



PROSIDING

Konferensi Nasional Komunikasi

Media Baru dan Birokrasi Model Demokrasi Deliberatif

Dedy Djamaluddin Malik^{1*}

¹Sekolah Tinggi Ilmu Komunikasi Bandung
Jl. Bojong Koneng No. 9, Bandung - Indonesia

*Korespondensi: dedy_malik@yahoo.com

Abstrak

Datangnya media baru, telah mengubah peta komunikasi yang bersifat vertikal (top down) menuju komunikasi yang berbasis dari bawah (bottom up). Kritik dan ketidakpuasan terhadap kebijakan publik semakin tinggi dan massif di media baru. Sayangnya, birokrasi belum cepat merespons gejolak aspirasi dan kritik dari bawah. Budaya birokrasi yang lamban, tidak produktif, kurang responsif, korup, dan kurang berorientasi pada pelayanan demi kepuasan publik, masih terasa dominan dalam persepsi publik. Ke depan perlu dipertimbangkan sebuah penerapan birokrasi model demokrasi deliberatif untuk memberi peluang besar partisipasi warga dalam proses kebijakan publik yang transparan, akuntabel dan legitimasi tinggi di mata publik.

Kata kunci: media baru, new public service, birokrasi, demokrasi deliberatif, dan deficit democracy

Copyright © 2018 Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia. All rights reserved

Pendahuluan

Ronald Reagan dalam Pidato Pelantikannya sebagai Presiden AS pernah menyatakan: "Government is not the solution to our problem. Government is the problem", demikian ditulis Steven G. Koven (Farazmand, 2009:140). Pernyataan Reagan sangat bisa dimaklumi mengingat kesan orang selama ini tentang birokrasi di mana pun selalu dipersepsikan lamban, korup, kaku, anti-perubahan, kegemukan, dan tidak produktif. Birokrasi sering juga disebut anti demokrasi. Karena itu, birokrasi sering dituding sebagai musuh warga negara (*citizen*).

Berita-berita tentang kinerja birokrasi hari ini, sungguh membuat sinisme dan antipati. Ada kabar "Keppres" dirjen imigrasi di Setgab kepresidenan yang dituding Menhumham sebagai "Kepres bodong". Kementerian Perhubungan diberitakan menyediakan tiket gratis untuk mudik lebaran via media *online*. Setelah ditelusuri susah dihubungi. Dikti juga, ketika para dosen mau mengurus serfikasi dosen (serdos) atau nidon, pelayanan jauh dari cepat. Di Bandung, ibu-ibu kebingungan mengurus pendaftaran *online* untuk anak SD. Di kepolisian, banyak kasus rekening "gendut" yang oleh Komisi Informasi Pusat harus dibuka, namun tak diterima pihak kepolisian dengan dalih banyak UU yang tak mengizinkan rekening seseorang dibuka. Dalam pada itu, ada sebagian birokrat yang ingin penghasilannya naik via ijasah "bodong" yang absensi dan nilainya bisa diatur. Pembuatan skripsi pun bisa "ditenderkan".

Perseteruan antara Kemenpora dengan PSSI, dari sudut "deliberative" (diskusi publik), tampak opini publik lebih dikuasai PSSI, bobotoh dan para pecinta bola. Meski kebijakan Menpora belum tentu keliru, namun opini publik terasa tidak seimbang. Debat publik, aspirasi dan aksi massa, lebih didominasi kubu "penentang" Kemenpora. Akibatnya, kemenpora sebagai salah satu bagian birokrasi pemerintah, terkesan "difensif" dan hanya menggunakan otoritas representatif-birokratik yang legitimasinya,

semakin dipertanyakan. Belum lagi kabar KPK yang kian hari tampak “marwahnya” kian lemah karena kinerjanya banyak digugat praperadilan. Padahal, salah satu tugas utama birokrasi ialah membangun akuntabilitas dan transparansi serta responsivitas yang kian tinggi di depan publik.

Maka wajar bila birokrasi selalu mengindap patologi. Dari sudut disiplin kerja, acapkali terlihat lamban, sering bolos – apalagi saat-saat menjelang dan setelah libur hari-hari besar - dan tidak produktif. Dari sudut manajemen kerja pun sering terlihat tidak efisien dan efektif dengan jumlah pegawai yang gemuk dan tidak profesional. Daya serap anggaran APBD atau APBN seringkali lamban dan tidak memenuhi target. Birokrasi juga dituding berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi antarinstansi sehingga sering terjadi duplikasi program. Akibatnya terjadi pembengkakan anggaran tahun demi tahun.

