



BRIN

BADAN RISET
DAN INOVASI NASIONAL



Editor: Thung Ju Lan

Demokrasi di Tingkat Lokal: Mendorong Proses Deliberasi

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Demokrasi **di Tingkat Lokal:** **Mendorong Proses Deliberasi**



Buku ini tidak diperjualbelikan.

Diterbitkan pertama pada 2023 oleh Penerbit BRIN

Tersedia untuk diunduh secara gratis: penerbit.brin.go.id



Buku ini di bawah lisensi Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).

Lisensi ini mengizinkan Anda untuk berbagi, mengopi, mendistribusikan, dan mentransmisi karya untuk penggunaan personal dan bukan tujuan komersial, dengan memberikan atribusi sesuai ketentuan. Karya turunan dan modifikasi harus menggunakan lisensi yang sama.

Informasi detail terkait lisensi CC-BY-NC-SA 4.0 tersedia melalui tautan: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Editor: Thung Ju Lan

Demokrasi ***di Tingkat Lokal:*** **Mendorong Proses Deliberasi**



Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Demokrasi di Tingkat Lokal: Mendorong Proses Deliberasi/Thung Ju Lan (Ed.)–Jakarta:
Penerbit BRIN, 2023.

xviii hlm. + 176 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-623-8052-92-9 (*e-book*)

1. Pemerintahan Demokrasi
2. Demokrasi Deliberatif
3. Daerah

321.8

Copy editor : Sonny Heru Kusuma
Proofreader : Annisa' Eskahita Azizah & Meita Safitri
Penata isi : Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : Meita Safitri

Cetakan pertama : Oktober 2023



Diterbitkan oleh:

Penerbit BRIN, Anggota Ikapi

Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah

Gedung B.J. Habibie Lt. 8, Jl. M.H. Thamrin No.8,

Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,

Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340

Whatsapp: +62 811-1064-6770

E-mail: penerbit@brin.go.id

Website: penerbit.brin.go.id

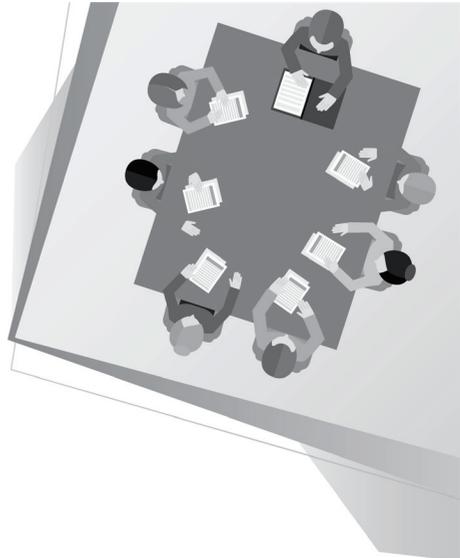
 PenerbitBRIN

 Penerbit_BRIN

 penerbit.brin

Buku ini tidak diperjualbelikan.

DAFTAR ISI



Daftar Gambar.....	vii
Daftar Tabel.....	ix
Pengantar Penerbit.....	xi
Kata Pengantar	xiii
Prakata	xvii
BAB I Ekspektasi Demokrasi dalam Otonomi Daerah.....	1
<i>Mardiyanto Wahyu Tryatmoko</i>	
BAB II Antara Ekonomi, Lingkungan Hidup, dan Demokrasi Deliberatif: Sebuah Evaluasi Institusi di Riau <i>Wahyu Prasetyawan</i>	17
BAB III Suara Publik dalam Kasus Alih Fungsi Lahan di Bali: Studi Kasus Reklamasi Teluk Benoa <i>Hidayatullah Rabbani</i>	41
BAB IV Kontroversi Toleransi dan Keadilan dalam Diskursus Keistimewaan Yogyakarta <i>Muhammad Nur Prabowo Setyabudi</i>	73
BAB V “Demokrasi Deliberatif” di Periferi: Kasus Kepulauan Banda Neira <i>Jalu Lintang Yogiswara Anuraga</i>	101

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB VI	Linguisme: Narasi Ketimpangan Bahasa Minoritas Sunda di Provinsi Jawa Tengah	
	<i>Imelda</i>	121
BAB VII	Deliberasi sebagai Konsep dan Praksis	
	<i>Tine Suartina dan Thung Ju Lan</i>	149
Indeks	159
Tentang Editor	169
Tentang Penulis	171

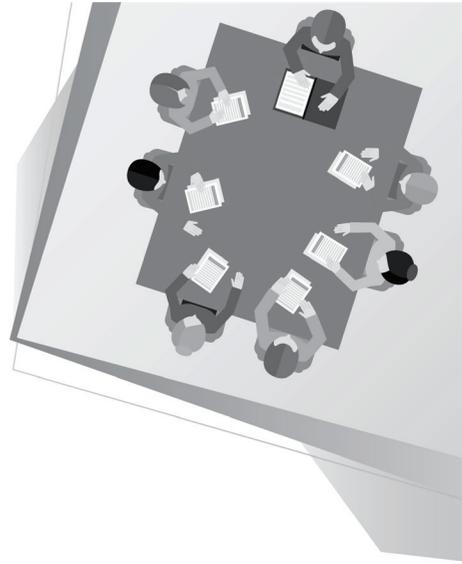
DAFTAR GAMBAR



Gambar 6.1 Kerajaan Sunda	124
Gambar 6.2 Tradisi <i>Ngasa</i>	126

Buku ini tidak diperjualbelikan.

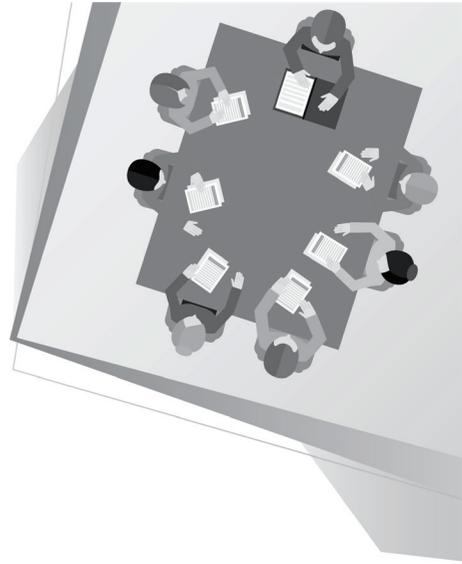
DAFTAR TABEL



Tabel 2.1 Deforestasi di Riau 1990-2013	31
Tabel 2.2 Titik Panas dan Kebakaran Hutan di Riau 2019.....	35
Tabel 6.1 Penduduk Indonesia Berdasarkan Etnisitas, Provinsi Jawa Tengah, 2000.....	127
Tabel 6.2 Penduduk Jawa Tengah Berbahasa Sunda	128
Tabel 7.1 Karakteristik Proses Deliberasi di Lima Lokasi.....	155

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PENGANTAR PENERBIT



Sebagai penerbit ilmiah, Penerbit BRIN mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas Penerbit BRIN untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Buku ini menyajikan serangkaian kasus yang menggambarkan proses demokrasi di dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk melihat upaya-upaya komunikasi publik di tingkat lokal. Buku ini juga mendiskusikan berbagai upaya menciptakan ruang publik yang inklusif dan efektif dalam rangka memengaruhi kebijakan, terutama di tingkat lokal, untuk menganalisis praktik-praktik deliberasi yang sedikit banyak terjadi di dalam konteks budaya dan politik yang berbeda-beda di daerah.

Buku ini diterbitkan melalui Program Akuisisi Pengetahuan Lokal dengan skema akses terbuka yang diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi pembaca untuk mengetahui proses demokrasi deliberatif yang ada di beberapa daerah di Indonesia.

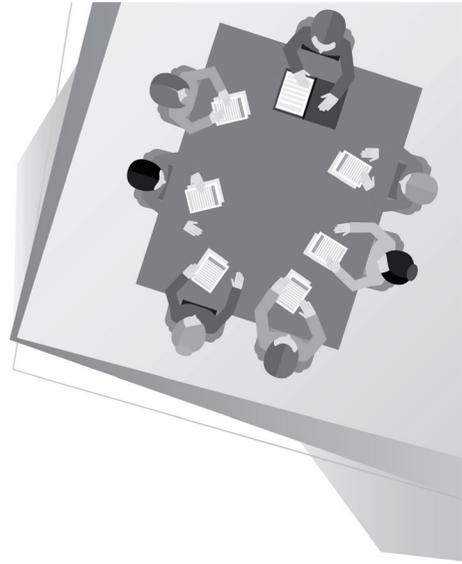
Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kata Pengantar



Pembaca yang bijaksana,

Demokrasi Indonesia telah mengalami berbagai perkembangan substansial sejak dipilih sebagai salah satu pilar kebangsa, yaitu Pancasila. Demokrasi Pancasila tidak hanya menekankan pada musyawarah untuk mufakat, tetapi juga berlandaskan pada sila lainnya, ketuhanan, kesatuan, kemanusiaan yang adil dan beradab, serta keadilan sosial. Meskipun demikian, prinsip demokrasi nyatanya tidak selalu tergambarkan dalam berbagai aspek kehidupan bernegara, berpemerintahan, bermasyarakat, dan berbudaya. Karena itu, dalam 78 tahun sejak kemerdekaan Indonesia, demokrasi senantiasa terus mendapatkan pemaknaan kembali sesuai zamannya.

Buku ini merupakan salah satu upaya untuk melihat dan memahami kembali demokrasi berdasarkan prinsip kerakyatan, sebagai sebuah pendekatan deliberasi suara warga negara (*citizen*) dalam sistem bernegara dengan tujuan menciptakan ruang-ruang publik bagi warga negara agar dapat menyuarakan aspirasinya dengan bebas untuk didengarkan, diakomodasi, dan diimplementasikan dalam bentuk kebijakan publik yang berpihak pada rakyat. Saluran aspirasi rakyat dan warga negara saat ini sangat terbatas pada mekanisme struktural yang telah terbukti dalam berbagai studi tidak berhasil menerjemahkan aspirasi dari tingkat tapak kepada pengambil keputusan utama di tingkat lokal maupun nasional.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini merupakan bagian dari hasil riset Prioritas Riset Nasional (PRN) pada masa Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), sebelum berubah dan bergabung dengan lembaga riset lainnya menjadi Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Prioritas Riset Nasional (PRN) merupakan instrumen kebijakan untuk menyinergikan kegiatan riset dan pengembangan yang dilakukan oleh berbagai institusi riset di Indonesia. Fokus riset dalam PRN Tahun 2020–2024 yang merupakan turunan dari bidang riset dalam amanat Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2018 terdiri dari Pangan, Energi, Kesehatan, Transportasi, Rekayasa Keteknikan, Pertahanan dan Keamanan, Kemaritiman, Sosial Humaniora-Pendidikan-Seni dan Budaya, serta Multidisiplin dan Lintas Sektoral. Pada tahun 2020–2021, pada masa akhir LIPI, setidaknya ada 90 tema program, baik yang bersifat tahun tunggal (*single year*) maupun tahun jamak (*multi years*).

Pemilihan tema sebagai riset prioritas menunjukkan pentingnya tema demokrasi deliberatif ini sebagai sebuah fokus kajian yang perlu terus dikembangkan dan diterapkan. Sebagai sebuah upaya memahami dan mencari model demokrasi deliberatif ideal untuk masyarakat Indonesia yang beragam, tentunya masih banyak hal yang perlu didalami. Sebagai sebuah awalan, kami memiliki harapan bahwa buku ini dapat memberikan pencerahan awal bagi akademisi, praktisi demokrasi, kalangan partai politik, dan warga negara pada umumnya.

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) melalui program PRN-Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah membiayai seluruh kegiatan riset terkait tema ini. Juga kepada seluruh narasumber riset yang telah kami wawancarai, yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu, serta seluruh pendukung kegiatan riset, hingga penulisan, dan penerbitan naskah hasil riset menjadi sebuah buku yang siap dibaca. Riset ini terbit dalam masa kelembagaan riset dan inovasi baru, yaitu di era BRIN. Meski demikian, kami berharap bahwa dalam bentuk kelembagaan apa pun, tugas kami para peneliti adalah memberikan

pencerahan dan menyampaikan hasil riset kepada pembuat kebijakan dan kepada masyarakat untuk diterapkan demi kebaikan dan kemajuan bersama.

Semoga buku ini bisa membuka mata dan memberikan pemahaman baru tentang demokrasi deliberatif di Indonesia.

Terima kasih dan selamat membaca.

Jakarta, 10 April 2023

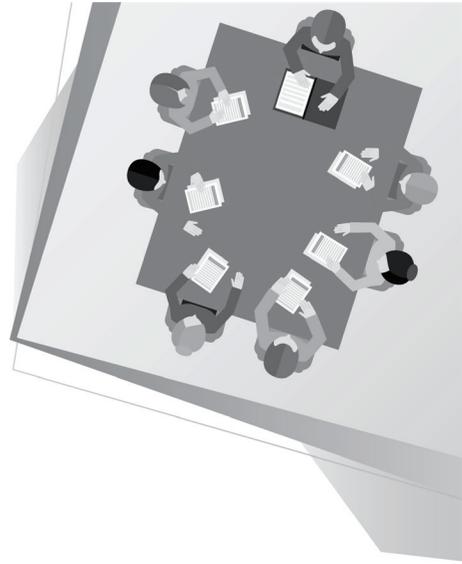
Dr. Lilis Mulyani, S.H., M.P.I.L.

Kepala Pusat Riset Masyarakat dan Budaya BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Prakata



Buku ini disusun berdasarkan hasil riset tentang demokrasi deliberatif pada Program Riset Nasional di LIPI (sebelum menjadi BRIN) tahun 2020. Pilihan tema demokrasi deliberatif untuk satu fokus riset sebenarnya bukanlah hal mudah. Menjembatani observasi satu konsep dalam lingkup empiris melalui riset merupakan satu tantangan tersendiri, terlebih jika konsep dan mekanisme seperti halnya demokrasi deliberatif ini masih bervariasi di berbagai daerah. Walaupun demikian, kita tidak bisa menutup mata bahwa banyak sekali persoalan sosial dan proses pembangunan yang terhambat disebabkan adanya praktik komunikasi dan demokrasi deliberatif yang tidak kondusif, di mana berbagai kebijakan dan aturan tidak ditetapkan melalui proses musyawarah dan pelibatan masyarakat yang sebenarnya. Praktik-praktik yang menghambat tersebut dalam tataran sosial di masyarakat terjadi dalam situasi yang beragam. Tekanan dan penutupan proses demokrasi deliberatif terjadi pada berbagai level. Beberapa di antaranya disituasikan menjadi satu kondisi yang normal atau biasa, sementara di sisi lain hingga kondisi yang sangat dinamis karena adanya respons dan strategi masyarakat atau kelompok untuk memperjuangkan suara dan kepentingannya.

Sebagai negara yang plural dan juga mengusung praktik demokrasi, Indonesia dapat menjadi satu ilustrasi penting bagaimana konsep demokrasi deliberatif ini terjadi atau diupayakan di berbagai

Buku ini tidak diperjualbelikan.

tempat dengan kondisi sosial budaya yang berbeda. Tentunya dinamika ini dapat menjadi kontribusi penting—baik secara konseptual, praktis, maupun empiris—bagi pembacaan konsep demokrasi deliberatif hari ini dan dalam situasi sosial budaya yang tidak sepenuhnya sama dengan kondisi ketika konsep demokrasi deliberatif pertama dikembangkan oleh Habermas. Selain itu, keragaman disiplin dan perspektif dari tim penulis diharapkan juga dapat memberikan pemahaman atau gambaran yang lebih tajam sesuai dengan persoalan sosial di berbagai tempat karena ketidakhadiran proses demokrasi yang deliberatif.

Untuk itu, kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh informan riset, narasumber, serta kolega yang telah membantu tim peneliti memperdalam pemahaman riset demokrasi deliberatif ini. Tim penulis memperoleh pengetahuan dan wawasan yang lebih luas melalui interaksi dengan berbagai pihak terkait dan sangat kompeten pada isu ini.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Pusat Riset Masyarakat dan Budaya, BRIN, yang telah menjadi rumah dan titik anjak dari pelaksanaan kegiatan riset, penulisan, serta publikasi hasil penelitian tim kami. Meskipun belum menjawab seluruh pertanyaan terkait demokrasi deliberatif, besar harapan kami hasil riset ini dapat memberikan manfaat kepada berbagai kalangan masyarakat, khususnya untuk mendukung upaya demokratis yang lebih baik demi kepentingan publik.

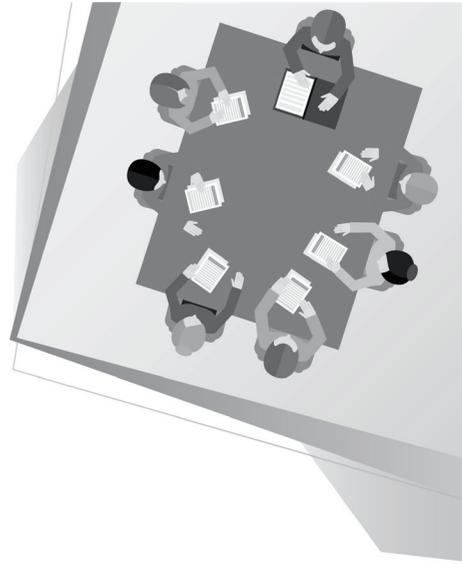
Jakarta, 17 Januari 2023

Editor

BAB I

Ekspektasi Demokrasi dalam Otonomi Daerah

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko



Dalam suatu negara demokratis, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik adalah suatu hal yang prinsipiel, walaupun pada praktiknya tidak selalu demikian. Indonesia pada era Reformasi, setelah tumbangny rezim Orde Baru yang otoriter pada 1998, mencanangkan demokratisasi di segala bidang pemerintahan yang pada hakikatnya bertujuan membuka ruang publik bagi partisipasi masyarakat yang sebesar-besarnya. Pencetusan otonomi daerah pada tahun 2000 juga merupakan bagian dari upaya yang sama.

Akan tetapi, seperti ditunjukkan oleh Farihah dan Wahyuni (2015) dari Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, demokrasi perwakilan yang berlaku di Indonesia telah menyebabkan “hubungan keterwakilan antara rakyat (konstituen) dan wakil rakyat hanya bersifat semu”. Anggota DPR merasa bahwa mereka telah dipilih oleh rakyat sehingga rakyat memberikan mandat seutuhnya pada mereka untuk membuat undang-undang. Oleh karena itu, “tidak ada *bargaining position* (posisi tawar) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat” (Farihah & Wahyuni, 2015). Menurut Farihah dan Wahyuni, untuk menjawab kegelisahan dalam

M. W. Tryatmoko

Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: mardiyanto@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Tryatmoko, M. W. (2023). Ekspektasi demokrasi dalam otonomi daerah. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (1–15). Penerbit BRIN.

DOI: 10.55981/brin.744.c580 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

melihat pelaksanaan demokrasi perwakilan di Indonesia, “demokrasi deliberatif yang mengutamakan ‘ruang publik’ bisa menjadi salah satu solusi”.

Demokrasi deliberatif yang diperkenalkan Jürgen Habermas memang berfokus pada proses deliberasi di ruang publik, seperti dijelaskan oleh Maia (2007, 69) sebagai berikut:

The concept of public sphere is central to models of deliberative democracy, which are based on the idea that citizens and their representatives ought to publicly justify the decisions they make and the rules they institute in order to establish, through a dynamic process, a legitimately democratic bond.

(Konsep ruang publik sentral bagi model demokrasi deliberatif yang didasarkan pada pendapat bahwa warga negara dan perwakilan mereka harus secara publik menjustifikasi keputusan-keputusan yang mereka buat dan aturan-aturan yang mereka bangun agar terbentuk ikatan demokratis yang disahkan melalui proses yang dinamis).

Indonesia sebagai negara dengan masyarakat yang plural memerlukan ruang publik yang dinamis terbuka untuk partisipasi seluruh warga negaranya dalam proses pembentukan kebijakan publik yang sah dan mengikat. Namun, perlu disadari bahwa luasnya wilayah negara Indonesia akan menyulitkan untuk memikirkan pembentukan *sebuah* ruang publik, terlebih dalam konteks otonomi daerah yang telah diterapkan selama dua dekade terakhir. Seperti telah dikemukakan di atas, otonomi daerah diterapkan sebagai salah satu upaya penguatan demokrasi pada tingkat lokal. Kritik yang dilakukan Farihah dan Wahyuni terhadap demokrasi perwakilan, mendorong kita untuk melihat kembali proses demokratisasi lokal melalui pendekatan demokrasi deliberatif: apakah proses deliberasi berjalan di daerah? Sejauh mana aspirasi publik berhasil memengaruhi kebijakan publik di daerah?

A. “Kelemahan” Otonomi Daerah untuk Penguatan Demokrasi

Desentralisasi atau otonomi politik dan pemerintahan diyakini oleh banyak negara merupakan sistem yang mendorong penguatan demokrasi (Crook & Manor 1998; Manor, 2002; Thede, 2009; Altmann dkk., 2000), baik di tingkat lokal maupun secara agregat dalam konteks nasional. Indonesia merupakan salah satu negara yang masih percaya pada manfaat tersebut sehingga otonomi diterapkan sejalan dengan demokratisasi yang bergulir semenjak rezim otoriter Orde Baru tumbang. Dalam hal ini, otonomi daerah dan demokrasi merupakan satu kesatuan agenda di masa transisi, di mana *good governance* dan *civil society* yang aktif diharapkan muncul (Nordholt, 2011).

Semangat penerapan otonomi daerah untuk mendorong demokrasi tidak hanya ditunjukkan oleh penyelenggara negara melalui amandemen konstitusi 1945, tetapi juga melalui pembentukan sejumlah peraturan perundangan-undangan, khususnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sasaran aplikasi otonomi untuk memperkuat demokrasi lokal tidak hanya ditujukan untuk daerah normal, tetapi juga pemberian “otonomi khusus” untuk daerah yang perlu mendapatkan perhatian khusus, seperti Papua dan Aceh, yang mengalami konflik separatisme yang berkepanjangan. Selain itu, pemerintah memberikan otonomi khusus kepada Jakarta karena kedudukannya sebagai ibu kota negara dan otonomi “istimewa” kepada Yogyakarta karena sejarah, tradisi, dan struktur kesultannya yang hingga kini masih lestari. Pemberian otonomi khusus atau istimewa ini tidak semata untuk menyelesaikan persoalan “khusus”, tetapi juga menginjeksi demokrasi “versi lokal” agar mendorong akselerasi penyelesaian persoalan khusus tersebut. Dengan kata lain, penyelenggara negara meyakini bahwa otonomi merupakan jalan yang paling demokratis untuk menyelesaikan gejolak lokal, baik dalam hal ekonomi, agama, etnisitas, maupun ideologi, yang mengarah pada gerakan-gerakan perlawanan komunal bahkan separatisme.

Otonomi yang diberikan oleh pemerintah nasional kepada daerah di Indonesia hingga saat ini cukup komprehensif karena mencakup dimensi administrasi, fiskal, dan bahkan politik. Pemerintah pusat memberikan otonomi administrasi kepada daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik. Sementara itu, otonomi fiskal diberikan kepada daerah untuk mengelola keuangan daerah secara mandiri, termasuk di dalamnya kemandirian untuk menghimpun pendapatan asli daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah juga mencakup dimensi politik, di mana pemerintah daerah bersama dengan lembaga perwakilan lokal (baik DPRD maupun istilah lainnya) memiliki kekuasaan mengeluarkan kebijakan daerah.

Upaya perbaikan sistem pemilihan umum untuk mendapatkan kualitas politisi di DPRD maupun untuk mendapatkan kepala daerah yang berkualitas dan *legitimate* sangat mewarnai diskusi di ruang publik pada level nasional dan lokal sampai hari ini (lihat Heryanto, 2022). Diskusi semacam ini sangat positif memicu analisis kritis publik, tetapi sayangnya objek diskusi masih terbatas pada persoalan upaya peningkatan atau perbaikan prosedural pemilihan, atau yang penulis sebut sebagai administrasi politik.

Otonomi yang berlangsung sejak 1999 hingga sekarang sesungguhnya tidak hanya sangat komprehensif dan mendalam, tetapi juga memberikan ruang partisipasi yang cukup luas bagi masyarakat lokal, setidaknya dalam tiga dimensi tersebut. Meskipun demikian, pelaksanaan otonomi luas dalam dimensi administrasi, fiskal, dan politik di Indonesia hingga saat ini pada kenyataannya memiliki tantangan yang besar. Tantangannya tidak hanya muncul dari kapasitas daerah (*governability*) dalam melaksanakan otonomi daerah, tetapi juga dalam hal komitmen pemerintah pusat dalam mendelegasikan kewenangan dan urusan ke daerah. Hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah membuka peluang mendisrupsi demokrasi lokal. Hal ini dikarenakan dalam hal tertentu pemerintah pusat perlu melakukan standardisasi pelayanan publik dalam urusan tertentu sehingga alih-alih menghasilkan performa pemerintahan di daerah

yang efektif, aturan pusat semacam itu dapat membatasi ruang-ruang partisipasi publik. Dampaknya, demokrasi lokal mendapat hambatan yang cukup besar.

B. Demokrasi Deliberatif untuk Ruang Publik di Daerah

Meskipun kecenderungan patrimonialisme dan fenomena *local boss* yang hegemonik muncul di dalam praktik otonomi daerah, ada beberapa peluang di mana ruang publik masih dapat didorong untuk memperkuat arah demokrasi lokal, khususnya dengan menerapkan model demokrasi deliberatif yang sesungguhnya. Model demokrasi deliberatif Habermas menawarkan sebuah model demokrasi yang “dapat meningkatkan kualitas praktik demokrasi” melalui “perbaikan karakter dan bentuk partisipasi” karena model ini “melahirkan aturan hukum yang legitimasinya bersumber dari kualitas prosedur deliberasi, bukan saja dalam lembaga-lembaga formal negara (seperti parlemen), melainkan juga yang terpenting dalam masyarakat secara keseluruhan” (Wijaya, t.t.). Artinya, menurut Wijaya, “keputusan-keputusan politik hanya bisa diterima dan mengikat semua anggota masyarakat jika ia merupakan produk dari sebuah proses dialog yang berawal di wilayah periperi, yang bergerak menuju parlemen melalui prosedur-prosedur demokratik dan konstitusional.” Dengan kata lain, “legitimasi suatu keputusan publik diperoleh lewat pengujian publik dalam proses deliberasi yang menyambungkan aspirasi rakyat dalam ruang publik [dengan] proses legislasi hukum oleh lembaga legislatif dalam sistem politik” (Muthhar, 2016, 65).

Model ini menempatkan demokrasi “di wilayah publik yang lebih bersifat informal yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan berbagai organisasi dan asosiasi yang membentuk masyarakat sipil” (Wijaya, t.t.). Selain itu, seperti dikatakan oleh Muthhar (2016, 58), “Politik harus dipandang sebagai percakapan publik yang dijalankan dengan prosedur-prosedur yang sah dan rasional.” Menurut model ini, “setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan ‘ruang publik’ (*public sphere*)” (Wijaya, t.t.). Ruang publik di sini, “bukan hanya

tempat, melainkan sebuah kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara (*sounding board*) dalam menyuarakan kepentingan publik untuk pembuatan kebijakan publik” (Wijaya, t.t.). Oleh karena itulah, demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi liberal yang, cenderung bersifat *elite-driven* dan sejak awal hanya ditujukan untuk mencegah munculnya penguasa tirani; demokrasi deliberatif dimaksudkan untuk “memberikan ruang yang lebih besar kepada warga negara dalam masyarakat terbelah untuk membentuk relasi mereka sendiri terhadap politik” sehingga proses demokrasi bisa dikatakan sebagai “ekspresi dari kehendak rakyat” yang sesungguhnya, yang terdiri dari beragam pandangan dan posisi (O’Flynn, 2007).

Dengan kata lain, melalui penguatan ruang publik, kita dapat berharap bahwa, pertama, kelompok sosial yang plural yang menghiasi ruang publik dapat memberikan pilihan-pilihan alternatif solusi terhadap persoalan publik. Keberagaman kepentingan dan saluran publik akan mendistorsi kepentingan pasar (kapital) yang sering kali berekspansi ke dalam ruang publik. Kedua, jejaring komunikasi yang lebih fleksibel dan aksesibel melalui teknologi yang sangat maju menjadi pilihan sarana untuk menyampaikan aspirasi dan keluhan publik. Hal ini membuka peluang yang lebih besar bagi diskusi publik yang lebih inklusif.

Membahas demokrasi deliberatif pada tingkat lokal tidak mudah karena, pertama, seperti dikatakan He dkk. (2022, 2), demokrasi deliberatif dapat dikatakan merupakan pendekatan ideal yang menekankan peran deliberasi di antara mereka-mereka yang setara, melalui (proses) refleksi berbasis “*the power of reason*” sehingga menghasilkan keputusan-keputusan kolektif yang mengikat dan *legitimate*; dan kedua, sistem demokrasi Indonesia disusun secara nasional, tetapi seperti kita ketahui, banyak persoalan-persoalan yang muncul pada tingkat lokal yang sangat spesifik yang penyelesaiannya tidak bisa mengikuti sistem nasional. Seperti telah dikemukakan di atas, aspirasi pada tingkat lokal dapat berbeda dengan sistem dan kebijakan di tingkat nasional. Akan tetapi, persoalannya bukan hanya

pada perbedaan tersebut, melainkan sejauh mana aspirasi pada tingkat lokal dapat terkoneksi dengan aspirasi pada tingkat nasional. Tanpa konektivitas yang tepat akan terjadi konflik kepentingan antara warga di tingkat lokal dengan sistem dan kebijakan di tingkat nasional.

Di samping itu, seperti diperlihatkan oleh Melo dan Baiocchi (2006, 588), ada ketegangan antara proses deliberasi dan *local governance* yang perlu diselesaikan dengan apa yang disebutnya sebagai “sebuah agenda baru”. *Local governance* yang berfokus pada efektivitas tidak memperhatikan standar normatif yang diperlukan untuk mengukur partisipasi warga, sementara demokrasi deliberatif sendiri biasanya terfokus pada potensi peningkatan kualitas *governance* tanpa memperhatikan dampaknya secara menyeluruh. Oleh sebab itu, Melo dan Baiocchi (2006, 595–596) mengusulkan perubahan organisasi dan institusi dalam model pengaturan partisipasi untuk *setting* “struktur dan mekanisme (*local*) *governance* yang horizontal”, di mana struktur kepemimpinan yang baru dan bersifat plural tidak lagi berdasarkan kepemimpinan personal dan individual, tetapi berlandaskan “identitas, norma, dan institusi” yang dikemukakan oleh Borraz dan John (Melo & Baiocchi, 2006, 593).

C. Pentingnya Ruang Publik di Daerah

Ruang publik di daerah sebagai bagian atau yang mendukung otonomi politik tampak belum menjadi ruang untuk membicarakan masalah-masalah publik. Artinya, di sebagian besar daerah, masyarakat belum mengekspresikan pandangan politiknya secara luas dan terbuka. Hal ini ditandai oleh setidaknya dua hal. Pertama, kebutuhan pragmatis masyarakat yang sangat dominan menyebabkan perhatian pada isu politik menjadi sangat kurang. Kedua, rezim politik lokal beserta mesin kekuasaannya melakukan tekanan politik kepada publik, atau apa yang dikatakan Farihah dan Wahyuni (2015) sebagai pelibatan masyarakat dalam “partisipasi manipulatif” sehingga suara politik mereka tidak bebas terartikulasikan. Sementara itu, suara politik kritis masyarakat hanya terhenti pada ruang semipublik atau

privat, melalui protes-protes dan demonstrasi-demonstrasi, antara lain untuk mempertahankan hak milik dan hak pakai mereka atas lahan.

Ini sebabnya demokrasi substantif di daerah tidak berkembang dan praktik otonomi politik justru melemahkan tujuan politik dari otonomi itu sendiri. Otonomi politik pada akhirnya justru memunculkan persoalan akut yang jauh dari demokrasi. *Problem elite capture*, neo-patrimonialisme, dan fenomena bos lokal (*local bossism*) mengemuka sebagai masalah umum di dalam penyelenggaraan otonomi selama lebih dari dua dekade. Ruang publik yang absen diduga menjadi akselerator problem tersebut. Bisa juga sebaliknya, dominasi problem tersebut telah menutup ruang publik politik.

Proses demokratisasi di daerah otonom sepertinya telah dibajak oleh kepentingan predator, atau dalam hal ini kepentingan elite politik daerah (Hadiz & Robinson, 2004; Jati, 2012, 762; As'ad, 2020). Dalam hal ini, proses-proses demokrasi di tingkat lokal lebih banyak diinterupsi oleh kompetisi kepentingan sempit para aktor lokal yang beragam. Makin banyak aktor-aktor lokal yang menggunakan identitas (etnisitas dan agama) dan ideologi (nasionalisme) untuk melakukan klaim bahwa merekalah yang berhak mendapatkan kekuasaan di daerahnya. Di antara mereka, bahkan, melakukan kooptasi karena memiliki modal kapital yang besar untuk melakukan mobilisasi sosial-politik.

Dalam operasionalisasi otonomi politik, elite politik pun cenderung menggunakan sumber daya fiskal untuk mempertahankan kekuasaannya. Otonomi fiskal seperti menjadi daya tarik dalam kontestasi politik lokal. Mereka yang memenangkan pilkada atau pemilu legislatif lokal memiliki peluang untuk mengatur penggunaan sumber pendanaan yang ada di daerah. Sementara itu, elite politik dapat memanfaatkan atau mengendalikan sektor-sektor yang menjadi urusan pemerintahan (administrasi) untuk menggerakkan mesin politiknya sekaligus menggali sumber pendapatan untuk memelihara dukungan politik. Termasuk dalam hal ini adalah elite politik dapat menggunakannya untuk membangun jaringan dengan sektor bisnis. Peluang semacam ini tentu saja dapat menguatkan oligarki dan memperlumah partisipasi politik masyarakat. Hampir di semua daerah,

sistem patronasi masih sangat kuat (lihat Aspinall & Sukmajati, 2016) sehingga upaya menghadirkan ruang publik di bawah payung demokrasi yang setara dan inklusif masih jauh dari harapan.

Ruang publik merupakan salah satu aspek penting demokratisasi karena menyediakan arena komunikasi yuridis yang terbuka untuk masyarakat dalam satu yurisdiksi hukum dan pemerintahan (Magnis-Suseno, 2010, 110). Ruang publik yang utuh dan otonom dari imperatif-imperatif pasar dan negara dianggap sebagai syarat terpenting dari demokrasi. Demokrasi memang mengandaikan kebebasan untuk berpikir, berbicara, dan berkomunikasi tanpa diskriminasi, manipulasi, dan represi. Walaupun demikian, situasi tersebut tidak mudah terpenuhi. Dalam lingkungan ekstrem, di dalam komunisme hegemonik, negara mendistorsi komunikasi politis dalam masyarakat dan pasar dalam bentuk propaganda ideologis.

Sementara itu, di dalam kapitalisme, alih-alih negara, pasarlah yang meraih hegemoni atas negara dan masyarakat dan mengubah ruang publik menjadi panggung bagi iklan-iklan perusahaan (Hardiman, 2010, 185). Di dalam ruang publik di pusat maupun di daerah, opini publik yang berkembang cenderung tidak lagi mencerminkan aspirasi otentik atau hasil diskusi kritis masyarakat warga. Diskursus yang ada dalam hal tertentu muncul dari hasil “manufakturisasi” media yang merupakan produk dari kolaborasi antara elite media, pasar, dan elite birokrasi (pemerintahan) untuk mengamankan kapital dan posisi politik.

Di dalam praktik otonomi daerah di Indonesia, hubungan kolaborasi transaksional di atas tampak tumbuh subur. Kekuasaan kolaboratif ini sangat kuat dan mampu menghegemoni masyarakat kelas menengah di daerah. Dampaknya, kemandirian kelas menengah untuk mendorong konsolidasi demokrasi di tingkat lokal menjadi lumpuh. Hambatan problem struktural ini telah diingatkan oleh Dryzek (2013, 235) bahwa sebaik apa pun prosedur deliberatif yang mencakup dialog kebijakan, mediasi, dan termasuk penguatan jejaring masyarakat, di area mana pun hal tersebut akan sangat terbatas oleh konteks struktural.

Sangat sedikit penelitian tentang komunikasi di ruang publik di Indonesia yang dapat ditemukan karena ada asumsi umum bahwa konsep Habermas, walaupun bukan hal yang baru, belum dapat diterapkan di Indonesia karena tingkat rasionalitas masyarakat pemilih di Indonesia belum mencapai standar yang ditetapkan oleh Habermas untuk dapat berkomunikasi secara rasional di ruang publik. Akan tetapi, perlunya pengembangan demokrasi deliberatif di Indonesia disuarakan oleh banyak pengamat, antara lain Amedi (2021) yang melihat Indonesia “jauh dari jangkauan demokrasi deliberatif” karena proses deliberasi hanya terbatas di antara anggota dewan sehingga dapat dikatakan masih dalam “tahap deliberasi elitis”. Padahal seperti dikatakan oleh He dkk. (2022), banyak negara di Asia, termasuk Indonesia, mempunyai tradisi yang panjang tentang deliberasi publik, baik dalam *setting* demokrasi maupun nondemokrasi, dan sebagian di antaranya masih berlangsung sampai sekarang. Hanya saja tekanan dari kompleksitas *governance*, *popular protest*, dan demokratisasi telah “menerjun-payungkan” praktik deliberasi “*polling*” ke daerah dengan mengabaikan praktik deliberasi tradisional yang sudah ada. Bahkan, beberapa negara memakai proses deliberasi publik untuk membatasi ketidakpuasan masyarakat.

Menurut Salabi (2019), fenomena penciptaan ruang publik untuk menjalankan demokrasi deliberatif dapat dilihat pada “gerakan-gerakan yang dilakukan oleh organisasi masyarakat (ormas)”, seperti gerakan buruh, gerakan perempuan, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Akan tetapi, Antlov dan Wetterberg (2022, 39–40) juga mengingatkan keberadaan Forum Warga (*multi-stakeholder citizen forums*) yang muncul pada awal Reformasi dan berhasil mengembangkan berbagai strategi deliberasi publik untuk isu-isu prioritas, seperti pengembangan ekonomi, masalah lingkungan, infrastruktur dan turisme, dalam memengaruhi kebijakan pemerintah lokal, sebagai tanda-tanda makin menguatnya demokrasi lokal di Indonesia. Terlebih dengan hadirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang, menurut pendapat mereka, telah membuka ruang deliberatif di tingkat desa untuk peningkatan partisipasi warga

negara. Pendapat Antlov dan Wetterberg ini akan lebih mewarnai diskusi-diskusi di dalam buku ini.

D. Sistematika Buku

Buku ini menyajikan serangkaian kasus yang menggambarkan proses demokrasi di dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk memotret upaya-upaya komunikasi publik di tingkat lokal. Dengan memotret lima kasus, buku ini mendiskusikan pelbagai upaya menciptakan ruang publik yang inklusif dan efektif dalam rangka memengaruhi kebijakan, terutama di tingkat lokal, untuk menganalisis praktik-praktik deliberasi yang sedikit banyak terjadi di dalam konteks budaya dan politik yang berbeda-beda di daerah.

Bab II mendiskusikan keterlibatan aktor yang sangat beragam dalam hubungan yang konfliktual di dalam institusi pengelolaan sumber daya alam. Di dalam bab ini, hubungan konfliktual antaraktor di tingkat lokal tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan aktor di tingkat pusat. Dalam kerangka demokrasi deliberatif, pertanyaan yang muncul adalah apakah pengambilan keputusan di tingkat lokal telah mengakomodasi suara masyarakat. Di banyak kasus dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kepentingan elite menjadi perhatian utama dalam prioritas capaian kinerja lembaga, bukan seberapa jauh akomodasi kepentingan masyarakat. Ini juga yang terlihat dalam dinamika lembaga pengelola sumber daya alam yang ada di Riau. Akses saluran aspirasi masyarakat memang terbuka. Namun, akomodasi suara tersebut di dalam kebijakan publik masih tersandera oleh kepentingan elite politik dan ekonomi.

Bab III menguraikan bagaimana dinamika partisipasi publik Bali merespons atau berkontestasi dengan penguasa politik (pemerintah daerah dan pusat), dan pemodal dalam persoalan alih fungsi lahan di Bali. Tulisan yang secara khusus mendiskusikan kasus reklamasi Teluk Benoa ini sangat menarik karena melihat hubungan antara *state* dan *society* di dalam pelaksanaan otonomi daerah setidaknya dalam dua hal. Hal pertama, bab ini menemukan bahwa negara di tingkat lokal sangat dominan dan mengabaikan kepentingan masyarakat setempat.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kedua, isu yang seharusnya menjadi bahan diskusi antara negara dan masyarakat lokal dapat terdistorsi oleh diskursus yang diintroduksi oleh kelompok masyarakat sipil lainnya. Bab ini menunjukkan bahwa tekanan (*pressure*) publik terhadap kekuatan politik negara memiliki kadar kekuatan yang berbeda. Narasi deliberasi yang mengukung identitas ke-Bali-an dapat berubah menjadi narasi spesifik lingkungan yang lebih bersifat global ketika kelompok masyarakat yang mengukung ide terakhir ini lebih kuat dibanding yang pertama.

Bab IV menyajikan kasus Yogyakarta yang masih bergulat dengan persoalan keistimewaannya. Diskusi di tingkat lokal, baik dalam tataran wacana maupun praktik, mencakup diskursus praktis, etis politis, dan diskursus moral. Kebijakan yang dihasilkan dari praktik otonomi “keistimewaan” Yogyakarta ternyata menjadi pembatas ruang publik di tingkat lokal. Ini menjadi pertanyaan serius mengenai arah konsolidasi demokrasi.

Bab V memberikan gambaran yang cukup jelas mengenai sisi negatif pelaksanaan otonomi daerah. Dengan mengambil kasus proses pemekaran Banda Neira, bab ini menemukan bahwa oligarki kekuasaan di tingkat lokal menghambat proses deliberasi demokrasi. Secara khusus, bab ini menjelaskan bahwa kegagalan tuntutan masyarakat yang menginginkan pembentukan daerah otonom Banda Neira disebabkan oleh kuatnya jalinan kekerabatan para elite lokal yang sangat menentukan arah kebijakan politik dan ekonomi setempat. Temuan yang juga menarik di dalam bab ini adalah adanya kecenderungan oligarki kekuasaan lokal yang ternyata berkontribusi terhadap penguatan solidaritas masyarakat Banda. Di dalam solidaritas ini muncul gerakan-gerakan kultural yang dilakukan oleh kelompok-kelompok adat yang terdiri dari para tetua adat, tokoh adat, dan para pemuda yang aktif dalam kegiatan adat di masing-masing negeri. Efek dari gerakan ini adalah makin menguatnya identitas orang Banda sebagai entitas yang eksis. Meskipun demikian, penguatan identitas ini tidak mampu memecah oligarki kekuasaan elite lokal yang terus menjadi penghalang efektivitas deliberasi demokrasi di tingkat lokal.

Bab VI mengulas mengenai diskriminasi yang terjadi di dalam kelembagaan formal-nonformal penggunaan bahasa masyarakat. Secara khusus, bagian ini menyajikan kasus linguisme atau kondisi diskriminasi dalam penggunaan bahasa yang dialami suatu kelompok penutur bahasa (minoritas) terjadi di Jawa Tengah. Kasus ini menjelaskan bahwa ekspresi masyarakat minoritas di dalam ruang publik ternyata memiliki keterbatasan atau bahkan mendapat tekanan dari lingkungannya. Di bab ini, penulis menyampaikan dua lapis linguisme yang diterima oleh masyarakat pengguna dialek Bahasa Sunda-Brebes. Tekanan pertama datang dari kelompok masyarakat Sunda sendiri. Masyarakat sekitar ini menilai bahwa dialek Sunda-Brebes merupakan bahasa yang kurang sopan dibandingkan dengan bahasa Sunda dialek Priangan. Mereka ini beranggapan bahwa anak-anak Sunda-Brebes perlu mendapatkan pengajaran khusus bahasa Sunda dari Jawa Barat agar mereka lebih belajar sopan santun. Sementara itu, tekanan kedua berasal dari lembaga pendidikan formal. Otonomi administrasi dalam bidang pendidikan tampaknya membuka ruang *pressure* ini ketika anak-anak pengguna dialek Sunda-Brebes harus belajar bahasa Jawa karena mereka berada di wilayah administrasi pemerintahan yang didominasi oleh suku Jawa.

Satu sintesis pendek akan menjadi penutup diskusi dan uraian demokrasi deliberatif dalam buku ini. Uraian dalam seluruh bagian dan kasus tentunya sangat signifikan untuk menggambarkan persoalan dan proses demokrasi deliberatif dalam satu negara bermasyarakat plural, baik secara konseptual maupun ilustrasi empiris. Meskipun demikian, terdapat semacam analisis kritis dari internal tim penulis mengenai aspek yang belum cukup didalami yang pada gilirannya sebenarnya akan sangat berpotensi menjadi materi diskusi dan pembahasan isu demokrasi deliberatif selanjutnya, termasuk dalam hal ini adalah mengenai keperluan ruang publik yang menjadi syarat dalam demokrasi deliberatif.

Referensi

- Altmann, J., Cariño, L., Flaman, R., Kulesa, M., & Schulz, I. (2000). *The UNDP role in decentralization and local governance: A joint UNDP-Government of Germany evaluation*. Evaluation Office UNDP. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_report.pdf
- Amedi, A. M. (2021, 8 Maret). *Indonesia yang jauh dari jangkauan demokrasi deliberatif*. Advokasi Institusi. <https://advokatkonstitusi.com/indonesia-yang-jauh-dari-jangkauan-demokrasi-deliberatif/>
- Antlov, H., & Wetterberg, A. (2022). Indonesia: Deliberate and deliver-deepening Indonesian democracy through social accountability. Dalam B. He, M. Breen, & J. Fishkin (Ed.), *Deliberative democracy in Asia* (38–53). Routledge.
- As'ad, M. U. (2020). *Dinamika politik lokal: Kekuasaan di tengah pusaran korupsi dan cengkraman oligarki* (S. Malian, Ed.). Total Media. http://eprints.uniska-bjm.ac.id/11423/1/MA%20Uhaib_Dinamika%20Politik%20Lokal_standar.pdf
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Ed.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage, clientelism at the grassroots*. NUS Press.
- Crook, R., & Manor, J. (1998). *Democracy and decentralization in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2013). *The politics of the earth: Environmental discourse* (3rd edition). Oxford University Press.
- Farihah, L., & Wahyuni, D. S. (2015, 2 Oktober). *Demokrasi deliberatif dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia: Penerapan dan tantangan ke depan*. Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan. <https://leip.or.id/demokrasi-deliberatif-dalam-proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-penerapan-dan-tantangan-ke-depan/>
- Hadiz, V., & Robison, R. (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge.
- Hardiman, F. B. (2010). Komersialisasi ruang publik menurut Hannah Arendt dan Jürgen Habermas. Dalam F. B. Hardiman (Ed.), *Ruang publik: Melacak “partisipasi demokratis” dari Polis sampai cyberspace* (185–200). Penerbit PT Kanisius.
- He, B., Breen, M., & Fishkin, J. (Ed.). (2022). *Deliberative democracy in Asia*. Routledge.
- Heryanto, G. G. (2022, 19 Desember). *Pemilu berkualitas dan demokrasi Indonesia*. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. <https://www.uinjkt.ac.id/pemilu-berkualitas-dan-demokrasi-indonesia/>

- Jati, W. R. (2012). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743–769. <https://media.neliti.com/media/publications/109835-ID-inkonsistensi-paradigma-otonomi-daerah-d.pdf>
- Magnis-Suseno, F. (2010). ‘Masyarakat Warga’ dalam pemikiran Locke, Rousseau, dan Hegel. Dalam F. B. Hardiman (Ed.), *Ruang publik: Melacak “partisipasi demokratis” dari polis sampai cyberspace* (107–121). Penerbit PT Kanisius.
- Maia, R. C. M. (2007). Deliberative democracy and public sphere typology. *Estudos em Comunicação nº1*, 69–102. https://www.researchgate.net/publication/317020343_Deliberative_Democracy_and_Public_Sphere_Typology/link/591f5163a6fdcc4443ee1b6d/download
- Manor, J. (2002). *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank.
- Melo, M. A., & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 587–600.
- Muthhar, M. A. (2016). Membaca demokrasi deliberatif Jurgen Habermas dalam dinamika politik Indonesia. *Ushuluna*, 2(2). DOI: 10.15408/ushuluna.v2i2.15180
- Nordholt, H. S. (2011). Decentralization and democracy in Indonesia: Strengthening citizenship or regional elites? Dalam D. Robison (Ed.), *Handbook of Southeast Asian politics*. Routledge.
- O’Flynn, I. (2007). Divided societies and deliberative democracy. *British Journal of Political Science*, 37(4), 731–751. <https://doi.org/10.1017/S0007123407000397>
- Salabi, A. (2019). *Demokrasi deliberatif ala masyarakat adat Nusantara*. RumahPemilu.org. Diakses pada 27 Juli, 2023, dari <https://rumahpemilu.org/demokrasi-deliberatif-ala-masyarakat-adat-nusantara/>
- Thede, N. (2009). Decentralization, democracy and human rights: A human rights-based analysis of the impact of local democratic reforms on development. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(1), 103–123.
- Wijaya, F. (t.t). *Model demokrasi deliberatif Jurgen Habermas dan solusi praktik demokrasi kita*. Bawaslu Kota Bogor. <https://bogorkota.bawaslu.go.id/model-demokrasi-deliberatif-jurgen-habermas-dan-solusi-praktik-demokrasi-kita-oleh-firman-wijaya/>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB II

Antara Ekonomi, Lingkungan Hidup, dan Demokrasi Deliberatif: Sebuah Evaluasi Institusi di Riau

Wahyu Prasetyawan

A. Pengantar

Pengelolaan lingkungan hidup hampir selalu menyangkut dua aktor utama, manusia dan bukan-manusia. Tulisan ini membahas dinamika manusia, sebagai aktor, dan hubungan mereka dengan lingkungan hidup untuk memahami demokrasi deliberatif. Secara lebih khusus, tulisan ini menganalisis tarik-menarik antara beberapa aktor politik yang menjadi pemangku kepentingan dari pengelolaan lingkungan hidup. Para aktor politik tersebut adalah elite yang berada di pemerintah pusat dan daerah, rakyat yang dalam pengertian luas mencakup mereka yang sudah lama tinggal di dalam atau sekitar hutan, serta lembaga masyarakat sipil. Negosiasi atau bentuk ekstremnya adalah konflik kepentingan selalu menjadi inti dari pengelolaan lingkungan hidup. Pengambilan keputusan dalam bidang lingkungan hidup memiliki aspek majemuk karena tidak hanya menyangkut manusia dengan sistem sosial, ekonomi, dan politik, tetapi juga sumber daya lingkungan hidup.

