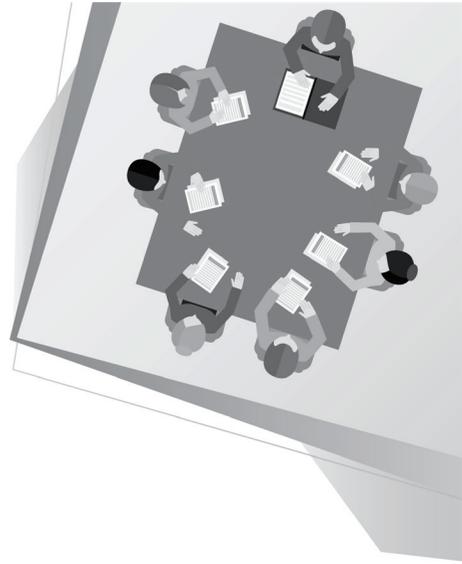


BAB I

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 tumbangannya 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 Fariyah 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” (Fariyah & Wahyuni, 2015). Menurut Fariyah 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 periferi, 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.

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 cengkeraman 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/>