

# ADMINISTRATIO

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan

Analisis Program Pemberdayaan Desa (PPD)  
Melalui Program Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam  
(Adianto dan Mayarni)

Dampak Sosial Ekonomi Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat  
Pada Petambak Garam Kabupaten Sumenep  
(Yuli Yanti Rieskiyah, Sri Utami)

GENDER DAN POLITIK: Studi Kasus Partisipasi Politik Perempuan  
Dalam Perumusan Kebijakan Publik di Propinsi Banten  
(Delly Maulana)

Implikasi Pemilihan Alternatif Kebijakan Berbasis Kepentingan Elit  
Terhadap Respon Para Stakeholder dan Potensi Marginalisasi Pedagang Kaki Lima  
di Wilayah Perkotaan Kabupaten Klaten  
(Sudarmo)

MEMBENAHAI PARTISIPASI POLITIK RAKYAT : Strategi Pemecahan Masalah Krisis  
Kepercayaan Publik Terhadap Penyelenggaraan Demokrasi Di Indonesia  
(Fajar Apriani)

Pegawai Publik dan Motivasi Pelayanan Publik  
(Syamsir)

Gender Dalam Perencanaan Pembangunan Sumberdaya Hutan dan  
Daerah Aliran Sungai (DAS) Di Kabupaten Lampung Barat  
(Ari Darmastuti, Feni Rosalia, Tabah Maryanah, Dwi Wahyu Handayani)

Analisa Situasi Kebijakan Penanggulangan TB (Tuberkolosis)  
Di Kota Bandar Lampung  
(Supriyati, Emy Sri Purwani, Jauhari Zailani, Machsun)

RESENSI BUKU; Efek Kedermawanan Pebisnis Dan CSR  
(Hairunnisa)

# ADMINISTRATIO

JURNAL ILMIAH ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN

*ADMINISTRATIO* diterbitkan dua kali setahun oleh Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung dan Perhimpunan Sarjana Administrasi (Persadi), sebagai salah satu media publikasi gagasan-gagasan dan kajian ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan. Visi *ADMINISTRATIO* adalah menjadi Jurnal Ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan yang kredibel, representatif, konsisten dan terakreditasi tinggi.

## SUSUNAN PENGELOLA *ADMINISTRATIO*

JURNAL ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN (JAPP)

Penanggung Jawab	: Rahayu Sulistiowati, S.Sos, M.Si
Dewan Penyunting	
Ketua	: Prof. Dr. Yulianto, M.S (Unila)
Anggota	: 1. Dr. Edward Antoni M.Si (Persadi Lampung) 2. Dr. Bambang Utoyo, M.Si 3. Dr. Listyo Bawono Irianto, M.Si (UT Jakarta) 4. Dr. Noverman Duadji, M.Si 5. Meiliyana, S.IP, M.A 6. Dr. Dedy Hermawan, M.Si
Penyunting Teknis	: Fery Triatmojo, S.AN., MPA
Adm & Distribusi	: Susana Indriyati C., S.IP., M.Si Ani Agus Puspawati, S.AP., M.A.P
Bendahara	: Dewie Brima Atika, S.IP, M.Si

### Alamat Redaksi:

Gedung B Lt. 1 FISIP Universitas Lampung, Jl. Prof. Sumantri Brojonegoro No. 1 Bandar Lampung, Telp/ Fax (0721) 708881, e-mail: [administratio\\_app@yahoo.com](mailto:administratio_app@yahoo.com)

*Redaksi menerima tulisan/artikel ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak ilmiah lainnya. Syarat-syarat, format dan tata penulisan dapat dilihat pada petunjuk bagi penulis yang berada pada lembaran belakang jurnal ini.*

## DAFTAR ISI

<p>Analisis Program Pemberdayaan Desa (PPD) Melalui Program Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam (Adianto dan Mayarni)</p>	1
<p>Dampak Sosial Ekonomi Program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat Pada Petambak Garam Kabupaten Sumenep (Yuli Yanti Rieskiyah, Sri Utami)</p>	13
<p>GENDER DAN POLITIK: Studi Kasus Partisipasi Politik Perempuan Dalam Perumusan Kebijakan Publik di Propinsi Banten (Delly Maulana)</p>	25
<p>Implikasi Pemilihan Alternatif Kebijakan Berbasis Kepentingan Elit Terhadap Respon Para Stakeholder dan Potensi Marginalisasi Pedagang Kaki Lima di Wilayah Perkotaan Kabupaten Klaten (Sudarmo)</p>	35
<p>MEMBENAHILAH PARTISIPASI POLITIK RAKYAT : Strategi Pemecahan Masalah Krisis Kepercayaan Publik Terhadap Penyelenggaraan Demokrasi Di Indonesia (Fajar Apriani)</p>	49
<p>Pegawai Publik dan Motivasi Pelayanan Publik (Syamsir)</p>	59
<p>Gender Dalam Perencanaan Pembangunan Sumberdaya Hutan dan Daerah Aliran Sungai (Das) Di Kabupaten Lampung Barat (Ari Darmastuti, Feni Rosalia, Tabah Maryanah, Dwi Wahyu Handayani)</p>	71
<p>Analisa Situasi Kebijakan Penanggulangan TB (Tuberkolosis) Di Kota Bandar Lampung (Supriyati, Emy Sri Purwani, Jauhari Zailani, Machsun)</p>	85
<p>RESENSI BUKU; Efek Kedermawanan Pebisnis Dan CSR (Hairunnisa)</p>	99

negara  
pada  
konflik;  
community  
ggung  
dan

**MEMBENAHI PARTISIPASI POLITIK RAKYAT :  
Strategi Pemecahan Masalah Krisis Kepercayaan Publik  
Terhadap Penyelenggaraan Demokrasi Di Indonesia**