Dalam tulisan ini masalah yang dibahas terutama pengelolaan sumber daya lingkungan oleh manusia yang mencakup sistem sosial,

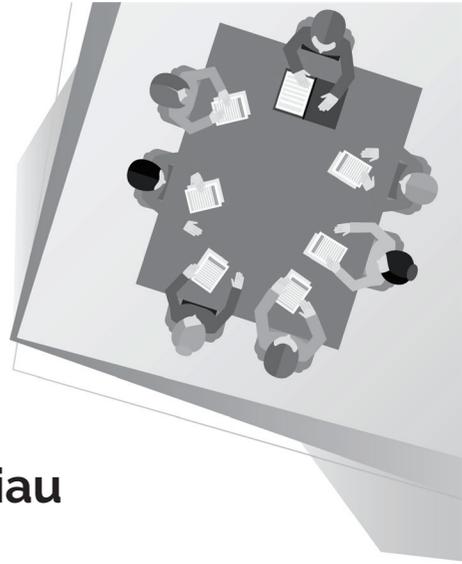
W. Prasetyawan

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, *e-mail*: wprasetyawan@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Prasetyawan, W. (2023). Antara ekonomi, lingkungan hidup dan demokrasi deliberatif: sebuah evaluasi institusi di Riau. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (17–40). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c581 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

Buku ini tidak diperjualbelikan.



ekonomi, dan politik. Ketiga sistem tersebut dalam tulisan ini dipahami dari perspektif *institutional economics* (ekonomi institusional), seperti yang dikemukakan oleh North (1990); Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Selain dari perspektif ekonomi institusional, tulisan ini juga mendiskusikan demokrasi deliberatif dari perspektif yang dikembangkan oleh Dryzek (1990, 2013). Pertanyaan utama tulisan ini adalah apakah desain institusi yang menjadi landasan beroperasinya pengelolaan sumber daya lingkungan hidup di Riau memberikan kesempatan penyaluran suara bagi rakyat biasa sehingga demokrasi deliberatif dapat terwujud.

Lebih jauh lagi, tulisan ini menelisik sejauh mana institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan lebih menguntungkan elite ketimbang rakyat. Asumsi awal tulisan ini adalah bahwa institusi-institusi yang sekarang ada, dan yang menjadi landasan operasi pengelolaan sumber daya hutan, hanya sedikit memberikan akses bagi keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan; bahwa institusi-institusi yang sekarang ada lebih banyak memberikan manfaat kepada kelompok elite. Karena institusi-institusi yang mengatur beroperasinya pengelolaan sumber daya hutan lebih banyak memberikan akses, suara, dan keuntungan bagi elite, jelas sekali bahwa demokrasi deliberatif belum terjadi di Riau.

Indonesia merupakan pemain penting di tingkat dunia dalam industri kelapa sawit. Indonesia dapat mengembangkan industri kelapa sawit karena memiliki ketersediaan lahan yang sangat luas. Ketersediaan lahan di luar Pulau Jawa, seperti Pulau Sumatra, membuka kemungkinan bagi Indonesia untuk melakukan ekspansi. Riau yang semula menjadi pusat industri pulp dan kertas, secara perlahan bergeser menjadi perkebunan kelapa sawit. Ini sejalan dengan tujuan Pemerintah Indonesia untuk menjadikan Indonesia pemain industri kelapa sawit besar di dunia. Tujuan tersebut menjadikan Indonesia sebagai lokasi untuk investasi kelapa sawit, terutama karena ketersediaan lahan yang luas tersebut. Walaupun lahan—sebetulnya hutan yang nantinya dialihfungsikan—cukup tersedia, tetapi kapital yang diperlukan tidak selamanya tersedia di dalam negeri. Ini artinya

Indonesia sejak awal bukan hanya mengandalkan kapital dalam negeri untuk mengejar pertumbuhan industri ini. Kapital asing juga diperlukan untuk mengejar pertumbuhan industri kelapa sawit.

Pertumbuhan industri pulp dan kertas serta kelapa sawit di Riau membawa konsekuensi bagi pengelolaan lingkungan hidup karena ekspansi perkebunan memerlukan lahan yang sangat luas. Pembukaan lahan, baik untuk hutan tanaman industri (HTI) atau perkebunan skala besar kelapa sawit menimbulkan dua masalah lingkungan, deforestasi dan asap. Kedua masalah tersebut saling berhubungan karena pembukaan lahan, yang menjadi salah satu penyebab deforestasi, dapat dilakukan dengan cara membakar. Polusi asap itu muncul sebagai akibat dari pembukaan lahan dengan cara membakar lahan-lahan yang ada. Studi-studi yang dilakukan oleh para ahli sudah menemukan hubungan yang pasti antara pembakaran lahan dan perusahaan-perusahaan kelapa sawit (Sawit Watch, 2007, 1; Walhi dkk., 2009). Berdasarkan data satelit, diperkirakan 80% dari api yang terjadi di lahan-lahan konsesi perkebunan dilakukan oleh perusahaan kelapa sawit atau subkontraktor yang disewa oleh perusahaan (Varkkey, 2012). Tujuan pembakaran lahan tersebut adalah untuk menekan biaya pembukaan lahan karena cara ini dianggap lebih murah dibandingkan dengan cara lainnya (Varkkey, 2012).

B. Demokrasi Deliberatif dan Institusi

Tulisan ini menakar sejauh mana demokrasi deliberatif dapat diterapkan pada pengelolaan lingkungan hidup, termasuk di dalamnya pengelolaan sumber daya hutan, dengan menganalisis kasus polusi asap. Polusi asap yang kerap terjadi di Riau menjadi persoalan penting karena sangat erat terkait dengan deforestasi dan peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah (RTRW) di Riau. Untuk memahami polusi asap yang selalu terjadi di Riau, yang asapnya menyebar hingga ke negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura, tulisan ini mendiskusikan mengenai demokrasi deliberatif dalam bidang lingkungan hidup.

Untuk memahami mengenai demokrasi deliberatif dan lingkungan hidup, lebih jauh tulisan ini menitikberatkan pemahaman mengenai institusi seperti yang dipahami dalam literatur mengenai *new institutional economics* (NIE, ekonomi institusional baru). Tulisan ini akan mengikuti dengan sedikit memodifikasi tradisi NIE dalam pengertiannya tentang institusi seperti yang dirumuskan oleh seorang pakarnya yang paling berpengaruh, yaitu Douglass North. Karena dalam kajiannya North kurang memberikan perhatian kepada politik, tulisan ini juga mempertimbangkan perspektif politik mengenai institusi seperti yang dikembangkan oleh Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Selain memakai perspektif dari ilmu ekonomi institusional, tulisan ini juga memakai pemahaman demokrasi deliberatif seperti yang diajukan oleh Dryzek (1990, 2013). Singkatnya, tulisan ini berupaya menggabungkan dua perspektif keilmuan yang berbeda untuk dapat memahami secara komprehensif polusi asap yang terjadi di Riau. Alasan menggabungkan kedua pendekatan tersebut karena tulisan ini akan menakar institusi-institusi yang dijadikan pijakan bagi pengambilan keputusan mengenai pengelolaan sumber daya hutan. Lebih jauh lagi, tulisan ini juga akan melihat sejauh mana institusi tersebut lebih banyak memberikan keuntungan bagi para elite.

Dalam beberapa karyanya, Dryzek mendorong demokrasi deliberatif untuk masalah lingkungan. Menurutnya, institusi deliberatif menawarkan suatu konsep yang disebutnya “rasional secara ekologi” yang lebih efektif dibandingkan dengan mekanisme sosial lainnya, termasuk institusi demokrasi liberal (Smith, 2001). Dryzek menempatkan rasionalitas ekologi (*ecological rationality*) guna mendapatkan interaksi yang saling menguntungkan antara ilmu pengetahuan mengenai ekologi dengan moral dan filsafat politik. Skema yang diajukan Dryzek dalam bukunya *Rational Ecology* (1987, 55–60) tampak menempatkan kita pada pilihan-pilihan sosial yang dapat diturunkan dari rasionalitas ekologis, serta dapat diaplikasikan pada masyarakat (mengekologikan masyarakat, *ecologization of society*); ekonomi (*ecologization of the economy*); dan politik (*ecologization of politics*). Dia memberikan pengertian rasionalitas ekologi sebagai “kemampuan

ekosistem secara konsisten dan efektif untuk memberikan dukungan kehidupan secara baik bagi manusia” (Dryzek, 1987, 36).

Menurut Dryzek (1987), konsep rasionalitas ekologi menyediakan infrastruktur bagi masyarakat, yaitu sebagai tempat manusia tumbuh bersama dengan komponen biotik dan abiotik lainnya secara paralel. Dryzek (1987, 26) mengakui adanya masalah ekologi, yang didefinisikannya sebagai “adanya perbedaan antara yang ideal dengan keadaan sekarang yang berakar dari adanya interaksi antara sistem alam dengan sistem manusia”. Baginya, sistem kapitalisme liberal sangat tidak sensitif terhadap persoalan lingkungan hidup; namun dia juga menilai kapitalisme liberal merupakan fakta politik saat ini (Dryzek, 2013, 231). Selain itu, ia juga mengakui isu-isu lingkungan hidup memiliki ketidakpastian dan kompleksitas yang tinggi, yang lebih jauh lagi dibesar-besarkan sebagai sistem ekologi yang berinteraksi dengan sistem sosial, ekonomi, dan politik (Dryzek, 2013, 234).

Keterbatasan demokrasi liberal dalam pengelolaan masalah lingkungan hidup membuat banyak pihak mempertimbangkan demokrasi deliberatif sebagai salah satu cara melengkapi kekurangan demokrasi liberal, termasuk Dryzek. Dia melihat, dari sifat pragmatis pada demokrasi dapat ditawarkan suatu wacana mengenai prosedur untuk menyelesaikan masalah atau sengketa atas lingkungan melalui kerja sama untuk mencari jalan keluar. Namun, menurutnya, prosedur-prosedur tersebut yang mencakup dialog kebijakan, mediasi lingkungan, deliberasi anggota masyarakat, jejaring tata kelola, dan dialog di tingkat masyarakat sering kali cakupannya terbatas dan dibatasi oleh konteks struktural di mana pun cara tersebut dilakukan (Dryzek, 2013, 235).

Dalam tulisan ini, demokrasi deliberatif didefinisikan sebagai *mutual communication that involves weighing and reflecting on preferences, values, and interests regarding matters of common concern* (komunikasi timbal balik yang mencakup pada penekanan dan refleksi atas preferensi, nilai, dan kepentingan yang menjadi kepentingan bersama) (Bachtiger dkk., 2018, 2). Inti dari demokrasi deliberatif seperti rumusan Bachtiger dkk. tadi adalah diskusi dan bukan pengambilan suara.

Karena adanya diskusi, demokrasi deliberatif dianggap memberikan kesempatan untuk mendiskusikan masalah lingkungan hidup yang menjadi perhatian bersama. Dalam pengertian demokrasi deliberatif, diberikan penekanan pada *mutual respect* atau respek timbal balik antara kelompok yang memiliki kekuasaan atau kekuatan lebih dan kelompok yang sedikit atau bahkan tidak memiliki kekuasaan atau kekuatan. Respek timbal balik ini mampu mendorong pertukaran ide yang jujur dan bebas. Demokrasi deliberatif memberikan suatu keadaan yang memungkinkan aktor-aktor yang terlibat dapat memperluas wawasan dengan cara belajar dari aktor-aktor lainnya. Dalam demokrasi deliberatif, secara ideal, diharapkan akan terjadi suatu pertukaran informasi di antara para aktor-aktor yang terlibat. Lebih jauh lagi, proses deliberasi memungkinkan para aktor untuk saling mendengarkan pengalaman-pengalaman dari orang lain. Demokrasi deliberatif, selanjutnya juga memberikan tekanan kepada absennya tindakan kekerasan.

Eksternalitas negatif adalah salah bentuk kegagalan pragmatisme pasar dalam masalah lingkungan. Eksternalitas negatif merupakan dampak yang tidak diharapkan sebagai akibat dari kegiatan ekonomi kepada pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dengan aktivitas ekonomi tersebut. Sebagai contoh, pembukaan lahan untuk hutan tanaman industri (HTI) atau perkebunan kelapa sawit dengan cara membakar menimbulkan eksternalitas negatif. Pada kasus eksternalitas negatif yang berasal dari kegiatan perkebunan besar, seperti HTI atau kelapa sawit, hal itu dilakukan oleh perusahaan. Bentuk eksternalitas negatif dapat bermacam-macam kerusakan lingkungan mulai dari pencemaran air sungai dan polusi asap. Polusi asap yang merupakan salah satu bentuk eksternalitas negatif menimbulkan dampak yang merugikan bagi banyak anggota masyarakat. Lebih jauh lagi, asap tersebut bahkan melintasi batas negara Indonesia dan menyeberang ke negara tetangga seperti Singapura atau Malaysia. Selain asap mampu menyeberang Malaysia atau Singapura, yang lebih memprihatinkan adalah dampak kegiatan pembukaan lahan bagi masyarakat sekitarnya,

termasuk masyarakat adat lokal yang sama sekali tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi HTI atau perkebunan kelapa sawit.

Sebagian besar masyarakat Riau kerap menerima dampak asap sebagai akibat adanya pembukaan lahan oleh pengusaha HTI untuk perkebunan kelapa sawit. Selain asap, masalah lingkungan lainnya seperti banjir juga dapat saja memperburuk kehidupan sebagian besar masyarakat sehari-hari karena ada di antara mereka yang menyandarkan pendapatannya dari sungai, danau, atau anak sungai. Sangat mungkin setiap musim hujan wilayah mereka akan terkena banjir.

Masalah asap yang ditimbulkan dari pembukaan hutan dan lahan sudah lama terjadi dan hingga kini belum dapat diselesaikan dengan cara yang komprehensif. Masalah ini menunjukkan bahwa proses demokrasi liberal di Riau, yang cenderung prosedural seperti di tempat-tempat lain di Indonesia, beserta mekanisme pasar yang menjadi landasan beroperasinya HTI dan perkebunan kelapa sawit, terbukti belum mampu menyelesaikan masalah lingkungan hidup, termasuk eksternalitas negatif yang ditimbulkannya. Walaupun Presiden Joko Widodo pernah berkunjung langsung dan memerintahkan kepada para pihak yang berkepentingan untuk dapat menangani masalah asap, masalah ini hanya berkurang sebentar untuk kemudian meningkat kembali. Dengan kata lain, masalah asap ini memperlihatkan masalah lingkungan yang sangat kompleks dan memiliki tingkat ketidakpastian yang sangat tinggi.

Pertanyaannya, jika demokrasi liberal dan mekanisme pasar tidak dapat mengurangi pembakaran hutan dan lahan yang menimbulkan asap dan sudah lama tidak dapat diselesaikan, adakah cara lain yang layak dipertimbangkan? Pada titik ini, ketika ada ketidakpastian dan risiko yang tinggi, prosedur deliberatif dapat memberikan suatu peluang yang lebih menjanjikan dan layak untuk dicoba. Seperti telah dijelaskan di atas, dalam suatu proses deliberasi, aktor-aktor yang terlibat dapat bertukar pendapat secara lebih demokratis dan pada batas tertentu dapat mengabaikan perbedaan tingkatan pendapatan, tingkat sosial, dan akses politik. Selain itu, proses ini juga membuka kemungkinan adanya mekanisme pertukaran informasi antara orang

biasa dan para ahli sehingga terdapat suatu keadaan di mana batas-batas orang biasa dan ahli dapat dirumuskan ulang (Barry, 1999). Mekanisme ini diharapkan dapat mengatasi persoalan koordinasi.

C. Desain Institusi

Desain institusi bukanlah hal yang mudah untuk dibuat, termasuk juga desain untuk demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif lebih menekankan pertemuan-pertemuan tatap muka yang intim, apalagi jika dapat dilakukan secara periodik dalam jangka waktu tertentu, dan dalam suatu unit serta skala politik kecil. Dengan cara seperti itu dapat dilakukan pengambilan keputusan dengan melibatkan banyak aktor dan dimungkinkan terjadinya pertukaran informasi dari berbagai pihak, pihak yang memiliki otoritas, pengetahuan, dan pihak yang paling terdampak atas pengambilan keputusan dalam bidang lingkungan hidup. Dalam konteks Indonesia, sejak 2001 sudah diberlakukan kebijakan desentralisasi yang memberikan ruang lebih banyak bagi politisi lokal untuk mengambil keputusan untuk masalah-masalah yang muncul di daerahnya. Logika kebijakan desentralisasi adalah menganggap aktor lokal lebih mengetahui masalah-masalah, baik sosial, ekonomi, maupun politik, yang mereka hadapi sendiri, dan sebaiknya mereka diberikan ruang politik yang lebih luas untuk mengatur sendiri. Meskipun demikian, dari kebijakan desentralisasi masih muncul setidaknya dua masalah penting. Pertama, pemerintah daerah cenderung memperbesar kewenangannya, bahkan dalam kasus tertentu seperti yang dikaji dalam tulisan ini. Kebijakan desentralisasi memberikan kewenangan lebih luas, tetapi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tidak dapat bertentangan dengan aturan pemerintah pusat. Kedua, untuk menghadapi masalah lingkungan, skala pemerintah lokal dianggap masih belum cukup. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, masalah lingkungan hidup sejatinya sangat kompleks dan memiliki tingkat risiko dan ketidakpastian yang tinggi. Bayangkan, bagaimana mungkin pemerintah lokal berhadapan dengan perusahaan multinasional yang operasinya bukan hanya di Indonesia, melainkan juga di negara lain-lain.

Pada titik ini, desain institusi menjadi masalah yang besar karena pemerintah lokal tidak memiliki posisi tawar yang cukup untuk berhadapan dengan korporasi domestik dengan kapital besar ataupun korporasi multinasional. Singkat kata, pembahasan mengenai desain institusi akan membuka peluang untuk mengetahui proses terbentuknya institusi tersebut dan aktor-aktor politik yang terlibat. Dengan demikian, proses tawar-menawar atau bahkan konflik yang terjadi di antara aktor-aktor yang berasal dari komunitas politik, latar belakang, dan kepentingan berbeda dapat dipetakan dengan baik.

Pada dasarnya, institusi-institusi yang menjadi pijakan beroperasinya pengelolaan lingkungan hidup merupakan suatu rumusan yang dapat memenuhi kepentingan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Walaupun pembahasan desain institusi akan membuka peluang lebih dalam mengenai dinamika politik, pembahasan mengenai desain institusi masih belum cukup banyak dikembangkan. Jika dikembangkan lebih jauh, suatu pendekatan yang sensitif terhadap ekologi bahkan masih belum dipikirkan, paling tidak untuk kasus Indonesia. Untuk itu, kemudian prinsip-prinsip demokrasi deliberatif membuka sebuah atau bahkan beberapa kemungkinan, seperti mereka yang berbeda pendapat, latar belakang, dan kepentingan terhadap lingkungan suaranya dapat didengar. Namun, perlu diingat juga perlunya sebuah skala dalam persoalan yang akan dibahas karena komunitas politik dalam masalah ekologi tidak dapat dipastikan dan perlu sensitif terhadap cakupan dan skala dari sebuah isu tertentu (Christoff, 1996; Benhabib, 1996, 70).

Dalam pembahasan sebelumnya, karya Dryzek sensitif terhadap persoalan struktur institusi. Dryzek (1990, 430) memperlihatkan ketidakpuasannya terhadap beberapa teori yang menolak terlibat dengan desain institusi dan ia sedikit mendiskusikan tahap awal desain wacana yang “terletak di, dan membantu membuat, sebuah ruang publik di mana warga negara bersatu dalam berhadapan dengan negara”, yang disebutnya sebagai mediasi dan pengaturan negosiasi (Dryzek, 1990, 45–48). Walaupun demikian, ia tetap berhati-hati mengenai adanya kooptasi oleh negara dan perusahaan (Dryzek, 1990, 81).

D. Desain Institusi Lingkungan di Riau

Sebelum membahas lebih jauh desain institusi yang menangani atau berkaitan langsung dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya hutan di Riau, ada baiknya mendiskusikan pendapat yang diajukan oleh Acemoglu dan Robinson (2012) mengenai institusi dan demokrasi. Mereka mengatakan, institusi, yaitu aturan yang dibuat oleh manusia untuk mengatur tingkah lakunya, sangat penting dalam memahami perkembangan suatu masyarakat, baik secara ekonomi maupun politik.

Pendapat Acemoglu dan Robinson sedikit berbeda dengan North yang menjadi sarjana paling penting dalam hal institusi ekonomi institusional. Jika North (1990) terlihat mengabaikan politik dalam suatu pembentukan institusi, sebaliknya Acemoglu dan Robinson (2012, 2019) malah memberikan porsi yang cukup besar pada dinamika politik untuk memahami suatu institusi. Bahkan, secara lebih jauh keduanya memberikan perhatian khusus pada dinamika politik dalam pembuatan institusi. Acemoglu dan Robinson (2012) membedakan institusi ekstraktif dan institusi inklusif. Institusi ekstraktif didesain untuk mengekstraksi pendapatan dan kesejahteraan hanya pada kelompok tertentu, sementara kelompok lainnya tidak memperolehnya (Acemoglu & Robinson 2012, 76). Sementara itu, institusi yang inklusif memerlukan perlindungan terhadap hak milik semua pihak dan kesempatan ekonomi tidak hanya diberikan kepada kelompok elite semata (Acemoglu & Robinson, 2012, 75).

Sebetulnya jauh sebelum bersama dengan Robinson merumuskan institusi ekstraktif dan inklusif, Acemoglu (2003) sudah terlebih dahulu merumuskan adanya institusi yang baik dan buruk. Acemoglu (2003) menyebutkan tiga karakteristik institusi yang baik, yaitu adanya perlindungan terhadap hak milik sehingga banyak anggota masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi; adanya pembatasan terhadap kelompok elite atau yang memiliki kekuasaan sehingga mereka tidak mengambil pendapatan dan investasi kelompok lainnya yang lebih lemah, atau menciptakan suatu situasi yang tidak setara; serta adanya kesempatan yang sama bagi sebagian besar

anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi. Sebaliknya, institusi yang buruk adalah kebalikan dari institusi yang baik. Acemoglu (2003) mengatakan, institusi yang buruk memiliki karakteristik, seperti regulasi diberlakukan secara selektif; tidak ada hak milik untuk sebagian besar anggota masyarakat; elite dan kelompok yang berkuasa memiliki kekuatan ekonomi dan politik yang tidak terbatas; hanya ada sebagian kecil anggota masyarakat yang memiliki akses pada modal, pendidikan, dan kesempatan produksi.

Seperti yang dikatakan Dryzek (2013, 234), isu-isu lingkungan memiliki dua karakter, yaitu ketidakpastian dan kompleksitas yang tinggi. Kedua masalah tersebut, menurutnya, muncul karena ada persinggungan antara tiga sistem yang berbeda, yaitu ekonomi, sosial, dan politik. Selanjutnya, dia mengatakan, karena adanya persinggungan di antara ketiga sistem yang berbeda tadi, desain institusi menjadi penting untuk diperhatikan. Lantas apa kaitannya kebakaran hutan dan lahan yang terus-menerus terjadi di Riau dievaluasi dari perspektif ekonomi institusional? Pertama-tama yang harus diperhatikan, persoalan kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan asap tidak serta-merta berdiri sendiri. Kedua, kebakaran hutan dan lahan muncul karena adanya institusi yang buruk atau pada tahap tertentu dapat dikatakan sebagai ekstraktif seperti yang dirumuskan oleh Acemoglu dan Robinson (2012).

Kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dilihat dari permukaan sebagai kegiatan membakar yang dilakukan baik oleh perusahaan ataupun sekelompok orang untuk membersihkan suatu wilayah. Kebakaran hutan dan lahan harus dilihat sebagai sebuah gejala dari institusi-institusi yang melandasi pengelolaan lingkungan hidup. Setidaknya ada tiga masalah yang saling terkait dalam pengelolaan lingkungan dan kebakaran hutan dan lahan. Pertama, adanya institusi yang lemah (Brinks dkk., 2020). Kedua, institusi tersebut tampaknya lebih menguntungkan para elite politik dan pemilik modal. Ketiga, kebijakan desentralisasi memberikan ruang politik lebih besar kepada elite-elite lokal sehingga pemerintah pusat tidak dapat melakukan koordinasi dengan baik karena keduanya memiliki kepentingan yang

berbeda (Warren & Visser 2016, 278). Lemahnya penegakan hukum mengenai moratorium kelapa sawit memperlihatkan kelemahan institusi dan institusi yang sekarang ada lebih menguntungkan elite. Singkatnya, masalah asap ini sesungguhnya berakar pada institusi dan institusi tersebut lemah serta lebih banyak menguntungkan para elite dan pemilik modal.

Untuk mengurai masalah institusi yang terkait langsung dengan persoalan deforestasi, RTRW, dan asap, yang pertama kali harus dilihat adalah para aktor-aktor yang terlibat. Secara sederhana dapat dikatakan setidaknya ada tiga aktor utama, pemilik kapital yang menginvestasikan dalam perkebunan kelapa sawit atau pulp dan kertas, pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mengeluarkan peraturan-peraturan yang terkait langsung atau tidak langsung dengan usaha kelapa sawit, dan masyarakat umum yang bukan bagian dari pemerintah dan korporasi besar. Namun, hubungan aktor-aktor tersebut dengan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat berbeda. Dalam kebanyakan kasus lingkungan, pemerintah dalam berbagai tingkat tampak lebih berdiri pada kepentingan ekonominya, yaitu mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Apalagi pemodal dalam bidang kelapa sawit bukan saja berasal dari dalam negeri Indonesia, melainkan juga dari luar negeri, yaitu Malaysia (Varkkey, 2013a).

Secara politik, korporasi bukan hanya diperlukan oleh pemerintah pusat ataupun daerah karena kapital yang mereka miliki, melainkan juga karena kuatnya jejaring yang dimiliki oleh pemilik kapital dalam industri kelapa sawit. Industri ini cenderung dikelola dengan melalui jejaring sosial dan hubungan pribadi (Varkkey, 2012, 318). Perusahaan kelapa sawit Indonesia yang besar biasanya memiliki struktur manajemen dua lapis, yang terdiri dari dewan direksi dan dewan komisaris. Banyak perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang menempatkan mantan birokrat tinggi menjadi direktur atau komisaris (Varkkey, 2012, 318). Dengan menempatkan mantan pejabat tinggi di dalam jajaran korporasi besar perkebunan kelapa sawit, sudah pasti posisi tawar mereka jauh lebih kuat dibandingkan dengan kelompok

masyarakat, terutama yang tinggal di pelosok-pelosok wilayah Riau, yang tidak memiliki sarana untuk menyuarakan pendapatnya.

Dengan memperhitungkan kepentingan utama pemerintah pusat dan daerah, yang menjadikan Riau sebagai daerah penghasil devisa utama, desain institusi yang sekarang ada memang ditujukan untuk menghasilkan devisa secara maksimal. Dalam setiap kegiatan ekonomi akan selalu terjadi pertukaran (*trade-off*), apalagi ekonomi komoditas seperti kelapa sawit yang berbasis lahan, *trade-off* terhadap lingkungan hidup dapat dipastikan tidak sedikit. Ini tampak dan kerap terjadi ketika ada pembukaan lahan yang diperlukan untuk memperluas area penanaman kelapa sawit. Pemerintah pusat tampaknya sudah berupaya mencegah terjadinya sebaran asap ke negara tetangga dari waktu ke waktu, tetapi usaha ini tidak pernah berhasil dengan baik, apalagi jika diukur dengan asap yang berkurang sebaran dan intensitasnya.

E. Elite dan Rakyat

Seperti dijelaskan pada bagian awal, dalam bahasan ini melihat demokrasi sebagai suatu proses tawar-menawar antara elite dan rakyat. Rumusan bahwa proses demokrasi ditempatkan antara elite dan rakyat yang saling berlawanan disebutkan, salah satunya, oleh Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Karena pada dasarnya demokrasi adalah suatu mekanisme pengelolaan konflik antara elite dan rakyat yang dapat dilakukan dengan proses tawar-menawar, masing-masing baik elite maupun rakyat ingin menjaga kepentingannya masing-masing. Namun, dalam banyak kasus di beberapa negara seperti yang digambarkan oleh Acemoglu dan Robinson (2019), para elite memiliki kekuatan politik yang jauh lebih kuat dibandingkan rakyat, yaitu melalui kapital dan jejaring yang dimilikinya. Para elite tersebut hanya akan memberikan konsesi lebih banyak dalam demokrasi ketika alternatif lainnya, misalnya pemberontakan atau revolusi, akan sangat merugikan mereka. Dengan demikian, dapat dimengerti bahwa melalui proses demokrasi pula para elite perlahan-lahan mengambil kembali keistimewaannya.

Proses demokrasi di Riau tidak berbeda dengan yang terjadi di tempat lain. Setidaknya jika ia dimaknai sebagai suatu proses yang adil dan jujur dengan mempertimbangkan semua kepentingan pihak-pihak yang terlibat, proses demokrasi yang terjadi di Riau masih memenangkan suara-suara elite.

1. Deforestasi

Deforestasi adalah kehilangan hutan secara tetap karena adanya penggunaan lain. Walaupun definisi deforestasi masih dapat diperdebatkan, studi ini mengikuti pemahaman yang diajukan oleh Rijal (2019) sebagai kehilangan tutupan hutan yang mengalami perubahan dalam bentuk kehilangan tutupan secara permanen baik secara terpisah dan terfragmentasi maupun dalam periode transisi. FAO (2010, 78) menyebutkan tingkat deforestasi di Indonesia periode 2003–2006 mencapai 1,174 juta hektare per tahun. Indonesia merupakan salah satu negara yang tingkat deforestasinya cukup tinggi di dunia. Sumatra merupakan pulau yang tingkat deforestasinya tertinggi. Sumatra kehilangan sekitar 7,5 juta hektare hutan pada periode 1990–2010 (Margono dkk., 2012). Menurut para peneliti tersebut, dari total 7,5 juta hektare, sebanyak 2,5 juta hektare merupakan hutan primer. Menurut sebuah catatan tentang hutan di Sumatra, pada 1985 luasannya mencapai 25 juta hektare atau sekitar 57% hutan primer, tetapi pada 2016 kehilangan sebanyak 56% sehingga tersisa 11 juta hektare hutan atau 25% (Eyes on the Forest, t.t.). Tingkat rata-rata kehilangan hutan di Riau mencapai 42% pada periode 1990 hingga 2010 dan Riau kehilangan 50% tutupan hutannya (Rijal, 2019).

Dari data pada Tabel 2.1 dapat dilihat wilayah terbesar yang mengalami deforestasi di Riau pada periode 1990–2013 adalah Rokan Hilir. Rijal (2019) mencatat wilayah Rokan Hilir mengalami deforestasi pada periode 1990–2013 seluas 464.558,85 hektare atau rata-rata 20.198,25 hektare/tahun. Berdasarkan catatan pada Tabel 2.1, terdapat lima kabupaten di Riau yang mengalami tingkat deforestasi yang sangat masif, yaitu Rokan Hilir, Pelalawan, Indragiri Hilir, Kampar, dan Bengkalis.

Tabel 2.1 Deforestasi di Riau 1990–2013

Kabupaten/Kota	Luas/ha	Persentase
Bengkalis	432.034,1	9,97
Indragiri Hilir	497.721,7	9,28
Indragiri Hulu	326.414,2	7,62
Kampar	415.917,8	10,26
Kota Dumai	125.621	9,56
Kota Pekanbaru	8.779,1	23,97
Kuantan Singingi	184.436,4	10,23
Pelalawan	644.273,6	8,86
Rokan Hilir	486.586,1	15,68
Rokan Hulu	295.027,3	12,98
Siak	386.983,7	10,64

Sumber: Rijal (2019)

Tingginya deforestasi di Riau setidaknya menjadi perdebatan di antara para akademisi maupun praktisi dalam industri pengolahan kertas dan kelapa sawit. Hubungan antara deforestasi dan perkebunan kelapa sawit telah menjadi perhatian banyak sarjana. Studi yang dilakukan oleh Wicke dkk., (2007) mampu menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara deforestasi yang disebabkan oleh ekspansi lahan perkebunan, terutama kelapa sawit. Pada perkembangan berikutnya, pola deforestasi mengalami perubahan dari semula deforestasi yang didukung oleh negara menjadi deforestasi yang didorong oleh perusahaan (Rudel dkk., 2009).

2. RTRW Riau untuk Eksploitasi Hutan

Masifnya deforestasi di Riau sejak 1990-an berlanjut pada periode berikutnya ketika sistem pemerintahan berganti dari semi-otoriter menjadi demokratis dan dari sentralisasi menjadi desentralisasi karena perlakuan terhadap sumber daya hutan tidak jauh berbeda. Pemerintah daerah yang dihasilkan dari sistem politik yang demokratis dan dipilih langsung oleh pemilih di daerahnya tetap memiliki pandangan yang menempatkan sumber daya hutan sebagai jalan untuk mencapai kesejahteraan ekonomi. Dengan mempertimbangkan adanya institusi

baru dalam bidang politik, yang akhirnya memiliki implikasi dalam bidang ekonomi, sebenarnya dapat dilihat bahwa pemerintah daerah perilakunya tidak berbeda jauh dengan pemerintah pusat di masa lalu. Kecenderungan untuk mengeksploitasi sumber daya hutan tanpa mempertimbangkan kelestarian lingkungan hidup dapat dilihat dari pembuatan RTRW di Riau.

Dalam pembuatan RTRW ditengarai kuatnya aktor politik di tingkat provinsi untuk memanfaatkan sumber daya hutan sebagai kunci pembangunan. Mereka tidak hanya bertentangan dengan instansi-institusi yang sudah diputuskan oleh pemerintah pusat, tetapi juga mengabaikan suara-suara dari masyarakat dalam pembuatan RTRW tersebut. Hal yang paling mencolok dari tendensi ini ialah konflik antara pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Riau mengenai perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi non-kawasan hutan (Suparto, 2019). Lebih jauh lagi, RTRW dicurigai sebagai akomodasi pemerintah provinsi terhadap kepentingan korporasi yang beroperasi di Riau (Fitria, 2017). RTRW ini lebih jauh tidak hanya mengakomodasi korporasi besar, lebih jauh lagi RTRW ini memberikan izin hukum bagi korporasi yang ditengarai sudah melaksanakan kegiatannya di hutan lindung. Terdapat lahan seluas 40.109 hektare dalam *holding zone*, kawasan dalam tata ruang wilayah yang belum dibebankan izin, ternyata dimiliki oleh empat perusahaan (Eye on the Forest, 2018).

Asal-usul RTRW Provinsi Riau seperti yang tertuang dalam Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2018 sebetulnya dapat dilacak ke belakang sejak Gubernur Soeripto pada 1994. Ide mengenai RTRW ini kemudian diteruskan pada masa Reformasi, yaitu pada 2009 semasa Rusli Zainal menjadi gubernur. Usulan ini kemudian dibahas di DPRD dengan dibentuknya Pansus dan hasil kerja Pansus dijadikan RTRWP Riau 2017–2037. Pada 8 Mei 2018, Plt. Gubernur, Wan Thamrin Hasyim menandatangani Perda No. 10 Tahun 2018 mengenai Rencana Tata Ruang Tata Wilayah (RTRW) Tahun 2018–2038.

Perda RTRW ini menempatkan hutan sebagai sumber daya yang layak dieksploitasi dengan dalih untuk meningkatkan kesejahteraan. Keberatan masyarakat, seperti yang disuarakan oleh Walhi dan Jikalahari, terletak pada ketiadaan kajian lingkungan yang melandasi Perda RTRW. Perda No. 10 Tahun 2018 mengalokasikan kawasan lindung gambut seluas 21.615 hektare (0,43%) dari 4.972.482 hektare lahan gambut di Riau. Pengalokasian kawasan lindung gambut sebesar 0,43% bertentangan dengan upaya pengelolaan ekosistem gambut yang dirumuskan dalam aturan-aturan lainnya yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat. Dalam PP No. 71 Tahun 2014 dan PP No. 57 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, dirumuskan provinsi harus mengalokasikan minimal 30% menjadi kawasan lindung. Institusi lainnya yang begitu saja diabaikan dalam Perda No. 10 Tahun 2018 adalah SK 130/MENLHK/Setjen/PKL.0/2/2017 tentang Penetapan Peta Fungsi Ekosistem Gambut Nasional. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut menetapkan fungsi lindung Riau seluas 2.378.108 hektare, jauh lebih besar dari Perda Provinsi Riau yang hanya menetapkan 21.618 hektare.

Perda No. 10 Tahun 2018 juga melanggar kewenangan Menteri LHK. Perda RTRW Provinsi Riau mengalokasikan 405.874 hektare kawasan hutan ke dalam *outline*. *Outline* dalam Perda RTRW Riau dirumuskan sebagai rencana penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Sementara itu, pengertian *holding zone* lebih detail dijabarkan dalam Inpres 8/2013, yang dirumuskan sebagai kawasan hutan yang belum ditentukan peruntukan ruangnya. Perda No. 10 Tahun 2018 tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan (*holding zone*) karena kewenangan tersebut berada pada Menteri LHK dengan merujuk pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PP No. 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

3. *Hotspots*

Persoalan RTRW juga berkaitan dengan titik panas dan juga asap. Hubungannya terletak pada upaya pemanfaatan sumber daya hutan, atau lebih tepat lagi adanya upaya konversi hutan menjadi lahan yang penggunaannya bukan-hutan. Penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti memperlihatkan ada banyak aktor yang terlibat dalam pembukaan lahan dengan cara membakar dan yang paling relevan dengan tulisan ini adalah tentang korporasi yang disebut berpengalaman dalam penggunaan api (Purnomo dkk., 2017, 25). Pembukaan lahan hutan menjadi bukan-hutan dilakukan untuk ekspansi korporasi dalam bidang pengolahan kayu dan kertas serta kelapa sawit. Menurut Saharjo (2016), pembakaran untuk membuka lahan lebih banyak dilakukan oleh korporasi dengan cara yang lebih terencana, sistematis, dan cakupannya lebih luas. Pendapat yang diajukan Saharjo (2016) memperlihatkan kenyataan bahwa pelaku pembakaran hutan sesungguhnya adalah pihak korporasi karena mereka memiliki kapital yang sangat besar dan yang tidak juga kalah pentingnya adalah jejaring dengan pihak penguasa baik pusat maupun lokal. Adanya pola kerja sama antara para pemegang kekuasaan dan korporasi juga ditemukan oleh Varkkey (2013b), yang meneliti adanya politik patronase pada korporasi-korporasi di Indonesia, termasuk yang mengelola perkebunan kelapa sawit.

Tabel 2.2 memperlihatkan banyaknya titik panas (*hotspots*) pada 2019. Data ini memperlihatkan bahwa upaya pemerintah yang dimulai pada 2016 untuk mengurangi kebakaran hutan dan lahan masih belum cukup berhasil. Hampir semua kabupaten di Riau masih memiliki titik panas dan mengalami kebakaran hutan dengan intensitas yang cukup tinggi.

Tabel 2.2 Titik Panas dan Kebakaran Hutan di Riau 2019

Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (ha)	Luas Gambut (ha)	Jumlah Titik Panas	Luas Kebakaran Hutan
Bengkalis	6.975,41	1.240,12	279	1.756,78
Rokan Hilir	8.881,59	734,05	309	1.215,95
Pelalawan	12.758,45	904,46	562	344
Siak	8.275,18	735,84	193	785,7
Indragiri Hilir	12.614,78	1.267,24	548	827,35
Indragiri Hulu	7.723,8	225,635	210	386,1
Dumai	1.623,38	298,521	94	325,25
Kampar	10.983,38	153,811	64	225,53
Pekanbaru	632,27	42,26	1	169,62
Rokan Hulu	7.588,13	117,64	6	34,25
Kuantan Singingi	5.259,36	0	11	15,1

Sumber: Yunvi dkk. (2021)

Analisis atas pemilik korporasi yang memiliki perkebunan kelapa sawit di Indonesia, dan yang terbanyak berada di Riau, menunjukkan satu temuan penting. Walaupun sebagian besar dari 27 konglomerasi yang diteliti sahamnya diperdagangkan di bursa saham di Jakarta, Singapura, Kuala Lumpur, dan London (TUK Indonesia, 2018), mereka adalah kelompok korporasi besar sehingga posisi tawar dalam politik juga besar. Ada dua alasan yang menyebabkan konglomerasi tersebut memiliki posisi tawar yang kuat di mata pemerintah pusat ataupun lokal. Pertama, para konglomerasi tersebut memiliki kapital yang sangat dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi melalui kegiatan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Kapital yang dimiliki oleh konglomerasi yang terlibat dalam perkebunan kelapa sawit mencapai USD88 miliar (TUK Indonesia, 2018). Kedua, konglomerasi tersebut memiliki jejaring yang sangat kuat bukan saja dengan para pemegang kekuasaan, melainkan juga dengan komunitas keuangan internasional,

utamanya para pemberi pinjaman. Dengan kedua modal tersebut, para konglomerasi tersebut akan jauh lebih unggul di mata pemerintah dibandingkan jika harus berhadapan dengan rakyat, yang tidak memiliki kapital besar dan jejaring yang luas.

Dengan mendiskusikan tiga tema pokok, yaitu deforestasi, RTRW, dan titik api (*hotspots*), yang sangat terkait dengan masalah lingkungan dan demokrasi deliberatif di Riau, maka dapat ditarik beberapa butir penting mengenai dinamika politik dan lingkungan. *Pertama*, terlihat sangat jelas elite politik, baik pusat maupun lokal, masih menjadi pemain yang sangat penting dalam pengelolaan sumber daya hutan. Pertentangan dapat saja terjadi di antara mereka sendiri, seperti dalam kasus RTRW yang menjadi contoh pertikaian antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Pada RTRW, posisi pemerintah daerah dianggap sudah melebihi kewenangan yang ada padanya sehingga melanggar beberapa institusi pemerintah pusat yang diberi kewenangan untuk mengatur urusan sumber daya hutan. Jika diperhatikan, sejak tahun 1970-an memang terkesan ada perubahan pola: dorongan deforestasi yang semula dilakukan oleh pemerintah, tetapi pada periode berikut dorongan deforestasi tersebut lebih banyak dilakukan oleh pihak korporasi. Namun, secara umum, para elite tersebut, baik elite politik maupun elite ekonomi, memiliki tujuan yang sama untuk pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan sumber daya alam yang tersedia. Untuk kasus di Riau, sumber daya hutan masih menjadi pilihan sehingga konversi hutan untuk kegiatan perkebunan yang menimbulkan dampak kerusakan lingkungan seperti kebakaran hutan dan lahan tidak terhindarkan. RTRW menjadi ajang akomodasi kepentingan para elite tersebut dengan mengorbankan lingkungan dan, yang terpenting, rakyat kecil yang sudah tinggal lama di daerah yang didefinisikan sebagai hutan.

Kedua, dengan kuatnya posisi tawar para pemilik modal dibandingkan rakyat jelata, tidak terjadi suatu proses demokrasi, apalagi yang deliberatif, untuk merumuskan suatu kebijakan terkait lingkungan dan lebih jauh lagi untuk menyuarakan kepentingan rakyat kecil atau yang kerap disebut sebagai masyarakat adat.

F. Kesimpulan

Tulisan ini telah mendiskusikan apakah desain institusi yang menjadi landasan beroperasinya pengelolaan sumber daya hutan dan lingkungan hidup mampu menyalurkan suara rakyat biasa sehingga suaranya terdengar dan demokrasi deliberatif dapat terwujud. Faktanya, institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan memberikan peluang lebih besar kepada elite, pemegang kekuasaan di tingkat pusat dan daerah ketimbang rakyat. Institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan hanya sedikit memberikan kesempatan keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan. Institusi-institusi yang sekarang ada lebih banyak memberikan manfaat kepada kelompok elite, baik elite politik maupun elite ekonomi.

Dengan mengevaluasi tiga topik penting di Riau, yaitu deforestasi, RTRW, dan titik panas (*hotspots*), dapat diambil kesimpulan bahwa elite lebih mendominasi dan mendapatkan banyak keuntungan dibandingkan rakyat banyak. Malah dalam perencanaan RTRW, yang terjadi adalah semacam konflik kepentingan antara elite pemegang kekuasaan di tingkat pusat dan elite pemegang kekuasaan di tingkat daerah.

Dengan adanya dominasi elite, yang melanggengkan kepentingannya, serta tersumbatnya suara rakyat, dapat dipastikan demokrasi deliberatif belum terjadi di Riau, khususnya dalam pengelolaan sumber daya hutan. Walaupun dalam beberapa kesempatan, rakyat—setidaknya seperti yang disuarakan oleh lembaga swadaya atau komunitas—memiliki akses kepada pemerintah daerah, untuk pengambilan keputusan, suara rakyat biasanya cenderung diabaikan. Pada titik ini demokrasi deliberatif memang belum terjadi, tetapi itu bukan berarti upaya untuk menghadirkannya harus berhenti. Kemungkinan untuk membuka atau mendorong terjadinya demokrasi deliberatif yang diharapkan mampu menyalurkan suara rakyat dan yang pada akhirnya diharapkan dapat memberikan manfaat kepada rakyat, dapat melibatkan suatu aspek yang saat ini masih diabaikan, yaitu moral. Dengan demikian, memperbesar suara moral ini dapat

dipertimbangkan untuk mengajak ilmuwan independen dan memiliki keberpihakan kepada rakyat guna membuka ruang publik untuk terlibat dalam berbagai pembahasan mengenai pengelolaan sumber daya hutan agar memberikan manfaat bagi semua pemangku kepentingan sambil menjaga kelestariannya.

Referensi

- Acemoglu, D. (2003). Root causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance and development*, 40(2), 27–30.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nation fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Profile Books.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberties*. Penguin.
- Bachtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (2018). Deliberative democracy: An introduction. Dalam A. Bachtiger, J. S Dryzek, J. Mansbridge, & M. E. Warren (Ed.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Barry, J. (1999). *Rethinking green politics*. Sage.
- Benhabib, S. (1996). Toward a deliberative model of democratic legitimacy. Dalam S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference* (67–94). Princeton University Press.
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Christoff, P. (1996). Ecological citizens and ecologically guided democracy. Dalam B. Doherty, & M. de Geus (Ed.), *Democracy and green political thought*. Routledge.
- Dryzek, J. (1987). *Rational ecology*. Blackwell.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge University.
- Dryzek, J. (2013). *The politics of the earth: Environmental discourse* (3rd edition). Oxford University Press.
- Eye on the Forest. (2018). *Legalisasi perusahaan sawit melalui holding zone dalam rancangan peraturan daerah rencana tata ruang wilayah Provinsi Riau 2017-2037* [Laporan Investigatif].
- Eye on the Forest. (t.t.). *Sumatra*. Diakses pada 15 Maret, 2022, dari <https://www.eyesontheforest.or.id/backgrounders/sumatra>

- FAO. (2010). *Global forest resources assessment 2010: Country Report, Indonesia* (FRA2010/095).
- Fitria, N. (2017, 4 Agustus). Kertas posisi: RTRWP Riau untuk rakyat, bukan untuk segelintir pemodal dan monopoli korporasi”, *Jikalahari*. <https://jikalahari.or.id/kabar/laporan/kertas-posisi-rtrwp-riau-untuk-rakyat-bukan-untuk-segelintir-pemodal-dan-monopoli-korporasi/>
- Margono, B. A., Turubanova, S., Zhuravleva, I., Potapov, P., Tyukaina, A., Boccini, A., Goetz S., & Hanse, M. C. (2012). Mapping and monitoring deforestation and forest degradation in Sumatra (Indonesia) using lands at time series data sets from 1990 to 2010. *Environmental Research Letter Journal*, 7(3), 034010. DOI: 10.1088/1748-9326/7/3/034010
- North, D. (1990). *Institutions: Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5(1), 97–112.
- Purnomo, H., Shantiko, B., Sitorus, S., Gunawan, Achdiawan, R., Kartodihardjo, H., & Dewayani, A. A. (2017). Fire economy and actor network of forest and land fires in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 78, 21–31.
- Rijal, S. (2019). Typology of deforestation in Riau. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 270.
- Rudel, T. K., Defries, R., Asner, G. P., & Laurance, W. F. (2009). Changing drivers of deforestation and new opportunities for conservation. *Conservation Biology*, 23(6), 1396–1405.
- Saharjo, B. H. (2016). *Pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan Indonesia*. IPB Press.
- Sawit Watch. (2007). *Open letter: Palm oil for biofuels increases social conflicts and undermines land reform in Indonesia* (Open letter to the European Parliament, the European Commission, the governments and citizens of the European Union). World Rainforest Movement.
- Smith, G. (2001). Taking deliberation seriously: Institutional design and green politics. *Environmental Politics*, 10(3), 72–93. DOI: 10.1080/714000562
- Suparto. (2019). Problematika pembentukan peraturan daerah tentang rencana tata ruang dan wilayah Riau. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(1), 79–96.
- Transformasi untuk Keadilan (TUK) Indonesia. (2018). *Tycoons in Indonesian palm oil*. https://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2019/03/Tycoons-in-the-Indonesian-palm-oil-sector_compressed.pdf

- Walhi, Sawit Watch, & CELCOR. (2009). Malaysian palm oil and logging investments and operations. *Factsheet*.
- Warren, C., & Visser, L. (2016). The local turn: An introductory essay revisiting leadership, elite capture and good governance in Indonesian Conservation and Development Programs. *Human Ecology*, 44, 277–286.
- Wicke B., Dornburg, V., Faaij, A., & Junginger, M. (2007). *A greenhouse gas balance of electricity production from co-firing palm oil products from Malaysia*. Copernicus Institute, Department of Science, Technology and Society.
- Varkkey, H. (2012). Patronage politics as a driver of economic regionalization: The Indonesian palm oil sector and transboundary haze. *Asia Pacific Point*, 53(3), 314–329.
- Varkkey, H. (2013a). Malaysian investors in the Indonesian palm oil plantation sector: Home state facilitation and transboundary haze. *Asia Pacific Business Review*, 19(3), 381–401.
- Varkkey, H. (2013b). Patronage politics, plantation fires and transboundary haze. *Environmental Hazards*, 12(3–4), 200–217.
- Yunvi, E. S., Chandra, I., & Salam, R. A. (2021). Analysis of potential forest fire using hotspot and weather data for installation of air quality monitoring system. *e-Proceeding of Engineering*, 8(2), 1798–1805.

BAB III

Suara Publik dalam Kasus Alih Fungsi Lahan di Bali: Studi Kasus Reklamasi Teluk Benoa

Hidayatullah Rabbani

A. Pengantar

Fokus utama tulisan ini membahas alih fungsi lahan yang terjadi makin masif seiring perjalanan pariwisata Bali dan bagaimana partisipasi publik Bali dalam merespons atau berkontestasi dengan penguasa politik (pemerintah daerah dan pusat) serta pemodal. Kontestasi ini terkait dengan narasi apokaliptik yang melihat bahwa Bali saat ini sedang mengalami ancaman internal dan eksternal. Narasi ini melihat Bali bisa saja hancur akibat krisis air, alih fungsi lahan, masalah sampah, abrasi pantai, dan lain-lain. Narasi yang lain berbicara tentang Bali berdasarkan romantisme kolonial. Narasi romantis melihat Bali sebagai surga, kiblat dari pariwisata Indonesia (Melihat lingkungan Bali, 2019). Bali dianggap unik dan memiliki daya tahan terhadap perkembangan zaman. Narasi itu muncul sejak zaman kolonial Belanda setelah Puputan Badung pada 1906. Sebagai upaya menghapus kekejamannya setelah perang besar itu, Pemerintah Kolonial Belanda membawa politik etis dengan menciptakan citra Bali sebagai surga.

