



Menuju Demokrasi Bermakna:
Persoalan-Persoalan
Perbaikan Representasi Politik Di
Indonesia



Menuju Demokrasi Bermakna:

Persoalan-Persoalan
Perbaikan Representasi Politik Di
Indonesia

Penerbit

 **demos**
Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi

2014

Tim Penulis:

Arie Putra, Ingrid Silitonga dan Tyas Wardhani

Tim Peneliti:

Arie Putra (koordinator), Tyas Wardhani Pusposari, Ingrid Silitonga, Zico Mulia, dan Margaretha Saulinas.

Editor:

Qusthan Abqary Hisan

Foto Cover:

Muhammad Iqbal (Gembel), Batik Fotografi

Desain cover dan layout:

Galih Budiantara

Supervisor:

Otto Adi Yulianto

Reviewer Naskah:

Drs. Ganda Upaya, MA dan AE Priyono

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-979-9996-9-4-7

Menuju Demokrasi Bermakna

Jakarta: Menuju Demokrasi Bermakna, 2014,
xxii + 133 hal; 140 mm x 210 mm

Penerbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk kepentingan penyebarluasan nilai-nilai DEMOKRASI harus mendapat persetujuan tertulis dari DEMOS.



*Didedikasikan Bagi Mereka yang
Tak Pernah Letih
Menjadikan Demokrasi Bermakna*

KATA PENGANTAR

Hasil dari survei ulang pada tahun 2007 yang dilakukan oleh Demos memperlihatkan situasi demokrasi di Indonesia masih goyah. Sejumlah instrumen demokrasi mengalami defisit yang ditandai dengan kemerosotan berbagai instrumen dasar (hak sipil politik), sementara kondisi hak sosial ekonomi masih jauh dari memadai. Meskipun banyak pemilu telah berjalan dengan damai, jujur dan adil akan tetapi persoalan representasi belum membaik. Representasi yang seharusnya menghadirkan kepentingan rakyat malah dibajak oleh elit dan kelompoknya. Oleh sebab itu, representasi dinilai buruk atau semu karena tidak menghadirkan kepentingan yang diwakilinya atau berbagai kelompok yang tidak hadir.

Di samping persoalan kualitas representasi yang buruk, perangkat lain dari demokrasi yang juga dinilai buruk antara lain akses dan partisipasi masyarakat termasuk kelompok marjinal, partisipasi langsung, dan kebebasan mendirikan partai di tingkat lokal. Sementara aktor alternatif, yaitu para aktor prodemokrasi (prodem) yang mencoba masuk ke berbagai lembaga pengambilan keputusan sekaligus cenderung melakukan *populist shortcuts* (jalan

pintas populis) atau politik-atas-nama tanpa membangun pengorganisasian. Di tengah situasi tersebut, Demos merekomendasikan Blok Politik Demokratik (BPD) sebagai jalan keluar, yaitu sebuah wadah gerakan sosial untuk membangun konsolidasi antar-gerakan masyarakat sipil (LSM dan OR) dengan aktivitas politik yang terorganisir (parpol, parlemen, dan lembaga representasi lainnya) yang bertujuan untuk memperbaiki representasi politik, representasi kepentingan dan partisipasi langsung.

Sejak diinisiasi pada tahun 2008 hingga 2011, BPD dibangun di 15 wilayah pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Basis pembentukan BPD didasarkan pada wilayah Kelompok Kerja Jaringan Demokrasi (KKJD) yang kemudian diperluas. KKJD saat itu dibentuk bertujuan untuk memfasilitasi gerakan aktor prodem, menciptakan ruang politik di tingkat lokal, serta menjadi wahana pendidikan politik. BPD sendiri dipahami sebagai simpul strategi politik KKJD untuk melawan hegemoni kelompok dominan di tingkat lokal.

Setelah lebih dari empat tahun gagasan dan pembentukannya, BPD dinilai penting untuk dilihat kembali. Apakah BPD berhasil dibentuk, bagaimana peluang dan tantangan BPD di tingkat lokal. Apakah BPD berhasil memperbaiki representasi, dapat meningkatkan partisipasi serta menjadi ruang publik tersendiri? Gagasan

melakukan evaluasi ini lahir dari sebuah diskusi Demos dengan Yayasan Tifa pada akhir tahun 2012. Kala itu, Demos melihat adanya peluang bagi masyarakat sipil untuk membangun mekanisme resiprokal antara warga dengan negara melalui pemimpin yang responsif seperti Gubernur DKI Jakarta, Joko Widodo. Dari hipotesis tersebut, Demos berupaya untuk mengembangkan partisipasi warga dalam memanfaatkan ruang publik untuk memengaruhi, dan terlibat aktif dalam mengontrol kebijakan publik. Jika BPD merupakan ruang publik, maka pertanyaan ini dapat diukur dengan cara mengevaluasi BPD itu sendiri. Karena keterbatasan sumber daya, tidak semua BPD dikaji, namun hanya BPD di empat daerah yaitu Kabupaten Batang, Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI), Kabupaten Serang dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Keempatnya memang bukan sampel, namun merupakan studi kasus di mana Demos dapat mengkaji dan mempelajari implementasi BPD.

Penelitian yang menggunakan metode penarikan data melalui *Focus Groups Discussion* (FGD) dan wawancara mendalam ini, menemukan bahwa BPD telah terbentuk di empat daerah tersebut. BPD di Kabupaten Serang lahir dari Rumah Komunitas yang merupakan wadah yang diinisiasi oleh Forum Solidaritas Buruh Serang (FSBS). Di tengah kekecewaan aktivis buruh yang gagal masuk ke parlemen melalui Pemilu Legislatif

(Pileg) tahun 2009, FSBS bertemu dengan Demos. Pertemuan tersebut berlanjut menjadi diskusi di Rumah Komunitas yang akhirnya berkembang untuk membentuk BPD. Pilar Rumah Komunitas yang terdiri dari federasi dan konfederasi FSBS di Kabupaten Serang tersebut kemudian mengadakan pendidikan politik sekaligus menjaring unsur lain seperti komunitas nelayan, petani, perempuan, serta individu seperti perwakilan masyarakat (pengurus RT/RW) dan aktivis partai politik. Pascapendidikan politik dilanjutkan dengan riset pemetaan politik, *launching* hasil pemetaan, dan dilanjutkan dengan pertemuan terbatas yang berhasil mendeklarasikan Blok Politik Masyarakat Serang (BPMS) di Anyer sekitar April 2011. Dibandingkan dengan tiga daerah lainnya, pembentukan BPD Serang dijalankan sesuai dengan langkah-langkah pembentukan Blok Politik Demokratik sebagaimana yang disusun oleh Demos dalam buku Panduan Pelatihan BPD (Kariadi dan Samadhi 2009 : 63).

BPD OKI lahir dari Sarekat Hijau Indonesia (SHI) di Sumatera Selatan juga pada tahun 2010. Basis pembentukannya di tingkat kabupaten yang dibangun dari kecamatan. Keanggotaan BPD OKI bersifat individual serupa dengan keanggotaan yang dibangun di dalam SHI. Bagi SHI, BPD dipahami sebagai sayap politik SHI yang bekerja untuk menyelenggarakan pendidikan politik. Adapun BPD Kupang yang dinamakan Blok

Politik Masyarakat Sipil (BPMS) NTT lahir dari sebuah konsolidasi gerakan masyarakat sipil NTT untuk Pemilihan Gubernur NTT 2008. Unsur-unsur yang terlibat di dalamnya merupakan representasi kelompok masyarakat sipil, kelompok politik dan gerakan sosial. Kehadiran BPD saat itu untuk mengawal pemilihan Gubernur NTT termasuk mengawal pemilihan kepala daerah (Pilkada) Kota Kupang. BPD NTT melakukan rangkaian konsolidasi menjelang Pilkada sekaligus menjadikan BPD sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat. Aktor-aktor BPD NTT juga memanfaatkan politik lokal untuk *running* sebagai kandidat baik dalam Pileg maupun Pilkada. Kemudian, BPD Batang lahir dari gerakan petani yang diorganisir oleh Omah Tani. Pada pertengahan tahun 2009, Omah Tani menyelenggarakan serangkaian kegiatan pra-pembentukan BPD hingga membentuk tim prakarsa lewat kegiatan *Training of Trainers*. Unsur-unsur yang terlibat di dalamnya ialah berbagai organisasi/*omah* petani, perempuan dan buruh.

Penelitian ini menemukan bahwa BPD yang terbentuk di keempat wilayah diterjemahkan secara beragam menurut pemahaman, kebutuhan, karakter dan konteks organisasi di tingkat lokal. Konsep BPD yang merupakan aliansi nonpartai yang permanen pada tingkat perantara, di satu sisi sebagai jaringan, gerakan dan organisasi yang

fokus pada isu-isu dan kepentingan tertentu; dan di sisi lain sebagai partai politik serta kandidat yang masih belum bisa membangun mufakat. Temuan di empat daerah menunjukkan bahwa partai politik tidak mengakomodasi kepentingan BPD, meskipun salah satu prinsip BPD ialah dapat menggalang pengorganisasian termasuk mendukung pencalonan seseorang untuk jabatan publik baik sebagai kandidat independen maupun sebagai anggota berbagai partai politik (Samadhi & Warouw 2009). Sementara di internal BPD sendiri sulit mendapatkan kesepakatan untuk mendukung pencalonan kandidat karena alasan perbedaan cara pandang anggota BPD terhadap partai yang mengusung kandidat.

Selain kemenangan Sarah Lerry Mboeik lewat jalur independen sebagai anggota DPD NTT dalam Pemilu tahun 2014 lalu, BPD belum dapat mendukung kandidat di luar mesin partai. Akibatnya, meskipun partai politik mengakomodasi pencalonan kandidat dari BPD, kandidat tidak dapat membawa visi BPD. Kandidat pun sulit meraih suara terbanyak karena daerah pemilihan yang ditempatkan partai bukan basis wilayah BPD. Kasus ini terjadi di Batang, Jawa Tengah. Dalam kasus BPD NTT, pencalonan kandidat sebagai Calon Bupati di Kupang tidak sepenuhnya mendapat dukungan dari internal BPD karena latar belakang partai yang mengusungnya. Selain itu, dalam kasus BPD

Serang, anggota BPD yang merupakan aktivis partai politik yang hendak mempromosikan agenda BPD ke dalam partai politiknya justru mendapatkan tantangan. Oleh sebab itu, salah satu tujuan BPD untuk demonopolisasi sistem representasi dan sistem kepartaian yang tertutup justru masih mendapatkan tantangan.

Secara struktural, BPD di keempat daerah telah mengandung unsur inisiator baik dari individu maupun organisasi yang berkomitmen pada ide dan gagasan BPD. Akan tetapi, organisasi mengalami kesulitan untuk mengutamakan BPD karena organisasi memiliki kepentingan dan program-program khusus sehingga pengelompokan masih berdasarkan isu setelah itu kembali ke organisasi masing-masing. Idealnya, BPD dibangun dari bawah, yaitu di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota dan tingkat provinsi sebagaimana yang sudah dilakukan oleh BPD OKI. Selain itu, BPD Serang yang awalnya berencana menginisiasi pembentukan BPD Kabupaten Serang dan Kabupaten Tangerang, hendak memperluas jejaring ke Kabupaten Rangkas, Pandeglang dan Cilegon dengan tujuan membentuk BPD hingga ke level Provinsi Banten. Namun, meskipun para inisiator memahami cara pembentukannya, mereka belum berhasil membangun cara kerja yang menjamin kehadiran antar-tingkatan BPD maupun dengan BPD di provinsi lain dalam proses koordinasi.

Pengambilan keputusan di dalam BPD berupaya memaksimalkan prinsip-prinsip demokrasi *deliberatif* yang argumennya dibangun berdasarkan hasil penelitian maupun studi yang memadai sehingga setiap anggota mendapatkan informasi yang setara. Akan tetapi dalam kasus BPD Serang, penyebab non-aktifnya BPD disebabkan oleh perbedaan cara pandang buruh terhadap sistem Jaminan Kesehatan Nasional. Penelitian ini menemukan bahwa BPD belum mampu mengutamakan keunggulan argumen sehingga masih sulit mencegah konflik internal.

Platform BPD secara eksplisit dibentuk atas kebutuhan minimal untuk mengakomodasi dan menyuarakan kepentingan orang banyak. Agenda yang dibawa oleh BPD adalah melindungi demokratisasi berbasis HAM termasuk hak sipil dan politik serta bentuk-bentuk representasi politik yang lebih demokratis. Termasuk untuk memajukan pemerintahan lokal yang partisipatoris, semisal *participatory budgeting*, serta memajukan partisipasi perempuan. Oleh sebab itu, BPD dapat melakukan negosiasi dan kontrak politik baik dengan calon kandidat dan anggota partai yang dapat mempromosikan platform minimal. Namun, yang dimaksudkan dengan kontrak politik BPD adalah kontrak politik yang permanen di mana BPD sebagai sebuah aliansi yang permanen dan independen dapat melakukan pengawasan/kontrol terhadap kinerja kandidat dan partai sehingga bukan

hanya bertanggungjawab pada masa kampanye akan tetapi juga pascapemilu.

Temuan di empat daerah menunjukkan bahwa kontrak politik belum terlembaga. Kontrak politik hanya dijalankan oleh organisasi dan bukan oleh BPD. Di NTT, kontrak politik diinisiasi oleh organisasi seperti Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR) dalam Pilkada Walikota Kupang periode 2012-2017. PIAR membuat kontrak politik melalui debat kandidat Walikota dan Wakil Walikota Kupang pada April 2012. Hasil dialog publik yang bertajuk “Mencari Pemimpin Yang Pro Rakyat dan Anti Kemiskinan Struktural” tersebut menghasilkan rekomendasi yang berasal dari aspirasi rakyat di bidang pendidikan, kesehatan, pelayanan publik serta upaya penjaminan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam hal pendanaan, BPD didukung melalui iuran anggota, sumbangan serta pendanaan yang berasal dari organisasi. Tidak tertutup kemungkinan bahwa BPD memberikan layanan untuk kandidat yang hendak ikut dalam konstelasi pemilu. Layanan tersebut dapat berupa survei, pelatihan untuk kampanye dan pemantauan pemilu. Akan tetapi, temuan di empat daerah menunjukkan bahwa dukungan keuangan BPD sebagian besar berasal dari dukungan organisasi dan iuran anggota. Sedangkan untuk pelayanan, BPD belum secara signifikan mengambil peran tersebut. Penelitian ini menemukan bahwa aktor-

aktor kunci BPD menjadi broker antara kandidat dengan pemilih dalam Pemilu tahun 2014. Mereka bekerja di luar mekanisme BPD untuk pemenangan kandidat selama masa kampanye Pemilu Legislatif tahun 2014 dalam kasus Serang dan Kupang.

Berdasarkan temuan di empat daerah, upaya BPD menegakkan kembali jalannya demokratisasi berada di jalan terjal. BPD yang bertujuan melawan oligarki dengan memperkuat representasi populer justru belum mampu menghadapi klan/trah/dinasti yang selama ini telah memonopoli sumber daya. Seperti halnya di Serang, BPD belum memiliki kekuatan massa di luar kelompok buruh untuk menghadapi dinasti Atut Chosiyah termasuk kelompok Jawara yang mengakar hingga menguasai pemimpin birokrasi di tingkat desa.

Penelitian ini juga menemukan bahwa partisipasi politik warga cenderung berbeda satu sama lain. Di Kabupaten Batang, warga setempat mulai terlibat dalam advokasi kebijakan. Handoko Wibowo, tokoh lokal di Batang, berhasil menjadi motor penggerak partisipasi dan melahirkan berbagai forum warga di Batang. Demonstrasi serta lobi merupakan strategi BPD Batang untuk memengaruhi kebijakan publik. Begitu juga dengan BPD Kupang, warga setempat mulai terlibat dalam advokasi anggaran tingkat desa serta pengawalan berbagai isu seperti perdagangan perempuan. Sementara di Serang,

partisipasi publik masih minim karena mereka terperjara oleh kekuatan Jawara.

Dalam FGD Serang, inisiator dan anggota BPD menyampaikan bahwa mereka kesulitan untuk menumbuhkan partisipasi publik melalui BPD. Selain tidak ada figur kepemimpinan di BPD, rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah mengakibatkan warga Serang menjadi apatis terhadap politik. Ketiadaan jaminan hak atas pekerjaan mengakibatkan warga Serang menggantungkan harapannya kepada kepala desa/lurah yang menyalurkan tenaga kerja ke berbagai pabrik. Ketiadaan distribusi anggaran untuk jaminan pupuk serta air bersih mengakibatkan petani mulai menjual tanahnya kepada perusahaan. Kehadiran warga Serang di Musrembang termasuk rendah, dan belum ada bentuk pelembagaan baru ataupun sarana yang memberikan akses kepada masyarakat untuk mengawasi dan menyampaikan kepentingannya kepada pemerintah daerah. Sementara, kondisi partisipasi masyarakat di Kabupaten Ogan Komering Ilir cenderung rendah. Minimnya partisipasi ini dipengaruhi oleh sifat masyarakat yang skeptis pada isu-isu publik. Upaya SHI (Serikat Hijau Indonesia) di wilayah ini dalam menumbuhkan partisipasi publik juga terlihat pada penghimpunan massa untuk melakukan berbagai aksi sebagai tindak pengawasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan.

Meskipun berbagai catatan mengenai pembentukan BPD di empat daerah mengalami hambatan, penelitian ini menemukan bahwa proses konsolidasi politik di tingkat lokal sedang berlangsung, dan mengalami dinamika yang unik sesuai dengan konteks dan kondisi masing-masing BPD. Berbagai capaian yang mengesankan di antaranya ialah BPD telah berperan sebagai alat pendidikan politik, memfasilitasi kontrak politik warga setempat dengan calon anggota legislatif (caleg) serta mampu melakukan lobi politik dengan kandidat terpilih seperti yang dilakukan terhadap Bupati Batang Yoyok Riyo Sudibyo. BPD juga dinilai berhasil mempertemukan kelompok sosial dan politik di tingkat lokal. Secara lengkap dan mendalam, temuan di empat daerah akan dibahas dalam buku ini.

Oleh sebab itu, buku *Menuju Demokrasi Bermakna: Persoalan-Persoalan Perbaikan Representasi di Empat Wilayah* merupakan sebuah hasil penelitian yang penting mengingat demokrasi sepatutnya dibangun dari tingkat lokal. Penelitian ini merupakan bagian dari upaya Demos dalam memfasilitasi gerakan prodem di tingkat lokal. Jarak politik yang cukup dekat antara warga dengan pemerintah daerah akan dapat memastikan bahwa distribusi politik dapat berjalan secara baik. Melalui laporan ini, kami berharap mendapatkan masukan dan saran untuk penerbitan hasil penelitian Demos berikutnya. Semoga hasil penelitian ini dapat

menjadi kontribusi bagi gerakan prodem di tingkat lokal dan pembaruan agenda demokratisasi di Indonesia.

Proses penelitian ini melibatkan inisiator dan anggota BPD di empat daerah seperti Handoko Wibowo, Kahar S Cahyono, Vinsen Bureni, Sudarto Morelo, dan Ade Indriani. Penelitian ini dikoordinasi oleh Ingrid Silitonga (Direktur Eksekutif Demos) dan diarahkan oleh Otto Adi Yulianto (Elsam) sebagai supervisor riset. Tim peneliti dipimpin oleh Arie Putra bersama dengan Tyas Wardhani Pusposari, Zico Mulia dan Margaretha Sualinas serta didukung oleh Neneng Khairiyah, Sri Rahayu, Miftah Fadhli, Asep Suparman dan Thomas Nofty.

Penelitian dan penerbitan buku yang ditulis oleh Arie Putra, Ingrid Silitonga dan Tyas Wardhani Pusposari ini dapat terlaksana berkat dukungan dari berbagai pihak. Secara khusus, kami berterima kasih kepada seluruh informan yang memberikan informasi, catatan serta refleksi kritis terdapat perjalanan BPD di tingkat lokal. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada AE Priyono (Direktur Eksekutif LP3ES) dan Drs. Ganda Upaya, M.A (Dosen Sosiologi Politik UI) yang telah memberikan catatan kritis terhadap hasil penelitian ini. Kami juga berterimakasih kepada Benget Silitonga dari BPD Sumatera Utara dan Aan Anshori dari BPD Jawa Timur yang memberikan masukan pada temuan awal riset ini. Juga kepada Dr. Nur Iman Subono (Anggota

Perkumpulan Demos) dan Herryadi, M. Si (*program officer* Demokrasi dan Tata Pemerintahan di Yayasan Tifa) yang memberikan banyak masukan dan arahan pada masa awal penelitian ini. Akhirnya, penerbitan buku hasil penelitian ini terlaksana atas dukungan dari Yayasan Tifa yang selama ini telah banyak berkontribusi bagi demokratisasi dan secara konsisten menghargai integritas ilmiah dan independensi Demos sebagai sebuah lembaga kajian.

Jakarta Desember 2014,

Ingrid Silitonga

Direktur Eksekutif Demos

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Bab 1 Representasi yang Kosong	1
Bab 2 Blok Politik Demokratik sebagai Sebuah Arena Politik	27
Bab 3 Instrumen Demokrasi <i>Deliberative</i>	73
Bab 4 Kesimpulan dan Rekomendasi	115
Daftar Pustaka	123
Biografi	127

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1. BPD sebagai Ruang Publik	104
Bagan 1.2. Pembangunan Konsensus dalam BPD	107

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Partisipasi Politik Warga	75
Tabel 2. Otoritas Suara Publik	85
Tabel 3. Proses Pembangunan Wacana	93
Tabel 4. Pemetaan Agenda Penguatan Sektor	119

DAFTAR SINGKATAN

BPD	: Blok Politik Demokratik
BPJS	: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPMS	: Blok Politik Masyarakat Serang
BPMS	: Blok Politik Masyarakat Sipil
Caleg	: Calon Legislatif
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPP	: Dewan Pimpinan Pusat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	: Focussed Group Discussion
FKPB	: Forum Komunikasi Peduli Batang
FSBS	: Forum Solidaritas Buruh Serang
HAM	: Hak Asasi Manusia
KKJD	: Kelompok Kerja Jaringan Demokrasi
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
LKKM	: Lembaga Kesehatan Keluarga Miskin
LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MAS	: Movement for Socialism
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NTT	: Nusa Tenggara Timur
NU	: Nahdlatul Ulama
OKI	: Ogan Komering Ilir
OR	: Organisasi Rakyat
OTL	: Organisasi Tani Lokal

PDI Perjuangan: Partai Demokrasi Indonesia
Perjuangan
PIAR : Pengembangan Inisiatif Advokasi
Rakyat
Pilkada : Pemilihan Kepala Daerah
PPP : Partai Persatuan Pembangunan
Projo : Pro Jokowi
PSK : Pekerja Seks Komersil
Puskapol UI : Pusat Kajian Politik Universitas
Indonesia
Seknas Jokowi : Sekretariat Nasional Jaringan
Organisasi dan Komunitas Warga
Indonesia

BAB 1

Representasi yang Kosong

1.1 Pendahuluan

Menurut ahli-ahli studi kebijakan konvensional, ketika parlemen melayangkan palunya, sebuah daerah administratif di pelosok yang bahkan tidak tergambar di dalam peta dianggap sudah setuju, dan paham dengan apa yang sudah disepakati oleh para wakilnya. Hal ini adalah sebuah keniscayaan di dalam sebuah sistem yang mengandaikan perwakilan yang dengan hormat disebut demokrasi. Representasi tidak pernah menghadirkan keberagaman secara penuh karena secara prinsip berupaya untuk menghadirkan ulang semua kepentingan yang ada, dan menghadirkan ulang semua kepentingan-kepentingan yang bersifat partikular dan variatif. Representasi tidak pernah menghadirkan semua kepentingan secara penuh sehingga dibutuhkan usaha untuk memperbaikinya. Berbagai kepentingan yang paling berkaitan dengan kebaikan bersama harus selalu dipastikan dapat disepakati demi representasi yang berkualitas agar suara mereka yang tak berdaya juga dapat terwakili. Oleh karena itu, ruang-ruang dialog dari berbagai kepentingan adalah sebuah prasyarat mutlak untuk mengisi kekosongan representasi.

Dialog dari berbagai kepentingan menjadikan demokrasi sebagai sebuah proses untuk mengisi kekosongan-kekosongan yang selalu ada dalam perwakilan.

Dalam konteks ini, demokrasi dimaknai bukan hanya sebagai kontrol kolektif terhadap pemenuhan kebutuhan bersama (Beetham: 1986), bukan juga hanya gerakan ketegangan dalam pemenuhan hak bersama lewat gerakan massa (Tilly, 2006), tetapi juga sebuah proses komunikasi dalam mencapai kesepakatan-kesepakatan bersama (bdk., Hardiman, 2009; Habermas, 1986). Lewat komunikasi tersebut, kesepakatan-kesepakatan bersama dapat dicapai untuk mengisi kekosongan. Dalam beberapa studi yang dilakukan oleh Demos sebelumnya, keterlibatan warga yang berasal dari berbagai kepentingan dalam pengambilan keputusan publik adalah jalan utama untuk menuju demokrasi yang bermakna (Tornquist *et al.*, 2005).

Dialog adalah nyawa dari demokrasi *deliberative* yang digunakan untuk mencapai kesepakatan sebagai strategi dalam mengisi representasi dalam masyarakat demokrasi modern (Jovanovski dan Sarlamanov, 2013). Konstruksi hukum dan moral memberikan ruang yang begitu besar untuk menuju ke sana. Oleh karena itu, demokrasi *deliberative* merupakan sebuah konsep yang begitu relevan dalam mengisi berbagai kekosongan guna menuju kebaikan bersama.

Demokrasi *deliberative* memiliki sebuah kekuatan yang sering diabaikan, yaitu

intersubjektivitas menuju sebuah konsensus yang mencakup kepentingan bersama. Sebagai contoh, konsep demokrasi partisipatoris hanya mementingkan aspek keterlibatan publik dalam sebuah proses politik, baik itu kebijakan, program pembangunan maupun pelanggaran-pelanggaran kekuasaan negara (Fishkin, 2006). Konsep tersebut tidak menjadikan demokrasi sebagai sebuah rangkaian proses untuk mencapai kesepakatan, melainkan lebih berfokus kepada upaya peningkatan kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam berbagai wahana politis yang sudah tersedia. Warga negara dianggap sudah memiliki kemampuan untuk hadir di dalam keputusan-keputusan yang ada, namun tidak memiliki kesempatan untuk mengomunikasikan kepentingannya.

