berdasarkan pemikiran bahwa "melelantarkan nasib tanah dan manusia ke tangan pasar sama saja dengan menghancurkan mereka." Tuntutan akan jaminan sosial mendapat dukungan luas, dan pelbagai kelompok dengan posisi yang berbeda-beda pun sependapat mengenai perlunya mengentaskan kemiskinan serta meredakan gangguan sosial dan kekacauan.⁶⁸ Mengatasi dampak buruk dari kemajuan kapitalisme merupakan salah satu tugas yang dibebankan kepada para wali masyarakat. Perwalian tidak dengan sendirinya menyediakan solusi permanen atas kekacauan dan kerusakan—dan memang tidak akan bisa, karena seperti ditegaskan oleh Michael Cowen dan Robert Shenton, tak ada tempat aman bagi siapapun yang masuk ke dalam pusaran kapitalisme.⁶⁹ Para wali masyarakat yang menjanjikan kesejahteraan harus menunjukkan bahwa mereka tidak tersangkut paut dengan segala kekacauan dan perusakan yang berlangsung. Intervensi yang mereka jalankan adalah "penuntas, bukan penyebab masalah."⁶⁸ Para wali masyarakat tidak dapat membahas—bahkan mungkin tidak mengakui keberadaan—daya-daya yang saling bertentangan dalam program yang mereka gelar. Dengan demikian upaya untuk menjadikan hubungan manusia "dengan ... harta benda, sun-berdaya, mata pencaharian" sebagai semata perkara teknis yang bisa dikelola selalu tidak akan sempurna. Kapitalisme dan

67. Polanyi, *The Great Transformation*, hal. 131. Lihat juga Gillian Hart, "Development Critiques in the 1990s," hal. 650. Hart membahas secara meyakinkan hubungan antara kapitalisme (sebagai pembangunan dengan "p" kecil) dan Pembangunan dengan "P" besar sebagai sebuah praktik yang disengaja/terencana.

68. Cowen dan Shenton, *Doctrines of Development*, hal. 10, 456.

69. Jonathan Crush, "Introduction: Imagining Development," hal. 10. Lihat juga Mitchell, *Rule of Experts*; dan Watts, "A New Deal in Emotions": Theory and Practice and the Crisis of Development" (1995).

upaya perbaikan kehidupan terpaut satu sama lain dalam ikatan yang janggal.

Keempat, para wali masyarakat menggunakan kegagalan kelompok masyarakat tertentu untuk mendayagunakan lahan sebagai sumber keuntungan (*to improve*) maupun kegagalan mereka melindungi alam demi kepentingan umum (*to conserve*) sebagai alasan untuk merampas hak kelompok masyarakat tersebut, serta sebagai justifikasi untuk menyerahkan sumberdaya itu ke orang-orang yang dianggap lebih bisa memantulkannya.⁷⁰ Pada zaman kolonial perampasan hak milik ini didukung oleh apa yang disebut Richard Drayton sebagai mitos bumi boros: "Barang siapa tertangkap basah menyantapnya sumberdaya yang dimilikinya ... secara hukum dapat diusir, atau harus dibina oleh penguasa Eropa."⁷¹ Mitos ini terus hidup sampai sekarang dalam birokrasi nasional dan lembaga trans-nasional yang menggalakan pembangunan pertanian dan pelestarian alam. Mitos itu terus digunakan untuk menjustifikasi perampasan hak, seperti yang akan saya tunjukkan.

Persinggungan antara proses-proses kapitalistik dengan program-program peningkatan kehidupan merupakan ciri mencolok proses transformasi yang saat ini berlangsung di pegunungan Sulawesi yang saya gambarkan di bagian tengah buku ini. Para pejabat telah mengalihkan kepemilikan lahan yang sejak dulu dipakai oleh masyarakat pegunungan ke perusahaan-perusahaan yang menjanjikan peningkatan produksi, serta ke badan-badan konservasi yang memagari hutan guna melindungi dari penyalahgunaan oleh petani. Penggusuran juga terjadi sebagai dampak tak terduga program yang disusun un-

70. Drayton, *Nature's Government*, hal. 55.

71. *Ibid.*, hal. 232. Mengenai borosnya masyarakat pribumi, lihat juga Fairhead dan Leach, *Misreading the African Landscape: Society and Ecology in a Forest-Savanna Mosaic* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Leach dan Mearns, *The Lie of the Land*; dan McAfee, "Selling Nature to Save It?," hal. 139.

tuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pegunungan, terutama dengan memindahkan mereka ke kawasan lembah yang lebih mudah untuk dibangun jalan dan sarana pelayanan umum. Hanya saja luas lahan penampungan di lembah tidak mencukupi. Tidak mampu hidup layak di lembah dan tersingkirkan dari hutan, orang-orang gunung ini akhirnya menjadi tunakisma, dan telah memobilisasi diri untuk menuntut hak mereka. Untuk menjelaskan bagaimana mobilisasi ini muncul, saya perlu memakai seperangkat konsep lain yang dipetik dari tradisi pemikiran Antonio Gramsci.

