

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Menurut beberapa ahli, demokrasi deliberatif adalah proses perumusan kebijakan publik yang dilakukan melalui musyawarah antar warga negara yang bebas dan egaliter. Demokrasi deliberatif berusaha mengubah kebijakan pemerintah melalui diskusi yang argumentatif serta penilaian bersama di antara warga masyarakat (Chambers, 2003; Cunningham, 2002; Elster, 1998; Gutmann dan Thompson, 1996). Berbeda dengan teori demokrasi liberal yang menggunakan pemungutan suara sebagai institusi utama untuk mengidentifikasi dan menggabungkan preferensi masyarakat, demokrasi deliberatif lebih menonjolkan musyawarah dikalangan warga masyarakat sebagai sumber legitimasi pembuatan keputusan atau undang-undang (Mansbridge, 1980; Young, 2000).

Sebenarnya konsep demokrasi deliberatif sama tuanya dengan kelahiran demokrasi di Athena (Elster, 1998; Gutmann dan Thompson, 1996). Konsep demokrasi deliberatif lebih banyak mengacu pada pengertian baru di Barat, khususnya di Amerika Serikat, ketika semakin banyak ilmuwan mengemukakan adanya gejala "defisit demokrasi" dan "defisit kewarganegaraan" (Macedo, 1999). Menurut Hubermas demokrasi harus mempunyai variabel deliberatif didalamnya, dimana kebijakan publik harus disahkan melalui diskursus atau diskusi publik. Artinya demokrasi deliberatif menuntut partisipasi pada level yang lebih tinggi dari masyarakat sehingga menciptakan hukum yang sah (Dalam Haliim, 2016)

Di Indonesia demokrasi deliberatif secara tradisional telah lama dianut, salah satunya oleh masyarakat Minangkabau. Dalam adat Minangkabau musyawarah mufakat merupakan kata

kunci dalam sistem demokrasinya. Begitu pentingnya musyawarah dan mufakat dalam kebudayaan Minangkabau sehingga pepatah adat mengatakan: *lamak samba dikunyah-kunyah, lamak kato dipakatokan, elok kato di mufakat, kato surang dibuleki, kato basamo dipaiyokan, bulek aia ka pambuluah, bulek kato dek mufakat* (enak lauk dikunyah-kunyah, enak kata diperbincangkan, elok kata dimufakat, kata seorang dibulati, kata bersama dimusyawarahkan, bulat air karena pambuluh, bulat kata karena mufakat) (Naim, 1987).

Meskipun seorang pemimpin dalam adat Minangkabau memiliki kekuasaan yang besar dalam mengatur kehidupan sukunya, tetapi dalam bertindak ia dituntut untuk melakukan musyawarah lebih dahulu. Untuk itu adat Minangkabau menentukan: “*kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka Panghulu, Panghulu barajo ka mufakat, mufakat barajo ka alua jo patuik*” (kemenakan belajar kepada mamak, mamak belajar kepada Penghulu, Penghulu belajar kepada mufakat, mufakat belajar kepada Alur dan Patut) (Nasroen, 1975). Namun dalam perkembangannya, nilai-nilai demokrasi di Minangkabau telah mengalami pengikisan. Di antaranya, penerapan sistem pemerintahan desa yang dipaksakan di Nagari dan penerapan demokrasi electoral model Barat (*one man one vote*), Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang pemilihan Wali Nagari telah memusnahkan kelembagaan tradisional dan lokal yang telah hidup beratus tahun di Minangkabau, akibatnya terjadilah defisit demokrasi di Minangkabau (Aidinil, 2015).

Dalam perkembangannya di Minangkabau lahir organisasi Niniak Mamak, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), yang menjadi wadah penghubung antara masyarakat adat Minangkabau dengan pemerintah daerah. Organisasi Niniak Mamak ini mempraktekkan konsep demokrasi deliberatif dalam pengabilan keputusan. Masalah yang ada di masyarakat dibawa ke dalam forum musyawarah yang nantinya akan diteruskan ke pemerintah

untuk ditindaklanjuti yang kemudian dijadikan kebijakan publik. Secara garis besar, tujuan dari organisasi Niniak Mamak ini adalah melestarikan adat dan budaya Minangkabau secara utuh dan juga menerapkan kepada generasi penerus secara terlembaga. Ada pun tujuan lain dalam bentuk meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mensukseskan pembangunan daerah dalam rangka pembangunan nasional secara bersama-sama (AD/ART LKAAM Sumatera Barat, 2018).