Dalam Indonesia Pasca-Orde Baru, banyak perubahan signifikan yang memengaruhi dinamika politik pada berbagai level pemerintahan. Bahkan dinamika tersebut tidak pernah diramalkan sebelumnya oleh berbagai ilmuwan politik yang setiap hari muncul di berbagai media massa. Serial kejadian politik spektakuler terus menjadi tontonan bagi publik Indonesia yang dianggap semakin matang dalam berdemokrasi. Namun, bukan berarti warisan dari penguasa-penguasa sebelumnya sudah lenyap begitu saja. Dalam konteks politik nasional yang begitu dinamis, studi ini akan menelaah isu politik lokal yang tidak dapat dilepaskan begitu saja dari transformasi struktural di tingkat nasional. Fakta bahwa

distribusi sumber daya sudah tidak lagi memusat tidak berarti bahwa politik lokal tidak tersentuh oleh dinamika nasional. Sebaliknya, politik lokal juga memberikan berbagai inspirasi dalam dinamika demokrasi di tingkat nasional.

Ada beberapa konteks utama yang penting untuk diperhatikan di dalam membaca persoalan demokrasi di Indonesia kontemporer terutama pada tingkat lokal. *Pertama*, desentralisasi yang menjadi warisan dari pendukung reformasi dinilai masih belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan bersama, namun keleluasaan yang diberikannya sudah memunculkan pemimpin-pemimpin baru yang dapat dijadikan alternatif. Pemimpin-pemimpin tersebut dapat dikatakan berhasil merubah tatanan struktur pemerintah daerah yang sudah begitu mapan. Para ilmuwan politik yang berada di kutub demokrasi *deliberative* menyebut hal ini sebagai *authority of function* di mana otoritas yang melekat pada aktor kepemimpinan digunakan semaksimal mungkin untuk memunculkan dan menjaga kepercayaan publik terhadap institusi kepemimpinan. Otoritas tersebut dapat difungsikan untuk menyelesaikan apa yang dianggap sebagai persoalan publik (Warren, 1996). Kemudian, otoritas tersebut memberikan kesempatan yang besar bagi ruang dialog untuk mencapai sebuah konsensus dalam menyelesaikan persoalan bersama. Hal ini tampak dalam perbaikan layanan publik di DKI Jakarta yang digawangi oleh Joko Widodo (Jokowi) dan

Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Warga Jakarta pun tidak segan untuk menyuarakan kritik apabila pelayanan publik tidak terselenggara dengan baik pada masa awal kepemimpinan mereka. Partisipasi publik menjadi sebuah konsekuensi dari pengelolaan otoritas tersebut. Kepercayaan ini menjadi salah satu pendorong bagi munculnya sosok Jokowi sebagai pemimpin nasional.

Kedua, gerakan kerelawanan muncul sebagai tema yang begitu hangat dibicarakan belakangan. Dalam pemberitaan yang ada di media, perdebatan pro dan kontra terhadap kandidat tertentu terus bermunculan menjelang pemilu. Warga masyarakat menggunakan berbagai ruang publik untuk memperlihatkan ekspresi politiknya. Selain itu, tidak sedikit warga masyarakat bergerak untuk memberikan sumbangan bagi kandidat dukungannya. *Political voluntarism* menjadi sebuah fenomena yang begitu menggugah di Indonesia. Kemunculan kerelawanan di dalam politik adalah sebuah kondisi yang memungkinkan demokrasi *deliberative* di dalam kepemimpinan politik. Selanjutnya, demokrasi *deliberative* terus merawat kelompok-kelompok kerelawanan ini (bdk., Della Porta, 2005; Cohen, 1989).

Gairah dan ekspresi politik elektoral menjadi praktik reproduksi budaya yang sangat dinamis. Walaupun, banyak pengamat politik berpendapat bahwa hal ini bukan jaminan pada masa pascaelektoral. Hal itu langsung direspon oleh Jokowi sebagai presiden terpilih dengan

memberikan himbauan bagi relawan untuk tidak membubarkan diri karena politik yang sesungguhnya baru akan dimulai. Tentunya, kita tidak bisa menerka terlalu jauh untuk menjelaskan persoalan ini. Yang pasti, harapan untuk keterbukaan ruang partisipasi terus mengalir, terutama dari kelompok *civil society*. Persoalan partisipasi publik pascaeletoral masih sedang diuji melalui kepemimpinan Jokowi. Apakah Jokowi dan relawannya mampu menjadi cerita lain dari “gerakan diam”-nya Mahatma Gandhi di India atau gerakan Obama Care di Amerika Serikat dalam menghadapi kompleksitas kepentingan politik? Tentunya, hal ini masih perlu diuji.

Beberapa konteks tersebut sebenarnya sudah pernah dideskripsikan oleh riset yang dilakukan oleh Demos (2011) mengenai pemenuhan hak ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan politik. Temuan dari penelitian tersebut adalah perbaikan hak politik sudah memperlihatkan perubahan yang sangat berarti, namun pemenuhan ekonomi masih menemui kendala. Pemerintahan sebelumnya belum mampu menyelesaikan sepenuhnya persoalan-persoalan mendasar, namun tradisi politik yang lebih terbuka dan membebaskan sudah mengalami perbaikan. Kebebasan politik tersebut sudah mengantarkan warga masyarakat ke dalam pembaruan budaya politik pada momen electoral yang lalu. Walaupun masih di tingkat electoral, pengalaman berpolitik warga masyarakat

secara umum sudah mengalami kemajuan yang layak diapresiasi.

Selain perbaikan tersebut, kontinuitas dari dinamika politik masih terus bertahan dalam beberapa aspek. Demos (2007) melakukan survei nasional untuk melihat bagaimana konstelasi politik lokal dalam menyelesaikan persoalan hak-hak dasar. Hasil studi ini memperlihatkan adanya dominasi aktor dominan pada setiap tingkatan dalam negara yang menggunakan instrumen demokrasi untuk kepentingan politik sendiri maupun golongan. Hal ini merupakan sebuah proses pembajakan demokrasi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok oligarki. Selain itu, komunalisme agama dan etnis dalam sebuah pertarungan politik masih tetap menjadi instrumen yang dapat bekerja jika diaktivasi oleh elit tertentu. Persoalan lain yang juga muncul adalah strategi yang digunakan oleh kekuatan masyarakat sipil. Sebagai alternatif, mereka lebih berfokus menggunakan metode lintas populis daripada memperkuat daya tawar melalui penguatan kapasitas organisasional. Metode lintas populis berkaitan dengan jalur yang ditempuh oleh para kandidat yang lebih memprioritaskan pembangunan popularitas dan menonjolkan ketokohnya daripada pengorganisasian di dalam masyarakat.

Dalam riset Asian Democracy Index (2013), Demos dan Puskapol UI menemukan bahwa perbaikan demokrasi masih belum signifikan.

Tidak ada perubahan yang begitu mencolok apabila dibandingkan dengan hasil temuan Demos pada tahun 2007. Namun, temuan dari penelitian ini memperlihatkan suatu masalah pada konstelasi aktor di tingkat negara, terutama mengenai penguatan berbagai aktor informal. Dari skala 7, angka 2,67 dicapai untuk dominasi kekuatan informal dalam pelbagai kebijakan yang dihasilkan oleh negara. Hal ini juga menjadi sebuah tantangan bagi para aktor prodem. Kekuatan oligarki dan dinasti politik menjadi masalah yang sangat serius dalam demokrasi Indonesia. Beberapa studi lain juga memperlihatkan bahwa instrumen demokrasi digunakan untuk memperkuat dominasi kelompok ini. Misalnya, pemerintah lokal menggunakan instrumen negara dengan menginisiasi syariat Islam sebagai landasan hukum untuk memperkuat posisi para elit lokal (*local strongmen*) (bdk., Alamsyah, 2010; Buehler, 2013).

Kekuatan prodem sudah melahirkan reformasi yang anak-anaknya adalah desentralisasi, amandemen konstitusi, dan kebebasan politik. Pemilu langsung mulai dari presiden hingga kepala daerah menjadi sebuah pergerakan ke arah demokrasi yang begitu konkret. Demokrasi sudah diakui sebagai *the only game in a town* di mana keterbukaan menjadi sangat tersedia. Namun, peserta dan pemenang pertarungan masih belum banyak perubahan. Hal ini berakibat pada tingginya angka korupsi kepala daerah

dalam konteks desentralisasi. Hingga September 2014, kepala daerah yang terkait dengan kasus korupsi mencapai 290 orang. Di sisi lain, 3.000 orang anggota parlemen di berbagai tingkatan juga terjebak kasus korupsi. Melihat konteks ini, demokratisasi dapat dikatakan sudah berakhir dalam pengertian berbagai perangkat aturan sudah sangat mapan. Namun, persoalan utamanya adalah penguatan kapasitas demokrasi dalam kelembagaan berbagai kekuatan politik, yakni kelompok masyarakat sipil, negara, dan *stakeholders* dalam dunia ekonomi.

1.1.2 Blok Politik Demokratik Sebagai Konsep Alternatif

Di tengah kondisi buruknya representasi politik tersebut, Demos menginisiasi pembentukan Blok Politik Demokratik (BPD) sejak tahun 2008 hingga 2011 di 15 wilayah sebagai sebuah konsep alternatif untuk memperkuat kelembagaan masyarakat sipil dan perbaikan representasi politik sekaligus mengisi representasi yang tidak sejalan dengan kepentingan publik. Selain itu, BPD juga merupakan sebuah bentuk koalisi permanen dari masyarakat sipil yang tujuannya adalah menghubungkan antara agenda-agenda yang ada di tingkat negara dengan aspirasi-aspirasi yang ada pada tingkat masyarakat sipil seperti mempromosikan hak asasi manusia dalam politik, menghadirkan perspektif politik

yang berwawasan gender, dan pemberdayaan-pemberdayaan masyarakat (Mundayat dan Priyono, 2005). Setelah berjalan lebih dari empat tahun, BPD tentunya menghadapi berbagai dinamika yang muncul pada politik lokal dan juga dinamika pada politik nasional yang beberapa poin utamanya sudah dibahas di awal buku ini.

Secara konseptual, BPD memiliki posisi sebagai kekuatan politik ekstraparlementer di mana kekuatan politik parlemen (partai politik) tidak lagi mendapatkan kepercayaan warga negara sebagai sarana untuk penyelesaian persoalan representasi (Mundayat dan Priyono, 2007). Pada saat BPD diinisiasi, kekuatan masyarakat sipil juga tidak memiliki kepercayaan terhadap kinerja partai politik, namun masih nampak keyakinan bahwa instrumen politik ini dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan bersama. Oleh karena itu, BPD menjadikan oligarki partai politik sebagai salah satu persoalan utama yang harus diselesaikan dalam rangka meningkatkan kualitas representasi politik. Pada wilayah ini, agenda politik dan masyarakat sipil menjadi sangat mendesak untuk dipertemukan.

Secara struktural, BPD diinisiasi untuk mencakup berbagai kelompok kepentingan di bawah satu koordinasi untuk mengawal isu-isu publik. Pada prinsipnya, koalisi permanen ini harus melibatkan tiga unsur utama, yaitu aktivis partai politik (bukan partai politik), organisasi basis massa, dan kelompok kelas menengah

terdidik (akademisi, LSM, dan profesional). Unsur-unsur ini diikat oleh platform bersama yang mampu mengatasi isu-isu dan kepentingan-kepentingan sektoral, termasuk di dalamnya kepentingan pribadi. Kelompok petani sudah tidak lagi hanya meributkan persoalan pupuk dan bibit, kelompok buruh tidak lagi hanya berjuang untuk upah minimum rata-rata, dan kelompok kelas menengah tidak lagi hanya berwacana mengenai demokrasi dengan teman-teman di kampus saja. Namun, BPD beserta unsurnya juga harus merespon semua isu publik yang berkaitan dengan platform yang sudah disepakati bersama.

Selain itu, konsep ini memiliki orientasi pada penguatan masyarakat sipil dari berbagai perpecahan atau tidak terkonsolidasi seperti yang sudah diulas di atas. Namun, konsep aliansi ini sangat berorientasi pada kepentingan *electoral* karena berkaitan dengan konteks di mana konsep ini diinisiasi. Adanya kebutuhan yang besar untuk memperbaiki berbagai kebijakan publik yang melahirkan *class oppression*, dan kekuatan neoliberalisme yang begitu menguasai berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia (Mundayat dan Priyono, 2007) mengakibatkan BPD sebagai sebuah rekomendasi. Untuk merespon hal tersebut, pemilihan umum dinilai menjadi sarana perbaikan politik yang paling memungkinkan dan strategis. Walaupun menjelaskan tujuan-tujuan pascapemilu, konsep ini tidak memberikan tawaran metode dalam menyelesaikan persoalan-

persoalan pascapemilu. Hal ini akan banyak disinggung dalam beberapa bab berikutnya.

Untuk memperbaiki representasi politik lokal, BPD mengusung beberapa aktor prodem yang menyepakati platform bersama dalam politik elektoral, namun posisinya bukan seperti tim sukses yang direkrut oleh kandidat. BPD mengusung para aktor yang memiliki aktivitas dan *track records* dalam mendukung kepentingan-kepentingan masyarakat sipil. Dalam studi Demos (2010) yang berjudul *Demokrasi Tanpa Representasi*, aktor alternatif masih sulit memengaruhi berbagai keputusan di tingkat elit. Oleh karena itu, aktivitas BPD dalam mengusung para aktor prodem menjadi sangat penting dalam mendorong peningkatan kualitas representasi. Selain itu, perbaikan politik tersebut tidak akan mungkin tercapai dengan pemisahan gerakan sosial dari kepentingan politik praktis.

Secara konseptual, BPD merupakan sebuah wahana bagi partisipasi publik yang akan dihubungkan dengan agenda politik. Gagasan ini juga diharapkan dapat mendorong publik untuk dapat mengomunikasikan kebutuhan-kebutuhan partikular menjadi pemahaman dan kebutuhan bersama yang lebih umum. Berdasarkan pada platform dan isu tersebut, BPD hadir sebagai kekuatan politik yang menghubungkan pelbagai agenda masyarakat sipil dalam bentuk kebijakan di tingkat negara. Untuk mencapai beberapa tujuan tersebut, pelbagai kontrol populer dan

deliberative tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Pada dasarnya, keberadaan BPD harus mengikuti berbagai tingkat unit politik yang ada dalam negara mulai dari tingkat desa hingga nasional. Namun, beberapa rekomendasi dari beberapa riset Demos sebelumnya lebih memberikan tekanan kepada inisiasi pada tingkat lokal. Ada dua alasan utama kenapa demokrasi tingkat lokal yang menjadi prioritas, yaitu konstruksi otonomi daerah yang memberikan otoritas besar terhadap kepala daerah, dan berbagai kesempatan politik lebih terbuka pada tingkat lokal karena cakupannya tidak terlalu luas sehingga para aktor prodem dapat berkontribusi secara langsung kepada warga setempat melalui berbagai agenda advokasi secara intensif.

1.3 Tindakan Komunikatif dan Demokrasi Deliberative

Dalam skema demokrasi *deliberative*, partisipasi publik menjadi nyawa untuk mencapai sebuah kebaikan bersama. Berbagai konsensus diperdebatkan secara argumentatif oleh aktor yang ada di ruang publik (Fishkin, 2009). Pada dasarnya, demokrasi mengajak warga negara ke sebuah arena perdebatan yang rasional demi kehidupan bersama yang lebih baik. Habermas mengatakan bahwa suatu ruang publik yang setara merupakan sebuah jalan

menuju demokrasi yang melindungi kebebasan dan kebaikan bersama. Demokrasi yang edukatif mengandung kehadiran berbagai kepentingan dalam tingkat yang setara dalam sebuah ruang publik. Kemudian, hal ini disebut sebagai sebuah proyek emansipasi untuk menyelesaikan proses modernisasi (Habermas, 1986). Selain mendukung argumen ini, Hardiman juga menyebutnya sebagai masyarakat komunikatif. Modernisasi yang dituju dibangun di atas kesepakatan-kesepakatan menuju kebaikan bersama yang lebih universal, melampaui kepentingan sektoral, kelompok atau pribadi. Kondisi ini tentunya dapat dicapai ketika distribusi informasi berjalan secara sempurna. Berdasarkan tujuannya, BPD dapat digolongkan sebagai sebuah bentuk alternatif dari demokrasi *deliberative*.

Dalam proyek emansipasinya, Habermas membedakan tindakan yang digunakan oleh berbagai aktor di dalam ruang publik menjadi dua, yaitu tindakan strategis dan tindakan komunikatif. Dua konsep ini merupakan gagasan utama Habermas mengenai sebuah praktik sosial, di mana rangkaian tindakan ini merupakan pembentuk sekaligus materi utama dari konsensus atau kepentingan yang sedang diupayakan. Praktik sosial dalam demokrasi merupakan tindakan yang dilakukan berulang-ulang untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi yang sudah diyakini. Tidak berlebihan jika ada yang mengatakan bahwa apa dan bagaimana sebuah kesepakatan dibuat,

maka seperti itulah demokrasi yang diinginkan oleh sebuah masyarakat. Sebagai sebuah konsep, demokrasi *deliberative* adalah sebuah konsekuensi dari proses untuk mencapai kesepakatan yang dibangun masyarakat secara komunikatif.

Pendekatan yang digunakan dalam studi ini berbeda dengan studi yang dilakukan oleh Subono dkk (2010), mengenai demokrasi tanpa representasi. Pendekatan praktik sosial yang dihadirkan di dalam diskusi tersebut menekankan kepada kemampuan para aktor prodem untuk bertarung di dalam arena politik. Pendekatan praktik sosial yang dikemukakan oleh Pierre Bourdieu (1986) digunakan untuk menelaah posisi aktor prodem dan aktor dominan di dalam sebuah struktur politik. Di sisi lain, studi yang didiskusikan di dalam laporan ini lebih menekankan pada proses pembentukan konsensus melalui partisipasi publik. Alasan utamanya adalah sudah ada beberapa aktor prodem dari BPD yang sudah menang dalam pemilu. Aktor prodem juga sudah mampu berkomunikasi dengan kekuasaan dominan maupun pelbagai isu nasional serta mampu menumbuhkan kepekaan publik terhadap isu politik. Akibatnya, beberapa persoalan kebijakan yang bersifat spesifik yang dihasilkan melalui kesepakatan publik belum sepenuhnya terjawab karena beberapa hal.

Pertama, tindakan strategis merupakan sebuah metode dalam mencapai tujuan. Seorang pengusaha yang memiliki modal besar dan relasi

dengan berbagai politisi tentunya akan lebih mudah untuk mendapatkan tanda tangan warga setempat untuk pembebasan lahan dalam proyek pembangunan *real estate* yang bernilai miliaran rupiah. Contoh lain juga dapat dilihat bagaimana seorang pejabat publik ketakutan menghadapi pimpinan organisasi masyarakat yang memiliki massa besar karena baik fasilitas kenegaraan maupun keselamatan dirinya terancam oleh kekuatan kelompok tersebut. Konsensus tidak terjadi dengan proses yang rasional dalam kasus seperti ini.

Dari beberapa contoh di atas, tindakan strategis merupakan sebuah tindakan yang digunakan untuk membuat/menjalankan kesepakatan dengan menggunakan sumber daya. Pada contoh pertama, sumber daya alokatif digunakan sebagai sarana menuju kesepakatan di mana modal yang besar dapat menciptakan konsensus bersama untuk kepentingan yang lebih besar bagi si pemilik modal. Adapun contoh kedua memperlihatkan bagaimana seorang pimpinan ormas menggunakan sumber daya yang dimilikinya guna memobilisasi massa untuk memengaruhi kebijakan. Kekuatan massa yang mampu digerakan oleh tokoh ini tentu tidak dapat dianggap remeh oleh seorang pejabat publik.

Kedua, tindakan komunikatif pada hakikatnya adalah tujuan demokrasi *deliberative*. Habermas mengandaikan sebuah masyarakat harus dapat membangun kesepakatan melalui basis argumentasi. Habermas menyetujui konsep

Max Weber bahwa konsensus dibangun melalui proses intersubjektif. Banyak ahli berpandangan bahwa gagasan ini sangat normatif sebagai sebuah agenda emansipasi (bdk., Jensen, 2008; Jovanovski dan Sarmalanov, 2013). Namun, lepas dari normativitas yang melekat terhadap gagasan ini, tindakan komunikatif masih mampu untuk memperlihatkan aspek *deliberative* dari sebuah konsensus. Belakangan, gagasan ini banyak digunakan sebagai sebuah basis dari teori pengambilan keputusan (bdk., Harsono, 2011; Gordon, 2002; Warren, 1996).

Demokrasi *deliberative* mensyaratkan sebuah ruang publik yang mengandung informasi setara. Semua aktor yang berada di dalam interaksi kepentingan dapat mengakses semua informasi yang ada mengenai kesepakatan yang hendak dituju. Namun, kesepakatan ini tidak melulu hanya melibatkan argumentasi dan informasi yang ada. Hardiman (2009) juga menjelaskan bahwa tindakan komunikatif dapat hadir di antara tindakan-tindakan strategis. *Costs* dan *benefits* dalam memobilisasi sumber daya tertentu adalah hal yang lumrah terjadi. Umpamanya, seorang pengusaha mengeluarkan uang jutaan rupiah, dan kemudian organisasi masyarakat mengerahkan basis massanya untuk menggusur pedagang kaki lima yang menolak pembangunan pasar. Sebagai konsekuensi dari penggunaan sumber daya tersebut, pengusaha mendapatkan proyek pembangunan pasar dan kelompok

ormas menguasai bisnis keamanan atau lahan parkir. Kedua aktor ini tentunya tidak akan mendapatkan apa-apa jika tidak bersepakat untuk menyingkirkan orang-orang yang menolak pembangunan tersebut. Namun, hal ini tentunya tidak sesuai dengan nilai demokrasi yang mesyaratkan persamaan kesempatan.

Dalam konteks ini, demokrasi *deliberative* seharusnya mampu mengatasi problem ketidaksetaraan melalui peningkatan otoritas dari berbagai individu untuk membatasi otoritas dari kelompok/individu lainnya baik melalui pendidikan maupun media massa. Melalui tulisannya yang berjudul *Deliberative Democracy and Authority*, Warren (1996) mengulas persoalan otoritas sebagai hal yang esensial di dalam konsep demokrasi *deliberative*. Bagaimana posisi otoritas yang berbeda di dalam ruang publik demokrasi yang menghendaki kesetaraan? Ada beberapa jenis otoritas dalam demokrasi yang dijelaskan oleh Warren di antaranya ialah *otoritas fungsi* yang berkaitan dengan bagaimana memfungsikan kekuasaan untuk menjaga kepercayaan publik. *Otoritas hal khusus* berkaitan dengan berbagai pengetahuan terhadap objek khusus (contoh: ilmu tentang molekul), tetapi hal itu masih dapat dipertanyakan. Contohnya, warga masyarakat dapat berargumen bahwa banyak orangtua berumur panjang meski mengonsumsi sayuran berpestisida yang, menurut para ahli molekul, sebaiknya tidak dikonsumsi. *Otoritas berbicara*

berkaitan dengan berbicara sebagai sebuah alternatif terbaik dibandingkan dengan kekerasan atau perkelahian. *Otoritas suara* berkaitan dengan otorisasi pengalaman subjektif dan marginal. *Otoritas berbagi hari depan* berbeda dengan kepercayaan. Perbedaannya berkaitan dengan berbagi argumentasi mengenai hal yang dapat terjadi di masa depan lalu memberikan alternatif yang baik untuk kehidupan bersama.

Demokrasi *deliberative* selalu memberikan ruang yang besar untuk hadirnya sebuah otoritas selama hal tersebut menuju kepada *deliberation* itu sendiri. Otoritas tidak boleh melampaui nilai-nilai demokrasi. Jika hal itu terjadi, maka membangun wacana publik sebagai sebuah otoritas yang dapat membatasi klaim dari otoritas antidemokrasi harus menjadi agenda bersama. Oleh karena itu, partisipasi publik merupakan isu utama dari demokrasi *deliberative*. Sebagaimana beberapa esai yang ditulis oleh Habermas, membangun otoritas melalui *civil society* merupakan hal yang esensial dalam demokrasi. Partisipasi publik merupakan hulu dari sebuah otoritas yang terlahir melalui konsensus kemudian menjadi wacana publik dalam masyarakat demokrasi modern.

Dalam demokrasi *deliberative*, kerelawanan politik sangat dibutuhkan terutama untuk menjawab tiga pertanyaan sebagai nalar praktis dalam rangka pembuatan wacana yang diajukan oleh Habermas, yaitu pertanyaan pragmatis, pertanyaan etis, dan pertanyaan moral (Jensen,

2008). Menurut Jensen, skema demokrasi *deliberative* hanya dapat berjalan pada tatanan praktis jika refleksi dari berbagai aktor di dalam sebuah demokrasi mampu untuk menjawab ketiga persoalan tersebut. Tindakan komunikatif dapat dijalankan jika pemenuhan dari tiga pernyataan tersebut dapat terpenuhi. Di saat itu, refleksi yang dihadirkan tidak lagi hanya sebagai justifikasi terhadap kepentingan sekelompok golongan yang sempit. Dalam konteks ini, prinsip universalisme Kantian bertransformasi menjadi sebuah kesadaran emansipatif Habermasian.

Pertama, pertanyaan pragmatis merupakan sebuah konsep yang berkaitan dengan bagaimana sebuah wacana dibangun melalui hal yang empiris dan begitu praktis. Hal ini berkaitan dengan fakta empiris dari sebuah pembentukan wacana publik. Sebagai contoh, seorang aktivis antikorupsi sering mengaitkan semua pernyataannya dengan berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat negara di dalam prosedur penganggaran dan administratif. Hal ini kemudian dikonstruksi dan dikontestasikan dengan wacana yang dibangun oleh otoritas negara sekaligus dengan berbagai isu lainnya yang sedang disuarakan oleh banyak aktivis yang bergiat di sektor lainnya.

Kedua, pertanyaan etis adalah sebuah konsep yang berkaitan dengan bagaimana sebuah masyarakat yang baik diciptakan. Hal ini juga berkaitan dengan bagaimana aktor tertentu menjalankan kewajiban dan tugasnya untuk membangun dan mengembangkan masyarakat

yang dikehendaki bersama. Misalnya, banyak pusat layanan sosial yang sudah dijalankan secara swadaya oleh warga masyarakat. Namun, hal tersebut belum dapat memenuhi standar yang layak untuk para warga lanjut usia (lansia). Kondisi ini kemudian menimbulkan reaksi dari berbagai pihak yang menghendaki agar pemerintah memerhatikan kondisi lansia yang merupakan kelompok rentan. Pertanyaan etis diajukan sebagai instrumen kontestasi untuk memunculkan isu bagaimana seharusnya negara mengelola para lansia.

Ketiga, pertanyaan moral merupakan sebuah konsepsi yang tertinggi di dalam tinjauan wacana Habermas. Hal ini mendorong para aktor untuk lepas dari kepentingan sempit masing-masing. Partanyaan moral sudah tidak lagi membutuhkan sentuhan para ahli seperti pertanyaan pragmatik atau himbauan-himbauan atas kebaikan. Pertanyaan moral berupaya menangani konflik secara netral dan menyeluruh. Hal ini dapat diaktifkan ketika para aktor yang terlibat dapat memikirkan sumber daya jangka panjang yang dapat digunakan bersama. Petanyaan moral merupakan sebuah arena dalam pengujian pelbagai argumentasi yang berbasis pada norma keterbukaan, kesetaraan, dan keterbukaan. Dalam pengambilan keputusan, beberapa norma tersebut dapat bekerja untuk menengahi pelbagai ketegangan yang muncul.