POSISI-POSISI KRITIS

Kritik, menurut Nikolas Rose, mempunyai potensi "member-tuk ulang dan mengembangkan cakupan debat politik, memungkinan diujukannya pertanyaan-pertanyaan yang berbeda, memperluas ruang untuk kontestasi yang absah, mengubah tata hubungan para partisipan yang beraneka ragam dengan kebe-naran-kebenaran yang atas namanyalah mereka diatur atau mengatur."⁷² Kritik yang saya bayangkan dari penjelasan Rose adalah akademisi yang menggunakan teks sebagai media utama untuk mempelajari dan melakukan perubahan dunia. Sebaliknya, kritikus yang dimaksudkan Gramsci adalah aktivis, yang berminat untuk mempelajari sekaligus ikut menghasilkan keadaan-keadaan tertentu yang bisa digunakan oleh berbagai kelompok masyarakat untuk melihat diri mereka secara kolektif, mengembangkan pandangan-pandangan kritis, dan menggerakkan mereka menghadapi pihak lain. Di sini terdapat juga mahluk-mahluk rewel yang telah disinggung di depan—mereka yang menjadi sasaran program pembangunan dan menduduki tempat penting dalam amatan saya.

72. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 277.

Sebagai pengikut Marx, Gramsci melihat bahwa kelompok-kelompokendorong perubahan sosial terbedakan ke dalam kelas-kelas menurut akses mereka atas sarana produksi. Namun demikian, Gramsci memahami bahwa sebenarnya kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat dalam perjuangan sosial jauh lebih beragam, sesuai dengan keragaman pengalaman, ikatan sosial, maupun gagasan-gagasan budaya yang melekat padanya. Maka bagi Gramsci, pertanyaan bagaimana kegiatan kritis kolektif muncul di masyarakat tidak dapat dijawab dengan mengacu pada konsep abstrak seperti modal dan tenaga kerja. Hal tersebut harus dianalisis secara konkret, dengan mempertimbangkan keragaman posisi yang diduduki masyarakat, serta ragam kekuasaan yang mereka hadapi.⁷³ Berdasarkan karya Gramsci, Stuart Hall mengajukan upaya pemahaman identitas sebagai produk artikulasi. Alih-alih memandang identitas sebagai landasan pasti yang lantas memunculkan wawasan dan tindakan, ia menyatakan bagaimana kepentingan-kepentingan baru, kedudukan-kedudukan baru dari diri dan orang lain, dan makna-makna baru muncul secara kontingen sepanjang alur perjuangan. Dengan demikian pendekatan Gramsci menghasilkan pemahaman tentang praktik politik dan wawasan kritis yang mendasarinya sebagai suatu hal yang khas, terjadi pada keadaan tertentu, dan dalam wujud tertentu. Contoh berikut mungkin bisa membantu menggambarkan analisa yang dimungkinkan oleh pendekatan ini.

Pada 2001, Fredy, seorang pemuda dari Danau Lindu, Sulawesi Tengah, bercerita pada saya bagaimana dia *belajar berpolitik*. Bagi dia berpolitik berarti belajar menentukan bagi dirinya sendiri tentang apa yang salah dan benar di dunia, dan bagaimana memanfaatkan hasil penilaian itu untuk menghasilkan

73. Penjelasan mengenai fokus Gramsci pada titik-titik pingsunggan ini lihat Kate Crehan, *Gramsci, Culture and Anthropology* (Berkeley: University of California Press, 2002), dan Moore, *Suffering for Territory*.

perubahan. Ilham ini datang padanya beberapa tahun silam, ketika sebuah LSM yang berbasis di Palu mulai membantu orang-orang desanya berorganisasi menentang pembangunan bendungan pembangkit listrik tenaga air yang akan menenggelamkan lahan dan mengusur mereka. Sepulang dari Jawa, tempat dia bekerja dan belajar selama beberapa tahun, Fredy dikirim oleh kepala desa untuk memata-matai kegiatan LSM tersebut, serta melaporkan masalah-masalah yang sedang mereka buat. Datanglah ia ke pertemuan-pertemuan mereka, duduk menyimak dari kursi belakang, dan pelan-pelan sampai pada kesadaran bahwa yang mereka katakan tentang pentingnya penghidupan, perlindungan alam, dan keabsahan hak tanah adat semuanya sangat masuk akal. Sebaliknya, semakin mendengarkan omongan para petugas yang mempromosikan bendungan tersebut sebagai sebuah langkah "pembangunan" di provinsi itu sekaligus demi masa depan yang lebih cerah bagi masyarakat desa, semakin hilang kepercayaanya kepada mereka.