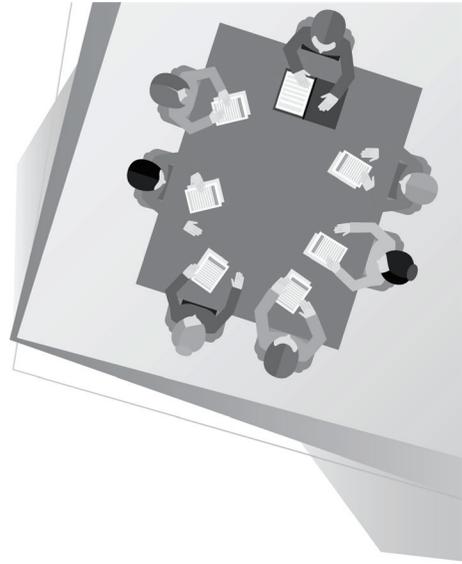
H. Rabbani

Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: hidayatullahrabbani@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Rabbani, H. (2023). Suara publik dalam kasus alih fungsi lahan di Bali: Studi kasus reklamasi Teluk Benoa. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (41–71). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c582 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Dalam tulisan ini digunakan konsep Habermas tentang demokrasi deliberatif sebagai “pisau” analisis. Menurut Habermas, sebagaimana dikutip Hardiman (2009), suatu kebijakan yang demokratis harus melalui proses deliberasi (ditimbang-timbang). Dalam demokrasi deliberatif, keputusan politik harus berasal dari produk diskusi dan debat yang adil/setara dan masuk akal (rasional) di antara warga negara. Dalam debat tersebut, warga bertukar argumen dan mempertimbangkan klaim berbeda untuk merumuskan kebijakan publik. Melalui debat itu juga warga dapat mencapai kesepakatan tentang prosedur, tindakan, atau kebijakan apa yang paling baik untuk dijadikan kebijakan publik.

Sehubungan dengan kolektif pengambilan keputusan warga negara, demokrasi deliberatif menggeser penekanan dari hasil keputusan ke kualitas proses (Hardiman, 2009). Lebih lanjut, demokrasi deliberatif tidak didasarkan pada persaingan antar-kepentingan yang saling bertentangan, tetapi pada pertukaran informasi (argumentasi) dan pembenaran yang mendukung berbagai perspektif tentang kepentingan publik. Tulisan ini melihat sejauh mana kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di Bali melalui proses deliberasi sesuai pandangan Habermas.

B. Paradoks Pariwisata dan Kerusakan Lingkungan di Bali

Sebelum masuk pada bahasan utama, tulisan ini berfokus pada partisipasi publik dalam kasus alih fungsi lahan di Bali. Penulis mengajak untuk melihat kembali bagaimana perjalanan sejarah pariwisata di Bali yang kemudian memiliki implikasi pada kerusakan lingkungan yang pada akhirnya membuat masyarakat Bali bergerak “menyelamatkan” Bali, khususnya dalam kasus reklamasi Teluk Benoa.

Sejarah pariwisata Bali secara komersial dapat ditelusuri jejaknya mulai tahun 1920-an. Di era pemerintahan kolonial Belanda, Bali “dijual” kepada calon wisatawan asing dengan slogan “Bali, The Island of Paradise” (Picard, 2006). Keunikan budaya dan manusia Bali dengan tradisi yang masih tersisa dari masa lampau dijadikan andalan pengembangan pariwisata. Bahkan pemerintah kolonial

mengeluarkan kebijakan memproteksi budaya Bali, dengan program politik kebudayaan *Baliseering* atau Balinisasi, demi terjaga keunikan budayanya dan dapat dikomersialkan (Ardika dkk., 2013).

Setelah Indonesia merdeka, Presiden Soekarno mulai berpikir tentang industri pariwisata ketika mengadakan Konferensi Asia Afrika (KAA) di Bandung pada tahun 1955. Presiden Soekarno mulai memberikan perhatian terhadap pariwisata Bali pada tahun 1963 dengan membangun Hotel Bali Beach dan melakukan perluasan Bandara Tuban dengan mereklamasi pantai sejauh 1,5 km (Sukawati, 2002, dalam Wijaya, 2015). Namun, karena terjadi krisis politik 1965, baru tahun 1969 proyek tersebut selesai dan diresmikan oleh Presiden Soeharto, yang sekaligus menjadi momen perubahan nama dari Pelabuhan Udara Tuban menjadi Pelabuhan Udara Internasional Ngurah Rai. Pada periode ini, Bali mulai berubah dari romantisme kehidupan tradisional, menjadi komoditas dan produk kapital yang bebas untuk diusahakan.

Perencanaan pariwisata dibuat oleh Presiden Soeharto dengan meminta bantuan penyusunan rencana induk kepada Societe Centrale pour l'Equipment Touristique Outre-Mer (SCETO) (Picard, 2006). Pada tahun 1973, di Hotel Denpasar, Jalan Diponegoro, Denpasar, digelar seminar Pariwisata Budaya untuk merumuskan identitas pariwisata Bali, yang kemudian disepakati oleh kabupaten-kabupaten yang ada di Bali sebagai pariwisata budaya (Anom dkk., 2016). Dalam waktu yang singkat, DPRD Bali mengesahkan model identitas budaya ke dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Tingkat I Bali No. 2 Tahun 1974 tentang Pariwisata Budaya. Pariwisata budaya disosialisasikan dan diimplementasi melalui perkembangan karya-karya seni, atraksi wisata lain di samping wisata alam dan budaya yang telah ada sebelumnya. Institusi pendidikan pariwisata mulai tumbuh dan melahirkan SDM sebagai generasi yang akan berkarya pada periode berikutnya (Anom dkk. 2016).

Gubernur Bali Soekarmen, yang dilanjutkan Gubernur Bali Ida Bagus Mantra, beserta jajarannya, tokoh-tokoh agama Hindu, akademisi, serta investor besar asal Jakarta dan luar negeri berko-

laborasi membangun pariwisata Bali di era tahun 1975–1990-an. Kolaborasi dengan investor asing antara lain terjadi melalui perkawinan antarbangsa, pola anak asuh (anak orang Bali dibiayai oleh wisatawan mancanegara), hingga kepada orang Bali dipercaya untuk mengelola dana yang dimiliki wisatawan untuk membuka usaha di Bali (wawancara dengan Sendra, 2016). Tahun 1973, pemerintahan Soeharto bersama investor membangun Bali Tourism Development Centre (BTDC) di Nusa Dua, Kabupaten Badung, sebagai pusat akomodasi kelas dunia untuk meraup keuntungan maksimal dari pariwisata. Kunjungan wisatawan ke Bali pun meningkat di angka 600 ribuan per tahun (Nordholt, 2010).

Berhubung ada tekanan dari kabupaten-kabupaten lain yang merasa tersisihkan dan karena pariwisata domestik serta fasilitas beranggaran rendah sudah berkembang di luar wilayah yang ditentukan, Gubernur Ida Bagus Mantra kemudian membuka sembilan kawasan wisata tambahan dan gubernur penggantinya, Ida Bagus Oka, menambahkan 15 lokasi lagi pada 1988. Ketika Gubernur Oka mengizinkan dibukanya enam area wisata lainnya pada 1993 sehingga luas total kawasan wisata mencapai seperempat Pulau Bali, turisfikasi Bali pun tancap gas (Picard, 1996). Dua juta wisatawan mancanegara mengunjungi Bali pada tahun 2000, dibanding dengan satu juta wisatawan pada 1991 dan 300.000 wisatawan pada 1980. Selain itu, jumlah wisatawan domestik, yang tidak tercantum dalam statistik resmi, meningkat secara signifikan pada awal-awal 1990-an dan bahkan melebihi jumlah pengunjung mancanegara. Diperkirakan bahwa pada 2001, jumlah total wisatawan mendekati tiga juta, yang bahkan melampaui jumlah total penduduk Bali (Nordholt, 2010).

Dengan makin banyaknya kawasan yang dibuka sebagai tempat pariwisata, pembangunan hotel, vila, spa, dan restoran mulai menyerbu dengan pesat. Hal ini juga didorong oleh adanya deregulasi perbankan yang memudahkan investor untuk mendapat modal pinjaman. Tanah-tanah sawah di Bali selatan mulai beralih fungsi secara masif menjadi permukiman dan akomodasi pariwisata. Generasi muda dari daerah lain di Bali mulai berpindah kerja di bidang pariwisata yang lebih

menjanjikan dan meninggalkan sektor pertanian (Winata, 2020). Pada periode ini sudah tampak bahwa subak (sistem pengairan tradisional Bali) mulai kehilangan fungsinya karena sektor pertanian kian hari kian ditinggalkan (Nehen, 1994, dalam Raharjo & Munandar, 1998).

Booming pariwisata berdampak seketika pada hubungan sosial dan lingkungan. Bali bertransformasi dari wajah agraris menjadi kapitalis. Pada 2005, separuh penduduk Bali tinggal di daerah perkotaan. Antara 1970 dan 2002, proporsi penduduk yang bekerja di sektor tersier, terutama pemerintahan dan pariwisata, meningkat dari 40,6% menjadi 63,2%. Pada 1998, 51,6% pendapatan orang Bali diperoleh dari pariwisata, sementara 40% tenaga kerja bekerja secara langsung di sektor ini. Jika bidang-bidang terkait, seperti kerajinan, produksi garment, dan transportasi dimasukkan dalam hitungan, 60% sampai 70% tenaga kerja bergantung pada pariwisata (Nordholt, 2010). Dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi tahunan sekitar 8%, Bali mengalami transisi pesat dari ekonomi pertanian ke ekonomi pariwisata urban. Ikon ke-Bali-an menjadi barang langka di desa-desa, kota menjadi tempat pendarang dari wilayah non-Bali di sekitar.

Naiknya jumlah kamar hotel, dari 500 pada 1970 menjadi 40.000 pada 2002, dibarengi dengan peningkatan pesat jumlah restoran, *art shop*, dan ruko (rumah toko). Sebagai akibat dari aktivitas pembangunan ini, tiap tahun kira-kira 1.000 hektare lahan sawah lenyap. Pada 2001, tinggal 86.000 hektare lahan sawah yang tersisa. Lanskap tradisional telah menjadi barang langka karena kini telah menjadi bagian dari paket wisata (terkomodifikasi). Selain itu, erosi dan abrasi terus terjadi di Pantai Kuta sehingga pasir di pantainya harus ditambah beberapa kali. Air tanah yang disedot oleh hotel dan akomodasi pariwisata lain juga mengakibatkan krisis air di Kota Denpasar (Nordholt, 2010). Kondisi Kabupaten Badung yang kelebihan kamar hotel, terjadi malregulasi hotel dan vila, pariwisata massal yang menimbulkan “kanibalisme” atau bersaing tidak sehat antar-pengusaha pariwisata, krisis air, semua itu menimbulkan kekhawatiran bahwa orang Bali akan tersingkir. Hal itu juga membuat sebagian masyarakat Bali tersadar akan ancaman yang mengintai mereka.

Pada bagian selanjutnya dibahas benih-benih perlawanan orang Bali terhadap implikasi negatif dari pariwisata Bali yang mulai muncul pada akhir 1990-an dan menguat setelah Reformasi, kemudian menjadi perlawanan terbuka yang puncaknya adalah kasus “Bali tolak reklamasi”.

C. Gejolak dan Gerak Perlawanan Dampak Lingkungan dari Pariwisata: “Ajeg Bali”

Sejak awal 1990-an, investor luar telah menjadi makin berminat ikut serta dalam perekonomian pariwisata di Bali dan Gubernur Ida Bagus Oka (1988–1998) terbukti menjadi perantara yang kooperatif, sampai-sampai dijuluki Ida Bagus “OK”. Tumbuhnya perasaan tidak puas terhadap masuknya para investor dari Jakarta memuncak pada 1993, dengan munculnya gerakan protes menentang Bali Nirwana Resort di Tabanan, dekat pura suci, Tanah Lot. Proyek ini didanai kelompok Bakrie dan mencakup hotel bintang lima, beberapa kondominium, serta lapangan golf, yang menelan total 121 hektare lahan sawah. Meski berdekatan dengan Pura Tanah Lot, badan semi-pemerintah, Parisada Hindu Dharma Indonesia, tidak keberatan. Pada tahap persiapan yang dimulai pada 1991, para petani menerima pembayaran Rp2 juta hingga Rp5 juta per are (100 m²) untuk pembebasan tanah mereka, serta dijanjikan pekerjaan di resor baru itu. Pada November 1993, tidak lama sesudah pasokan air ke persawahan yang akan diubah menjadi resor dihentikan, efek proyek ini mulai dirasakan secara langsung dan memicu gerakan protes menentang invasi kapitalisme Jakarta dan kerusakan lingkungan yang menyertainya (Nordholt, 2010).

Gerakan protes itu dilakukan oleh koalisi luas kalangan kelas menengah yang terdiri dari para akademisi, cendekiawan publik, mahasiswa, aktivis LSM, wartawan *Bali Post*, dan wakil rakyat dari PDI. Pada unjuk rasa tersebut yang disuarakan bukanlah isu lingkungan atau antikapitalis, melainkan sentimen agama. Kedekatan resor dengan pura itulah yang memicu protes di seantero pulau. Argumen religius

dijadikan sarana untuk memobilisasi aliansi menentang intrusi dari luar yang tak diinginkan (Nordholt, 2010).

Setelah ada intervensi langsung dari Presiden Soeharto, peringatan dari pihak militer kepada *Bali Post*, serta sumbangan Rp500 juta dari Bakrie untuk Parisada Hindu Dharma, barulah protes padam dan restu akhir diberikan untuk membangun resor di dekat tempat suci itu. Pada 1994, Parisada secara resmi menyatakan bahwa tidak diperbolehkan mendirikan bangunan apa pun dalam jarak 2 kilometer dari pura suci, tetapi pernyataan ini diabaikan oleh investor karena pada 1997, Le Meridien Nirwana Golf and Spa Resort tetap dibuka di kawasan Pura Suci Tanah Lot (Nordholt, 2010). Penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Besakih pada 2009 (Langgar bhisama kesucian pura, 2013) pada dasarnya juga melanggar kawasan pura suci, sebagaimana yang terjadi dalam kasus Bali Nirwana Resort.

Kegagalan tokoh agama untuk melindungi kawasan pura suci, serta makin masifnya kerusakan lingkungan yang terjadi di berbagai tempat di Bali mendorong intelektual-intelektual lokal berkolaborasi dengan elemen-elemen eksternal dan menyelenggarakan berbagai kegiatan, seperti simposium, menyuarakan wacana-wacana lama abad ke-19 tentang keunikan Bali, serta melakukan upaya-upaya pelestarian budaya Bali, antara lain “pemberdayaan pemerintahan komunitas-komunitas lokal (Desa Adat)”, “revitalisasi peninggalan bersejarah”, serta “adaptasi tradisi dan pembaharuan budaya dengan menjaga kelestarian praktik-praktik budaya yang hidup”. Wacana bahwa Bali perlu meredefinisi identitas mereka kembali dan melindungi ke-Bali-an mereka menjadi tren di masyarakat Bali. Orang Bali digambarkan “ingin bergerak ke masa depan dengan kembali melihat masa lalu mereka”, untuk merangkul modernitas dengan memperkenalkan kembali diri mereka kepada tradisi-tradisi lama (Nordholt, 2010).

Sejalan dengan ide tersebut, kaum intelektual Bali yang dimotori Satria Naradha, pemilik Kelompok Media *Bali Post*, pada 2002 (setelah peristiwa Bom Bali 1 & 2) meluncurkan kampanye “Ajeg Bali”. Istilah *ajeg* lebih kuat daripada paham ke-Bali-an dalam mendefinisikan

“perlindungan” budaya dan manusia Bali. Kata *ajeg* mengandung arti kuat, tegak, dan kata ini menguatkan istilah yang telah ada sebelumnya, yaitu “ke-Bali-an”. Istilah ini dapat ditelusuri dalam aturan-aturan desa (*awig-awig*), seperti *ajeg-ajeg* dan *ajegan* yang memiliki arti yang sama dengan *ajeg*, dan menjadi fokus utama dari aturan yang mengatur manusia Bali. Kampanye Ajeg Bali makin kuat sejak peluncuran *Bali TV*, media milik Satria Naradha, pada Mei 2002. Pada peluncuran tersebut, Gubernur Bali I Dewa Made Beratha dalam sambutannya turut mendorong pemirsa untuk “mengajegkan” budaya Bali (Nordholt, 2010; Picard, 2020). Masyarakat awam menyukai konsep tersebut karena *ajeg* berarti: kita harus kembali ke asal, kembali ke Bali yang murni, damai dengan segala ketertiban dan kebenaran; *ajeg* berarti: Bali aman dan mampu melawan teroris; Ajeg Bali menawarkan solusi terhadap modernitas dan globalisasi yang “kosong”, yang malah membawa ketakutan dan ancaman.

Meskipun gerakan Ajeg Bali cukup bergaung pada periode 2002–2005 karena adanya perbedaan kepentingan politik antarpara pendukung Ajeg Bali, suara gagasan Ajeg Bali makin lama makin redup. Oleh karena itu, beberapa tahun kemudian muncul kembali kasus lingkungan, antara lain kasus KSPN Besakih tahun 2009 dan kasus reklamasi Teluk Benoa. Kasus yang terakhir, reklamasi Teluk Benoa penting untuk dibahas pada bagian selanjutnya karena terkait dengan konsep deliberasi yang dikemukakan Habermas.

D. Kasus Reklamasi Teluk Benoa dan Proses Deliberasi

Teluk Benoa adalah daerah yang secara geografis masuk dalam Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Teluk Benoa merupakan perairan pasang-surut yang terletak di belahan selatan Pulau Bali. Ia berbentuk intertidal yang dilingkari oleh hutan mangrove dan dilindungi dari gelombang air laut yang besar oleh Semenanjung Jimbaran di sebelah barat, Tanjung Benoa, dan Pulau Serangan di sebelah timurnya (Tanto dkk., 2018). Rencana pembangunan Teluk Benoa yang digulirkan pada tahun 2012 didasarkan pada upaya mengimbangi makin berku-

rangnya lahan produktif dan mengatasi sedimentasi akibat belum adanya tata cara kelola sampah dan limbah yang terintegrasi dengan baik, yang berakibat pada rusaknya lingkungan dan pengurangan efisiensi pariwisata yang bergantung pada kondisi lingkungan (seperti *water sport*). Bentuk konkret dari pembangunan Teluk Benoa ialah melakukan reklamasi seluas 700 ha atau 50% dari luas perairan Teluk Benoa saat ini (1.400 ha) (Warsilah, 2021). Hanya 400 ha yang akan dikembangkan sebagai pusat wisata baru, sisanya seluas 300 ha beserta kawasan perairan Teluk Benoa akan didedikasikan untuk ruang terbuka hijau dan fasilitas sosial serta fasilitas umum (fasos dan fasum). Pengembang PT TWBI¹, mengklaim reklamasi akan disesuaikan dengan nilai budaya Bali (*Tri Hita Kirana*), bahkan ada upaya revitaliasi Pulau Pudut sebagai daerah yang bernilai spiritual. Selain itu, pembangunan juga direncanakan menggunakan konsep *green development* yang diklaim tidak akan memiliki dampak negatif terhadap lingkungan (Sebagian Pulau Pudut, 2016).

Terkait reklamasi ini, muncul resistensi yang kuat terutama dari kalangan mahasiswa, LSM, musisi, seniman, dan individu-individu yang mengaku peduli lingkungan hidup dan mempunyai keyakinan bahwa perencanaan reklamasi seluas 838 ha di Teluk Benoa adalah bagian dari upaya penghancuran Bali. Organisasi-organisasi yang menentang rencana reklamasi Teluk Benoa tergabung dalam ForBALI.

¹ Kronologis perizinan PT TWBI adalah sebagai berikut: Pada 05 November 2012 PT TWBI mengajukan surat No. 009/TWBI/L/XI/2012 mengenai permohonan audiensi kepada Gubernur Bali terkait permohonan izin pemanfaatan dan pengembangan kawasan Teluk Benoa seluas ± 838 ha. Tanggal 12 November 2012 dan 14 Desember 2012, atas dasar surat permohonan PT TWBI tersebut, Gubernur Bali melalui kepala Bappeda mengundang LPPM Unud untuk mempresentasikan prakajian kelayakan (*feasibility study*) terhadap rencana pemanfaatan dan pengembangan kawasan perairan Teluk Benoa. Tanggal 20 Desember 2012, DPRD Provinsi Bali mengeluarkan surat No. 660.1/142781/DPRD dalam rangka memberikan rekomendasi untuk tindak lanjut studi kelayakan oleh LPPM Unud. Tanggal 26 Desember 2012, atas dasar surat rekomendasi DPRD tersebut, Gubernur Bali mengeluarkan SK No. 2138/02-CL/HK/2012 tentang Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan, Pengembangan, dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa Provinsi Bali.

ForBALI inilah yang secara vokal merencanakan dan mengorganisasi penolakan pembangunan Teluk Benoa. Alasan penolakan yang mereka ajukan antara lain karena dasar hukum kebijakan yang sangat lemah, yang dapat dilihat dari tumpang tindihnya peraturan yang satu dengan peraturan lainnya; alasan lainnya yaitu berupa ancaman kerusakan lingkungan yang begitu nyata dari upaya reklamasi yang ditunjukkan oleh hasil studi Universitas Udayana yang diterbitkan pada 2 September 2013. Namun, tidak hanya ada penolakan, dukungan dari masyarakat pun mengalir untuk tetap melakukan reklamasi dan pembangunan Teluk Benoa. Dukungan ini misalnya datang dari ForBALI's (Forum Bali Shanty) yang menyatakan bahwa pembangunan ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan juga bahwa tidak ada masalah soal dampak lingkungan yang mungkin akan timbul karena telah ada kajian dari empat universitas terkemuka di Indonesia (Rena, 2015).

Perdebatan pro dan kontra tentang pembangunan Teluk Benoa telah mengotak-kotakkan masyarakat Bali, khususnya yang ada di sekitar Teluk Benoa, ke dalam kelompok masyarakat pendukung dan kelompok masyarakat yang menolak. Daerah Teluk Benoa mencakup masing-masing enam kelurahan di Kota Denpasar (Sanur Kauh, Sidakarya, Sesetan, Pedungan, Pemogan, dan Serangan) dan enam kelurahan di Kabupaten Badung (Tanjung Benoa, Benoa, Jimbaran, Kedongan, Tuban, dan Kuta). Pengotak-kotakan ini memiliki potensi terjadi konflik di dalam masyarakat. Bentrokan skala kecil bisa saja terjadi seperti dalam aksi di depan kantor gubernur Bali pada 18 Juni 2014 di mana pihak pro dan kontra hampir saja bentrok (Suryanto, 2014).

Awalnya, sikap penolakan terhadap rencana reklamasi di Tanjung Benoa ditunjukkan oleh warga Tanjung Benoa, Bali, yang mengancam akan menggelar unjuk rasa besar-besaran saat penyelenggaraan KTT APEC di Nusa Dua pada Oktober 2013. Warga Tanjung Benoa merasa resah terhadap rencana reklamasi seluas 838 ha di Teluk Benoa. Selain

berdampak pada lingkungan, seperti banjir rob², reklamasi juga dapat mengancam mata pencaharian warga setempat sebagai nelayan dan penyedia jasa olahraga air. Menurut I Kadek Duarsa, Wakil Ketua Himpunan Masyarakat Tanjung Bersatu, saat unjuk rasa di Benoa, Jumat (02/08/2013), selain faktor lingkungan dan ekonomi, dari segi hukum reklamasi ini melanggar Perpres No. 122 Tahun 2012 tentang reklamasi yang tidak dapat dilakukan di wilayah konservasi, sementara kawasan Teluk Benoa adalah kawasan konservasi sesuai yang tertuang dalam Perpres Sarbagita No. 45 Tahun 2011 Pasal 93. Penolakan juga datang dari Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI) Bali yang berpendapat bahwa rencana pemanfaatan dan pengelolaan Teluk Benoa bertentangan dengan falsafah sosial budaya dan religi masyarakat Bali. Mereka juga menyesalkan terbitnya rekomendasi DPRD Bali No. 880.1/4278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012 dan SK Gubernur yang hanya didasarkan pada laporan pra studi kelayakan

² Anggota Forum Pemerhati Pembangunan Bali (FPPBI) yang diwawancara *Bali Post* mengatakan bahwa saat belum terjadi reklamasi saja, wilayah di sekitar Jalan By Pass Ngurah Rai di sekitar Bandara sewaktu-waktu terjadi rob (banjir air laut) ketika air pasang. Hal yang lebih parah dapat terjadi ketika reklamasi Teluk Benoa sekitar 700 hektar dilakukan karena rob yang lebih besar lagi akan terjadi akibat daya tampung (*reservoir*) aliran sungai-sungai besar yang menuju laut di Teluk Benoa dari 5 sub-DAS, yaitu Sungai Badung, Sungai Mati, Sungai Tuban, Sungai Bualu, dan Sungai Sama, termasuk dari sungai yang berasal dari alur rawa akan berkurang. Akibatnya, air akan menggenangi dan membanjiri daerah sekitarnya (Sanur Kauh, Suwung Kangin, Pesanggaran, Pemogan, Simpang Dewa Ruci, Tanjung Benoa, termasuk Bandara I Gusti Ngurah Rai). Tidak hanya akan terjadi banjir rob di Jalan By Pass Ngurah Rai, tetapi juga akan menggenangi wilayah Denpasar dan Badung secara lebih masif (Setiawan, 2016). Di samping kehilangan fungsi tampungan air, Teluk Benoa juga dikhawatirkan oleh ForBALI akan kehilangan nilai konservasi, di mana ekosistem mangrove, termasuk vegetasi prapat (*Sonneratia* spp.) yang merupakan vegetasi asli teluk, terumbu karang, dan biota laut, akan terancam sehingga mengubah struktur komunitas mangrove di Teluk Benoa jika reklamasi tetap dilakukan (ForBALI, 2014). Trauma akibat reklamasi yang pernah dilakukan sebelumnya di Pulau Serangan (di sisi timur Teluk Benoa) pada periode 1990-an yang tidak memberi kemanfaatan bagi masyarakat Serangan, tetapi justru menghancurkan lingkungan di sekitar pulau penyusut tersebut pada waktu itu, memperkuat penolakan kelompok-kelompok LSM ini.

yang dibuat Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Udayana (LPPM Unud).

Pihak pengembang dan Pemerintah Provinsi Bali bertahan dengan Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (RTRKP Sarbagita)³ yang ditetapkan pada tanggal 27 Juli 2011 dan yang pada hakikatnya malah menekankan bahwa kawasan perairan Teluk Benoa merupakan kawasan konservasi perairan yang harus dilindungi. Perpres tersebut berkaitan dengan program pemerintah pusat, MP3EI yang mengatur tentang pembangunan jalan tol Bali (Nusa Dua–Ngurah Rai–Benoa) sepanjang 10 km⁴, yang tujuannya adalah memperkuat peran Bandara Ngurah Rai sebagai pintu gerbang Pulau Bali dan pengembangan kegiatan ekonomi dan pariwisata, memperkuat peran Pelabuhan Benoa sebagai pusat distribusi barang

³ Pada Perpres No. 45 Tahun 2011, kawasan Teluk Benoa merupakan kawasan konservasi perairan, hal ini diatur dalam Pasal 55 ayat 5b yang menyebutkan bahwa “kawasan konservasi perairan di perairan Kawasan Sanur di Kecamatan Denpasar, Kota Denpasar, perairan Kawasan Serangan di Kecamatan Denpasar Selatan, Kota Denpasar, perairan Kawasan Teluk Benoa sebagian di Kecamatan Denpasar Selatan, Kota Denpasar dan sebagian di Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, perairan Kawasan Nusa Dua di Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, dan perairan Kawasan Kuta di Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung”.

⁴ Dalam peresmian jalan tol yang diberi nama Tol Bali Mandara dengan makna: Bali yang Agung, Maju, Damai, dan Sejahtera, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengatakan bahwa pemerintah telah memberikan perhatian besar pada pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur akan memacu dan mempercepat pemulihan dan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan mobilitas industri dan perdagangan, serta memperluas kesempatan kerja. Pembangunan Jalan Tol Nusa Dua–Ngurah Rai–Benoa merupakan bagian dari pembangunan infrastruktur di tahun 2013; SBY mengatakan bahwa jalan tol ini juga dapat ditetapkan sebagai sarana pendukung Konferensi Tingkat Tinggi Kerja Sama Ekonomi Asia Pacific/*Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) yang akan diselenggarakan pada awal bulan Oktober 2013. Dalam kesempatan yang sama, Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto menyatakan bahwa konsep pembangunan jalan tol Bali ini akan mendorong daya saing perekonomian Pulau Bali.

di Pulau Bali, pelayanan angkutan penumpang, dan fungsi pertahanan dan keamanan.

Gubernur Bali Made Mangku Pastika dalam jumpa pers di Kantor Gubernur Provinsi Bali menyatakan bahwa reklamasi bukan berarti menjual pulau, melainkan memiliki dampak positif, salah satunya adalah menjaga Teluk Benoa dari abrasi dan ancaman tsunami, serta membuka lapangan kerja baru. Gubernur Pastika juga mengklaim bahwa Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan, Pengembangan, dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa, SK No. 2138/02-CL/HK/2012 tertanggal 26 Desember 2012, sudah sesuai dengan prosedur karena diperkuat dengan adanya rekomendasi dari DPRD Bali⁵.

Akan tetapi, dengan makin gencarnya suara-suara penolakan di publik⁶, DPRD Provinsi Bali mengubah sikapnya dengan menerbitkan rekomendasi No. 900/2569/DPRD tertanggal 12 Agustus 2013 perihal Peninjauan Ulang dan/atau Pencabutan SK Gubernur Bali No. 2138/02-C/HK/2012. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pertim-

⁵ Dalam surat rekomendasi yang dikeluarkan DPRD Bali disebutkan sebagai berikut: “Berdasarkan surat badan perencanaan pembangunan daerah provinsi Bali tanggal 10 Desember 2012 No. 005/4149/BAPPEDA perihal presentasi *Feasibility Study* (FS) rencana pemanfaatan dan pengembangan kawasan perairan Teluk Benoa oleh PT Tirta Wahana Bali Internasional, serta pemaparan dari tim LPPM Universitas Udayana Bali, maka dari itu kami DPRD Provinsi Bali mendukung eksekutif untuk menindaklanjuti kajian dari tim LPPM Universitas Udayana Bali dalam menanggulangi dan mengamankan Pulau Bali dari bahaya Tsunami serta diharapkan dalam pembangunannya tidak terjadi pengerusakan lingkungan dan pelaksanaannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

⁶ 26 Mei 2013, menjelang dan pasca-penetapan Gubernur & Wakil Gubernur Bali terpilih (I Made Mangku Pastika-I Ketut Sudikerta), mulai muncul aksi protes dan penolakan yang makin meluas terhadap rencana reklamasi Teluk Benoa yang dilakukan oleh ForBali yang merupakan gabungan dari berbagai elemen masyarakat, yaitu Walhi Bali, BEM UNHI, Kekal Bali, Frontier, Gempar, politisi, akademisi, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, kalangan pariwisata, serta elemen masyarakat lainnya yang menuntut pencabutan SK Gubernur Bali No. 2138/02-CL/HK/2012 tentang Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan, Pengembangan, dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa Provinsi Bali.

bangun yang melatarbelakangi terbitnya rekomendasi DPRD Provinsi Bali tersebut adalah (1) aspirasi penolakan dari masyarakat sipil, (2) rekomendasi DPRD Provinsi Bali No. 660/14278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012 yang tidak dimaksudkan sebagai dasar penerbitan SK Gubernur tersebut, bahwa rekomendasi tersebut hanya sebatas dukungan melanjutkan *feasibility study* dari Tim LPPM Unud, dan (3) SK tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yakni UU No. 27 Tahun 2007, Perpres No. 45 Tahun 2011⁷, Perpres No. 122 Tahun 2012⁸, dan Perda No. 16 Tahun 2009.

Masyarakat Bali yang menolak reklamasi masih kecewa dengan rekomendasi DPRD di atas karena seperti yang dikemukakan oleh ForBALI (ForBALI, 2013), yaitu (1) rekomendasi DPRD Provinsi Bali tertanggal 12 Agustus 2013 tidak cermat dalam menilai SK Gubernur Bali karena sejatinya SK Gubernur Bali tersebut bertentangan dengan (a) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai payung hukum dari Perpres 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dan Perda RTRWP Bali No. 16 Tahun 2009, (b) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, padahal UU tersebut adalah pedoman bagi seluruh kebijakan yang terkait dengan lingkungan hidup, (c) asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama pada asas keterbukaan. (d) lebih penting lagi, bahwasanya SK Gubernur Bali mengatur dan memberikan HAK pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan kawasan perairan Teluk Benoa Provinsi Bali kepada PT TWBI dalam jangka waktu selama 50 tahun (akumulatif) atas perairan seluas 838 hektar adalah bertentangan dengan konstitusi⁹; (2) rekomendasi

⁷ Perpres No. 45 Tahun 2011 menyatakan bahwa kawasan perairan Teluk Benoa merupakan kawasan konservasi perairan.

⁸ Peraturan Presiden No. 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa, “Reklamasi tidak dapat dilakukan pada kawasan konservasi dan alur laut.”

⁹ Bahwa frasa hak pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan kawasan perairan Teluk Benoa dalam SK tersebut bermakna sama/setara dengan ketentuan HP3 (Hak Pengusahaan Perairan pesisir) yang dimuat dalam UU No. 27 Tahun

DPRD Provinsi Bali tidak memberikan tenggat waktu bagi Gubernur Bali sehingga keadaan menjadi mengambang dan tidak menentu; (3) rekomendasi tidak disertai dengan pencabutan surat Rekomendasi DPRD Provinsi Bali No. 660/14278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012^{10, 11}; dan (4) rekomendasi tidak disertai dengan tindakan tegas bagi penghentian seluruh kegiatan yang berkaitan dengan reklamasi Teluk Benoa, termasuk penghentian pelaksanaan kajian kelayakan (*feasibility study*) yang dilakukan LPPM Unud¹².

2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Ketentuan mengenai HP3 tersebut telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mengikat secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 3/PUU-VIII/2010. Secara ringkas, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa frasa privatisasi perairan pesisir adalah bertentangan dengan UUD RI 1945. Bahwa frasa hak pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan kawasan perairan Teluk Benoa adalah bermakna privatisasi kawasan perairan Teluk Benoa seluas 838 ha kepada satu badan hukum, yakni PT TWBI.

- ¹⁰ Fakta hukum digunakannya Rekomendasi DPRD Provinsi Bali No. 660/14278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012 sebagai dasar penerbitan SK Gubernur dimaksud, tercantum dalam pertimbangan menimbang huruf d. Oleh karena itu, dengan adanya rekomendasi peninjauan ulang SK Gubernur, seharusnya rekomendasi DPRD tertanggal 20 Desember tersebut dibatalkan.
- ¹¹ Pada tanggal 23 Agustus 2013, ForBali melaporkan DPRD Bali ke Ombudsman atas dugaan maladministrasi dalam hal dikeluarkan dan tidak dicabutnya rekomendasi DPRD Provinsi Bali No. 660/14278/DPRD tertanggal 20 Desember 2012.
- ¹² Kajian kelayakan (*feasibility study*) yang dilakukan LPPM Unud sejatinya adalah produk dari pengaturan reklamasi yang diatur dalam Perpres 122/2012, yakni produk dari izin lokasi. Meskipun demikian, mengingat bahwa SK Gubernur yang dimaksud sejatinya bermasalah secara prosedural karena telah mengatur izin pelaksanaan bukan izin prinsip, *feasibility study* itu pun bermasalah. Oleh karena itu, kajian tersebut sepatutnya dihentikan. Walaupun secara normatif kajian tersebut berhenti jika SK itu dicabut, seharusnya DPRD Provinsi Bali secara tegas pula menyerukan agar kajian itu dihentikan—walaupun SK Gubernur belum dicabut—untuk menghindari ekses dan dampak sosial yang lebih besar karena *feasibility study* tersebut justru menjadi faktor yang menimbulkan keresahan dan kecurigaan masyarakat. Sikap tidak tegas itu menjadi lebih nyata dengan munculnya ide dari DPRD Provinsi Bali untuk, dengan alasan netralitas, melakukan kajian atau penelitian reklamasi di Teluk Benoa dengan

Sesuai rekomendasi DPRD itu, akhirnya pada 16 Agustus 2013, Gubernur Bali mencabut SK 2138/02-C/HK/2012¹³, dan menerbitkan SK 1727/01-B/HK/2013 tentang izin studi kelayakan rencana pemanfaatan pengembangan dan pengelolaan wilayah perairan Teluk Benoa kepada PT TWBI. Namun, SK Gubernur Bali No. 1727/01-B/HK/2013 yang baru tersebut kembali menuai kontroversi karena dinilai sebagai SK yang terkait dengan reklamasi (SK reklamasi jilid 2)¹⁴ sehingga

skema pendanaan dari APBD perubahan Provinsi Bali mendatang; padahal ide penelitian tersebut sesungguhnya adalah bagian dari rencana kegiatan reklamasi yang diusulkan oleh PT TWBI. Jika Perpres 45/2011 sudah menyatakan kawasan Teluk Benoa adalah kawasan konservasi yang terlarang untuk direklamasi, untuk apa DPRD Provinsi Bali melaksanakan penelitian kegiatan reklamasi di kawasan Teluk Benoa yang tidak boleh direklamasi?

¹³ Pencabutan SK tersebut diapresiasi Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Bali. Menurut Kepala Ombudsman RI Perwakilan Bali, Umar Ibnu Alkhatab, hal ini menunjukkan bahwa Gubernur Bali peka dan responsif terhadap aspirasi yang disampaikan oleh berbagai elemen masyarakat, serta mencerminkan adanya kemauan kuat untuk menciptakan kehidupan sosial dan politik yang kondusif di Bali.

¹⁴ a) Bahwa penerbitan hak baru berupa izin studi kelayakan pada SK reklamasi jilid 2 bersumber pada permohonan dan proses-proses yang sama dengan SK reklamasi jilid 1. SK tersebut sekaligus mencabut SK reklamasi jilid 1 dan sama sekali tidak ada permohonan dan proses apapun yang mendasari terbitnya SK reklamasi jilid 2 tersebut. Artinya, SK tersebut berasal dari surat permohonan PT TWBI kepada Gubernur Bali dengan nomor 009/TWBI/L/XI/2012 tentang permohonan audiensi tertanggal 5 November 2012, yang pada paragraf 2 menyebutkan: "Bersama ini kami mengajukan Permohonan Izin Pemanfaatan dan Pengembangan Kawasan Perairan Teluk Benoa, Bali seluas kurang lebih ±838 Ha (delapan ratus tiga puluh delapan hektar). Dari total area tersebut akan dibentuk pulau baru, pendalaman alur, penataan sedimentasi dan penghijauan." Tidak ada satupun surat permohonan yang baru dari PT TWBI bagi penerbitan SK reklamasi jilid 2 ini. b) Penerbitan SK reklamasi jilid 2 juga bersumber pada dokumen hukum yang sama, yakni dokumen studi kelayakan (*feasibility study*) LPPM Unud yang telah dipresentasikan di Bappeda Bali pada 12 November 2012 (sesuai surat undangan rapat dari Bappeda Bali No. 005/3367/Bappeda tertanggal 8 November 2012) dan pada 14 Desember 2012 (sesuai surat undangan rapat dari Bappeda Bali No. 005/4149/Bappeda tertanggal 10 Desember 2012). Rekomendasi DPRD yang semula dijadikan sebagai pedoman penerbitan SK reklamasi jilid 1, kembali digunakan oleh Pemprov Bali sebagai alasan untuk

berbagai elemen masyarakat yang tergabung dalam ForBALI mendatangi kantor DPRD Bali dan menuntut agar gubernur mencabut SK baru tersebut. Menurut mereka, SK kedua Gubernur Bali layak dicabut juga karena kawasan perairan Teluk Benoa sudah jelas merupakan kawasan konservasi yang harus dilindungi. Oleh karena itu, tidak ada lagi alasan untuk menguji kelayakan pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan di Teluk Benoa¹⁵. Direktur Walhi Bali, Suriadi Darmoko, juga mengemukakan bahwa SK Gubernur yang baru tersebut merupakan bentuk dari sikap inkonsistensi dan sikap yang tidak *satya wacana*, yang artinya antara yang dibicarakan di publik dan pelaksanaannya berbeda.

Dikarenakan draf laporan final tim studi kelayakan oleh LPPM Unud tertanggal 19 Agustus 2013 yang menyebutkan bahwa reklamasi Teluk Benoa “layak bersyarat” tidak dipublikasikan, sementara Rapat

menerbitkan SK reklamasi jilid 2 (walaupun tidak disebutkan secara tersurat). Namun, pernyataan Pemprov Bali melalui Karo Hukum di media massa telah pula menunjukkan bahwa rekomendasi ini menjadi salah satu aspek penting atas penerbitan SK reklamasi jilid 2. Berikut pernyataannya: “Rekomendasi DPRD terdahulu belum dicabut dan kami tidak berani bertentangan dengan itu. Jadi kami berikan PT TWBI melanjutkan kajian” (*Bali Tribune*, Rabu 21 Agustus 2013, hal. 15 “Tak Mau Langgar SK Dewan, Investor Diberi Celah”).

- ¹⁵ a) Frasa “Studi Kelayakan” hanya dikenal dalam Perpres 122/2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Jika dicermati secara saksama, frasa yang mengatur mengenai studi kelayakan dalam lingkup UU 27 tahun 2007 hanyalah pada Perpres 122 Tahun 2012 sebagai turunan dari Pasal 34 yang mengatur mengenai kegiatan reklamasi. Studi kelayakan adalah salah satu bagian dari perencanaan reklamasi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (2) Perpres 122 tahun 2012 yang menyatakan “perencanaan reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui kegiatan: (a) Penentuan lokasi; (b) Penyusunan rencana induk; (c) Studi kelayakan; dan (d) Penyusunan rencana detail”. Demikian pula pada frasa Studi Kelayakan ini diatur pada Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4). Selanjutnya pada Bab III mengenai perizinan Reklamasi dari Pasal 15 s/d 21 menyebutkan frasa studi kelayakan tersebut. Pada Pasal 17 ayat (5) secara tegas-tegas menyebutkan bahwa studi kelayakan bagian dari izin lokasi. Selengkapnya sebagai berikut “(5) setiap pemegang izin lokasi dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun wajib menyusun: (a) Rencana Induk (b) Studi kelayakan (c) Rencana detail reklamasi”.

Koordinasi tim pengulas studi kelayakan oleh LPPM Unud tertanggal 20 Agustus 2013, Rapat Senat Universitas Udayana tertanggal 2 September 2013, serta Perwakilan Unud dalam Diskusi Publik menyatakan bahwa hasil reklamasi “tidak layak”, maka masyarakat berpegang pada pernyataan yang terakhir. Hal itu diperkuat oleh pernyataan Prof. Ketut Satriyawan selaku ketua LPPM Unud pada 20 September 2013 dan pernyataan resmi Universitas Udayana bahwa “reklamasi tidak layak”.¹⁶

Oleh karena itu, pada 30 September 2013, Rapat Sabha Desa Pekraman Tanjung Benoa Kelurahan Tanjung Benoa, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, beserta berbagai komponen masyarakat, termasuk dari unsur Himpunan Masyarakat Tanjung Bersatu (HMTB), yang dipimpin Ketua Sabha Desa Adat Tanjung Benoa Wayan Dibia Adnyana, membuat surat penolakan seluruh rencana reklamasi Teluk Benoa dan meminta gubernur mencabut SK atau kebijakan pemerintah yang dapat meloloskan rencana reklamasi tersebut. Surat penolakan dikirimkan kepada Gubernur dan DPRD Bali, Bupati Badung, DPRD Badung, Camat Kuta Selatan, LPPM Unud, dan Walhi Bali.

Aksi penolakan terus berlanjut sampai tahun 2014¹⁷. Terkait penyerahan spanduk bertanda tangan dan bercap jempol darah yang diserahkan oleh JALAK Sidakarya pada Rabu, 26 Februari 2014, Gubernur Bali mengadakan konferensi pers pada tanggal 27 Februari 2014, untuk menyatakan bahwa makian yang terdapat di

¹⁶ Namun, sampai saat ini di website resmi <http://lppm.unud.ac.id/> belum ada publikasi atau arsip hasil studi kelayakan.

¹⁷ Pada 22 Januari 2014 ForBali, musisi Bali, ormas, dan LSM (Walhi dan Kiara) melakukan demonstrasi penolakan reklamasi Teluk Benoa dan penyelamatan pesisir Indonesia di Istana Negara, Jakarta. Pada 16 Februari 2014, Jaringan Aksi Tolak Reklamasi (JALAK) Sidakarya melakukan aksi damai pembacaan pernyataan sikap, pengumpulan tanda tangan, dan cap jempol darah sebagai bentuk penolakan terhadap rencana reklamasi Teluk Benoa. Pada 26 Februari 2014, JALAK Sidakarya menyerahkan spanduk berisi tanda tangan dan cap jempol darah warga kepada Gubernur dan DPRD Bali. Spanduk ini diterima oleh Kabag Humas DPRD Bali.

spanduk tersebut khususnya tulisan “Penggal Kepala Mangku P” dianggapnya sebagai ancaman fisik yang serius dan ditindaklanjuti dengan pelaporan ke Polda Bali. Beberapa aktivis JALAK ditangkap¹⁸ sehingga pada 25–27 Maret 2014, organisasi-organisasi masyarakat sipil terkemuka seperti Walhi, Kontras, dan Greenpeace Indonesia mendesak pembebasan para aktivis lingkungan dari Sidakarya yang ditangkap. Mereka merilis siaran pers dan mengirimkan surat kepada Kapolda Bali Irjen Pol AJ. Benny Mokalu. Karena besarnya desakan dari organisasi-organisasi masyarakat tersebut, keempat aktivis lingkungan hidup dari Sidakarya dibebaskan oleh Polda Bali pada 28 Maret 2014.

Menjelang akhir masa kepemimpinannya, Presiden SBY pada 30 Mei 2014 mengeluarkan Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (Sarbagita). Perpres No. 51 Tahun 2014 intinya menghapuskan pasal-pasal yang menyatakan Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi sebagaimana yang ada dalam Pasal 55 ayat (5) Perpres No. 45 tahun 2011. Perpres No. 51 Tahun 2014 juga mengurangi kawasan konservasi perairan dengan menambahkan frasa sebagian pada kawasan Konservasi Pulau Serangan dan Pulau Pudut. Selain itu, perpres ini mengubah kawasan perairan pesisir Teluk Benoa yang sebelumnya merupakan kawasan konservasi perairan menjadi zona penyangga atau kawasan pemanfaatan umum (Pasal 63A ayat (2) Perpres No. 51 Tahun 2014).

Tidak hanya itu, berdasarkan arahan zonasi Perpres 51/2014 Pasal 101A huruf d angka 6 kegiatan sebagaimana dimaksud huruf a dan b dapat dilakukan melalui kegiatan revitalisasi termasuk penyelenggaraan reklamasi paling luas 700 hektare dari kawasan Teluk Benoa. Kemudian pada Pasal 101A huruf e angka 1 dijelaskan bahwa

¹⁸ 01 Maret 2014, I Wayan Tirtayasa, seorang aktivis JALAK Sidakarya ditangkap oleh Polda Bali. Ia dijerat dengan Pasal 336 KUHP ayat (2). 03 Maret 2014, tiga aktivis JALAK Sidakarya menyerahkan diri ke Polda Bali diantar oleh warga Sidakarya sebagai pejuang lingkungan hidup.

penyediaan ruang terbuka hijau paling kurang 40% dari total luasan pulau hasil reklamasi. Keluarnya Perpres di atas berawal dari Surat Bupati Badung No. 523/3193/Diskanlut, pada 26 Desember 2012 kepada Menteri Kelautan dan Perikanan, perihal TOR Reklamasi Pantai Tanjung Benoa dan Pulau Pudent Kabupaten Badung, Bali. Selanjutnya, Gubernur Bali melalui surat tertanggal 23 Desember 2013 kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional menyampaikan fakta kondisi umum pemanfaatan ruang di Kawasan Perairan Teluk Benoa dan sekaligus mengajukan permohonan agar fungsi L3, khususnya pada perairan Teluk Benoa di luar kawasan konservasi Tahura Ngurah Rai ditinjau kembali dan diusulkan sebagai kawasan pemanfaatan umum sehingga kawasan tersebut dapat dilakukan revitalisasi.

Penjelasan pemerintah melalui laman setkab.go.id tentang perubahan Perpres No. 45/2011 pada intinya adalah bahwa “kondisi Kawasan Teluk Benoa sudah tidak memenuhi kriteria sebagai kawasan konservasi perairan, di mana secara faktual telah ada perubahan fisik antara lain jalan tol, jaringan pipa migas, maupun Pelabuhan Internasional Benoa. Selain itu, terjadinya pendangkalan, menjadi salah satu pertimbangan bahwa Kawasan Benoa tersebut tidak lagi tepat untuk dikatakan sebagai kawasan konservasi. Khususnya keberadaan jalan tol layang di atas kawasan pantai, telah mengubah dinamika ekosistem pantai di Kawasan Teluk Benoa, sehingga diperlukan penyesuaian peruntukan ruang” (Fajar, 2014).

Pertimbangan lainnya yaitu bahwa kawasan Teluk Benoa dinilai dapat dikembangkan sebagai kawasan pengembangan kegiatan ekonomi serta sosial budaya dan agama, dengan tetap mempertimbangkan kelestarian fungsi Taman Hutan Raya Ngurah Rai dan pelestarian ekosistem kawasan sekitarnya, termasuk tanaman bakau, serta keberadaan prasarana dan sarana infrastruktur di Kawasan Teluk Benoa. Pertimbangan terakhir adalah bahwa perubahan Perpres Sarbagita itu untuk menyesuaikan dinamika dan perubahan tujuan pembangunan perekonomian nasional, khususnya yang terkait dengan rencana percepatan pembangunan di Bali, yang merupakan bagian

dari rencana Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025 (MP3EI).

Perpres ini mendapat respons dari elemen masyarakat yang menolak; mereka melakukan aksi menolak reklamasi di Tanjung Benoa dan mendesak Presiden membatalkan Perpres No. 51/2014. Aksi yang diikuti ribuan orang itu dilakukan pada pada Jumat (27/06/2014) dengan bentuk parade budaya di Lapangan Renon dan berlanjut ke depan kantor Gubernur. Masyarakat melalui Forum Masyarakat Bali (ForBALI) juga telah mengirim Presiden SBY surat yang mendesak membatalkan Perpres itu. Namun, pemerintahan SBY sampai akhir masa jabatannya tidak merespons tuntutan tersebut. Gerakan Bali Tolak Reklamasi makin masif hingga Presiden Jokowi berkuasa.