Dalam studi ini, ulasan konseptual yang ditawarkan dapat digunakan karena adanya

kesamaan yang dimiliki antara konsep BPD dengan praktik demokrasi *deliberative*. BPD dijadikan sebagai sebuah resep untuk menyelesaikan persoalan representasi politik melalui pelibatan berbagai elemen masyarakat sipil. Tidak hanya pelibatan, kelompok-kelompok masyarakat sipil juga didorong untuk dapat merumuskan berbagai kepentingan bersama yang lebih umum. Selain itu, BPD juga mendorong aktor-aktor prodem untuk masuk ke dalam partai politik sebagai sebuah strategi untuk menjembatani pelbagai kepentingan publik sehingga dapat menjadi isu politis.

1.3 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan wawancara mendalam dan FGD (*Focus Group Discussion*). Metode ini dipilih karena mampu mengungkap secara mendalam berbagai persoalan yang dihadapi oleh informan (Neuman, 2006). Hal ini berkaitan dengan tujuan dari penelitian ini, yaitu mengetahui beragam hambatan dan tantangan yang dihadapi dalam praktik BPD. Penelitian ini memiliki kepentingan untuk melihat berbagai proses dan simpangan yang terjadi dalam implementasi konsep BPD. Untuk mengetahui beberapa pengalaman spesifik dari masing-masing aktor, metode ini lebih memiliki relevansi untuk digunakan.

Beberapa informan yang dipilih dalam studi ini merupakan para aktor yang sudah memiliki

keterlibatan di dalam pembentukan BPD sejak terbentuknya pada tahun 2009. Melalui riset sebelumnya, Demos juga sudah mengategorikan para aktor berdasarkan tiga karakteristik aktor utama, yaitu inisiator BPD, aktor *go politics* dan anggota *frontline*. Ketiga karakteristik tersebut merupakan bagian utama dan terlibat di dalam proses pembentukan sebuah BPD. Melalui beberapa informan tersebut, penelitian ini berupaya menelaah secara detail pelbagai pengalaman historis mereka mulai dari memahami konsep BPD, menginterpretasi, dan menerapkan konsep tersebut sehingga berbagai variasi dari penerapan konsep ini dapat terekam, dan mewakili setiap wilayah operasional.

Pada bagian awal, studi dilakukan dengan melakukan penelaahan terhadap berbagai sumber sekunder yang berkaitan dengan aktor-aktor politik lokal yang terlibat di dalam BPD dan perkembangan pembentukan BPD di masing-masing wilayah. Selanjutnya, riset diteruskan dengan menghubungi aktor-aktor tersebut. Beberapa kesulitan dihadapi ketika menghubungi kembali para aktor ini. *Pertama*, kontak dari informan sudah berbeda dengan yang sudah dimiliki di dalam dokumen yang dimiliki oleh Demos. *Kedua*, perubahan konstelasi politik di tingkat lokal yang memunculkan gesekan di antara sesama aktor sehingga suatu kelompok tertentu tidak mau memberikan kontak dari beberapa anggota yang menurut mereka bermasalah.

Ketiga, para anggota BPD sudah tidak berdomisili di daerah di mana studi ini dilakukan.

Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, tim peneliti Demos menghubungi jejaring lainnya yang masih memiliki keterkaitan dengan para aktor yang dicari. Penelusuran ini sangat berat karena banyak nomor kontak yang diberikan oleh jejaring tersebut yang tidak aktif. Demos mencari pengganti dari beberapa aktor yang dicari, namun masih memenuhi karakteristik yang masih sama dengan aktor yang dicari. Selain itu, para aktor yang sudah tidak aktif di dalam BPD karena perubahan konstelasi masih tetap dihubungi untuk melakukan wawancara mendalam. Dengan langkah-langkah ini, kesulitan-kesulitan tersebut dapat diatasi.

Pada dasarnya, tidak ada kesulitan yang signifikan dalam melakukan pengambilan data di lapangan. Namun, persoalan utamanya adalah banyak dari aktor BPD yang sudah lupa seperti apa konsep dan cara kerja BPD, terutama pada daerah-daerah yang BPD-nya tidak terlalu aktif dan para aktor yang tidak/jarang bergabung dengan kegiatan yang diadakan oleh aktor dominan. Selain itu, BPD juga sulit dibedakan dengan berbagai organisasi yang mengajak mereka untuk bergabung (organisasi yang menjadi inisiator). Hal ini menyulitkan kami untuk melihat beberapa capaian BPD sebagai sebuah koalisi permanen.

Persoalan ini dapat diselesaikan dengan memberikan gambaran umum mengenai konsep

BPD sebagai pemicu untuk para aktor BPD. Selain itu, hal ini juga dapat diatasi dengan meminta para aktor yang masih memahami konsep tersebut untuk menjelaskan. Metode ini benar-benar dapat bekerja ketika tim peneliti melakukan FGD sehingga para aktor dapat kembali mengingat konsep BPD.

BAB 2

Blok Politik Demokratik sebagai Sebuah Arena Politik

Dalam bab ini, diskusi hasil penelitian akan berfokus kepada penerapan konsep BPD termasuk fungsinya untuk menjadi sebuah wahana partisipasi. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan di sini, yaitu persoalan representasi politik yang belum baik (terutama dalam politik lokal) dan instrumen demokrasi yang tidak bekerja. Temuan ini masih sejalan dengan beberapa hal yang ditemukan dalam riset sebelumnya. Dalam penelitian *Demokrasi Tanpa Representasi*, Demos (2010) menemukan bahwa demokrasi sudah menjadi aturan main bersama *the only game in a town*, namun kekuatan oligarki selalu memberikan ancaman. Selain itu, fragmentasi dari gerakan sipil juga membuat persoalan perbaikan politik semakin sulit untuk diwujudkan. Secara konseptual, BPD dapat diharapkan menjadi sebuah formula pencapaian konsensus publik dalam kondisi yang seperti ini.

Seperti yang sudah diuraikan dalam bab sebelumnya, BPD perlu melibatkan aktor dari berbagai unsur dalam rangka usaha untuk melibatkan masyarakat sipil yang lebih luas.

Selain itu, platform bersama juga perlu disepakati karena hal ini merupakan penengah dari berbagai kepentingan yang ada. Platform juga dapat menjadi sebuah usaha bersama dalam partisipasi politik. BPD juga mendorong aktor-aktor prodem untuk bertarung di dalam momen *electoral*. Sebagai penghubung gerakan sosial dengan agenda politik, BPD seharusnya mampu untuk menjadi salah satu wahana utama bagi masyarakat di dalam proses politik. Selain itu, seperti apa partisipasi yang sudah diinisiasi oleh aktor dan kelembagaannya sendiri di dalam perbaikan representasi politik. Berdasarkan hal itu, beberapa tema pokok di dalam diskusi ini dibuat.

2.1 Gerakan Bersama dan Unsur-unsurnya

BPD merupakan sebuah gerakan bersama yang diwakili oleh tiga unsur utama, yaitu organisasi berbasis massa, kelas menengah terdidik (profesi, LSM, dan akademisi), dan aktivis partai politik. Keterwakilan unsur-unsur ini memiliki sebuah tujuan yang sangat penting, yaitu menciptakan kekuatan ekstraparlementer yang kuat di mana BPD menjadi kekuatan politik yang lebih terbuka dan mengakomodir berbagai pihak dibanding partai politik. Saat ini, keberadaan oligarki yang mendominasi partai politik membuat instrumen ini tidak memiliki fungsi yang signifikan di tengah upaya perbaikan demokrasi yang sedang

berlangsung. Bahkan, kekuatan ini kini sudah bermain sebagai kekuatan perusak hukum dan demokrasi. Oligarki menjadikan partai politik sebagai pintu bagi mereka untuk mengontrol jalannya demokrasi yang sudah mulai membaik (Winters, 2014). Demokrasi yang membaik bukanlah hal yang baik bagi oligarki untuk memusatkan kekuasaan.

Keterwakilan unsur juga merupakan agenda konsolidasi bagi kekuatan masyarakat sipil. Penyatuan ini mendorong sebuah agenda demokrasi yang komunikatif di tingkat negara. Ketika semua unsur dapat dipersatukan, konsensus yang lebih menjangkau kepentingan bersama akan dapat dirumuskan. Demokrasi tidak berhenti pada kekuatan elit yang terkonsentrasi setelah sebuah pemilihan yang demokratis. Komunikasi lintas kepentingan akan membuat kepentingan bersama dapat terumuskan dengan lebih terbuka, tanpa paksaan atau intimidasi dari para pemegang sumber daya. Kebijakan yang *deliberative* akan membuat demokrasi berjalan baik. Kontrol kolektif terhadap kepentingan publik baru bisa dicapai setelah komunikasi lintas kepentingan dapat dilakukan oleh berbagai aktor di tingkat negara dan masyarakat.

Secara umum, keterwakilan dari semua unsur yang dibutuhkan untuk BPD di empat wilayah yang menjadi lokasi dari studi ini sudah dapat dipenuhi. Para aktor prodem memiliki keyakinan terhadap konsep BPD sebagai solusi dari

ketidakberdayaan dalam menghadapi politik lokal yang ruang aspirasinya semakin lama semakin menyempit. Paling tidak, BPD bisa membuat banyak kegiatan yang begitu diperhitungkan hingga tahun 2011. Hasil temuan di semua wilayah menunjukkan BPD awalnya sudah mampu untuk menyatukan berbagai golongan. BPD NTT sudah mampu membuat kegiatan yang berimplikasi kepada kebijakan seputar pelayanan publik melalui keterlibatan birokrat dan aktivis LSM. Mereka menilai bahwa BPD sudah mampu mempertemukan kepentingan bersama untuk pelbagai urusan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan anti-perdagangan orang.

BPD juga mampu untuk mempertemukan sektor potensial namun masih sangat minor di dalam politik. Di saat kekuatan-kekuatan masyarakat yang minor ini mengusung persoalan mereka sendiri, keberadaan mereka justru tidak terlalu dianggap di dalam peta politik lokal. Sebaliknya, temuan pada BPD Batang memperlihatkan bahwa Omah Tani (organisasi yang dijadikan sebagai BPD) relatif berhasil memunculkan peran kelompok yang sebelumnya dianggap kurang signifikan. Misalnya, Pekka (Perempuan Kepala Keluarga), sebuah organisasi yang beranggotakan kelompok janda berubah menjadi organisasi yang terlibat secara aktif proses politik. Mereka memainkan peran yang penting dalam pelaksanaan kebijakan kesehatan pemerintah. Mereka adalah satu-satunya lembaga

yang berhasil mengakses data penerima jaminan kesehatan.

Selain itu, Forum Komunikasi Peduli Batang (FKPB) juga menjadi sebuah organisasi yang mengambil peran penting di wilayahnya. Kegiatan mereka melalui Omah Sadar ialah mengadvokasi para pekerja seks komersial (PSK) dan preman sehingga kedua kelompok itu menjadi strategis dalam masyarakat. Keterwakilan ini sudah berhasil membuat kesepakatan dengan kepala daerah untuk membuat program pemberdayaan untuk para mantan PSK berupa hibah mesin jahit dan beberapa pelatihan terkait. Kehadiran Omah Sadar di dalam BPD membuat mereka lebih dekat dengan proses politik, dan melibatkan mereka dalam kebijakan politik yang sesuai dengan agenda advokasinya. Dengan keterlibatan ini, isu Omah Tani sebagai BPD menjadi semakin luas daripada persoalan tanah dan pertanian saja.

Selain menjadikan sebuah organisasi menjadi lebih strategis di dalam politik lokal, usaha merangkul kekuatan potensial lain juga dilakukan. SHI (Serikat Hijau Indonesia), organisasi yang menjadi BPD di Ogan Komering Ilir, melibatkan pelbagai organisasi mahasiswa dalam berbagai pendidikan politik mereka. Hal ini merupakan sebuah proses kaderisasi politik yang sedang dirancang oleh SHI. Walaupun dalam perkembangannya banyak mahasiswa yang mengundurkan diri, usaha ini pelan-pelan dapat menyeleksi para aktor prodem yang bersungguh-

sungguh untuk terlibat dalam advokasi politik lokal. BPD Batang juga merangkul kekuatan NU (Nahdlatul Ulama) sebagai organisasi yang memiliki basis massa. Mereka menilai bahwa semua kekuatan politik yang mengakar dapat mempertajam praktik BPD sebagai sebuah proyek emansipasi politik. Berbagai kesepahaman baru dapat terus dirumuskan dengan semakin banyaknya organisasi strategis yang terlibat.

BPD Serang merupakan sebuah varian yang memiliki tantangan berat dalam pertumbuhan organisasi. Mereka menganggap bahwa sulitnya BPD berkembang dan memenuhi unsur-unsur ini secara berkelanjutan dikarenakan intimidasi yang diberikan oleh oligarki yang begitu mengakar di Banten. Namun, mereka sudah mampu untuk memperluas aktivitas BPD ke daerah lain, yaitu Kabupaten Tangerang. Bahkan, aktivitas BPD di Tangerang lebih intensif daripada Serang hingga tahun 2014 khususnya dalam hal pendidikan politik yang menyangkut berbagai isu kebijakan publik di pemerintah daerah. Perluasan ini merupakan sebuah strategi untuk menghadapi kekuatan oligarki pada level provinsi dan saling terhubung secara lintas kota dan kabupaten. Inisiasi BPD di Kabupaten Tangerang membuat jaringan kerja dan cakupan isu semakin meluas khususnya di antara para aktor prodem dalam politik lokal.

Selain itu, sebagian BPD juga sudah mampu untuk memperluas jangkauan kerja ke tingkatan

lebih rendah sebagaimana yang sudah dilakukan oleh BPD Batang. Mereka melakukan berbagai kerja advokasi di tingkat desa melalui OTL (Organisasi Tani Lokal) yang tersebar di sembilan desa dari tiga belas desa yang ada di kabupaten tersebut. Sembilan desa ini adalah titik di mana konflik tanah sangat potensial untuk terjadi. Perluasan ini juga mendukung agenda advokasi perluasan cakupan advokasi yang selama ini sudah dilakukan. OTL yang tersebar ini percaya bahwa Omah Tani (BPD Batang) merupakan sebuah sarana yang tepat untuk mengakomodir kepentingan mereka. Keterlibatan ini membuat pelbagai agenda masyarakat sipil menjadi semakin mengakar di dalam politik lokal.

Walaupun sudah memiliki beberapa capaian seperti yang sudah dideskripsikan di atas, pelbagai permasalahan dalam keterwakilan unsur masih kerap membayangi perkembangan BPD. Sebagai sebuah konsep untuk mengatasi fragmentasi, BPD menghadapi beragam tantangan baru yang cukup mengejutkan dan menyisakan beberapa isu lama yang sering dianggap masih natural. Hal tersebut dianggap sebagai kendala utama dalam mengatasi fragmentasi dalam sebuah agenda perbaikan kualitas representasi politik karena beberapa alasan.

Pertama, keterwakilan unsur perempuan masih sangat minim. Walaupun sudah memenuhi tiga unsur utama, keterwakilan perempuan tidak dapat disingkirkan dari sebuah agenda politik.

Kultur *patriarchate* yang begitu mengakar di dalam masyarakat mempersulit perkembangan organisasi perempuan yang strategis walaupun sudah ada organisasi yang berhaluan tradisional seperti Muslimat NU atau yang modern seperti Aisyiyah Muhammadiyah di berbagai wilayah. Namun, mereka belum dapat mengatasi pelbagai persoalan perempuan sebagai warga negara. Persoalan seperti ini terjadi pada SHI Kabupaten OKI di mana kekuatan organisasi perempuan yang tradisional sangat fluktuatif dan bersifat kedaerahan, agama, atau kesukuan sehingga upaya memunculkan organisasi baru pun juga sulit dilakukan. Pada awalnya, keterlibatan perempuan dalam BPD sudah diinisiasi oleh OKI, namun karena keanggotaannya dalam bentuk perorangan, maka sangat sulit untuk menjaga keberlanjutannya. SHI sebagai suatu bentuk aliansi permanen juga tidak mendorong terbentuknya sebuah organisasi perempuan karena pertimbangan realistis mengenai keberlanjutan organisasi tersebut nantinya. Hal ini mengakibatkan ketiadaan variasi gerakan dari aktivis perempuan yang muncul di tingkat lokal.

Keterwakilan perempuan pun masih bermasalah khususnya dalam sebuah aliansi yang lebih terbuka ketimbang partai politik sehingga turunnya perwakilan mereka di parlemen semakin sedikit. Kebijakan di tingkat negara dan aspirasi di tingkat masyarakat sipil juga tidak mampu untuk diselaraskan. Kemampuan

sebuah BPD untuk memunculkan sebuah solusi dari kekosongan ini belum dimaksimalkan. Revitalisasi berbagai organisasi perempuan yang sudah uzur pun juga tidak diposisikan sebagai sebuah isu strategis. Bahkan, SHI menganggap bertransformasi menjadi sebuah partai politik lebih penting daripada memunculkan unit sosial seperti ini.

Kedua, ketidakmampuan untuk memunculkan keterwakilan perempuan dalam agenda bersama ditambah dengan dominasi isu yang dibawa oleh organisasi tertentu yang tergabung dalam keanggotaan BPD. Muncul sebagai anggota dominan, kelompok buruh di Serang mendominasi perdebatan di dalam BPD dengan isu ketenagakerjaan, seperti upah, *outsourcing* dan BPJS. Selain itu, petani yang sebenarnya adalah kelompok pekerja dominan di Kabupaten Serang merasa tidak diakomodir kepentingannya dalam perdebatan tersebut. BPD dianggap oleh kelompok petani sebagai tempat yang tidak strategis untuk membicarakan berbagai isu sektoral mereka seperti pupuk dan hak atas tanah. Persoalan ini membuat BPD tidak dapat bekerja sebagai wahana mediasi atas fragmentasi.

Hal ini merupakan sebuah isu yang terus-menerus berulang dalam aliansi masyarakat sipil. Fragmentasi tersebut menjadi semakin memburuk karena kolektivitas oligarki yang duduk di puncak kekuasaan. Seandainya kebutuhan sektoral tersebut dapat dipenuhi, maka kebutuhan lain

yang lebih mendasar seperti perumahan, air, dan lingkungan di Serang menjadi tidak begitu diperhatikan. Gerakan buruh pun juga tidak berbicara mengenai isu industri yang lebih menyangkut kepentingan petani seperti limbah dan dampak industri terhadap permasalahan bersama lainnya.

Ketiga, satu unsur begitu dominan di dalam menjalankan BPD sebagai sebuah gerakan bersama. Hal ini begitu tampak pada keterlibatan para aktor kelas menengah di dalam BPD. Mereka menjadi referensi utama dalam pembentukan wacana politik masyarakat sipil. BPD NTT yang didominasi oleh aktivis LSM dan akademisi mengakibatkan keberadaan kelompok basis massa tidak memiliki suara yang begitu lantang dalam menyampaikan kepentingannya. Pada kasus Batang, Handoko Wibowo sebagai figur utama di dalam gerakan petani di Batang memang sangat disegani, namun hal tersebut menjadi sebuah arena politik tersendiri, dan terjadi monopoli produksi wacana oleh Handoko Wibowo. Hal ini juga tidak lepas dari otoritas legal yang dimiliki Handoko sebagai advokat para petani dalam menyelesaikan berbagai persoalan. Ketimpangan ini menjadikan dirinya sebagai pusat dari semua agenda politik dari BPD.

Keempat, kemampuan untuk memperluas basis massa masih mengalami kendala utama. Walaupun BPD Serang sudah mampu untuk melakukan perluasan basis hingga Tangerang, hal

itu tidak terjadi dengan daerah-daerah lainnya. Setelah terbentuknya BPD Tangerang, aktivitas di Serang juga mengalami kemunduran sebagai akibat dari perpecahan di internal BPD. Padahal, organisasi yang terlibat dalam BPD memiliki area kerja yang sangat bervariasi dalam suatu provinsi sehingga mereka berpotensi membantu perluasan gerakan dengan berbagai latar belakang dan tujuan organisasi. Namun persoalan ini tidak dapat diselesaikan karena kesulitan untuk menjelaskan konsep ini dan permasalahan administratif. Misalnya, para pegiat BPD kesulitan untuk menjelaskan identitas organisasional mereka ketika audiensi dengan para pejabat publik. Tidak jarang tujuan awal dalam audiensi tidak tercapai karena waktu audiensi habis untuk menjelaskan apa itu BPD kepada para pejabat publik. Selain itu, BPD NTT justru mampu menumbuhkan organisasi di tingkat lokal, dan skema pembiayaan program mereka di daerah tersebut juga berakhir. Tidak ada koordinasi dengan organisasi lain untuk merawat dan menumbuhkan basis massa tersebut.

Kelima, keterlibatan unsur aktivis partai politik masih dianggap minim. Mereka sering menggunakan jaringan ini menjelang pemilu. Walaupun tampak di beberapa wilayah sudah adanya hubungan yang dekat dengan politisi, aktivis partai politik belum terlibat secara aktif seperti unsur lainnya. Tidak banyak dari mereka yang ikut mengorganisir warga masyarakat

seperti halnya unsur yang lain. Setelah terpilih pun, aktor prodem yang berhasil menduduki jabatan di legislatif atau eksekutif tidak secara maksimal mendorong agenda warga masyarakat seperti forum komunikasi masyarakat sipil dan penyampaian aspirasi warga.

Membahas beragam unsur di atas tidak dapat dipisahkan dari nilai atau ideologi yang menyatukan mereka. Tentunya, ada tujuan bersama yang hendak diwujudkan oleh berbagai macam kekuatan masyarakat sipil yang terlibat di dalam BPD. Oleh karena itu, konsep BPD yang diinisiasi oleh Demos menggunakan istilah platform atau konsep atau nilai bersama yang hendak dituju oleh sebuah aliansi masyarakat sipil. Secara konseptual, platform tersebut menentukan arah dari kegiatan dan praktik politik dari berbagai unsur yang berbeda ini.

2.2 Platform untuk Semua

Dalam teori demokrasi *deliberative*, demokrasi sudah menyediakan ruang untuk kebebasan individu. Setiap individu memiliki kebebasan untuk mengutarakan pendapat dalam menentukan kehidupan bersama. Hal ini selalu diutarakan secara eksplisit dalam semua konstitusi negara demokratis. Seperti halnya yang dikatakan oleh ahli teori demokrasi *deliberative*, konstitusi seperti apa yang disepakati suatu negara adalah refleksi dari harapannya terhadap demokrasi (Fiskin,

2012). Keyakinan ini juga diamini oleh gerakan masyarakat sipil, yang keberadaannya merupakan konsekuensi dari keyakinan konstitusional tersebut. Hak asasi manusia adalah konsep universal yang harus diyakini secara kafah dalam prinsip demokrasi yang dijalankan.

Secara konseptual, BPD diinisiasi dengan menggunakan platform/nilai yang selalu dijadikan acuan untuk mengelola kepentingan dan prioritas dari program yang dijalankan bersama. Pembuatan platform berdasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu berbagai permasalahan dominan dalam politik lokal, analisis terhadap persoalan politik lokal, musyawarah dari anggota BPD, dan agenda strategis dari organisasi yang terlibat di dalamnya. Selain itu, ada nilai yang secara mutlak harus diterima, yaitu kesetaraan dan hak asasi manusia. Seperti halnya sebuah konstitusi negara demokratis, BPD sebagai sebuah konsekuensi dari demokrasi juga harus mendukung hal tersebut. Secara konseptual, hal ini disebut platform minimal di mana nilai tersebut secara mutlak harus diterima.

Platform ini juga digunakan sebagai landasan untuk menengahi konflik kepentingan di dalam BPD, seperti pengusungan kandidat dalam politik *electoral*, dan respon terhadap pelbagai kebijakan negara. Selain dijadikan sebagai cita-cita dan nilai yang harus diterima, platform juga menjadi penengah dari setiap ketegangan yang terjadi dalam menuju kesepakatan. Hal ini juga menjadi

pengikat dari setiap agenda politik dan masyarakat sipil yang akan diselenggarakan dalam semua aktivitas BPD. Oleh karena itu, kesepakatan dan analisis persoalan utama dalam politik lokal menjadi begitu penting untuk dilakukan dari tingkat inisiator hingga anggota BPD.

Secara umum, proses pembentukan BPD sudah melalui beberapa tahap yang mengacu kepada kerangka konsep yang ada. Semua anggota terlibat dalam proses perumusan platform yang kemudian menjadi acuan dari anggota ini. Namun, platform ini mengalami berbagai kendala untuk diterapkan. Hal tersebut membuat penerapan platform ini sebagai sebuah agenda bersama tidak berjalan dengan baik. Berdasarkan hal tersebut, diskusi ini akan mengarah kepada beberapa persoalan dari platform BPD dan penyebab dari persoalan tersebut. Dengan demikian, studi ini memberikan sebuah identifikasi terhadap persoalan dari platform yang tidak bekerja secara komprehensif.

Dari studi yang dilakukan di empat wilayah, semua kelompok masyarakat sipil menganggap bahwa platform yang digunakan sudah mampu menjawab berbagai persoalan yang ada. Seperti BPD Serang, tantangan terhadap politik oligarki menjadi salah satu poin platform yang mereka angkat. Hal ini memang tidak dapat dilepaskan dari keberadaan politik oligarki dan dinasti di seluruh wilayah Provinsi Banten. Keberadaan oligarki yang begitu luas membuat BPD Serang bersepakat untuk memperluas area kerjanya

hingga Kabupaten Tangerang. Tentunya, strategi ini diambil sebagai respon terhadap persoalan politik oligarki yang merata di setiap kabupaten/kotamadya di Provinsi Banten. Hal yang serupa juga terjadi pada BPD NTT yang memasukkan agenda pemberantasan korupsi dan kesetaraan gender ke dalam gerakannya. Pada saat itu, Walikota Kupang tertangkap bersama beberapa anggota keluarganya dalam sebuah kasus korupsi. Selain itu, persoalan KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga) juga menjadi kasus yang kerap terjadi. NTT juga menjadi sebuah wilayah administratif di mana perdagangan manusia begitu marak terjadi.

Selain itu, platform tersebut juga dirumuskan melalui musyawarah anggota yang kemudian membawa agenda atau platform dari lembaga masing-masing. BPD OKI lewat naungan SHI (Serikat Hijau Indonesia) memasukan agenda pembangunan lingkungan ke dalam konsep yang disepakati sebagai platform. Selain itu, BPD NTT juga mengalami hal yang sama seperti keterlibatan PIAR (Pengembangan Inisiatif Advokasi Rakyat) di dalam BPD membuat isu korupsi tidak mungkin dilupakan. Hal yang sama terjadi di daerah Batang (isu agraria) dan Serang (isu perburuhan). Hal ini sangat baik bagi perkembangan gerakan masyarakat sipil yang selama ini dianggap terfragmentasi dan sektoral. Isu kelembagaan yang tadinya milik para advokat masing-masing dan kelompok dampingan sudah

bertransformasi sebagai urusan bersama yang melibatkan berbagai organisasi di dalam BPD. Masalah yang awalya hanya diselesaikan secara terus-menerus oleh satu lembaga kini sudah berubah menjadi urusan publik.