**Fajar Apriani**

Dosen Program Studi Administrasi Negara

FISIP Universitas Mulawarman

Email : fajar\_apr@yahoo.com

*Abstract*

*Trust crisis to democracy implementation in Indonesia has widespread not only among the middle-class elite or the learned which relative nearby and have information access to political practices among elite, but also growing in bottom-middle class who feel its impact immediately from the political crisis that happen, due to the weakening of the effectiveness of political parties and representative institutions in representing public interests. This article try to do a democracy implementation history flashback that existence political gaps in public, where the expectation of ideal dream of democracy is not in line with the political reality that occurs. Beside try to looking for a problem solving strategy from political participation aspect.*

*Key words : Democracy, political gaps, public political participation, democratic institutional revitalization.*

**PENDAHULUAN**

Demokrasi sebagai salah satu bentuk pemerintahan dalam sebuah negara memiliki kekuasaan pemerintahan yang berasal dari rakyat, baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Kata 'demokrasi' berasal dari bahasa Yunani, "demokratia", yang terbentuk dari kata "demos" yang berarti rakyat, dan "kratos" yang berarti kekuasaan. Istilah demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan yang menggarisbawahi bahwa kekuasaan berada di tangan orang banyak yang disebut rakyat. Demokrasi sebagai suatu sistem politik di negara kota Yunani Kuno telah muncul sejak pertengahan abad V dan IV SM.

Seiring dengan perkembangan jaman, perkembangan sistem demokrasi banyak diterapkan di berbagai negara-negara di dunia. Perkembangan demokrasi yang semakin pesat juga telah memunculkan perkembangan konsep demokrasi itu sendiri. Subono (2003) mengartikan kata demokrasi sebagai : (a) bentuk pemerintahan oleh rakyat baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya yang dipilih oleh rakyat (tidak langsung),

dan (b) bentuk masyarakat yang menghargai Hak Asasi Manusia (HAM) secara setara, mempromosikan penghargaan yang tinggi terhadap kebebasan, dan memberikan dukungan terhadap toleransi dan perbedaan, khususnya terhadap pandangan dan keberadaan kelompok-kelompok minoritas.

Pandangan Dahl tentang sebuah demokrasi sebagai bentuk pemerintahan idealnya memiliki : (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat, (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis, (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda yang harus dan yang tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili rakyat, dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat yang

tercakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam memahami demokrasi sebagai bentuk pemerintahan, Diamond, Linz dan Lipset (1989) pun memiliki pendapat yang sejalan bahwa terdapat tiga syarat pokok yang harus ada yakni, (1) **Kompetisi** yang sungguh-sungguh dan meluas diantara individu dan kelompok organisasi (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif dalam suatu periode tertentu dan teratur serta tidak melibatkan penggunaan daya pemaksa, (2) **Partisipasi Politik** yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara (tanpa memperdulikan ras, etnis, suku, kelas sosial dan jenis kelamin) dalam pemilihan pemimpin atau proses pembuatan kebijakan, atau sekurang-kurangnya terlibat dalam Pemilu yang diselenggarakan secara teratur, adil dan bebas, sehingga tidak satupun individu atau kelompok masyarakat (warga negara dewasa) merasa dikucilkan, dan (3) Adanya jaminan atau penghargaan terhadap tegaknya **Kebebasan Sipil dan Politik**, yakni kebebasan untuk menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi (misalnya organisasi massa atau partai politik) yang menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.

Partisipasi politik sebagai salah satu syarat utama dari tegaknya demokrasi, maka perlu dimaknai dengan tepat. Budiardjo (1998) menyatakan partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok secara sukarela untuk ikut serta aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa atau mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan / atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka, dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah. Maka memahami konsep yang demikian itu, partisipasi politik rakyat dapat berupa pemberian suara dalam Pemilu, menjadi anggota partai atau kelompok kepentingan, mencalonkan diri menjadi anggota parlemen dan sebagainya.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempergunakan sistem pemerintahan demokrasi, namun dipadukan dengan landasan negaranya yaitu Pancasila, sehingga kemudian Indonesia menganut sistem pemerintahan Demokrasi Pancasila, dengan ciri dalam penyelesaian masalah-masalah nasionalnya menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat.