Gerakan perlawanan terhadap pembangunan bendungan tersebut muncul pada masa rezim Orde Baru, ketika biasanya orang-orang kritis mengutarakan paandangan mereka lewat *lelucon*, sindiran, dan bisik-bisik, tetapi tidak pernah menyampaikan secara terbuka dalam forum umum atau melakukan aksi bersama. LSM-LSM seperti yang membantu desa Fredy biasa mendapat ancaman dan dituduh komunis. Namun, dengan menyaksikan pengabdian para staf muda LSM serta menyeras energi intelektual mereka, ia jadi yakin bahwa belajar berpolitik adalah sebuah langkah positif. Ia menggambarkan perasaan ini sebagai satu kebangkitan dari tidur malas yang panjang. Ia mulai melihat dengan kacamata baru mengenai orang-orang di sekitarnya, di desanya, serta para aparat pemerintah yang ter-lalu rakut untuk ikut serta dalam debat politik. Ketika saya bertemu Fredy pada 2001, setelah jatuhnya Soeharto, dia me-yakini bahwa kesempatan berpolitik terbuka lebar, hanya saja

orang-orang terlalu lambat untuk menangkapnya. Mereka harus belajar meninggalkan kebiasaan diam yang ditanamkan Orde Baru melalui kemunafikan omongan dan pikiran selama tiga dasawarsa dan mulai berpikir tentang politik secara positif sebagai sebuah hak.

Sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia, khususnya periode 1945-1965, hingga kudeta yang memunculkan pembantaian setengah juta orang yang dicap komunis, menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia aktif melakukan kegiatan politik. Mereka bersemangat memperdebatkan bentuk negara. Pada masa itu berlangsung penggalangan buruh, petani, perempuan, pemuda, masyarakat lokal, penganut agama, semua terlibat dalam perjuangan untuk mendistribusikan sumberdaya dan pengakuan keragaman (budaya, sejarah, daerah dan agama) yang menjadi sumber perbedaan dan persengkutuan. Namun Soekarno mundur ke paternalisme "Demokrasi Terpimpin," yang membuka jalan bagi penerusnya, Soeharto, untuk menyatakan politik sebagai gangguan mubazir bagi kerja pembangunan. *Politik* pun menjadi kata kotor. Tujuan rezim Soeharto adalah menjani situasi apolitik yang stabil yang tidak memungkinkan hal-hal yang "tidak baik" atau "bertelehian" terjadi—keadaan tenang mencekam yang digambarkan dengan sangat mengesankan dalam etnografi tentang Jawa oleh John Pemberton.⁷⁴

Di zaman Orde Baru, merebut kembali kegiatan politik dan memberinya makna positif bukanlah kerja sembarangan. Untuk memahami bagaimana seorang pemuda gunung di Sulawesi bisa melakukannya, kita perlu melihat proses di mana penempatan diri politiknya (*political positioning*) tumbuh sekaligus melihat bentuk nyata dari penempatan diri tersebut. Bersama teman-teman sedesanya, Fredy melihat dirinya sebagai

⁷⁴ Pemberton, *On the Subject of 'Jawa'*, hal. 4, 6. Lihat juga Andoy, "Not Enough Politics" hal 75.

anggota suatu masyarakat adat yang mempertahankan wilayahnya dari ancaman pemerintah—sebuah jati diri yang tidak dibawa saat meninggalkan desa untuk melanjutkan sekolah beberapa tahun silam. Jati diri itu muncul ketika seperangkat gagasan, yang ditunjukkan oleh LSM yang mendukung desanya, membantunya memahami keadaan, memetakan kawan dan lawan, serta berorganisasi.⁷⁵ Jati diri, seperti dikatakan Stuart Hall, “dipengaruhi oleh ‘permainan’ terus menerus antara sejarah, budaya, dan kekuasaan.” Ia merupakan “titik-titik identifikasi atau sambungan yang tak stabil ... Bukan hakikat, tetapi suatu upaya *penempatan diri*.”⁷⁶

Dalam buku ini saya mempelajari upaya penempatan diri yang memungkinakan Orang melakukan politik kritis. Saya juga mempelajari upaya penempatan diri yang terbentuk melalui kehendak untuk memperbaiki: posisi para wali masyarakat, dan posisi rakyat jelata yang perilakunya akan dikelola. Gramsci tidak menganalisis posisi para wali masyarakat, yang berdiri dalam hubungan canggung dengan posisi para “intelektual organik” yang bertugas membantu kaum bawah, rakyat jelata, untuk memahami penindasan atas diri mereka dan kemudian menggalang perlawanan. Namun demikian kerja para intelektual dan wali masyarakat tidak sepenuhnya berbeda. Seperti yang akan saya jelaskan, aktivis Indonesia yang terlibat dalam politik kritis juga mendapati banyak kekurangan dalam tubuh masyarakat yang ingin mereka dukung. Dukungan mereka pun menjadi teknis, berkisar pada pemberian instruksi kepada ma-

75. Saya mempelajari titik persinggungan ini dalam “Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot,” *Comparative Studies in Society and History* 42, no. 1 (2000), dengan menggunakan konsep Stuart Hall tentang artikulasi sebagai kaitan antara ide-ide yang menantang *status quo* dan kekuatan sosial yang mungkin—orau mungkin tidak—bergerak untuk memperjuangkannya. Lihat Hall, “On Postmodernism and Articulation.”