Namun, transformasi isu kelembagaan menjadi isu bersama juga menimbulkan masalah lain. Salah satu akibatnya ialah isu tertentu menjadi orientasi dominan di dalam BPD. Hal ini menunjukkan ketimpangan sumber daya dan kapasitas yang dimiliki oleh para aktor di dalam arena BPD. Misalnya, Handoko dengan Omah Tani menunjukkan dominasinya ketika isu agraria dan petani yang selalu menjadi agenda atau platform yang lebih sering diacu oleh BPD. Selain itu, SHI tidak akan pernah memunculkan kelompok perempuan yang kuat apabila hanya platform lingkungan yang selalu menjadi acuan. Dominasi yang semakin kokoh tersebut membuat alternatif isu yang ada di dalam platform tidak dapat muncul ke permukaan. Kesepakatan yang dibatasi oleh platform tidak akan jauh berbeda dari kepentingan sektoral masing-masing organisasi.

Platform tersebut tidak mampu mengatasi konflik yang memunculkan isu teknis dan spesifik, dan persoalan masyarakat sipil selama ini tidak hanya persoalan gagasan dan ideologi. Selain itu, persoalan spesifik dan teknis sering tidak dapat ditengahi oleh perangkat nilai tersebut. Sebelum masalah BPJS muncul ke permukaan, BPD Serang berjalan dengan begitu baik. Namun,

keadaannya berubah begitu drastis karena perbedaan pendapat mengenai mekanisme BPJS. BPD terpecah menjadi dua, yaitu setuju dengan BPJS yang ditanggung penuh oleh negara, dan kelompok yang tidak setuju bahwa sepenuhnya ditanggung oleh negara dalam distribusi BPJS.

Selain itu, platform minimal juga tidak dapat digunakan untuk menengahi atau menentukan kalkulasi politik. BPD NTT memberikan dukungannya kepada sosok yang melamar jaringan ini, yakni Benny K. Harman untuk menjadi Gubernur NTT. Selain itu, BPD Serang mengalami perpecahan juga dalam urusan platform di mana beberapa kelompok buruh mayor memberikan dukungannya terhadap pasangan Prabowo-Hatta dalam pemilu presiden yang lalu. Hal ini juga bertentangan dengan platform yang sudah disepakati di mana sosok yang didukung tidak memenuhi platform minimal, yaitu penegakan hak asasi manusia. Kasus-kasus HAM yang melibatkan Prabowo bahkan belum terselesaikan secara hukum hingga hari ini.

Konsep BPD dan khususnya platform yang disepakati oleh BPD sulit diterima oleh masyarakat luas atau para pengambil kebijakan. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam perluasan basis organisasi BPD. Dalam politik lokal yang berkembang saat ini, isu sosok yang populis adalah kekuatan penarik massa yang paling efektif. Sulit membangun organisasi yang menggunakan basis platform, apalagi platform

yang digunakan menyelipkan istilah yang tidak dipahami oleh banyak orang. Hal ini terjadi pada BPD NTT dan Serang di mana perluasan basis dihalangi oleh persoalan keterbatasan definisi dan gap pemahaman mengenai beberapa istilah yang digunakan oleh BPD. Terutama di Serang, kekuatan para tokoh oligarki begitu terasa hingga ke denyut nadi masyarakat. Tidak sedikit kelompok masyarakat begitu loyal terhadap kekuatan dari sosok mereka. Cukup sulit membuka pemahaman mengenai pentingnya memilih organisasi yang memiliki platform demokratis dan berwawasan HAM.

Platform yang sudah disepakati di awal ini ternyata juga tidak mudah diingat oleh para aktor prodem apalagi basis massa dan wilayah yang menjadi target perluasan. Walaupun sudah menjadi praktik, nilai tersebut justru melekat pada sosok individual yang ada di dalam organisasi ketimbang pada koalisi sebagai sebuah gerakan bersama. Dari wawancara yang dilakukan di Kupang, hampir semua informan tidak dapat mengingat lagi seluruh poin yang disepakati sejak awal. Namun, mereka memahami betul bagaimana nilai tersebut diaplikasikan menjadi agenda politik. Hal ini juga memperlihatkan bahwa gerakan yang sporadis dan tersebar dari BPD NTT ini bergantung pada sosok yang mereka dukung, dan bukan nilai-nilai tersebut. Selain itu, hal ini juga membuat agenda dari organisasi bahkan anggaran pendanaan dari organisasi

tertentu menjadi penopang bagi roda kegiatan BPD NTT.

Platform kesetaraan gender tidak akan menjadi agenda utama dari BPD OKI karena tidak ada yang memprioritaskan isu tersebut bila dibandingkan dengan isu lingkungan dan advokasi lahan. SHI tidak memiliki advokasi khusus terhadap isu ini sehingga agak berat untuk memperjuangkan isu ini. Selain itu, mengajak atau membentuk organisasi baru guna mendukung kesetaraan gender tentunya akan menghadapi persoalan yang sama dengan perluasan basis yang dihadapi oleh BPD di daerah lainnya. Hal ini membuat sebuah isu yang sangat sensitif dan vital hanya akan menjadi sub-agenda dari sebuah gerakan masyarakat sipil.

Secara umum, studi ini memperlihatkan bahwa persoalan platform yang sepenuhnya mengikuti konsep yang diinisiasi oleh BPD ternyata menghadapi perkembangan yang begitu mengejutkan. Kelompok masyarakat sipil mempraktikkan hal itu untuk beberapa hal meski menjadi kontradiksi pada beberapa hal lainnya. Platform juga sulit dikonsumsi dan dipahami oleh kebanyakan orang sehingga hal ini menyulitkan persaingan dengan politik ketokohan. Selain itu, perluasan basis organisasi dan kemunculan kelompok baru dalam memenuhi unsur yang kosong juga menyulitkan implementasi platform tersebut. Bahkan, anggota dan inisiator BPD sendiri sulit memahaminya secara konseptual

sehingga usaha pengembangan gagasan di dalam BPD menghadapi kendala.

2.3 Arena Politik yang Terjal

Keterbukaan struktur politik, meski masih secara prosedural, merupakan salah satu warisan yang sangat berharga dari gerakan massa tahun 1998. Reformasi pada hakikatnya memberikan kesempatan kepada lebih banyak orang untuk terlibat di dalam proses politik. Berbagai macam latar belakang aktor dapat dan mau terlibat ke dalam politik. Perubahan strategi pun dilakukan oleh para aktor masyarakat sipil untuk merespon konteks ini. Aktor masyarakat sipil yang biasanya hanya melakukan pendampingan, satu per satu mulai melibatkan diri ke dalam dunia politik, baik itu sebagai kandidat ataupun tim sukses. Di tengah kondisi perbaikan tersebut, para aktor masyarakat sipil masih menggunakan cara lintas populis untuk memenangkan pemilu seperti sentimen primordial dan kekuatan figur. Mereka belum memanfaatkan metode pengorganisasian yang kuat untuk mendukung seorang kandidat dalam pemilu, dan mengawasi jalannya pemerintahan setelah terpilih belum menjadi metode yang lazim digunakan.

Dalam konsep *go politics*, BPD memperlihatkan suatu keunikan dibandingkan koalisi masyarakat sipil lainnya. Sebagai sebuah organisasi bersama, BPD butuh untuk memberikan dukungan

bersama kepada para aktor prodem tertentu demi kepentingan perbaikan representasi politik. Dukungan terhadap aktor harus didasarkan kepada platform sebagaimana sudah disinggung pada bagian sebelumnya. Dengan pertimbangan ini, sentimen ketokohan dan primordial bukan menjadi perhitungan utama lagi. Politik nilai dan pengorganisasian adalah cara BPD untuk memengaruhi budaya dan representasi politik. Dengan demikian, acuan saat melakukan kontrol terhadap para aktor prodem yang terpilih menjadi lebih jelas dan tegas. Politik pertikaian di jalanan berubah menjadi politik komunikatif antara kandidat dengan konstituennya. Oleh karena itu, Samadhi dan Warrow (2009) mengatakan bahwa pengorganisasian kekuatan massa untuk masuk ke dunia politik adalah salah satu prinsip BPD.

Pentingnya politik komunikatif ini begitu disadari oleh para aktor prodem di tingkat lokal. Handoko Wibowo, seorang aktor prodem dari Kabupaten Batang, mengatakan bahwa *go politics* memang harus dilakukan oleh gerakan sosial. Sebelum mendukung *go politics*, Handoko selalu menjadi dalang dari demonstrasi ribuan petani di depan kantor bupati, dan puluhan ribu petani di depan kantor gubernur. Bila dilihat dari sisi kalkulasi biaya, menggerakkan ribuan orang menghabiskan biaya yang, menurut Handoko, lebih besar daripada mendukung para aktor prodem untuk terlibat dalam pemilu. Oleh karena itu, Handoko berpendapat bahwa beberapa aktor

prodem yang duduk di posisi pengambil kebijakan lebih membantu agenda perbaikan representasi daripada ribuan petani yang berteriak di bawah teriknya matahari.

Dalam diskusi ini, pembahasan mengenai *go politics* dibagi menjadi dua isu utama, yaitu proses pengusungan dan pascapemilu. Dua isu ini akan memperlihatkan bagaimana BPD sebagai sebuah aliansi masyarakat sipil bekerja dalam menanggapi momentum *electoral*, mulai dari mengonsolidasi kekuatan, pengorganisasian, dan pendidikan basis massa. Relasi antara kekuatan masyarakat sipil dengan politik makin jelas dalam pemanfaatan momentum *electoral*. Pertukaran kepentingan dan pernyataan dukungan membuat relasi politik lebih setara sementara pemerintahan yang lahir lewat proses ini tentunya akan menjadi lebih komunikatif dalam melahirkan kebijakan karena kontrol publik yang kepentingannya ingin dipenuhi akan senantiasa mengiringi jalannya pemerintahan. Hukuman dari para pemilih terhadap pejabat negara salah satunya dengan cara tidak akan memilih mereka dalam pemilu berikutnya.

Dari berbagai variasi yang ditemukan, BPD dimintai dukungannya oleh salah seorang kandidat yang ingin bertarung dalam politik *electoral*. Kasus NTT memperlihatkan bahwa kuatnya pengaruh para aktor masyarakat sipil di tengah masyarakat menjadikan posisi tawarnya semakin tinggi dalam menghadapi pemilu. Para aktor yang ingin

bertarung di dalam pemilu sangat membutuhkan kekuatan ini sebagai jaminan kepada basis massa dari organisasi mereka yang begitu luas. Benny K. Harman, seorang politisi Partai Demokrat, adalah salah satu tokoh yang sudah pernah meminta bantuan dari jaringan BPD ketika ingin ikut bertarung di Pemilihan Gubernur NTT, namun gagal karena PKB yang sebelumnya telah komit untuk mendukung justru mengalihkan dukungan ke kandidat lain. Akibatnya, Benny K. Harman tidak lolos dalam verifikasi KPU. Padahal, berbagai komitmen sudah disepakati antara aktor masyarakat sipil dengan kandidat.

Proses pengusungan seperti ini melahirkan perpecahan di antara para aktor BPD. Banyak dari mereka tidak terlibat dalam kesepakatan untuk mengusung Benny K. Harman. Mereka menganggap tokoh ini tidak dapat mewakili aspirasi masyarakat sipil. Berbagai isu yang menerpa Benny K. Harman seakan menjadi pembenaran dari kelompok masyarakat sipil yang tidak mau memberikan dukungannya pada saat itu. Walaupun tokoh tersebut memiliki pengalaman bekerja dalam lingkup masyarakat sipil, hal ini tidak menjamin bahwa dirinya menyetujui platform tersebut. Hal ini begitu diyakini oleh BPD NTT karena perebutan kepentingan politik di tingkat masyarakat sipil sama kerasnya dengan yang terjadi di tingkat negara. Kekuatan masyarakat sipil begitu mudah menjadi bagian dari kekuatan politik tertentu.

Aktor masyarakat sipil yang didominasi oleh kelompok kelas menengah terdidik begitu paham pentingnya sebuah pertarungan politik dan sumber daya yang menjadi konsekuensi langsung dari pertarungan tersebut.

Aktor masyarakat sipil yang bergabung ke dalam BPD memanfaatkan jaringan kerja organisasinya sebagai basis dukungan untuk menghadapi momentum *electoral*. Jaringan BPD yang begitu cair membuat masing-masing organisasi saling meminta dukungan. Sarah Lery Mboeik, seorang aktivis gerakan sipil, memanfaatkan jaringan organisasinya termasuk yang tergabung dalam BPD untuk memperoleh dukungan dalam pemilu legislatif tahun 2009. Cara ini terbukti ampuh untuk mengantarkan Mboeik duduk di Senayan sebagai anggota DPD.

Persoalan partai politik juga tidak kalah penting di dalam relasi antara aktor masyarakat sipil dengan negara. Tentunya, ada nilai dan aturan main yang sangat berbeda di dalam kedua arena ini. Di dalam partai politik, kekuasaan menjadi tujuan mutlak yang harus diduduki sementara masyarakat sipil menginginkan penegakan nilai-nilai demokrasi sebagai pertimbangan mutlak yang mendasari setiap tindakan. Vinsen Bureni, koordinator BPD NTT yang juga memimpin lembaga Bengkel Appek NTT, merasakan tegangan yang begitu kuat dalam perbedaan aturan main ini. Kelompok masyarakat sipil tidak memberikan dukungannya kepada Bureni karena

ia maju dengan menggunakan kendaraan Partai Golkar. Kelompok masyarakat sipil merasakan betul begitu banyak benturan dengan partai penguasa Orde Baru ini. Sementara, Bureni merasa bahwa ada kesempatan yang begitu besar sehingga perlu untuk dimanfaatkan. Ia juga memandang bahwa pertarungan dalam jalannya pemerintahan merupakan hal yang lebih penting ketimbang persoalan nilai.

Ketakutan masyarakat sipil sudah terjadi pada saat menjelang pemilu di mana mesin partai yang mendukung Bureni mulai menjauhkannya dari pertemuan dengan kelompok masyarakat sipil. Banyak agenda pertemuan yang akan diajukan oleh masyarakat sipil tidak dapat diakomodir oleh kandidat. Komunikasi antara kandidat dengan konstituen yang berasal dari kelompok masyarakat sipil tidak berjalan dengan baik. Hal ini membuat dukungan menjadi terpecah dan tidak terorganisir. Selain itu, strategi kemenangan yang diusung oleh kandidat yang berasal dari masyarakat sipil tidak dapat berjalan.

Persoalan antara kelompok masyarakat sipil dengan partai politik tidak hanya terjadi pada wilayah komunikasi. Partai politik yang pada dasarnya memiliki platform tertentu di dalam politik lokal membuat basis pendukung dari seorang kandidat menarik dukungannya. Kasus Kabupaten Batang mencerminkan persoalan ini dengan sangat baik. Seorang kandidat yang bertarung dalam pemilu menggunakan kendaraan

partai dengan ideologi tertentu agar mendapat penentangan dari basis konstituennya.

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan kekuatan politik yang berjuang untuk penutupan prostitusi dan pelarangan minuman keras di Kabupaten Batang. Dua orang kandidat yang didukung oleh Omah Tani diusung oleh partai ini. Hal ini membuat basis pendukungnya yang tidak berasal dari kelompok Islam enggan untuk mendukung kandidat ini. Misalnya Nur Hasan, kandidat legislatif dari Forum Komunikasi Peduli Batang ini, mendapat penolakan dari basis pemilihnya yang kebanyakan berasal dari kelompok masyarakat yang berasal dari daerah prostitusi di sepanjang Jalur Pantura.

Bergabungnya aktivis partai politik ke dalam BPD ternyata tidak berpengaruh kuat karena mereka tidak memiliki kekuatan signifikan di dalam partai politik masing-masing. Semua aktivis partai politik di dalam BPD tidak ada yang duduk sebagai pemangku jabatan di struktur partai politik lokal. Mereka hanya kekuatan alternatif di dalam partai politik sementara berbagai keputusan publik diselesaikan lewat mekanisme partai politik. Hal ini begitu dirasakan oleh BPD Batang ketika mereka tidak mendapatkan tiket dari PDI Perjuangan yang merupakan kekuatan dominan di sana. Mereka mencari partai lain yang memberikan peluang sehingga kekuatan masyarakat sipil dapat tampil dalam pemilu. Sebagai tambahan, BPD tidak mengusung calon

independen karena kekhawatiran akan disandera oleh DPRD apabila terpilih sebagai bupati.

BPD juga dimaknai oleh para pegiatnya sebagai kekuatan apolitis dalam arti tidak terlibat dalam perbaikan representasi langsung di negara. Koalisi masyarakat sipil ini justru dijadikan sebuah LSM baru. Pada kasus OKI, SHI tidak mengambil posisi atau dukungan terhadap kandidat tertentu di dalam politik *electoral*. Mereka hanya fokus untuk melakukan advokasi konflik tanah dan pendidikan politik. SHI tidak banyak melakukan advokasi demi perubahan kebijakan di tingkat negara. Keengganan bertarung di dalam arena politik membuat BPD menjadi begitu berjarak dari dunia politik. Sementara kekuatan oligarki semakin menguat di setiap pemerintahan daerah seperti kelompok Shah di Sumatera Utara dan Atut di Banten. Kondisi ini akan membuat masyarakat sipil semakin tidak responsif dan tidak solid terhadap persoalan-persoalan politik yang melibatkan kepentingan warga setempat.

Pengusungan kandidat juga dapat melumpuhkan aktivitas BPD. Pertarungan mengenai sebuah isu masyarakat sipil dan aktivitas politik praktis dari anggota BPD membuat konsolidasi semakin sulit untuk dilaksanakan. Pasca-pengusungan Benny K. Harman di NTT dan Mimbar 1 Mei di Serang, aktivitas BPD menjadi semakin kendur. Anggotanya semakin sibuk dalam upaya pemenangan jagoan masing-masing. Di Serang dan Kupang, kehidupan aktor masyarakat sipil

yang merangkap sebagai broker kandidat politik tampak begitu guyub. Hal ini membuat kekuatan masyarakat sipil semakin terfragmentasi. BPD pun tidak dapat mengatasi perbedaan ini karena platform tersebut tidak benar-benar mengikat para aktor yang terlibat di dalamnya.

Ketika perjuangan untuk memperluas basis dukungan politik di beberapa daerah terlihat mandek dan tidak berkembang, BPD di Kabupaten Batang justru berhasil memperkuat basisnya pada tingkat desa meski semua kepala desa yang diusung oleh Omah Tani ini tidak loyal pada konstituen. Mereka malah berpihak kepada perusahaan yang menjadi musuh para petani. Oleh karena itu, Omah Tani sebagai sebuah organ politik yang kuat semakin selektif dalam mengeluarkan rekomendasi kepada para kandidat yang hendak bertarung. Pada pemilu tahun 2009, Omah Tani tidak memberikan rekomendasi kepada beberapa orang kandidat yang berasal dari kelompok petani untuk bertarung dalam pemilu legislatif karena alasan bahwa para kandidat belum memiliki kapasitas yang memadai. Hal ini membuat para aktor tersebut tidak mendapat dukungan dari jaringan yang tergabung dalam Omah Tani.

Metode *go politics* yang diterapkan oleh Omah Tani bisa dikatakan sangat terorganisir di mana mereka melibatkan semua organisasi dan orang yang berada di bawah naungan Omah Tani Batang, yaitu OTL (Organisasi Tani Lokal) yang tersebar di seluruh desa di Kabupaten Batang.

Kongres *Go Politics* adalah kegiatan yang dibuat untuk menentukan arah dari dukungan BPD Kabupaten Batang. Dukungan terhadap para caleg dan kepala daerah yang akan bertarung dalam pemilu ditentukan melalui kongres ini. Forum komunikasi seperti ini yang tidak dimiliki oleh tiga daerah lainnya karena banyaknya pertarungan kepentingan dari kelas menengah terdidiknya, tidak adanya sosok/organisasi yang mengintegrasikan berbagai kepentingan ini, dan kegagalan dari organisasi ini untuk memperluas basis organisasional. Hal ini membuat semua anggota organisasi terlibat dalam penyampaian kepentingannya. Namun, acuan terhadap platform atau berbagai alasan yang lebih ideologis masih perlu dipertanyakan karena terbukti para kandidat yang didukung dalam pemilu legislatif yang lalu justru gagal memenangkan pemilu.

Kegagalan dalam memenangkan pemilu diduga karena politik uang yang begitu masif. Hal ini membuat *go politics* yang dilakukan oleh organisasi serapi Omah Tani terkendala persoalan yang sama dengan organisasi lainnya. Ketika memenangkan bupati, instrumen organisasi rakyat ini bekerja dengan sangat baik. Namun, pemilu legislatif yang lalu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mendukung seperti dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Batang tahun 2011. Kemenangan yang sudah diperoleh dalam pilkada tersebut tidak dapat digunakan untuk bertarung dalam Pemilu Legislatif tahun

2014. Apa masalah dengan instrumen ini?

Perlu juga untuk diperiksa apakah bupati yang diusung oleh Omah Tani dapat menjalankan program yang pro-warga Batang. Studi ini tidak sedang melakukan evaluasi terhadap kinerja pemerintahan daerah, namun hal ini sangat berpengaruh terhadap pemahaman warga Batang mengenai konsep politik. Ketika sebuah gerakan politik warga setempat mampu memenangkan seorang kandidat, maka insentif berupa kebijakan merupakan hal yang paling penting untuk penyelenggaraan kekuasaan tersebut. Instrumen kekuasaan yang tidak bekerja ini membuat agenda politik Omah Tani tidak berjalan baik dalam pemilu legislatif yang lalu. Warga Batang dibuat menjadi semakin tidak percaya bahwa kekuatan politik dapat memperbaiki kehidupannya sehingga mobilisasi sumber daya material menjadi mudah dilakukan. Hal ini membuat kepercayaan masyarakat terhadap DPRD menjadi semakin kecil khususnya di masyarakat akar rumput.

Setelah memenangkan pertarungan Pemilu pada tahun 2011, Omah Tani memang mengalami semacam kebingungan massal. Mereka tidak tahu bagaimana harus bergerak untuk mendorong program yang pro-warga. Mereka seakan kehilangan instrumen gerakan massa yang biasa digunakan untuk memengaruhi keputusan politik. Memiliki seorang bupati yang berasal dari kalangan BPD membuat metode politik jalanan menjadi tidak relevan. Demonstrasi melawan bupati yang sudah

didukung dalam pemilu dianggap sebagai sebuah bentuk inkonsistensi dari sebuah gerakan massa. Akibatnya, BPD tampak tidak memiliki sebuah metode untuk melakukan kontrol terhadap kekuatan politik yang berhasil mereka usung.

Setelah berhasil memenangkan pemilihan kepala daerah, gerakan BPD Batang mulai surut. Mereka menghadapi persoalan berupa ketidakmampuan bupati dalam bekerja, terutama dalam mengendalikan birokrasi. Walaupun persoalan tanah yang menjadi fokus Omah Tani tidak menghadapi kendala tetapi perbaikan kehidupan masyarakat tidak dapat dilakukan oleh bupati yang mereka usung. Yoyo Sudibyo sering kali bekerja sendirian dalam menyelesaikan berbagai persoalan publik, dan bupati mengalami hambatan di level birokrasi. Ketika disarankan untuk mengganti para birokrat, ternyata terdapat gap yang begitu lebar di antara para birokrat. Persoalan keeselonan menjadi kendala kepala daerah ini untuk mempercepat berbagai programnya. Jika dibandingkan dengan kinerja Ahok di DKI Jakarta, kepala daerah Batang mengalami persoalan yang lebih berat karena kepankangan birokrasi di DKI Jakarta memiliki rentang yang tidak terlalu jauh. Gubernur begitu mudah mengganti para birokrat karena banyak pengganti yang dapat memenuhi persyaratan kepankangan.

Selain itu, Bupati Kabupaten Batang juga tidak melibatkan masyarakat sipil dalam menjalankan

programnya. Bupati lebih memilih menjadikan gerakan masyarakat sipil sebagai pengumpul informasi terutama mengenai perkembangan isu popularitasnya di masyarakat. Ketegangan di antara organisasi masyarakat sipil kerap terjadi di akar rumput karena komunikasi yang sering tidak terbuka. Hal ini dianggap oleh sebagian kelompok masyarakat sipil sebagai akibat dari latar belakang militer Yoyo Sudibyo meski hal ini masih dapat diperdebatkan. Di sisi lain, forum-forum yang bersifat terbuka juga sering kali tidak berjalan efektif. Tidak ada kesulitan yang dihadapi oleh kelompok masyarakat sipil manapun untuk bertemu dengan kepala daerah. Namun, tindak lanjut dalam bentuk program juga tidak dapat direalisasikan.

Dalam pertarungan legislatif, insentif yang diberikan mungkin akan sangat berbeda. BPD yang mensyaratkan iuran anggota untuk berbagai kegiatan ternyata tidak cukup dan tidak mampu menjalankan kegiatan BPD. Kandidat legislatif yang terpilih juga tidak menggunakan forum ini sebagai taktik untuk mengumpulkan informasi, menyerap aspirasi, dan memperbaiki representasi ketika masa reses. Pada kasus NTT, forum ini tidak digunakan sebagai taktik ketika reses dari berbagai kandidat yang sudah dimenangkan. Dalam kasus NTT, pertarungan politik dan bentuk yang terlalu cair menjadi faktor utama yang membuat kandidat terpilih tidak menjadikan forum taktis ini sebagai wahana penyerapan aspirasi. Hal ini mengurangi tingkat keberlanjutan dari BPD.

Pascapemilu, persoalan lain yang cukup penting ialah apabila kandidat yang diusung kalah. Strategi untuk menjadi bagian dari pendukung pemerintahan terpilih menjadi sangat penting dalam kasus ini. Studi ini memperlihatkan bahwa membangun strategi kontrol dan kolaborasi sesama kelompok masyarakat sipil merupakan hal yang sama pentingnya dan sama sulitnya. Namun, agenda-agenda masyarakat sipil tentunya akan lebih mudah untuk direalisasikan jika mampu untuk melakukan kedua hal ini.

Kasus Batang memperlihatkan bahwa cukup sulit untuk membangun mekanisme kontrol dengan kandidat terpilih. Pada akhir diskusi mengenai tema *go politics*, studi ini merekomendasikan bahwa kandidat yang kalah sebaiknya membangun strategi komunikasi dengan pihak yang menang. Dalam persoalan ini, agenda masyarakat sipil harus berada di atas kepentingan yang kalah atau yang menang. Hal ini akan membuat kelompok masyarakat sipil tetap mendapat insentif pasca-pertarungan di dalam politik *electoral*.