Praktek politik dan kinerja kelembagaan demokrasi di Indonesia selama ini menunjukkan krisis kelembagaan politik yang diwarnai dislokasi-dislokasi politik, baik di dalam partai politik, lembaga Dewan maupun lembaga pemerintahan. Dislokasi politik yang demikian itu seharusnya tidak terjadi dalam sistem demokrasi yang bekerja secara inklusif mengakui adanya perbedaan pandangan politik sebagai sesuatu yang sah sebagai perwujudan etika-politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan bagi semua di dalam politik. Krisis kelembagaan politik menciptakan timbulnya krisis kepercayaan dari publik terhadap praktek demokrasi di Indonesia, yang kemudian berimbas pada menurunnya partisipasi politik rakyat.

## PEMBAHASAN

### Krisis Kepercayaan terhadap Demokrasi

Di kalangan publik di Indonesia kini berkembang luas krisis kepercayaan terhadap praktek penyelenggaraan demokrasi. Ketidakuasan dan kekecewaan muncul dan berkembang di masyarakat terhadap kinerja lembaga-lembaga politik demokrasi, diantaranya partai politik, lembaga Dewan dan lembaga-lembaga pengambil kebijakan di lingkup pemerintahan, dalam merepresentasikan kepentingan publik. Berbagai bentuk penyalahgunaan politik kekuasaan dilakukan elit politik terpilih dari penyelenggaraan demokrasi, seperti misalnya kasus-kasus korupsi di kalangan elit, *money politics* dalam Pemilu hingga tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat

dan dalam mewujudkan keadilan sosial. Apabila tidak segera diatasi, krisis politik ini dapat menimbulkan delegitimasi demokrasi.

Hasil survei lembaga riset politik Indo-Barometer menyatakan bahwa sebagian kalangan masyarakat merespon krisis politik dengan sikap programatik mengacu pada praktek politik yang telah dilakukan selama ini dengan mengkritisi keadaan sekarang dengan mencari jalan keluar secara milerianistik kembali ke masa lalu memimpikan kembali hadirnya pemerintahan otoritarian di masa lalu pada masa pemerintahan Orde Baru. Namun di tengah pesimisme politik itu, sebagian lain masih ada yang menunjukkan sikap politik lebih proyektif ke depan dengan mengkritisi keadaan sekarang sambil melihat secara idealistik kemungkinan hadirnya demokrasi yang lebih populis sebagai alternatif untuk memperbaiki demokratisasi yang sedang berkembang sekarang ini (Triyono, 2011).

Memperhatikan hasil survei tersebut, sikap politik yang pertama menunjukkan bahwa terdapat kerinduan akan kembalinya masa lalu, sedangkan sikap politik yang kedua menunjukkan idealisme masyarakat yang memimpikan perkembangan demokrasi yang lebih prospektif di masa depan. Sikap-sikap politik tersebut muncul sebagai reaksi atas lepasnya muatan substansi politik demokratis dari kelembagaan-kelembagaan politik yang lemah dalam merealisasikan idealisme politik demokrasi, dimana lembaga-lembaga tersebut lebih banyak terlibat dalam persoalan internal daripada menyuarakan kepentingan publik, yang dengan singkat kata akhirnya memunculkan kesenjangan politik di masyarakat. Keadaan yang demikian membutuhkan pemecahan masalah.

Pemecahan masalah atas kesenjangan politik tersebut dapat dilakukan dalam dua tingkat, pertama pada tingkat subjek-subjek politik, sedangkan yang kedua adalah dalam tingkat berjalannya kelembagaan politik. Subjek-subjek politik perlu ditingkatkan kesadaran dan komitmen politiknya dalam mendorong perkembangan demokrasi,

yang kemudian akan dapat memperbaharui bekerjanya kelembagaan politik demokrasi. Apabila kesenjangan politik telah mampu diatasi, maka berikutnya adalah merumuskan strategi pemulihan kembali partisipasi politik rakyat yang telah tersurut akibat kekecewaan dan ketidakpercayaan pada demokrasi yang kian meluas.

Sejak reformasi politik bergulir pada tahun 1998, Pemilu telah diselenggarakan tiga kali, yaitu pada tahun 1999, 2004 dan 2009. Praktek seleksi dan pemilihan aktor-aktor politik yang terpilih diselenggarakan dengan tidak mendapat pengawalan dan kontrol yang ketat dari publik, sehingga tidak memperoleh kualitas agensi-agensi politik yang memadai dalam memikul tanggungjawab untuk merepresentasikan kepentingan publik atau konstituennya.

Kemudian pada ranah kelembagaan politik, yang terjadi adalah senantiasa mengadopsi model-model kelembagaan ekonomi politik liberal atau neo-liberal, dengan masih adanya unsur pembangunan ala Orde Baru, rasionalisme birokrasi dan proseduralisme politik juga hukum yang diikuti dengan adanya kontrak sosial atau kontrak politik oleh subjek-subjek politik individual demi kepentingan perbaikan ekonomi, yang menekankan kesetaraan dan kebebasan dalam praktek demokrasi serta pengorganisasian politik, walau pemerintahan Orde Baru memang meninggalkan konflik sosial akibat krisis ekonomi dan politik, yang kemudian membawamasyarakat Indonesia pada masa transisi menuju demokrasi.