76. Hall, “Cultural Identity and Diaspora,” hal. 225-226.

syarat tentang cara berpolitik yang benar. Mereka juga menjadi penyusun program. Mereka sama-sama mengembangkan kehendak untuk memperbaiki, atau lebih khususnya kehendak untuk memberdayakan. Visi mereka tentang perbaikan melibatkan masyarakat yang aktif berjuang merebut hak dan mengembangkan tanggung jawab sebagai warga negara yang demokratis.⁷⁷

Nilai penting pendekatan Gramsci, terkait penelitian saya, terletak pada fokusnya tentang bagaimana dan mengapa subyek tertentu tergerak untuk melawan penindas mereka. Masalah ini tidak dibahas Foucault. Sebaliknya, Foucault unggul dalam merumuskan teori tentang bagaimana kekuasaan membentuk kondisi-kondisi tempat kehidupan dihayati. Meski para Gramscian menggunakan konsep hegemoni untuk maksud ini, perumusan Gramsci tentang hegemoni terkenal membingungkan dan fragmenter. Dalam tinjauan kritisnya mengenai penggunaan pendekatan Gramsci oleh para ahli antropologi, Kate Crehan menyatakan bahwa istilah hegemoni yang dipakai Gramsci “semata-mata untuk menamai persoalan—bagaimana hubungan kekuasaan yang menyokong ketimpangan sosial diproduksi dan direproduksi.”⁷⁸ Dia tidak menggunakan istilah tersebut untuk menggambarkan suatu keadaan yang pasti, tetapi sebagai cara untuk menyampaikan “bagaimana kekuasaan dihayati pada tempat dan waktu tertentu,” yang menurutnya selalu merupakan campuran antara pemaksaan dan persetujuan.⁷⁹

Dengan pendekatan berbeda, Foucault juga memperhatikan bagaimana kekuasaan dihayati. Gramsci menengarai bahwa persetujuan berkaitan dengan kesadaran. Foucault menengarai bahwa manusia dibentuk oleh praktik kepengaturan

77. *The Will to Empower* adalah judul buku Barbara Cruikshank. Dia membuat analisis yang menentang mengenai tumpang tindih di atas dalam konteks Amerika Utara. Lihat juga Rose, *Powers of Freedom*, hal. 268.

78. Crehan, *Gramsci, Culture and Anthropology*, hal. 104.

79. *Ibid.*, hal. 200.

yang mungkin tidak mereka sadari, yang berlangsung tanpa persetujuan ataupun penolakan mereka. Lebih jauh, Foucault menggarisbawahi bagaimana kekuasaan bisa memberdayakan, sekaligus membatasi dan memaksa. Kekuasaan bekerja melalui praktik-praktik yang sebagian besarnya bersifat rutin dan keseharian. Karenanya, oposisi biner yang cocok bagi analisis Gramsci—entah orang setuju atau menolak pelaksanaan kekuasaan—tidak berguna bagi Foucault.⁸⁰ Dalam hal ini saya tidak menganggap perlu memilih antara Gramsci atau Foucault. Sejumlah kegiatan tertentu menjadikan kekuasaan tampak nyata; mereka memicu reaksi yang secara tepat bisa disebut sebagai perlawanan, akomodasi, atau persetujuan. Modus kekuasaan lainnya tampak lebih samar, begitu pula respons masyarakat terhadapnya. John Allen dengan terang membeberkan pengamatannya bagaimana kekuasaan “sering membuat kehadirannya dirasakan melalui berbagai modus yang saling bermain bersilangan satu sama lain. Penyempitan pilihan, tertutupnya peluang-peluang, manipulasi hasil akhir, ancaman kekerasan, persetujuan terhadap penguasa, atau ajakan yang seduktif, serta percampuran dari kesemua modus tersebut.”⁸¹

Bahkan modus kekuasaan yang beragam seperti di atas tadi tidak bisa dijangkau segala hal. Buat saya ini penting: Multiplicitas kekuasaan, banyaknya cara praktik politik memposisikan orang-orang, serta berbagai modus “yang saling bermain bersilangan satu sama lain,” semuanya menghasilkan kesenjangan dan kontradiksi. Subyek yang dibentuk dalam matriks semacam ini—seperti Fredy—bertemu dengan berbagai ketidaktertapan, inkonsistensi, yang menumbuhkan benih-benih pandangan kritis. Lebih jauh, kekuasaan yang dulu dialami sebagai hal yang samar-samar, atau malah tidak dirasakan seba-

80. Penjelasan bermanfaat tentang segi-segi kesesuaian antara teori Gramsci dan Foucault, lihat Moore, *Suffering for Territory*.