Komunikasi untuk membangun kolaborasi tersebut dilakukan oleh Vinsen Bureni ketika dia mengakui kekalahan dalam pemilu Kabupaten Kupang. Komunikasi dengan pemenang pemilu seharusnya tetap dilakukan dengan langkah pertama berupa membuat pernyataan selamat dan dukungan terhadap pemenang pemilu. Sebagai insentifnya, kelompok masyarakat sipil selalu

menjadi prioritas bupati sebagai kawan bertukar pikiran. Banyak perda (peraturan daerah) dan program pemerintah yang melibatkan kelompok masyarakat sipil di dalamnya. Bureni begitu sadar bahwa pertarungan setelah pemilu bukan lagi soal menang-kalah, namun menjadikan agenda masyarakat sipil sebagai bagian dari pikiran penguasa. Hampir semua kegiatan yang digalang oleh Bureni dihadiri oleh bupati yang merupakan bekas lawan politiknya.

Hal ini sering kali dilupakan oleh gerakan masyarakat sipil yang bertransformasi menjadi sebuah kekuatan politik. Dalam kasus Benny K. Harman di NTT dan kasus Yoyo Sudibyo di Batang, komunikasi pascapemilu justru tidak dilakukan oleh keduanya setelah kalah dalam pemilu kepala daerah. Bagi kelompok masyarakat sipil yang kalah, sesungguhnya gagasan mereka memiliki peluang untuk masuk sebagai agenda dan program kepala daerah terpilih. Hal ini mungkin diterapkan apabila kandidat yang kalah membangun komunikasi pascapemilu dengan kandidat yang terpilih.

2.4 Partisipasi sebagai Solusi Representasi

Partisipasi publik merupakan isu yang sangat penting di dalam semua diskusi mengenai demokrasi. Tidak dapat ditawar lagi, demokrasi tidak akan bekerja tanpa partisipasi publik. Kehendak publik merupakan prinsip yang tertinggi setelah konstitusi di sebuah negara

demokratis. Dengan demikian, partisipasi publik dapat menjadi sebuah kekuatan politik yang besar untuk memengaruhi jalannya sebuah keputusan. Apalagi di dalam konsep demokrasi *deliberative*, partisipasi publik merupakan syarat mutlak untuk tercapainya sebuah konsensus. Semakin tinggi partisipasi publik, semakin luas konsensus yang dapat dihasilkan.

Dalam beberapa studi sebelumnya (bdk., Samadhi & Warrow, 2006; Subono, Dkk, 2009; Demos, 2007; Demos, 2004) yang sudah disinggung pada bagian awal pembahasan ini, partisipasi publik sebaiknya diposisikan sebagai sebuah kontrol kolektif terhadap pelbagai persoalan publik dan pengambilan keputusan publik di tingkat negara. Kontrol kolektif ini mensyaratkan kapasitas dan perhitungan kepentingan dari berbagai macam aktor terutama kelompok masyarakat sipil. Seperti yang dikatakan oleh Beetham, kontrol kolektif dengan kapasitas yang baik merupakan sebuah syarat untuk memperbaiki representasi politik yang buruk. Pada awalnya, Demos mengambil posisi ini. Harapannya, perbaikan kapasitas akan meningkatkan partisipasi politik masyarakat sehingga kontrol populer menjadi sebuah metode yang relevan dalam perbaikan representasi.

BPD merupakan sebuah konsep pelebagaan partisipasi publik untuk memperbaiki berbagai agenda politik. Sebelum adanya konsep BPD, pelebagaan partisipasi publik dari akar rumput sebenarnya sudah dilakukan melalui beberapa forum seperti Musrembang (Musyawarah

Perencanaan Pembangunan) dan Rembuk Warga. Namun, pemanfaatan forum publik yang sudah ada ini tampak tidak terlalu maksimal dalam pemenuhan kebutuhan warga masyarakat. Temuan di empat wilayah memperlihatkan bahwa organisasi masyarakat sipil tidak memanfaatkan beberapa ruang aspirasi tersebut. Hal ini dikarenakan pertarungan yang terjadi pada level ini sangat rumit. Berbagai aspirasi tersebut harus bertarung di antara sesama kelurahan dan kecamatan. Selain itu, pemenang dari forum tersebut biasanya beberapa kelompok yang memiliki kaitan langsung dengan penguasa setempat. Selain kelompok pencari rente yang bermain di dalam forum ini, kelompok preman yang kerap melakukan intimidasi juga mendominasi.

Seperti yang sudah disinggung pada bagian sebelumnya, forum yang dibuat anggota legislatif pada masa reses tidak dapat mencakup semua kalangan. Anggota legislatif yang berasal dari kalangan masyarakat sipil ataupun yang bukan tidak menggunakan forum masyarakat sipil yang telah ada untuk menyerap aspirasi publik. Hal ini membuat informasi tidak terdistribusi dengan baik sehingga agenda advokasi partisipasi publik yang hendak didorong oleh BPD tidak berjalan dengan maksimal. Dalam kasus NTT, kandidat yang terpilih lebih memilih mengadakan forum partisipasi publik tersendiri. Kalaupun menggunakan organisasi, mereka lebih menggunakan organisasi terdekat atau organisasi

di mana mereka pernah bekerja agar tidak ada kepentingan politik lain yang memboncengi kegiatan yang mereka adakan.

Pengalaman lain juga memperlihatkan bahwa tidak adanya hubungan yang dekat antara para pemenang pemilu dengan anggota BPD membuat partisipasi publik sulit untuk digalang. Forum yang tidak melibatkan *stakeholders* dianggap tidak memberikan manfaat langsung terhadap perbaikan representasi politik. Seperti halnya kasus OKI dan Serang, advokasi kebijakan yang dilakukan oleh BPD di dua daerah ini fokus pada pendidikan politik meski hal itu tidak memberikan sebuah dampak langsung kepada para pengambil keputusan. Menjalinkan hubungan dengan penguasa merupakan hal yang tidak mudah karena jaringan jawara dan kekuatan preman lokal yang terus memantau berbagai aktivitas warga setempat. Akibatnya, partisipasi publik akan dianggap sebagai ancaman oleh penguasa lokal, dan advokasi kebijakan hanya dianggap sekedar diskusi semata.

Selain itu, elit politik juga memiliki hubungan yang begitu dekat dengan para penguasa lokal. Hal ini banyak diperlihatkan oleh beberapa studi sebelumnya, yaitu arena politik lokal hanya dihuni oleh partisipasi publik yang sudah dikondisikan (bdk., Alamsyah, 2010; Hadiz, 2008). Kasus OKI dan Banten juga memperlihatkan bahwa partisipasi publik yang ada merupakan wujud ketundukan mereka pada kekuatan dominan.

Selain menggunakan intimidasi fisik, kekuatan informal ataupun formal mempermudah berbagai akses kepada warga. Hal ini dapat dilihat dari para kepala desa yang menyalurkan tenaga kerja ke berbagai pabrik yang diamankan oleh kelompok centeng. Walaupun harus membayar banyak, para pengangguran berpendidikan rendah tersebut sangat berhutang budi terhadap akses yang diberikan oleh para elit lokalnya.

Selain tidak memiliki kebebasan politik, warga setempat dikondisikan untuk memiliki ketergantungan yang besar terhadap para elit tersebut. Hal ini membuat warga masyarakat menganggap bahwa partisipasi publik tidak perlu diwujudkan. Tidak menyetujui argumentasi penguasa akan membahayakan diri mereka seperti kehilangan nyawa dan pekerjaan. Ketergantungan ini yang tidak dapat diberikan oleh organisasi masyarakat sipil karena tidak ada dari mereka yang duduk di kursi kekuasaan. Seperti dapat dilihat di Serang pada pemilu yang lalu, gerakan “buruh pilih buruh” tidak dapat mengantarkan para aktivis buruh untuk duduk di kursi legislatif. Keadaan seperti ini akan terus membayangi kelompok masyarakat sipil di Serang yang didominasi oleh kelompok buruh

Partisipasi perempuan yang minim juga menjadi isu utama di dalam diskusi ini. Sebagaimana yang sudah disinggung dalam bagian sebelumnya, partisipasi perempuan di OKI tidak dapat ditumbuhkan. Hal ini akan melanggengkan kesenjangan antara perempuan

dengan laki-laki di dalam berbagai sektor publik. Persoalan lingkungan yang dibawa SHI tidak berhasil menarik minat perempuan untuk bergabung karena isu perempuan tidak menjadi tema utama dalam diskusi mengenai advokasi lingkungan dan sumber daya alam. Sebaliknya, Serang yang wilayahnya dikuasai oleh oligarki mampu menumbuhkan organisasi perempuan. Organisasi itu secara aktif mengadvokasi isu publik terutama yang berkaitan dengan kesehatan. Karena terjebak dengan isu-isu yang bersifat sektoral, para buruh di Kabupaten Serang tidak menganggap penting isu yang dibawa oleh LKKM (Lembaga Kesehatan Keluarga Miskin) yang merupakan sayap organisasi perempuan dari BPD Serang. Padahal, isu kesehatan merupakan sebuah isu publik yang dapat merangkul semua kelompok kepentingan.

Dominasi kelas menengah terdidik tidak hanya melahirkan pertarungan kepentingan politik, namun juga menghadirkan partisipasi publik yang sangat cair, tersebar, dan sporadis. Antusiasme warga masyarakat dapat dikatakan sangat besar untuk berpolitik di NTT. Menempuh jarak puluhan kilometer untuk berdiskusi bersama di Kota Kupang adalah hal yang biasa dilakukan oleh beberapa warga desa di NTT. Mereka berbondong memarkir sepeda motor di hotel di mana sebuah diskusi dilakukan. Namun, gerakan semacam ini tidak dilakukan secara bersama oleh gerakan masyarakat sipil. Hal ini lebih kepada agenda

masing-masing organisasi yang menjalankan programnya. Padahal, melaksanakan agenda masyarakat sipil secara bersama dengan organisasi lainnya sesungguhnya jauh lebih berat dari pada berdiskusi dengan ratusan orang kelompok akar rumput.

Mendatangkan ratusan orang tanpa uang transportasi dan bayaran apapun sudah biasa dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil di NTT karena mereka sudah bekerja di basis masing-masing selama puluhan tahun. Hubungan kekeluargaan dengan warga masyarakat di basis organisasi secara turun-temurun membuat advokasi terhadap partisipasi publik lebih mudah dilakukan. Selain itu, komunikasi di level elit juga terus dijaga oleh kekuatan masyarakat sipil sehingga dampak perubahan dari partisipasi publik yang mereka galang sering kali dirasakan warga NTT walaupun dampaknya sering tidak signifikan.

Para aktor yang tergabung dalam BPD sudah mampu menguasai media massa lokal. Mereka menjadi aktor yang dominan dalam memberi edukasi di kolom opini berbagai media cetak. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari latar belakang mereka yang kebanyakan berasal dari kelompok kelas menengah. Bahkan, sebagian dari mereka sudah menempuh pendidikan pascasarjana di berbagai universitas ternama. Selain itu, cukup banyak aktor masyarakat sipil NTT yang memulai karir profesionalnya di dunia jurnalisme. Media

massa masih menjadikan mereka sebagai acuan utama untuk menanggapi berbagai macam isu pemerintahan. Di satu sisi, strategi media ini membantu mereka untuk mewacanakan pelbagai isu publik, namun di sisi yang lain kontestasi di antara para aktor prodem juga semakin besar.

Selain itu, BPD yang memang berasal dari gerakan massa yang terorganisir tidak mengalami kesulitan yang begitu berarti dalam menumbuhkan partisipasi publik. Sebelum dibentuknya BPD di Batang, gerakan petani yang digawangi oleh Handoko Wibowo sudah tersebar ke seluruh Indonesia. Ada puluhan artikel di dunia maya yang menjelaskan sepak terjang Handoko Wibowo bersama dengan kelompok petani di berbagai daerah di Pulau Jawa. Dedikasinya terhadap gerakan petani dalam era demokratisasi ini membuatnya menjadi sangat dikenal, bahkan dilamar untuk menjadi bagian dari divisi kaderisasi DPP Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan. Kesempatan ini tentunya dipandang sebagai kesempatan yang harus diambil untuk memperluas gerakan petani yang ia dampingi.

BPD membuat Handoko Wibowo begitu sungguh-sungguh memikirkan strategi *go politics* karena melalui ini gerakan petani mendapat tempat yang lebih diperhitungkan di dalam proses pengambilan kebijakan. Demonstrasi dengan jumlah anggota ribuan orang sudah mulai ditinggalkannya. Advokasi melalui lobi politik dan forum warga setempat dijadikan strategi utama

oleh Handoko saat ini. Omah Tani Batang selalu mengadakan pendidikan politik rutin yang tidak hanya melibatkan petani tetapi juga berbagai kelompok masyarakat sipil di luar Batang. Hal ini membuat jaringan dan pengetahuan petani menjadi semakin berkembang. Pada pemilu tahun 2009, para petani yang sudah memiliki sedikit pengetahuan politik ingin terjun sebagai calon anggota legislatif. Namun, Omah Tani tidak memberikan persetujuan karena mereka dinilai belum siap. Hal ini disebabkan oleh cepatnya interaksi dan gagasan mengenai isu politik di Omah Tani. Gagasan politik yang begitu berkembang cepat membuat peluang kemunculan para aktor prodem dari bawah menjadi lebih cepat. Sebaliknya, Handoko Wibowo dan Omah Tani merasa bahwa para kandidat belum siap untuk menghadapi tidak hanya pertarungan di dalam pilkada tetapi juga proses legislasi dan penganggaran yang melibatkan DPRD. Belakangan, interaksi dengan kelompok buruh juga terjadi secara intensif. Omah Tani sudah mengadakan lebih dari 50 pelatihan untuk buruh sepanjang tahun 2014. Hal ini memperlihatkan bahwa kekuatan mengorganisir gerakan sosial sudah menjadi isu utama di Omah Tani. Bahkan, pasca-perpecahan dukungan politik organisasi buruh pada momen pemilihan presiden yang lalu memunculkan nama Omah Tani dan Handoko sebagai kelompok yang harus dijauhi oleh para buruh. Omah Tani dianggap sebagai orang yang

akan memperkeruh suasana karena pengaruhnya dalam gerakan buruh sudah sangat meluas. Handoko tidak hanya terlibat dalam pelatihan petani tetapi dia juga menjadi sosok yang sering diundang oleh serikat buruh dari berbagai pabrik untuk berceramah. Bahkan, Handoko mampu untuk membangun komunikasi dengan pihak perusahaan di mana dia berceramah. Pengorganisasian petani yang tadinya diwadahi untuk menyelesaikan persoalan konflik agraria (terutama pasca-*reclaiming* tahun 1998) berubah menjadi sebuah gerakan publik yang ideologis. Beranjak dari isu legal dan sektoral semata, gerakan petani bergerak menuju isu publik yang lebih luas yang tidak hanya melibatkan kelompok petani.

Dari kemenangan mengusung bupati, terlibat dalam gerakan buruh, dan mampu mendukung beberapa organisasi lokal untuk menjadi lebih strategis; membuat Omah Tani semakin terlibat dalam perbaikan partisipasi publik. Walaupun pada pemilu legislatif yang lalu mereka gagal total, Omah Tani tetap memiliki infrastruktur untuk mendorong perbaikan partisipasi publik. Namun, kekuasaan politik yang sudah mereka menangkan belum mampu untuk merespon partisipasi tersebut sehingga kepercayaan publik terhadap efektivitas gerakan politik menjadi semakin berkurang. Akibatnya, transaksi politik non-programatik semakin dinikmati oleh anggota Omah Tani di akar rumput. Hal ini membuat

Handoko sangat kecewa karena pendidikan politik yang sudah berkali-kali dilakukan tampak menjadi tidak berarti. Hal itu membuat Omah Tani melakukan evaluasi serius pasca-kekalahan di dalam pemilu legislatif yang lalu.

Omah Tani sepertinya sadar betul dengan turunnya kepercayaan publik terhadap bupati akan berdampak pada berkurangnya kepercayaan warga Batang terhadap metode *go politics*. Hal itu membuat Omah Tani lebih gencar melakukan negosiasi dan protes halus kepada pemerintahan ketika berhadapan baik dengan basis massanya maupun dengan pemerintah. Untuk mengantisipasi kepercayaan publik yang semakin menurun, Handoko bersama Omah Tani merumuskan sebuah gagasan, yaitu *go economy*. Setelah mereka berhasil memenangkan pertarungan politik, perbaikan perekonomian masyarakat menjadi sasaran pertama yang harus dipenuhi oleh kepala daerah yang mereka usung. Mereka berusaha untuk tidak terlalu banyak berbicara mengenai ideologi yang abstrak.

Sebagai konsekuensi dari strategi tersebut, Omah Tani berhasil mendapatkan bantuan alat produksi yang kepemilikannya secara bersama. Program pembangunan ekonomi lainnya sedang diinisiasi oleh para aktor yang terlibat di dalam Omah Tani agar partisipasi publik tidak lenyap begitu saja. Pemilu legislatif tahun 2014 menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi Omah Tani. Mereka yang sudah merasa sangat solid sebagai

organisasi rakyat ternyata dapat dikalahkan oleh gerakan masif politik uang yang begitu cepat perkembangannya.

Sosok Handoko Wibowo begitu sulit dipisahkan dari Omah Tani sebagai institusi. Selain rumahnya dijadikan sebagai sekretariat, kedermawanannya untuk membantu berkembangnya gerakan petani juga tidak kalah penting. Hal ini menjadikan Handoko Wibowo sebagai sosok yang paling dihargai di Omah Tani. Keputusan bersama di Omah Tani tidak lepas dari persetujuannya. Ditambah lagi, ekspos media dan frekuensi kemunculannya di ruang publik membuat sosok Handoko Wibowo menjadi begitu dominan dalam partisipasi publik di Batang. Jika seseorang berkunjung ke Batang, maka nama Handoko sudah dapat didengar dari berbagai kalangan meski berjarak puluhan kilometer dari rumahnya. Kedekatan dengan elit politik, kelompok masyarakat sipil, dan pengusaha untuk memengaruhi kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan isu petani juga membuatnya semakin berpengaruh dalam mendorong partisipasi publik.

Di tengah kondisi tersebut, Handoko begitu menyadari pentingnya melakukan kaderisasi. Saat ini, dia sudah meminta beberapa anggota Omah Tani yang berpendidikan rendah untuk melanjutkan pendidikan atau mengambil ujian paket C. Paling tidak, para aktor baru tersebut masih bisa membantu kepentingan warga Batang dengan cara merebut otoritas politik walaupun

bukan otoritas hukum seperti yang dimilikinya sebagai seorang advokat.

Isu ini juga menjadi masalah yang tidak kalah penting bagi BPD lainnya. Pentingnya kaderisasi belum menjadi isu utama dalam gerakan sipil. Hal ini dapat dilihat dari dominasi anggota Omah Tani yang rata-rata berusia di atas 40 tahun. Selain itu, BPD Serang juga tidak banyak memberi kesempatan bagi kelompok anak muda. Hanya NTT dan OKI yang secara serius memikirkan kaderisasi. BPD Kupang sepertinya tidak pernah kehabisan kaderisasi karena punggawa utamanya adalah kelas menengah terdidik. SHI juga sangat sadar dengan persoalan ini. Oleh karena itu, mereka melibatkan sayap mahasiswa untuk dilibatkan dalam berbagai pendampingan warga setempat.

BAB 3

Instrumen Demokrasi

Deliberative

Berdasarkan beberapa pembahasan sebelumnya, diskusi ini akan difokuskan kepada beberapa tema pokok yang berkaitan dengan relevansi dari konsep BPD sebagai sarana perbaikan partisipasi publik dan representasi politik. *Pertama*, kemampuan BPD untuk menjadi wahana partisipasi publik yang terbuka dan setara untuk mencapai sebuah konsensus. *Kedua*, pemanfaatan jaringan BPD dalam menjembatani isu publik sebagai agenda politik yang menjadi prioritas. *Ketiga*, tantangan dan peluang BPD dalam menghadapi konteks sosial politik yang sudah begitu berubah. (Mundayat dan Priyono, 2007).

BPD merupakan sebuah konsep yang diinisiasi oleh Demos untuk mengatasi persoalan representasi politik dengan cara mempertemukan berbagai agenda masyarakat sipil dan kekuatan politik di dalam negara. Hal ini memang sudah beberapa kali dibahas di dalam laporan penelitian ini. Namun, persoalannya ialah sejauh mana konsep BPD dapat bekerja dalam melakukan perbaikan, dan perbaikan seperti apa yang

ditargetkan oleh kekuatan sipil ini. Dalam ulasan sebelumnya, perbaikan yang sudah tercapai melalui konsep ini tentunya tidak dapat dipandang sebelah mata. Namun, dengan kerangka konsep BPD yang terkesan ambisius dan rasional justru membuat capaian tersebut menghadapi beberapa kendala.

Selain itu, pelembagaan partisipasi publik juga menjadi tujuan penting yang hendak dicapai oleh BPD. Isu ini menjadi begitu vital karena perbaikan representasi membutuhkan partisipasi publik yang dikelola secara baik. Keberadaan BPD juga ditujukan untuk merespon keadaan partai politik yang eksklusif. Untuk menindaklanjuti aspirasi dan konsensus politik warga negara, wahana yang terbuka seperti BPD sangat dibutuhkan. Warga negara tidak hanya bersepakat menghukum seorang pejabat publik di dalam pemilu tetapi juga melibatkan diri dalam upaya pemenuhan kebutuhan publik. Oleh karena itu, konsep BPD bukan ditujukan hanya untuk menjadi kelompok pengawas (Beetham, 1986) atau kekuatan jalanan (Tilly, 2006). Lebih daripada itu, BPD adalah pengelolaan partisipasi publik menuju konsensus politik.

3.1 BPD sebagai Wahana Partisipasi Inklusif

Sebuah ruang publik harus terbuka untuk dimasuki oleh mereka yang ingin terlibat dalam sebuah kesepakatan. Sebagai sebuah

ruang publik, BPD harus memenuhi syarat keterbukaan tersebut. Keterlibatan berbagai unsur yang dikonseptualisasikan dalam skema BPD merupakan salah satu bentuk keterbukaan tersebut. Selain itu, tesis utama lain yang mendasari pembentukan BPD adalah ketidakpercayaan publik terhadap partai politik yang kurang aspiratif. Dalam konteks kekinian, publik tidak hanya kehilangan kepercayaan kepada partai politik tetapi partai politik memang tidak bekerja karena kekuasaan kaum oligarki yang seakan tidak terbatas di dalam tubuh partai. Akibatnya, tidak ada lagi ruang yang cukup leluasa untuk melakukan perbaikan politik di dalam tubuh partai. Organ ekstrapartai ini diharapkan mampu untuk menyambungkan jembatan yang terputus tersebut di mana kekuatan aktor prodem di dalam partai politik dapat didukung oleh jaringan partisipasi ekstraparlementer ini guna mencapai konsensus bersama.

Tabel 1. Partisipasi Politik Warga

No	Daerah	Partisipasi	Horizontal Deliberation		Vertical Deliberation	
			BPD	Elit	BPD	Elit
1	OKI	-	-	-	-	-
2	Serang	-	X	-	X	<input checked="" type="checkbox"/>
3	NTT	<input checked="" type="checkbox"/>	-	X		<input checked="" type="checkbox"/>
4	Batang	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Sumber: Temuan Lapangan

Berdasarkan temuan dari empat wilayah, tabel di atas memperlihatkan bahwa partisipasi politik warga terbagi ke dalam dua kategori, yaitu partisipasi besar dan kecil. Hal ini dibagi berdasarkan keaktifan warga setempat secara permanen dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan isu politik terutama yang berkaitan dengan pengambilan keputusan publik melalui BPD. Partisipasi publik yang pasif ditunjukkan oleh daerah Serang dan OKI. Menurut pengakuan mitra lokal, setiap kegiatan yang berkaitan dengan isu politik selalu sepi pengunjung. Hal ini juga dialami sendiri oleh SHI sebagai BPD di wilayah OKI di mana para peserta dalam program pendidikan jangka panjang mereka semakin hari semakin sepi. Walaupun mereka memiliki struktur hingga ke tingkat kecamatan, strategi ini tampak tidak terlalu efektif untuk mendorong keterlibatan publik. Hal ini disebabkan oleh pendekatan mereka yang terlalu kasuistik seperti sebatas pendampingan masalah lingkungan dan agraria. Warga setempat yang ikut terlibat dalam kegiatan BPD ini juga terbatas pada kasus tertentu saja. Efek dari partisipasi tersebut juga tidak terlalu dirasakan oleh warga setempat karena sering kali tidak mendapatkan respon dari pejabat publik. Kebanyakan pendampingan yang mereka lakukan sebatas pada proses edukasi saja.

Selain itu, partisipasi yang begitu pasif juga terjadi dalam kasus Serang, namun permasalahan yang dihadapi sangat berbeda dengan apa

yang dihadapi oleh OKI. Walaupun BPD sudah mampu memengaruhi Perda Ketenagakerjaan (meski beberapa isu strategis belum sepenuhnya terakomodir), partisipasi yang minim terus terjadi pada warga Serang. BPD Serang mengalami permasalahan yang melebihi persoalan internal dan strategi semata. Persoalan struktural yang bersifat eksternal menjadi halangan utama. Kekuatan oligarki memiliki pengaruh yang begitu kuat hingga ke tingkat akar rumput. *Local strongmen* menggunakan kekuasaannya untuk memberikan akses ekonomi kepada warga setempat seperti bekerja di berbagai pabrik dengan relasi yang sangat patron-klien di mana *local strongmen* juga memiliki akses terhadap sumber pemusatan kapital lainnya (seperti negara dan industri). Beberapa intimidasi juga sering dialami oleh warga setempat ketika mereka ingin mengadakan kegiatan bersama. Hal tersebut membuat keikutsertaan warga setempat di dalam pendidikan politik menjadi begitu minim.

Berbeda dengan dua daerah di atas, partisipasi di dalam berbagai aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik sangat besar di NTT. Warga NTT sangat aktif di dalam pelbagai pembicaraan yang menyangkut proses politik terutama mengenai hal yang berkaitan dengan hak mereka atau isu dari organisasi yang mendampingi mereka. Keterikatan antara pendamping dengan yang didampingi sangat kuat di NTT. Hampir semua organisasi masyarakat sipil di NTT

memiliki basis massa yang mengakar. Hal ini dapat dilihat ketika Vinsen Bureni (Koordinator BPD NTT dan Direktur Bengkel Appek) ikut di dalam Pilkada Kabupaten Kupang di mana dia berhasil mendapatkan suara sekitar 23%. Kepercayaan terhadap organisasi pendamping masih sangat besar karena warga NTT mendapatkan banyak perbaikan kehidupan secara konkret, dan memiliki akses langsung kepada para pejabat publik.