Praktek demokratisasi di Indonesia seharusnya diawali dengan pembentukan agensi-agensi politik dan pelembagaan politik yang dapat mengikuti adanya logika perbedaan dan kesetaraan dalam sistem demokrasi. Agensi-agensi politik seharusnya memiliki identitas politik yang rekonstruktif dan kelompok-kelompok maju dalam berdemokrasi melalui pendidikan politik, kaderisasi dan pengorganisasian politik dalam rangka pengembangan demokrasi.

Pada awal reformasi tahun 1998, respon publik terhadap perubahan politik beragam. Sebagian daerah ada yang meresponnya dengan melakukan

penyesuaian-penyesuaian substansial nilai-nilai demokrasi ke dalam kultur demokrasi lokal sehingga demokratisasi tidak menemui banyak hambatan. Namun di sebagian daerah lainnya meskipun transisi politik berjalan relatif stabil, demokratisasi yang berlangsung diwarnai ambivalensi-ambivalensi politik, dimana di permukaan secara prosedural tampak demokratis, namun di balik itu sesungguhnya berlangsung semacam praktek di balik layar atau 'negara bayangan', adanya sentralisme politik lokal, dominasi elit oligarkhis dan praktek KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) yang masih terus berlangsung. Sementara itu di sebagian daerah lainnya, jatuhnya pemerintahan Orde Baru dan transisi politik menuju demokrasi justru diwarnai gejolak politik dan konflik sosial (Nordholt dan van Kliken, 2007).

Namun demikian, dalam Pemilu tahun 1999 hingga 2004 terdapat kemajuan perkembangan politik, dimana partisipasi rakyat dalam memberikan suaranya lebih baik, tidak berkembangnya *money politics* akibat pengawasan ketat yang dilakukan lembaga-lembaga pengawas Pemilu dan pengawas swadaya masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengharapan untuk keluar dari krisis ekonomi dan gejolak politik pada masa itu sangat besar dan dilaksanakan secara bersama dengan baik.

Tetapi pada Pemilu tahun 2009, kualitas demokrasi merosot tajam. Pencalonan kader-kader partai yang akan duduk di lembaga legislatif dilakukan dengan tidak banyak melibatkan partisipasi dan kontrol publik. Penjaringan calon aktor-aktor terpilih melalui konvensi atau diskusi publik atau rapat terbuka dihadapan konstituen, sehingga diperoleh agensi-agensi politik yang merepresentasikan kepentingan publik atau konstituen tidak dilakukan untuk memperbaiki kualitas demokrasi, khususnya kualitas penyelenggaraan Pemilu. Demikian pula, sistem perwakilan dijalankan menggunakan sistem proporsional berdasar jumlah suara diperoleh di suatu daerah pemilihan (dapil) mengandung banyak kelemahan bagi berlangsungnya politik representasi,

sebab membuka peluang bagi siapa saja aktor-aktor politik dari luar daerah atau wilayah yang ditunjuk partai dapat mewakili dapil atau wilayah pemilihan sehingga tidak muncul calon-calon aktor politik terpilih yang benar-benar mengakar dan dekat dengan konstituen atau komunitas sebagai agensi-agensi politik yang merepresentasikan kepentingan publik, komunitas dan konstituen.

Sistem perwakilan tersebut mendorong sirkulasi politik yang hanya berlangsung di kalangan elit dan menciptakan banyak masalah terjadinya distorsi keterwakilan politik. Tidak adanya pengorganisasian politik, menjadikan permintaan politik atau pengelompokan kepentingan-kepentingan politik tidak terartikulasi dalam politik, menyebabkan calon-calon terpilih tidak memiliki pijakan kekuasaan yang kuat dihadapan konstituen yang tidak mengetahui siapa saja dan kepentingan apa saja yang diwakili, dan demikian pula sebaliknya konstituen pun tidak mengetahui dengan jelas siapa yang sesungguhnya mewakili kepentingan mereka di dalam institusi demokrasi. Hal tersebut pun kemudian menjadikan banyak calon-calon aktor politik terpilih menggunakan *money politics* untuk memperoleh dukungan dari konstituen, yang mengakibatkan merosotnya moralitas politik bangsa.

Maka sejak saat itu, masyarakat Indonesia pun mengalami kejenuhan politik atau lebih jauh lagi dapat disebut mengalami kekecewaan terhadap praktek demokrasi. Sejumlah penyebabnya antara lain lemahnya kaderisasi dalam partai politik, maraknya praktek *money politics*, merosotnya kredibilitas elit politik akibat tersandung kasus korupsi dan masalah moralitas politik lainnya. Masyarakat pun menjadi kurang antusias terhadap praktek penyelenggaraan politik demokrasi dan kepercayaan publik terhadap kinerja lembaga demokrasi pun kemudian pudar, menjadi tanda-tanda kemerosotan kualitas demokrasi di Indonesia.

Dalam sistem demokrasi sedang berkembang sebagaimana di Indonesia saat ini, tingkat partisipasi merupakan

tanda politik yang penting untuk mengukur kualitas demokrasi. Pada saat rakyat merasakan kebutuhan dasar dan hak-hak politiknya tidak terpenuhi, atau tidak ada harapan untuk terpenuhi, maka mereka akan cenderung bersikap apatis terhadap proses politik yang sedang berlangsung (Triyono, 2011). Padahal dalam sistem demokrasi, faktor rakyat sangatlah menentukan. Oleh karena itu, lembaga-lembaga demokrasi perlu direvitalisasi menjadi lebih berarti agar partisipasi publik dalam politik dapat kembali meningkat dan kualitas demokrasi pun terbenahi.