LKAAM di Sumatera Barat tersebar di masing-masing kabupaten dan kota. Salah satu yang tangka keaktifannya tinggi adalah LKAAM Kota Solok. (data rapat). Selain itu LKAAM Kota Solok juga aktif dalam menggandeng insitusi lain dalam membantu mensukseskan pembangunan di Kota Solok.



Table 1.1 Kegiatan Rapat LKAAM Selama Periode 2013-2018

No	Jenis kegiatan	Tahun						keterangan
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	
1	Kegiatan yang diikuti ketua LKAAM	17	182	182	241	268	261	
2	Pertemuan bulanan	2	12	12	12	12	12	62 kali periode 2013-2018
3	Pertemuan gabungan		3	3	3	3	3	230 Orang per pertemuan
4	Pencerahan nilai adat dan budaya untuk Puti Bungsu		4	4	4	4	4	150 Orang per pertemuan
5	Pencerahan nilai adat dan budaya untuk seluruh suku		4	4	4	4	4	150 Orang per pertemuan
6	Peremuan pidato panggung adat		17	17	17	17	17	85 kali pertemuan selama periode 2013-2018
7	Pembinaan sasaran silek tuo pusako lamo						6	6 kali pertemuan dilaksanakan di Sasaran Silek

Sumber: Data Sekunder 2019

Selain itu LKAAM Kota Solok juga terlibat menjadi tim pemantau kinerja OPD (organisasi perangkat daerah) Kota Solok. LKAAM yang mewakili masyarakat adat memberikan masukan kepada pemerintah Kota Solok terkait kinerja para kepala-kepala dinas didalam lingkup pemerintah Kota Solok. Tingkat keaktifan yang tinggi dari LKAAM Kota Solok bisa dilihat dari jumlah surat yang masuk dan surat yang keluar dari LKAAM. Pengurus LKAAM rajin menyurati insitusi-institusi yang dianggap penting agar pembangunan Kota Solok sejalan dengan visi dan misi LKAAM sebagai Lembaga Adat.





Table 1.2 Rekapitulasi Surat Masuk dan Keluar LKAAM Kota Solok Periode 2013-2018

No	Tahun	Surat		Jumlah
		Masuk	Keluar	
1	2013	24	11	35
2	2014	219	68	287
3	2015	240	115	355
4	2016	285	150	435
5	2017	311	151	462
6	2018	310	135	445

*Sumber: Data Sekunder 2019*

LKAAM bisa dikatakan menjadi salah satu antitesis demokrasi liberal yang berkembang di Indonesia sampai saat ini. Antitesis ini sejalan dengan konsep defisit demokrasi yang berkembang di Indonesia. Salah satu indikator dari defisit demokrasi adalah menurunnya partisipasi politik masyarakat. Masyarakat secara umum mulai enggan terlibat kegiatan politik dan aktivitas di ranah publik, serta mulai tidak peduli dengan berbagai permasalahan sosial yang dialami oleh masyarakat. Warga masyarakat mulai tidak tertarik berpartisipasi dalam urusan publik (Aidinil, 2013). Akibatnya bukan hanya berdampak buruk terhadap kelangsungan hidup berbangsa tapi juga berpengaruh terhadap rendahnya legitimasi tatanan politik yang ada. Gejala yang muncul adalah tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu terus menurun dari tahun 1999 sampai 2014.

Tahun 2014 tercatat tingkat partisipasi berada pada tingkat paling bawah dalam sejarah pemilu Indonesia. Begitupun di tingkat lokal, pada Pemilu 2014 hanya 52,63% tingkat partisipasi

Kota Bukittinggi (Data KPU Kota Bukittinggi 2014), dan tingkat partisipasi Kota Padang hanya 52% (Data KPU Kota Padang 2014).

Praktek demokrasi di Indonesia saat ini, termasuk di Sumatera Barat ternyata berdampak serius terhadap terjadinya erosi aktivitas politik dan kapasitas kewarganegaraan (Aidinil, 2013). Hal ini didukung oleh data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tentang indeks demokrasi di Sumatera Barat sampai tahun 2015 dapat disimpulkan bahwa bangunan demokrasi di daerah semakin melemah. Demokrasi tidak memiliki landasan terpentingnya, yaitu perwakilan politik. Kinerja lembaga perwakilan politik masuk kategori buruk. Meskipun demokrasi prosedural mengalami berbagai perbaikan seperti kualitas penyelenggaraan pemilu dari satu pemilu ke pemilu lainnya, kebebasan mendirikan partai politik, dan hak-hak warga negara untuk berpartisipasi di dalam pemilu melalui jalur non-partai juga dijamin, namun demokratisasi seperti itu ternyata tidak menjamin terwakilinya kepentingan rakyat di dalam proses-proses politik yang demokratis (Aidinil, 2015).