81. John Allen, *Last Geographies of Power* (Oxford: Blackwell, 2003), hal. 195-196.

gai kekuasaan sama sekali, kini dapat menjadi sasaran kesadaran kritis. Mengungkap bagaimana kekuasaan bekerja, mengungkap kebenaran agar dapat dicermati dan digugat merupakan agenda politik utama Foucault, sebagaimana Gramsci.⁸² Foucault tidak mengembangkan lebih jauh bagaimana wawasan-wawasan semacam itu bisa menjadi kolektif, meski sebenarnya mudah. Sejahter praktik-praktik kepengaturan membentuk kelompok yang memiliki pengalaman sama dan bukan terbatas hanya pada individu-individu, maka wawasan kritis berpeluang untuk disebarkan. Salah satu akibat tak terencana dari program perbaikan—berdungan di Danau Lindu, contohnya—adalah lahirnya kelompok sosial yang mampu mengenali kepentingan bersama dan melakukan penggalangan demi mengubah keadaan mereka.⁸³ Kolektivitas semacam itu mengandungi retakan gender, etnik, dan kelas tersendiri di dalamnya. Pertemuan mereka dengan program pembangunan pemerintah membentuk dasar bagi gagasan-gagasan dan aksi-aksi politik mereka. Akademi Foucauldian sering mengamati “keterbalkan strategis” dalam relasi kekuasaan, ketika diagnosa tentang kekurangan dan keterbelakangan yang dipaksakan dari atas “diambil alih” menjadi tuntutan yang seolah-olah dari bawah, didukung oleh rasa memiliki hak.⁸⁴ Menggabungkan pandangan Foucault dan Gramsci memungkinkan saya mengembangkan pengamatan ini, dan mengutarakannya dengan lebih gamblang: program-program perbaikan bisa secara tidak sengaja memicu datangnya tantangan politik. Lebih dari itu, cara terjadinya hal ini sangat

82. Tentang politik dalam Foucault, lihat Dean, *Governmentality*, hal. 36-37; serta O'Malley, Weir, dan Shearing, “Governmentality, Criticism, Politics.”

83. Gavin Smith, *Confronting the Present: Towards a Politically Engaged Anthropology* (Oxford: Berg, 1999), dan Donald Moore dalam “Clear Waters and Muddied Histories” serta “Subaltern Struggles and the Politics of Place” menunjukkan bagaimana proses mobilisasi politik ikut merumuskan kepentingan dan membentuk komunitas.

84. Gordon, “Governmental Rationality,” hal. 5; Rose, *Powers of Freedom*, hal. 92.

bergantung keadaan dan bersifat kontingen. Banjir dan penyakit, topografi, ragam kesuburan tanah, harga di pasar dunia, lokasi sebuah jalan—masing-masing dapat memunculkan analisa kritis yang menggemبosi rencana para ahli dan member segala kekurangannya.

Kajian-kajian yang dilhami oleh pemikiran Foucault cenderung kurang darah ketika menganalisa praktik politik.⁸⁵ Dalam *Powers of Freedom* karya Nikolas Rose, misalnya, pembahasan politik dibatasi pada bab kesimpulan "Beyond Government." Di bab itu Rose menyatakan bahwa "analisa atas bentuk-bentuk kontestasi dapat membantu kita memahami cara-cara bagaimana hal yang baru itu tercipta, sebuah perbedaan diperkenalkan dalam sejarah dalam bentuk politik." Analisa ini, menurutnya, "bukan untuk mengidentifikasi agen-agen politik radikal—entah itu kelas, ras, atau gender—atapun untuk membedakan secara tuntas kekuatan-kekuatan reaksioner dengan kekuatan-kekuatan progresif dalam kaidah identitas yang tetap dan pasti. Sebaliknya, kita perlu mempelajari cara-cara di mana kreativitas dapat muncul dari masyarakat yang terlibat dalam hubungan-hubungan kekuasaan dan pemaknaan tertentu, dan apa saja yang terbangun dari kemungkinan-kemungkinan tersebut."⁸⁶ Saya merasa inilah pernyataan gamblang mengenai agenda penelitian kritis yang layak diperhatikan, meski Rose sendiri justru tidak menjalankannya. Alasannya bersifat teoretis sekaligus metodologis.

Sudah saya nyatakan bahwa pendekatan Gramsci adalah

85. Ini pernyataan O'Malley dalam "Indigenous Governance," serta O'Malley, Weir, dan Shearing dalam "Governability, Criticism," hal. 509. Mereka berpendapat bahwa ketajaman politik dan kritisisme Foucault menjadi kabur dalam literatur tentang pemerintahan. Hal itu perlu ditegaskan kembali dan dikaitkan dengan kajian sosiologi serta menalialis, agar dapat member dan memperthas arena kontestasi. Lihat juga McClure, "Takung Liberties," dan Valverde, "Despotism and Ethical Liberal Governance."