E. Suara Masyarakat Adat

Bagi masyarakat Hindu di Bali, alam adalah bagian dari diri mereka sehingga ada filosofi masyarakat Hindu di Bali yang menyamakan alam dengan tubuh manusia. Alam semesta disebut sebagai *buana agung* (alam besar), sedangkan tubuh manusia merupakan *buana alit* (alam kecil). Manusia harusnya memperlakukan alam besar selayaknya memperlakukan alam kecil (tubuh dan jiwa manusia). Manusia merawat tubuh dan jiwanya guna mendapatkan kesehatan dan kebahagiaan, begitu pun alam juga diperlakukan selayaknya tubuh manusia sehingga keseimbangan proses alam dapat berlangsung dengan baik. Selain itu, masyarakat Bali juga menggunakan *buana agung* dan *buana alit* sebagai konsep pembangunan tempat suci. Tempat suci atau pura biasanya dibangun di tempat-tempat yang tinggi seperti gunung atau bukit yang dalam bahasa Bali disebut sebagai *hulu/luan*, sedangkan laut dikatakan sebagai *teben* karena berfungsi sebagai tempat pembersih dan penyucian.

Pandangan dunia ini yang menyebabkan masyarakat Bali, paling tidak 39 desa adat di Bali pada tahun 2016 secara *puputan* (berjuang sampai akhir) dalam aksi besar menolak reklamasi Teluk Benoa pada tanggal 10 Juli 2016 di Lapangan Lagoon, Nusa Dua (Pasopati, 2016). Desa-desa adat yang menolak, antara lain Desa Adat Tanjung Benoa,

Jimbaran, Kelan, Kuta, Bualu, Kedonganan, Kerobokan, Sesetan, Kepaon, Pedungan, Pemogan, Sumerta, Serangan dan desa adat lainnya. Penolakan ini terjadi karena kawasan Teluk Benoa yang akan menjadi tempat reklamasi memiliki 70 kawasan suci umat Hindu. Bagi masyarakat Bali, laut tidak hanya memiliki arti ekologis, tetapi memiliki makna religius karena aktivitas kebudayaan Bali tidak dapat dilepaskan dari keberadaan laut (Priadarsini S. dkk., 2018).

Ketua Pasubayan Bali Tolak Reklamasi Teluk Benoa yang juga merupakan Bendesa Adat Kuta, Wayan Swarsa, menyatakan bahwa penting masyarakat Bali untuk berjuang demi kelestarian Teluk Benoa karena makna yang terkandung di Teluk Benoa tidak hanya berhubungan dengan kelestarian ekologi, tetapi juga keberlanjutan kebudayaan masyarakat Bali khususnya masyarakat di sekitar Teluk Benoa. Kebudayaan masyarakat Bali bersumber dari gunung dan laut. Ketika salah satu dari hal tersebut rusak maka keseimbangan dalam kebudayaan Bali akan terganggu (Setiawan, 2016). Bendesa adat Sumerta, I Wayan Butuantara yang tergabung dalam pasubayan Bali Tolak Reklamasi Teluk Benoa juga menyatakan dukungannya terhadap gerakan-gerakan desa adat untuk menolak reklamasi Teluk Benoa. Hal yang sama juga diungkapkan oleh bendesa adat Kepaon, I Gusti Ketut Wirya. Dalam pasubayan ini selain desa adat-desa adat dari Denpasar dan Badung, juga bergabung bendesa-bendesa adat dari Gianyar dan Karangasem untuk bersama-sama menolak reklamasi Teluk Benoa (Pasupati, 2016).

Wacana penolakan terhadap reklamasi Teluk Benoa tersebut kemudian diperkuat dengan landasan teologis yaitu wacana kawasan suci, yang didasarkan pada *bhisama* (fatwa agama Hindu) yang dikeluarkan oleh Parisada Hindu Bali Indonesia (selanjutnya disebut Parisada) yang merupakan majelis agama Hindu tertinggi di Indonesia. Dalam *bhisama* tersebut dijelaskan bahwa pantai, laut, dan campuhan (pertemuan air sungai dan air laut) diyakini memiliki nilai kesucian. Dalam perkembangannya, titik suci ini bertambah menjadi 70 titik suci setelah ditemukan data dari lapangan yang menyebutkan di kawasan Teluk Benoa terdapat ada 31 pura, 17 *loloan*, 2 sawangan

(*loloan* yang lebih dalam), 19 *munting*, dan 1 *lamun* (kumpulan tanaman laut) (Sihombing, 2016).

Konsep penghormatan terhadap laut berasal dari *Nyegara-Gunung*. *Nyegara Gunung*, yaitu keseimbangan natural spritual yang berorientasi kepada gunung dan lautan, *luan-teben* (atas/hulu dan bawah/hilir), sekala-niskala, suci-tidak suci, *rwa bhineda* (baik dan buruk), dan sebagainya. *Nyegara Gunung* merupakan upacara umat Hindu di Bali yang memiliki makna bahwa laut (*segara*) dan gunung adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ketika laut maupun gunung rusak maka akan merusak keseimbangan dalam kebudayaan Bali. Begitu banyak filosofi hingga implementasi nilai yang dimiliki masyarakat Bali yang berhubungan dengan penghormatan terhadap alam menjadi bentuk identitas kultural mereka (Suriyani, 2015, 15).

Bendesa adat Kedonganan, I Ketut Puja, menyatakan bahwa masyarakat adat adalah benteng terakhir untuk kelestarian Pulau Bali. Untuk memelihara alam di wilayah Teluk Benoa, masyarakat adat Kedonganan secara turun temurun melakukan berbagai macam ritual dan kegiatan fisik untuk menjaga alam di sekitar Teluk Benoa. Ketika reklamasi Teluk Benoa ini dilakukan, secara otomatis kegiatan ritual ini akan hilang dan identitas masyarakat Kedonganan yang berhubungan dengan alam akan berangsur punah (Priadarsini S. dkk., 2018).

Karena suara masyarakat adat ini “tidak didengar” oleh pemerintah daerah maupun pusat, mereka melakukan berbagai kegiatan budaya untuk menarik perhatian masyarakat global. Salah satu bentuk perlawanan yang efektif untuk mengajak masyarakat, khususnya kaum muda, agar sadar dan turut berjuang melawan investor yang ingin menghancurkan Bali adalah melalui konser musik. Dalam konser yang diselenggarakan kerap kali oleh masyarakat adat dan ForBALI mengundang band lokal, seperti Suitcase for Kennedy, Nymphaea, dan yang paling terkenal adalah Superman is Dead (SID) serta penyanyi yang telah memiliki nama di kancah nasional, seperti Iwan Fals (Pramono, 2014). Dalam konser-konser musik tersebut selain dilantunkannya lagu bergenre *rock* yang memacu adrenalin

para penonton, juga disisipi lagu-lagu dengan lirik yang mengkritik pemerintah sekaligus ajakan kepada seluruh pemuda Bali agar menggagalkan rencana reklamasi Teluk Benoa yang sejatinya akan menghancurkan Bali. Lagu yang paling sering dinyanyikan sesuai konser adalah lagu yang berjudul Bali Tolak Reklamasi karya Komang Gumawarma (Saturi, 2014)

Selain itu, puisi-puisi yang cukup provokatif juga dibacakan untuk menumbuhkan semangat perlawanan penonton. Bahkan, pada beberapa konser, penonton diharapkan menandatangani petisi *online* terkait penolakan rencana reklamasi Teluk Benoa sebelum memasuki area konser (Galuh, 2017). Masyarakat adat dan ForBALI juga memanfaatkan teknologi internet dalam memperjuangkan kepentingannya, yaitu dengan menggalang petisi secara online yang dapat diakses pada www.change.org. Petisi tersebut ditujukan kepada pemerintah daerah dan pusat, di mana mereka menuntut agar SK Gubernur Bali bernomor 1727/01-B/HK/2013 tentang Izin Studi Kelayakan Rencana Pemanfaatan, Pengembangan, dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa dan Perpres No. 51/2014 tentang Perubahan atas Perpres No. 45/2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita segera dicabut dan mengembalikan kawasan Teluk Benoa menjadi kawasan konservasi.

Cara lain yang juga dilakukan masyarakat adat dan ForBALI adalah mengirimkan artikel-artikel yang membahas rencana proyek reklamasi ke media cetak. Artikel tersebut pada umumnya berisi muatan penolakan terhadap reklamasi di Teluk Benoa, khususnya di koran *Bali Post*¹⁹. Pemasangan baliho penolakan reklamasi Teluk

¹⁹ ForBALI beserta segenap pendukungnya mendapat porsi sangat besar dalam pemberitaan di *Bali Post*, baik demonstrasi dan kampanye kreatif yang mereka lakukan maupun alasan-alasan mereka menolak reklamasi. Sementara itu, kelompok pendukung sebaliknya, minim pemberitaan dan informasi mengenai kemanfaatan dari revitalisasi Teluk Benoa sangat terbatas dimuat. Oleh karena itu, dukungan yang didapat oleh ForBALI sepertinya dikarenakan ketidak-tahuan publik akan informasi yang diberikan oleh Yayasan Bumi Bali Bagus. Keberpihakan *Bali Post* ini pada dasarnya didasari alasan politis untuk menjatuhkan *image* Gubernur Bali, Mangku Pastika yang tahun 2011 pernah terlibat perseteruan dengan Satria Naradha-Pemilik *Bali Post*.

Benoa, baik atas inisiatif ForBALI maupun pendukungnya termasuk yang disponsori desa-desa adat, banyak dipasang dipinggir-pinggir jalan atau tempat strategis lainnya. Pemasangan baliho biasanya makin marak apabila ada tamu penting kenegaraan maupun pejabat pusat datang ke Bali. Aparat keamanan dan orang tidak dikenal sering kali harus melakukan pencopotan baliho-baliho tersebut sebelum kedatangan mereka (ForBALI, 2017). Seluruh aktivitas kultural yang dilakukan ForBALI dan pendukungnya ini pada dasarnya tidak meningkatkan kekuatan daya tawar mereka, hanya menggaungkan cerita penderitaan yang mereka alami. Bahkan aktivitas kultural ini bisa dikatakan sebagai “pengalihan” dari gerakan politik mereka yang gagal.

Dari pembahasan pada bagian sebelumnya tampak bahwa suara masyarakat adat Bali dalam kasus reklamasi Teluk Benoa yang didasarkan atas argumen kultural-religius dalam menolak reklamasi “kalah” dengan suara dari NGO yang dalam hal ini direpresentasikan ForBALI yang lebih membawa isu global, yaitu lingkungan. Argumen kultural-religius menjadi sangat khas “orang Bali”, “orang Hindu” sehingga dukungan atas suara masyarakat adat menjadi kecil. Bahkan, masyarakat adat mau tidak mau akhirnya “menginduk” pada suara ForBALI, ini membuat fungsi deliberasi menjadi tidak berjalan secara setara. Filosofi orang Bali tentang lingkungan yang dikaitkan dengan pura dan ritual (alam religius) mereka yang juga menjadi identitas kultural mereka tampaknya “tidak mendapat perhatian” dari pemerintah pusat dan daerah karena argumen yang dipakai pemerintah dan para pendukungnya pada dasarnya argumen ekonomis (lapangan kerja and inovasi pariwisata baru) dan lingkungan (revitalisasi)²⁰ yang dirangkai

²⁰ Kelompok yang mendukung reklamasi Teluk Benoa, termasuk Yayasan Bumi Bali Bagus (pembinaanya adalah bangsawan dari Puri Kesiman Denpasar), memiliki beberapa argumen yang sesungguhnya lebih berupa revitalisasi: *Pertama* bahwa kondisi perairan Teluk Benoa berada dalam kondisi kritis. Pendangkalan atau sedimentasi yang terjadi di Teluk Benoa telah mencapai seluas 1100 m² dari total luas perairan, yaitu 1400 m², dapat memusnahkan hutan mangrove karena terhambatnya limpahan air laut yang sangat dibutuhkan oleh hutan ini. Selain itu, kondisi kritis Teluk Benoa juga dilihat dari kehidupan biota laut yang makin

secara legal dengan Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014. Dengan kata lain, masyarakat adat dalam menyuarakan masalahnya tersandung pada wacana yang sangat “lokal” dan bahasa yang lebih filosofis.

Pertarungan wacana di ruang publik secara realitas yang terjadi menggunakan wacana legal formal yang tidak “akrab” di kalangan masyarakat adat. Ruang publik hanya menjadi medan pertarungan NGO dan Pemerintah yang bermain pada wacana legal formal. Di sini bisa dilihat bahwa negara, dalam hal ini pemerintah, masih memandang sebelah mata keberadaan masyarakat adat walau keberadaan mereka telah “diformalkan”, baik oleh pemerintah daerah²¹ maupun pusat²².

Masyarakat adat dalam bersuara selalu membawa identitas kultural mereka karena itu merupakan modal sosial yang bisa dikatakan satu-satunya yang dapat menjadi daya tawar mereka di ranah publik.

berkurang akibat tercemarnya perairan Teluk Benoa oleh limbah atau polutan yang masuk melalui daratan. Mereka memercayai bahwa dengan dilakukannya revitalisasi Teluk Benoa tidak hanya akan mengembalikan kesehatan mangrove, tetapi juga akan mengurangi potensi banjir di kawasan pesisir Teluk Benoa. Pendalaman dan penambahan alur lintasan air sangat diperlukan untuk mencegah banjir karena endapan lumpur dan sampah yang selama ini menyebabkan air tidak mengalir dari lima sub-daerah aliran sungai (DAS) ke Teluk Benoa, terutama pada saat musim penghujan dan ketika air laut pasang. Oleh sebab itu, menurut mereka, reklamasi akan menciptakan tidak hanya satu pulau melainkan beberapa pulau sehingga kanal-kanal dapat melintasi pulau-pulau tersebut agar air dari kelima sub-DAS tersebut mengalir ke laut secara alami dan mengikuti fase pasang surut. Mekanisme aliran air yang melalui kanal seperti ini diadopsi dari sistem perairan masyarakat Bali yang dikenal dengan nama subak (Rena, 2015). Dengan demikian, reklamasi pulau-pulau baru akan menambah aliran-aliran air untuk mengatasi penyumbatan yang terjadi pada DAS sehingga air akan dengan mudah mengalir dari sungai ke laut. Pada gilirannya, mereka berkeyakinan bahwa dengan menerapkan tata kelola air yang sesuai dengan sistem subak, permasalahan banjir dapat diatasi.

²¹ Melalui perda desa pakraman yang disahkan oleh gubernur Bali.

²² Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Akan tetapi, keberadaan suara mereka yang cenderung “unik”, “lokal”, “filosofis”, “partikular”, dan “tradisional” diabaikan dalam pertarungan wacana. Dalam hal ini, gap ketidaksetaraan terlihat dan dalam kehidupan demokrasi sering kali suara masyarakat adat Bali menjadi lemah, bahkan mereka bisa dimasukkan dalam kategori “liyan” dalam konteks regional (tingkat provinsi), apalagi masyarakat adat yang bersuara bukan kelompok mayoritas secara nasional dan bukan juga dari agama mayoritas.

F. Kontestasi Wacana dan Kuasa dalam Demokrasi di Bali: Refleksi Proses Deliberasi

Dengan memandang masyarakat adat Bali sebagai “liyan”, pemerintah tidak memosisikan masyarakat adat sebagai sebuah subjek atau sebagai “pemilik” dari lingkungan yang menjadi inti perdebatan dalam kasus reklamasi Teluk Benoa. Pertarungan reklamasi Teluk Benoa secara nyata saling membawa lingkungan sebagai “barang” yang diperebutkan, tetapi tidak ada yang menyadari bahwa lingkungan itu “dirampas” dari pemiliknya, yaitu masyarakat adat. Terjadinya kasus reklamasi Teluk Benoa di “halaman” desa adat mereka yang seharusnya direspons secara kultural-religius sebagai modal sosial politik dan representasi identitas kultural masyarakat adat Bali, pada akhirnya terdistorsi oleh kekuatan dari luar, yaitu NGO yang membawa isu global “lingkungan” untuk mengkritisi pemerintah, sehingga kasus reklamasi dibawa pada perdebatan dan pertarungan di ranah formal (aturan kebijakan). Masyarakat adat mau tidak mau akhirnya “menginduk” pada suara ForBALI.

Dalam proses deliberasi yang menurut Habermas harus bersifat inklusif (Hardiman, 2009), suara pemilik lingkungan atau masyarakat adat Bali tidak bisa diabaikan. Subjektivitas yang merepresentasikan ke-Bali-an sebagaimana diusung masyarakat adat Bali memberikan hak kepada mereka untuk bersuara sesuai kepentingan mereka, bukan “menginduk” kepada ForBALI sehingga suara ForBali yang lebih lantang. Dalam perdebatan tentang reklamasi Teluk Benoa, masyarakat adat Bali kehilangan kuasanya atas tanah dan penghidupan

mereka karena suara mereka ditenggelamkan oleh argumen kerusakan lingkungan.

Pertanyaannya kemudian bagaimana caranya mengembalikan subjektivitas dan kuasa mereka tersebut? Mungkinkah jalan deliberasi yang dibuka, khususnya antara NGO dan masyarakat adat dapat menyetarakan proses deliberasi yang saat ini tidak seimbang di antara keduanya? Dalam kasus di atas, hak-hak kultural-religius masyarakat adat, misalnya hak beribadah, hak tempat tinggal, hak hidup, tidak diangkat ke ranah perdebatan yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada mereka sebagai warga negara. Jika hal ini bisa dilakukan, perdebatan dengan negara yang diwakilkan oleh pemerintah pusat dan daerah dapat ditandingi oleh gabungan kekuatan masyarakat adat dan NGOs karena perdebatannya tidak lagi tentang kerusakan lingkungan, tetapi “perampasan” hak masyarakat Bali sebagai warga negara.

Referensi

- Anom, I. P., Nugroho, S., & Mahagangga, I.G.A.O. (2016). *Problematika pariwisata Bali, membangun paradigma pariwisata Bali masa depan* [Laporan Hasil Penelitian Hibah Unggulan Udayana]. LPPM Universitas Udayana.
- Ardika, I. W., Parimartha, I. G., & Wirawan, A. A. B. (2013). *Sejarah Bali: Dari prasejarah hingga modern*. Udayana University Press.
- Fajar, J. (2014, 3 Juli). Inilah penjelasan istana tentang perpres reklamasi Teluk Benoa. *Mongabay*. <https://www.mongabay.co.id/2014/07/03/inilah-penjelasan-istana-tentang-perpres-reklamasi-teluk-benoa/>
- ForBALI. (2013, 15 Agustus). Pernyataan sikap. <http://www.forbali.org/wp-content/uploads/2013/09/pernyataan-sikap-I-atas-rekomendasi-DPRD-Bali.pdf>
- ForBALI (2014, 22 Januari). Tolak reklamasi, ForBALI berdemo di istana. <https://www.forbali.org/id/tolak-reklamasi-forbali-berdemonstrasi-di-istana/>
- ForBALI. (2017, 10 Februari). Baliho-baliho tolak reklamasi Teluk Benoa dirusak, desa adat langsung bangkit melawan. <https://www.forbali.org/id/baliho-baliho-tolak-reklamasi-teluk-benoa-dirusak-desa-adat-langsung-bangkit-melawan/>

- Galuh, I. G. A. A. K. (2017). *Media sosial dan demokrasi: Transformasi aktivitas media sosial ke gerakan nyata Bali tolak reklamasi*. Polgov.
- Hardiman, B. F. (2009). *Demokrasi deliberatif: Menimbang 'negara hukum' dan 'ruang publik' dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius.
- Langgar bhisama kesucian pura. (2013, 24 September). *Direktorat Jenderal Tata Ruang*. <https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/622>
- Melihat lingkungan Bali sebagai medan pertarungan ruang, seperti apa?. (2019, 19 Mei). *Nyegara Gunung*. <https://nyegaragunung.net/id/melihat-lingkungan-bali-sebagai-medan-pertarungan-ruang-seperti-apa/>
- Nordholt, H. S. (2010). *Bali, benteng terbuka 1995–2005: Otonomi daerah, demokrasi electoral, dan identitas-indentitas defensif* (A. B. Prasetyo, Penerj.). Pustaka Larasan.
- Pasopati, G. (2016, 11 Juli). Siap perang puputan, ratusan ribu orang tolak reklamasi Bali. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160711012736-20-143962/siap-perang-puputan-ratusan-ribu-orang-tolak-reklamasi-bali>
- Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41166/perpres-no-45-tahun-2011>
- Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41367/perpres-no-122-tahun-2012>
- Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41541/perpres-no-51-tahun-2014>
- Picard, M. (1996). *Bali: Cultural tourism and touristic culture*. Archipelago Press.
- Picard, M. (2006). *Bali: Pariwisata budaya dan budaya pariwisata* (terj.). KPG (Kepustakaan Populer Gramedia) bekerja sama dengan Forum Jakarta-Paris dan Ecole française d'Extreme-Orient.
- Picard, M. (2020). *Kebalian: Kontruksi dialogis identitas kebalian*. KPG bekerja sama dengan Ecole française d'Extreme-Orient.
- Pramono, R. (2014, 30 September). Sejumlah musisi gelar konser Bali Tolak Reklamasi. *Liputan6.com*. <https://www.liputan6.com/showbiz/read/2112447/sejumlah-musisi-gelar-konser-bali-tolak-reklamasi>

- Priadarsini S, N. W. R., Dewi, P. R. K., & Parameswari, A. A. A. I. (2018). Gerakan tolak proyek reklamasi Teluk Benoa sebagai penguatan identitas kultural masyarakat Bali. *Jurnal Kajian Bali*, 8(2), 159–176. Doi: 10.24843/JKB.2018.v08.i02.p10
- Raharjo, S., & Munandar, A. A. (1998). Dampak pariwisata terhadap kebudayaan Bali. Dalam S. Zuhdi (Ed.), *Sejarah kebudayaan Bali: Kajian pengembangan dan dampak pariwisata*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Rena, I. P. D. B. (2015). *Civil society dalam dinamika pro-kontra rencana reklamasi Teluk Benoa* [Disertasi]. Universitas Airlangga.
- Saturi, S. (2014, 1 Oktober). Konser Svara Bumi, tolak reklamasi Teluk Benoa. Ada SID, Navicula, sampai Iwan Fals. *Mongabay*. <https://www.mongabay.co.id/2014/10/01/foto-konser-svara-bumi-tolak-reklamasi-teluk-benoa-ada-sid-navicula-sampai-iwan-fals/>
- Sebagian Pulau Pudut di Teluk Benoa terendam: Melihat lokasi sekitar proyek reklamasi. (2016, 15 Agustus). *RMOL.ID*. <https://rmol.id/read/2016/08/15/257017/sebagian-pulau-pudut-di-teluk-benoa-terendam>
- Sendra, I. M. (2016). Paradigma kepariwisataan Bali Tahun 1930-an: Studi genealogi kepariwisataan budaya. *Jurnal Kajian Bali (Journal of Bali Studies)*, 6(2), 97–124.
- Setiawan, B. (2016, 10 Juli). Tolak reklamasi Teluk Benoa, ini kata sesepuh desa adat Bali. *Tempo.co*. <https://nasional.tempo.co/read/786598/tolak-reklamasi-teluk-benoa-ini-kata-sesepuh-desa-adat-bali>
- Sihombing, D. (2016). Titik suci dan reklamasi: Argumen atas penolakan proyek Teluk Benoa. *Whiteboard Journal*. <https://www.whiteboardjournal.com/column/column/titik-suci-dan-reklamasi/>
- Suriyani, L. D. (2015, 2 Februari). Puisi Jerinx semangati massa tolak reklamasi Benoa. *Mongabay*. <https://www.mongabay.co.id/2015/02/02/puisi-jerinx-semangati-massa-tolak-reklamasi-benoa/>
- Suryanto, I. (Ed). (2014, 18 Juni). Pro dan kontra reklamasi gelar unjuk rasa di Renon. *Tribun-Bali*. <https://bali.tribunnews.com/2014/06/18/pro-dan-kontra-reklamasi-gelar-unjuk-rasa-di-renon>
- Tanto, T. A., Putra, A., Husrin, Semeidi., & Pranowo, W. S. (2018). *Reklamasi di perairan Teluk Benoa Bali: Aspek fisik perairan, ekosistem, dan potensi kerentanan pesisir*. AMAFRAD Press.
- Warsilah, H. (2021). *Kearifan lokal dan gerakan tolak reklamasi Teluk Benoa*. LIPI Press.

- Wijaya, N. (2015). “Lintas budaya global lokal di Bali dalam perspektif sejarah”. Dalam A. A. A. D. Girindrawardani & S. Trisila (Ed.), *Membuka jalan keilmuan, Kusumanjali 80 tahun Prof. Dr. Anak Agung Gde Putra Agung*. Pustaka Larasan.
- Winata, N. (2020, 28 Februari). Bali jangan cengeng. *Balipost*. <https://www.balipost.com/news/2020/02/28/106741/Bali-Jangan-Cengeng.html>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

BAB IV

Kontroversi Toleransi dan Keadilan dalam Diskursus Keistimewaan Yogyakarta

Muhammad Nur Prabowo Setyabudi

A. Pengantar

Tulisan ini ingin membahas polemik keistimewaan yang masih berlangsung sebagai sebuah diskursus politik praktis paling ekstensif di Yogyakarta pascareformasi. Penulis berasumsi bahwa perdebatan soal keistimewaan ini merupakan contoh konkret dari wacana dan praktik diskursif dalam percaturan politik lokal, serta merupakan eksamplifikasi dari apa yang oleh Jurgen Habermas dikonsepsikan sebagai diskursus praktis-politis dalam sebuah masyarakat yang plural.

Kompleksitas wacana yang bergulir di ruang publik melalui beberapa fase itu merentang pada berbagai aspek penting yang dikategorikan Habermas ke dalam: pertama, diskursus *etis politis*, menyangkut kekuasaan politik dan berbagai orientasi nilai dalam akomodasinya dalam masyarakat politis, dalam hal ini terkait pengisian jabatan pemimpin daerah; kedua, diskursus *pragmatis*, yang menyangkut persoalan-persoalan teknis dan manajemen profesional yang tidak berorientasi nilai, dalam hal ini terkait tata ruang, tata kebudayaan, dan kelembagaan; dan ketiga, diskursus *moral*, yakni hal-hal yang bersinggungan dengan persoalan nilai-nilai moral uni-

M. N. P. Setyabudi
Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: mnurpsb@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional
Setyabudi, M. N. P. (2023). Kontroversi toleransi dan keadilan dalam diskursus keistimewaan Yogyakarta. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (73–100). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c583 E-ISBN: 978-623-8052-92-9



versal, menyangkut toleransi hingga keadilan. Selain itu, wacana ini juga melibatkan beragam pihak, mulai dari rakyat kecil hingga elite kekuasaan (Hardiman, 2009, 114).

Pembahasan ini terdiri dari tiga bagian yang saling terkait. Bagian pertama tentang demokrasi dalam konteks wilayah otonomi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY); bagian kedua mendeskripsikan seputar polemik Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY; dan bagian ketiga berisi refleksi dan tinjauan terhadap diskursivitas UUK DIY dari perspektif toleransi dan keadilan.

B. Demokrasi dalam Konteks Keistimewaan di DIY

Jika menengok sekilas ke belakang, perjalanan demokratisasi di Yogyakarta pada praktiknya sedang tumbuh dan berkembang seiring dengan perubahan tata pemerintahan Kerajaan Mataram Islam Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sistem yang pada mulanya monarki absolut (yang dipertahankan dari Sultan Hamengkubuwono I hingga VIII) telah mulai ditransformasikan menuju ke arah demokratisasi dengan semboyan “takhta untuk rakyat” (dimulai sejak Sultan Hamengkubuwono IX hingga Hamengkubuwono X), walau masih dalam tahap perpaduan antara aristokrasi-demokrasi, artinya demokrasi yang masih banyak dipengaruhi oleh segelintir elite bangsawan dan aristokrasi. Muncul pula keyakinan pola Yogyakarta sebagai sistem monarki konstitusional. Proses demokratisasi di Yogyakarta merupakan bagian dari dinamika politik lokal yang menjadi menarik karena bersinggungan dengan esensi monarki dan demokrasi (lihat Wahyukismoyo, 2004).

Kiranya tidak ada isu politik paling hangat pada dekade ini dalam dinamika politik lokal di Yogyakarta pascareformasi, kecuali mengenai panasnya diskusi status keistimewaan di Yogyakarta. Persoalan keistimewaan DIY telah menjadi perdebatan yang bergulir di masyarakat yang melibatkan banyak kalangan, terutama sejak gelombang otonomi berhembus dari pusat ke daerah, termasuk di DIY. Sejak tahun 2000-an, isu tentang nasib dan masa depan warga Daerah Istimewa Yogyakarta kembali mengemuka karena selama ini (sejak se-

belum disahkan UUK DIY 2012) tidak ada aturan yang jelas mengenai keistimewaan Yogyakarta. Terjadilah diskursus keistimewaan Yogyakarta yang alot dan panjang. Muncul beragam persepsi tentang status keistimewaan yang akan menentukan dinamika politik dan budaya di Yogyakarta ke depan (lihat Hadiwijoyo, 2009). Diskursus yang muncul dan mendapat respons luas mulai dari keunikan DIY, filosofi, moralitas, hingga praktik politik pemerintahan dan kebutuhan-kebutuhan pragmatis, serta puluhan publikasi khusus dalam bentuk buku dan jurnal tentang demokratisasi versus keistimewaan Yogyakarta selama rentang dua dekade terakhir (Darmawan, 2010; Hariadi & Kristanto, 2011; Sukri, 2002; Rozaki & Hariyanto, 2003).

Dalam konteks diskursus dan penetapan keistimewaan itu, terutama menyangkut suksesi kepemimpinan dan pengisian jabatan kepala daerah, aspirasi masyarakat Yogyakarta seolah telah terbelah menjadi aspirasi “pro demokrasi” yang menekankan prosedur demokrasi yang *fair*, mekanisme kepemimpinan yang terbuka, serta aspirasi “pro keistimewaan” yang menaruh kepercayaan sepenuhnya tentang kepemimpinan dan pemerintahan kepada elite penguasa lokal; kalau pun *toh* demokrasi, adalah yang berbasis budaya atau “demokrasi yang berbudaya”, dalam arti menghargai aspek sosio-kultur aristokrasi, di satu sisi, dan aspirasi demokrasi, di sisi lain. Pandangan yang pertama cenderung demokrasi-liberalistik; sementara yang kedua didukung dengan semangat semi-demokrasi yang komunalistik dan “puas” dengan tatanan yang ada, tetapi juga kritis terhadap penegakan nilai-nilai adat dan tradisi komunal Yogyakarta sendiri. Dengan demikian, di satu sisi, ada arus demokratisasi yang cukup deras dan didukung secara akademik, tetapi di sisi lain warga masyarakat Yogyakarta masih memiliki budaya patron-klien dan *trust* yang tinggi kepada seorang raja yang mencerminkan masyarakat yang komunal (lihat Rozaki & Hariyanto, 2003; Wahyukismoyo, 2004).

Setelah diskursus berlangsung selama 10 tahun, akhirnya status keistimewaan Yogyakarta dipertegas oleh UU Keistimewaan DIY yang dikeluarkan tahun 2012. Implementasi dari keistimewaan Yogyakarta yang sudah diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan tersebut

juga memberikan implikasi kepada praktik demokrasi untuk menuju demokrasi yang substansial. UU ini merupakan bentuk otonomi asimetris yang ingin menegaskan bahwa Yogyakarta merupakan daerah yang istimewa sehingga diberi kebebasan dalam memberlakukan tata pemerintahan yang mandiri, serta pengelolaan aspek-aspek lain di luar aspek politik terkait kepala daerah. Keistimewaan tersebut mengatur lima pilar masalah: soal kepemimpinan (pengisian jabatan Kepala Daerah DIY), pelembagaan pemerintah daerah, kebudayaan, tata ruang, dan pertanahan.

Saat tulisan ini dibuat, masyarakat Yogyakarta sedang meramalkan peringatan satu dasawarsa UU Keistimewaan DIY. Setelah penetapan UU Keistimewaan DIY tahun 2012, diskursus keistimewaan masih terjadi karena keistimewaan menyisakan ambiguitas dan harapan. Wacana keistimewaan juga makin menarik karena perdebatannya bukan utamanya terletak pada prosedur formal keistimewaan, melainkan substansi keistimewaan. Ada yang memaknai status keistimewaan secara statis, ada juga yang memberi arti yang dinamis. Ada yang optimistis, ada yang skeptis, dan pesimistis. Ada yang mencoba melakukan konstruksi sejarah, ada pula yang mencoba mendekonstruksi. Keistimewaan menjadi politik atas “apa yang diingat” dan “apa yang dilupakan” dari substansi keistimewaan itu sendiri (Handoko dkk., 2015; Huda, 2013), problem substansial terkait penghormatan terhadap minoritas keagamaan (Ahnaf & HS, 2017), polemik tentang status kepemilikan tanah di Yogyakarta (Kurniadi, 2019), hingga persoalan pentingnya aspek pengawasan pengelolaan dana keistimewaan (Aziz, 2018).

Dengan demikian, dinamika tentang status keistimewaan merupakan bagian dari pasang surut demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sejak status keistimewaan Yogyakarta ramai diperbincangkan, istilah demokrasi seakan menjadi lebih sensitif bagi masyarakat Yogyakarta. Diskursus keistimewaan Yogyakarta menciptakan ambiguitas persepsi tentang praktik dan arah berjalannya demokrasi itu sendiri.

C. Diskursus Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam perspektif demokrasi deliberatif Habermas, jangkauan diskursus keistimewaan tersebut telah meluas bukan hanya pada persoalan persoalan etis-politis, melainkan juga pada persoalan pragmatis dan persoalan moral yang substantif. Bagian kedua ini melihat diskursus keistimewaan di dalam ketiga dimensi diskursivitas tersebut.

1. Dimensi Etis-Politis Menyangkut Kekuasaan Politik, Mekanisme Penentuan, hingga Kepemimpinan Perempuan

Persoalan krusial dalam demokrasi adalah siapa yang harus memimpin dan dengan cara apa pemimpin ditentukan (Wolff, 2013). Sedari awal, hal paling krusial yang diperbincangkan dalam diskursus demokrasi versus keistimewaan juga adalah tentang penentuan jabatan pemimpin daerah. Pembicaraan yang muncul terkait kepemimpinan adalah menyoal dualisme yang selama ini ada terkait kepemimpinan politik, di mana DIY dipimpin raja sekaligus gubernur. Masalah tersebut membelah masyarakat Yogyakarta ke dalam dua persepsi tentang pemimpin politik dan pandangan prosedural yang berbeda dalam soal menentukan pemimpin daerah: pandangan tradisional yang mengusung mekanisme penetapan dan dualisme kekuasaan serta pandangan modern yang mengusung mekanisme pemilihan gubernur dan monisme kekuasaan. Selain itu, seperti telah disinggung di atas, dipersoalkan pula tentang keabsahan status raja atau pemimpin politik dari kalangan perempuan.

a. Ragam pandangan etis dan politis terkait kepemimpinan lokal

Dalam konteks diskursus keistimewaan DIY, terdapat beberapa perspektif terkait mekanisme penentuan pemimpin politik yang bisa dikategorisasikan menjadi pandangan bercorak tradisional atau komunitarian dan pandangan modern atau individual.

Pertama, *pandangan tradisional tentang kepemimpinan Raja-Gubernur*. Pandangan yang didukung sebagian besar warga Yogyakarta ini mencerminkan pandangan konservatif dan tradisional yang ingin

mempertahankan politik *status quo* kekuasaan, juga didukung para aristokrat bangsawan darah biru yang dekat dengan kekuasaan. Secara kuantitas, jumlah mereka adalah mayoritas. Pandangan tradisional ini melihat bahwa demokrasi bukan semata-mata soal prosedur atau mekanisme demokrasi, tetapi juga menyangkut komitmen etis terhadap nilai-nilai komunal yang selama ini dipertahankan. Ada beragam ekspresi berdemokrasi (demokrasi plural), serta menentukan pemimpin melalui musyawarah dan penetapan merupakan bagian dari mekanisme yang cukup demokratis yang menjadi ciri dari keistimewaan DIY. Dari sisi keamanan, kenyamanan, dan tatanan sosial, bagi mereka Yogyakarta secara substansial sudah demokratis, meski secara prosedural tidak memuaskan semua pihak.

Justifikasi bagi sebuah kepemimpinan bukanlah sekadar prosedur pemilihan. Terpilihnya pemimpin dengan pemilihan langsung oleh rakyat juga tidak menjamin dihasilkannya pemimpin yang amanah. Oleh karena itu, pandangan konservatif lebih menempatkan persoalan kepemimpinan dalam pakem-pakem tradisional yang didasari legitimasi kultural mengenai hubungan kawula-gusti yang basis rasionalitasnya adalah nilai-nilai lama, yakni tradisionalisme Jawa (Rozaki & Hariyanto, 2003, 1)

Efendi (2018), yang merekam proses-proses gerakan sosial warga Yogyakarta dalam mendukung status keistimewaan sejak 2003 hingga 2012, menyatakan bahwa gerakan masyarakat Yogyakarta dalam mendukung keistimewaan merupakan bentuk lokalisasi demokrasi dan sekaligus penentangan masyarakat Yogyakarta terhadap demokrasi liberal (*liberal democracy*), yang selama ini (pemilihan kepala daerah langsung) hanya menghasilkan kondisi yang buruk dengan pemimpin-pemimpin politik yang korup serta dominasi elite-elite penguasa yang tidak jujur. Aspirasi warga Yogyakarta lebih dominan menginginkan penentuan pemimpin yang efektif dan efisien dengan menunjuk pribadi raja yang selama ini mereka percayai. Ia menuliskan betapa besarnya dukungan dari elemen bawah terhadap rajanya, yang secara sukarela menggabungkan diri melalui asosiasi-asosiasi

warga dan perangkat desa untuk mendukung eksistensi Sri Sultan Hamengkubuwono X (Efendi, 2018).

Mereka menyuarakan aspirasi mereka melalui cara-cara yang demokratis dan menunjukkan aksi-aksi yang mengundang simpati mengatasnamakan rakyat Ngayogyakarta Hadiningrat, seperti menggelar Pisowanan Kawulo Mataram, menggelar Sidang Rakyat Jilid 1 dan 2 (Maklumat Rakyat), pernyataan sikap, *rembug kawula*, melalui publikasi di media, maupun penyampaian aspirasi langsung kepada DPR RI (lihat Darmawan, 2010, 164–177). Alasan pertama mereka mendukung sepenuhnya otoritas Keraton sebagai pemimpin mereka adalah sebagai balas budi karena banyak warga, terutama di daerah Kulon Progo, yang selama ini menerima keuntungan dari penggunaan tanah-tanah adat di sana tanpa dipungut biaya. Alasan kedua karena alasan historis, di mana Yogyakarta merupakan daerah yang telah memiliki tradisi kepemimpinan sendiri sejak masa kolonial. Alasan ketiga, mereka mendukung otoritas Keraton demi stabilitas sosial, politik, maupun ekonomi karena mereka tidak ingin gaduh dengan praktik pilkada. Mereka khawatir jika status keistimewaan hilang, mereka akan masuk dalam kondisi “tanpa perlindungan dan pengayoman” dari penguasa yang mengayomi rakyat kecil. Mereka tidak hanya membutuhkan “pemimpin”, tetapi juga “pengayom” yang melindungi. Mereka selama ini cukup nyaman dengan kondisi yang ada (Darmawan, 2010, 179–182).

Dengan demikian, bagi pendukung keistimewaan, isi keistimewaan adalah aktualisasi atau pengejawantahan akar budaya dan tata nilai Yogya itu sendiri. Dalam koridor UU itulah keistimewaan Yogyakarta diaktualisasikan. Status dan tata pemerintahan yang bersifat istimewa yang ada di Yogyakarta ini tidak harus dimaknai anti demokrasi (Wahyukismoyo, 2004, ix).

Berdasarkan wawancara dengan beberapa elite di Yogyakarta, tampak bahwa mayoritas masyarakat memang berparadigma tradisional daripada kelompok modern. Mereka masih memiliki cara pandang yang sangat *takdzim* pada otoritas raja. Dalam budaya yang sangat tradisional tersebut, tak heran jika ketaatan kepada raja sangat dalam,

terlebih selama ini banyak warga yang menggantungkan hidupnya pada fasilitas dari Keraton. Tak heran apabila mereka mendukung rajanya sebagai pemimpin politik sekaligus pemimpin adat yang disegani. Praktik dualisme kepemimpinan yang diakui secara legal seperti ini kiranya merupakan satu-satunya yang ada di Indonesia. Menurut mereka, keputusan menetapkan sendiri pemimpin merupakan hak komunal warga Yogyakarta yang harus diakui dalam sistem demokrasi (non-liberal). Pengamat politik lainnya berpendapat, praktik yang demikian memiliki legitimasi yang cukup kuat dalam demokrasi yang sebenarnya tidak berwajah tunggal, alih-alih ala Barat yang dipaksakan, tetapi berwajah demokrasi yang plural dan asimetris.

Kedua, *pandangan modern tentang pemisahan Raja-Gubernur*. Pandangan yang menginginkan reformasi pembaruan di Yogyakarta ini umumnya berasal dari kalangan elemen masyarakat sipil dan NGO. Pandangan ini merepresentasikan kelompok yang kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Mereka juga yang selama ini tidak puas dengan kebijakan pemerintah, bahwa kebijakan yang selama ini diambil tidak sesuai dengan aspirasi publik. Dalam perwujudannya, ekspresi kritisme ini dilakukan dalam bentuk mendorong demokratisasi yang terbuka. Mereka memproduksi wacana melalui dialog, menggalang solidaritas, seminar, serta kajian-kajian terbuka maupun tertutup. Secara kuantitas, jumlah mereka adalah minoritas. Namun, banyak di antara mereka yang meyakini bahwa kelompok yang sesungguhnya tidak setuju dengan agenda keistimewaan sebetulnya banyak, hanya saja tidak menampakkan diri dan sembunyi di akar rumput, atau, hanya dipendam dalam benak semata.

Dalam pandangan kelompok ini, mendapatkan pemimpin yang baru melalui pemilihan merupakan wujud penjaminan hak politik individu dan kesetaraan setiap warga dalam proses politik, di samping menciptakan tatanan yang baru yang lebih baik. Mereka menekankan pada hubungan kesetaraan antara masyarakat dan elitnya. Dalam arti, kekuasaan seseorang pemimpin disandarkan pada hubungan kontraktual yang senantiasa mengalami proses pembaruan. Dalam hal pertanahan, mereka juga menuntut *land reform* untuk *sultan ground* bagi kepentingan masyarakat (Rozaki & Hariyanto, 2003, 42).

Menurut mereka, otonomi berbasis provinsi dalam konteks Yogyakarta, terlebih dengan model penentuan pejabat gubernur dan wakil gubernur yang tidak berbasis pada partisipasi masyarakat, memiliki kecenderungan memperlemah kontrol, akses, dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Praktik politik tersebut akan memberikan lahan subur bagi tumbuhnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada akhirnya menciptakan *bad governance* daripada *good governance* (Rozaki & Hariyanto, 2003, 6).

Meski tidak *mainstream*, sebenarnya ada pandangan ketiga yang mencoba melampaui pandangan komunitarian dan liberal. Di antara warga ada pula sebagian yang mencoba untuk bersikap bijak dalam merespons politik Yogyakarta, khususnya terkait masalah keistimewaan. Mereka mewacanakan “demokrasi yang berbudaya”, yang mencerminkan kemungkinan demokrasi yang tumbuh dalam konteks sosiokultural khas Daerah Istimewa Yogyakarta. Mereka menjembatani antara kepentingan aristokrasi dan kepentingan demokrasi liberal. Pandangan ini mencoba untuk menawarkan alternatif jalan tengah.

Dalam sebuah wawancara dengan anggota DPD yang mewakili ormas besar di DIY, yang bersangkutan mengatakan bahwa ada alternatif-alternatif kepemimpinan yang dapat ditawarkan. Akan tetapi, opsi jalan tengah ini tidak disepakati, misalnya beberapa tawaran untuk mengakhiri dualisme kepemimpinan politik di Yogyakarta, yaitu menggelar kombinasi pemilihan (di internal Keraton) dan penetapan (oleh DPRD), atau, dengan membentuk lembaga yang memungkinkan Sultan menjadi pemimpin, bukan sebagai pemimpin politik atau adat. Selama ini, reputasi Sultan sebagai seorang raja yang diteladani sikap dan kebijakannya seolah dikooptasi oleh kepentingan-kepentingan elite kekuasaan politik modern sehingga legitimasi moral kekuasaan tradisionalnya tereduksi (Hadiwijoyo, 2009, 206).

b. Toleransi politik tentang kepemimpinan perempuan di masa depan

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa adanya *status quo* kekuasaan menunjukkan bahwa publik masyarakat Yogyakarta masih

percaya kepada otoritas tradisional dan menginginkan keistimewaan. Setelah melalui upaya yang panjang, DPR akhirnya mengesahkan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta. Undang-Undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012 disahkan DPR tertanggal 31 Agustus 2012.

Dengan sudah disahkannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY, dapat dikatakan bahwa dalam kontestasi diskursus babak awal ini menghasilkan konsensus tentang dualisme kepemimpinan Raja sekaligus Gubernur karena UUK tersebut mengamanatkan bahwa Raja Keraton Ngayogyakarta sekaligus merupakan pejabat Gubernur DIY. Keistimewaan, yang dulu melibatkan gerakan ribuan warga Yogyakarta dalam memperebutkan identitas tersebut, di mana pandangan mata seluruh warga Yogyakarta tertuju pada pemerintah pusat (DPR dan pemerintahan SBY), pada akhirnya dimenangkan oleh mayoritas masyarakat DIY dengan dikeluarkannya UUK DIY tahun 2012 yang menetapkan Sultan sekaligus Gubernur. Konsensus model kepemimpinan politik sekaligus pemimpin budaya ini meneguhkan bentuk lama dari “Demokrasi ala Yogyakarta”, atau “Monarki Demokratis”, yang hendak mengharmonisasikan antara nilai-nilai budaya lokal dan demokrasi Barat, dan perpaduan antara aristokrasi dan demokrasi (Harsono, 2002; Tolo, 2013).

Namun, kini pandangan mata tersebut seolah beralih pada internal Keraton Ngayogyakarta. Persoalan kepemimpinan politik lokal menjadi apa yang dalam catatan Kompas disebut “Api dalam Sekam...” (Suradji, 2018). Tak sedikit mereka yang mempertanyakan, keistimewaan tersebut sesungguhnya untuk siapa dan bagaimana masa depan kepemimpinan politik di Yogyakarta.

Melalui UU Keistimewaan, dualisme kepemimpinan politik dipertahankan dan jabatan Gubernur serta Wakil Gubernur ditetapkan dan diisi oleh Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Raja Pakualaman. Sejak itu, dinamika politik mengenai kepemimpinan seolah tidak lagi berpusat dalam isu keistimewaan tentang pengisian jabatan Gubernur, tetapi tentang suksesi kerajaan Keraton

Ngayogyakarta karena telah beralih kepada isu siapa yang akan menjadi Sultan dan sekaligus nantinya akan menjadi Gubernur.

Setelah disahkannya UU Keistimewaan yang memberi kepastian bahwa eksistensi dualisme kepemimpinan otoritas adat dan politik dapat dipertahankan, isu dualisme dan monisme kekuasaan bergeser kepada persoalan etis tentang gender. Persoalan kepala daerah tidak juga terselesaikan karena keputusan tersebut masih menyisakan persoalan kultural *bias gender* di internal Keraton dan di masyarakat.

Pasalnya, sang penerus Raja yang akan menjadi Hamengkubawana adalah seorang perempuan (diambil dari anak keturunan tertua Hamengkubuwono X). Menggunakan alasan adat *paugeran*, sebagian elite penguasa Keraton menolak apabila Raja nantinya dari kalangan perempuan. Bagi mereka, kelompok yang berpandangan ultrakonservatif, kepemimpinan oleh perempuan tidak dapat diterima dan dibenarkan secara mitologis dan secara hukum adat. Mengingat selama ini, Yogyakarta sangat kental dengan nilai-nilai tradisi leluhur yang dipertahankan, maka menurut mereka, di samping aturan-aturan positif dan legal, ada aturan-aturan adat yang tidak boleh dinafikan.

Secara adat, kepemimpinan oleh seorang perempuan belum pernah terjadi dalam tradisi kekuasaan sejak era Mataram Islam sampai kepemimpinan Sri Sultan Hemengkubuwono. Kepemimpinan oleh seorang perempuan akan melanggar *paugeran* Keraton yang selama ini diyakini sebagai *ancer-ancer* atau batas-batas tradisi yang “tidak dapat ditoleransi”. Penolakan ini pun didukung aristokrat dari kerabat-kerabat Keraton, khususnya adik-adik Sultan.

Tak lama setelah disahkannya Undang-Undang Keistimewaan, dalam rangka memuluskan suksesi kepemimpinan perempuan, Sultan mengajukan *judicial review* atas materi Undang-Undang Keistimewaan yang menjadi perdebatan dalam penjabaran perda keistimewaan. Ia menuntut penghapusan Pasal 18 ayat (1) huruf m yang menyatakan: “Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat, yaitu (m) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.”

Pasal ini seolah dapat ditafsirkan dan diterjemahkan bahwa Gubernur *haruslah* seorang laki-laki. Permintaan tersebut kemudian dikabulkan oleh MK, dan putusan MK memperkuat peluang perempuan menjadi penentu masa depan politik Yogyakarta (Idhom, 2017a).

Merujuk kembali pada catatan *Kompas*, di tengah perdebatan kepemimpinan perempuan, di tengah agenda pembentukan perda keistimewaan, Sultan mengeluarkan Sabda Tama pada 6 Maret 2015, disusul juga dengan Sabda Raja pada 30 April 2015. Sabda ini semacam “dekrit” raja sebagai respons atas kegaduhan internal Keraton terkait suksesi kepemimpinan, yang isinya, di samping menentukan gelar baru kerajaan, penunjukan putra mahkota calon raja, juga bahwa penentuan Raja merupakan otoritas di tangan Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai Raja. Seolah-olah, Sultan ingin menarik wacana kepemimpinan Keraton dari ruang-ruang publik, Sultan menegaskan bahwa persoalan itu merupakan persoalan internal dan sepenuhnya berada di tangan Raja yang harus dipatuhi secara mutlak (Tim Harian Kompas, 2021).

Pada saat yang lain, Sultan menggunakan argumen-argumen demokratis untuk mendukung anaknya (Gusti Pembayun) menjadi Raja yang sepertinya dilakukan untuk menghancurkan tembok budaya patriarkis di Yogyakarta. Ini barangkali merupakan praktik demokratis soal kesetaraan gender yang ingin ditunjukkan Sri Sultan Hamengkubuwono X, bahwa hari ini tuntutan serta nilai-nilai budaya sudah berubah dan kita hidup di zaman yang tidak seperti dahulu lagi sehingga *paugeran* adat Keraton sangat mungkin menyesuaikan diri secara kontekstual terhadap tuntutan zaman. Secara ideal, kepemimpinan lebih ditentukan oleh kapabilitas, integritas, dan kecakapan daripada oleh jenis kelamin. Keseluruhan fenomena ini sekaligus menunjukkan karakter “ambigu” budaya Jawa, sebagaimana dinyatakan Handoko, di mana ada sisi-sisi otoritarian dan demokrasi yang kabur batas-batasnya, baik dalam budaya masyarakat maupun cerminan sikap pemimpinnya (Handoko dkk., 2015).