Beberapa sarjana mengemukakan bahwa demokrasi deliberatif merupakan obat untuk penyakit defisit demokrasi kontemporer saat ini. (Benhabib, 1996; Elster, 1998; Fung and Wright, 2003; Gutmann dan Thompson, 1996; Habermas, 1989; Michelman, 1988). Para pendukung teori ini menegaskan bahwa demokrasi deliberatif lebih dapat menjamin adanya akuntabilitas dan pemberian pelayanan publik yang berkualitas dan menghasilkan kebijakan publik yang lebih baik sekaligus membalikkan kecenderungan penurunan partisipasi politik dan erosi kewarganegaraan di kalangan masyarakat sipil. Argumennya adalah bahwa sifat dan karakteristik demokrasi deliberatif memiliki nilai instrumental dan intrinsik. Nilai instrumental demokrasi deliberatif memungkinkan ia menyelesaikan masalah tata kelola pemerintahan

modern dengan lebih baik, sementara nilai intrinsiknya memungkinkan ia menghasilkan warga negara yang lebih baik dan lebih mampu berpartisipasi dalam politik.

## 1.2 Rumusan Masalah

Banyak ilmuwan berpendapat bahwa proses deliberatif memiliki kemampuan untuk menghasilkan "warga negara yang lebih baik" dengan meningkatkan atau mendorong kecanggihan politik, minat, partisipasi, keefektifan, kepercayaan, rasa hormat, empati, dan sosiotropisme atau kesukarelaan politik (Luskin dan Fishkin, 2003; Benhabib, 1996, Cohen dan Fung, 2004). Selain itu demokrasi deliberatif menurut beberapa ahli juga mampu melahirkan *political efficacy* dimana semakin banyak seseorang berdiskusi politik, semakin banyak seseorang merasa memiliki pengalaman lebih dan percaya diri dengan kemampuan politik mereka, maka akan meningkatkan partisipasi dan *political efficacy* mereka (Smith. 1999, Morrell. 2005 Dalam Zuniga. 2017).

Namun demikian, saat ini kurang sekali penelitian empiris dan sistematis yang menggali dan mengembangkan kembali nilai-nilai demokrasi deliberatif Minangkabau sebagai solusi mengatasi defisit demokrasi ini. Oleh karena itu penelitian ini berusaha untuk mengisi kekosongan tersebut. Penelitian ini memfokuskan perhatian pada pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif Minangkabau pada LKAAM Kota Solok serta melihat hubungan *political efficacy* terhadap pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif anggota LKAAM Kota Solok.

*Political efficacy* dalam penelitian ini mengacu pada sejauh mana warga negara merasa memiliki dampak, atau memberikan pengaruh pada urusan publik (Campbell, Gurin, dan Miller, 1954). Terdapat dua jenis *political efficacy*: efikasi internal (keyakinan seseorang untuk dapat memahami dan mempengaruhi kebijakan dan politik) dan efikasi eksternal (keyakinan seseorang bahwa pemerintah akan menanggapi tuntutan mereka) (Craig, Niemi, dan Silver, 1990). *Political*



*efficacy* internal dan eksternal adalah salah satu ukuran yang paling sering digunakan untuk mengukur sikap politik masyarakat. Sikap politik sangat berpengaruh terhadap partisipasi dan mobilisasi politik (Conway, 2000; Finkel, 1985). Selain itu, *political efficacy* internal dan eksternal dianggap sebagai indikator utama untuk menilai sehat tidaknya sistem politik dalam sebuah negara demokrasi (Craig, Niemi, dan Silver, 1990).

Untuk lebih memahami hubungan antara *political efficacy* dengan pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif Minangkabau, penelitian ini akan menguji pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif Minangkabau yang masih banyak dipraktekkan oleh Lembaga-lembaga adat yang dalam hal penelitian ini akan dilihat pada LKAAM Kota Solok. LKAAM Kota Solok adalah Lembaga yang paling akif dalam bernusyawarah dan memberikan masukan kepada pemerintah daerah. LKAAM Kota Solok sering bermusyawarah dengan Walikota dan jajarannya terkait permasalahan yang terjadi di masyarakat Kota Solok (Aidinil dan Alfian Miko. 2018). Pertemuan mereka biasanya untuk membahas berbagai permasalahan dalam kehidupan bernagari dan membahas ide-ide tentang kemajuan Nagari untuk masa depan yang lebih baik bagi semua anak Nagari. Bukan hanya itu LKAAM Kota Solok juga membahas masalah-masalah sosial, politik praktis yang kemudian hasilnya disampaikan kepada walikota dan lembaga atau institusi terkait.