Menurut Soetrisno (1995) rendahnya partisipasi masyarakat paling tidak disebabkan tiga hambatan. Pertama adalah belum dipahaminya makna konsep partisipasi yang sebenarnya oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan. Dimana definisi partisipasi di kalangan aparat perencana dan pelaksana pembangunan adalah kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah. Kedua, munculnya reaksi balik yang datang dari masyarakat sebagai akibat diperlakukannya pembangunan sebagai ideologi baru di Indonesia. Sebagai suatu ideologi, maka pembangunan harus diamankan dan dijaga ketat yang pada akhirnya memunculkan 'budaya diam' sebagai manifestasi keengganan rakyat berpartisipasi. Hambatan ketiga yaitu lemahnya partisipasi masyarakat berakar pada banyak peraturan perundang-undangan yang meredam keinginan rakyat untuk berpartisipasi. Pada titik inilah rakyat dengan sadar dan sengaja direndahkan dan dilemahkan partisipasinya.

#### **Fundamentalisme Demokrasi Partisipatif**

Hal yang fundamental di dalam demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Sen (1999) adalah hidup di dalam kebebasan, yang dengan itu tiap subjek politik bebas menyampaikan pikiran, pendapat, berbicara, menentukan pilihan-pilihan dan tujuan-tujuan dalam hidup.

Maka dalam hal ini, demokrasi yang berkembang akan memperluas kebebasan nyata dan memperkaya makna hidup bagi tiap-tiap subjek warga negara, sehingga menjadikan kehidupan publik lebih bermakna. Rakyat (warga negara dewasa) dapat berpartisipasi di dalam politik dengan bebas dan lebih bermakna. Dalam sistem demokrasi yang bebas dan terbuka, kebebasan menyampaikan pikiran dan pendapat di kalangan subjek politik akan menumbuhkan berkembangnya diskusi publik, yang selanjutnya akan menumbuhkan berkembangnya nalar publik berupa munculnya kepedulian publik terhadap masalah-masalah yang dihadapi bersama. Pada kondisi inilah kemudian akan menjadi jelas perbedaan antara sistem otokrasi dengan demokrasi.

Pada sistem otokrasi, masalah-masalah pembangunan seperti kemiskinan, kerusakan lingkungan, pelanggaran HAM, konflik sosial akibat proses pembangunan, dan sebagainya akan cenderung ditutup-tutupi oleh penguasa. Sedangkan di dalam demokrasi, masalah-masalah tersebut bisa dicari pemecahan masalahnya melalui diskusi publik yang berkembang.

Indonesia sekarang ini justru bukan menerapkan demokrasi partisipatif, namun sedang mempraktekkan demokrasi prosedural atau liberal agregatif yang mengandalkan bahwa keterwakilan kepentingan publik dengan sendirinya akan berlangsung ketika kontrak sosial dicapai sebagaimana diwujudkan dalam pembentukan hukum dan peraturan dipandang sebagai kehendak bersama bagi kepentingan publik. Padahal yang demikian itu menjadikan politik berubah menjadi sekumpulan prosedur hukum dan peraturan, sehingga praktek kekuasaan kehilangan dimensinya yang seharusnya komunikatif dan kapasitasnya dapat mengatasi dislokasi dan antagonisme politik, justru hanya menjadi sekedar otoritatif menjalankan prosedur hukum dan peraturan. Semakin kuatnya proseduralisme dan teknokratisme dalam praktek demokrasi tersebut, maka demokratisasi di Indonesia akan terdistorsi (Triyono, 2011).

Gagasan demokrasi partisipatif sesungguhnya dapat ditelusuri dari pemikiran Rousseau yang mengatakan bahwa wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif bersifat korup dan menipu rakyatnya. Rousseau juga menolak keras adanya pendapat bahwa setiap orang dapat membuat Undang-undang atau peraturan atas nama orang lainnya. Rousseau sangat yakin bahwa rakyat sendirilah yang dapat membuat aturan yang sesuai dengan kepentingannya, hingga ia menghimbau sebaiknya jangan mempercayakan tugas itu pada orang lain (Sirajuddin, 2006).

Dalam demokrasi partisipatif, partisipasi publik dimaksimalkan melalui berbagai cara di berbagai tingkat dan bukan semata dalam proses politik seperti Pemilu. Dahl dalam salah satu tulisannya menyerukan bahwa demokrasi hendaknya diperluas ke tempat-tempat dimana warga negara dewasa menggunakan sebagian besar waktu mereka di tempat kerja. Ia menyadari bahwa fakta yang ada di seluruh dunia menunjukkan bahwa hubungan antara pekerja dan majikan di pabrik dan perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara, tidak mencerminkan adanya semangat demokrasi.