Persoalan suksesi takhta kerajaan yang sejatinya adalah persoalan “internal”, yang hanya menjadi kemelut di kalangan internal elite

kekuasaan, sudah meluas hingga menjadi pembicaraan di ruang-ruang publik. Dalam setiap perjumpaan di ruang-ruang publik bersama warga, perbincangan selalu tak lepas dari isu raja perempuan penerus takhta di Yogyakarta. Atas nama kebebasan hak politik dan kepatuhan tradisional, sebagian mereka dapat menerima; namun bersamaan dengan itu, dengan mengatasnamakan peraturan adat dan preseden sejarah, sebagian lain tidak menerima.

Hampir dapat dipastikan bahwa masa depan kepemimpinan tradisional dan politik di Yogyakarta ada di tangan sosok perempuan. Sebagian bisa toleran terhadap kepemimpinan politik, bahkan mendukung; sebagian lain, tidak bisa menerima dengan alasan etis tertentu. Namun, sebagian masyarakat yang kritis cenderung skeptis dan tidak menganggap penting persoalan internal tersebut, sebab mereka tidak lagi menitikberatkan pada bagaimana *prosedur* dan “siapa yang memimpin?”, tetapi pada *substansi* “apa program yang sudah diperbuat oleh pemimpin?” untuk menyelesaikan warisan persoalan-persoalan lama yang tak kunjung diperbaiki. Bagi mereka, kepemimpinan dan budaya politik yang mempertahankan *status quo* dan tidak lepas dari bayang-bayang aristokrat lama tidak akan memberikan harapan perubahan yang signifikan. Persoalan suksesi tersebut lebih merupakan persoalan internal daripada menjadi urusan publik.

2. Dimensi Pragmatis Terkait Tata Ruang, Pertanahan, hingga Kebudayaan

Selain menyoal mekanisme kepemimpinan politik dan kelembagaannya, empat pilar keistimewaan yang lain lebih terkait dengan persoalan-persoalan pragmatis mengenai tata pertanahan, tata ruang, dan tata kebudayaan. Persoalan tata ruang dan pertanahan di DIY telah menjadi perbincangan hangat di antara dua, pandangan modern (pandangan kritis) yang menginginkan keterbukaan akses akan tanah dan pengelolaan atas tanah secara individual dengan pembatasan hak milik atas tanah dengan pandangan tradisional (pandangan tradisional-feodal) yang mempertahankan pengelolaan atas tanah secara adat dan komunal.

Salah satu permasalahan kontroversial yang disoroti pada tahun 2021 sebagai dampak dari tata ruang, yaitu munculnya kasus somasi warga terhadap Sri Sultan Hamengkubuwono X, adalah penerbitan Peraturan Gubernur No. 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka. Dalam aturan ini, ada beberapa tempat yang dianggap sebagai lokasi strategis bagi pariwisata di mana warga tidak diperkenankan untuk menyampaikan pendapat di muka umum, seperti melakukan demonstrasi di tempat tersebut. Tragisnya, kantor DPRD DIY yang notabene merupakan kantor bagi perwakilan rakyat di daerah, di mana seharusnya menjadi tempat yang terbuka bagi aktivitas penyampaian pendapat, justru terletak di salah satu lokasi yang disterilisasi dari ruang pergumulan pendapat publik. Kebijakan ini dianggap justru mencederai semangat keistimewaan.

Kebijakan yang dinilai cacat prosedur karena dikeluarkan secara sepihak dan tanpa melalui proses sosialisasi dan jaring aspirasi tersebut tak pelak lagi dianggap sebagai “kado terburuk” dari kepala daerah DIY untuk rakyat pada awal tahun 2021. Kebijakan dan aturan tersebut mengundang reaksi dari para aktivis pro demokrasi dan koalisi masyarakat sipil di Yogyakarta, termasuk di antaranya LBH Yogyakarta, AJI Yogyakarta, Indonesia Court Monitoring, Walhi Yogyakarta, hingga Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII. Atas nama kepentingan untuk pemajuan pariwisata, Sultan dianggap mencederai prinsip-prinsip demokrasi. Padahal, keistimewaan Yogyakarta, dalam aturannya, harus didasarkan pada asas utama nilai demokrasi (Teristi, 2021).

Terlepas dari permasalahan di atas, pengembangan pariwisata dan tata kelola ruang juga menyimpan salah satu “*success story*”, yaitu terkait penataan PKL di sekitaran pusat wisata alun-alun utara sebagai salah satu lokasi wisata paling penting. Kalangan PKL di Yogyakarta, sejak kasus pelarangan PKL di Malioboro, memang menghadapi persoalan “tersumbatnya saluran aspirasi” masyarakat kecil. Dalam perbincangan penulis dengan mereka, mereka sesungguhnya mengerti “siapa yang mereka hadapi” dalam persoalan ini. Dalam perbincangan

penulis dengan para pelaku PKL (para *bakul angkringan*) di sekitaran alun-alun, mereka merasa puas dengan program penataan tempat pariwisata ini. Tempat mereka bekerja menjadi lebih nyaman, meski pemasukan ekonominya menjadi tidak setinggi sebelum penataan.

Dahulu sebelum ada penataan wilayah dan sebelum ada agenda program keistimewaan, sekitar alun-alun sangat semrawut, penuh dengan wisatawan, dan tidak tertata. Kemacetan menjadi pemandangan yang kurang menarik di pusat kota. Namun, sejak ada gagasan pemajuan wisata, ruang alun-alun yang melibatkan sekitar 1.000 PKL mulai ditata. Kegiatan ini melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Penataan wilayah sekitar alun-alun utara paling tidak melibatkan tiga kelompok kepentingan, yaitu Keraton, pemerintah, dan masyarakat. Program penataan lingkungan ini dapat berjalan dengan baik berkat kolaborasi pemerintah dengan Keraton yang didukung oleh partisipasi masyarakat melalui Forum Komunikasi Komunitas Alun-Alun Utara. Meskipun demikian, terlepas dari keberhasilannya, pro-kontra tata ruang alun-alun masih ada dan sesekali menjadi bahan pergunjungan warga.

Persoalan tata ruang juga menjadi fenomena yang tampak di permukaan karena dampaknya yang terasa secara langsung dari relokasi dan penataan ruang publik terhadap kehidupan domestik warga, baik warga yang tinggal di sekitaran kantor kekuasaan, para pedagang-pedagang kecil yang selama ini menggantungkan hidup di pusat kota, alun-alun dan Malioboro, maupun warga di sekitar pinggiran Yogyakarta di daerah pesisir pantai, tentu sangat merasakan dampak tersebut. Hal ini memunculkan kembali wacana tentang tata kelola ruang publik dan ruang privat di Yogyakarta.

Ada kesan bahwa pemajuan pariwisata dan tata kelola ruang kota di satu sisi, telah menciptakan eksklusivitas di sisi yang lain. Banyak pedagang kaki lima yang tergusur dan tidak terelokasi. Mereka dilarang berjualan di area-area tertentu. Akibatnya, sumber ekonomi mereka terganggu. Salah satu dampak dari kebijakan budaya ini juga adalah tidak diberlakukannya lagi budaya sekaten yang telah lama menjadi ikon Yogyakarta karena ruang alun-alun tidak diperbolehkan.

kan sebagai lokasi untuk melakukannya. Ini juga menjadi perhatian dan pertanyaan banyak pihak, meski sekaten kemudian dialihkan perayaannya di sebelah selatan Keraton.

Sementara itu, persoalan mengenai pertanahan di Yogyakarta sebenarnya merupakan permasalahan laten yang kembali mengemuka setelah Reformasi. Hal itu bermula dari ketidakjelasan “status hukum” tanah yang selama ini diklaim sebagai tanah milik Keraton (*Sultan Ground*) yang digunakan oleh warga dengan berdasarkan surat kekancingan. Selain itu, ada dualisme penerapan hukum tanah di Yogyakarta antara aturan adat dan aturan agraria serta dualisme pandangan di kalangan elite dan masyarakat mengenai politik agraria. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai status pertanahan.

Sebagian pihak mengacu kepada jejak sejarah yang mencatat kebijakan Sri Sultan Hamengkubuwono IX yang menginginkan demokratisasi agraria dan pemberlakuan UU Pokok Agraria (UUPA) secara sepenuhnya di Yogyakarta. Inti dan tujuan UUPA adalah ingin menyelesaikan ketimpangan hak dalam penguasaan dan pengelolaan tanah untuk kesejahteraan sosial masyarakat, sesuai dengan konstitusi UUD 1945 Pasal 33, dengan menghilangkan sisa-sisa stelsel warisan kolonial Belanda untuk menuju kepada kemandirian nasional yang merdeka dan sejahtera. Dengan penerapan UUPA tersebut tidak dikenal lagi istilah tanah milik Keraton. Sayangnya, menurut penelitian Parwi Foundation, implementasi UUPA di Yogyakarta tidak memadai dan cenderung menyimpang karena tidak responsif terhadap dinamika perkembangan masyarakat sehingga dalam perjalanannya, implementasi UUPA mengalami kesulitan, khususnya ketika bersinggungan dengan status kepemilikan tanah Keraton Yogyakarta (Sukri, 2002, 52).

Sejak 2012, UU Keistimewaan memperkuat status Keraton dan Pakualaman sebagai badan hukum yang berhak atas kepemilikan Tanah Kasultanan (kemudian dikenal sebagai *Sultan Ground*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualaman Ground*) serta mengamanatkan agar segera mengidentifikasi batas-batas pertanahan yang membuktikan bahwa tanah-tanah tersebut adalah milik Keraton dan Kadipaten. Ahli

hukum Universitas Indonesia, Nikmatul Huda, menuliskan bahwa Bab X Pasal 32 dalam Undang-Undang Keistimewaan yang disahkan tahun 2012 tersebut secara normatif menjadi dasar penyelenggaraan pertanahan berikutnya. Dengan ditetapkannya status Keraton sebagai badan hukum, penegasan ini seolah merupakan jawaban terhadap ketidakjelasan status hukum kepemilikan tanah kasultanan dan kadipaten selama ini. Saat ini, keduanya merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Pengelolaan, tata kelola, dan pemanfaatan tanah Keraton, termasuk yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga, dalam hal ini warga masyarakat, dapat dilanjutkan sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan ketentuan undang-undang di atas (Huda, 2013, 228).

Kasus digugatnya beberapa orang pekerja PKL pada tahun 2015 yang dituntut 1 miliar oleh seorang pengusaha terkait saling klaim atas penggunaan tanah Keraton melalui status hak pemakaian tanah Keraton oleh pihak ketiga menjadi salah satu bukti bahwa persoalan alih status lahan tidak semudah yang dibayangkan karena adanya praktik komersialisasi (Oktavianie, 2015). Walau UU Keistimewaan telah disahkan tahun 2012, peraturan daerah tentang keistimewaan (PERDAIS) yang mengatur tentang pertanahan baru dibuat tahun 2017 lewat PERDAIS DIY No. 1 Tahun 2017. Sampai sekarang—sampai artikel ini ditulis, perkembangan implementasi peraturan pertanahan yang baru sampai tahap identifikasi dan reinventarisasi, karena ternyata proses inventarisasi tersebut sangat rumit akibat warisan persoalan ketidakjelasan status pertanahan yang cukup lama.

Diskursus tentang pertanahan membelah masyarakat setidaknya menjadi dua kelompok. Mereka yang memiliki pandangan tradisional ingin mempertahankan status quo kepemilikan tanah dalam hal ini mengacu kepada UUK DIY yang menetapkan kepemilikan Keraton sebagai badan hukum pemilik Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) yang dikelola secara mandiri. Sementara itu, mereka yang memakai cara pandang kritis-transformatif dan skeptis terhadap keistimewaan, termasuk di antaranya para aktivis yang selama ini menjadi korban dari konflik-konflik agraria yang bermunculan sebe-

lum dan sesudah ketetapan keistimewaan, memiliki pandangan yang berbeda dalam menyikapi persoalan pertanahan tersebut. Mereka menolak status kepemilikan tanah swapraja yang kemudian menjadi status tanah SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Pakualaman Ground*) yang menurut mereka sebetulnya aturan tersebut tidak berlaku lagi semenjak adanya pengaturan reformasi agraria (pemberlakuan UUPA di DIY tahun 1984). Tanah sepenuhnya menjadi milik negara dan mereka menuntut agar pemerintah daerah konsisten dengan reformasi agraria (*land reform*) serta aturan turunannya. Namun, menurut Bayu Dardias (Idhom, 2017b), mayoritas warga masyarakat DIY tetap mengakui eksistensi SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Pakualaman Ground*), dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

Aspek pragmatis lainnya yang menjadi objek diskursus warga Yogyakarta yang terkait pilar keistimewaan adalah persoalan kebudayaan, yaitu bagaimana mengelola warisan kebudayaan, baik yang tampak maupun tak tampak. Aspek kebudayaan merupakan bidang strategis di Yogyakarta dan paling diunggulkan karena tak terlepas dari citra Yogyakarta sebagai kota budaya. Pembangunan di Yogyakarta diarahkan kepada pemajuan bidang kebudayaan dan pariwisata karena diasosiasikan dengan pelestarian Yogyakarta sebagai jantung kebudayaan Jawa dan destinasi pariwisata. Dalam konteks Yogyakarta, budaya menjadi aset dan sekaligus ikon pariwisata. Perhatian mengenai kebudayaan dan pariwisata ini memunculkan gagasan besar tentang kebudayaan Yogyakarta sebagai Warisan Dunia, yang mengandung di dalamnya antara lain tentang revitalisasi Sumbu Filosofis Yogyakarta.

Terlepas dari itu, ada beberapa pandangan yang menyoroti implementasi keistimewaan di bidang kebudayaan. Dalam perbincangan dengan salah satu pengamat dan akademisi bidang sejarah dan pariwisata dari UGM melihat kebijakan pemerintah DIY pasca-keistimewaan lebih banyak difokuskan pada aspek-aspek *tangible* (aspek yang tampak). Walaupun seharusnya memperhatikan juga aspek-aspek *intangible* (aspek tak tampak) yang jauh lebih signifikan, seperti persoalan penguatan budaya toleransi dan budaya kesetaraan

identitas warga. Tak pelak, perhatian pemerintah pada pemajuan kebudayaan dan pariwisata dianggap lebih berkesan formalistik dan bernuansa penyerapan anggaran daripada untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang lebih substansial.

Berbagai pihak menyoroti program pemerintah ini karena orientasi keistimewaan DIY di bidang budaya dan pariwisata masih difokuskan pada budaya-budaya yang sifatnya *tangible* dan jangka pendek, seperti pembangunan sanggar, pembelian alat-alat musik tradisional, dan lain sebagainya. Pemajuan budaya seharusnya juga diorientasikan untuk hal-hal yang *intangible* dan jangka panjang terkait penguatan budaya keragaman, toleransi, pendidikan, dan sebagainya.

Pada ranah budaya yang *tangible*, tampaknya implementasi keistimewaan juga belum menyentuh pada aspek tata ruang dan ruang budaya ekologi-lingkungan. Bagaimanapun, budaya membutuhkan ruang. Revitalisasi ekologi yang sekarang banyak menjadi aset wisata di Yogyakarta lebih banyak dikembangkan oleh partisipasi warga. Persoalan yang kini muncul dan sangat dekat dengan persoalan ekologi adalah persoalan pertanahan dan implikasi dari industrialisasi di Yogyakarta yang makin pesat dengan bangunan hotel dan mal sehingga muncul jargon “*Jogja ora didol*” (Yogyakarta tidak dijual). Argumen tradisional bahwa status tanah milik keraton harus diakui agar dapat dimanfaatkan dan dapat melindungi warga dari ekspansi industri dan kapital akhirnya memunculkan sebuah keraguan.

Persoalan ancaman kerusakan lingkungan juga menjadi persoalan yang berkelindan dengan agenda pemajuan budaya dan pariwisata. Para aktivis lingkungan yang kritis baru-baru ini juga menyoroti persoalan sampah dan manajemen lingkungan di Yogyakarta yang menunjukkan anomali dari keistimewaan Yogyakarta dari sisi lingkungan, bahwa persoalan sampah tidak cukup bisa diselesaikan oleh masyarakat Yogya yang notabene di dalamnya ada banyak ahli cendekia dan orang-orang berpendidikan. Nyatanya, sampah dan limbah, kerusakan sanitasi dan air bersih, serta banyak lagi masih menjadi persoalan dan ancaman lingkungan akibat kebijakan neoliberalistik yang memberikan konsensi lahan untuk pembangunan infrastruktur

pariwisata. Satu lagi hal yang mengemuka adalah hubungan kerusakan lingkungan dengan persoalan industrialisasi terkait pembangunan hotel, mal, dan apartemen yang masif di Yogyakarta, di samping menyebabkan konflik sosial dengan masyarakat sekitar terkait dampak lingkungannya.

D. Refleksi tentang Dimensi Moral dalam Wacana Keistimewaan

Wacana keistimewaan tak pelak melampaui hal-hal pragmatis dan memasuki wilayah-wilayah moral yang sering kali dijadikan indikator tak langsung oleh masyarakat dalam melihat signifikansi status keistimewaan terhadap kehidupan secara nyata. Salah satu dimensi moral yang paling tampak adalah terkait budaya toleransi, baik dalam konteks agama, sosial, maupun politik, dan persinggungannya dengan kondisi ekonomi. Kondisi ini mencerminkan juga bagaimana nilai moral (nilai demokrasi liberal?) bertemu dan dipraktikkan dalam ruang multikultural dan tradisional yang kaya dengan nilai-nilai komunal.

Perhatian yang tinggi terhadap perlunya praktik toleransi agama di Yogyakarta telah melahirkan aktor-aktor masyarakat sipil pro demokrasi baru yang selama ini berpartisipasi dengan perjuangan memantau kondisi sosial keagamaan Yogyakarta yang dikenal sebagai “*The City of Tolerance*”, seperti Yayasan Satu Nama dan Lakpesdam NU, ANBTI Yogyakarta. Bersamaan dengan itu, gerakan wacana-wacana pro toleransi yang menuntut keberpihakan pemerintah terhadap kelompok minoritas tersimpul di beberapa lembaga pendidikan dan LSM yang *concern* dengan isu toleransi, antara lain ICRS, CRCS, UKDW, dan Setara.

Sebagai wilayah yang multikultural, beberapa gerakan kelompok sipil di DIY tersebut sekarang berfungsi sebagai *tolerance watch* yang memantau praktik toleransi dan intoleransi di Yogyakarta serta mempertanyakan “budaya toleransi”, terutama terhadap kelompok-kelompok *subaltern*, seperti kelompok difabel, kelompok minoritas agama, dan sebagainya. Selain terkait pemajuan budaya toleransi,

keistimewaan juga bersinggungan dengan pengelolaan tata ruang yang bukan saja mendukung pariwisata, melainkan juga ramah dalam memperlakukan kelompok minoritas.

Selama ini, Yogyakarta dikenal sebagai tempat berbagai kelompok keagamaan, dengan orientasi keagamaan yang beragam, seperti kelompok Islam modernis, Islam tradisional, maupun keislaman yang puritan dan militan dapat berkoeksistensi. Penelitian Usman (2020) mengamati masih tingginya tingkat intoleransi di Yogyakarta yang dikarenakan oleh ancaman konservatisme dan fundamentalisme agama makin meningkat. Sementara Hairus Salim, dalam buku *Krisis Keistimewaan* (2017), memberikan argumen yang patut didengar bahwa politik identitas berbasis agama tidak hanya terkait dengan konservatisme agama yang menjamur di masyarakat, tetapi juga berkelindan dengan faktor-faktor ekonomi, politik pembagian ruang, dan kepentingan aktor-aktor politik-ekonomi praktis atas ruang-ruang publik di Yogyakarta, serta dalam hal akses terhadap sumber daya ekonomi. Dalam bukunya tersebut, Salim menyoroti maraknya intoleransi yang tidak sesuai dengan semangat keistimewaan Yogyakarta dan wajah budaya Jawa yang toleran, bahkan paradoks terhadap spirit keistimewaan yang demokratis (Ahnaf & HS, 2017).

Isu toleransi muncul terutama terkait dengan banyaknya aksi-aksi vigilantisme oleh beberapa elemen milisi sipil, terutama yang dipelopori oleh ormas-ormas agama, seperti FUI, dan kelompok Islam politis dan jihadis, seperti Laskar Jihad dan front jihad islam (FJI), yang dianggap melanggar kebebasan beragama dan mencederai Yogya yang istimewa dalam kebudayaan. Kelompok-kelompok tersebut memunculkan narasi-narasi atau isu-isu yang bersifat sektarian, seperti soal kristenisasi, aliran sesat, komunis, dan kemaksiatan. Ide-ide dan gerakan khilafatisme juga bersarang di Yogyakarta. Kelompok minoritas sering kali menjadi pihak yang menjadi korban gerakan radikal. Selain itu, budaya toleransi dan keramahan (*hospitality*) yang melekat dalam kultur tradisional Jawa seolah menjadi kabur oleh budaya kekerasan (*violence*), seperti banyaknya fenomena *klithih*, tawuran, dan konflik antarkelompok etnis.

Untuk merespons tingginya intoleransi agama, Gubernur mengeluarkan Instruksi Gubernur No. 1/INSTR/2019 diterbitkan pada 4 April 2019. Namun, beberapa menilai bahwa instruksi tersebut terkesan sekedar formalistik, hanya sekedar instruksi, dan belum ditindaklanjuti secara maksimal. Tampaknya belum ada upaya deliberatif yang dilakukan oleh *stakeholder* untuk merespons persoalan ini.

Menurut Darmawan, yang menyoroti hal yang sama, kondisi tersebut mencerminkan situasi paradoks tentang krisis keistimewaan. Polemik tentang keistimewaan telah menciptakan situasi krisis sehingga mobilisasi berdasarkan isu-isu sektarian yang mengorbankan minoritas tampak tidak terkendali. Indikasi ini menunjukkan kegagalan pemerintah dalam mengelola keragaman keagamaan di Yogyakarta yang selama ini dianggap berhasil dalam hal mengembangkan toleransi beragama karena kelompok radikal dan kelompok moderat berhasil berdampingan secara harmonis (Darmawan, 2010, 156).

Pada aras toleransi politik, polemik tentang pertanahan dan tata ruang juga membawa eksese pada mengemukakan kembali persoalan kepemilikan tanah bagi nonpribumi, dalam hal ini etnis Tionghoa. Pasalnya, narasi tentang intoleransi dan diskriminasi terhadap etnis Tionghoa ini mengacu kepada hukum adat/ketentuan lokal instruksi wakil gubernur tahun 1975. Padahal semestinya, dalam kerangka demokrasi modern, setelah adanya UU Pokok Agraria, semua warga negara mempunyai hak yang sama. Menurut salah seorang pakar hukum UII, sikap diskriminatif itu justru mengakibatkan terjadinya penyelundupan hukum yang tidak sehat dan kontraproduktif. Sekarang hukum sudah dikontrol oleh warga, oleh karena itu seharusnya aturan tentang pertanahan ditata kembali.

UU Keistimewaan yang mengesampingkan UU Pokok Agraria adalah keliru (NET.YOGYA, 2016). Mengapa ada batas yang tajam terhadap kepemilikan bagi etnis tertentu? Pengecualian etnis Tionghoa tersebut dapat dikatakan sebagai “batas toleransi” di Yogyakarta yang hingga kini masih menjadi perdebatan. Mereka yang setuju dengan pembatasan atas tanah bagi warga Tionghoa tersebut menggunakan argumen-argumen historis tentang sejarah kelompok etnis Tionghoa

di DIY pada masa kolonial. Sementara itu, kelompok prodemokrasi, mengatasnamakan HAM (hak asasi manusia) dan demokrasi, menginginkan kesetaraan dan keadilan bagi warga negara dalam hal kepemilikan atas tanah di DIY, tanpa harus membedakan pribumi dan nonpribumi.

Wacana keistimewaan juga tidak bisa menyembunyikan diri dari isu “ketimpangan” ekonomi yang sedang mencuat. Apakah keistimewaan yang telah menjadi keputusan bersama itu mampu meningkatkan kesejahteraan UMKM warga Yogyakarta? Apakah adanya pengakuan status keistimewaan Yogyakarta itu dapat menciptakan demokrasi ekonomi di Yogyakarta? Apakah manfaat ekonomi dari status keistimewaan meresap sampai masyarakat pada level paling bawah? Diskursus ini menyangkut tentang *keadilan sosial*, khususnya keadilan distributif, yaitu bagaimana mengatasi ketimpangan ekonomi dan menciptakan kondisi yang relatif adil.

Dalam hal ini, wacananya dipicu oleh tingginya angka kemiskinan dan ketimpangan kelas ekonomi. Menurut data BPS 2021–2022, angka kemiskinan DIY sekitar 12,23% (BPS, 2022). Tak pelak wacana kemiskinan ini dipersinggungkan dengan soal pemanfaatan dan pengawasan dana keistimewaan. Tim kajian otonomi daerah Pusat Penelitian Politik 2018, misalnya, menyatakan masih ada persoalan pengawasan yang masih menjadi polemik bahwa implementasi dana keistimewaan (danais) juga belum diimbangi dengan pengawasan terhadap penggunaan dana keistimewaan tersebut. Dana keistimewaan ini dikeluarkan pemerintah untuk mendukung program-program keistimewaan yang jumlahnya meningkat dari tahun ke tahun (Rp1 triliun lebih, melebihi nilai anggaran APBD), tetapi dianggap tidak berbanding lurus dengan keberhasilan pengentasan kemiskinan. Kelompok tradisional pada umumnya menerima begitu saja klaim keistimewaan bagi kesejahteraan warga (Aziz, 2018).

Aziz (2018, 191) menyampaikan beberapa persoalan terkait otonomi khusus di Yogyakarta, sebagai berikut:

“...tingkat kemiskinan di DIY masih tinggi di atas rata-rata nasional. Kondisi ini tentunya sangat disayangkan, mengingat danais yang di-

berikan kepada Yogyakarta. Pada awal keberadaannya, danais lebih ditujukan kepada hal-hal yang sifatnya budaya, dalam hal ini lebih dalam bentuk fisik. Padahal konsep budaya yang dimaksud adalah lebih kepada perubahan etika dan budaya yang lebih abstrak dengan tujuan jangka panjang. Namun, karena konsepnya yang sangat abstrak dan belum jelas sehingga ukuran *master plan*-nya pun menjadi sulit dilakukan. Tentunya ketidakjelasan perencanaan menyulitkan dalam proses pengawasannya. Dari aspek distribusi kesejahteraan masyarakat, berdasarkan data indeks rasio gini 2013–2017 memperlihatkan dengan adanya danais tidak menunjukkan kesenjangan kemiskinan yang makin menurun, tetapi justru meningkat (0,432).”

Selanjutnya, Aziz (2018, 188) mempersoalkan isu kemandirian bahwa secara umum ketahanan ekonomi warga di Yogyakarta tidak didasarkan pada kemandirian dan daya ungkit ekonomi yang dimiliki masyarakat Yogyakarta sendiri, tetapi lebih kepada ketergantungan eksternal dari banyaknya jumlah pendatang yang bersekolah maupun berwisata. Selain itu juga ada persoalan pada program keistimewaan itu sendiri. Salah satu penyebabnya, seperti telah disinggung sebelumnya, belum terkelolanya danais secara optimal terhadap kebutuhan masyarakat, terutama dari sisi pengawasan program dan pengelolaan danais itu sendiri. Selain karena faktor sulitnya pengawasan, bisa dikatakan juga disebabkan oleh penguasaan atas aset ekonomi dan ruang sosial yang tidak terbuka.

Program-program pemerintah pasca-pengakuan keistimewaan dengan dana keistimewaan yang begitu besar menjadi bermasalah ketika tidak berdampak kepada kesejahteraan masyarakat di lapisan bawah. Terlebih, selama ini tidak ada mekanisme kontrol terhadap penggunaan dana keistimewaan yang besar itu dikarenakan budaya warga Yogya yang *ewuh-pekewuh* terhadap penguasa.

Masih tingginya penduduk miskin bahkan di wilayah urban Kota Yogyakarta juga dikritisi oleh Hadi dkk. Mereka menjelaskan, bahwa adanya tingkat kemiskinan dan kerentanan warga miskin di Yogya tak dapat dipisahkan dari keterbatasan akses ruang sosial karena masih didominasi oleh elite penguasa lahan milik penguasa (*Sultan Ground*),

yang memengaruhi ruang gerak dan kesempatan warga. Lingkaran hierarkis penguasaan tanah yang masih feodalistik memiliki pengaruh terhadap masih tingginya tingkat kemiskinan kota. Sementara itu, masyarakat miskin juga lebih rentan terhadap problem sosial, khususnya mereka yang tinggal di wilayah perkotaan daripada pedesaan (Hadi dkk., 2019).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa ada persoalan ketidakadilan distributif yang serius di Yogyakarta yang termanifestasi dalam tingkat kemiskinan warga, yang apabila tidak diatasi maka keistimewaan menjadi kehilangan makna. Dalam perubahan sosial di Yogyakarta yang cepat, di mana persaingan ekonomi tak terelakkan, ditambah kebijakan-kebijakan bernuansa neo-liberal yang menunjukkan keberpihakan penguasa kepada para pemodal dan investor, semua itu mengakibatkan makin besarnya ketimpangan sosial ekonomi di dalam masyarakat. Ketika ada problem ketidakadilan dan kesenjangan sosial yang serius di Yogyakarta, tidak salah jika ada yang mempertanyakan di arus bawah bahwa keistimewaan itu sesungguhnya untuk siapa.

E. Penutup

Wacana keistimewaan di DIY yang bergulir sejak Reformasi memasuki fase satu dasawarsa pasca-penetapan status Keistimewaan Yogyakarta sejak tahun 2012. Diskursus ini mencerminkan perdebatan argumentatif dan deliberatif antara mereka yang mengusung pandangan tradisional yang menyandarkan pada nilai-nilai “etis”, dalam pandangan Habermasian sebagai nilai-nilai tradisional—yang umumnya didukung para aristokrat lokal, dan pandangan modern yang menyandarkan pada nilai-nilai “moral”—yang umumnya diusung kelompok masyarakat sipil tentang demokrasi modern.

Selain memunculkan pro-kontra wacana tentang toleransi politik terkait kepemimpinan perempuan, baik secara etis (sebagai pemegang otoritas budaya) maupun secara politis (sebagai pemegang otoritas politik), juga tentang kebijakan mayoritas (representasi pemilik kekuasaan) dan masyarakat di dalam memberi atau tidak memberi keleluasaan kepada suatu kelompok minoritas tertentu seperti kasus

etnis Tionghoa. Selain itu juga marak kasus toleransi agama terkait perlindungan bagi kelompok minoritas agama atau kepercayaan dan minoritas budaya. Justru dalam konteks inilah berbagai pertanyaan publik tentang makna Yogyakarta sebagai sebuah kota budaya multi-kultural yang mengusung jargon toleransi menjadi bahan refleksi bersama. Publik juga perlu membicarakan tata ruang kota yang lebih ramah dan memperbanyak fungsi “ruang publik”, bukan sekadar “tempat publik”, di mana orang dapat mendiskusikan berbagai persoalan kewargaan secara bebas dan terbuka.

Dari diskursus yang berlangsung secara demokratis itu tampak bahwa argumen dan cara pandang terhadap status keistimewaan dan demokratisasi DIY mencerminkan cara pandang “proseduralistik” yang menekankan pada demokratisasi dengan mempertahankan prosedur-prosedur *status quo* yang selama ini menjamin tatanan (*order*) sehingga optimistik dengan status keistimewaan dan cara pandang “substansialistik” yang menekankan pada perwujudan nilai-nilai demokrasi ekonomi dan politik modern sehingga cenderung apatis terhadap keistimewaan yang dianggap melanggengkan kekuasaan tradisional semata.

Diskursus etis dan politis, serta diskursus pragmatis, harus diimbangi dengan analisis kritis pada ranah moral substantif. Pandangan-pandangan substansialistik patut mendapat perhatian, bahwa keistimewaan tidak cukup hanya dipahami secara romantisistik, status legal-formal, dengan argumen-argumen konstruksi sejarah yang dibakukan, dan hanya berhenti pada persoalan-persoalan pragmatis. Keistimewaan juga ditentukan oleh apakah dengan adanya status dan fasilitas keistimewaan itu lantas Yogyakarta dengan tata pemerintahannya sendiri mampu menampilkan nilai-nilai keutamaannya yang luhur, membawa kondisi yang lebih toleran dan adil bagi warga masyarakat dengan mengentaskan problem kemajemukan dan kemiskinan sebagaimana misi awal demokratisasi dalam visi Sri Sultan Hamengkubuwono IX, “Tanah dan kekuasaan untuk rakyat!”

Referensi

- Ahnaf, M. I., & HS, H. S. (2017). *Krisis keistimewaan: Kekerasan terhadap minoritas di Yogyakarta*. Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS).
- Aziz, N. L. L. (2018). *Dinamika pengawasan dana otonomi khusus dan istimewa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- BPS. (2022). *Persentase penduduk miskin (P0) menurut provinsi dan daerah 2021-2022*. Badan Pusat Statistik. <https://www.bps.go.id/indicator/23/192/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-provinsi.html>
- Darmawan, A. (2010). *Jogja bergolak: Diskursus keistimewaan DIY dalam ruang publik*. Kepel Press.
- Efendi, D. (2018). *Lokalisasi demokrasi: Politik identitas dalam gerakan keistimewaan di Yogyakarta pasca Orde Baru, 2003-2012* (Project Article). https://www.researchgate.net/publication/322383766_Lokalisasi_Demokrasi_Politik_Identitas_dalam_Gerakan_Keistimewaan_di_Yogyakarta_Pasca_Orde_Baru_2003-2012
- Hadi, A., Lan, T. J., & Jati, W. R. (2019). *Tinjauan kritis ketahanan sosial masyarakat miskin perkotaan dan perdesaan: Ruang Sosial, kebijakan, dan pola kerentanan sosial*. LIPI Press.
- Hadiwijoyo, S. S. (2009). *Menggugat keistimewaan Jogjakarta: Tarik ulur kepentingan, konflik elit, dan isu perpecahan*. Pinus Book Publisher.
- Handoko, V. S., Herawati, F. A., Prihandono, B. K., & Ispandriarno, L. S. (2015). *Suara rakyat suara keistimewaan*. Cahaya Atma Pustaka.
- Hariadi, S. N., & Kristanto, T. A. (2011). Daerah Istimewa Yogyakarta, bukan tanpa telur. Dalam A. S. B. L. de Rosari (Ed.), *Monarki Yogya: Inkonstitusional?* PT Kompas Media Nusantara.
- Hardiman, F. B. (2009). *Demokrasi deliberatif: Menimbang negara hukum dan ruang publik dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius.
- Harsono, D. (2002). Reign to the people: The application of “democratic monarchy” in Yogyakarta1. *Diamond*, 21(4).
- Huda, N. (2013). *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perdebatan konstitusi dan perundang-undangan di Indonesia*. Bandung Nusa Media.
- Idhom, A. M. (2017a, 31 Agustus). MK putusan sultan perempuan bisa jadi gubernur DIY. *tirto.id*. <https://tirto.id/mk-putusan-sultan-perempuan-bisa-jadi-gubernur-diy-cvGN>

- Idhom, A. M. (2017b, 4 Oktober). Bayu Dardias: «Urusan tanah di DIY seperti negara dalam negara». *tirto.id*. <https://tirto.id/urusan-tanah-di-diy-seperti-negara-dalam-negara-cxLu>
- Kurniadi, B. D. (2019). *Defending the Sultan's Land: Yogyakarta, control over land and aristocratic power in post-autocratic Indonesia* [Tesis]. *Doctor of Philosophy of the Australian National University*.
- NET.YOGYA. (2016, 25 Oktober.). *Polemik hak kepemilikan tanah di Yogyakarta* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8vkep-UBEI0>
- Oktavianie, D. (2015, 18 September). *PKL dituntut 1 miliar kasus tanah sultan, warga kumpulkan koin* [Video]. *Tempo.co*. <https://video.tempo.co/read/3643/pkl-dituntut-1-miliar-kasus-tanah-sultan-warga-kumpulkan-koin>
- Rozaki, A., & Hariyanto, T. (2003). *Membongkar mitos keistimewaan Yogyakarta: Editor, Abdur Rozaki & Titok Hariyanto; kata pengantar, Bambang Purwanto & Sutoro Eko*. Institute for Research and Empowerment.
- Sukri, A. I. (2002). *Masa depan Yogyakarta dalam bingkai keistimewaan*. Parwi Foundation.
- Suradji, A. (2018, 26 Desember). *Bagai api dalam sekam*. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2018/12/26/bagai-api-dalam-sekam-2>
- Teristi, A. (2021, 20 Januari). *Gubernur DIY disomasi 39 elemen masyarakat*. *Media Indonesia*. <https://mediaindonesia.com/nusantara/378499/gubernur-diy-disomasi-39-elemen-masyarakat>
- Tim Harian Kompas. (2021, 24 Maret). *Api dalam sekam di Keraton Yogyakarta (2)*. *Kompas*. <https://interaktif.kompas.id/baca/keraton-yogyakarta-2/>
- Tolo, E. Y. S. (2013). *Dari otokrasi ke demokrasi: Menyibak sejarah dan survivalitas “demokrasi ala Daerah Istimewa Yogyakarta.”* *Humaniora*, 25(3), 270–280.
- Usman. (2020). *Potret buram (in)toleransi di Yogyakarta dan faktor-faktor pemicunya*. Dalam C. Pamungkas, & Y. S. Permana (Ed.), *Intoleransi dan politik identitas kontemporer di Indonesia*. LIPI Press.
- Wahyukismoyo, H. (2004). *Keistimewaan Jogja vs demokratisasi*. Bigraf Publishing.
- Wolff, J. (2013). *Pengantar filsafat politik*. CV Nusa Media.

BAB V

“Demokrasi Deliberatif” di Periferi: Kasus Kepulauan Banda Neira

Jalu Lintang Yogiswara Anuraga



A. Pengantar

Di sebuah pulau di Timur Indonesia, pagi itu saya membeli suatu barang di warung. Di sana saya mendengar percakapan penduduk mengenai jadwal kapal yang hari itu masuk. Mereka saling mencocokkan informasi kapan kapal sandar di dermaga dekat kecamatan sehingga mereka dapat memprediksi kapan kapal akan meninggalkan dermaga. Di kepulauan Banda Neira, kapal masuk rata-rata seminggu dua kali. Informasi semacam ini menjadi bahan percakapan sehari-hari yang begitu penting bagi penduduk kepulauan. Hidup mereka bergantung pada moda transportasi. Masuknya kapal menandakan adanya pasokan bahan-bahan pokok dan juga tibanya barang-barang kiriman maupun titipan dari sanak saudara nun jauh di daerah lainnya.

Bagi masyarakat Banda Neira, aktivitas tersebut merupakan rutinitas yang wajar, tetapi hal tersebut juga merupakan gambaran bagaimana perbedaan akses dalam kehidupan keseharian di wilayah Indonesia bagian timur. Potret ini merupakan bagian kecil saja dari narasi besar atas kesenjangan akses bagi penduduk kepulauan seperti di Banda Neira, juga penduduk-penduduk kepulauan lainnya

J. L. Y. Anuraga

Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: jalulintang44@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Anuraga, J. L. Y. (2023). “Demokrasi deliberatif” di periferi: Kasus kepulauan Banda Neira.

Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (101–120).

Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c584 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

Buku ini tidak diperjualbelikan.

di Maluku. Kapal menjadi urat nadi bagi sebagian besar penduduk Maluku.

Penduduk Maluku sendiri menurut sensus penduduk berjumlah 1.848.923 jiwa (BPS, 2022) dengan komposisi penganut agama mayoritas yakni Islam sebesar 1.031.587, disusul pemeluk agama Kristen Protestan dengan jumlah 686.340, Katolik berjumlah 209.553, Hindu 15.969 orang, dan Buddha 1.916 orang (Kanwil Kemenag Maluku, 2019). Selain keragaman agama, komposisi etnis di Maluku juga beragam, baik dari etnis setempat maupun pendatang. Mereka mayoritas bekerja pada sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perseorangan, dengan jumlah sebesar 101.300, lalu disusul sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan, dan hotel sebesar 97.729. Selain itu, masyarakat Maluku juga banyak bekerja di sektor pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan sebanyak 38.485 orang.

Jika dilihat dari segi pembangunan, daerah kepulauan ini masih sangat timpang dan tidak merata dibanding dengan ibu kota provinsi maupun kabupaten. Akses kapal yang hanya seminggu dua kali pada praktiknya menghambat distribusi barang dan pergerakan orang untuk keluar dari wilayah kepulauan mereka. Pulau-pulau yang jauh dari pusat memang sering terpinggirkan menjadi daerah periferi (Lamere dkk., 2016). Ketimpangan berjenjang mulai dari desa kecamatan, kabupaten, hingga provinsi. Tidak mengherankan jika kemudian kesejahteraan Maluku masih di bawah rata-rata nasional (9,71%), dengan angka kemiskinan sebesar 16,30%.

Di samping faktor geografis dan infrastruktur, permasalahan kesejahteraan dan pemerataan juga disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah lokal mengelola daerahnya. Bagi masyarakat Maluku, sudah menjadi rahasia umum jika pembangunan sebuah wilayah tergantung pada siapa yang memimpin. Pemimpin dari agama, suku, klan, atau marga/kekerabatan tertentu akan memperhatikan wilayah dengan agama, suku, klan, atau marga/kekerabatan yang sama. Hal ini menjadi problematik karena penduduk Maluku merupakan masyarakat plural. Tersebar nya masyarakat Maluku di pulau-pulau kecil membentuk karakteristik yang berbeda dengan dinamika antar-

kelompok yang berbeda pula. Di daerah Ambon misalnya, peranan agama sangat menonjol, berbeda dengan daerah Tual dan sekitarnya di mana dominasi adat lebih menjadi faktor utama. Sementara itu, di daerah Maluku Tengah, pola dan sistem kekerabatan menjadi corak politik kelompok.

Pentingnya memahami karakteristik tiap daerah ini dapat mempermudah untuk melihat bagaimana politik primordialisme dibangun dan dipertahankan. Di dalam masyarakat terbelah seperti Maluku, nilai-nilai dasar kebudayaan seperti etnisitas, agama, maupun ideologi melekat pada organisasi sosial dari yang terkecil hingga ke tingkat yang lebih tinggi. Peta kelompok ini akan menggambarkan pula bagaimana konflik atau kesalahpahaman bisa terjadi.

Sebuah survei menunjukkan bahwa pada tahun 2020, skor Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Maluku tercatat sebesar 73,22, naik lima poin dari tahun 2019. Walau demikian, skor IDI 2019 masih di bawah rata-rata nasional yang mencapai 73,66 (BPS Provinsi Maluku, 2021). Demokrasi di Maluku makin rumit dengan adanya kondisi masyarakat yang terpecah pascakonflik Maluku pada awal 2000-an. Konflik tersebut menyebabkan terjadinya segregasi sosial yang memunculkan rasa saling curiga antarkelompok di Maluku. Situasi saling curiga tersebut masih sering digunakan oleh politikus lokal untuk kepentingan politiknya, terutama dalam pemilihan kepala daerah. Salah seorang narasumber politikus di Ambon mengakui bahwa strategi yang sering digunakan adalah sentimen agama.

Manipulasi sentimen agama tidak terjadi di masyarakat Banda Neira karena mereka memiliki memori kolektif tentang keheterogenitasan dan kemakmuran mereka sejak zaman kolonial. Memori kolektif ini menyebabkan mereka tidak menyadari bahwa mereka sudah tidak lagi menjadi daerah pusat perkembangan ekonomi di wilayah ini seperti di zaman kolonial. Diselenggarakannya festival “Sail Banda” pada 2010 menyadarkan mereka bahwa posisi masyarakat Banda sekarang sudah menjadi periferi dari Masohi (ibu kota kabupaten) dan Ambon (ibu kota provinsi).

Kekecewaan bahwa “Sail Banda” tidak mereka nikmati memunculkan ide pemekaran menjadi kabupaten tersendiri. Proses pemekaran Banda Neira menarik untuk dicermati karena kegagalan upaya pemekaran itu disebabkan oleh politik kekerabatan yang berlaku di Maluku Tengah. Jika ada kebijakan dari salah satu pemimpin dari salah satu kekerabatan tertentu, akan susah bagi anggota kekerabatan yang berbeda untuk ikut memutuskan kebijakan lokal. Di dalam tulisan ini difokuskan pada proses kegagalan pemekaran Banda Neira yang diasumsikan dapat merefleksikan kondisi demokrasi di Maluku, khususnya terkait deliberasi dan aspirasi masyarakat akar rumput.

B. Banda Neira Hari Ini

Desentralisasi pasca-Orde Baru memberikan harapan pemerataan kesejahteraan di setiap daerah. Bagi daerah kepulauan seperti Banda Neira, hal itu sampai hari ini masih sebatas harapan. Desentralisasi yang dijalankan hanya sebatas formalitas, belum mampu mengarahkan pada cita-cita kesejahteraan yang merata karena desentralisasi itu justru melahirkan politik kekerabatan, khususnya di Indonesia timur. Skema deliberasi yang dirancang untuk memberikan otonomi dan pemerataan yang ada di daerah-daerah yang jauh dari pusat akhirnya justru dibajak oleh elite-elite lokal dan para pendukungnya.

Banda Neira terkenal sebagai salah satu penghasil utama komoditas pala. Bagi masyarakat Banda Neira, pala mempunyai makna penting bagi kehidupan mereka karena terkait dengan sejarah kemakmuran mereka. Dalam catatan sejarah, pala menjadi daya tarik utama untuk para pedagang luar untuk datang dan berdagang di Banda Neira. Interaksi yang terjadi dalam perdagangan dengan bangsa lain membuat masyarakat Banda Neira kemudian banyak menyerap kebudayaan mereka. Selain itu, banyak juga pedagang yang menetap di Banda Neira sehingga menciptakan komunitas yang beragam. Di sisi lain, sejarah pala di Banda Neira mencatat pembantaian orang-orang pribumi pertama di Indonesia oleh penjajah Belanda. Pembantaian ini menyebabkan didatangkannya orang-orang dari berbagai etnis ke Banda untuk dijadikan sebagai pekerja perkebunan pala. Dengan

demikian, masyarakat Banda makin menjadi masyarakat yang beragam.

Kini Banda Neira masih dikenal sebagai pemasok utama hasil kebun pala. Pala Banda sebagai unggulan di Maluku Tengah dapat memproduksi 646 ton per tahunnya (Lawalata, 2019). Angka ini menunjukkan jika 31,4% total jumlah dari produksi untuk setiap kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah. Banda Neira meskipun hanya memiliki area seluas 267 ha, dengan 1.211 usaha rumah tangga (8,3%) dapat menghasilkan panen pala tertinggi dibanding dengan kecamatan lainnya, diikuti oleh Kecamatan Leihitu Barat yang mempunyai luas area panen 462 ha, tetapi hanya mencapai produksi sebesar 304 ton atau 14,8% dari total keseluruhan produksi pala di Kabupaten Maluku Tengah yang dilakukan 14.521 rumah tangga (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2017).

Selain pala, Banda Neira kini menjadi salah satu lumbung penghasil ikan. Kekayaan laut Banda Neira tidak kalah dengan hasil buminya, sedangkan keindahan alam dan masyarakat Banda Neira menjadi daya tarik tersendiri. Banda, telah menjadi kawasan yang “unik” karena nilai sejarahnya dan panorama bawah lautnya. Wilayah ini memang memiliki nuansa tersendiri, utamanya karena citra kota masa lalu yang dibentuk oleh bangunan-bangunan kolonial. Romantisme masa lalu Banda dilengkapi oleh panorama bawah lautnya yang indah. Saat ini, Banda Neira sementara dalam proses menuju *world heritage* (Ririmasse, 2008). Namun, sayangnya, gambaran kekayaan itu timpang dengan kondisi masyarakat Banda Neira hari ini.

Sebagai daerah kepulauan yang secara geografis terpencil, isu yang berkembang di daerah Banda Neira merupakan isu-isu tentang pemenuhan dan pemerataan kebutuhan sehari-hari. Bagi Banda Neira, persoalan transportasi menjadi sangat krusial. Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa transportasi merupakan kunci distribusi pasokan ekonomi untuk Banda Neira masih sering menjadi kendala untuk pemenuhan hari-hari, seperti pasokan beras, bahan bakar, peralatan kerja dan rumah tangga, dan obat-obatan. Adapun fasilitas transportasi juga memengaruhi tidak maksimalnya layanan

kesehatan. Minimnya fasilitas kesehatan di Banda Neira, ditambah dengan kurangnya tenaga medis yang kompeten, mengharuskan mereka menjalani pengobatan lanjutan ke ibu kota kabupaten atau provinsi yang jarak tempuhnya hingga 10 jam. Jarak tempuh yang jauh bukan satu-satunya kendala, ketiadaan kapal pada waktu dibutuhkan membuat masyarakat yang butuh penanganan cepat tidak memiliki pilihan selain hanya pasrah dan berdoa.

Keterbatasan akses transportasi bukan saja mencakup masalah keterhubungan dari kecamatan ke kota-kota yang lebih besar di kabupaten atau provinsi, melainkan juga dengan pulau-pulau kecil sekitar Pulau Neira sebagai pulau utama. Bagi pulau kecil, seperti Pulau Hatta, Ay, Run, yang lebih minim fasilitas, kesenjangan kesejahteraan makin tampak, terutama dalam aspek pendidikan. Minimnya guru dan infrastruktur pendidikan yang hanya ada di Neira dan Banda Besar mengharuskan mereka menyeberang ke pulau-pulau tersebut setiap hari. Namun, jadwal kapal penyeberangan yang tidak setiap hari mengharuskan mereka menyewa rumah atau kost di pulau besar. Dengan tingkat perekonomian masyarakat pulau-pulau kecil yang rendah, hanya sebagian kecil yang mampu mengekoskan anaknya di pulau besar. Hal ini dihadapi oleh orang tua yang ingin menyekolahkan anaknya di tingkat SMP, SMA, dan perguruan tinggi.

Permasalahan lain yang sering dihadapi masyarakat kepulauan Banda Neira adalah kelangkaan BBM karena distribusi yang tidak lancar dan yang sering diperparah oleh adanya pemain BBM yang mempermainkan harga. Hal ini terutama dirasakan oleh para nelayan yang mengandalkan BBM subsidi untuk melaut. Sebuah pompa bensin didirikan oleh koperasi nelayan, tetapi hal itu kurang membantu karena harga BBM yang dijual bukan harga subsidi dan sering kali dibatasi jumlah pembeliannya dengan alasan kelangkaan BBM.

Selain itu, permasalahan penguasaan tanah yang strategis untuk pengembangan pariwisata yang makin ramai di Banda Neira dalam beberapa dekade ini menjadi polemik akhir-akhir ini. Monopoli pengembangan pariwisata oleh beberapa kelompok orang saja, terutama mereka yang beretnis Arab dan keluarga-keluarga yang memi-

liki hubungan dengan elite pejabat daerah, menimbulkan kekesalan pada penduduk lokal. Makin banyaknya sampah yang menumpuk yang tidak diimbangi dengan kontribusi dari para pengelola sektor pariwisata itu menimbulkan sentimen pada investor luar.