Serupa dengan NTT, warga Batang memiliki partisipasi yang juga sangat besar terutama untuk persoalan agraria. Bahkan, banyak dari mereka yang begitu paham dengan proses hukum agraria. Melalui kontribusi Handoko Wibowo dan Omah Tani, isu agraria yang tadinya hanya sebuah isu hukum dapat ditarik menjadi persoalan politis sehingga warga Batang menjadi lebih sensitif terhadap peta kekuasaan sehingga banyak penguasa melirik isu tersebut. Metode ini juga menjadi sarana informasi dan pendidikan bagi para petani di Kabupaten Batang terutama di beberapa desa yang menjadi titik konflik. Berbeda dengan apa yang terjadi di daerah lain misalnya BPD OKI yang hanya menjadikan kekuatan BPD sebagai penggerak isu pendidikan politik semata. Di OKI, tidak ada pelibatan warga setempat secara mendalam terhadap sebuah produk keputusan politik.

Proses *deliberative* di antara para aktor dan organisasi prodem sangat dibutuhkan BPD untuk membuat sebuah konsensus yang berkaitan

langsung dengan persoalan publik yang lebih umum. *Deliberation* tersebut belum sepenuhnya terjadi di Serang, NTT, dan OKI. Konsensus yang umum di antara berbagai kelompok basis massa masih belum dapat dicapai karena minimnya forum yang dapat mempertemukan semua pihak yang terkait, dan beberapa kelompok tersebut sering terjebak di dalam kebutuhan yang bersifat sektoral dan jangka pendek. Dalam kasus Serang, kesepakatan yang mempersatukan semua kepentingan tidak dapat dicapai dalam perdebatan mengenai BPJS. Setiap kelompok memiliki caranya masing-masing dalam memaknai isu ini. Platform yang bersifat umum pun tidak mampu untuk menengahi persoalan ini sehingga hanya pendapat para elit dalam gerakan tersebut yang menjadi acuan. Selain itu, kepentingan parsial juga begitu mendominasi seperti tidak mau membayar iuran BPJS karena hal itu mengurangi pendapatan buruh dan petani. Di sisi lain, beberapa kelompok yang bersedia membayar iuran BPJS mengatakan bahwa ketidaktersediaan jaminan kesehatan di perusahaan membuat mereka berpikir bahwa program ini sangat penting. Perdebatan tersebut terus berlangsung sehingga mengakibatkan BPD tidak lagi aktif berkegiatan.

Loyalitas kelompok buruh begitu tinggi kepada para elit yang memperjuangkan kepentingan mereka. Bahkan, hal ini membuat keberadaan kelompok petani yang merupakan pekerjaan mayoritas warga Kabupaten Serang

tidak terakomodir di dalam BPD. Kesepakatan yang terjadi di antara para elit buruh menjadi acuan utama dalam interpretasi mengenai batas kepentingan publik. Ditambah lagi, distribusi pengetahuan dan informasi di tingkat akar rumput tidak terjadi dengan baik. Warga Serang hanya menjadi juru bicara bagi kalangan elit gerakan.

Kasus NTT dapat dijadikan sebagai salah satu contoh di mana perebutan sumber daya yang begitu kuat pada tingkat elit membuat warga NTT tidak dapat terlibat dalam konsensus antar-gerakan. Sumber daya material dan mobilisasi ini menjadikan elit gerakan sosial dapat melompat dari satu kepentingan menuju kepentingan lainnya. Partisipasi warga NTT yang begitu besar menjadi sumber daya yang mereka akumulasi secara terus-menerus. Dalam konteks ini, praktik perumusan kesepakatan yang terjadi di dalam BPD masih pada taraf partisipasi yang mengikuti target yang ditetapkan oleh para pendamping. Warga NTT belum terlibat dalam merancang konsensus bersama yang akan diolah menjadi sebuah wacana publik. Tingkat keberhasilan sebuah program masih ditentukan oleh berapa jumlah warga NTT yang terlibat di dalam suatu isu, bukan seberapa inklusif sebuah proses pembuatan konsensus yang dilakukan oleh BPD.

Dalam kasus Batang, proses *deliberative* yang terjadi di antara elit BPD mampu menggiring konsolidasi di level akar rumput. Dengan ketokohnya, Handoko Wibowo mampu

membangun kesepakatan di antara para elit khususnya dari kalangan gerakan sosial. Argumentasi yang diajukan oleh Handoko dapat diterima oleh berbagai kalangan terutama mengenai isu pertanahan yang dekat dengan latar belakangnya sebagai advokat. Kesepakatan dengan Handoko Wibowo dipandang sebagai kesepakatan dengan pihak yang lebih luas terutama bagi para *stakeholders* yang ingin berurusan dengan petani Kabupaten Batang. Akibatnya, akses informasi yang dimiliki oleh Handoko menjadi begitu luas mulai dari isu lokal hingga nasional. Hal ini menjadikannya sebagai sumber yang paling diakui oleh warga Batang terutama mengenai isu politik.

Ulasan di atas memperlihatkan bahwa BPD menemui kendala dalam membangun wacana publik yang lebih mengakomodir kepentingan umum. Hal ini krusial mengingat pentingnya pembangunan wacana publik yang digawangi oleh aktor gerakan sosial di dalam praktik demokrasi *deliberative* (bdk., Della Porta, 2005; Jensen, 2008). Pemahaman mengenai pentingnya membangun diskursus publik tidak terdapat pada kelompok BPD yang berorientasi pada kepentingan sektoral atau BPD yang memiliki orientasi pada kepentingan personal. Di sisi lain, sangat berat untuk membuat diskursus yang sektoral menjadi dipahami oleh publik yang lebih luas. Dalam kasus Batang dan NTT, warga setempat menjadi begitu tergantung kepada wacana yang dihadirkan oleh

para pendampingnya. Khusus untuk kasus NTT, para elit pun tidak dapat membangun sebuah wacana bersama. Hal itu berbeda dengan Batang di mana beberapa kesepakatan di tingkat elit lebih mudah dicapai melalui metode yang persuasif.

Sementara itu, kasus Serang memperlihatkan bahwa produksi wacana dilakukan melalui kesepakatan antar-elit semata yang di dalam prosesnya membuat produk yang dihasilkan bersifat sektoral atau parsial. Hal ini membuat perpecahan di tingkat basis massa sulit untuk dipecahkan karena mengikuti patron tertentu. Di sisi lain, kasus OKI memperlihatkan bahwa BPD belum mampu membangun wacana publik yang meluas sekaligus tidak berusaha membuat konsensus apapun antara warga setempat yang mereka dampingi dengan pejabat publik mengenai sebuah kebijakan tertentu. Metode pendidikan politik konvensional yang diterapkan oleh BPD OKI tidak membuat warga setempat dapat memengaruhi wacana publik secara langsung.

Pada tingkat akar rumput, *deliberation* melalui tindakan komunikatif masih sulit dilakukan karena keterbatasan informasi. Hal ini menyebabkan argumentasi yang diyakini oleh kelompok basis massa masih sebatas apa yang diyakini oleh para elit mereka. Walaupun konsolidasi mereka untuk merespon isu-isu publik sudah sangat baik, hal itu sebatas mencerminkan kedekatannya dengan para aktor utama dalam BPD yang masih dapat mereka percayai. Hal ini

tentu didorong oleh fungsi dari kekuasaan dari para aktor prodem yang terlibat di dalam BPD yang bekerja secara efektif dalam penyelesaian persoalan konkret warga setempat. BPD Serang dan OKI tidak mampu menjalankan otoritas fungsi yang mereka miliki untuk mendapatkan kepercayaan dari publik. Adapun alasan lain dari keterlibatan warga setempat di dalam BPD kebanyakan didorong oleh kedekatan personal dengan para aktor BPD.

BPD tidak memiliki konsep yang baku dalam metode pengambilan keputusan. Temuan ini menyulitkan BPD untuk mengedepankan argumentasi dari berbagai pihak mengenai sebuah persoalan bersama. Kelompok elit terdidik terlihat begitu mendominasi kesepakatan di antara kelompok basis massa. Nampaknya, basis massa tersebut bekerja sebagai kekuatan penekan yang dikendalikan oleh para aktor prodem yang mendominasi secara berlebihan di dalam kelompok tersebut. Bukan hanya masalah legitimasi yang dikandung oleh para aktor prodem tetapi juga distribusi informasi yang tidak berjalan baik. Informasi yang dimiliki oleh warga setempat hanya sebatas apa yang hendak didorong oleh para elit di dalam gerakan sosial. Hal ini membuat proses pengembangan wacana di akar rumput tidak bekerja dengan baik dan mengalami stagnasi.

Seperti yang sudah disinggung dalam bagian sebelumnya, persoalan legitimasi dan

otoritas merupakan persoalan tersendiri di dalam demokrasi. Ketika seseorang dikatakan otoritatif, maka otoritas itu sudah bertentangan dengan nilai kesetaraan khususnya ketika pihak tertentu membangun otoritas tersendiri terhadap warga masyarakat lainnya sehingga proses komunikasi yang setara dan terbuka tidak dapat diwujudkan (Warren, 1996). Hal ini adalah salah satu persoalan yang hendak diselesaikan oleh demokrasi *deliberative*. Walaupun metode dari gerakan BPD sudah mengarah kepada perbaikan representasi politik, temuan di atas memperlihatkan bahwa belum ada usaha untuk mengembangkan figur yang otoritatif. Ketika BPD mampu melahirkan sebuah wacana publik, kepentingan elit gerakan akan senantiasa mendominasi. Bahkan, partisipasi yang begitu besar dari gerakan basis massa yang ada di dalam BPD sekalipun belum hadir sebagai *authoritative power* karena dominasi aktor gerakan sosial yang memiliki berbagai kapital.

Warga masyarakat belum memiliki kesempatan dan otoritas yang berimbang dibanding para pendampingnya. Dalam demokrasi *deliberative*, otoritas warga masyarakat merupakan hal yang paling penting dalam rangka membangun sebuah relasi baru yang mampu mendelegitimasi kekuasaan yang dominan (Warren, 1995). Hal ini tampak dalam kasus Batang di mana warga setempat belum mampu mengubah relasi dengan bupati yang sudah mereka menangkan bersama.

Handoko Wibowo yang lebih menekankan metode yang persuasif belum sepenuhnya berhasil mendorong perbaikan representasi. Warga Batang pun tidak dapat memberikan kontrol alternatif terhadap kinerja pemimpin politik yang terpilih. Hal ini terlihat dari ketiadaan model alternatif untuk melakukan kontrol dari kelompok basis massa yang kecewa terhadap kinerja kepala daerah yang telah mereka usung.

Tabel 2. Otoritas Suara Publik

No	Daerah	Otoritas Fungsi	Otoritas Suara	Otoritas Berbicara
1	Serang	X	X	X
2	NTT	√	√	√
3	Batang	√	√	√
4	OKI	X	X	√

Lepas dari belum berhasilnya pembangunan suara publik yang sepenuhnya otoritatif, ada beberapa otoritas yang mampu dihadirkan oleh berbagai aktivitas BPD di empat wilayah terutama yang berkaitan dengan otoritas untuk *deliberation*. Usaha menuju otoritas tersebut tidak hanya ditentukan oleh kemampuan dari BPD di empat wilayah tetapi juga berkaitan dengan halangan struktural yang mereka hadapi. Persoalan struktural dari masing-masing wilayah tidak sama walaupun masing-masing

wilayah memiliki komposisi aktor yang relatif sama. Di setiap wilayah, jalan yang ditempuh untuk menuju sebuah perbaikan representasi politik relatif sama. Namun, kekuatan dominasi yang hendak mereka atasi sangatlah berbeda-beda. Sebagai contoh, persoalan struktural yang dihadapi oleh BPD Serang tidak dapat disamakan dengan daerah lain karena kekuatan oligarki yang mereka hadapi terkenal lebih kuat dari daerah lainnya di Indonesia.

BPD Serang dan BPD OKI tidak menjalankan otoritas fungsinya secara penuh seperti halnya sudah dijelaskan dalam bagian sebelumnya. Namun, persoalan struktural yang dihadapi tentunya tidak sama di antara kedua daerah ini. BPD Serang sulit menjalankan fungsinya karena kalangan elit lokal yang memang tidak komunikatif. Jaringan kekuatan elit lokal yang sudah terbangun ratusan tahun tentunya bukan hal yang mudah untuk diatasi oleh kekuatan BPD. Di sisi lain, BPD OKI tidak menjalankan otoritas fungsi ini karena metode apolitis yang mereka gunakan. Kegiatan advokasi yang sangat kasuistik membuat aktivitas mereka tidak selalu dapat dirasakan secara langsung manfaatnya oleh seluruh warga OKI. Selain itu, kegiatan yang didominasi oleh kekuatan sektor tertentu (OKI didominasi oleh isu lingkungan dan Serang didominasi isu buruh) juga merupakan hambatan utama bagi fungsi dari BPD.

Selain itu, dua daerah ini memiliki perbedaan utama. Di satu sisi, BPD OKI melalui metode

pendidikan politiknya mampu mendorong otoritas berbicara yang percaya bahwa tindak bicara merupakan metode yang lebih otoritatif untuk mencapai tujuan bersama ketimbang kekerasan, perang dan perkelahian. Warga OKI terlibat di dalam berbagai diskusi yang diadakan oleh SHI dalam meningkatkan kapasitas politik walaupun masih sangat minim melibatkan kalangan marginal seperti kelompok perempuan. Di sisi lain, BPD Serang belum mampu memunculkan otoritas bersuara mengingat intimidasi dan kekerasan yang kerap diterima kelompok warga OKI yang terlibat dalam aktivitas gerakan sosial. Hal ini tampak begitu mengkhawatirkan mengingat demokrasi telah berjalan lebih dari 16 tahun di Indonesia. Halangan struktural ini begitu berat untuk diterobos oleh kekuatan masyarakat sipil di Serang dan Provinsi Banten pada umumnya. BPD belum memiliki otoritas untuk berbagi masa depan di provinsi ini karena kekuatan orang kuat lokal masih sangat mendominasi memori kolektif warga. Namun, hal ini juga merupakan peluang bagi tumbuhnya BPD sebagai kekuatan alternatif.

BPD Serang dan BPD NTT merupakan kekuatan yang tumbuh begitu subur karena banyaknya kelompok terdidik dan dukungan basis massa yang begitu besar. Otoritas suara sudah berjalan sama baiknya di dua daerah ini. Banyak kelompok marginal yang mendapatkan panggung politik di dua daerah ini. BPD Batang berhasil mendorong kelompok janda yang

kerap dimarginalkan menjadi memiliki daya tawar politik tersendiri. Sementara itu, BPD NTT berhasil menghadirkan suara desa yang tidak terbangun dari kawasan timur Indonesia. Walaupun didominasi oleh para elit yang terus bertikai terutama menjelang momen *electoral*, BPD NTT dapat menjalankan tugas utama untuk menyebarkan isu gerakan masyarakat sipil kepada warga setempat. Sementara, BPD Batang yang masih dipimpin oleh Handoko Wibowo membuat konsolidasi berjalan lebih mudah.

3.2 BPD dan Persoalan Produksi Wacana Publik

Berkaca kepada pemilu legislatif yang lalu, politik uang yang begitu mewabah dapat dijadikan bahan argumentasi oleh banyak pengamat mengenai irasionalitas masyarakat Indonesia. Hal ini akan mempersulit peningkatan daya tawar warga masyarakat secara luas setelah pemilu. Kondisi tersebut terjadi ketika warga masyarakat tidak terlalu memahami manfaat dari memiliki para legislator yang baik. Ketimpangan sosial yang disebabkan oleh berbagai kebijakan politik membuat sisi pragmatis politik jauh lebih mudah untuk dinikmati. Setelah pemilu, para aktor prodem yang telah bertahun-tahun mendampingi warga masyarakat berguguran satu per satu. Politik uang sering kali dianggap sebagai sebab dari kekalahan para aktor politik yang tidak memiliki modal kuat. Pemilu terus mereproduksi penguasa yang berjarak, dan berorientasi pada transaksi jangka pendek setelah terpilih.

Selain konsolidasi *deliberative* di tingkat akar rumput, BPD juga dirancang untuk menjadi penghubung dalam *vertical deliberation* antara warga masyarakat dengan pejabat publik. Dengan segala prosedurnya, penguasa begitu berjarak dengan kekuatan masyarakat sipil. Selain itu, gerakan masyarakat sipil belum melibatkan sepenuhnya penguasa dalam gerakan yang mereka lakukan karena berbagai alasan, mulai dari alasan ideologis, musuh politik hingga persoalan pembagian sumber daya semata. Jarak yang begitu jauh antara penguasa dengan kelompok masyarakat sipil terlihat dalam kasus OKI dan Serang. Hal ini mengandung beberapa alasan utama.

Pertama, gerakan sosial memang tidak menjadikan pemegang kekuasaan sebagai salah satu aktor penting di dalam skema advokasi mereka. Hal ini terjadi dalam kasus OKI di mana warga setempat tidak dibukakan akses untuk mengagregasi kepentingan mereka terhadap para pengambil kebijakan. BPD OKI juga tidak mendukung para aktor prodem untuk bertarung di dalam pemilu. Hal ini memperluas jarak antara penguasa dengan kepentingan warga OKI. Akibatnya, tindakan komunikatif sulit digunakan karena memang tidak ada akses yang terbuka untuk membangun klaim argumentatif. Dengan demikian, para aktor negara cenderung menggunakan sumber daya yang dimilikinya sebagai langkah pelemahan publik setelah pemilu.

Hal ini membuat proses pendidikan politik yang mereka lakukan menjadi tidak terlalu relevan.

Kedua, banyak warga Kabupaten Serang sangat tergantung atas keputusan para elit (*local strongmen*) di mana aturan yang mereka tetapkan sudah merasuk ke dalam kehidupan sehari-hari. Kekuatan lokal tersebut memiliki akses sumber daya dan akses yang begitu besar kepada para pejabat publik dan warga setempat. Tindakan strategis lebih mendominasi kehidupan politik warga Serang sehingga pemahaman mengenai kekuasaan yang rasional tidak mengakar dalam BPD. Semua tindakan selalu diarahkan untuk mencapai tujuan dari beberapa figur utama, dan bukan sebuah kesepakatan umum. Kelompok buruh juga tidak dapat sepenuhnya lepas dari kepentingan tersebut.

Namun, BPD Serang memang mampu mendorong pengesahan peraturan daerah mengenai ketenagakerjaan. Walaupun tidak jelas bagian mana dari aturan tersebut yang merupakan kontribusi mereka, setelah perda itu disahkan berbagai tuntutan dari kelompok buruh menjadi berkurang. Padahal, isu utama (salah satunya penghapusan *outsourcing*) yang menjadi tuntutan mereka tidak terakomodir sama sekali dalam substansi perda tersebut. Keputusan ini tentunya tidak terjadi atas basis argumentasi politis yang kuat dan tindakan komunikatif antar-elit baik di tingkat negara ataupun gerakan masyarakat sipil.

Dalam konteks ini, pemerintah tentu tidak ingin memberatkan pelaku usaha. Di sisi lain, para

elit buruh dan buruh sendiri tidak mendapatkan keuntungan jangka panjang melalui pengesahan perda ini. Tidak ada yang sepenuhnya tahu seperti apa persisnya kesepakatan yang terjadi antara elit buruh dengan pemerintah sebelum perda tersebut disahkan. Namun, perda disahkan untuk menyenangkan hati kelompok buruh tanpa ada substansi dan kesepakatan yang saling menguntungkan. BPD dapat mengklaim hal tersebut sebagai sebuah keberhasilan, namun perbaikan representasinya masih belum tampak secara kongkret.

Berbeda dengan dua kasus di atas, jarak antara penguasa dengan BPD tidak begitu jauh di Batang dan NTT. Walaupun berjalan masing-masing, BPD NTT berhasil memengaruhi beberapa perda, dan menjadi mitra pemerintah untuk menjalankan berbagai kebijakan di masyarakat. Gerakan sosial begitu dekat dengan para aktor negara di NTT. Selain itu, kelompok pendamping juga memiliki akses yang mudah untuk bertemu dengan pejabat publik. Elit BPD NTT memiliki sumber daya yang memungkinkan mereka untuk mengakses kekuasaan dan berkomunikasi dengan penguasa.

Sumber daya tersebut terakumulasi akibat banyaknya basis massa yang mereka miliki atau seberapa besar kontribusi gagasan yang mereka berikan untuk menguatkan posisi elit politik tertentu. Hal ini membuat BPD NTT sulit untuk solid karena mereka mengakumulasi sumber daya di dalam kondisi perpecahan. Namun, hal tersebut juga penting untuk perbaikan representasi.

Sebagai contoh, Vinsen Bureni langsung membuka komunikasi ketika kalah dalam pemilu dengan cara memberi dukungan kepada pasangan yang memenangkan pemilu dengan cara turun ke basis massa kemudian mengajak para pemilih Bureni untuk mendukung pemerintahan daerah terpilih, dan memperkuat pengorganisasian warga Kupang sehingga mekanisme kontrol juga dapat dilakukan warga Kupang selain yang dilakukan secara tidak langsung melalui para anggota DPRD. Hal ini bertujuan agar mereka tidak kehilangan kontak di saat pemerintahan yang baru dimulai. Sementara itu, BPD Batang juga memiliki kemiripan dengan apa yang terjadi di BPD NTT. Mereka memiliki kedekatan dengan kekuatan elit karena jumlah mereka yang sangat besar, terkoordinir, dan Handoko Wibowo yang memiliki jangkauan hingga ke politik nasional. Misalnya, Megawati Soekarnoputri pernah meminta Handoko untuk menjadi anggota divisi kaderisasi dan pendidikan DPP PDI-Perjuangan. Selain itu, BPD Batang juga berhasil memenangkan bupati di dalam pemilihan kepala daerah. Namun, hal tersebut tetap saja tidak berjalan mudah ketika gerakan sosial tidak paham bagaimana cara mengeluarkan bupati tersebut dari cengkeraman para birokrat. Selain itu, bupati yang berhasil mereka usung juga tidak memanfaatkan lagi instrumen gerakan sosial untuk menyelesaikan persoalan internal negara. Selain itu, BPD juga dianggap oleh bupati sebagai ancaman yang serupa dengan birokrasinya.

Walaupun partisipasinya kuat, proses *deliberative* di Batang mengalami hambatan pada tingkat tertentu.

Terdapat beberapa persoalan dalam proses pembangunan wacana, yaitu pragmatik, etis dan moral. Pengetahuan mengenai aturan main dan anggaran sangat berkaitan dengan pertanyaan pragmatik sehingga sebuah wacana tidak sebatas himbauan moral semata. Perbandingan mengenai ketiga pertanyaan di empat wilayah dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3. Proses Pembangunan Wacana

No	Daerah	Pertanyaan Pragmatik	Pertanyaan Etis	Pertanyaan Moral
1	NTT	√	√	X
2	Batang	X	√	√
3	Serang	X	√	X
4	OKI	X	√	X

Dalam konteks produksi wacana publik, BPD NTT menitikberatkan perhatian pada level pragmatik. Pembentukan wacana publik dilakukan melalui perhatian yang besar terhadap sebuah proses empirik seperti memahami penganggaran negara dan proses legislasi seputar peraturan daerah. Mereka mengadvokasi langsung berbagai proses politik tersebut. Hal itu membuat komunikasi warga NTT dengan

pembuat kebijakan menjadi lebih terbuka di dalam proses pengambilan kebijakan. Sebaliknya, BPD di tiga daerah lainnya tidak memfokuskan kepada pertanyaan pragmatik. Hal ini begitu tampak pada kasus Serang ketika mengajukan Perda Ketenagakerjaan yang tuntutannya tidak diakomodir oleh kepala daerah. Hal ini terjadi karena kurangnya perhatian BPD kepada isu pengurangan pemasukan negara dari sektor industri jika tuntutan BPD diakomodir. Padahal, sebelumnya BPD Serang berhasil mendorong perbaikan infrastruktur. Hal ini memperlihatkan rendahnya tingkat sensitivitas para aktor BPD terhadap isu yang substantif di tingkat negara. Bagaimanapun, anggaran merupakan refleksi dari peta sumber daya negara yang penting untuk dipahami oleh para aktor BPD, dan merupakan isu diskusi strategis.

Kondisi tersebut tidak terlalu menguntungkan BPD karena energi yang mereka miliki akan habis untuk menuntut hal yang belum tentu menjadi orientasi utama di level negara. Pelbagai tuntutan tersebut juga berpotensi untuk digagalkan oleh para pengambil keputusan melalui pertanyaan pragmatik yang diajukan negara seperti tuntutan dari BPD dapat mengurangi pemasukan negara dari pajak industri yang berakibat pada melemahnya kemampuan negara untuk membenahi sektor strategis lainnya seperti pendidikan dan kesehatan. Persoalan ini belum menjadi fokus utama para aktor yang tergabung

di dalam BPD sehingga beberapa sektor strategis (orientasi negara) lain yang masih berpeluang besar untuk mereka rebut justru tidak mereka komunikasikan dengan para pembuat kebijakan.

BPD di empat wilayah sudah memberikan sebuah alternatif melalui beberapa pertanyaan etis yang mereka ajukan. Hal ini sudah terlihat dari berbagai poin yang terdapat di dalam platform yang mereka usung. Secara umum, mereka sudah mengajukan konsepsi mengenai relasi negara dengan warga negara yang demokratis. BPD OKI melihat persoalan tersebut dari sudut pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan, BPD Serang menjalankan hal tersebut dari isu buruh dan ketegakerjaan, BPD Kupang melaksanakan melalui isu transparansi dan gender, dan BPD Batang melihat hal tersebut dari isu pertanian.

Di sisi lain, belum semua BPD mampu mengajukan wacana melalui berbagai pertanyaan moral. Hal ini tampak sekali dari BPD NTT, OKI, dan Serang di mana mereka masih belum mampu untuk lepas dari kepentingan masing-masing. BPD NTT kerap terjebak pada isu kepentingan *electoral* dari setiap kandidat yang mereka usung. BPD OKI belum mampu mengatasi kepentingan pendanaan organisasi SHI di mana BPD OKI bermukim. Prinsip netralitas yang mereka pegang membuat mereka tidak dapat memberikan dukungan terhadap kandidat prodem yang akan bertarung di dalam pemilu. Hal ini tidak bisa lepas dari kepentingan untuk menjaga sumber

daya organisasi. Dalam kasus Serang, BPD belum mampu mengatasi persoalan BPJS melalui platform yang mereka usung. Ada kepentingan para elit sehingga hal teknis pelaksanaan kebijakan tidak mampu diatasi oleh platform yang sudah disepakati.

Pada pertanyaan diskursus yang ketiga, produksi wacana melalui pertanyaan moral memperlihatkan keadaan yang lebih baik pada BPD Batang. Mereka berhasil menengahi kepentingan sempit dan jangka pendek. Hal ini tidak lepas dari kepemimpinan yang ada di dalam tubuh BPD Batang. Sosok Handoko Wibowo mampu untuk menengahi kepentingan pribadi dari berbagai aktor yang ada di dalam BPD. Hal ini membuat BPD Batang yang terdiri dari berbagai unsur mampu untuk melepas kepentingannya masing-masing di saat mereka harus melakukan advokasi agraria, kebijakan publik tertentu, dan mengusung kandidat dalam momen *electoral*. Walaupun mereka belum menyentuh wilayah pertanyaan pragmatik secara menyeluruh yang kemudian mengakibatkan kontrol mereka melemah, BPD Batang sudah mampu memproduksi wacana moral sebagai sebuah gerakan sosial.