Proses institusionalisasi demokrasi partisipatif akan terdorong melalui desentralisasi dan devolusi kewenangan ke tingkat lokal karena partisipasi maksimum publik dapat ditingkatkan dengan mengurangi ukuran dari unit pengambilan keputusan. Demokrasi partisipatif memfasilitasi terbangunnya institusi rakyat yang memungkinkan berlangsungnya solidaritas antar individu dan upaya kolektif. Keberadaan komite warga, forum warga, dan bentuk-bentuk asosiasi lainnya dianggap strategis untuk mengimplementasikan konsep demokrasi partisipatif, karena di dalamnya memungkinkan terciptanya diskusi publik yang menumbuhkan dan mengasah nalar publik untuk peduli terhadap masalah-masalah publik. Hasil dari kesepakatan yang dibuat secara partisipatif akan lebih dapat diterima dan lebih efektif dalam penerapannya, mengingat bahwa

partisipasi sesungguhnya adalah 'jantung' dari demokrasi.

Sejumlah kondisi yang terkait dengan konteks lingkungan yang mampu mendukung penerapan demokrasi partisipatif antara lain (1) budaya egalitarian, (2) basis legal untuk partisipasi, (3) proses deliberatif dalam pengambilan keputusan, (4) keterbukaan sistem komunikasi dan informasi. Berkenaan dengan budaya egalitarian, dalam demokrasi partisipatif sedapat mungkin warga diperlakukan secara setara (egaliter). Padahal dalam lingkungan masyarakat Indonesia feodalisme dan patrimonialisme masih cukup mengakar atau lingkungan masyarakat masih biasa mengkotak-kotakkan diri dalam kelas sosial. Dalam hal ini, warga yang termasuk dalam golongan yang pandai, berkedudukan dan kaya akan lebih berpengaruh dari kelompok sebaliknya.

Untuk kondisi lingkungan yang kedua, partisipasi yang bersifat populer membutuhkan perlindungan hukum dan dukungan berbagai peraturan. Tanpa mandat formal dan tanpa menghapuskan terlebih dahulu aturan yang menghambat partisipasi politik publik maupun aturan yang bersifat diskriminatif, maka proses penyelenggaraan demokrasi partisipatif pun akan terhambat. Kemudian untuk kondisi lingkungan yang ketiga berupa proses deliberatif dalam pengambilan keputusan, preferensi seseorang dalam mengambil keputusan harus dilakukan secara lebih bertanggungjawab. Adapun cara melakukannya adalah dengan menstimulasi perolehan informasi yang lebih baik dan menyeluruh. Proses deliberatif menuntut adanya kebiasaan berdiskusi yang baik, mengemukakan pendapat, dan mendengarkan pendapat orang lain. Walaupun konsep proses deliberatif ini tampak baik dan menarik, namun faktanya tidak sedikit orang yang menentang dengan alasan untuk melestarikan harmonisasi dan kerukunan sehingga berbagai bentuk perbedaan pendapat pun berupaya dihindari.

Selanjutnya mengenai poin keempat, keterbukaan sistem komunikasi dan informasi merupakan hal penting dalam

memuluskan proses deliberatif dalam pengambilan keputusan. Tanpa informasi yang baik, keputusan yang diambil akan mengandung bias. Dalam hal ini peran media massa dan lembaga-lembaga penelitian yang bersifat independen menjadi sangat signifikan sebagai penyedia informasi yang dapat meningkatkan kesadaran akan kompetensi publik untuk berpartisipasi.

Dalam sudut teori politik, terdapat dua paham teori, yakni teori *Participatory Democracy* yang menggugat paham teori *Elite Democracy* (Gibson dalam Sirajuddin, 2006). Paham *Elite Democracy* melihat hakekat manusia sebagai makhluk yang mementingkan diri sendiri, pemburu kepuasan diri pribadi dan menjadi tidak rasional terutama jika mereka dalam kelompok. Oleh karena itu dalam hal terjadi konflik kepentingan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat, maka pembuatan keputusan sepenuhnya merupakan kewenangan dari kelompok elit yang menjalankan pemerintahan. Kalaupun peran serta masyarakat itu ada, pelaksanaannya hanya terjadi pada saat pemilihan mereka-mereka yang duduk dalam pemerintahan.

Paham *Participatory Democracy* sebaliknya berpendapat bahwa manusia pada hakekatnya mampu menyelaraskan kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial. Penyelarasan kedua macam kepentingan tersebut dapat terwujud jika proses pengambilan keputusan menyediakan kesempatan seluas-luasnya kepada mereka untuk mengungkapkan kepentingan dan pandangan mereka. Proses pengambilan keputusan, yang menyediakan kelompok kepentingan untuk berperan serta di dalamnya, dapat mengantarkan kelompok-kelompok yang berbeda kepentingan mereka satu sama lain. Dengan demikian, perbedaan kepentingan pun dapat dijumpatani.

#### **Konsepsi Partisipasi Politik yang Menopang Demokrasi Ideal**

Rakyat sesungguhnya memiliki kemampuan untuk mempengaruhi proses politik negara, sebagaimana Arnstein (dalam Sirajuddin, 2006) mengemukakan

bahwa *citizen participation is citizen power*. Bentuk kekuatan rakyat itu adalah peran serta atau partisipasi masyarakat, dimana masyarakat dapat terlibat dalam perubahan sosial yang memungkinkan mereka mendapatkan bagian keuntungan dari kelompok yang berpengaruh.