86. Rose, *Powers of Freedom*, hal. 279.

cara terbaik untuk mengkaji praktik politik, karena ia peka terhadap konstelasi kekuasaan yang hadir di tempat dan waktu tertentu, serta keruwetan dan kacau balau keadaan yang melahirkan kreativitas. Seperti akan saya tunjukkan, ini adalah strategi penelitian yang sangat sejalan dengan analisis pemerintahan. Namun, ini juga strategi yang ditolak Rose, karena dia ingin memisahkan studi pemerintahan dengan apa yang ia sebut sebagai sosiologi kekuasaan—yaitu studi tentang bagaimana kekuasaan dilaksanakan, dalam segala kepelikannya.⁸⁷ Mempelajari pemerintahan, tulisnya, bukanlah dimulai dari "pertanyaan-pertanyaan sosiologis atau historis yang sudah jelas: apa yang terjadi dan mengapa. Kajian ini dimulai dengan menanyakan apa yang diinginkan terjadi oleh segala rupa otoritas, terkait dengan cara merumuskan masalah, apa tujuan yang dikejar, serta melalui strategi dan cara bagaimana."⁸⁸ Dengan alasan serupa, Foucault menyatakan bahwa studi untuk mempelajari genealogi lembaga hukuman seperti penjara sangatlah berbeda dengan studi etnografi tentang campur aduk praktik yang berlangsung dalam penjara.⁸⁹

Saya setuju bahwa studi tentang rasionalisasi rencana-rencana pembangunan oleh pemerintah dan studi sejarah sosial adalah jenis penelitian yang berbeda, dan memerlukan kelengkapan alat analisis yang berbeda pula. Namun saya kira, kita tidak perlu mengistimewakan satu dari yang lain. Saya yakin bahwa dengan membawa kedua studi tersebut ke dalam suatu dialog kita bisa menghadirkan wawasan tentang bagaimana program-program pemerintahan disusun dan ditentukan. Dari-pada melakukan dua analisis terpisah, persinggungan antara program-program pemerintahan dengan dunia yang hendak diubahnya saya jadikan gagasan utama buku ini. Untuk menje-

87. *Ibid.*, hal. 19.

88. *Ibid.*, hal. 20.

89. Foucault, "Questions of Method," hal. 81-82.

laskan cara saya mengkaji persinggungan tersebut, saya kini akan masuk ke bahasan soal metodologi.

MENUJU METODE ETNOGRAFI

Strategi penelitian saya menggabungkan dua jenis studi yang dipisah oleh Rose: analisa tentang intervensi kepengaturan (asal-usulnya, diagnosa dan reseponya, serta pembentukan arena oleh unsur-unsur yang disingkirkan dari perencanaan) dan analisa mengenai apa yang terjadi bila intervensi tersebut bersilang-sengkarut dengan proses-proses yang hendak mereka atur dan perbaiki. Strategi ini membawa saya melampaui soal rencana, peta, dan aparatur birokrasi, menuju titik-titik di mana upaya merumuskan "jalan paling tepat untuk menata kehidupan manusia" bertemu dan menghasilkan campur aduk proses, praktik, dan pergulatan yang melampaui cakupan rencana semula.

Mengkaji "melampaui" program bukan berarti mengganti satu obyek penelitian yang keliru (program intervensi) dengan obyek yang benar (dunia). Foucault sudah mengakui bahwa tak ada yang bisa terjadi tepat sebagaimana yang ada dalam skema para penyusun program. Namun dia menandakan bahwa program-program itu bukan sekadar utopia "dalam benak segelintir perencana." Program itu bukan "rencana yang gagal dalam penciptaan realita, tapi justru merupakan bagian dari realita." Program itu "memacu tentetan akibat dalam realita." Program itu "mengkristal menjadi pranata, mempengaruhi perilaku individu, berlaku sebagai kisi-kisi persepsi dan evaluasi atas segala sesuatu."⁹⁰ Saya menggunakan pandangan ini untuk menegaskan bahwa program—serta konsekuensi kacau balau dari program itu—sama-sama nyata, dan keduanya patut diperhatikan.⁹¹

90. *Ibid.*

91. Dalam *No Condition is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa* (Madison: University of Wisconsin Press, 1993), Sara Berry

Mempelajari pengaruh program terhadap keadaan tertentu tidak berarti berusaha mengerti semua hal sekaligus. Studi etnografi selalu selektif. Etnografi juga tidak berarti memperlakukan suatu wilayah sebagai dunia terisolir yang berdiri sendiri. Justru sebaliknya, seperti dijelaskan Doreen Massey, "Kekhasan suatu wilayah ada bukan dari sejarah internalnya yang panjang, melainkan kenyataan bahwa wilayah tersebut dibangun dari suatu konstelasi relasi-relasi, yang bertaut bersama pada suatu titik tertentu."⁹² Oleh karena itu saya menggali bagaimana intervensi kepengaturan tidak beroperasi sendirian dalam membentuk cara berpikir dan bertindak, melainkan sebagai bagian dari suatu konstelasi. Saya mengamati sejarah, bentangan geografis, ingatan, serta gagasan-gagasan budaya yang melekat, untuk bisa lebih memahami bagaimana kekuasaan dihayati, dihasilkan, dan dientang.