Dari temuan lapangan di empat wilayah, BPD sudah mampu untuk menjadi produsen wacana publik walaupun masih memiliki masalah masing-masing. Namun, produksi wacana dari empat wilayah ini tidak selalu berjalan secara linear.

Ada BPD yang kuat dalam pertanyaan pragmatik, namun lemah di dalam produksi pertanyaan moral. Tiga proses produksi wacana ini memiliki perbedaan pada tingkat pertanyaan moral (yang berkaitan dengan pelepasan kepentingan pribadi jangka pendek) dan pertanyaan pragmatik, namun menemui satu titik temu di dalam pertanyaan etis (yang lebih menekankan pada cara negara mengelola berbagai kelompok sosial). Hal ini memperlihatkan bahwa level produksi wacana BPD di empat wilayah baru mencapai level etis. Dampaknya adalah BPD tidak memiliki perangkat yang begitu kuat dalam melakukan negosiasi dengan penguasa. Hal ini dikarenakan keberadaan pertanyaan etis dalam kontestasi wacana yang begitu kompleks. Baik negara dan warga negara sama-sama dapat memberikan klaim etis terhadap suatu kebijakan publik. Karena sulitnya mendefinisikan persoalan etis bersama dalam sebuah proses politik, persoalan strategis BPD akan melahirkan perdebatan yang berujung pada mengendapnya isu tersebut tanpa ada tindak lanjut yang konkret.

3.3 Gerakan Sosial Minus Pemimpin

Berbagai kasus gerakan sosial di Amerika Latin memberikan inspirasi yang sangat signifikan terhadap berbagai oponent gerakan sosial di seluruh dunia baik secara langsung ataupun tidak. Kemunculan Chavez sebagai pemimpin

yang kuat mendapatkan dukungan yang begitu besar dari oponent gerakan masyarakat sipil terhadap kebijakan populisnya di Venezuela. Morales, tokoh MAS (Movement for Socialism), dapat memenangkan pemilu melalui transformasi gerakan sosial ke politik. Selain itu, Lula di Brazil juga menjadi sebuah nama yang sempat dipromosikan oleh gerakan organisasi massa. Beberapa titik kritis ini memperlihatkan harapan yang masih besar pada politik gerakan sosial di dunia. Namun, sebelum terlalu jauh membahas harapan tersebut, ada baiknya untuk menjawab pertanyaan seberapa pentingkah keberadaan pemimpin di dalam sebuah gerakan sosial?

Sebagaimana yang dikemukakan oleh beberapa pakar, gerakan sosial setidaknya memiliki tiga syarat utama, yaitu gagasan (ideologi), massa, dan pemimpin (bdk., Tilly, 1996; Petras dan Veltmeyer, 2005; Gordon, 2002). Pandangan dari para pakar tersebut tentunya tidak lepas dari berbagai kasus yang sudah terjadi di berbagai belahan dunia. Melihat studi dari Tilly, gerakan pertikaian di Eropa selalu memenuhi tiga syarat tersebut untuk melahirkan transformasi sosial. Pada contoh lainnya, Petras dan Veltmeyer meletakkan studinya pada titik yang lebih ekstrem dengan memosisikan seorang pemimpin politik dan gerakan sosial di Amerika Latin untuk menghadapi perubahan konstelasi politik internasional seperti mengkritisi persoalan harga

minyak dunia. Tiga syarat tersebut menjadi hal yang begitu penting dalam politik gerakan sosial.

Berdasarkan beberapa prasyarat tersebut, apakah BPD sudah dapat dianggap sebagai sebuah gerakan sosial? Pada bagian sebelumnya, studi ini sudah membahas dua dari tiga perangkat tersebut, yaitu ideologi (*platform* BPD) dan massa. Walaupun sudah banyak sekali ulasan mengenai aktor prodem, persoalan kepemimpinan masih minim untuk dibahas dalam bagian sebelumnya.

Untuk syarat ketiga ini, BPD di empat wilayah sebenarnya sudah mampu untuk memenuhi hal tersebut, namun terdapat beberapa persoalan. Kepemimpinan di dalam BPD mendapatkan kepercayaan warga masyarakat dalam kerangka advokasi pemberdayaan, namun belum mampu untuk mendobrak konsepsi kepemimpinan politis yang tradisional dan mapan di dalam masyarakat. Dengan kata lain, BPD belum dapat mentransformasikan aktornya dari kepemimpinan masyarakat sipil menjadi kepemimpinan politik. Sebagai sebuah gerakan sosial, BPD belum mampu melahirkan pemimpin politik yang mendapat kepercayaan warga masyarakat. Pemimpin politik yang dihasilkan tidak benar-benar berorientasi pada pemberdayaan. Padahal, seorang pemimpin politik dan gerakan sosial harus memiliki kemampuan untuk meningkatkan/mempromosikan kelompok marginal melalui berbagai kebijakan populis (Gordon, 2002).

Pemimpin gerakan sosial dan politik yang transformatif belum mampu dilahirkan oleh BPD.

Seperti yang telah disinggung di atas, kepemimpinan BPD memang sudah sangat mapan dalam kerangka advokasi pemberdayaan. Dalam kasus Batang, sosok Handoko Wibowo sudah mampu menjadi pemimpin BPD yang sangat diperhitungkan di dalam kancah politik lokal. Keberadaannya berhasil mendorong penyelesaian kasus pertanahan yang pro-petani. Selain itu, dia juga berhasil menjadikan beberapa organisasi yang terpinggirkan untuk memiliki suara di dunia politik seperti kelompok perempuan janda (Pekka) dan kelompok preman. Namun, hal tersebut baru berlaku pada tingkat advokasi, dan bukan seorang pemimpin politik yang memiliki pengaruh langsung terhadap proses pengambilan kebijakan. Walaupun BPD Batang sudah mampu memenangkan pemilu, hal tersebut belum sepenuhnya melahirkan pemimpin sejati melalui gerakan sosial. BPD Batang baru sebatas memberikan dukungannya terhadap seorang kandidat yang berlatar belakang militer, dan bukan aktor yang memang dilahirkan melalui perjuangan gerakan sosial yang berliku. Akibatnya, kebijakan penganggaran dan peraturan yang dihasilkan tidak memiliki wawasan penguatan gerakan sosial. Selain itu, Omah Tani Batang juga belum terlalu serius bergerak secara mendalam pada pemahaman mengenai proses legislasi dan penganggaran.

Dalam kasus OKI, para aktor BPD yang bergabung di dalam SHI OKI jelas tidak mampu mentransformasi kekuatan advokasinya menjadi kepemimpinan politik karena mereka memang tidak melakukan *go politics*. BPD OKI juga merasa kekuatan massanya belum sepenuhnya dikonsolidasi untuk memenangkan pemilu. Perhitungan ini tampak begitu realistis dalam jangka pendek, namun efek jangka panjangnya adalah BPD akan gagal untuk tumbuh sebagai sebuah gerakan politik. Mesin advokasinya tidak pernah dipersiapkan sebagai sebuah kekuatan yang siap untuk berpolitik. BPD dijadikan sebagai LSM advokasi jilid II yang tidak akan mampu menjadi sebuah pemberdayaan politik yang lebih jauh. Akibatnya, warga OKI tidak pernah terlibat secara riil di dalam proses pengambilan keputusan politik.

Persoalan BPD NTT memperlihatkan persoalan yang berbeda dalam konteks kepemimpinan politik. Mereka memiliki cukup banyak opsi pemimpin gerakan sosial karena kelompok kelas menengah mereka yang jumlahnya cukup banyak. Selain itu, para aktor tersebut memiliki kelompok basis massanya masing-masing. Hal ini sebenarnya membuat mereka sangat mudah untuk terlibat di dalam dunia politik, mulai dari menjadi perantara hingga menjadi kandidat. Walaupun ada beberapa aktor yang mampu memenangkan pemilu, namun keberadaan mereka belum memberikan kontribusi yang besar untuk jaringan BPD. Padahal, BPD

sebagai sebuah jaringan koalisi memiliki konsep yang sangat *electoral*.

Selain itu, BPD juga menghadapi dinamika dengan partai politik yang juga memiliki kepentingan di dalam melahirkan seorang pemimpin. Hal ini tidak terlalu dipikirkan sejak awal karena asumsi awal BPD ialah partai membutuhkan banyak kader potensial untuk memenangkan pemilu. Namun, kenyataan hari ini memperlihatkan bahwa partai politik semakin sempit, penuh dan sesak. Banyak orang yang menjadi politisi mengingat keuntungan yang dapat dihasilkan. Hal ini tidak terlalu diperhatikan sejak awal sehingga persoalan partai politik sering menjadi kendala BPD untuk melahirkan alternatif kepemimpinan. Ditambah lagi, kekalahan yang diderita oleh BPD sudah sangat telak di dunia politik. Contohnya, BPD belum mampu mengalahkan dominasi politik uang meski BPD berupaya memperbaiki representasi politik warga di empat wilayah. Hal ini memperlihatkan bahwa BPD perlu merumuskan konsep kepemimpinan politik yang hendak diusung. BPD banyak sekali memiliki pemimpin gerakan sosial yang hobi berpolitik apabila dibandingkan dengan para pemimpin politik yang memiliki fokus terhadap isu gerakan sosial.

3.4 Persoalan Asumsi Teoritik

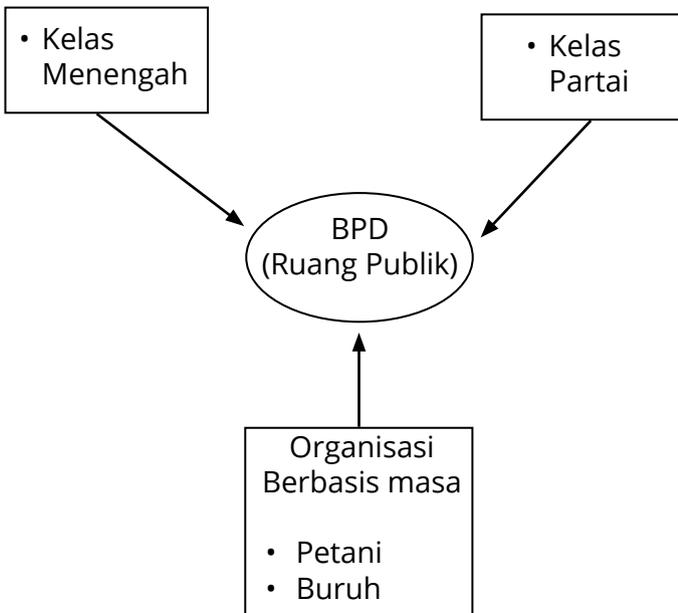
Demokrasi *deliberative* Habermasian memiliki suatu tesis utama, yaitu politik

rasional (argumentatif) dapat terjadi. Tindakan komunikatif dapat hadir di dalam ruang publik untuk mencapai sebuah konsensus yang universal dan rasional. Platform atau nilai fundamental bersama dianggap sebagai hal nyata yang mewadahi setiap kepentingan dalam proses *deliberative*. Ruang publik sosial juga dapat bertransformasi menjadi sebuah ruang publik yang politis ketika sudah mampu merumuskan sebuah kepentingan bersama dari berbagai unsur yang *particular*. Setiap kelompok seharusnya menjadi oponent yang menginterpertasi kepentingannya ke dalam bentuk yang lebih universal. Singkat kata, semua tindakan komunikatif dapat mempertemukan berbagai kepentingan termasuk hal yang strategis.

Studi ini menemukan bahwa BPD menghadapi persoalan yang sama dengan apa yang dikemukakan oleh demokrasi *deliberative*. Berbagai kepentingan tersebut tidak dapat bertemu apalagi dikomunikasikan karena tidak hanya persoalan ketimpangan informasi tetapi juga persoalan ketimpangan kapasitas dari masing-masing aktor. BPD diinisiasi dengan mempertimbangkan kapasitas dari para inisiatornya, namun belum sampai kepada tingkat yang sama dengan kapasitas *stakeholders* lainnya dalam memahami pentingnya representasi politik. Politik rasional tersebut semakin tidak dapat dicapai ketika para aktor BPD tidak memiliki pemahaman mengenai aturan main birokrasi

terutama proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, kepentingan publik yang rasional menjadi semakin absurd, dan bahkan menjadi cemoohan oligarki. BPD semakin melemah di mata publik ketika komunikasi dengan para pengambil keputusan hanya menyisakan harapan belaka. Apalagi, BPD gagal menjadi pemenang di dalam politik *electoral*.

Bagan 1.1.
BPD sebagai Ruang Publik



Semua aktor tersebut memiliki kapasitas yang berbeda-beda, dan walaupun semuanya

memiliki kepercayaan terhadap demokrasi, ternyata hal itu belum cukup untuk melakukan perbaikan representasi. Alasannya ialah kelas menengah memiliki kapital kultural yang lebih dominan, organisasi basis dengan modal sosial yang lebih dominan, dan politisi yang mampu mentransformasikan berbagai modal menjadi sebuah pengaruh politik. BPD belum mampu menjadi arena pertemuan berbagai kekuatan karena argumentasi tidak diutamakan di tengah ketimpangan tersebut. Selain itu, para aktor yang berada dalam unsur organisasi berbasis massa dan kelas menengah juga tidak mampu mentransformasikan berbagai kapital yang mereka miliki khususnya ketika mereka bertransformasi menjadi unsur aktivis partai politik. Halangan yang paling berat adalah redefinisi struktur partai politik yang sudah mapan sehingga para aktivis organisasi berbasis massa dan kelas menengah tidak lebih dari sekedar kekuatan pinggir di dalam struktur baru tersebut. Kalaupun ingin menjadi aktor utama, mereka kerap kali terjebak dalam berbagai transaksi jangka pendek, dan melupakan komitmen sosialnya.

Dialog lintas kepentingan sulit sekali untuk terjadi karena, selain mengulur waktu menjadi begitu panjang, kepentingan dari kekuatan yang memiliki posisi dominan mendapat kemewahan dari hasil konsensus yang dihasilkan bersama. Hal ini dapat terlihat dalam kasus Serang di mana kelompok buruh berhasil menginisiasi

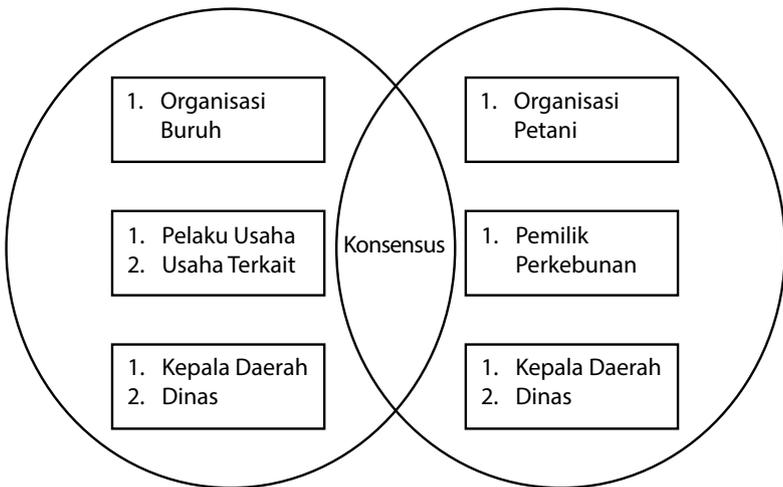
Perda Ketenagakerjaan, namun secara substantif tidak jelas poin yang berhasil diperjuangkan oleh kelompok buruh. Kelompok gerakan sosial sudah mampu mendorong hadirnya sebuah kebijakan, namun tidak memiliki kontrol hingga ke substansi dan proses dari lahirnya kebijakan tersebut. Dalam praktiknya, konsep BPD belum sepenuhnya mampu menjadi ruang publik atau kombinasi kapital dari berbagai unsur yang terdapat di dalamnya untuk representasi politik.

Selain permasalahan pertemuan kepentingan di antara berbagai unsur tersebut, BPD juga menghadapi persoalan keroposnya masing-masing unsur tersebut. Secara konseptual, luasnya ruang kolaborasi tidak mampu dimanfaatkan oleh masing-masing unsur untuk menghasilkan konsensus. Sulit sekali kelas menengah di NTT bersepakat, terutama ketika menghadapi momen *electoral*. Kekuatan basis massa yang mereka miliki selalu gagal ditransformasikan menjadi kekuatan bersama untuk kepentingan jangka panjang. Hal ini mengakibatkan pertemuan yang ditawarkan oleh BPD terlalu bernuansa *electoral*, namun tidak pada perbaikan representasi yang signifikan. Persoalan pasca-*electoral* tidak begitu diperhatikan. Hal ini dapat dilihat dari kasus Batang yang kebingungan mengontrol kandidat yang berhasil mereka menangkan dalam ajang pemilihan kepala daerah.

Dalam studi ini, konsep BPD tersebut perlu diredifinisi untuk melepaskannya dari nuansa

yang terlalu *electoral*. Penguatan dari masing-masing unsur yang tergabung secara tematik akan menghasilkan arah gerakan yang semakin jelas. Selain itu, hipotesis demokrasi *deliberative* sulit untuk diterapkan dalam konteks pascapemilu. Kolaborasi dan kontrol antara pendukung dengan kandidat yang diusung merupakan hal yang masih minim dalam berbagai aktivitas yang dilakukan oleh BPD. Seharusnya, kemenangan dalam momen *electoral* menjadi sebuah pintu masuk koordinasi antara warga setempat dengan pemerintahan lokal yang sekurangnya dalam mengurus beberapa sektor vital tertentu demi perbaikan representasi.

Bagan 1.2
Pembangunan Konsensus dalam BPD



Berdasarkan skema di atas, penguatan masing-masing sektor mengakibatkan hasil yang signifikan apabila mereka berhasil mengontrol kepentingan spesifik masing-masing. Selain itu, dialog rasional lebih mungkin terjadi di tengah kepentingan yang relatif lebih mirip. BPD perlu untuk fokus pada kualitas kontrol, dan bukan jumlah organisasi yang tergabung di dalamnya saja. Hal ini akan membuat BPD lepas dari nuansa sebagai sebuah kelompok yang hanya eksis dan bekerja pada momen *electoral*. Pertemuan dari berbagai macam unsur tersebut membuat kualitas kontrol menjadi tidak terlalu terfokus, namun apabila berhasil menyatukannya akan menjadi sebuah kekuatan politik *electoral* yang begitu kuat.

Dialog mengenai politik *electoral* di Indonesia baru sampai pada level karakteristik dan atribut dari para kandidat, dan belum menyentuh kepada berbagai program substantif. Penguatan melalui kontrol dari masing-masing sektor akan membuat politik gagasan menjadi semakin relevan karena keterlibatan secara mendalam warga masyarakat ke dalam berbagai isu akan mengasah kepekaan dari berbagai kandidat terhadap berbagai isu secara substantif. Dengan demikian, perbaikan dari berbagai sektor vital akan lebih mungkin dilakukan warga masyarakat secara kolaboratif dengan para pembuat kebijakan.

3.5 *Tantangan dan Peluang Blok Politik Demokratik*

Politik Indonesia sudah mampu memunculkan partisipasi publik pada skala nasional dan lokal. Banyak pemimpin transformatif bermunculan selama era desentralisasi. Mulai dari Fadel Muhammad di Gorontalo yang berhasil membuat pendidikan gratis berhasil sebagai program andalan berskala nasional. Setelah itu, muncul banyak sekali nama kepala daerah yang memiliki prestasi, seperti Risma dengan tamannya; Ahok dengan perbaikan birokrasi; Ridwan Kamil dengan industri kreatif; dan Joko Widodo dengan *blusukannya*. Beberapa nama tersebut bukan hanya menjadi mutiara di daerah, namun juga menjadi ancaman bagi para elit pusat yang dominan. Paling tidak, hal ini sudah diperlihatkan oleh Joko Widodo ketika memenangkan Pemilihan Presiden tahun 2014.

Hal ini tentunya menjadi peluang yang sangat besar bagi BPD untuk melakukan kolaborasi karena semakin banyak kepala daerah yang transformatif dan dekat dengan warga masyarakatnya sehingga memperbesar peluang perbaikan representasi politik. Belakangan, konsepsi pemimpin yang dekat dengan kepentingan warga masyarakat menjadi tren. Selain itu, para pemimpin daerah juga ingin menjadi bagian dari wacana politik nasional. Hal ini akan membuat mereka lebih membuka diri untuk menerima keterlibatan berbagai pihak dalam usaha pembangunan daerah. Tentunya,

banyak kepala daerah yang ingin terlihat begitu dicintai oleh rakyatnya. Hal ini sudah mulai terlihat dari sosok Ridwan Kamil yang ikut terlibat di dalam menonton pertandingan sepak bola di tribun yang sama dengan warga Bandung ketika Persib bermain. BPD sebagai sebuah konsep gerakan bersama akan mendapat peluang untuk berkembang melalui kerjasama dengan beberapa daerah yang sudah memiliki kepemimpinan yang transformatif ini.

Dalam wacana politik nasional, karakteristik pemimpin yang terbuka dan berdialog dengan warga masyarakat sudah menjadi preferensi yang dominan. Hal ini tentunya sudah dimiliki oleh para aktor prodem (pendamping warga masyarakat) yang sudah terbiasa dengan berbagai pendampingan. Kesempatan ini tinggal dimanfaatkan dan dikonkretkan melalui BPD di dalam panggung politik lokal. Apalagi di beberapa daerah (NTT dan Batang), para aktor yang memiliki latar belakang gerakan sosial sudah mendapatkan kepercayaan yang besar dari warga setempat karena mereka mampu memenangkan pemilihan umum. BPD memiliki peluang yang besar untuk memperbaiki representasi politik melalui kesempatan ini walaupun belum ada sebuah rumusan strategi yang meyakinkan untuk merebut momen tersebut.

Selain itu, BPD juga memiliki tantangan yang sangat berat. Untuk memenangkan sebuah pertarungan politik, BPD belum mampu menguasai

instrumen demokrasi yang sangat vital, yaitu partai politik. Para aktor BPD yang terlibat dalam keanggotaan partai masih menjadi bagian periferi dari peta kekuasaan di dalam partai politik. Selain itu, partai politik merupakan organ yang tidak bekerja untuk mendorong proses *deliberative*. Mereka lebih banyak mengamankan berbagai aset yang dimiliki oleh oligarki. Dalam konteks ini, BPD seharusnya merumuskan kembali strategi gerakan politik yang harus ditempuh karena basis asumsi yang sangat berbeda. Pada awalnya, partai politik masih dipandang sebagai instrumen yang dapat bekerja mendorong proses *deliberative*, walaupun tidak dipercayai warga masyarakat. Namun, keberadaan partai politik hari ini tidak memberikan arena untuk partisipasi warga masyarakat. Temuan di empat wilayah memperlihatkan bahwa keberadaan BPD, LSM, dan kekuatan politik informal merupakan akibat dari lemahnya fungsi partai politik di masyarakat, terutama setelah momen pemilihan umum.

Selain itu, tantangan yang juga akan dihadapi oleh BPD adalah menjadi sebuah konsep alternatif terhadap fenomena kerelawanan dalam momen pemilu. Dalam Pemilu Presiden tahun 2014, kerelawanan begitu banyak bermunculan dengan nama yang sangat variatif. Tercatat, relawan Joko Widodo-Jusuf Kalla saja setidaknya memiliki tiga kelompok relawan dengan jumlah anggota yang sangat besar, yaitu Projo, Seknas Jokowi, dan Bara JP. Kerelawanan merupakan sebuah

kesempatan bagi konsep BPD untuk kembali diterapkan karena ia memiliki struktur koalisi permanen, menjangkau hingga tingkat kabupaten dan desa serta dapat mengembangkan kajian politik substansial untuk pemberdayaan warga masyarakat.

Selain itu, kapasitas warga masyarakat untuk berkolaborasi merupakan tantangan tersendiri yang tidak kalah serius bagi BPD. Dengan demikian, peningkatan kapasitas berbagai aktor dan warga masyarakat yang terlibat di dalam BPD menjadi agenda yang sangat penting. Kontrol dan kolaborasi membutuhkan pengetahuan terhadap aturan main yang sangat mendalam di dalam sebuah pelebagaan partisipasi publik yang menjadi instrumen perbaikan representasi politik. Ketika pemahaman aturan main tersebut tidak ada, perbaikan representasi menjadi sangat sulit untuk dicapai. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus yang dihadapi oleh BPD di empat wilayah di mana kemenangan di arena *electoral* tidak secara otomatis memperbaiki representasi. Kapasitas dalam aturan main tersebut juga harus ditunjang dengan berbagai instrumen yang memadai untuk mengajukan sebuah kebijakan publik.

Para aktor gerakan sosial memiliki masalah besar dalam menghadapi birokrasi, dan mengajukan perubahan struktural. Metode yang rasional juga dibutuhkan untuk mendorong perubahan tersebut, seperti pendekatan berbasis riset dan analisis anggaran merupakan modal yang

begitu penting bagi para aktor BPD. Misalnya, sedikit aktor BPD yang memahami sistem penganggaran di dalam birokrasi dan proses legislasi. Hal ini melemahkan kapasitas kontrol mereka karena tidak ada acuan yang begitu tegas dan terukur. Contohnya, dalam kasus Serang di mana BPD mampu mendorong Perda. Perdebatan tidak berujung kepada perbaikan representasi politik yang diharapkan. Pembentukan opini publik di beberapa wilayah justru tidak didukung oleh instrumen yang memadai untuk melakukan perubahan struktural. Hal ini membuat politik yang memberdayakan dan rasional sulit untuk diimplementasikan oleh para aktor BPD. Banyak dari mereka kembali terjebak di dalam berbagai transaksi jangka pendek seperti hibah dan pengadaan barang.

BPD yang bergerak secara sektoral untuk memperkuat kapasitas juga merupakan isu menjadi penting. Koalisi ini diharapkan dapat memelajari persoalan yang menghambat lahirnya kebijakan yang memberdayakan warga masyarakat. Selain itu, metode ini diharapkan mampu untuk menguatkan BPD di tengah fragmentasi dari berbagai faksi. Penguatan tersebut juga dapat mempermudah perluasan basis massa karena politisasi kelompok yang apolitis membutuhkan kemampuan untuk mengaitkan secara langsung antara perbaikan representasi dengan kepentingan kelompok terkait. Hal ini juga diharapkan akan memudahkan pendefinisian

berbagai isu yang merupakan prioritas bersama. Representasi politik melalui kontrol populer atau partisipasi publik menjadi semakin mungkin dilakukan di tengah riuh rendah berbagai kepentingan. Kapasitas kontrol tersebut akan menjadi orientasi utama dari keberadaan BPD di masa depan. Sebagai tambahan, kegagalan untuk mentransformasikan kekuatan politik *electoral* menjadi politik kontrol juga merupakan persoalan tersendiri.