Mereka juga sering mengeluhkan pembangunan fasilitas umum, seperti jalan, sekolah, dan rumah sakit, yang masih kurang memadai. Permasalahan-permasalahan keseharian ini kemudian memengaruhi pandangan-pandangan masyarakat Banda Neira dalam melihat kelompok-kelompok dari luar, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Seperti disinggung sebelumnya, acara “Sail Banda” yang mempromosikan kepulauan dan memperoleh hibah dari Belanda dicurigai dimanfaatkan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten untuk pembangunan di wilayah mereka sendiri, antara lain bandar udara di Kota Ambon. Pemerintah provinsi beralasan perlunya membangun dan memperbaiki infrastruktur di Ambon sebagai persiapan menyambut tamu-tamu dari luar. Kasus ini menjadi salah satu penyebab munculnya ketidakpercayaan masyarakat Banda Neira terhadap pemerintah provinsi dan kabupaten serta usulan pemekaran kabupaten Banda Neira. Pilihan pemekaran diambil karena mereka merasa perwakilan mereka di DPRD tidak bisa menyuarakan kekecewaan dan aspirasi mereka.

C. Pemekaran di Banda Neira: Dinamika Negosiasi

Wacana pemekaran wilayah Banda Neira menjadi kabupaten telah muncul sejak tahun 2015. Keinginan pemekaran ini muncul dari masyarakat Banda Neira yang kemudian disambut oleh Bupati Maluku Tengah. Untuk menjadikan Banda Neira sebagai kabupaten yang otonom ternyata terkendala Undang-Undang Otonomi Daerah. Secara administratif, untuk menjadi daerah otonomi baru (DOB), Banda Neira harus memiliki lima kecamatan untuk dimekarkan menjadi kota atau memiliki empat kecamatan untuk dimekarkan menjadi kabupaten. Kendala tersebut mendorong mereka untuk terlebih dahulu memekarkan Kecamatan Banda Neira, dengan mencanangkan Kecamatan Banda Besar sebagai kecamatan baru. Kecamatan Banda

Besar ini rencananya meliputi sepuluh desa yang ada di pulau Banda Besar. Pemekaran Kecamatan Banda Besar didukung oleh kampanye Bupati Maluku Tengah, Abua Tuasikal, yang menjanjikan akan mendorong pemekaran kecamatan tersebut. Namun, sejak terpilih kembali pada tahun 2017, hingga sekarang janji bupati ini belum terealisasi.

Masyarakat Banda Neira juga mengajukan usulan pemekaran kecamatan Banda Besar melalui hak inisiatif DPRD Maluku Tengah serta melalui forum-forum yang diadakan oleh pemda, kecamatan, atau desa yang diikuti dengan adanya rapat-rapat musyawarah di kecamatan untuk persiapan pemekaran. Forum ini dihadiri oleh perangkat desa yang secara formal merupakan wakil masyarakat dari berbagai desa dan sempat membentuk Pansus Pemekaran Kecamatan Banda Besar untuk mewakili mereka dalam pengajuan hak inisiatif di DPRD Maluku Tengah. Pansus mengusulkan rekomendasi mereka bahwa Kecamatan Banda Besar layak dimekarkan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah atau perda dalam rapat paripurna DPRD bersama pemerintah daerah Maluku Tengah yang diagendakan pada 21 Agustus 2021. Namun, usulan pansus tersebut ditolak oleh pemda Maluku Tengah dengan alasan usulan itu cacat administrasi karena jumlah desa yang akan bergabung baru sembilan desa. Desa Pulau Hatta masih belum bergabung (Bupati-DPRD Malteng, 2021).

Penolakan tersebut memunculkan gerakan dari berbagai lapisan masyarakat, antara lain Aliansi Pemuda Banda Bersatu untuk Pemekaran Banda Besar (Amanat Banda) yang mengajukan empat poin tuntutan kepada Bupati Maluku Tengah dan DPRD Maluku Tengah. Pertama, menuntut Pemkab Maluku Tengah untuk segera merealisasikan pemekaran Kecamatan Banda Besar sesuai dengan janji bupati. Kedua, menolak dibentuknya Pansus Pemekaran Kecamatan Banda Besar di DPRD Kabupaten Maluku Tengah. Ketiga, mendesak DPRD kabupaten Maluku Tengah dan Pemkab Maluku Tengah segera melaksanakan paripurna khusus untuk pemekaran Kecamatan Banda Besar. Terakhir, menuntut dihentikannya politisasi dan intimidasi kepada masyarakat Banda terkait pemekaran Kecamatan Banda Besar.

Penguatan solidaritas masyarakat Banda tersebut dibantu dengan adanya gerakan-gerakan kultural yang dilakukan oleh kelompok-kelompok adat yang terdiri dari para tetua adat, tokoh adat, dan para pemuda yang aktif dalam kegiatan adat di masing-masing negeri. Kepulauan Banda mempunyai 11 negeri, yang di masa lalu dipimpin oleh para orang kaya. Para orang kaya yang dimaksud oleh masyarakat Banda Neira adalah semacam raja-raja di setiap negeri¹. Para orang kaya ini juga merupakan orang berpengaruh, imam adat dan/atau pengusaha yang memiliki harta cukup berlimpah. Selama ini, negeri-negeri di Banda hanya terikat oleh sebuah ikatan sejarah akan persaudaraan, tetapi sekarang mereka mulai berkonsolidasi melalui pertemuan dan forum-forum untuk membuat acara-acara bersama yang lebih besar dan terintegratif, salah satunya dengan membuat ritual-ritual adat dan mengklaim tanah-tanah adat yang selama ini tidak diperhatikan secara intensif. Selain itu, beberapa negeri yang sering berselisih tafsir atas budaya Banda juga mulai dijembatani agar mencapai sebuah kompromi bersama. Gerakan ini mulai marak terutama setelah adanya sebuah *coldstorage* yang dibangun di daerah pesisir yang diklaim sebagai tanah adat dan situs sakral oleh kelompok-kelompok adat tersebut.

Efek dari gerakan ini adalah makin menguatnya identitas orang Banda sebagai entitas yang eksis. Ke-Banda-an ini sebuah narasi bahwa orang Banda adalah orang yang berbeda dengan kelompok lainnya di Maluku. Orang-orang Banda yang dinarasikan di sini adalah para penduduk Banda pascagenosida VOC pada era 1600-an (Villiers, 1981). Mereka ini adalah orang-orang dari berbagai etnis yang kemudian tinggal dan membaaur di kepulauan Banda Neira. Keberagaman ini menjadi salah satu kebanggaan orang Banda. Salah satu yang dicontohkan adalah bahwa dahulu kepala adat bisa disandang oleh mereka yang beragama Nasrani, bahkan pernah disandang oleh

¹ Terdapat perubahan dalam struktur organisasi sosial di Banda Neira sekarang, bapa raja kini lebih merujuk pada kepala desa dalam sistem formal pemerintahan, sedangkan dulu raja adalah bagian dari elemen presidium orang kaya. Raja merujuk pada pimpinan kampung dan orang kaya adalah tokoh-tokoh terpadang di kampung.

seorang keturunan Belanda. Masyarakat Banda menceritakan bahwa pemilihan kepada adat dulu dipilih secara musyawarah dan egaliter sehingga siapa pun bisa menjabat asalkan ia mampu (Anuraga, 2021). Dahulu di Banda Neira terdapat banyak orang yang beragama Nasrani, tetapi setelah kerusuhan Ambon tahun 2000-an awal, penduduk Nasrani hanya tersisa di Pulau Ay saja. Orang-orang Nasrani di Neira saat kerusuhan diungsikan ke Ambon dan setelah konflik mereda mereka tidak kembali lagi.

Iya kebinekaan, dengan adanya adat Banda yang, orang Banda yang bikin, melambangkan kebinekaan yang ada di situ. Sehingga semua orang jadi menerima. Iya *to*? Kalau kita melihat bahwa adat Banda ini seperti kayak, orang bilang apa, embrio keharmonisan membawa suatu, menjaga kehidupan antar satu orang dengan orang lain. Ini kan embrio bang. Dalam embrio semua sudah ada di sini. Tata aturan, kehidupan orang, menjaga lingkungan, keharmonisan lingkungan *to*, semua punya hak yang sama, punya hak ekonomi yang sama. Jadi ya bisa dibbilang begitu, jadi mampu mempersatukan orang Islam dan orang Kristen di adat. Dengan adat ya misal dia orang Namasawar jadi dia dapat dukungan emosional (tetua adat Negeri Namasawar, komunikasi personal, 25 Januari 2021).

Akan tetapi, seorang cendekiawan terpandang asal Ambon baru-baru ini berkata, “Tahukah, adat sebenarnya hanyalah orang-orang berkumpul untuk membicarakan masalah-masalah mereka dan mencari cara penyelesaiannya.” Pendapat ini sejalan dengan pendapat Frost (2014) bahwa, “Jika sebuah solusi terbukti berhasil, hal itu akan digunakan untuk waktu yang lama dan bahkan mungkin memasuki ranah tradisi.”

D. Politik Kekerabatan sebagai Kendala Pemekaran Banda Neira

Masyarakat menilai ketidakseriusan pemerintah daerah untuk memekarkan daerah Banda Neira ditengarai karena adanya kepentingan elite politik daerah Maluku Tengah dan Maluku. Sudah menjadi rahasia umum, model primordialisme di Maluku Tengah digunakan untuk

monopoli kekuasaan dan kepentingan. Jika ada seorang pemimpin dari marga atau klan tertentu, kebijakan dan kekuasaan politik dan ekonomi akan diarahkan ke keluarga besar marga/klan tersebut. Di Banda Neira sendiri, masyarakat menilai bahwa camat mereka mempunyai hubungan kekerabatan dengan para pejabat di tingkat kabupaten sehingga banyak kebijakan yang bias.

Contoh dari politik kekuasaan yang merugikan masyarakat adalah kasus pembuatan *coldstorage* oleh kerabat Bupati Maluku Tengah, yang dibangun tanpa sepengetahuan masyarakat, padahal tanah yang digunakan adalah tanah sakral masyarakat Banda. Gagalnya usulan pemekaran juga dianggap terkait dengan politik kekuasaan yang berdasarkan kekeluargaan ini, di samping menunjukkan tidak adanya keseriusan dari pemerintah untuk merealisasikan usulan pemekaran tersebut. Baik pihak kabupaten maupun kecamatan dituding oleh masyarakat sebagai pihak yang tidak menginginkan kepulauan Banda Neira lepas dari Kabupaten Maluku Tengah. Seperti dikemukakan beberapa tokoh masyarakat, musyawarah atau musrenbang yang dilakukan tingkat kabupaten atau kecamatan di Banda Neira lebih bersifat formalitas saja karena hasilnya sudah ditentukan. Masyarakat yang diundang untuk hadir rapat hanya sebagai upaya pemenuhan administrasi. Selain itu, kegiatan musrenbang juga sering kali diadakan tanpa kehadiran beberapa komponen masyarakat. Salah satu ketua adat mengemukakan bahwa ia malas hadir karena musrenbang umumnya hanya sebagai alat sosialisasi.

Politik kekerabatan yang kental menunjukkan kuatnya upaya elite lokal untuk mengontrol sebuah kebijakan. Proses-proses demokratis yang dilakukan dalam pembuatan kebijakan pada akhirnya berfungsi sebagai formalitas belaka karena terjadi penjegalan-penjegalan proses formal dari tingkatan paling bawah hingga ke tingkat lebih tinggi. Meski menggunakan lajur kekerabatan, kekuasaan baik politik maupun ekonomi tersebut terpusat pada bupati. Macetnya aspirasi pada kasus masyarakat Banda Neira menunjukkan proses deliberasi demokrasi yang tidak berjalan secara baik.

Potensi demokrasi deliberatif pada masyarakat akar rumput sendiri sebenarnya ada. Hal ini terlihat dengan berjalannya proses pembuatan peraturan desa (perdes) *sasi* di Pulau Ay. Masyarakat Banda secara umum hanya mengenal *sasi pala*, yakni *sasi pala* untuk kebun pala. Namun, ketika sumber daya laut mulai dieksplorasi, kebutuhan akan *sasi* laut makin meningkat. *Sasi* laut sebagai produk sosial baru ini dibuat dengan proses musyawarah di tingkat desa. Proses musyawarah dihadiri oleh semua warga masyarakat dan disepakati oleh semua yang hadir. Sebenarnya draf aturan perdes sudah disusun terlebih dahulu oleh panitia yang terdiri dari perangkat desa dan orang luar yang ahli dalam membuat rancangan peraturan. Draft itu kemudian didiskusikan di depan masyarakat kata per kata secara bersama-sama. Hasil kesepakatan bersama itulah yang kemudian diberlakukan sebagai perdes.

Adanya pelibatan masyarakat secara riil ini menimbulkan konsensus yang kuat pada masyarakat. Penduduk Pulau Ay hingga sekarang masih aktif berpartisipasi dalam menjaga *sasi* lautnya. Patroli di daerah *sasi* sering dilakukan secara sukarela oleh warga pulau tersebut dan hal ini merupakan salah satu indikator komitmen warga desa terhadap peraturan yang mereka buat bersama. Keberhasilan ini menunjukkan bagaimana proses demokrasi deliberatif di Maluku, khususnya di daerah Banda Neira, dapat dibangun pada tingkat desa. Potensi kultural masyarakat akan toleransi dan keragaman akan menjadi produktif ketika diwadahi dalam wadah yang tepat. Musrenbang di Pulau Ay dapat menjadi contoh wadah tersebut.

E. Komunalisme versus Elite Politik dalam Demokrasi

Cara pandang masyarakat kepulauan Banda Neira sangat dipengaruhi oleh lingkungan dan konteks sejarah yang melekat pada aktivitas kehidupan sehari-hari. Cara pandang ini menentukan pilihan dan tindakan politis masyarakat (Winn, 2002). Upaya mengubah keadaan dan harapan masa depan dalam kehidupan mereka menawarkan beberapa bentuk pilihan dan tindakan politis. Pilihan pertama sebagai warga yang patuh, mereka mengikuti struktur politis yang sudah ada

sistem tata negara untuk menjaga keteraturan sosial sebagaimana mandat rakyat. Mengikuti struktur tersebut ternyata menimbulkan kekecewaan karena aspirasi mereka tidak didengar, bahkan pada struktur di tingkat lokal sekalipun. Kekecewaan mendorong mereka untuk melakukan tindakan politis aktif untuk mengubah struktur penguasaan politis di tingkat lokal (kabupaten) tersebut, untuk mendapatkan otonomi pengaturan kehidupan mereka sendiri. Namun, upaya ini ternyata masih menemui kegagalan.

Selanjutnya mereka mencoba mengonsolidasi kekuatan kultural yang mereka punyai sebagai komunitas yang tinggal di kepulauan. Konsolidasi tersebut digunakan untuk menguasai struktur pemerintahan yang terdekat dengan mereka, yaitu pemerintahan desa. Penguasaan struktur ini dilakukan bukan dengan mengubahnya, melainkan memasukkan nilai-nilai kultural mereka yang mendasari tata kehidupan masyarakat sehari-hari, terkait dengan kelangsungan hidup mereka yang ditopang mata pencaharian mereka sebagai nelayan dan berkebun. Pada dasarnya, tindakan tersebut bagian perjuangan terus-menerus untuk memperoleh otonomi yang lebih luas.

Pemerintahan Orde Baru menganut paham sentralistik, di mana pengelolaan sumber daya dikendalikan oleh pusat, dan dianggap dapat memberikan *trickle down effects* sampai ke tingkat terbawah. Sistem seperti itu tidak memberikan peluang bagi masyarakat di *grass root* untuk menyampaikan aspirasinya sehingga menimbulkan ketidakpuasan pada tingkat daerah. Desentralisasi, produk dari gerakan Reformasi 1998, dibuat dengan tujuan untuk mendekatkan pembuat keputusan baik legislatif maupun eksekutif kepada konstituen di dalam masyarakat (Firman, 2009). Otonomi daerah yang dihasilkan dari proses desentralisasi diharapkan dapat berfungsi sebagai pemerintahan yang efektif dan efisien dalam memenuhi kebutuhan konstituen di tingkat daerah (Jati, 2016). Pada praktiknya, desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat tidak membentuk otonomi daerah yang diharapkan karena lebih difokuskan pada pembagian wewenang yang terbatas.

Desentralisasi yang dapat membentuk otonomi daerah yang efektif seharusnya tidak hanya pembagian wewenang, tetapi juga

mencakup distribusi kekuasaan pada aspek politik sehingga suara masyarakat di tingkat lokal bisa terwakilkan (Patarai, 2015). Tidak adanya desentralisasi politik menyebabkan saluran aspirasi masyarakat akar rumput tidak berjalan. Setiap proses pilkada yang berlangsung hanya menjadi arena pertarungan elite lokal dengan kepentingan masing-masing atau kelompoknya. Modal sosial dan kultural dipakai bukan untuk melindungi kepentingan konstituen daerah, melainkan untuk mendapatkan akses pribadi atau kelompok ke tingkat pusat. Hak-hak komunal daerah yang seharusnya diusung elite lokal bersama-sama konstituen secara tidak langsung “dibajak” oleh elite lokal sendiri. Legitimasi mereka sebagai perwakilan konstituen menjadi semu dan dipertanyakan oleh para konstituen, antara lain masyarakat adat. Pada akhirnya pertarungan legitimasi antara elite dan konstituen lokal membelah diskursus daerah menjadi formal dan informal (modern versus tradisional). Padahal, kekuatan lokal untuk menyuarakan aspirasinya memerlukan jalinan antara modern dan tradisional, sementara yang tampak sekarang mereka, baik elite maupun masyarakat *grass root*, bersembunyi di balik ikatan metafisisnya, termasuk kekerabatan dan adat.

Desentralisasi, suatu peristiwa politis yang telah dianggap penting secara global sepanjang tahun 1990-an (Smoke, 2001), mungkin membawa perubahan besar dalam hubungan negara-masyarakat di Indonesia. Peran desentralisasi yang nyata dan yang dibayangkan berperan untuk membentuk suatu politik budaya baru, di mana penafsiran regional terhadap tradisi, agama, dan identitas direproduksi secara luas di luar kendali negara (Bubandt, 2004) tidak berjalan lancar dalam upaya pemekaran Banda Neira. Narasi kultural tentang identitas ke-Banda-an yang mengusung tentang sejarah keberadaan dan *legacy* dipertanyakan otentisitasnya oleh masyarakat Maluku lainnya terutama yang kontra dengan pemekaran. Menurut mereka, penduduk Banda Neira pascagenosida oleh Belanda pada era 1600-an adalah para pendatang, karena orang Banda yang autentik mengungsi, salah satunya, di Banda Eli. Klaim identitas dan asal-usul ini sangat penting karena terkait dengan siapa yang dianggap paling berhak atas tanah dan lahan. Argumen ini adalah contoh riil dari praktik perdebatan atas dasar ikatan metafisis.

Pemekaran Maluku Utara sekitar tahun 2000-an menjadi contoh di mana klaim-klaim historis-mistis dan mitos dapat menjadi sebuah kekuatan politis untuk memisahkan diri dari Provinsi Maluku sebagai induk (Van Klinken, 2010). Tentu klaim-klaim tersebut harus juga didukung oleh kekuatan materi yang cukup besar, dalam hal ini warisan masa kesultanan yang dapat digunakan untuk mengakumulasi kekuatan politik. Pola ini secara terus-menerus menguat bahkan hingga ke tingkat yang lebih kecil. Kelompok adat pada tataran kabupaten maupun kecamatan pun seakan tidak ingin tertinggal dalam kompetisi perebutan kekuasaan dan wewenang ini. Akhirnya adat kemudian direduksi dan dimanipulasi untuk menjadi alat kepentingan elite lokal dalam melegitimasi posisinya sebagai wakil konstituen.

Pada saat ini, adat menjadi asing bagi masyarakat kebanyakan. Salah satu penyebabnya karena tidak merakyatnya pengetahuan tentang adat pada masyarakat. Pengetahuan tersebut hanya dimiliki segelintir “orang” dalam komunitas yang telah mengodifikasi pengetahuan adat menjadi pengetahuan tertulis. Pengalaman tersebut dipakai untuk melegitimasi posisinya sebagai “ahli adat” yang paling mengetahui (otoritatif) dibanding dengan warga lainnya. Reduksi pengetahuan adat pada masyarakat juga terjadi karena konstruksi Orde Baru bahwa adat hanya sebatas cerita rakyat, atau sekadar gambaran indah tradisi yang dapat menghapus elemen konflik, pertentangan, dan negosiasi serta menyederhanakan keberagaman menjadi sekadar kosmetik sebagaimana atribut fisik adat dalam bentuk pakaian dan arsitektur (Frost, 2014).

Kembali menguatnya komunitarian secara simbolisme seiring dengan penguatan sistem liberal pada sistem pemerintahan justru perlu dipertimbangkan kembali. Di satu sisi, semangat komunitarian yang makin kuat bisa menimbulkan konflik antarkomunitas yang berujung pada disintegrasi nasional. Sementara itu, menerapkan bentuk-bentuk demokrasi liberalisme di tengah masyarakat kita yang masih bersifat komunitarian dapat menimbulkan ketimpangan baru karena hak-hak komunal selalu dibenturkan dengan hak individual. Oleh karena itu, menurut hemat penulis, demokrasi deliberatif dapat menjadi jalan tengah untuk mempertemukan corak komunitarian

masyarakat Indonesia yang plural dengan sistem kenegaraan yang berdasarkan demokrasi liberal.

F. Demokrasi Deliberatif dan Problematikanya: Sebuah Refleksi

Dalam penelitian ini, pisau analisis yang digunakan meminjam dari pemikiran Habermas tentang proses deliberasi dalam demokrasi deliberatif, yang salah satunya bertumpu pada rasio komunikatif. Rasio komunikatif merupakan pengandaian-pengandaian berdasarkan pemikiran pascametafisis, antara lain pandangan yang tidak terkait dengan pandangan dunia religius. Menurut Habermas, pandangan-pandangan religius dan metafisis sebagai basis kehidupan bersama secara politis tidak bersikap netral karena adanya orientasi-orientasi yang saling bersaing satu dengan yang lain, misalnya teori hukum kodrat atau sejarah genealogi yang ditemukan dalam komunalisme di Banda Neira.

Bagi Habermas, pemikiran metafisis itu bukan pemikiran final, esensial, ataupun substansial, melainkan pemikiran yang tidak final, prosedural, dan intersubjektif yang bisa diuji melalui pengujian diskursif, yang berdasarkan kedaulatan rakyat sebagai prosedur, prioritas dari yang adil atas yang baik (Hardiman, 2009). Sejarah genealogi yang diusung komunitas di Banda Neira bersifat esensial sehingga bersaing dengan genealogi elite politik di tingkat kabupaten dan memunculkan politik kekerabatan pada kedua belah pihak yang kental. Desentralisasi di tingkat kabupaten tidak memungkinkan berkembangnya ruang publik yang merepresentasikan kedaulatan masyarakat *grass root* untuk memperdebatkan apa yang adil (kesejahteraan rakyat) atas apa yang baik (sistem kekerabatan). Oleh karena itu, kita tidak dapat menggunakan nilai-nilai komunitarian dengan semena-mena. Kita harus dapat mengangkat nilai-nilai tradisional tersebut menjadi sebuah nilai yang dapat diterima oleh semua (universal).

Situasi desentralisasi pada tingkat kabupaten yang tidak menghasilkan ruang publik yang rasional seperti dijelaskan sebelumnya adalah pengejawantahan sistem demokrasi liberal pada tingkat nasional.

Sistem demokrasi liberal mensyaratkan struktur pemerintahan yang sekuler dan berdasarkan warga negara yang hak-haknya bersifat individual. Konsekuensi dari sekulerisme dan individualisme adalah peminggiran nilai-nilai kelompok komunitarian di dalam ruang publik oleh kelompok sekuler. Prosedur demokrasi yang dijalankan secara formal dari pusat sampai ke daerah yang tecermin pada pemilu/pilkada pada praktiknya menekankan individualisme dan menempatkan kepentingan komunitarian masyarakat Banda Neira di luar dari proses demokrasi. Permasalahan utama yang ditemukan pada penelitian ini adalah tidak adanya ruang untuk menyuarakan kepentingan komunitarian masyarakat Banda Neira dalam sistem demokrasi prosedural yang ada saat ini. Untuk menyelesaikan persoalan ini, perlu diciptakan sistem demokrasi substansial yang dapat menjembatani komunalisme dengan individualisme dan sekularisme, yang sebagaimana diusulkan Habermas, pada prinsipnya terkait “rasio komunikatif” dalam demokrasi deliberatif (Ummah, 2016)². Rasio komunikatif di sini mengandaikan adanya suatu proses komunikasi antarpihak untuk menterjemahkan nilai-nilai yang dianggap final oleh kelompok komunitarian menjadi bahasa yang universal yang bisa diterima semua pihak. Menurut pandangan Kantian, kita bebas untuk mempertanyakan kembali setiap nilai yang kita pegang³.

² Mill (1991 [1861]) menyatakan bahwa, “Gagasan model demokrasi deliberatif khusus, di mana keputusan kolektif dicapai melalui penalaran dan diskusi publik antara warga negara yang setara, bukanlah hal baru. Seperti yang telah saya tunjukkan, sistem demokrasi adalah deliberatif ketika keputusan politik dicapai melalui proses penalaran publik dan diskusi, di mana setiap warga negara dapat dengan bebas berkontribusi, tetapi sama-sama bersedia untuk mendengarkan, dan merenungkan, pandangan yang berlawanan. Dengan demikian, keputusan yang dihasilkan dari proses semacam itu tidak hanya mencerminkan preferensi sebelumnya dan pendapat warga, tetapi juga pertimbangan-pertimbangan yang mereka buat setelah merefleksikan argumen yang dibuat di semua sisi” (Miller, 2000).

³ Namun, pemikiran Kantian ini juga perlu dipertanyakan kembali karena menurut Sandel pandangan ini tidak masuk akal, bahwa setiap orang tidak dapat lepas dari identitas dan kelompoknya. Kita tidak mungkin selalu bisa kritis dan independen di tengah fakta bahwa kita adalah anggota dalam sebuah kelompok (O’Flynn, 2006).

Sistem demokrasi substansial yang dapat dijabarkan dalam demokrasi deliberatif mewadahi semua suara dalam perdebatan yang rasional bukan dilandaskan sentimen sehingga suara kelompok marginal seperti masyarakat Banda Neira tetap terwadahi. Selanjutnya, konsepsi politik digarap sebagai pandangan yang “berdiri bebas” dan tidak bergantung pada pembenarannya pada satu doktrin tertentu, tetapi menurut prinsip budaya politik dan institusi masyarakat demokratis yang berdasarkan pada kesetaraan, supremasi hukum, independensi peradilan, kebebasan individu, dan sebagainya. Begitu pula keadilan politik sebagai keadilan tidak didasarkan pada fakta empiris bahwa anggota masyarakat demokratis kebetulan berbagi seperangkat prinsip dan nilai, tetapi pada penjelasan normatif tentang bagaimana keputusan kolektif harus dibenarkan (Habermas, 1996)⁴. Tanpa memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, masyarakat tidak dapat mencapai suatu integrasi hukum yang setara. Dengan demikian, pemilihan pemimpin pada tingkat kabupaten sebaiknya tidak menggunakan sistem pemilu (*voting*), tetapi sistem musyawarah antarkomunitas yang ada di dalam wilayah kabupaten tersebut. Model

⁴ Di dalam perdebatan masyarakat harus diatur sedemikian rupa agar tidak kembali terjebak pada perdebatan irasional. Dalam hal ini, penting untuk melihat pendapat Lijphart yang mengonseptualkan demokrasi deliberatif lebih pada pendekatan empiris, “Secara empiris demokrasi deliberatif dapat dijalankan pada masyarakat plural dengan empat faktor kunci. Pertama adalah koalisi besar, proposionalitas, veto bersama, dan otonomi segmental. Koalisi besar dapat diciptakan dengan adanya kemampuan para elite untuk saling membagi kekuasaan. Hal ini dapat berlangsung selama mereka mau dan mampu menciptakan pengaturan konsosiatif. Ide dasar dari konsep konsosiatif adalah memisahkan kelompok sejauh mungkin, dengan pembagian yang cukup di tingkat institusional pusat untuk menjaga negara tetap utuh. Kemudian seiring berjalannya waktu, ketika konflik sudah mereda dan para elite terbiasa berkerja sama satu dengan lainnya, baru dimungkinkan untuk memikirkan pengaturan sosial alternatif, bahkan mungkin memilih integrasi yang lebih besar (O’Flynn, 2006). Tawaran yang diajukan oleh Lijphart ini lebih mendekati gambaran situasi masyarakat kita, bahwa bukan saja pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, dalam artian pemerintahan pusat dan kabupaten, melainkan juga harus ada kesadaran elite politik dan pemerintahan untuk mau mendistribusikan kekuasaan mereka, termasuk dalam alokasi dana publik.

demokrasi ini menjadi penting untuk menjembatani pandangan liberalisme dan komunitarianisme, atau dengan kata lain dapat menjadi jawaban dari persoalan politik kekeluargaan yang terjadi di Banda Neira.

Referensi

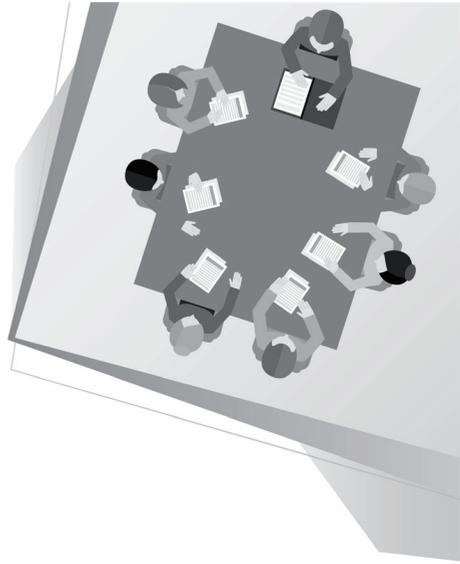
- Anuraga, J. L. Y. (2021). Jalur rempah Banda antara perdagangan, penaklukan dan percampuran: Dinamika masyarakat Banda Neira dilihat dari sosio-historis ekonomi rempah. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 23(3), 303–319. <https://doi.org/10.14203/jmb.v23i3.1483>
- BPS. (2022). *Statistik Indonesia 2022*.
- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2017). *Kabupaten Maluku Tengah dalam angka 2017*.
- BPS Provinsi Maluku. (2021). *Indeks demokrasi Indonesia Provinsi Maluku 2020*.
- Bubandt, N. (2004). Menuju sebuah politik tradisi yang baru? *Antropologi Indonesia*, 25(3), 16–19.
- Bupati-DPRD Malteng tak beritikad baik mekarkan Banda Besar menjadi kecamatan. (2021, 16 November). *BeritaBeta.com*. <https://beritabeta.com/bupati-dprd-malteng-tak-beritikad-baik-mekarkan-banda-besar-menjadi-kecamatan/all>
- Firman, T. (2009). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 21(2–3), 143–157. <https://doi.org/10.1111/j.1467-940X.2010.00165.x>
- Frost, N. (2014). Adat di Maluku: Nilai baru atau eksklusivisme lama? *Antropologi Indonesia*, 0(74), 1–11. <https://doi.org/10.7454/ai.v0i74.3506>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, trans.). Polity Press.
- Hardiman, F. B. (2009). *Demokrasi deliberatif: Menimbang 'negara hukum' dan 'ruang publik' dalam teori diskursus Jürgen Habermas*. Penerbit Kanisius.
- Jati, W. R. (2016). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743. <https://doi.org/10.31078/jk947>

- Kanwil Kemenag Maluku. (2019). Pemeluk agama: Presentase pemeluk agama menurut kabupaten/kota di Provinsi Maluku (2019). Diakses pada 8 April, 2023, dari <https://maluku.kemenag.go.id/halaman/pemeluk-agama>
- Lamere, Z., Tatum, J., & Kapantow, G. G. H. (2016). Kesenjangan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Maluku. *Agri-sosioekonomi*, 12(1A), 121–132. <https://doi.org/10.35791/agrsosek.12.1A.2016.11708>
- Lawalata, M. (2019). Analisis saluran pemasaran pala Banda (*Myristica fragrans* Houtt) di Kecamatan Banda Neira, Kabupaten Maluku Tengah. *Agric*, 31(1), 1–14.
- Mill, J. S. (1991 [1861]). Considerations on representative government. Dalam J. Gray (Ed.), *John Stuart Mill: On liberty and other essays* (203–467). Oxford University Press.
- Miller, D. (2000). Is deliberative democracy unfair to disadvantaged groups? Dalam D. Miller, *Citizenship and national identity*. Polity Press, 142–60.
- O'Flynn, I. (2006). *Deliberative democracy and divided societies*. Edinburgh University Press.
- Patarai, M. I. (2015). Desentralisasi pemerintahan dalam perspektif pembangunan politik di Indonesia. *De La Macca*, 224.
- Ririmasse, M. N. R. (2008). Manajemen sumber daya budaya sebagai dasar pengembangan pariwisata di Maluku. *Kapata Arkeologi, Edisi Khusus*, 84–98.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice* (Democracy, Governance and Human Rights Paper No. 2). United Nations Research Institute for Social Development.
- Ummah, S. C. (2016). Dialektika agama dan negara dalam karya Jurgen Habermas. *Humanika*, 16(1), 79–92. <https://doi.org/10.21831/hum.v16i1.12140>
- Villiers, J. (1981). Trade and society in the Banda Islands in the sixteenth century. *Modern Asian Studies*, 15(4), 723–750. <http://www.jstor.org/stable/312170>
- Winn, P. (2002). Everyone searches, everyone finds: Moral discourse and resource use in an Indonesian Muslim community. *Oceania*, 72(4), 275–292. <https://doi.org/10.1002/j.1834-4461.2002.tb02796.x>
- Van Klinken. G. (2010). Kembalinya para sultan: Pentas gerakan komunitarian dalam politik Indonesia. Dalam J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga, *Adat dalam politik Indonesia* (165–187). Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

BAB VI

Linguisme: Narasi Ketimpangan Bahasa Minoritas Sunda di Provinsi Jawa Tengah

Imelda



A. Pengantar

Indonesia merupakan sebuah negara yang plural dan multilingual secara bahasa. Masyarakat Indonesia memiliki ratusan bahasa daerah. *Ethnologue* mencatat terdapat 710 bahasa di Indonesia (Eberhard dkk., 2021). Sementara itu, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa (2019) mencatat terdapat 718 bahasa di Indonesia. Selain memiliki ratusan bahasa, orang Indonesia juga merupakan penutur multilingual: orang Indonesia berbahasa daerah, berbahasa Melayu¹ di tingkat lokal (Melayu Papua, Melayu Ambon, Melayu Riau, dan lain-lain), dan berbahasa Indonesia di tingkat nasional.

¹ Bahasa Melayu merupakan sebuah rumpun bahasa di Austronesia yang tersebar dari Madagaskar hingga pulau di Amerika, pegunungan di Taiwan, Asia Tenggara, dan Selandia Baru (Collins, 2005, 1). Dalam konteks Indonesia, bahasa Melayu merupakan ragam informal yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia, Melayu Riau, Melayu Manado, Melayu Papua, dan sebagainya. Sementara itu, bahasa Indonesia merupakan bahasa Melayu dalam ragam formal yang diresmikan sebagai identitas bangsa Indonesia sejak Sumpah Pemuda tahun 1928 dan diperkuat oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Imelda

Badan Riset dan Inovasi Nasional, *e-mail*: imeldamatahari223@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Imelda. (2023). *Linguisme: Narasi ketimpangan bahasa minoritas Sunda di Provinsi Jawa Tengah*. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (121–148). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c585 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

Pada era otonomi daerah, keberagaman bahasa ini ditegaskan dengan keberadaan peraturan daerah (perda) untuk identitas (budaya) provinsi dan pelestarian bahasa. Dalam konteks Provinsi Jawa Tengah, yang tampaknya seragam dalam budaya (baca: bahasa), diduga memiliki persoalan karena kebijakan bahasa Jawa (dialek Yogya-Solo) di ranah pendidikan “dipaksa” untuk diimplementasikan kepada masyarakat minoritas Sunda yang tinggal di perbatasan Provinsi Jawa Tengah–Jawa Barat. Persoalan tentang kesenjangan dalam kebijakan bahasa ini penting dikaji karena sebagai negara yang memiliki ratusan bahasa daerah dan mengakui keragaman bahasa (budaya) melalui simbol negara Bhinneka Tunggal Ika, sudah selangkah ke depan keberagaman bahasa terakomodasi di dalam kebijakan pemerintah, salah satunya pendidikan. Artinya, sebagai negara yang mengakui keanekaragaman budaya dan bahasa, sudah seharusnya negara memberikan tempat bagi berkembangnya bahasa dan budaya masyarakatnya, tanpa memandang latar belakang etnis.

Tulisan ini mendiskusikan berbagai ketimpangan yang terjadi pada kelompok etnis minoritas Sunda di Provinsi Jawa Tengah, khususnya Kabupaten Brebes. Komunitas Sunda-Brebes ini penting didiskusikan karena beberapa alasan. *Pertama*, orang Sunda-Brebes merupakan kelompok masyarakat yang relatif lebih kecil jumlahnya dibandingkan orang Jawa mayoritas. *Kedua*, Orang Sunda di Jawa Tengah merupakan kelompok etnis setempat yang telah ada jauh sebelum ada negara Indonesia, yaitu sejak zaman Kerajaan Sunda (Pakuan Pajajaran) dan Kerajaan Majapahit. *Ketiga*, orang Sunda yang hidup dalam konteks Jawa Tengah eksistensinya kurang diakui. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa ke-Jawa-an dalam wilayah Brebes tidak sama dengan Provinsi Jawa Tengah lainnya karena kabupaten ini secara geografis bertetangga dengan wilayah yang memiliki beragam dialek Jawa (sebelah selatan dengan bahasa Jawa dialek Banyumasan dan sebelah timur bahasa Jawa dialek Tegalan) serta Sunda (sebelah barat berbatasan dengan Cirebon yang berbahasa Jawa Reh/Jawa Cirebon dan Sunda pinggiran). *Keempat*, bahasa Sunda di perbatasan Jawa Tengah dan Jawa Barat berada dalam kondisi mengkhawatirkan

karena delapan kecamatan yang semula diklaim berbahasa Sunda, kini tinggal tiga kecamatan yang konsisten menggunakan bahasa ini dalam berbagai ranah (Dewi, 2016).

Ada beberapa hal yang diuraikan dalam tulisan ini, antara lain (i) masyarakat minoritas Sunda-Brebes; (ii) bahasa Sunda-Brebes, sikap dan dinamika pengajaran bahasa daerah dalam konteks pendidikan; (iii) wacana dan respons masyarakat Sunda terhadap kebijakan pengajaran bahasa Jawa; dan (iv) diskusi tentang berbagai ketimpangan linguisme yang dihadapi masyarakat minoritas Sunda-Brebes.

B. Orang Sunda sebagai Etnis Minoritas di Provinsi Jawa Tengah

Di Provinsi Jawa Tengah, orang Sunda merupakan penduduk asli yang telah ada sejak masa Kerajaan Sunda Galuh. Noorduyn (2019, 8) mengutip sebuah catatan yang berkisah tentang perjalanan pertama Bujangga Manik, seorang pendeta Hindu-Sunda yang melakukan ziarah ke tempat suci agama Hindu di Jawa dan Bali pada abad ke-16.

Sadatang ka tungtung Sunda meu(n)tasing di Cipamali, datang ka alas Jawa. Ku nging geus kaidèran lurah-lèrit Majapahit, palataran alas Dèmak. Sanèpi ka Jatisari datang aing ka Pamalang.

Sesampai di tapal batas Sunda menyebrangi Cipamali, Sampailah ke tanah Jawa. Sudah kususuri daerah-daerah Majapahit, tempat-tempat tanah Demak. Sesampai Jatisari tibalah aku di Pemalang (Noorduyn, 2019, 6).

Catatan tersebut menceritakan perjalanan Bujangga Manik ke Jawa dengan meninggalkan tatar Sunda. Di dalam catatannya dikatakan bahwa ia menginjakkan kaki di tanah Majapahit yang “bertemu batas dengan wilayah Sunda,” yaitu sungai di Brebes yang disebut Kali Pemali, atau dalam bahasa Sunda disebut *Ci Pamali*. Dalam peta kuno di bawah ini tergambar bahwa Sungai Cipamali berada persis di perbatasan Kerajaan Majapahit dan Kerajaan Galuh (berwarna cokelat muda) (perhatikan peta pada Gambar 6.1).



Sumber: Kartapranata (2009)

Gambar 6.1 Kerajaan Sunda

Pada 2019, Balai Arkeologi Yogyakarta menemukan candi peninggalan Kerajaan Galuh yang terletak di Desa Galuh Timur, Kecamatan Tonjong, Kabupaten Brebes (Arifin, 2019). Temuan candi peninggalan Hindu ini diperkirakan peninggalan abad ke-8 s.d. ke-13 Masehi (Arifin, 2019). Penemuan arkeologis ini makin menegaskan bahwa keberadaan masyarakat Sunda di wilayah Brebes sudah berlangsung sejak lama.

Bukti lain yang menerangkan keberadaan orang Sunda di Brebes ialah naskah “Sewaka Darma” yang ditulis oleh Buyut Ni Dawit di Kuta Wawatan, murid Ni Teja Puru Bancana, yang tinggal di Gunung Kumbang (Naskah Sewaka Darma, 2018). Gunung Kumbang merupakan sebuah tempat di Kabupaten Brebes. Gunung Kumbang ini dalam catatan Bujangga Manik disebut sebagai lokasi kabuyutan, yaitu tempat suci keyakinan kesundaan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

*Itu bukit Pam(e)rehan,
ta(ng)geran na Pasir Batang.
Itu ta na gunung Kumbang,
ta(ng)geran alas Maruyung,
ti kaler alas Losari,*

Itu bukit Pamerehan
Pilarnya Pasir Batang
Itu yang itu Gunung Kumbang
Pilarnya Alas Maruyung
Arah utara alas Losari

Sumber: Naskah Sewaka Darma (2018)

Sementara itu, dalam konteks masa kini, eksistensi orang Sunda dapat ditengarai dari dua hal, yaitu tradisi *Ngasa* di Jalawastu dan penggunaan bahasa Sunda (Wijanarto, 2018, 39). Tradisi *ngasa* (lihat Gambar 6.2) telah menjadi agenda tahunan pagelaran kebudayaan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Brebes sejak tahun 2014 (Wijanarto, 2018, 38). Sumber yang sama memaparkan bahwa di dalam *ngasa* setidaknya ada dua nilai fundamental yang dijaga, yaitu (1) tradisi *ngasa* menjadi “personifikasi” orang Sunda, terutama yang berlokasi di Jalawastu, Kecamatan Ketanggungan, yang melestarikan percampuran tradisi Hindu, Islam, dan Sunda; (2) di dalam *ngasa* juga ada pembacaan doa dan kisah Batara Windu Sakti Buana, yang merupakan *karuhun* ‘nenek moyang’ bagi orang Sunda (Wijanarto, 2018, 52).



Sumber: Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Masyarakat Adat (2016)

Gambar 6.2 Tradisi *Ngasa*

Selain tradisi, bahasa Sunda juga menjadi penanda eksistensi orang Sunda di Brebes. Bahasa Sunda yang dituturkan oleh orang Sunda di Brebes berbeda dengan yang ada di Priangan, Jawa Barat. Junawaroh dan Hidayat (2013) menyatakan bahwa bahasa Sunda di Brebes banyak mendapatkan pengaruh dari bahasa Jawa. Dalam penelitian mereka ditemukan beberapa kategori bahasa yang diserap secara utuh, seperti nomina, verba, adjektiva, adverbial, dan numeralia (Junawaroh & Hidayat, 2013, 114). Sementara itu, mereka juga me-

nengarai bahwa terdapat perubahan melalui “proses lenisi, penguatan bunyi, penambahan bunyi, dan disimilasi” (Junawaroh & Hidayat, 2013, 114). Semua serapan, baik yang dipertahankan bentuk bahasanya maupun yang diubah, disebabkan kontak yang cukup tinggi dengan penutur bahasa Jawa di wilayah Brebes.

1. Orang Sunda dalam Konteks Masa Kini

Di Provinsi Jawa Tengah, orang Sunda merupakan kelompok etnis minoritas. Data sensus tahun 2000 yang dirangkum oleh Suryadinata dkk. (2003, 20) mencatat bahwa orang Sunda di Provinsi Jawa Tengah berjumlah 323.207 jiwa atau 1,05%. Dibandingkan orang Jawa, jumlah ini sangat jauh karena 97,96% atau 30.287.197 jiwa penduduk Provinsi Jawa Tengah beretnis Jawa. Sementara itu, kelompok etnis lainnya kurang dari 1% (Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Penduduk Indonesia Berdasarkan Etnisitas, Provinsi Jawa Tengah, 2000

No	Kelompok Etnis	Jumlah (Jiwa)	Persentase
1	Jawa	30.287.197	97,96
2	Sunda	323.207	1,05
3	China	165.531	0,54
4	Lainnya	74.943	0,24
5	Batak	15.721	0,05
6	Madura	14.166	0,05
7	Arab	10.751	0,03
8	Betawi	7.538	0,02
9	Melayu	5.932	0,02
10	Minangkabau	5.750	0,02
11	Bugis	2.930	0,01
12	Banjar	2.919	0,01
13	Banten	421	0,00
TOTAL		30.917.006	100,00

Sumber: Suryadinata dkk. (2003)

Kemudian, dengan basis data sensus penduduk 2010, Suyanto (2018) menguraikan lebih mendalam tentang demografi linguistik orang Sunda di Jawa Tengah yang sehari-hari berbahasa Sunda. Ada dua kelompok, yaitu penduduk yang bermigrasi dan yang tidak bermigrasi (baca: penduduk setempat). Penduduk bermigrasi ini terbagi ke dalam dua kelompok: migrasi seumur hidup dan migrasi risen (telah bermigrasi lebih kurang lima tahun). Suyanto (2018, 208) mencatat bahwa penduduk beretnis Sunda yang merupakan penduduk bermigrasi seumur hidup sebanyak 75.603 jiwa dan penduduk migrasi risen 33.825 jiwa. Sementara itu, penduduk yang nonmigrasi tersebar di dua kabupaten, Kabupaten Brebes dan Cilacap, dengan jumlah sebanyak 468.736 jiwa (Suyanto, 2018, 208). Secara keseluruhan, jumlah orang Sunda di Jawa Tengah sebanyak 578.164 jiwa (Suyanto, 2018, 208). Untuk informasi lebih mendetail, perhatikan Tabel 6.2 berikut ini.

Tabel 6.2 Penduduk Jawa Tengah Berbahasa Sunda

Penduduk Jawa Tengah Berbahasa Sunda sebagai Bahasa Sehari-hari		Jumlah Penduduk (Jiwa)
Faktor Migrasi	Migrasi Seumur Hidup	75.603
	Migrasi Risen	33.825
Faktor Non-Migrasi	Kabupaten Brebes	468.736
	Kabupaten Cilacap	
Jumlah Penutur Bahasa Sunda di Jawa Tengah		578.164

Sumber: Suyanto (2018)

Pertanyaan selanjutnya, di manakah persisnya orang-orang Sunda berlokasi di Jawa Tengah, terutama di Brebes, dan bagaimana komposisinya dengan kelompok etnis lain? Suyanto (2018, 210–211) menyebutkan, tujuh dari 17 kecamatan di Kabupaten Brebes ditengarai masyarakatnya sebagian besar berbahasa Sunda-Brebes, antara lain (1) Kecamatan Banjarharjo, (2) Bantarkawung, (3) Ketanggungan, (4) Larangan, (5) Losari, (6) Salem, dan (7) Tanjung. Sementara itu, di Kabupaten Cilacap, orang Sunda ada di (1) Kecamatan Dayeuhluhur, (2) Wanareja, (3) Kedungreja, (4) Patimuan, (5) Majenang, (6) Cimanggu, dan (7) Karangpucung (Suyanto, 2018, 211). Berfokus pada komunitas

Sunda-Brebes serta berdasarkan wawancara dan pengamatan lapangan (2021) ditemukan bahwa komposisi penuturnya berbeda-beda. Di Kecamatan Salem, misalnya, penduduk ditengarai 100% beretnis Sunda meskipun ditemukan pula penduduk pendatang di perkantoran, sekolah, dan pasar. Sementara itu, Kecamatan Bantarkawung dan Banjarharjo ditengarai 90% penduduknya beretnis Sunda. Kecamatan lainnya, seperti Ketanggungan, Larangan, Losari, dan Tanjung, orang Sunda relatif lebih kecil jumlahnya daripada etnis Jawa. Selain itu, dalam hal kemampuan berbahasa Jawa, orang Sunda di Jawa Tengah cukup beragam: (1) berbahasa Jawa dialek Cirebon di bagian barat (contohnya Kecamatan Losari); (2) berbahasa Jawa Tegal² (Kecamatan Tanjung, Ketanggungan, Larangan, Bulakamba, Tonjong, Wanasari, Brebes, Jatibarang, Songgom); dan (3) berbahasa Jawa dialek Banyumas (Kecamatan Bumiayu, Paguyangan, dan Sirampog) (DI, komunikasi personal, 22 Juni 2021). Selain itu, dalam acara-acara pesta, mereka masih menyuguhkan berbagai tradisi Sunda, seperti tari jaipong, angklung, calung, dan wayang golek.

C. Signifikansi Bahasa Sunda di Masyarakat Sunda Brebes

Bahasa Sunda-Brebes (BSB) memiliki karakteristik yang berbeda dari bahasa Sunda standar (BSS) yang umumnya digunakan di Provinsi Jawa Barat. Junawaroh dkk. (2018, 357) menyatakan bahwa BSB merupakan campuran bahasa Sunda dan bahasa Jawa. Temuan kebahasaan tersebut diduga karena orang Sunda-Brebes telah memiliki kontak bahasa yang cukup lama dengan orang Jawa-Brebes, contohnya orang Sunda yang mayoritas petani perlu menggunakan bahasa Jawa di pasar untuk berbelanja kebutuhannya (Junawaroh, dkk., 2018, 358).