Melalui tipologinya yang dikenal dengan Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*), Arnstein menjabarkan partisipasi masyarakat yang didasarkan pada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir. Ditekankan pula bahwa terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara bentuk partisipasi yang bersifat upacara semua dengan bentuk partisipasi yang mempunyai kekuatan nyata yang diperlukan untuk mempengaruhi hasil akhir suatu proses.

Dua tangga terbawah dikategorikan sebagai 'non partisipasi', dengan menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang dinamakan : (1) terapi dan (2) manipulasi. Sasaran dari kedua bentuk tersebut adalah untuk 'mendidik' dan 'mengobati' masyarakat yang berpartisipasi. Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan sebagai tingkat 'tokenisme', yaitu suatu tingkat partisipasi dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak boleh memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Menurut Arnstein, jika partisipasi hanya dibatasi pada tingkatan ini, maka kecil kemungkinannya ada upaya perubahan dalam masyarakat menuju keadaan yang lebih baik. Termasuk dalam tingkatan tokenisme adalah (3) penyampaian informasi, (4) konsultasi dan (5) peredaman kemarahan.

Selanjutnya kategori tiga tangga teratas adalah tingkat 'kekuasaan masyarakat'. Masyarakat dalam tingkatan ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan : (6) kemitraan dengan memiliki kemampuan tawar-menawar bersama-sama pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi, (7)

pendelegasian kekuasaan dan (8) pengawasan masyarakat. Pada tingkat ketujuh dan kedelapan, masyarakat (non elit) memiliki mayoritas suara dalam

proses pengambilan keputusan, bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh mengelola suatu obyek kebijakan tertentu.

**Tabel 1**  
**Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein**

8	Kendali Masyarakat ( <i>Citizen Control</i> )	Degree of Citizen Power (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi Kekuasaan ( <i>Delegated Power</i> )	
6	Kemitraan ( <i>Partnership</i> )	Degree of Tokenism (Semu)
5	Peredaman ( <i>Placation</i> )	
4	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )	
3	Penginformasian ( <i>Informing</i> )	Non Participation (Tidak Partisipatif)
2	Terapi ( <i>Therapy</i> )	
1	Manipulasi ( <i>Manipulation</i> )	

Sumber : Rivai G. Ahmad dkk, 2003.

Delapan tangga partisipasi dari Arnstein ini memberikan pemahaman kepada kita bahwa terdapat potensi yang sangat besar untuk memanipulasi program partisipasi masyarakat menjadi suatu cara untuk mengelabui dan mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan, termasuk di dalamnya adalah peranan partisipasi politik publik di dalam kehidupan demokrasi di Indonesia.

Agak sedikit berbeda dengan Arnstein, Wilcox (dalam Sirajuddin, 2006 : 126) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis, yaitu (1) pemberian informasi, (2) konsultasi, (3) pembuatan keputusan bersama, (4) melakukan tindakan bersama, dan (5) mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Menurut Wilcox, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat tergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sudah sangat memadai.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang-orang yang duduk di dalam lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama

kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni : pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat. Kedua, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat semakin baik, dan ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Islamy (2004) menyatakan paling tidak terdapat delapan manfaat yang akan dicapai jika melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, termasuk di dalam politik, yaitu : (1) masyarakat akan semakin siap untuk menerima dan melaksanakan gagasan pembangunan, (2) hubungan masyarakat, pemerintah dan legislatif akan semakin baik, (3) masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi, (4) masyarakat akan mempunyai kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerjasama dalam menangani tugas dan urusan publik, (5) bila masyarakat telah memiliki kepercayaan dan menerima ide-ide pembangunan, maka mereka juga akan merasa ikut memiliki tanggungjawab untuk turut serta mewujudkan ide-ide tersebut, (6) mutu atau kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil akan menjadi semakin baik karena

masyarakat turut serta memberikan masukan, (7) akan memperlancar komunikasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah, (8) dapat memperlancar kerjasama terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit.

Seiring adanya kebutuhan akan pembentukan agensi politik yang dapat lebih mendekati representasi kepentingan publik atau konstituen sebagaimana terurai lebih awal, maka kelembagaan politik demokrasi di Indonesia perlu direvitalisasi dengan model yang mengandalkan tercapainya kesepakatan politik melalui strategi-strategi dalam membangun jalinan strategis dari partisipasi publik dan kelompok-kelompok kepentingan yang beragam di dalam masyarakat, dengan cara menghadirkan atau mengembangkan terbentuknya signifikansi politik sebagai kekuatan pengikat dalam pembentukan kelembagaan politik demokratis. Kelembagaan politik tersebut harus memiliki otorisasi kebijakan politik yang mampu merepresentasikan kepentingan kelompok-kelompok dalam masyarakat, mengakui perbedaan sebagai hal yang sah dalam politik demokrasi, dan sekaligus menjalin kesetaraan untuk membangun solidaritas bersama dalam rangka mencapai kepentingan publik.