Di tengah berbagai persoalan yang dihadapi, konsep BPD masih relevan untuk dilanjutkan. Berdasarkan beberapa temuan di atas, beberapa capaian BPD dapat dianggap penting dalam arena politik lokal. Selain itu, berbagai tantangan politik yang terus berubah mendesak publik untuk segera merumuskan konsep pelebagaan partisipasi publik. Dalam bab selanjutnya, studi ini akan menyimpulkan beberapa argumen dan rekomendasi spesifik yang dapat menunjang BPD sebagai sebuah tawaran pelebagaan publik di tengah penilaian banyak ahli terhadap peliknya persoalan politik lokal yang minim keterbukaan, dan keterbatasan kapasitas aktor prodem untuk menyelesaikan problem bersama.

BAB 4

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada awalnya, semua BPD yang diinisiasi mengalami proses yang relatif sama karena semua pembentukan BPD melalui beberapa tahap dan *workshops* yang diadakan oleh Demos. Namun dalam perkembangannya, BPD diterapkan dengan berbagai macam interpretasi oleh para aktor yang terlibat di dalamnya. Hal ini berimplikasi pada bentuk struktur, metode gerakan, dan bahkan tujuan dari koalisi ini. Dari bentuk keorganisasian, BPD memiliki keragaman bentuk mulai dari yang sangat cair seperti di NTT hingga yang paling *rigid* seperti di Kabupaten Batang. Selain itu, BPD juga memiliki metode gerakan politik mulai dari yang sangat baku hingga yang tidak memiliki orientasi politik praktis sama sekali. Pemaknaan mengenai konsep BPD juga sangat bergantung pada konteks lokal yang begitu variatif, seperti BPD Serang di mana kabupaten mereka begitu dikuasai oleh jaringan kekuatan oligarki Banten. Akibatnya, BPD Serang ingin memperluas kelembagaannya hingga ke level Provinsi Banten. Selain itu, BPD Kabupaten Batang yang memiliki jaringan petani lokal di tingkat desa mampu untuk memenangkan

pemilihan beberapa kepala desa, namun tidak melahirkan BPD baru tetapi hanya cabang dari Omah Tani.

Secara umum, BPD telah mampu menjadi wahana partisipasi publik di empat wilayah di mana penelian ini dilakukan. Dalam hal pendidikan politik, BPD juga sudah mampu sampai mengajak warga masyarakat untuk aktif mendukung kandidat yang diusung oleh gerakan prodem. Bahkan, hasil dari gerakan tersebut mampu memenangkan pemilu kepala daerah. Namun, BPD masih sering inkonsisten dan terjebak dalam kepentingan sektoral karena memang kelompok basis massa tertentu lebih dominan, seperti di Serang yang lebih didominasi kelompok buruh, OKI didominasi oleh gerakan lingkungan, dan Batang lebih didominasi oleh kelompok petani. BPD yang memiliki kelompok kelas menengah yang dominan justru konsisten dalam merespon berbagai isu, walaupun sering terjadi perpecahan di antara kelompok kelas menengah terdidik di mana mereka lebih mudah untuk bergerak dari satu kepentingan ke kepentingan lainnya. Perluasan basis massa lintas sektor atau memperluas area kerja masih sangat sulit dilakukan karena fragmentasi dan kepentingan sektoral masih sangat kuat walaupun sudah ada yang berhasil.

Perubahan konteks politik nasional menghadirkan berbagai kesempatan dan tantangan untuk BPD. Pada awalnya, koalisi ini dibentuk untuk merepon

representasi politik yang buruk dalam struktur negara dengan strategi menghubungkan antara agenda di masyarakat dengan agenda politik. Walaupun beberapa agenda lama belum dapat diselesaikan sepenuhnya, BPD memiliki beberapa kesempatan baru untuk mengembangkan gerakannya, seperti konsep pemimpin inklusif yang juga merupakan isu nasional. Kemunculan wacana tersebut membuat banyak aktor di level negara yang ingin mengaitkan agendanya dengan berbagai kepentingan warga masyarakat. Namun, wacana tersebut belum sepenuhnya membantu kepentingan representasi. Tantangan utama yang lebih rumit adalah BPD seharusnya memunculkan figur yang mampu menjadi bagian dari wacana tersebut.

Fenomena kerelawanan politik mampu tumbuh menjadi wacana nasional di mana para pendukung kandidat presiden yang lalu mampu menjadi kekuatan politik dalam momen *electoral*. Hal ini merupakan kesempatan bagi BPD untuk memperluas cakupan area kerjanya pada masa setelah pemilu. Selain itu, BPD juga perlu menggandeng berbagai kelompok prapolitik yang memiliki kekuatan potensial dalam hal pembentukan isu maupun kekuatan massa. Mereka belum memiliki orientasi politik, namun dapat muncul sebagai sebuah kekuatan kultural, seperti kelompok hobi dan profesi. Hal ini merupakan tantangan tersendiri bagi BPD di kemudian hari khususnya dalam hal perluasan basis massa.

Sebagai sebuah koalisi, BPD juga perlu membedakan diri dari berbagai koalisi lainnya. Perumusan tujuan, metode, struktur, dan *outcome* merupakan hal yang penting agar BPD kembali menjadi bagian yang vital dan kontekstual di masyarakat. Banyak BPD berhenti di tengah jalan karena fragmentasi dan perbedaan pandangan politik. Selain itu, BPD juga mengalami sebuah kebingungan kolektif saat mereka berhasil memenangkan seorang kandidat kepala daerah. Sebagai sebuah ruang publik dan kelompok penekan, BPD tidak memiliki perangkat konseptual yang memadai. Beberapa tantangan ini merupakan persoalan yang harus dijawab untuk melanjutkan eksistensi BPD di kemudian hari.

4.1 Rekomendasi

Temuan 1:

BPD sudah mampu menyelesaikan persoalan konsolidasi antarsektor secara parsial terutama dalam momen tertentu. Namun, konsolidasi tersebut tidak mampu menyelesaikan persoalan fragmentasi yang terjadi di dalam setiap sektor.

Rekomendasi 1:

BPD perlu menguatkan masing-masing sektor demi konsolidasi. Melalui pertemuan para inisiator, BPD perlu merumuskan agenda penguatan masing-masing sektor. Dengan demikian, sektor

yang sudah kuat dapat menjadi model bagi penguatan sektor lain yang masih terfragmentasi. Misalnya, mengadopsi metode dari sektor yang sudah kuat untuk menghubungkan berbagai *stakeholders* yang potensial seperti para politisi, birokrat dan kepala daerah guna perbaikan kebijakan pada sektor yang bersangkutan.

Tabel 4. Pemetaan Agenda Penguatan Sektor

NO	DAERAH	SEKTOR KUAT	SEKTOR PRIORITAS
1	Kupang	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Good governance</i> • Perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumber Daya Alam dan Lingkungan
2	Batang	<ul style="list-style-type: none"> • Petani • Perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan
3	OKI	<ul style="list-style-type: none"> • Sumber Daya Alam dan Lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> • Perempuan
4	Serang	<ul style="list-style-type: none"> • Buruh 	<ul style="list-style-type: none"> • Petani

Temuan 2:

BPD sudah mampu menjadi wahana partisipasi publik melalui keterwakilan beberapa unsur yang disyaratkan oleh kerangka konseptual. Namun,

terdapat tiga persoalan pokok yang masih perlu menjadi pembenahan bagi konsolidasi secara permanen, yaitu memfasilitasi audiensi antara warga setempat dengan para pembuat kebijakan, kapasitas warga setempat dalam persoalan kebijakan publik, dan perluasan basis massa ke berbagai kelompok potensial/revitalisasi kelompok yang sudah melemah.

Rekomendasi 2:

BPD perlu memetakan berbagai organisasi potensial yang dapat menguatkan wacana publik seperti komunitas dunia maya, kelompok berbasis hobi, dan kelompok berbasis profesi sebagai bagian dari agenda perluasan basis. Selain itu, BPD juga seharusnya didorong untuk menjadi wadah pertemuan berbagai kelompok dengan pemangku kebijakan publik dalam setiap sektor. Warga setempat yang tergabung dalam setiap sektor juga harus dibekali dengan pengetahuan mengenai proses penganggaran dan legislasi sehingga daya kontrol mereka semakin meningkat.

Temuan 3:

Konsep BPD masih sulit untuk dibahasakan dan dijelaskan kepada publik yang lebih luas sehingga hal ini mempersulit komunikasi antara BPD dengan berbagai *stakeholders*. Persoalan ini juga menjadi sebuah kendala dalam melakukan perluasan basis massa.

Rekomendasi 3:

Perlu perumusan bahasa yang lebih sederhana untuk menjelaskan bentuk, cara kerja, dan tujuan dari BPD. Inisiator harus kembali merumuskan ini dengan mempertimbangkan konteks budaya lokal dan kebutuhan masyarakat sehingga BPD menjadi organ yang vital dan aktual di dalam kehidupan warga masyarakat.

Temuan 4:

BPD belum mampu melahirkan kepemimpinan politik walaupun mereka sudah mampu untuk memenangkan pemilihan umum. Persoalan yang kemudian muncul adalah pemimpin politik yang disokong tidak memiliki wawasan terhadap isu gerakan sosial. Hal ini tercermin dari anggaran dan kebijakan yang dihasilkan oleh pemimpin politik tersebut. Selain itu, BPD juga memiliki masalah dengan kaderisasi terutama dalam kepemimpinan politik.

Rekomendasi 4:

BPD harus melakukan kaderisasi pada berbagai kelompok anak muda. Pendidikan politik yang diberikan untuk anak muda tidak lagi hanya berkaitan dengan pemahaman mengenai politik dan hak asasi manusia tetapi juga pentingnya membangun kesadaran mereka untuk menjadi pemimpin politik melalui partai politik. Hal ini dapat menjadi salah satu opsi untuk menyelesaikan persoalan minimnya aktor BPD yang sekaligus aktivis partai politik.

Temuan 5:

Para aktor BPD tidak memiliki instrumen kontrol publik dan pendorong perubahan struktural yang terukur dan rasional. Walaupun BPD sudah mampu menggiring/memunculkan opini publik, BPD justru kesulitan untuk menerjemahkan derajat keberhasilan pemerintah/aktor negara dalam mendorong perubahan struktural terutama yang berkaitan dengan regulasi.

Rekomendasi 5:

Para aktor BPD memiliki kemampuan untuk memahami dan menerjemahkan proses pembuatan kebijakan. Hal ini membuat warga masyarakat dapat ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat negara karena mendapatkan peningkatan kapasitas melalui BPD. Selain itu, BPD juga harus membuat sebuah instrumen untuk mengukur berbagai capaian aktor negara dan beragam efek kebijakan negara terhadap kehidupan konkret warga negara. Walaupun BPD mampu membentuk opini publik, ketidakmampuan anggota BPD dalam memahami persoalan struktural (aturan main negara) dan jangka panjang seperti kebijakan dan peraturan yang menguatkan justru semakin menyulitkan BPD untuk memperbaiki representasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Alamsyah, Andi Rahman. 2010. *Islam, Jawara, dan Demokrasi Geliat Politik Banten Pasca-Orde Baru*. Dian Rakyat: Jakarta
- Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Wiley: UK
- Dhakidae, Daniel. 2008. *Cendikiawan Dan Kekuasaan Dalam Negara Orde Baru*. Gramedia: Jakarta
- Habermas, Jurgen. 1986. *The Theory of Communicative Action Vol. I*. Routledge: UK
- Habermas, Jurgen. 1992. *The Theory of Communicative Action Vol.I I*. Routledge: UK
- Hardiman, F Budi. 2008. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik, dan Postmodernisme Menurut Habermas*. Kanisius: Jakarta
- Hardiman, F Budi. 2009. *Demorasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum Dan Ruang Publik Dalam Teori Diskursus Habermas*. Kanisius: Jakarta

-
- Newman, W. Lawrence. 2003. *Social Research Methods Qualitative And Quantitative Approaches*. Allyn And Bacon: Wisconsin
- Prasetyo, Stanley Adi. Olle Tornquist, AE Priyono. 2003. *Indonesia's Post-Soeharto Democracy Movement*. Demos: Jakarta
- Samadhi, Willy Purna dan Nicolaas Warouw. 2009. *Demokrasi Di Atas Pasir: Kemajuan Dan Kemunduran Demokrasi di Indonesia*. Demos: Jakarta
- Tilly, Charles. 2006. *From Mobilization To Revolution*. The University of California: USA
- Winters, Jeffrey.A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge University Press: UK
- Yulianto, Otto. Subono, Nur Imam. dan Asgart, Sofian M. 2010. *Demokrasi Tanpa Reresentasi: Masalah dan Pilihan Demokrasi di Empat Wilayah*. Demos: Jakarta

Jurnal

- Buehler, Michel. 2008. *Shari'a By-Laws in Indonesian Districts: An Indication for Changing Patterns of Power Accumulation and Political Corruption*. *Southeast Asia Research*, Vol. 16, No. 2

- Gordon, Linda. 2002. *Social Movement, Leadership, And Democracy: Toward More Utopian Mistakes*. Journal of Women's History. Summer 2012
- Jensen, Synnove. 2008. *Deliberative Democracy in Practice*. Palgraves Journal Acta Politica 2008
- Jovanovski, Aleksandar dan Kire Sarlamanov. 2013. *Human Rights and Deliberative Democracy*. Research Word Journal of Arts, Science, & Commerce
- Warren, Mark E. 1996. *Deliberative Democracy and Authority*. The American Political Science Review.
- Winters, Jeffrey. 2014. *Oligarki dan Politik di Indonesia*. Majalah Prisma No. 1. 2014

Kertas Kerja

- Fishkin, James. 2006. *Deliberative Democracy and Constitution*.

Laporan Penelitian

2007. Survey Nasional Masalah Pilihan Demokrasi. Demos
2011. Hak Ekosob. Demos
2013. Indeks Demokrasi Asia: Kasus Indonesia Puskapol UI dan Demos

Biografi Singkat Penulis

Arie Putra

Arie Putra lahir di Bukittinggi, Sumatera Barat pada 31 Januari 1989. Menyelesaikan studi S1 di Departemen Sosiologi, FISIP Universitas Indonesia dengan judul penelitian akhir *“Dari Etika Al-Quran Menuju Masyarakat Demokratis: Sebuah Studi Terhadap Biografi Ahmad Syafii Maarif Dalam Perspektif Sosiologi Pengetahuan”* di penghujung 2011. Satu tahun kemudian, tulisan tersebut diterbitkan oleh Jurnal Sosiologi Masyarakat Universitas Indonesia dengan judul *“Potret Intelektual Muslim: Sebuah Tinjauan Sosiologi Pengetahuan Terhadap Pemikiran Ahmad Syafii Maarif”*. Saat ini, penulis bekerja sebagai Kordinator Kajian Otonomi Daerah Dan Good Governance di Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi (Demos). Selain itu, juga aktif terlibat di dalam jaringan kerja peneliti kebijakan publik di Indonesia. Untuk mengisi akhir pekan, penulis terlibat di dalam kelompok diskusi sabtu Cak Tarno Institute, Depok, Jawa Barat.

Twitter: @arieptr

Email: arie.putra89@yahoo.com

Inggrid Silitonga

Menyelesaikan Studi S-1 di Jurusan Manajemen Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Pattimura. Menjabat sebagai Direktur Eksekutif sejak Oktober 2012 hingga saat ini. Sebelum bergabung dengan Demos, pernah bekerja di beberapa lembaga, di antaranya Canadian Human Rights Foundation (CHRF) Indonesia Office, INSIST Yogyakarta dan Tim Relawan Kemanusiaan Jaringan Baileo Maluku.

Pernah berpartisipasi dalam International Human Rights Training Program di Canada, mendapatkan akreditasi fasilitator Level 2 program DG-BRIDGE yang diselenggarakan Australian Electoral Commission (AEC). Menjadi narasumber dan fasilitator pendidikan politik dan demokrasi di sejumlah pelatihan. Tergabung sebagai anggota Perkumpulan Praxis pada 2012. Pernah menjadi bagian dalam Tim Outreach Indonesia untuk Kemanusiaan (IKA) Tahun 2013. Terlibat di sejumlah penelitian, diantaranya Asia Demokrasi Indeks (Demos – Pukapol UI 2012,2013), Transaksi Politik dalam Pemilu (Demos-Puskapol UI, 2013), Partisipasi Pemilih Muda : Faktor – faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Politik Anak Muda (Demos – Pamflet 2014). Tertarik dalam isu politik lokal dan demokrasi.

Tyas Wardhani

Lahir di Jakarta, 24 November 1991, Perempuan ini telah menamatkan studi di Jurusan Kriminologi Universitas Indonesia dengan skripsi mengenai perlindungan saksi pelaku yang bekerja sama pada kasus korupsi. Semasa kuliah, Ia aktif membangun Komunitas Tari dan pernah menjadi perwakilan Indonesia sebagai salah satu penari untuk Festivals Du Sud tahun 2011 dan 2012 di Eropa. Pada tahun 2014, Ia memulai karier di Demos menjadi asisten peneliti. Isu yang diminati adalah tentang kajian demokrasi dan perlindungan saksi dan korban. Di sela-sela aktivitas rutinnya, ia memiliki hobi fotografi dan *travelling*.

Biografi Peneliti

Margaretha Saulinas

Mengelola koleksi buku dan informasi menjadi tugas utama sejak bergabung dengan Demos. Membantu membangun perpustakaan dan pengelolaannya menjadi bagian yang tak terpisahkan setelah berhasil menyelesaikan perkuliahan di jurusan Manajemen Informasi dan Dokumen di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Selain pengalaman di dunia perpustakaan, memiliki pengalaman sebagai enumerator sejak tahun 2009 untuk program Perpuseru dengan Coca Cola Fondation melakukan penilaian pada Perpustakaan Daerah tingkat provinsi dan kabupaten di Seluruh Indonesia. Aktif juga sebagai notulis di beberapa kegiatan lokal dan nasional untuk tema Hak Asasi Manusia dan Demokrasi. Selain perpustakaan, perpempuan dengan nama lengkap Margaretha Saulinas ini berkomitmen terlibat aktif dalam mengkampanyekan dan mengadvokasi isu-isu LGBT dan kesetaraan gender sebagai bentuk kepedulian sebagai pegiat hak asasi manusia dan sebagai pustakawan menjadi hal yang tak terpisahkan dari perempuan yang lahir di Jakarta 23 Maret 1982 ini.

Zico Mulia

Pria lulusan sarjana dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia jurusan Kriminologi tahun 2007 ini bekerja di Demos sejak Nopember 2013 sebagai Manajer Advokasi. Sebelumnya bekerja di People's Empowerment Consortium (PEC) dan Asia Justice and Rights (AJAR). Sejak tahun 2008 telah menggeluti isu HAM dan transitional justice serta mengikuti berbagai forum lingkup nasional maupun level regional seperti ASEAN People's Forum pada tahun 2011. Pernah terlibat dalam penelitian diantaranya "Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu: Jalur Pengadilan HAM Ad Hoc" (PEC – TAPOL UK, 2009), Evaluasi Pemilu Legislatif: Studi Kontestasi Calon Legislatif Pada Pemilu 2014 (DEMOS – KEMITRAAN, 2014).

Selain di DEMOS, pria ini aktif juga di Koalisi Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK) –sebuah aliansi organisasi masyarakat sipil se-Indonesia yang mengadvokasi berbagai kasus pelanggaran berat HAM masa lalu – sejak awal berdiri tahun 2008, dan aktif dalam organisasi yang bergerak di isu buruh dan tani. Terlibat pula dalam redaksi portal berita alternatif <perspektifnews.com>. Tertarik pula dengan isu demokrasi khususnya tingkat lokal seperti di Aceh dan Papua, serta isu lingkungan.

Profil Demos

Demos didirikan pada tahun 2002 oleh sekelompok akademisi, jurnalis, dan aktivis prodemokrasi, seperti Th. Sumartana (alm), Nasikun, Arief Budiman, Asmara Nababan (alm), Munir (alm), Maria Hartiningsih, AE Priyono, Stanley Adi Prasetyo, Antonio Pradjasto, dan Emanuel Lalang Wardoyo. Selain itu, banyak organisasi masyarakat sipil memberi dukungan dalam membentuk lembaga ini, seperti ISAI, KontraS, dan Interfidei.

Demos adalah sebuah perkumpulan yang bergerak dalam bidang riset dan advokasi pada isu – isu demokrasi dan hak asasi. Riset dan advokasi merupakan dua bidang gerak yang saling mempengaruhi. Riset berorientasi aksi yang ditujukan untuk memfasilitasi gerakan demokrasi. Advokasi dilakukan untuk meningkatkan pengaruh warga dalam melakukan transformasi sosial. Sebagai upaya memfasilitasi dan memperkuat aktor prodemokrasi dalam mengelola tata pemerintahan demokratis, Demos menginisiasikan, pembentukan dan pengembangan berbagai organisasi sosial terstruktur. Organisasi yang ditujukan untuk mengatasi fragmentasi politik dan mengurangi penguasaan tunggal atas politik sehingga tercipta

sistem representasi rakyat yang menginternalisasi nilai-nilai pemajuan hak asasi manusia (HAM), termasuk di dalamnya hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan pluralisme.

Secara internasional, Demos juga sudah membina kerjasama dengan beberapa lembaga penelitian maupun universitas, diantaranya Sungkonghoe University (Korea Selatan) dan The Third World Studies Center University of Philippines. Selain itu, Demos mengembangkan riset secara berkala tentang Indeks Demokrasi Asia yang beranggotakan Puskapol UI, dua lembaga riset di Filipina dan Korea Selatan.

Demos juga tergabung dalam Jaringan Policy Research Network (PRN) bersama IRE, Perkumpulan Prakarsa, CSIS, dan lainnya.

Website: www.demosindonesia.org

Twitter: @demosindonesia

Email: office@demosindonesia.org

Telpon/Fax: +62-21-8308782/+62-21-83783911

Alamat: Jalan Tebet Dalam 1/E No. 1A. Jakarta Selatan

"Sudah sekian tahun Demos memperjuangkan demokrasi yang lebih bermakna di Indonesia. Perjuangan seperti ini terasa semakin penting karena semakin merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap elite politik Indonesia, serta institusi demokrasi yang tampaknya tetap membuka peluang buat praktek-praktek KKN dan yang masih saja jauh dari aspirasi rakyat. Amat berbahaya apabila kekecewaan masyarakat diterjemahkan menjadi kerinduan akan seorang 'pemimpin kuat' yang bermimpi untuk berlaku seperti diktator, yang dulu memerintah Indonesia selama tiga dasawarsa dengan dalih menawarkan stabilitas. Upaya Demos untuk menelaah konsep seperti demokrasi deliberatif dan mempraktekannya dalam entitas yang disebut Blok Politik Demokratik (BPD) patut dipuji, meskipun pelaksanaannya – sebagaimana ditunjukkan dalam karya ini – masih menemui banyak hambatan. Tantangannya adalah bagaimana membuat entitas macam BPD ini betul-betul mengakar pada masyarakat dengan basis sosial, sumber daya, agenda, dan kepemimpinan yang tangguh. Mudah-mudahan kajian ini menimbulkan gairah untuk menjawab tantangan ini."

Vedi Hadiz (Guru Besar Kajian Masyarakat & Politik Asia dan Direktur Indonesia Research Programme, Murdoch University, Perth, Australia)

"Hampir tidak ada revolusi kebudayaan yang mengganyang budaya kekuasaan feodal yang berorientasi elitis dan menggantinya dengan budaya demokrasi sebenarnya hingga sekarang. Buku yang ditulis Arie Putra dan kawan-kawan Demos ini mencoba menganalisis kesalahan-kesalahan historis itu yang telah berlangsung selama 70 tahun."

Ahmad Tohari (Budayawan dan penulis novel *Ronggeng Dukuh Paruk*)

"Di Indonesia, seperti halnya di banyak negara demokrasi baru, salah satu tantangan besar adalah untuk menghubungkan kepentingan berbagai kelompok masyarakat dengan proses pembuatan kebijakan negara agar pada akhirnya seluruh rakyat dilayani. Tantangan itu mungkin paling mendesak di tingkat kabupaten dan kota, tempat pemerintah terpilih amat dekat dengan masyarakat. Dalam rangka itu, ide Demos untuk menciptakan wadah gerakan sosial yang diberi nama Blok Politik Demokratik (BPD) sebagai penyambung antara masyarakat dan para politikus serta pejabat di tingkat lokal sangat menjanjikan. Namun, pelaksanaannya perlu dipantau terus.

Dalam buku ini, berdasarkan empat studi kasus yang dalam dan berbobot, Demos memajukan pengertian kita. Rekomendasinya semua tepat, sesuai temuannya. Yang paling meyakinkan mungkin himbauannya agar lebih banyak kader BPD yang didorong untuk menjadi pemimpin partai. Dengan demikian, jurang terjal antara masyarakat dan pemerintah lebih mudah untuk dijembatani."

R. William Liddle (Guru Besar Emeritus Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, AS)

"Pada akhirnya, kita harus sadar bahwa mengurus Indonesia yang demikian luas dan kompleks tak mungkin lagi dengan cara amatiran dan dadakan. Bangsa ini sungguh memerlukan manajemen kebijakan yang berlandaskan riset. Buku ini menelisik proses emansipasi demokrasi di tingkat lokal pada empat wilayah di Indonesia (Ogan Komering Ilir (Sumsel), Serang (Banten), Batang (Jawa tengah), dan Kupang (Nusa Tenggara Timur) yang menunjukkan betapa proses-proses demokratisasi yang bermakna masih "jauh panggang dari api". Buku ini penting dibaca tidak hanya oleh pengambil keputusan di Jakarta dan elit politik lokal, melainkan juga oleh para aktivis Prodemokrasi, para ilmuwan, dan pengamat pada umumnya."

Mestika Zed (Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Direktur Pusat Kajian Sosial-Budaya & Ekonomi (PKSBE), Universitas Negeri Padang)

"Buku *Menuju Demokrasi Bermakna* ini layak dibaca oleh politisi, peneliti, wartawan, mahasiswa, dan khalayak umum untuk mengetahui evolusi politik yang sedang kita jalani setelah Reformasi. Dunia politik kita telah berubah menjadi ajang yang menuntut para pelaku untuk bermain pada tingkatan "eceran" karena rakyat semakin cerdas menuntut agar nasib keseharian mereka lebih dimaknai oleh para pemimpin baru seperti Presiden Joko Widodo, Gubernur DKI Basuki Thaja Purnama atau Wali Kota Bandung Ridwan Kamil"

Budiarto Shambazy (Wartawan Senior & Pengamat Politik Dan Kolumnis Politika di Harian Kompas)



Website: www.demosindonesia.org

Twitter: @demosindonesia, Email: office@demosindonesia.org

Telpon/Fax: +62-21-8308782/+62-21-83783911

Alamat: Jalan Tebet Dalam 1/E No. 1A, Jakarta Selatan



ISBN 978-979-99969-4-7



9

789799 996947