Dari sebuah contoh percakapan yang diuraikan dalam artikel mereka, Junawaroh dkk. berhasil mengidentifikasi ragam pengaruh bahasa Jawa dalam sebuah percakapan yang masih dapat dikategori-

² Bahasa Tegal merupakan salah satu dialek bahasa Jawa di Kota Tegal. Temuan ini berdasarkan pengamatan langsung di lapangan dan dikonfirmasi dengan wawancara langsung dengan penduduk setempat pada tahun 2021 (Januari-Februari dan Mei-Juni).

kan sebagai bahasa Sunda. Pengaruh bahasa Jawa ini muncul dalam sisi fonologi, morfologi, leksikal, dan sintaksis (Junawaroh dkk., 2018, 360). Meski demikian, tidak semua contoh dalam paparan yang dikemukakan mereka tepat sehingga penulis hanya mengutip beberapa bukti bahasa yang berasal dari pengaruh bahasa Jawa. *Pertama*, dari sisi fonologi, BSB menggunakan kata *saberaha* untuk bertanya ‘berapa’, sementara BSS menggunakan istilah *sabaraha*. Secara fonologis, ada perubahan bunyi dari *a* ke *e* pada BSB (Junawaroh dkk., 2018, 361). Di level leksikon, penyerapan bahasa Jawa dapat ditengarai melalui penggunaan kata *lawas temen* yang berarti ‘lama sekali’ dalam BSB (Junawaroh dkk., 2018, 361). Selain penyerapan dari bahasa Jawa, BSB juga memiliki terminologi khusus yang tidak dipakai di bahasa Jawa maupun BSS, seperti kata *kani* atau *ka meni* yang berarti ‘ke mana’. Dalam BSS, kata yang lazim dipakai ialah *ka mana* dengan arti yang serupa. Menariknya, Junawaroh dkk. (2018, 361) memberikan keterangan bahwa kata *kani* tersebut cenderung terkesan kasar. Label tentang BSB yang merupakan penutur asli bahasa setempat adalah bahwa mereka dinilai lebih kasar dari BSS dan hal ini berkali-kali muncul dalam paparan Junawaroh dkk. (2018), padahal penilaian tersebut belum tentu tepat apabila ditanyakan kepada penduduk setempat ataupun saudara seetnisnya di Jawa Barat. Apa yang ingin diungkapkan penulis di sini ialah adanya penilaian subjektif yang negatif yang dikemukakan oleh aktor intelektual lokal dan hal ini cukup berbahaya karena memberikan legitimasi penilaian yang terkonfirmasi, apalagi penilaian pribadi tersebut disampaikan dalam forum diskusi internasional dan didokumentasikan dalam sebuah publikasi ilmiah yang terbuka untuk diakses. Hal yang kemudian ingin dikemukakan dalam artikel ini ialah bagaimana sebenarnya sikap penutur BSB terhadap bahasanya.

Penelitian terbaru tentang sikap bahasa generasi muda orang Sunda-Brebes telah dilakukan oleh Junawaroh (2020). Penelitian tersebut dilakukan terhadap 140 responden yang tinggal di Brebes dan lahir dari orang tua beretnis Sunda-Brebes. Dengan mengisi kuesioner kuantitatif, para responden diharapkan dapat menunjukkan tiga komponen dalam sikap bahasa, yaitu (1) sikap kognitif (fakta, pemikiran,

dan kepercayaan tentang bahasa Sunda Brebes); (2) afektif (perasaan dalam menggunakan bahasa Sunda-Brebes); dan (3) konatif (kesiapan dan kemampuan berbahasa Sunda Brebes). Junawaroh menyimpulkan bahwa generasi muda Brebes memiliki sikap positif yang rendah (89,3%) terhadap bahasa Sunda-Brebes (Junawaroh, 2020, 154). Menurutnya, anak muda memiliki kemampuan, kepercayaan diri, dan kesiapan mempertahankan bahasanya, tetapi mereka malu dan tidak percaya diri (Junawaroh, 2020, 154). Menurut hemat penulis, temuan yang dikemukakan Junawaroh dkk. tersebut hanya berhasil membongkar sebagian dari praktik dan keyakinan berbahasa anak muda Sunda-Brebes. Padahal, data di lapangan juga menunjukkan adanya persaingan bahasa antara BSB, bahasa Indonesia (BI), dan bahasa Jawa (BJ), seperti yang dikemukakan pada bagian pengantar artikel ini yang artinya bahwa BSB terhimpit oleh dua bahasa mayoritas (Jawa dan Indonesia).

Terhadap BJ dan BI tersebut di atas, responden berpendapat bahwa BSB tidak akan tergantikan oleh BJ (9,5% Setuju (S) dan Sangat Setuju (SS)), tetapi mungkin untuk digantikan oleh BI (30,6% S dan SS) (Junawaroh, 2020, 144–145). Kemudian, dalam hal identitas (bahasa), BSB masih diyakini sebagai jati diri daripada BJ (44,17%) dan BI (44,7% S dan SS) (Junawaroh, 2020, 146). Mereka juga setuju bahwa BSB (64,7% S dan SS) lebih ekspresif daripada BJ (16,5% S dan SS) ataupun BI (28,3% S dan SS) (Junawaroh, 2020, 147). Akan tetapi, responden merasa BI (63,5%) lebih penting daripada BSB dan BJ (24,7%) (Junawaroh, 2020, 148). Hal ini seturut dengan pendapat mereka yang makin sering menggunakan BI (50,6% S dan SS) daripada BSB dan BJ (Junawaroh, 2020, 150). Data ini didukung pula dengan temuan ranah penggunaan bahasa yang terbagi dua. Pertama, anak muda masih menggunakan BSB di rumah dan masjid, sementara di pasar, sekolah, dan kantor mereka kerap berbahasa Indonesia. Ini berarti ada perbedaan fungsi BSB dan BI, dan tampaknya, BI potensial menggeser BSB dibandingkan BJ. Bagi penulis, pilihan ini sangatlah wajar mengingat BI bertalian dengan masa depan kehidupan generasi muda.

1. Kebijakan sebagai Dasar Hukum Pengajaran Bahasa Daerah

Ada tiga kebijakan pengajaran bahasa di Provinsi Jawa Tengah, yaitu (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012, (2) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013, dan (3) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 55 Tahun 2014, yaitu pergub yang dikeluarkan setelah perda pertama, merupakan pelaksanaan dan penyempurnaan perda. Akan tetapi, hanya perda tahun 2012 dan pergub tahun 2013 yang berkaitan secara langsung dengan pelaksanaan pengajaran bahasa Jawa dalam konteks pendidikan di Provinsi Jawa Tengah. Dengan demikian, hanya Perda 9/2012 dan Pergub 57/2013 yang akan diuraikan lebih lanjut.

a. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012

Peraturan daerah (perda) ini dikeluarkan karena ada kekhawatiran menurunnya pemahaman dan penggunaan bahasa Jawa dan pentingnya bahasa, aksara, dan sastra Jawa yang mengandung nilai-nilai budaya Jawa. Kondisi tersebut kemudian disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Gubernur Jawa Tengah untuk menetapkan perda tentang bahasa, sastra, dan aksara Jawa.

Perda tersebut berasas dan bertujuan melindungi, membina, dan mengembangkan bahasa, sastra, dan aksara Jawa (Pasal 2, Perda Jawa Tengah No. 9, 2012). Kemudian perlindungan pembinaan dan pengembangan bahasa ini dilakukan melalui pendidikan formal, nonformal, keluarga, dan masyarakat (Pasal 11, Perda Jawa Tengah No. 9, 2012). Khusus dalam konteks pendidikan formal, perda tersebut mengamanatkan pengembangan kurikulum, pelatihan pengajar, peningkatan kesejahteraan pengajar, menyediakan bahan belajar, menggunakan teknologi informasi dalam mengajar, melakukan berbagai kompetisi berbahasa, menyempurnakan tata tulis, melakukan penelitian, serta transliterasi dan transkripsi naskah. Secara lengkap, Pasal 12 Perda 9/2012 berbunyi sebagai berikut:

Strategi kebijakan perlindungan, pembinaan, dan pengembangan bahasa, sastra, dan aksara Jawa dilaksanakan melalui upaya di lingkungan pendidikan formal, meliputi:

- a) menyusun dan menyempurnakan **kurikulum** bahasa dan sastra Jawa sesuai dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat;
- b) meningkatkan kemahiran berbahasa Jawa dengan menyelenggarakan **pendidikan dan pelatihan bagi tenaga pengajar** bahasa dan sastra Jawa;
- c) menyediakan dan mengangkat guru bahasa Jawa dan **tenaga fungsional** sesuai dengan strata pendidikan bidang studi bahasa dan sastra Jawa;
- d) meningkatkan kualitas guru bidang studi bahasa, sastra, dan aksara Jawa secara profesional melalui **sertifikasi**;
- e) menyediakan **bahan ajar, buku pelajaran, dan buku bacaan** sesuai dengan varian-varian dan dialek-dialek yang ada di daerah;
- f) meningkatkan kualitas metodologi mengajar dengan mendayagunakan **teknologi informasi** dalam proses pembelajaran bahasa, sastra, dan aksara Jawa;
- g) meningkatkan **kegiatan apresiasi, dan kompetisi** mengenai penulisan dan penggunaan bahasa, sastra, dan aksara Jawa;
- h) menyusun dan menyempurnakan **pedoman tata penulisan** bahasa Jawa dengan huruf latin dan aksara Jawa;
- i) melakukan kegiatan **penelitian dan pengajian** terhadap tingkat tutur bahasa Jawa yang diselaraskan dengan perkembangan kehidupan masyarakat;
- j) meningkatkan perhatian dan dukungan terhadap kegiatan **transkripsi, dan transliterasi** naskah-naskah sastra Jawa yang memiliki nilai-nilai unggul.

b. Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013

Peraturan gubernur (pergub) ini merupakan Petunjuk Pelaksana Peraturan Bahasa Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012. Ada beberapa hal yang perlu dicatat dari kebijakan ini dalam hal pembinaan di ranah formal pendidikan. *Pertama*, bahasa Jawa yang digunakan meliputi ragam bahasa *ngoko* dan krama bergantung

pada dialek yang ada di daerah (Pasal 2, Pergub Jawa Tengah No. 57, 2013). *Kedua*, pelaksana kebijakan ini ialah semua level pendidikan dasar, menengah pertama, dan menengah atas (Pasal 5, Pergub Jawa Tengah No. 57, 2013). *Ketiga*, mata pelajaran Bahasa Jawa terpisah dari mata pelajaran lainnya dan disediakan waktu 2 jam mata pelajaran (Pasal 2, 3, dan 4, Pergub Jawa Tengah No. 57, 2013). Hal yang paling penting dicatat ialah “Semua satuan pendidikan di Jawa Tengah wajib melaksanakan Pelajaran Bahasa Jawa” (Pasal 13, ayat [1], Pergub Jawa Tengah No. 57, 2013). Selain itu ada pasal yang berbunyi “Dalam hal sekolah mengalami kesulitan dalam pelaksanaan pelajaran Bahasa Jawa yang disebabkan faktor geografis dan sosiokultural, perlu upaya pengembangan untuk mengatasi kesulitan yang dialami” (Pasal 13, ayat [2], Pergub Jawa Tengah No. 57, 2013).

c. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 3 Tahun 2018 untuk pengajaran bahasa Sunda

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes 3/2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan merupakan satu-satunya peraturan yang ditengarai menyebut tentang bahasa Sunda. Setidaknya ada dua bab yang menyebutkan, yaitu Bab XIX dan Bab XX. Bab XIX membahas tentang mata pelajaran muatan lokal, sedangkan Bab XX membahas tentang bahasa pengantar.

Bab XIX tentang kurikulum menyatakan bahwa pelajaran tentang muatan lokal perlu mempertimbangkan kondisi lingkungan, kemampuan anak didik, dan sumber daya pendidikan (Pasal 123, ayat [5]). Kemudian, mata pelajaran Bahasa Sunda dapat diajarkan di wilayah yang berbahasa Sunda (Pasal 123, ayat [7]). Perlu dicatat bahwa di pasal ini juga disebutkan bahwa mata pelajaran Bahasa Jawa wajib dilaksanakan. Dengan demikian, dalam mata pelajaran muatan lokal, bahasa Jawa *wajib* diterapkan, sementara bahasa Sunda *dapat diajarkan*.

Sementara itu, pada Bab XX dibahas tentang bahasa pengantar. Setidaknya ada tiga bahasa yang dibahas dan diberikan peran yang berbeda. Pertama, bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar

(Pasal 125, ayat [1]). Kedua, bahasa asing (tidak spesifik) dapat dipakai sebagai bahasa pengantar untuk mendukung kemampuan berbahasa asing siswa (Pasal 125, ayat [3]). Ketiga, bahasa Jawa dan bahasa Sunda dapat dipakai sebagai bahasa pengantar di awal-awal pendidikan (Pasal 125, ayat [2] dan [4]). Perlu dicatat bahwa bahasa Sunda hanya dapat dilaksanakan di wilayah penutur bahasa Sunda. Di dalam bab ini tampak bahwa ada perbedaan peran bahasa-bahasa tersebut dengan menempatkan bahasa Indonesia sebagai bahasa utama dalam pendidikan.

2. Perda Bahasa Jawa: Jauh Panggang dari Api

Telah dikemukakan bahwa kedua Perda Provinsi Jawa Tengah di atas berkaitan langsung dengan kebijakan pengajaran bahasa Jawa di Provinsi Jawa Tengah. Sementara itu, dalam konteks Kabupaten Brebes terdapat peraturan kabupaten tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang menyinggung tentang muatan lokal bahasa Jawa dan Sunda.

Berdasarkan teks peraturan provinsi dan kabupaten yang dijabarkan sebelumnya, ada beberapa catatan penting tentang kebijakan bahasa tersebut. *Pertama*, perda Provinsi Jawa Tengah dibuat karena kekhawatiran akan pergeseran bahasa yang diduga terjadi di kalangan generasi muda beretnis Jawa. Berdasarkan kekhawatiran itu, disusunlah Perda 9/2012 untuk melindungi, membina, dan mengembangkan bahasa, sastra, dan aksara Jawa dengan kegiatan formal di bidang pendidikan maupun nonformal di tengah masyarakat. *Kedua*, dibuat Pergub 57/2013 sebagai pelaksana perda dengan beberapa catatan dalam pelaksanaan di bidang pendidikan. Pergub mengindikasikan bahwa pengajaran bahasa Jawa akan berdasarkan dialek yang berlaku di masyarakat, baik ragam bahasa Jawa krama maupun *ngoko*. Kemudian, hal ini *wajib* diimplementasikan di pendidikan dasar, menengah pertama, dan menengah atas di Provinsi Jawa Tengah. *Terakhir*, apabila ada kesulitan geografis dan sosiokultural, akan dilakukan upaya untuk memperbaiki tantangannya.

Hal-hal yang terdapat dalam perda dan pergub yang telah dirangkum di atas, sepanjang 2013 sampai 2021 belum ada perbaikan sama

sekali. Dalam penelitian lapangan dan dari wawancara dengan mereka yang memproses usulan untuk kebijakan khusus bagi kelompok etnis Sunda ditemukan beberapa hal. *Pertama*, bahasa Sunda tidak pernah disebut. *Kedua*, bahasa Jawa yang diajarkan di sekolah, baik bahasa maupun aksara ialah bahasa ragam krama.

Dalam konteks Jawa Tengah, khususnya Kabupaten Brebes, di kalangan orang Jawa sendiri hal ini amat jauh dari realitas masyarakat. Padahal dalam Pergub 57/2013, pengajaran bahasa (Jawa) dalam konteks dialek masyarakat itu dimungkinkan. Alasan yang dikemukakan ialah bahwa ragam Jogja-Solo itu dinilai lebih sopan dibandingkan dengan ragam yang ada di masyarakat Brebes. Hal ini kemudian menimbulkan persoalan yang lebih kompleks lagi pada penutur bahasa Sunda karena mereka tidak memahami ragam yang tidak ada di lingkungannya. Apabila ragam bahasa Jawa-Brebesan yang dipakai, barangkali mereka akan lebih menerima. *Ketiga*, ada catatan bahwa apabila ada kondisi geografis dan sosiokultural yang berjarak maka perlu diadakan perbaikan. Protes mengenai kebijakan bahasa Sunda ini sebenarnya sudah diajukan sejak awal pelajaran bahasa Jawa dilaksanakan, menurut keterangan beberapa guru dan kepala sekolah di kelompok etnis Sunda. Akan tetapi, usulan mereka seperti tidak didengarkan karena sudah bertahun-tahun tidak ada perubahan. Sebagai jalan keluar, mereka mengajarkan aksara Jawa sebagai pelajaran untuk menggugurkan kewajiban formal mereka dan (tetapi) mengajarkan bahasa Sunda sebagai kewajiban moral sesama orang Sunda. *Keempat*, Perkab Brebes No. 3 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan pendidikan merupakan satu-satunya peraturan yang menyebutkan tentang bahasa Sunda, baik sebagai bahasa pengantar di awal pendidikan maupun sebagai mata pelajaran muatan lokal.

Dicatat dalam peraturan tersebut bahwa bahasa Sunda dapat diajarkan sebagai muatan lokal di wilayah penutur bahasa Sunda, tetapi bahasa Jawa wajib diajarkan sebagai muatan lokal. Dengan demikian, pantaslah dalam pelaksanaan di sekolah, mata pelajaran bahasa Jawa diajarkan sebagai bagian dari “menggugurkan kewajiban”. Sementara itu, di wilayah yang pimpinan sekolahnya cukup “keras

kepala” terdapat “kebohongan putih” dalam hal mengajarkan muatan lokal, yaitu mengajarkan bahasa Sunda untuk nilai bahasa Jawa. Akan tetapi, perlu dicatat pula bahwa mulok Bahasa Sunda baru diajarkan sejak Paguyuban Pasundan mendapatkan “lampu hijau” dari Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes di Tahun Ajaran 2021/2022.

Perda, pergub, dan perkab pada dasarnya dirancang untuk mengatasi kesulitan di masyarakat sehingga semua yang tertulis tampak ideal dan sempurna. Akan tetapi, bagi orang Sunda-Brebes, perda tentang bahasa Jawa tersebut tidak memiliki dampak langsung terhadap bahasa dan kebudayaannya. Bahkan, peraturan tersebut telah memaksa generasi Sunda-Brebes untuk meninggalkan bahasa daerahnya karena dianggap perlu mempelajari bahasa Jawa sebagai bagian dari penduduk Provinsi Jawa Tengah. Dengan peraturan tersebut, diskriminasi rasial (baca: bahasa) makin terlembagakan karena lewat peraturan daerah, para pendidik yang menjadi pelaksana teknis harus mengimplementasikan pengajaran bahasa Jawa tanpa memandang latar belakang etnis anak didiknya yang beretnis Sunda dan penduduk asli Provinsi Jawa Tengah. Hal ini menjadi makin jauh dari harapan orang-orang Sunda-Brebes yang sebelumnya pernah mempelajari bahasa Sunda di sekolah meskipun dengan ragam Sunda Priangan.

D. Jawanisasi: Sebuah Wacana “Identitas Baru” untuk Orang Sunda Brebes

Membaca diskursus etnisitas Sunda-Brebes tidak dapat dipisahkan dari dua konteks, yaitu konteks kebudayaan dan konteks politik (baca: wilayah administratif). Orang Sunda merupakan salah satu representasi komunitas etnis yang dilematis dalam konteks Provinsi Jawa Tengah. Secara kultural, mereka merupakan bagian dari orang Sunda yang merupakan komunitas mayoritas di Provinsi Jawa Barat. Akan tetapi, secara sosial-politis, orang Sunda-Brebes berada di wilayah administratif Kabupaten Brebes, Provinsi Jawa Tengah, yang mayoritas beretnis Jawa. Di tengah keminoritasannya di Jawa Tengah, afiliasi orang Sunda-Brebes dengan orang Sunda di Jawa Barat masih terjalin lewat Paguyuban Pasundan Cabang Kabupaten Brebes dan

keikutsertaan guru/kepala sekolah SD di Brebes lewat komunitas pembaca majalah berbahasa Sunda paling terkenal, *Mangle*, baik sebagai pembaca maupun kontributor. Di Provinsi Jawa Tengah sendiri, bahasa Sunda tidak diakui eksistensinya.

Permasalahan yang disebutkan terakhir tersebut dikemukakan oleh DI, seorang Kepala Sekolah Dasar 4 di Desa Buara, Kecamatan Ketanggungan, Kabupaten Brebes, sebagai berikut:

Bahasa Sunda hirup di masyarakat. Tapi di sakola mah teu kabagéan tempat. Di SD gé euweuh jadwal pengajaran basa Sunda.

(Bahasa Sunda hidup di masyarakat. Tapi di sekolah tidak kebagian tempat. Di/dari sekolah dasar saja tidak ada jadwal pengajaran bahasa Sunda).

Kutipan di atas mencoba menyampaikan bahwa bahasa Sunda masih hidup di tengah masyarakat Brebes, tetapi tidak mendapatkan tempat di sekolah, meskipun itu sekolah dasar. Apa yang hendak disampaikan oleh salah seorang tokoh pendidikan di kalangan orang Sunda-Brebes ini merupakan sebuah fakta bahwa orang Sunda tidak mendapatkan perhatian kultural di Provinsi Jawa tengah yang kental dengan identitas (bahasa) Jawa.

Distam (2013) dalam sebuah tulisan memaparkan bahwa ada dua kabupaten yang memiliki kelompok etnis Sunda di Jawa Tengah, yaitu Kabupaten Brebes dan Cilacap. Sejak zaman Belanda hingga tahun 1960-an, kedua tempat itu di bawah karesidenan Pekalongan dan Banyumas dan orang Sunda-Brebes termasuk Karesidenan Pekalongan. Dalam hal pengadaan buku pelajaran Bahasa Sunda, Pemerintah Provinsi Dati I Jawa Tengah selalu memesan buku pelajaran Bahasa Sunda.

Keur jaman Walanda nepi ka dekade tahun 60-an mah basana téh Karesidenan Pekalongan Jeung karesidenan Karesidenan Banyumas. Nu matak basa kuring ngimeutan pihatur dina Buku Taman Sekar yasana R. Momon Wirahadikusuma spk., ditulis yén éta buku téh dicitak ogé pikeun nedunan pesenan Pamarantah Provinsi Dati I Jawa Tengah wilayah Karesidenan Pekalongan jeung Karesidenan Banyumasan.

(Pada zaman Belanda sampai dengan dekade tahun 1960-an istilah yang digunakan yaitu Karesidenan Pekalongan dan Karesidenan Banyumas. Ketika saya mengingat kembali pada buku *Taman Sekar* karya R. Momon Wirahadikusuma spk, tertulis bahwa buku tersebut dicetak untuk memenuhi pesanan pemerintah Provinsi Dati I Jawa Tengah untuk wilayah Karesidenan Pekalongan dan Karesidenan Banyumas) (Distam, 2013).

Sepertinya, baru sejak tahun 1960-an identitas Sunda di Brebes diperhadapkan dengan identitas Jawa. Menurut beberapa kepala sekolah senior di Kecamatan Salem dan Bantarkawung yang telah pensiun, ada program Jawanisasi karena wilayah mereka berada di Provinsi Jawa Tengah dan salah satu program tersebut ialah mendatangkan guru-guru dari Provinsi Jawa Tengah yang semula banyak di-*drop* dari wilayah Jawa Barat. Selain itu, buku sumber belajar juga didatangkan dari Jawa Tengah. Hal ini juga yang kemudian ditengarai oleh para mantan kepala sekolah telah membuat langka buku pengajaran Bahasa Sunda, seperti buku *Taman Pamekar*, buku utama untuk pengajaran bahasa Sunda di sekolah dasar. Menurut mereka, ini merupakan sebuah konsekuensi keuangan dari pengadaan barang yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Tengah.

Program Jawanisasi tersebut mendapatkan reaksi negatif dari kalangan pendidik, guru, dan kepala sekolah di wilayah kecamatan yang memiliki orang Sunda, seperti Kecamatan Salem, Kecamatan Bantarkawung, dan Kecamatan Ketanggungan. Ketiga kecamatan tersebut dikenal paling keras reaksinya terhadap kebijakan pengajaran bahasa Jawa karena mayoritas penduduknya sehari-hari berbahasa Sunda dan wilayah tersebut dikenal sebagai lingkungan inti orang Sunda-Brebes.

Di Kecamatan Ketanggungan, misalnya, dikenal dengan Kampung Adat Jalawastu yang setiap tahun mengadakan tradisi *Ngasa*, yaitu tradisi yang dilakukan oleh orang Sunda Wiwitan setiap *weton Kliwon* bertepatan bulan *kasanga* 'kesembilan' dalam hitungan masyarakat Jalawastu (Wijanarto, 2018). Lebih jauh, sumber yang sama menjelaskan bahwa di dalam tradisi *ngasa* selalu dikisahkan asal usul

orang Sunda serta ketokohan Pangeran Cakrabuwana, Gandasari, dan Gandawangi, serta Batara Windu Sakti Buana. Tradisi seperti ini juga dilakukan di Kecamatan Salem di waktu yang sama, tepatnya di Lereng Kumbang, Gunung Sagara. Mereka pun mengisahkan ketokohan Batara Windu Sakti Buana. Sementara itu, di Kecamatan Bantarkawung, khususnya Desa Jipang, terdapat petilasan yang bernama Bukit Astana Luhur, tempat singgahnya Arya Jipang ketika peperangan di masa lalu. Saat ini, wilayah tersebut disebut Desa Jipang dan masih menjadi pusat penghasil seniman Sunda, baik penari, pedalang, pemain calung, kecapi, dan lain-lain.

Kekentalan bahasa dan budaya Sunda di Brebes dijaga oleh tradisi yang selalu dilakukan sehingga tidak mengherankan apabila komunitas tersebut masih berbahasa Sunda. DM (komunikasi personal, 25 Mei, 2021), 50 tahun, menyatakan,

“Di sekolah dan rumah, saya *sok* berbahasa Sunda dengan semuanya.”

“Saya merasa, seolah-olah, kok sudah merdeka tujuh puluh sekian tahun tapi (masih memakai) sistem penjajahan “

Sebagai seorang guru SD senior yang juga dikenal sebagai seniman Sunda di Kecamatan Salem, pengajaran bahasa Jawa di wilayahnya merupakan salah satu bentuk penjajahan. Hal senada juga dikemukakan oleh TH (komunikasi personal, 26 Mei, 2021), 70 tahun, yang menyatakan,

“Setelah ada Jawanisasi, guru-guru di sini kegiatannya sangat dibatasi karena muatan lokal bahasa Jawa masuk. Kurang ada kepedulian materi bahasa Sunda dan ditinggalkan. Bahasa Sunda ini mau dikemanakan?”

Diskursus politik Jawanisasi dan protes tentangnya masih hidup di kalangan pendidik, seniman, dan masyarakat orang Sunda-Brebes sampai hari ini.

Secara praktis, pengajaran bahasa Jawa itu baru terjadi ketika Kurikulum 2013 (K13) diberlakukan pada Tahun Ajaran 2013–2014.

Waktu itu juga dikeluarkan tiga peraturan berkaitan dengan pengajaran bahasa Jawa di Provinsi Jawa Tengah, yaitu

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra, dan Aksara Jawa;
- 2) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra, dan Aksara Jawa; dan
- 3) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 55 Tahun 2014 tentang Perubahan atas peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra dan Aksara Jawa.

DI (60 tahun), Kepala Sekolah SDN 4 Desa Buara dan peraih penghargaan Hardjapamekas ‘penghargaan untuk guru pelestari bahasa Sunda’, menceritakan bahwa mulok bahasa Sunda dihentikan setelah keluar Pergub Jateng tentang Mulok Bahasa Jawa. Ia merasa *terpinggirkan* di era kurtilas (kurikulum tiga belas) era reformasi, padahal menurutnya kelompok etnis juga mempunyai otonomi mengembangkan budayanya.

“... yang membuat kami merasa *hareudang* ‘gerah/panas’ kami tidak bisa mengajarkan bahasa Sunda. Di era kurikulum 68, 75, 75 yang disempurnakan sampai kurikulum KBK belum ada ‘gerah’ untuk yang mengajarkan bahasa Sunda. Di masa kurtilas kami mengajarkan bahasa Sunda, tiba-tiba ulangan tengah semester soalnya keluar bahasa Jawa. Belum ada persiapan. Akhirnya soal ujian tidak dipakai. Kita tidak pernah mengajarkan itu dan sejak dulunya tidak pernah” (DI, komunikasi personal, 22 Juni 2021).

Menurutnya, peraturan tersebut datang tiba-tiba di pertengahan semester tahun ajaran 2014. Mereka dikirim paket soal ujian bahasa Jawa, padahal bahasa tersebut belum pernah diajarkan sama sekali ke anak didik. Akhirnya, ia dan guru sekolah memberikan nilai bahasa Sunda.

Problematika pengajaran Bahasa Jawa ini pernah pula muncul di kurikulum tahun 1994. Distam (2013) memaparkannya dalam sebuah tulisan berjudul *Basa Sunda di Peuntaseun Cipamali* 'Bahasa Sunda di Seberang Sungai Cipamali'. Ia menceritakan bahwa pada waktu itu, Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah mengeluarkan Keputusan No. 014 Tahun 1994 yang mewajibkan pengajaran bahasa Jawa sebagai muatan lokal provinsi. Sementara itu, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Brebes tidak menerima begitu saja untuk menjadikan bahasa Jawa sebagai muatan lokal kabupaten. Ini artinya, orang Jawa mengajarkan bahasa Jawa dan orang Sunda mengajarkan bahasa Sunda. Kantor Wilayah di Semarang, kemudian, meminta klarifikasi kepada Kepala Seksi Pendidikan Dasar Kabupaten Brebes. Bersama perwakilan guru di tatar Sunda-Brebes, Kepala Seksi menjelaskan bahwa bahasa Jawa tidak bisa diajarkan karena dua alasan, yaitu (1) bahasa yang dipakai sehari-hari oleh masyarakat adalah bahasa Sunda; dan (2) tidak setiap guru mampu mengajarkan bahasa Jawa (Distam, 2013, 45).

Alasan, seperti (1) tidak ada guru yang mampu mengajarkan bahasa Jawa, (2) bahasa Jawa lebih sulit dari bahasa Inggris karena ragam bahasa *krama inggil* yang diajarkan, atau (3) anak-anak dan orang tua stres kalau mengerjakan pekerjaan rumah bahasa Jawa selalu diungkapkan oleh kalangan guru, orang tua, dan murid. Hal ini wajar saja terjadi karena sebenarnya bahasa Jawa yang diajarkan pun tidak digunakan orang Jawa di lingkungan mereka yang berbahasa Jawa *ngoko*. Belum lagi aksaranya yang sudah pasti tidak digunakan di mana pun. Pendeknya, ini seperti mengajarkan bahasa asing.

E. Linguisme Bahasa Minoritas Sunda di Jateng melalui Pendidikan

Orang Sunda bukanlah penduduk pendatang di wilayah Jawa Tengah karena mereka sudah menempati Brebes sejak masa Kerajaan Sunda Kuno, meskipun jumlahnya hanya sekitar 1%. Mereka memiliki berbagai bukti berupa situs, tradisi, dan masyarakat Sunda, yang

menunjukkan keberadaan mereka di tempat itu sejak waktu yang lama. Selain itu, secara kebahasaan telah terbukti bahwa interaksi antara orang Jawa dan orang Sunda sudah cukup panjang sehingga terjadi pertukaran dalam bahasa, seperti pengaruh bunyi maupun pinjaman leksikal.

Saat ini, bahasa Sunda-Brebes masih tetap eksis meskipun mendapatkan tantangan dari anggota komunitasnya sendiri, bahasa nasional, dan kebijakan pengajaran bahasa Jawa pada generasi muda Sunda-Brebes. Generasi muda Brebes memiliki sikap malu dengan bahasanya. Dalam perasaan negatif tersebut, mereka memiliki kecenderungan untuk bergeser ke bahasa nasional yang dianggap memiliki masa depan lebih baik. Sementara itu, di dalam konteks pendidikan, bahasa Indonesia menjadi medium pengajaran yang wajib digunakan di sekolah. Hal lain, satu-satunya akses formal pengajaran bahasa Sunda telah digantikan dengan mata pelajaran bahasa Jawa karena perda yang dikeluarkan oleh Provinsi Jawa Tengah. Tampaknya peluang bagi orang Sunda mendapatkan hak bahasanya sangat kecil, meskipun penulis juga mengetahui bahwa masyarakat melalui Paguyuban Pasundan melobi pemerintah kabupaten untuk menyediakan mata pelajaran bahasa Sunda khusus di wilayah penutur bahasa Sunda dengan dasar Perkab tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Meskipun demikian, tantangannya tidak hanya sampai di situ karena pengajaran bukan sekadar retorika peraturan, untuk merealisasinya dibutuhkan guru, medium pengajaran, sarana dan prasarana, serta berbagai keperluan penunjang lainnya. Tampaknya, perjuangan Paguyuban Pasundan masih panjang untuk mewujudkan hak bahasa masyarakat Sunda yang makin hari makin terjepit.

Apa yang terjadi dengan bahasa Sunda ialah *linguicism* atau linguisme, yaitu istilah dari Skutnabb-Kangas (2015) yang diadaptasi dari kata *racism*, *sexism*, *classism*, *ethnicism*, dan *ageism* untuk menggambarkan kondisi diskriminasi berdasarkan bahasa yang dialami suatu kelompok penutur bahasa (minoritas). Secara tegas, Skutnabb-Kangas (2015) mendefinisikannya sebagai berikut:

ideologies, structures and practices which are used to legitimate, effectuate, regulate and reproduce an unequal division of power and resources (both material and immaterial) between groups which are defined on the basis of language.

Linguisisme bukanlah sekadar stigma negatif yang ditempelkan dalam suatu komunitas tutur, tetapi ideologi, struktur, dan praktik yang digunakan untuk mengesahkan, mengefektifkan, mengatur, dan mereproduksi pembagian kuasa dan sumber daya (materi dan immateri) antarkelompok yang ditengarai berdasarkan bahasa. Perlu dicatat bahwa peristiwa linguisisme tidak hanya berlaku antarbahasa-bahasa seperti yang ada dalam komunitas multilingual, tetapi juga pada dialek-dialek yang ada di dalam bahasa yang sama (Skutnabb-Kangas, 2015). Linguisisme yang terjadi pada dialek bahasa Sunda-Brebes tampak jelas terjadi dalam dua lapis. Lapis pertama ialah diskriminasi dialek Sunda-Brebes yang ada di tengah masyarakatnya sendiri. Hal ini karena dialek mereka ini dinilai lebih tidak sopan dibandingkan bahasa Sunda dialek Priangan. Hal ini, kemudian, terejawantah dalam pilihan bahasa dalam muatan lokal. Bagi sebagian besar PNS eks guru yang ditanya atau mungkin anggota masyarakat yang relatif mengenyam pendidikan yang memadai menganggap bahwa bahasa Sunda yang ada di Jawa Baratlah yang perlu diajarkan kepada anak-anak Sunda-Brebes agar mereka mengetahui sopan santun.

Linguisisme lapis kedua terjadi ketika bahasa masuk ke dalam arena pendidikan. Ranah pendidikan yang mendapatkan legitimasi lewat kebijakan bahasa dan pendidikan telah menciptakan stratifikasi bahasa menjadi lebih jelas. Dalam konteks Kabupaten Brebes kita telah sama-sama mengetahui bahwa di dalam pendidikan mereka ada beragam bahasa yang diajarkan, yaitu bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bahasa asing (baca: Inggris) sebagai bahasa internasional dan bahasa ilmu pengetahuan, bahasa Jawa sebagai identitas lokal, dan (mudah-mudahan) bahasa Sunda sebagai identitas etnis Sunda. Di sini kita melihat dan memastikan bahwa bahasa Indonesia sementara ini bertempat di posisi teratas. Perlu diingatkan kembali bahwa di

dalam subbab yang membahas tentang pilihan bahasa apa yang dipilih ketika harus beralih kode, mereka memilih bahasa Indonesia. Pilihan ini tidak spesial bagi masyarakat Sunda-Brebes karena bagi hampir seluruh penduduk Indonesia, sejak bahasa Indonesia diperkenalkan dan disebarakan melalui pendidikan, bahasa nasional ini menjadi pilihan pertama. Kemudian, tampaknya bahasa asing belum menjadi pilihan, dan peneliti menduga karena kompetensi dan lingkungannya kurang mendukung.

Sementara itu, bahasa Jawa yang sebenarnya menjadi bahasa kedua, terutama di pasar, tidak menjadi pilihan. Dalam hal ini, peneliti masih perlu menelisik lebih dalam ke sejarah antara kelompok etnis Sunda dan Jawa hingga saat ini. Walau demikian, peneliti menduga bahwa orang Sunda-Brebes memiliki kompetensi bahasa Jawa *ngoko* yang memadai untuk transaksi di pasar. Bukti yang saat ini dimiliki peneliti ialah adopsi bunyi, leksikal, dan frasa yang berupa campuran bahasa Sunda dan Jawa. Sayangnya ragam *ngoko* ini tidak dipilih dalam kurikulum sehingga, peneliti menduga, masyarakat (terutama pelajar) merasa cukup terbebani karena harus mempelajari sesuatu yang “asing”.

Linguisme yang berlapis yang dialami oleh orang Sunda ini disebut sebagai *hierarchical multilingualism* (Mohanty, 2010). Istilah ini khusus terjadi di masyarakat multilingual. Mohanty (2010), dalam penelitiannya di masyarakat India, menengarai adanya hierarki alamiah di dalam masyarakat India dalam hal bahasa. Hal ini ditandai dengan *a double divide*, yaitu kondisi bahasa yang terbelah antara bahasa kelompok elit yang memiliki kekuatan dan bahasa regional (vernakular) yang bersaing antara bahasa suatu wilayah tertentu dan bahasa yang mendominasi. Kondisi ini persis seperti yang diterangkan di atas. Tentu saja, apabila kita kembali kepada linguisme, kondisi ini tidak terjadi secara alamiah, tetapi ada relasi kuasa yang tidak setara, yaitu relasi antara bahasa internasional, nasional, regional, dan internal dialek bahasa Sunda. Lebih lanjut, Mohanty (2010) menegaskan bahwa kondisi inilah yang menyebabkan hilangnya keberagaman (bahasa), penyusutan ranah penggunaan bahasa yang progresif dan

marginalisasi kelompok etnis (minoritas) yang masih ada saat ini. Dengan demikian, dapat diprediksi bahwa pada tahun-tahun ke depan, bahasa minoritas apa pun, termasuk Sunda-Brebes, dapat pergi bersama derasnya arus diskriminasi bahasa apabila keadilan sosial keberagaman bahasa ini diabaikan.

Referensi

- Arifin, M. Z. (2019, 25 Juli). Tim arkeolog kembali temukan situs peninggalan sejarah di Tonjong Brebes, kali ini bangunan candi. *Tribun Jateng*. <https://jateng.tribunnews.com/2019/07/25/tim-arkeolog-kembali-temukan-situs-peninggalan-sejarah-di-tonjong-brebes-kali-ini-bangunan-candi>
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2019). *Bahasa daerah di Indonesia*. <https://dapobas.kemdikbud.go.id/homecat.php?show=url/petabahasa&cat=6>
- Collins, J. T. (2005). *Bahasa melayu, bahasa dunia: Sejarah singkat*. Yayasan Obor.
- Dewi, E. N. (2016, Desember 1). Sekarat, bahasa Sunda di perbatasan. *Pikiran Rakyat*. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01268905/sekarat-bahasa-sunda-di-perbatasan-386500>
- Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Masyarakat Adat. (2016). *Upacara ritual ngasa di Dukuh Jalawastu, Desa Ciseureuh, Kec. Ketanggungan, Kab. Brebes, Jawa Tengah*. <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkma/upacara-ritual-ngasa-di-dukuh-jalawastu-desa-ciseureuh-kec-ketanggungan-kab-brebes-jawa-tengah/>
- Distam, K. (2013, Oktober). Basa Sunda di peuntasan Cipamali. *Mangle*, 44–45.
- Eberhard, D. M., Simons, G. F., & Fennig, C. D. (Ed.). (2021). *Ethnologue: Languages of the world* (24th ed.). SIL International. <http://www.ethnologue.com>
- Junawaroh, S. (2020, 1 Agustus). Sikap bahasa kaum muda Sunda Brebes. *Jurnal Akrab Juara*, 5(3), 141–155.
- Junawaroh, S., & Hidayat, A. (2013). Leksikon bahasa Jawa dalam bahasa Sunda di Kabupaten Brebes. *Adabiyat*, XII(1), 101–115.
- Junawaroh, S., Sobarna, C., Wahyu, & Riyanto, S. (2018). Brebes Sundanese language in the realm of social intercourse as a territorial identity.

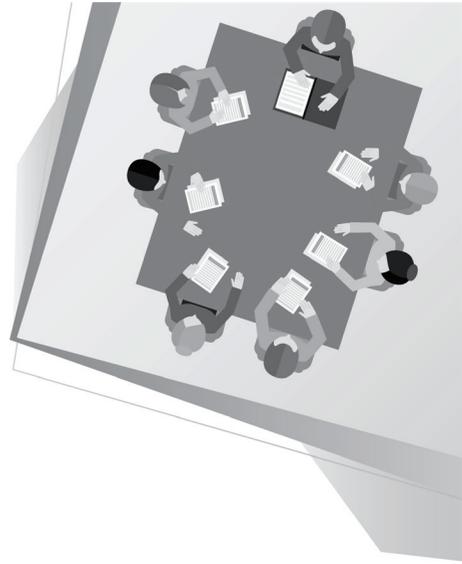
- Dalam *The 1st International Seminar on Language, Literature, and Education*, 357–363. <https://doi.org/10.18502/kss.v3i9.2697>
- Kartapranata, G. (2009, 6 November). File: Sunda Kingdom id.svg. *Wikimedia Commons*. https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:Sunda_Kingdom_id.svg&oldid=727432507
- Mohanty, A. (2010). Languages, inequality and marginalization: Implications of the double divide in Indian multilingualism. *International Journal of the Sociology of Language*, 131–154. <https://doi.org/10.1515/ijsl.2010.042>
- Naskah Sewaka Darma | Naskah kuno Sunda. (2018, 8 Juni). *Historiana*. <https://hystoryana.blogspot.com/2018/06/naskah-sewaka-darma-naskah-kuno-sunda.html>
- Noorduyn, J. (2019). *Perjalanan Bujangga Manik menyusuri tanah Jawa: Data topografis dari sumber Sunda Kuno* (Edisi Revisi). Penerbit Ombak.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra, dan Aksara Jawa. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/222098/perda-prov-jawa-tengah-no-9-tahun-2012>
- Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra, dan Aksara Jawa. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/233476/pergub-prov-jawa-tengah-no-57-tahun-2013>
- Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah No. 55 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 57 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 9 Tahun 2012 tentang Bahasa, Sastra, dan Aksara Jawa. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/233050/pergub-prov-jawa-tengah-no-55-tahun-2014>
- Peraturan Daerah Kabupaten Brebes No. 3 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/91942/perda-kab-brebes-no-3-tahun-2018>
- Skutnabb-Kangas, T. (2015). Linguicism. Dalam *The encyclopedia of applied linguistics*. Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781405198431.wbeal1460>
- Suryadinata, L., Arifin, E. N., & Ananta, A. (2003). *Indonesia's population: Ethnicity and religion in a changing political landscape*. Institute of Southeast Asian Studies.

- Suyanto. (2018, Mei 2). Bahasa Sunda sebagai bahasa ibu di Provinsi Jawa Tengah: Studi data sensus penduduk 2010. *Nusa*, 13(2), 201–212.
- Wijanarto. (2018). Harmoni di kaki Gunung Kumbang. *Aceh Anthropological Journal*, 2(2), 37–54.

BAB VII

Deliberasi sebagai Konsep dan Praksis

Tine Suartina dan Thung Ju Lan



A. Deliberasi melalui “Musyawarah”?

Demokrasi deliberatif secara konseptual mendukung penguatan nilai-nilai kesetaraan dan mengedepankan kepentingan publik, populis, melibatkan pengambilan keputusan-keputusan yang sifatnya terbuka, serta pembentukan dan penerapan aturan, termasuk hukum, yang bersifat dua arah (dialog). Pada tingkat praksis, upaya penyetaraan dan pengedepanan kepentingan publik dari demokrasi deliberatif dapat dilakukan dengan membawa suara dan partisipasi masyarakat dalam berbagai proses pengambilan keputusan, pembentukan aturan, serta upaya lain untuk penyelesaian persoalan-persoalan di masyarakat.

Sistem politik satu arah dan *top-down*, yang diterapkan di masa Orde Baru, tidak lagi memadai dalam menghadapi dinamika perubahan masyarakat yang memiliki implikasi pada kompleksitas persoalan-persoalan sosial. Dalam demokrasi deliberatif, dialog yang terbuka serta konsultasi publik, yang di Indonesia dikenal sebagai musyawarah, menjadi prasyarat utama dalam proses pengambilan keputusan. Pada praktiknya, implementasi konsep musyawarah yang dicantumkan pada sila ke-4 Pancasila tidak selalu sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat.

T. Suartina* & T. J. Lan

Badan Riset dan Inovasi Nasional, *e-mail: nengtine1@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Suatina, T. & Lan, T. J. (2023). Deliberasi sebagai konsep dan praksis. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (149–157). Penerbit BRIN.

DOI: 10.55981/brin.744.c586 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Praktik musyawarah yang seharusnya melibatkan seluruh pemangku kepentingan secara setara, pada banyak contoh dan pengalaman, masih memperlihatkan adanya intervensi serta dominasi pihak dan/atau tokoh tertentu. Pola musyawarah yang berkembang kemudian lebih cenderung pada pola konsultatif yang hanya melibatkan peserta atau elemen masyarakat terpilih. Konsekuensinya adalah aspek keterwakilan komunitas tidak sepenuhnya tercapai dan meskipun dilakukan melalui mekanisme musyawarah untuk mendapatkan legitimasi, keputusannya sering kali tidak mencerminkan aspirasi seluruh anggota komunitas yang ada. Pada akhirnya, penerapan demokrasi deliberatif bisa saja menjadi suatu hal yang ideal dan/atau kemewahan bagi kelompok masyarakat tertentu dikarenakan masih adanya hambatan-hambatan seperti dominasi kekuasaan yang sangat besar atau keberadaan dan peran kelompok dominan yang sulit ditentang.

B. Kajian Awal: Mencari Jalan Deliberasi

Tulisan-tulisan dalam buku ini sebagai suatu pemahaman awal tentang demokrasi deliberatif sebenarnya diupayakan untuk melihat praktik empiris di masyarakat melalui pendekatan demokrasi deliberatif. Lima kasus yang telah dielaborasi oleh para penulis pada dasarnya berusaha mengidentifikasi “upaya-upaya” penerapan demokrasi deliberatif dalam berbagai lingkup dan tingkatan. Tingkatan ini tidak hanya diartikan sebagai satu potensi bagi terwujudnya demokrasi deliberatif, tetapi juga sejauh mana jalan deliberasi bisa berlangsung atau dilakukan. Pada kasus tertentu, potensi demokrasi deliberatif terlihat masih samar, tetapi pada kasus lain proses deliberasi sudah tampak dengan jelas melalui pelibatan aktif masyarakat dalam penyusunan keputusan, kebijakan, serta tindakan politik. Lebih jauh, persoalan-persoalan yang didiskusikan dalam buku ini dapat menjadi catatan penting untuk menelisik secara lebih mendalam ragam proses deliberasi yang ada di dalam masyarakat Indonesia yang plural.

Jika mengacu pada prinsip demokrasi deliberatif yang dikemukakan di atas sebagai satu proses yang mendukung pada penguatan

nilai-nilai kesetaraan dan mengedepankan pada kepentingan publik melalui pengambilan keputusan yang sifatnya terbuka, serta pembentukan dan penerapan aturan hukum yang bersifat dua arah (dialog), maka pengalaman-pengalaman empiris yang dikemukakan dalam tulisan-tulisan di buku ini memperlihatkan adanya hambatan yang krusial dan mendasar pada proses pengambilan keputusan secara deliberatif di lokasi-lokasi yang diteliti.

Keseluruhan kasus-kasus yang dimuat dalam buku ini sesungguhnya belum dapat disebut sebagai contoh praktik deliberatif di Indonesia karena penulisan buku ini tidak dirangkai dengan studi komparasi proses deliberasi antara daerah dan potensi deliberatif yang samar dengan daerah yang berpotensi deliberatif yang lebih positif. Namun, beberapa kata kunci yang dapat diajukan dalam pembacaan selanjutnya terhadap perkembangan demokrasi deliberatif di Indonesia adalah: *Pertama*, akses, partisipasi, dan pelibatan masyarakat yang terlihat jelas dalam posisi *asymmetrical* atau tidak setara. *Kedua*, mekanisme apa pun sepertinya berpotensi membuka peluang terwujudnya demokrasi deliberatif, tidak hanya pada masyarakat yang sangat modern, tetapi juga pada masyarakat komunal tradisional. Meskipun tidak ditampilkan dalam buku ini, salah satu kasus yang berhasil merintis jalan deliberasi di Indonesia adalah perubahan yang dilakukan masyarakat adat melalui pelibatan warga, proses pengambilan keputusan yang deliberatif, setara, serta mengakomodasi suara-suara dari kelompok-kelompok masyarakat yang memberikan hasil jelas dengan dikeluarkannya Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012. Keputusan tersebut mengeluarkan *hutan adat* dari pengertian *hutan negara*. Selain itu, penetapan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa juga berhasil mengakomodasi *desa adat* secara formal dan bahkan pada lingkup lebih rendah mengizinkan pembuatan peraturan-peraturan daerah tentang pengakuan masyarakat adat. *Ketiga*, kepemimpinan elite tidak serta-merta selalu menyebabkan suatu situasi *elite capture* atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Bisa saja terjadi suatu kondisi *elite control*, di mana kontrol elite justru dapat membantu atau mendorong upaya pembentukan proses-proses pengambilan keputusan yang lebih deliberatif, terutama

Buku ini tidak diperjualbelikan.

jika dikaitkan dengan faktor domisili daerah, sebagai entitas atau pihak yang lebih mengetahui situasi lokal atau setempat. *Keempat*, beberapa temuan dari kasus-kasus dalam buku ini tampak berbeda dengan prinsip-prinsip demokrasi deliberatif yang dikemukakan oleh Habermas. Namun, hal ini justru menambah penjelasan lebih jauh dan memberikan kebaruan (*novelty*) tentang pengembangan demokrasi deliberatif di negara dengan masyarakat plural (*plural society*), seperti Indonesia. Karakter dan struktur sosial budaya lokal sepertinya merupakan aspek penting yang berpengaruh dalam upaya membangun demokrasi deliberatif di tingkat lokal dan regional Indonesia. Santoso (1997, 36), misalnya, memberikan ilustrasi bahwa beberapa pihak meyakini masyarakat Indonesia tetap feodal dengan hubungan patron-klien yang kuat yang dipengaruhi oleh budaya, dalam hal ini budaya Jawa. Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa sebagian besar elite dan birokrasi saat ini mengadopsi budaya Jawa melalui pewarisan atau pendidikan. *Kelima*, kelebihan penting dari buku ini adalah menjadi satu upaya untuk membantu menjembatani aspek teori dan konseptual dengan (aspek) praktik riil secara lebih jelas dan mudah dipahami oleh pembaca. Baik ragam maupun potensi permasalahan yang diangkat pun sangat khas sesuai karakter sosial dan lokal di masyarakat plural. Hal-hal tersebut diperkuat juga dengan perspektif para penulis yang dapat menunjukkan dan menarasikan isu dengan baik.

