

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

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

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.