Strategi penulisan saya bergerak bolak-balik antara pengamatan terhadap kemunculan satu sasaran baru intervensi kepengaturan dengan eksplorasi tentang akibat intervensi tersebut ketika ia bersinggungan dengan berbagai kekuatan dan arus tenaga lain di suatu wilayah yang secara historis sudah terbentuk. Saya membaca teliti dokumen-dokumen program dan mem-patkannya dalam konteks unsur-unsur yang disingkirkan dari perencanaannya. Saya memanfaatkan sumber-sumber sejarah dan etnografi untuk membeberkan bagaimana proses-proses yang

menawarkan analisis yang kaya tentang kontestasi di sepuar upaya kolonialisme untuk menguasai Afrika melalui tradisi/adat kesukuan, tetapi sayangnya buru-buru mengesalkan pentingnya mempelajari program-program yang menantang munculnya kontestasi atau pertentangan tersebut. Dalam *Rule of Experts: Mitchell menjelaskan bagaimana munculnya alan pikiran yang membedakan antara pemikiran dan tindakan, rencana dan dampaknya, justru merupakan salah satu dampak kekuasaan.*

92. Massey, "Power Geometry," hal. 66. Kayanya konsep tentang tempat macam itu sebagai landasan bagi etnografi kritis ditunjukkan secara garib dalam Moore, *Suffering for Territory*; lihat juga Bebbington, "Reencountering Development."

tidak terkendalikan disaring oleh para ahli saat membuat rencana pembangunan yang serba teknis. Saya mengamati retakan-retakan dalam arena teknis tersebut, kolaborasi tak jenak antara para wali masyarakat dengan kelompok sasaran mereka, serta runtuhnya kedudukan para ahli yang menjanjikan peningkatan kesejahteraan tetapi gagal menepatinya. Saya mengikuti kegiatan perencanaan dan berbagai komprominya ketika program-program terpaksa disesuaikan untuk merespons keadaan yang tak terduga dan kegagalan.⁹³ Praktik kompromi tersebut misalnya pura-pura tak melihat adanya pelanggaran peraturan, mengabaikan informasi yang tidak sejalan dengan garis perencanaan, serta mengkonstruksi data untuk menunjukkan "keberhasilan" tanpa cela.⁹⁴ Saya jelajahi tantangan-tantangan yang diajukan oleh orang-orang yang menjadi obyek segala perhatian ini, ketika mereka menimbang untung-rugi skema peningkatan kesejahteraan itu terkait dengan perjuangan mereka menuntut tanah, penghidupan, dan klaim wilayah. Saya tidak memaparkan mereka sebagai pahlawan yang menantang kekuasaan dari luar, tetapi bagaimana perjuangan mereka telah dibentuk dalam kisi-kisi kekuasaan tersebut. Saya meneliti bagaimana perlawanan-perlawanan politik dibekap oleh program kepengaturan baru, kadang untuk dibuka kembali ketika penguasa mencapai titik kemunduran, sebagai hubungan "provokasi permanen."

Saya mengawali Bab 1 dengan tinjauan bagaimana kontradiksi-kontradiksi yang melekat pada praktik kepengaturan dimainkan di Indonesia selama dua abad terakhir, ketika prog-

93. Lihat O'Malley, "Indigenous Governance," hal. 311.

94. James Scott menjabarkan praktik-praktik non konvensional yang diperlukan untuk mempertahankan "prentensi dan pemaksaan akan tihah resmi di aras mikro" (*Seeing Like a State*, hal. 261). Penka karya etnografs saya tentang praktik-praktik serupa dalam "Compromising Power: Development, Culture, and Rule in Indonesia" serta pembahasan luas mengenai hal ini dalam Mosse, "Is Good Policy Unimplementable?"