Dari keseluruhan tulisan dalam buku ini, kita dapat melihat upaya memperjuangkan suara dan tempat serta proses yang lebih deliberatif itu ada, atau dengan kata lain, kelompok-kelompok masyarakat tersebut, termasuk kelompok minoritas, tidaklah bersikap pasif. Bahkan, lebih lanjut, dalam kapasitas yang terbatas, kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha mencari strategi-strategi lain untuk mendukung keberadaan mereka, seperti menggalang kerja sama dengan pihak eksternal (NGO, para pihak yang peduli, atau membentuk jaringan dengan kelompok-kelompok lainnya). Proses-proses semacam ini adakalanya sedikit berhasil dalam membuka peluang untuk maju lebih lanjut sebagaimana terlihat dalam kasus reklamasi di Bali

(Bab III), atau dalam kasus kerusakan lingkungan di Riau (Bab II). Namun memang, kendala besar, khususnya jika berhadapan dengan institusi pemerintah, masih ada. Di sisi masyarakat, keterlibatan dan jejaring NGO di Riau dapat membantu meningkatkan pemahaman masyarakat secara langsung maupun tidak langsung tentang konteks politik dan hukum yang signifikan dalam pertarungan kepentingan. Akan tetapi, di sisi lain, pada praktiknya hal itu belum cukup mampu menembus jaring kekuasaan para elite. Begitupun halnya dalam kasus Bali, di mana posisi Bali sebagai destinasi wisata internasional menjadi salah satu faktor pendukung untuk memperluas jaringan, meningkatkan dukungan pada suara masyarakat, serta melakukan gerakan perlawanan. Namun, hal-hal tersebut belum cukup kuat untuk membangun suatu perubahan yang signifikan.

Untuk kasus Yogyakarta yang ditulis oleh M. Nur Prabowo, masyarakat yang terbelah menjadi bukti adanya pergeseran atau perubahan di masyarakat dalam memandang posisi elite atau pimpinan. Pengakuan atas kekhasan masyarakat dan struktur lokal yang ditetapkan dalam suatu ketentuan hukum menghasilkan legitimasi formal bagi kekuasaan kelompok elite. Akan tetapi, protes-protes yang dikemukakan mengenai atau terhadap posisi dan kepemimpinan Sultan memperlihatkan fragmentasi yang jelas di masyarakat, di samping sebagai satu petunjuk bahwa intensitas persoalan makin meningkat. Seperti dijelaskan dalam tulisan tersebut, satu tonggak penting untuk menandai pergeseran dalam kasus Yogyakarta adalah UU Keistimewaan DIY.

Kasus Yogyakarta ini menarik karena kita dapat melihat bagaimana konsep-konsep modern, seperti demokrasi deliberatif, harus dibaca dalam lingkup masyarakat dengan kondisi sosial budaya yang khas. Dalam masyarakat dengan kepemimpinan tradisional atau struktur (feodal) seperti Kesultanan Yogyakarta, peran elite yang sangat besar memang tidak terhindarkan. Akan tetapi, sebenarnya pelibatan masyarakat bukan tidak dimungkinkan, walau itu akan sangat bergantung pada sejauh mana elite dan strukturnya memiliki perspektif keterbukaan dan praktik mekanisme terbuka untuk meng-

akomodasi aspirasi masyarakat atau warganya. Sayangnya, studi ini pun masih harus diperdalam karena belum memasukkan atau memperlihatkan konteks pluralitas Yogyakarta saat ini, termasuk dengan meningkatnya jumlah kelompok pendatang yang membangun kelompok sosial baru. Ini menjadi penting untuk diperhatikan karena akan memberi pengaruh pada akses pelibatan masyarakat, peta kelompok sosial, dan penanganan isu-isu sosial. Peta sosial Yogyakarta hari ini sangat beragam sehingga pembacaan atas demokrasi deliberatif harus dilakukan secara lebih luas dan mendalam.

Dalam konteks penekanan potensi demokrasi deliberatif dan sumbatan, kasus Banda Neira di Bab V memperlihatkan bahwa potensi demokrasi deliberatif melalui upaya pemekaran wilayah sudah ditekan bahkan sejak tingkat kabupaten, khususnya melalui hubungan kekerabatan elite politik di tingkat kabupaten dan provinsi. Sementara itu, kasus linguisme di Brebes pada Bab VI memperlihatkan kompleksitas yang berbeda karena sumbatan suara atau akses partisipasi kelompok masyarakat direalisasikan dalam tiga lingkup: praktik keseharian di masyarakat, lingkungan pendidikan, serta peraturan (hukum). Ketiga lingkup ini sangat strategis karena mampu secara efektif menutup partisipasi kelompok masyarakat berbahasa minoritas dalam berbagai lini. Level penutupan potensi demokrasi deliberatif yang beragam pada berbagai kasus di atas memperlihatkan bahwa tidak ada satu kasus pun yang *selalu* berada hanya pada satu tataran atau lingkup tertentu. Selain itu, legitimasi formal dan politis memiliki posisi yang sentral, bahkan berpotensi memuat dua sisi yang berlawanan. Di satu sisi, legitimasi formal dan politis dapat merupakan produk hukum dan/atau produk politik yang diharapkan mampu menjadi pedoman untuk mewujudkan pengaturan pembangunan sosial yang lebih baik, tetapi di sisi lain itu dapat dijadikan sebagai alat yang sah dalam memenangkan kepentingan kelompok tertentu dan mengabaikan kepentingan kelompok lain. Dalam kasus Yogyakarta misalnya, pembentukan Undang-Undang Keistimewaan, meskipun dibenarkan berdasarkan alasan historis dalam konteks hari ini, menimbulkan pertanyaan, sesungguhnya sejauh mana batas

keistimewaan dan posisi pimpinan harus dirumuskan oleh dan untuk masyarakat Yogyakarta, terlebih apabila proses pembentukan undang-undang tersebut dilakukan secara tertutup.

Beberapa poin yang dapat dicermati dari tulisan-tulisan di atas dapat dilihat dalam tabel karakteristik proses deliberasi berikut (Tabel 7.1).

Tabel 7.1 Karakteristik Proses Deliberasi di Lima Lokasi

No.	Aspek Kasus	Riau	Bali	Yogyakarta	Banda Neira	Brebes
1.	Lingkup kasus	Terfokus pada SDA	Beragam isu: reklamasi, pariwisata, tanah	Perspektif tentang UU Keistimewaan DIY, Pen(re) definisian dan implementasi kekuasaan Sultan	Beragam isu: pemekaran, identitas ke-Banda-an,	Terfokus pada bahasa
2.	Tipe isu dan konsekuensi	Kelas elite-non-elite Institusi Penutupan akses dan <i>benefit</i> pada warga	Elite-non-elite NGO Konflik otoritas di tingkat nasional	Elite-non-elite Fragmentasi masyarakat	Elite lokal-warga Isu kelas <i>Self-identification for identity Kinship based Elite</i>	Dominasi kelompok mayoritas Keseharian, Pendidikan, regulasi Marjinalisasi
3.	<i>Levelling</i>	<i>NGO Support</i> untuk keluar dari tingkat lokal	Lokal-nasional-global Pragmatis	Pragmatis dan politik (hukum)	Lokal Pragmatis	Pragmatis dan politik (hukum)
4.	Demokrasi deliberatif	Belum	Belum	Belum	Belum	Belum

C. Prospek Studi Lanjut

Demokrasi deliberatif telah menjadi perhatian beberapa peneliti dan akademisi meskipun dapat dikatakan masih dalam jumlah yang terbatas. Oleh karena itu, pembahasan berbagai kasus di buku ini menjadi signifikan karena masih minim diskusi dan analisis yang menjelaskan proses-proses pengambilan keputusan publik yang

deliberatif dalam kaitannya dengan konflik sosial budaya di tingkat lokal yang beragam. Meskipun demikian, prinsip-prinsip dasar dari demokrasi deliberatif pun masih harus dijabarkan secara lebih konkret, termasuk konsekuensi tertentu apabila demokrasi deliberatif itu tidak terwujud.

Adanya kemampuan pelaku-pelaku di masyarakat untuk berjejaring, kepedulian pihak luar, ataupun keterlibatan pemegang otoritas dalam berbagai level, sebagaimana ditunjukkan pada kasus-kasus dalam buku ini, pada hakikatnya dapat memperluas dukungan dalam mencari jalan deliberasi sehingga proses penyusunan kebijakan publik dapat lebih akomodatif dan inklusif. Ke depannya, salah satu fokus studi yang dapat dilakukan adalah melihat aspek ruang publik dari demokrasi deliberatif. Ruang publik memiliki keterkaitan yang erat dengan aspek musyawarah dan merupakan suatu prasyarat penting dalam penerapan demokrasi deliberatif karena proses deliberasi tidak akan bermanfaat apabila hasilnya tidak menjadi kesepakatan publik dan berdampak pada kesejahteraan dan keadilan sosial.

Studi lanjut tentang ruang publik ini penting karena proses deliberatif seharusnya juga memiliki tempat atau ruang publik yang sesuai sehingga format dialog yang resiprositas dan keterwakilan dapat terwadahi. Selain itu, terdapat pertanyaan mendasar yang harus diajukan pada konsep-konsep yang berasal dari luar, seperti halnya multikulturalisme, hak asasi manusia (HAM), dan demokrasi, terutama ketika dihadapkan pada situasi sosial budaya masyarakat plural Indonesia yang jauh berbeda dengan kondisi masyarakat Barat tempat konsep-konsep itu berasal. Pada dasarnya, Habermas (1996) sendiri mengakui adanya keragaman masyarakat dalam praktik demokrasi deliberatif. Dengan dasar dan penekanan yang berbeda dari Habermas (1996) dan Nino (1996), Oquendo (2002) mengemukakan bahwa proses-proses demokrasi non-deliberatif juga sebenarnya sangat penting untuk menjelaskan konsep dan praktik demokrasi. Oquendo menyatakan bahwa untuk menjelaskan *demokrasi*, kita tidak dapat membatasi secara eksklusif pada praktik demokrasi deliberatif semata. Justru, jika kita dapat memasukkan aspek-aspek demokrasi

non-deliberatif, hal itu akan mampu menjelaskan konsep demokrasi yang lebih realitis dan keragaman praktiknya (Oquendo, 2002, 189, 225–226).

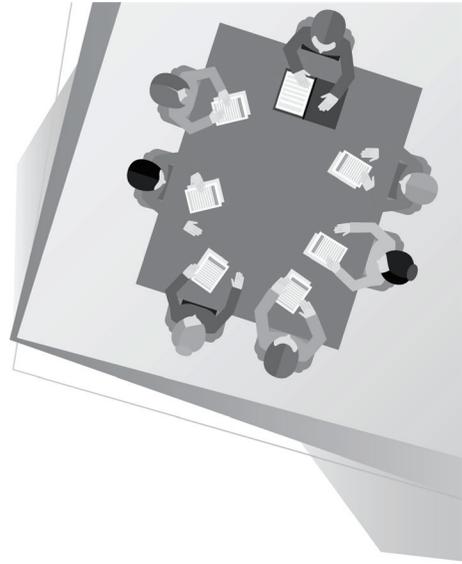
Dengan demikian, menjadi relevan dan krusial untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan berikut: sebenarnya sejauh mana universalitas dari konsep-konsep tersebut dapat diterapkan di daerah-daerah Indonesia yang masih memiliki aspek komunalisme yang kental serta kompleksitas persoalan sosial budaya politik dan ekonomi yang lebih bervariasi? Apakah penerapannya dimungkinkan secara menyeluruh, parsial, atau harus mengalami modifikasi yang didasarkan sesuai dengan respons dari masyarakat dan situasi sosial budaya politik yang berbeda? Ruang publik dapat menjadi arena pengujian dan pencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut. Namun, yang lebih penting lagi adalah ruang publik seperti apa yang mungkin dibentuk di Indonesia untuk mengakomodasi tidak saja pluralitas budaya masyarakat, tetapi juga kondisi geopolitik yang beragam di tingkat lokal dan regional?

Referensi

- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, English Transl.). MIT Press. (Karya original diterbitkan 1992, dengan judul Faktizität und geltung: Beiträge zur diskurstheorie des rechts und des demokratischen rechtsstaats, Suhrkamp Verlag).
- Nino, C. S. (1996). *The constitution of deliberative democracy*. Yale University Press.
- Oquendo, A. R. (2002). Deliberative democracy in Habermas and Nino. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(2), 189–226. <https://doi.org/10.1093/ojls/22.2.189>
- Santoso, A. (1997). Democratization: The case of Indonesia's new order. Dalam A. Laothamatas (Ed.). *Democratization in the Southeast and East Asia* (21–45). ISEAS.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

INDEKS



- Abua Tuasikal, 108
abuse of power, 151
Aceh, 3, 148
a double divide, 145
Ajeg Bali, 46, 47, 48
aktivis LSM, 46
aktor, 8, 11, 17, 22, 23, 24, 25, 28,
32, 34, 92, 93, 130
aktor-aktor, 8, 22, 23, 25, 28, 92, 93
aktor-aktor lokal, 8
Aliansi Masyarakat Adat Nusan-
tara, 10
Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
(AMAN), 10
Aliansi Pemuda Banda Bersatu un-
tuk Pemekaran Banda Besar
(Amanat Banda), 108
alih fungsi lahan, 11, 41, 42
Ambon, 103, 107, 110, 121
APBD, 56, 95, 139
aristokrasi, 74, 75, 81, 82
Arya Jipang, 140
Asia, 10, 14, 40, 43, 52, 121, 157
asymmetrical, 151
awig-awig, 48
bahasa Indonesia, 121, 131, 134,
135, 143, 144, 145
bahasa Inggris, 142
bahasa Jawa, 13, 122, 123, 126, 127,
129, 130, 131, 132, 133, 134,
135, 136, 137, 139, 140, 141,
142, 143, 144, 145, 146
bahasa Jawa ngoko, 145
Bahasa Sunda, 13, 126, 128, 129,
134, 137, 138, 139, 140, 142,
148, 176
Bakrie, 46, 47
Bali, 11, 12, 41, 42, 43, 44, 45, 46,
47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70,
71, 123, 152, 153, 155, 178
Bali Nirwana Resort, 46, 47
Bali Post, 46, 47, 51, 64
Bali Tolak Reklamasi, 61, 62, 64, 69
Bali Tolak Reklamasi Teluk Benoa,
62
Bali Tourism Development Centre
(BTDC), 44
Bali TV, 48

Banda Besar, 106, 107, 108, 119
 Banda Neira, 12, 101, 103, 104, 105,
 106, 107, 108, 109, 110, 111,
 112, 114, 116, 117, 118, 119,
 120, 154, 155, 176
 Bandung, 43, 99
 bangsawan, 65, 74, 78
 Banjarharjo, 128, 129
 Bantarkawung, 128, 129, 139, 140
bargaining position, 1
 Basa Sunda di Peuntaseun Cipama-
 li, 142
 Batara Windu Sakti Buana, 125, 140
 Bendesa adat, 62, 63
 benefit, 155
 Bengkalis, 30, 31, 35
 Besakih, 47, 48
 Bom Bali, 47
 Brebes, 13, 122, 123, 124, 125, 126,
 127, 128, 129, 130, 131, 134,
 135, 136, 137, 138, 139, 140,
 142, 143, 144, 145, 146, 147,
 154, 155
 Bualu, 51, 62
 buana agung, 61
 buana alit, 61
 Bujangga Manik, 123, 124, 147
 Bukit Astana Luhur, 140
 buku Krisis Keistimewaan, 93
 buku Taman Pamekar, 139
 Bulakamba, 129
 Bumiayu, 129
 Bupati Maluku Tengah, 107, 108,
 111
 Buyut Ni Dawit, 124

 Cimanggu, 128
 Cipamali, 123, 142, 146
 Cirebon, 122, 129

civil society, 3
 Dayeuhluhur, 128
 deforestasi, 19, 28, 30, 31, 36, 37
 deliberasi, 1, 2, 5, 6, 7, 10, 11, 12,
 17, 21, 22, 23, 41, 42, 48, 65,
 67, 68, 73, 101, 104, 111,
 116, 121, 149, 150, 151, 155,
 156
 Demak, 123
 demokrasi liberal, 6, 20, 21, 23, 78,
 81, 92, 116, 117
 demokratisasi, 1, 2, 3, 8, 9, 10, 74,
 75, 80, 88, 98, 100
 demonstrasi, 8, 58, 64, 86
 Departemen Pendidikan dan Kebu-
 dayaan Kabupaten Brebes,
 142
 desa adat, 61, 62, 65, 67, 68, 70, 151
 Desa Buara, 138, 141
 Desa Galuh Timur, 124
 Desa Pulau Hatta, 108
 desentralisasi, 3, 15, 24, 27, 31, 104,
 113, 114, 116, 119, 120
 dialek, 13, 122, 129, 133, 134, 135,
 136, 144, 145
 dialek Banyumasan, 122
 dialek Tegal, 122
 DPR, 1, 79, 82
 DPRD, 4, 32, 43, 49, 51, 53, 54, 55,
 56, 57, 58, 68, 81, 86, 107,
 108, 119
 Dumai, 31, 35

ecological rationality, 20
ecologization of the economy, 20

- ekonomi, 3, 10, 11, 12, 17, 18, 20,
21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29,
31, 32, 35, 36, 37, 45, 51, 52,
60, 61, 79, 87, 92, 93, 95, 96,
97, 98, 103, 105, 110, 111,
119, 120, 157, 176
- elite capture*, 8, 40, 151
- elite control*, 151
- elite-driven*, 6
- etnis, 93, 94, 98, 102, 104, 109, 122,
123, 127, 128, 129, 136, 137,
138, 141, 144, 145, 146
- etnisitas, 3, 8, 103, 137, 177
- feasibility study*, 49, 54, 55, 56
- feodal, 85, 152, 153
- Forum Komunikasi Komunitas
Alun-Alun Utara, 87
- Forum Masyarakat Bali (ForBALI),
61
- front jihad islam (FJI), 93
- Gabungan Industri Pariwisata
Indonesia (GIPI), 51
- gerakan, 3, 10, 12, 46, 48, 61, 62,
65, 69, 70, 78, 82, 92, 93, 99,
108, 109, 113, 120, 153
- gerakan buruh, 10
- gerakan-gerakan, 3, 10, 12, 62, 109
- gerakan-gerakan kultural, 12, 109
- gerakan-gerakan perlawanan, 3
- gerakan perempuan, 10
- gerakan protes, 46
- gerakan radikal, 93
- Gianyar, 52, 59, 62, 69
- global, 12, 39, 63, 65, 67, 71, 114,
155
- globalisasi, 48
- good governance*, 3, 40, 81
- governability*, 4
- governance*, 3, 7, 10, 14, 15, 40, 81,
120
- green development*, 49
- Greenpeace Indonesia, 59
- Gubernur Bali Ida Bagus Mantra,
43
- Gubernur Bali I Dewa Made Be-
ratha, 48
- Gubernur Bali Made Mangku
Pastika, 53
- Gubernur Bali Soekarmen, 43
- Gubernur Soeripto, 32
- Gunung Kumbang, 124, 125, 148
- Gusti Pembayun, 84
- Habermas, 2, 5, 10, 14, 15, 42, 48,
67, 69, 73, 77, 99, 116, 117,
118, 119, 120, 152, 156, 157
- Hairus Salim, 93
- hak asasi manusia (HAM), 156
- hierarchical multilingualism*, 145
- Himpunan Masyarakat Tanjung
Bersatu (HMTB), 58
- hospitality*, 93
- Hotel Bali Beach, 43
- Hotel Denpasar, 43
- hotspots, 34, 36, 37
- hutan adat, 151
- hutan negara, 151
- hutan tanaman industri (HTI), 19,
22
- Ida Bagus Oka, 44, 46
- identitas, 7, 8, 12, 43, 47, 63, 65,
66, 67, 69, 70, 82, 91, 93, 99,
100, 109, 114, 117, 121, 122,
131, 137, 138, 139, 144, 155,
173, 177

identitas kultural, 63, 65, 66, 67, 70
 ideologi, 3, 8, 103, 144, 178
 I Gusti Ketut Wirya, 62
 I Kadek Duarsa, 51
 I Ketut Puja, 63
 Indragiri Hilir, 30, 31, 35
 Indragiri Hulu, 31, 35
 infrastruktur, 10, 21, 52, 60, 91, 102,
 106, 107
intangibile, 90, 91
 Islam, 17, 74, 83, 93, 102, 110, 125,
 178, 180
 Iwan Fals, 63, 70
 I Wayan Butuantara, 62

 Jakarta, 3, 14, 35, 43, 46, 58, 69, 173,
 176, 180
 Jalan Diponegoro, 43
 jaringan, 8, 58, 60, 152, 153
 Jatibarang, 129
 Jatisari, 123
 Jawa Barat, 13, 122, 126, 129, 130,
 137, 139, 176
 Jawa Tengah, 13, 121, 122, 123, 127,
 128, 129, 132, 133, 134, 135,
 136, 137, 138, 139, 141, 142,
 143, 146, 147, 148, 176
 Jikalauhari, 33, 39
 Jimbaran, 48, 50, 62
 Jogja ora didol, 91

 Kabupaten Badung, 44, 45, 48, 50,
 52, 58, 60
 Kabupaten Brebes, 122, 124, 125,
 128, 134, 135, 136, 137, 138,
 142, 144, 146, 147
 Kabupaten Cilacap, 128
 Kampar, 30, 31, 35
 kanibalisme, 45

 kapital, 6, 8, 9, 18, 19, 25, 28, 29, 34,
 35, 36, 43, 91
 kapitalisme, 9, 21, 46
 Kapolda Bali Irjen Pol AJ. Benny
 Mokal, 59
 Karangasem, 62
 Karangpucung, 128
 Karesidenan Banyumas, 138, 139
 Karesidenan Pekalongan, 138, 139
 kawasan Pura Suci, 47
 Kawasan Strategis Pariwisata Nasi-
 onal (KSPN), 47
 kebakaran hutan, 27, 34, 36, 39
 ke-Bali-an, 12, 45, 47, 48, 67
 keberagaman, 6, 109, 115, 122, 145,
 146, 178
 kebudayaan, 43, 62, 63, 70, 73, 76,
 85, 90, 91, 93, 103, 104, 125,
 137, 142, 146, 176, 179
 Kecamatan Banjarharjo, 128
 Kecamatan Bantarkawung, 129,
 139, 140
 Kecamatan Bumiayu, 129
 Kecamatan Dayeuhluhur, 128
 Kecamatan Kuta Selatan, 52, 58
 Kecamatan Salem, 129, 139, 140
 Kedongan, 50
 Kedungreja, 128
 Keistimewaan Yogyakarta, v, 73,
 82, 97
 kekerabatan, 12, 102, 103, 104, 111,
 110, 114, 116, 154
 kekuasaan, 4, 8, 9, 12, 14, 22, 26, 34,
 35, 37, 73, 74, 77, 78, 80, 81,
 83, 85, 87, 97, 98, 111, 114,
 115, 118, 150, 151, 153, 155
 Kelan, 62
 kelapa sawit, 18, 19, 22, 23, 28, 29,
 31, 34, 35

kelompok Bakrie, 46
 kelompok radikal, 94
 kemiskinan, 95, 96, 97, 98, 102
 Kapaon, 62
 kepemimpinan, 7, 75, 76, 77, 78,
 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 97,
 151, 153
 Keputusan Mahkamah Konstitusi
 No. 35/PUU-X/2012, 151
 Kerajaan Galuh, 123, 124
 Keraton, 74, 79, 80, 81, 82, 83, 84,
 87, 88, 89, 91, 100
 Kerobokan, 62
 merusak lingkungan, 22, 36, 42,
 46, 47, 50, 68, 91, 92, 153
 kesejahteraan, 26, 31, 33, 50, 88, 95,
 96, 102, 104, 106, 116, 132,
 156
 kesenjangan, 96, 97, 101, 106, 120,
 122
 Kesultanan Yogyakarta, 153
 Ketanggungan, 125, 128, 129, 138,
 139, 146
 Konferensi Asia Afrika (KAA), 43
 konflik, 3, 7, 17, 25, 29, 32, 37, 50,
 89, 92, 93, 99, 103, 110, 115,
 118, 155, 156, 177, 179
 konflik kepentingan, 7, 17, 37
 konfliktual, 11
 konglomerasi, 35, 36
 Kota Denpasar, 45, 48, 50, 52
 Kota Dumai, 31
 Krisis Keistimewaan, 93
 Kristen, 102, 110
 kristenisasi, 93
 Kristen Protestan, 102
 KTT APEC, 50
 Kuala Lumpur, 35
 Kuantan Singingi, 31, 35
 Kulon Progo, 79
 Kurikulum 2013 (K13), 140
 Kuta, 45, 50, 52, 58, 62, 124
 Kuta Selatan, 52, 58
 Kuta Wawatan, 124
lamun, 63
land reform, 39, 80, 90
 Lapangan Renon, 61
 Larangan, 128, 129
 Laskar Jihad, 93
legitimate, 4, 6, 144
 Leihitu Barat, 105
 Lembaga Kajian dan Advokasi un-
 tuk Independensi Peradilan,
 1
 Le Meridien Nirwana Golf and Spa
 Resort, 47
linguicism, 143, 147
 liyan, 67
local bossism, 8
local governance, 7, 14, 15
loloan, 62, 63
 London, 35
 Losari, 125, 128, 129
 LPPM Unud, 49, 52, 54, 55, 56, 57,
 58
 LSM, 46, 49, 51, 58, 92
 Majapahit, 122, 123
 Majenang, 128
 Malaysia, 19, 22, 28, 40
 Malioboro, 86, 87
 Maluku, 102, 103, 104, 105, 107,
 108, 109, 110, 111, 112, 114,
 115, 119, 120, 176
 Maluku Tengah, 103, 104, 105, 107,
 108, 110, 111, 119, 120
 Maluku Utara, 115, 176

manufakturisasi, 9
 Masohi, 103
 Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025 (MP3EI), 61
 Masyarakat adat, 64, 66, 67
 masyarakat plural, 102, 118, 152, 156
 Mataram Islam, 74, 83
 Melayu, 121, 127
 minoritas, 13, 76, 80, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 121, 122, 123, 127, 142, 143, 146, 152, 154, 176, 178
 modernitas, 47, 48
 monarki absolut, 74
 monarki konstitusional, 74
 muatan lokal, 134, 135, 136, 137, 140, 142, 144
 multikulturalisme, 156, 177, 180
multi-stakeholder citizen forums, 10
muntig, 63
 musyawarah, 78, 108, 110, 111, 112, 118, 149, 150, 156

 Naskah Sewaka Darma, 124, 125, 147
 Nasrani, 109, 110
 neo-patrimonialisme, 8
 NGO, 65, 66, 67, 68, 80, 152, 153, 155
 Ngurah Rai, 43, 51, 52, 60
 Ni Teja Puru Bancana, 124
novelty, 152
 Nusa Dua, 44, 50, 52, 61
Nyegara Gunung, 63, 69
 Nymphaea, 63

 oligarki, 8, 12, 14
 Orde Baru, 1, 3, 99, 104, 113, 115, 149
 otonomi daerah, 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12, 15, 69, 95, 113, 119, 122, 177

 Paguyangan, 129
 Paguyuban Pasundan, 137, 143
Pakualaman Ground, 88, 89, 90
 Pakuan Pajajaran, 122
 Pancasila, 149, 178
 Pantai Kuta, 45
 Papua, 3, 121, 177
 Parisada Hindu Bali, 62
 Parisada Hindu Dharma Indonesia, 46
 pariwisata, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 65, 68, 69, 70, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 106, 107, 120, 125, 155
 pariwisata budaya, 43
 partisipasi, 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 41, 42, 81, 87, 91, 149, 151, 154
 partisipasi masyarakat, 1, 81, 87, 149
 Patimuan, 128
 PDI, 46
 Pedungan, 50, 62
 Pekanbaru, 31, 35
 Pelalawan, 30, 31, 35
 Pemalang, 123
 Pembangunan, 51, 52, 61, 90
 pemekaran, 12, 104, 107, 108, 111, 114, 154, 155
 Pemekaran, 107, 108, 110, 115
 pemerintah daerah, 4, 11, 24, 28, 32, 36, 37, 41, 63, 64, 66, 76, 80, 90, 107, 108, 110

Pemerintah daerah, 31
 pemimpin, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85,
 102, 104, 111, 118
 Pemogan, 50, 51, 62
 pendidikan, 13, 27, 43, 70, 83, 91,
 92, 106, 122, 123, 132, 133,
 134, 135, 136, 137, 138, 142,
 143, 144, 145, 147, 152, 154,
 175, 177, 179
 pengajaran, 13, 123, 132, 134, 135,
 136, 137, 138, 139, 140, 141,
 142, 143
 pengayom, 79
 pengayoman, 79
 Peraturan Daerah (Perda) Provinsi
 Tingkat I Bali No. 2 Tahun
 1974 tentang Pariwisata
 Budaya, 43
 Peraturan Daerah Provinsi Jawa
 Tengah No. 9 Tahun 2012,
 132, 141, 147
 Peraturan Gubernur Jawa Tengah
 No. 55 Tahun 2014, 132, 141
 Peraturan Gubernur Jawa Tengah
 No. 57 Tahun 2013, 132, 133,
 141, 147
 Peraturan Gubernur No. 1 Tahun
 2021 tentang Pengendalian
 Penyampaian Pendapat di
 Muka Umum pada Ruang
 Terbuka, 86
 Peraturan Presiden No. 51 Tahun
 2014 tentang Perubahan atas
 Peraturan Presiden No. 45
 Tahun 2011 tentang Rencana
 Tata Ruang Rencana Tata
 Ruang Kawasan Perkotaan
 Denpasar, Badung, Gianyar,
 dan Tabanan (Sarbagita), 59
 Perda 9/2012, 132, 135
 PERDAIS DIY No. 1 Tahun 2017,
 89
 Perda No. 16 Tahun 2009, 54
 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun
 2018, 32
 Perda RTRWP Bali No. 16 Tahun
 2009, 54
 Pergub 57/2013, 132, 135, 136
 Perkab Brebes No. 3 Tahun 2018
 tentang penyelenggaraan
 pendidikan, 136
 Perpres No. 45 tahun 2011, 59
 Perpres No. 122 Tahun 2012, 51, 54
 Perpres No. 122 Tahun 2012 ten-
 tang reklamasi, 51
 Perpres Sarbagita No. 45 Tahun
 2011, 51
 pertumbuhan ekonomi, 28, 35, 36,
 45, 52, 120
 Perwakilan, 56, 58, 132
 Pisowanan Kawulo Mataram, 79
 Plt. Gubernur, Wan Thamrin Hasy-
 im, 32
 pluralitas, 154, 157
plural society, 152
 PNS, 144
 politik lokal, 7, 8, 14, 73, 74, 82
polling, 10
 polusi asap, 19, 20, 22
 popular protest, 10
 PP No. 104 Tahun 2015 tentang
 Perubahan Peruntukan dan
 Fungsi Kawasan Hutan, 33
 Presiden Jokowi, 61
 Presiden Joko Widodo, 23
 Presiden SBY, 59, 61
 Presiden Soeharto, 43, 47

Presiden Soekarno, 43
 Priangan, 13, 126, 137, 144
 proses deliberasi, 1, 2, 5, 7, 10, 12,
 17, 22, 23, 41, 42, 67, 68, 73,
 101, 111, 116, 121, 149, 150,
 151, 155, 156
 protes, 8, 46, 47, 53, 136, 140, 153
 Provinsi Jawa Tengah, 121, 122,
 123, 127, 132, 133, 135, 137,
 138, 139, 141, 142, 143, 147,
 148
 PT TWBI, 49, 54, 55, 56, 57
public sphere, 2, 5, 15
 Pulau Ay, 110, 112
 Pulau Bali, 44, 48, 52, 53, 63
 Pulau Jawa, 18
 Pulau Pudut, 49, 59, 60, 70
 Pulau Serangan, 48, 51, 59
 Pulau Sumatra, 18
Puputan, 41
 Pura Tanah Lot, 46

 radikal, 93, 94
 Raja Keraton Ngayogyakarta, 82
Rational Ecology, 20
 Reklamasi Teluk Benoa, 41, 48, 62
 rencana tata ruang wilayah
 (RTRW), 19
 Riau, 11, 17, 18, 19, 20, 23, 26, 27,
 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
 37, 38, 39, 121, 153, 155
 Rokan Hilir, 30, 31, 35
 Rokan Hulu, 31, 35
 Ruang publik, 5, 7, 8, 9, 14, 15, 66,
 156, 157
 Rusli Zainal, 32
 rwa bhineda, 63

 Sabda Raja, 84
 Satria Naradha, 47, 48, 64

 sawangan, 62
 sekaten, 87, 88
 Semarang, 142, 175
 Sesetan, 50, 62
 Siak, 31, 35
 Singapura, 19, 22, 35
 Sirampog, 129
 SK 130/MENLHK/Setjen/
 PKL.0/2/2017 tentang Pene-
 tapan Peta Fungsi Ekosistem
 Gambut Nasional, 33
*Societe Centrale pour l'Equipment
 Touristique Outre-Mer (SCE-
 TO)*, 43
 Songgom, 129
sounding board, 6
 Sri Sultan Hamengkubuwono IX,
 88, 98
 status quo, 78, 81, 85, 89, 98
 studi kelayakan, 49, 51, 56, 57, 58
subaltern, 92
 Suitcase for Kennedy, 63
Sultan Ground, 88, 89, 90, 96
 Sultan Hamengkubuwono I, 74
 Sumerta, 62
 Sunda-Brebes, 13, 122, 123, 128,
 129, 130, 131, 137, 138, 139,
 140, 142, 143, 144, 145, 146
 Sunda Kuno, 142, 147
 Sungai Cipamali, 123, 142
 Superman is Dead (SID), 63
 Suriadi Darmoko, 57

 Tabanan, 46, 52, 59, 69
Taman Pamekar, 139
 Tanah Lot, 46, 47
tangible, 90, 91
 Tanjung, 48, 50, 51, 58, 60, 61, 128,
 129

- Tanjung Benoa, 48, 50, 51, 58, 60, 61
- teben*, 61, 63
- Teluk Benoa, 11, 41, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71
- the power of reason*, 6
- Tionghoa, 94, 98, 173
- tolerance watch, 92
- Tonjong, 124, 129, 146
- trade-off*, 29
- Tri Hita Kirana, 49
- Tuban, 43, 50, 51
- UGM, 90, 177
- Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, 10
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, 3
- Universitas Udayana, 50, 52, 53, 58, 68
- UU Keistimewaan DIY, 75, 76, 153, 155
- UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, 54
- UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, 54
- UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, 33
- violence*, 93
- wakil rakyat, 1, 46
- Walhi, 19, 33, 40, 53, 57, 58, 59, 86
- Wanareja, 128
- Wanasari, 129
- Wayan Dibia Adnyana, 58
- Wayan Swarsa, 62
- wisatawan, 42, 44, 87
- Yogyakarta, 3, 12, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 124, 153, 154, 155, 175

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Tentang Editor



Thung Ju Lan adalah peneliti senior Pusat Riset Masyarakat dan Budaya, Badan Riset dan Inovasi Nasional (sebelumnya LIPI). Tahun 1998 ia memperoleh gelar Ph.D dari La Trobe University, Melbourne, Australia. Beberapa artikelnnya yang sudah dipublikasikan 5 tahun terakhir adalah: (1) “Agama dan Identitas Orang Tionghoa di Indonesia”, dalam *Revolusi Tak Kunjung Selesai: Potret Indonesia Masa Kini*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia) & IRASEC (Institut de recherche sur l’Asie du Sud-Est contemporaine), 2017; (2) “Confucius Institute at University Al Azhar, Jakarta: The unseen power of China” dalam jurnal *Wacana* Vol. 18 No. 1 (2017); (3) “Memahami Etnisitas di Perkotaan: Politik Inter-Ruang di Kota Multikultural” dalam *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Vol.19, No.3 (2017); (4) “Chinese Indonesians and China-Indonesia Relations: A Juxtaposition of Identity an Politics” (Orang Indonesia Keturunan Tionghoa dan Hubungan Indonesia-Tiongkok: Penjajaran Antara Identitas dan Politik) dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia* Vol. 43 No.2 (2017); (5) *Indeks Keren-tanan & Profil Rumah Tangga Miskin*, bersama Soewarsono, Aulia Hadi, Wasisto Raharjo Jati, Azzahra Ulya, Irene M. Nadhiroh dan Mia Amelia diterbitkan LIPI Press (2018); (6). *Iptek dan Masyarakat*:

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Problematik Agrikultura di Indonesia diterbitkan LIPI Press (2019); (7). *Tinjauan Kritis Ketahanan Sosial Masyarakat Miskin Perkotaan dan Perdesaan: Ruang Sosial, Kebijakan, dan Pola Kerentanan Sosial*, bersama Aulia Hadi, Soewarsono dan Wasisto Raharjo Jati, diterbitkan LIPI Press (2019); “Politics of Difference: Ethnicity and Social Class Within The Indonesian Middle Class in Digital Era”, *Jurnal Antropologi Indonesia* Vol. 41 No 1 (2020), pp. 41–51, published online: <http://journal.ui.ac.id/jai>; “Rethinking the Politics of Difference in Indonesia: a Foreword”, *Jurnal Antropologi Indonesia* Vol. 41 No.1 (2020), pp. 1–6, published online: <http://journal.ui.ac.id/jai>; Aulia Hadi & Thung Ju Lan (eds.) *Nasionalisme ala Milenial: Sebuah Disrupsi?*, Jakarta: LIPI Press, 2021; “Papua dan Solusi Budaya” dalam Riwanto Tirtosudarmo dan Cahyo Pamungkas (eds.) *Emansipasi Papua: Tulisan Para Sahabat Untuk Mengenang dan Menghormati Muridan S, Widjojo (1967–2014)*, Jakarta: Penerbit Impartial bekerja sama dengan Kampung Limasan Tonjong, FAPD, Pacedepes dan Yayasan TIFA, 2021; Bersama Paul Rudolf Yuniarto sebagai Editor buku “Ragam dan Prospek Hubungan Antar Warga Indonesia – Tiongkok, Airlangga University Press, 2021, penulis Epilog berjudul “Hubungan Indonesia – Tiongkok Dalam Ragam Perspektif”, hal. 323–332; “Managing Multiculturalism in 21st Century Indonesia amid Ethnic and Religious Diversity”, in Okamoto Maasaki & Jafar Suryomenggolo (eds), *Indonesia at the Crossroads: Transformation and Challenges*, Gajah Mada University Press, Kyoto University Press, Trans Pacific Press, 2022; Together with Yumi Kitamura, Alan H. Yang as Editor of *When East Asia meets Southeast Asia: Presence and Connectedness in Transformation Revisited*, Singapore: World Scientific, 2023, pp. 29–55.

Tentang Penulis



Hidayatullah Rabbani merupakan peneliti di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya-BRIN (sebelumnya LIPI) sejak 2018. Hidayat menyelesaikan pendidikan pada Program Sarjana Ilmu Sejarah di Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 2015 dan melanjutkan Program Magister Ilmu Sejarah di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta serta lulus pada tahun 2022. Minat riset Hidayat adalah pada bidang sejarah sosial, politik, dan lingkungan. Hidayat dapat dihubungi melalui surel: hidayatullahrabbani@gmail.com



Imelda merupakan peneliti di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya-BRIN (sebelumnya LIPI) sejak 2006. Lulus Program Pascasarjana Ilmu Linguistik di Universitas Indonesia pada 2005. Imelda ini memiliki minat riset pada bidang sosiolinguistik, terutama tentang kebijakan bahasa dan kepunahan dan revitalisasi bahasa. Beberapa buku hasil penelitian bersama tim peneliti yang pernah diterbitkan dari penelitian

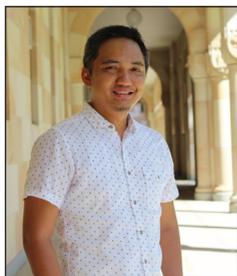
Buku ini tidak diperjualbelikan.

tentang bahasa Gamkonora di Halmahera Utara, seperti *Etnografi Kebahasaan dan Kebudayaan: Memahami Eksistensi Bahasa Gamkonora* (2013) dan *Perencanaan Bahasa Gamkonora Berbasis Ekologi Bahasa* (2013). Selain itu Imelda juga menerbitkan kamus bahasa Gamkonora (2021) bersama F. John Bowden. Terbitan lain dapat dipantau pada situs jurnal PMB seperti pada tulisan berjudul “Bahasa Ibo yang Kehilangan Ibu: Kajian Sociolinguistik Bahasa yang Terancam Punah di Maluku Utara” (*Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 19: 3 tahun 2017). Sementara itu, karya ilmiah populernya dapat dipantau pada laman Pusat Riset Masyarakat dan Budaya berjudul “Kebijakan dan Minoritas Bahasa Sunda di Perbatasan Jawa Tengah dan Jawa Barat” (*Masyarakat & Budaya*, Vol. 25, No. 25, April 2022). Imelda dapat dihubungi melalui surel: imeldamatahari223@gmail.com.



Jalu Lintang Yogiswara Anuraga merupakan peneliti di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya-BRIN (sebelumnya LIPI) sejak 2018. Lulus Program Sarjana Antropologi Budaya di Universitas Gadjah Mada pada 2017, dan sekarang baru meneruskan Program Master Ilmu Sosiologi di Universitas Indonesia. Karya ilmiahnya, antara lain Anuraga, J. L. Y. (2018), “Pencinta Alam Sebagai Bentuk

Peran Pemuda di Tengah Tantangan Kehidupan Kota”. *Jurnal Studi Pemuda*, 5(2), 447. <https://doi.org/10.22146/studipemudaugm.37946>; Kusumaningrum, D., Anuraga, J. L. Y., & Hafsari, T. A. (2020), “The Rise of Exclusive Boarding Houses: Gentrifying Kampung Through New Wave of Urbanization in Jakarta”. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 10(2), 85–96. <https://doi.org/10.14203/jissh.v10i2.179>; Anuraga, Jalu Lintang Yogaswara, 2021, “Jalur Rempah Banda, antara Perdagangan, Penaklukan, dan Percampuran: Dinamika Masyarakat Banda Neira Dilihat dari Sosio-Historis Ekonomi Rempah”. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 23 No. 1. DOI: 10.14203/jmb.v23i3.1483. Minat riset pada bidang budaya khususnya tema-tema terkait etnisitas dan identitas. Jalu dapat dihubungi melalui surel: jalulintang44@gmail.com



Mardyanto Wahyu Tryatmoko merupakan peneliti di Pusat Riset Pemerintahan Dalam Negeri, Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Ia menamatkan program sarjana di jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada pada tahun 2001. Setelah bergabung dengan LIPI pada tahun 2002, Mardyanto aktif melakukan penelitian di bidang konflik dan otonomi daerah. Pada tahun 2009, ia menyelesaikan program master *double degree* dari Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang, dan Economic, Planning, and Public Policy Program (EPP), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo, Jepang. Pendidikan terakhir yang ia tempuh adalah program doktoral di Political Science and International Studies, The University of Queensland, Australia dengan tesis “The Institutionalisation of Special Autonomy as “Ethnic” Conflict Resolution? The Case of Papua, Indonesia”. Mardyanto dapat dihubungi melalui surel: mardyanto@gmail.com.



Muhammad Nur Prabowo Setyabudi mengenyam pendidikan master di Pascasarjana Fakultas Filsafat UGM. Saat ini bekerja sebagai peneliti agama di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya (PMB) LIPI (BRIN) dengan fokus kepakaran bidang filsafat agama dan agama dan tradisi keagamaan. Minat penelitiannya seputar dimensi historis keagamaan terkait “praktik dan budaya toleransi” di tengah keragaman agama di Indonesia: ragam konsepsi toleransi, konteks, dan justifikasinya seperti demokrasi, moderasi, post-sekularisme, pluralisme, multi-kulturalisme, humanisme, kosmopolitanisme, esoterisme, alturisme, etika kebajikan, dan teori kritis.

Beberapa karya tulisannya tentang toleransi dipublikasikan dalam buku: *Harmoni dalam Keragaman: Jejak Budaya Toleransi di Manado*,

Bali, dan Bekasi (2021), juga 20 artikel yang dipublikasikan di jurnal ilmiah, antara lain yang terbaru: “Satu Adat Tiga Agama: Dinamika Toleransi Agama dan Budaya Masyarakat Suku Tengger Ngadas” (*Jurnal Masyarakat dan Budaya*) dan “Minoritas Kepercayaan Suku Anak Dalam: Tinjauan Perspektif Toleransi dan Keadilan” (*Jurnal Moral Kemasyarakatan*) tentang keagamaan dan kepercayaan masyarakat adat di Jambi dan Malang Jawa Timur. Prabowo juga memiliki *concern* kajian normatif keagamaan untuk memperkuat pemahaman inklusif terhadap teks keagamaan, dengan turut membidani beberapa literatur tentang “teori penafsiran kontekstual al-Quran”, antara lain: *Paradigma, Prinsip, dan Metode Penafsiran Kontekstualis al-Qur’an* (penyunting 2021), *Pengantar Studi al-Qur’an* (co-editor 2016), *Nabi Isa dalam al-Qur’an: sebuah Interpretasi Outsider atas al-Qur’an* (editor 2015), dan *Ilmu Tafsir: Sebuah Pengantar* (penerjemah 2016). Menulis *Pemikiran Islam: Sebuah Pengantar* (co-editor 2014) dan “*Esoteric Islamic Theodicy: Pemikiran Isa Nur Al-Din Ahmad Al-Syazhili (Frithjof Schuon) tentang Tuhan dan Kejahatan*” (*Jurnal Islimus*) menginspirasi untuk memberanikan diri masuk lebih jauh pada rimba kajian normatif filsafat agama yang perlahan digelutinya, diikuti dengan buku *Pengantar Filsafat Agama* (2022) yang menekankan pendekatan multikultural. Selain filsafat agama, beberapa tulisannya seputar “ilmu filsafat” lainnya: *Cesare Beccaria & Voltaire: Tentang Kejahatan dan Hukuman* (penulis 2017), *Pengantar Studi Etika Kontemporer: Teoritis dan Terapan* (penulis 2018), *Filsafat Keutamaan: Philosophy of Virtue* (penulis 2019), *Mozaik Filsafat: Sebuah Dialog Pemikiran* (co-author 2021), *Etika Islam-Jawa Damardjati Supadjar* (penulis, dalam proses publikasi), *Filsafat Ilmu & Logika: Dialektika Perubahan* (editor dan kata pengantar, 2020) di samping menerjemahkan buku: *Pengantar Filsafat Politik* (2013) dan *Pengantar Filsafat Hukum* (2018).

Beberapa *concern* Prabowo terkait aktualisasi keberagaman agama dan budaya & dialog lintas disiplin terekam dalam kontribusi beberapa bagian buku: *Pancasila dalam Diskursus: Sejarah, Ideologi Filosofi Bangsa* (co-author 2017); *Indonesia sebagai Ruang Imajinasi: Seri Studi Kebudayaan 2* (kontributor 2018); *Membaca Indonesia:*

Esai-Esai tentang Negara, Pemerintah, Rakyat, dan Tanah Airnya (kontributor, 2020); *Nasionalisme Ala Millenial* (kontributor 2021), *Merajut Harmoni, Membangun Bangsa: Memahami Konflik dalam Masyarakat Indonesia* (kontributor 2021); *Ensiklopedi Agama, Kepercayaan & Paham Keagamaan Seri 1* (asisten editor dan kontributor, 2021); dan terakhir bersama Muhamad Hisyam menjadi editor buku Riwanto Tirtosudarmo dkk: *Globalisasi dan Transformasi Sosial Budaya: Pengalaman Indonesia* (Kompas, 2021). Prabowo dapat dihubungi melalui surel: mnurpsb@gmail.com.



Tine Suartina adalah peneliti pada Pusat Riset Masyarakat dan Budaya, OR IPSH BRIN. Lulus pendidikan terakhir program *doctoral* —Ph.D by Research— pada The University of Western Australia (UWA) – School of Social Sciences (2022) dengan Ph.D Thesis berjudul “Strengthening Legal Pluralism in Indonesia: The Effects of Local Acknowledgment of Kasepuhan *Adat* Communities in West Java and Banten Provinces”. Sebelumnya Tine

menempuh pendidikan magister bidang hukum dari Kobe University Jepang – Graduate School for International Cooperation Studies/GSICS (LL.M) dan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Dengan latar keahlian pada bidang hukum sosial masyarakat, Tine memfokuskan riset pada aspek pluralisme hukum, politik hukum, *socio-legal studies*, dan kajian-kajian Antropologi Hukum. Pengalaman riset dan publikasi sebelumnya terkait pada pluralisme hukum di masyarakat lokal, komunitas tradisional dan masyarakat adat, *science technology and society* (STS), pengelolaan cagar budaya, dan nasionalisme. Di luar kajian yang telah ditekuni, Tine juga mulai memfokuskan riset pada kaitan aspek hukum dengan konteks keadilan sosial (*social justice*), keragaman (*diversity*), dan multikulturalisme. Tine dapat dihubungi melalui surel: tine001@brin.go.id, t.suartina@hotmail.com.



Wahyu Prasetyawan merupakan pengajar pada Fakultas Ilmu Dakwah dan Ilmu Komunikasi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Ia merupakan lulusan program studi Ph.D pada Indonesian Political Economy at the Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University, Japan. Pada 2007 menjadi Visiting Professor di National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) serta distinguished Visiting Assoc. Professor at Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, Japan (Februari–April 2021). Wahyu memperoleh penghargaan Ohira Masayoshi Memorial Prize in Social Sciences in Japan, 2019. Beberapa publikasi yang telah dihasilkan *Networked: Business and Politics in Decentralizing Indonesia, 1998–2004* (2018, NUS and Kyoto University Press); *Pasang Surut Demokrasi: Refleksi Politik Indonesia 1999–2019* (Jakarta LP3ES, 2020, edited book with M. Faishal Aminuddin), serta “Inequality and the Presidential Election: Beyond Identity Politics”, *Jurnal Signifikan*, Vol. 11 No.1, 2022. Wahyu dapat dikontak melalui surel: wprasetyawan@gmail.com

Demokrasi di Tingkat Lokal: Mendorong Proses Deliberasi



Dalam demokrasi deliberatif, dialog yang terbuka serta konsultasi publik, yang di Indonesia dikenal sebagai ‘musyawarah’, menjadi prasyarat utama dalam proses pengambilan keputusan. Pada praktiknya, musyawarah yang seharusnya melibatkan seluruh pemangku kepentingan secara setara, hasilnya tidak selalu sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat. Hal tersebut, salah satunya, disebabkan adanya intervensi dan dominasi pihak dan/atau tokoh tertentu.

Buku ini mengulas serangkaian kasus yang menggambarkan proses demokrasi di dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk melihat upaya-upaya komunikasi publik di tingkat lokal, di antaranya dinamika alih fungsi lahan di Bali dan kasus Yogyakarta yang menjadi daerah istimewa. Selain itu, buku ini juga memberikan gambaran yang cukup jelas mengenai sisi negatif pelaksanaan otonomi daerah.

Hadirnya buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti, akademisi, pemerintah daerah, dan masyarakat, khususnya dalam rangka mendukung upaya demokrasi yang lebih baik demi kepentingan publik.

Selamat membaca!



Diterbitkan oleh:
Penerbit BRIN, Anggota Ikapi
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah
Gedung B.J. Habibie Lt. 8, Jl. M.H. Thamrin No. 8,
Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340
Whatsapp: +62 811-1064-6770
E-mail: penerbit@brin.go.id
Website: penerbit.brin.go.id

DOI 10.55981/brin.744



e-ISBN 978-623-8052-92-9



Buku ini tidak diperjualbelikan.