Unsur penting dalam strategi model kelembagaan politik yang dimaksud tersebut harus mengandung adanya prinsip kebebasan dan kesetaraan pada publik dalam arti kata tidak ada pembatasan atas partisipasi politik publik dan menjadikan pandangan mengenai penggunaan hak-hak individual dalam politik sebagai sesuatu yang baik untuk publik. Dengan cara yang demikian itu kelembagaan politik demokrasi pun akan mampu mengatasi konflik kepentingan dan antagonisme politik yang berkembang di masyarakat.

## PENUTUP

Paparan mengenai kilas balik perkembangan praktek demokrasi hingga kini di Indonesia di atas menekankan diperlukannya model kelembagaan politik yang lebih tepat untuk dipergunakan

sebagai upaya revitalisasi kelembagaan demokrasi Indonesia yang mengalami krisis kepercayaan dari masyarakat, yang sesungguhnya merupakan faktor penting bagi perkembangan demokrasi yang lebih baik. Praktek politik dan kinerja kelembagaan demokrasi yang diwarnai dislokasi-dislokasi politik saat ini menjadi suatu hal yang ironis akibat terjadi di tengah-tengah optimisme banyak pihak akan pengharapan idealisme demokrasi di masa konsolidasinya. Proseduralisme dan teknokratisme yang menguat di dalam praktek demokrasi di Indonesia menjadikan demokratisasi pun berlangsung dalam kedistorsian.

Kelembagaan demokrasi yang mampu menerapkan demokrasi partisipatif dengan benar bagi penulis dapat menjadi alternatif pemecahan masalah atas krisis kepercayaan terhadap demokrasi di Indonesia. Adanya kelembagaan demokrasi yang membangun jalinan strategis dari partisipasi publik dan kelompok-kelompok kepentingan di masyarakat dengan cara mengembangkan pembentukan signifikansi politik yang di satu sisi mengakui perbedaan dalam politik demokrasi dan di sisi lain menjalin kesetaraan dan membangun solidaritas bersama, akan mampu menjawab kebutuhan akan pembentukan agensi politik yang dapat lebih merepresentasi kepentingan publik.

Dengan menghilangkan pembatasan atas partisipasi politik publik dan menjunjung prinsip kebebasan dan kesetaraan pada publik, krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan demokrasi di Indonesia pun akan mampu menemukan jawaban atas pemecahan masalahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Rivai G., dkk. 2003. *"Dari Parlemen ke Ruang Publik : Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif"*. Jurnal Hukum Jentera, PSHK Jakarta, No.2, pp 109.

- Budiarjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Dahl, Robert. *Pengertian Demokrasi menurut Para Ahli*. 2012. <http://www.beritahangat.net>(diakses pada 16 Maret 2013).
- Diamond, Larry, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset. 1989. *"Democracy in Developing Countries : Resistance, Failure and Renewal"*. Vol 1. New York : Lynne Rienner Publishers, Inc and the National Endowment for Democracy.
- Islamy, Irfan. 2004. *"Membangun Masyarakat Partisipatif"*. Jurnal Administrasi Publik, Vol. IV (2) Maret-Agustus 2004, pp. 3-9.
- Nordholt, Henk dan Gerry van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta : KITLV-Jakarta dan Yayasan Obor.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York : Anchor Book.
- Sirajuddin, dkk. 2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara*. Jakarta : Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta : Kanisius.
- Subono, Nur Iman. 2003. *Perempuan dan Partisipasi Politik*. Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan.
- Trijono, Lambang. 2011. *"Reaktualisasi Politik Demokrasi : Politik Agensi dan Revitalisasi Kelembagaan Demokrasi"*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol 15 (2), pp. 93-110.

## **BIODATA RINGKAS**

Dr. Fajar Apriani, S.Sos., M.Si. adalah seorang pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Samarinda, Kalimantan Timur. Lahir di Samarinda pada 14 April 1983, merupakan doktor termuda pada Universitas Mulawarman atas penyelesaian studi doktoralnya pada Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin, Makassar pada usia 30 tahun (tahun 2013). Jenjang pendidikan Magister ditempuh pada Program Magister Ilmu Administrasi Negara Universitas Mulawarman, Samarinda selama dua tahun (2006-2008). Jenjang pendidikan Sarjana juga ditempuh pada Universitas Mulawarman, Samarinda (2000-2004). Sebagai dosen sejak tahun 2005 dan doktor bidang ilmu humaniora - ilmu politik dengan kepakaran pada *Public Administration*, sejumlah penelitian dan berbagai artikel yang sesuai dengan keilmuan dan minatnya, seperti kebijakan publik, gender dan kajian strategi telah dihasilkan dan dipublikasikan.

### Korespondensi :

- Email : [fajar\\_apr@yahoo.com](mailto:fajar_apr@yahoo.com)
- Alamat kantor : Gedung Dekanat FISIP Univ. Mulawarman, Jl. Muara Muntai Kampus Gn. Kelua Samarinda, Kalimantan Timur 75117
- Alamat Rumah : Jl. Joyomulyo No.25 RT.37 Kel. Lempake, Kec. Samarinda Utara, Kota Samarinda, Kalimantan Timur 75118
- Nomor Handphone : 085246034101