ram demi program intervensi saling bersusulan satu sama lain. Pada Bab 2, saya membahas putaran pertama skema perbaikan yang diterapkan di pegunungan Sulawesi Tengah, dengan menggali apa sesungguhnya yang hendak diubah oleh para wali masyarakat, teknik-teknik yang mereka gunakan, serta hasil yang didapat. Pada Bab 3 saya memusatkan perhatian pada proses pembentukan modal dan jaidiri yang dipicu oleh proyek-proyek tersebut, atau peringgungan antar keduanya yang memunculkan kondisi-kondisi bagi meletusnya konflik yang sengit. Pada Bab 4 saya mempelajari gelombang kedua rencana perbaikan yang berusaha mencapai "pembangunan dan konservasi terpadu" di lebih dari 60 desa di sekeliling Taman Nasional Lore Lindu. Bab 5 saya berfokus pada perlawanan politik, dengan melacak bagaimana dan mengapa kelompok petani bergerak menentang kewenangan para wali masyarakat yang telah mengembangkan berbagai proyek untuk membantu mereka, dan bertindak meningkatkan kesejahteraan menurut cara mereka sendiri. Pada Bab 6 saya mempelajari intervensi lebih lanjut yang ditimbulkan oleh perlawanan terhadap Taman Nasional: suatu upaya memanfaatkan sistem konsultasi terkelola untuk membujuk penduduk desa di zona perbatasan taman agar mendukung pelestarian alam. Di Bab 7 saya meninjau dari Sulawesi untuk menyelidiki proyek nasional semiliar dollar bantuan Bank Dunia yang dimaksudkan untuk meningkatkan praktik transparansi dan akuntabilitas dalam program-program penyediaan prasarana desa, serta penggunaan mediasi untuk mengelola konflik yang menurut ahli-ahli sosial Bank Dunia merupakan dampak samping tak terhindarkan dari kemajuan ekonomi.

Fokus dan seleksi data niscaya diperlukan untuk menyusun argumentasi, tetapi saya berupaya untuk tidak mereduksi kompleksitas, atau memaksakan segalanya masuk secara rapi ke dalam kerangka bingkai kerja yang pasti. Sebaliknya, saya

melihat kekhasan berbagai lokasi studi saya, dengan segala centang-perentangannya, sebagai tantangan yang memungkinkan saya memerah reperoar konseptual yang saya adopsi, dan membentuk teori dengan dunia nyata yang hendak dijelaskannya. Kajian cermat atas persilangan-persilangan sosial tertentu—semacam kerja yang dijalankan antara lain oleh para antropolog dan sejarawan sosial—membuka ruang untuk kerja teoretis yang agak berbeda dengan kerja akademisi yang mempelajari teks-teks teoretis, atau penciptaan model-model umum. Harapan saya adalah bahwa pembaca yang tertarik pada teori-teori kepengaturan akan memetik manfaat dengan ikut mendalami praktik-praktik kepengaturan melalui kacamata ahli antropologi yang memiliki komitmen pada apa yang disebut Sherry Ortner sebagai "pendirian etnografis." Pendekatan ini menghasilkan pengertian "melalui kekayaan data, tekstur, dan detail aih-alih melalui penyederhanaan, penajaman, dan (dalam arti yang biasa digunakan oleh para ahli matematika) elegansi."⁹⁵ Sebaliknya juga, saya berharap para pembaca yang tertarik terutama pada Indonesia akan mendapati bahwa pemikiran tentang kehendak untuk memperbaiki menawarkan perspektif baru pada ranah yang sudah sedemikian akrab bagi kita: betapa sejarah Indonesia telah dibentuk, secara langsung atau tidak, oleh kehendak tersebut. Akhirnya, saya berharap pembaca yang terlibat dalam kegiatan pembangunan desa dan pengelolaan lingkungan hidup dapat menemukan, dalam penjelasan saya, benih pemikiran kritis mereka sendiri mengenai program-program perbaikan, prospek serta keterbatasan-ketebatasannya.

95. Sherry B. Ortner, "Resistance and the Problem of Ethnographic Refusal," *Comparative Studies in Society and History* 37, no. 1 (1995).

BAB 1

Posisi-posisi Kontradiktif

Bab ini akan menjelaskan dua dari kontradiksi-kontradiksi yang telah saya gambarkan pada Pendahuluan, yakni pertentangan mendasar di dalam kehendak untuk memperbaiki. *Pertama*, kontradiksi antara pengencaran proses-proses kapitalis dan kehendak untuk memperbaiki kondisi masyarakat yang justru mengalami dampak negatif dari proses tersebut. Saya mengamati bagaimana kontradiksi ini berlangsung melalui sejumlah tata kepengaturan, semua dengan diagnosa dan resep khasnya masing-masing, yang berusaha menyeimbangkan antara laba, kesejahteraan warga, dengan tujuan-tujuan lainnya. *Kedua*, cara perancangan program perbaikan yang bermaksud memangkas kesenjangan antara para wali masyarakat dengan masyarakat yang dianggap serba-kurang, namun sesungguhnya justru mempertegas batas yang menempatkan keduanya pada kedudukan yang berseberangan dan tak terjembatani. Batas inilah dasar kontradiktif yang membuat program perbaikan—baik pada masa kolonial maupun saat ini—bisa masuk akal dan berakar kuat, tetapi juga selalu bermasalah. Akan tetapi, pemisahan tersebut tidak hadir dengan sendirinya, melainkan dihasilkan melalui praktik-praktik tertentu yang dapat didalami secara kritis.

Dalam bab ini saya menelusuri sejarah kepengaturan, dengan menguraikan masalah yang diangkat oleh berbagai pihak yang berkuasa, teknik-teknik yang digunakan, kontradiksi-