Di antara isu-isu yang menjadi perhatian LKAAM adalah pengisian jabatan beberapa OPD strategis di Kota Solok, persoalan penyakit masyarakat, seperti LGBT dan kenakalan remaja, penertiban bangunan liar, evaluasi kebijakan ketahanan pangan, dan penguatan peran perempuan (*Bundo Kandung*). Dengan banyaknya peran yang dimainkan oleh LKAAM Kota Solok membuatnya masuk ke dalam MUSPIDA plus. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi politik anggota LKAAM relatif tinggi jika dilihat dari perspektif partisipasi politik yang dikemukakan Fishkin dalam teori demokrasi deliberatifnya.

Menurut Aidinil (2018) peran LKAAM Kota Solok ini melebihi peran -peran LKAAM daerah lain termasuk LKAAM Sumatera Barat itu sendiri. Berdasarkan hal di atas peneliti berasumsi bahwa anggota LKAAM Kota Solok menggunakan prinsip demokrasi deliberatif pada kegiatan sebagai organisasi adat Minangkabau dalam bentuk musyswarah, serta pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif ini dipengaruhi oleh *political efficacy* masing-masing anggotanya.

Untuk membuktikan asumsi itu maka pertanyaan penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif di Minangkabau oleh LKAAM Kota Solok?
- b. Apakah terdapat pengaruh *political efficacy* anggota LKAAM Kota Solok terhadap pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif oleh LKAAM Kota Solok?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk medeskripsikan proses pelaksanaan demokrasi deliberatif yang dilakukan oleh LKAAM Kota Solok.
- b. Untuk melihat hubungan antara *political efficacy* anggota LKAAM Kota Solok dengan pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif yang dilakukan oleh LKAAM Kota Solok.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Kajian ini diharapkan mampu memberikan beberapa sumbangan besar dalam disiplin ilmu politik untuk melengkapi analisis yang sudah dilakukan oleh para peneliti lain sebelum ini, yaitu:

*Pertama*, dari sisi terorisnya, *political efficacy* merupakan bidang penelitian yang penting sejak beberapa dekade terakhir, setelah mengalami kemunduran beberapa dekade yang lalu. *Political efficacy* ini sering dikemukakan para ahli sebagai alasan kuat bagi warga untuk terlibat dalam proses demokrasi deliberatif dan melembagakan demokrasi deliberatif dalam

praktik pemerintahan. Namun masih sedikit penelitian yang telah dilakukan dalam menggali pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif Minangkabau yang kaya nilai-nilai demokrasi dan melihat hubungan dengan *political efficacy* ini. Penelitian ini penting untuk mengisi kekosongan itu.

*Kedua*, Penelitian ini penting untuk mengeksplorasi apa dan bagaimana pelaksanaan praktek demokrasi deliberatif Minangkabau yang dilakukan oleh LKAAM Kota Solok dipengaruhi oleh *political efficacy* mereka. Dengan demikian penelitian ini akan membantu perkembangan dan penyempurnaan baik teori maupun praktik demokrasi deliberatif Minangkabau sebagai bentuk kearifan lokal di Sumatera Barat. Hasil penelitian tentang dampak dan hasil dari proses demokrasi deliberatif Minangkabau dalam Musyawarah LKAAM Kota Solok akan dapat digunakan untuk melengkapi penjelasan tentang pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif dan hubungannya dengan *political efficacy*. Pada gilirannya, upaya penelitian semacam itu dapat digunakan untuk memperbaiki praktik dan proses demokrasi deliberatif Minangkabau di Sumatera Barat khususnya dan Indonesia pada umumnya.

Urgensi praktis dari penelitian ini adalah bahwa jawaban terhadap pertanyaan penelitian ini akan menginformasikan tentang desain proses Musyawarah yang dilakukan LKAAM Kota Solok. Jawaban pertanyaan pertama akan menginformasikan tentang bagaimana bentuk pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif oleh anggota LKAAM dalam musyawarah-musyawarah yang dilakukan LKAAM. Selanjutnya melihat bagaimana hubungan antara *Political efficacy* anggota LKAAM Kota Solok dengan pelaksanaan demokrasi deliberatif yang selama ini dipraktikkan oleh LKAAM Kota Solok.

Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu para sarjana ilmu politik untuk memahami dengan lebih baik bagaimana mengukur pelaksanaan prinsip demokrasi deliberatif

dan *political efficacy* melalui berbagai praktik dan proses yang dilakukan oleh LKAAM Kota Solok.