Kinerja birokrasi sekarang telah memberi kontribusi atas datangnya “deficit demokrasi” Kata “*deficit*” mengandung dua interpretasi kata Azman mengutip Wincoot (2011). “*Deficit*” bisa berarti “*too little democracy*”, tafsir *deficit* bisa juga dalam makna yang kedua yakni “*over-shadowed democracy*”. Menurut Kamus, *deficit* adalah “*as deficiency in an amount, a lack or discrepancy between “what is” and “what out to be”*”. Pertama dalam sejarah, David Marquand memperkenalkan istilah “*democracy deficit*” untuk menggambarkan kelemahan legitimasi demokratis lembaga-lembaga komunitas Eropa pada 1970. Lalu, konsep ini menjadi perdebatan meluas sebagai bagian tak terpisahkan dari kajian politik dunia pada umumnya (Moravcsik, 2004:337 dalam Peulen, 2012:5).

Indikator sebuah demokrasi *deficit*, kata Bland and Arson (2009:6-7) dalam karyanya: *Democratic Deficits* bisa dilihat dari tiga aspek fungsi negara: *administrative effectiveness, political responsiveness, and security*”. Fungsi yang pertama berkaitan dengan kemampuan negara memberi pelayanan dasar: kesempatan ekonomi, kemajuan sosio-ekonomi, transparansi kebijakan publik, terhindar dari korupsi. Kedua, berkaitan dengan institusi-institusi pemerintah mencerminkan preferensi publik, menerjemahkannya secara efektif ke dalam kebijakan dan berpegang pada hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Ketiga, berkaitan dengan perlindungan keamanan hidup, kebebasan, dan kekayaan melalui penegakan hukum yang efektif. Pada saat keamanan lemah, fungsi-fungsi legitimasi politik (*responsiveness and effectiveness*) akan terganggu.

Peluang Pemerintah

Sejak Pemilu 1999, belum pernah terjadi antusiasme rakyat terhadap pilpres sefenomenal seperti yang terjadi pada Pemilu 2014. Salah satu fenomena yang menonjol pada pemilu 2014 ialah tumbuhnya para relawan “kaget” yang bukan saja muncul dari kalangan aktivis, melainkan artis, seniman dan rakyat awam, termasuk kaum muda yang selama ini dipandang paling antipolitik, atau setidaknya netral.

Tumbuhnya partisipasi politik kaum muda, membuat angka golput pada Pemilu 2014 menurun sebesar 4 persen. Padahal sejak paska-Pemilu 1999, jumlah golput menunjukkan tren yang terus naik. Jumlah golput yang pada Pemilu 1999 hanya 10 persen, pada 2004 merangkak naik sebanyak 23 persen. Dan pada Pemilu 2009 angkanya bertambah lagi menjadi 29 persen. Baru pada pilpres 2014, angka golput 25 persen; ada penurunan sebanyak 4 persen dari pemilu sebelumnya.

Fakta ini menjadi barometer, bangkitnya harapan rakyat pada Pemilu 2014, memilih kepemimpinan nasional ke depan yang lebih memenuhi aspirasi mereka. Padahal di banyak negara demokratis lain, tingkat partisipasi politik warga - dalam tiap pemilu - terus-menerus mengalami penurunan. “*The general trend over the past four decades has involved declining turnout, especially among the young*”, kata Jacob dkk (2009:1) mengutip CIRCLE (2002), Gans (2002), McDonald and Popkin (2001).

Tingginya harapan rakyat akan pemerintahan baru yang lebih baik dengan wujud partisipasi politik lewat pilpres, telah ditunjukkan rakyat dengan memilih Jokowi dan JK sebagai presiden dan wakilnya. Meski selama ini bulan terakhir ini popularitas Jokowi menurun karenan kinerja kabinetnya, momennya belum terlambat untuk mereposisi bagaimana menjaga kepercayaan politik rakyat.

Salah satu kontribusi meningkatnya partisipasi politik warga dalam pilpres 2014 adalah penggunaan internet, khususnya media sosial dalam mengakses dan mengekspresikan sikap politik warga. Kehadiran internet, telah mengubah perkembangan praktik komunikasi politik, khususnya kampanye politik. Di Amerika misalnya, “sejak 2008 dan 2012”, kata Toohey (2013:7), “kampanye presiden dipengaruhi kuat oleh pemanfaatan media sosial, satu bentuk komunikasi elektronik yang menggunakan internet”. Karena itu, kata Pew (2007), “*concurrent increase in internet use, social media are popular for political communication*”(Himmelboim at. al., 2012:192). Menonjolnya pemanfaatan internet dalam kampanye politik dewasa ini, dicatat para ahli komunikasi politik sebagai babak baru datangnya “gelombang ketiga” dalam kajian komunikasi politik (Blumler and Kavanagh, 1999; Norris, 2001; Farrell at al.,2001; Ufen, 2010).

Kehadiran internet, telah mendatangkan satu bentuk media yang berbeda dengan media konvensional yang sudah ada. Media yang berbasis internet itu sering disebut, *new media* (media baru), atau disebut juga *cyberspace*. Salah satu bentuk media baru yang paling banyak dipakai orang untuk berinteraksi dan komunikasi adalah media sosial (*social media*). Apa media baru itu?. “*New media*”, kata Martin Lister dalam “...refers to a wide range of changes in media production, distribution and use”(2003:13). Sedangkan Nicholas dan Bryan dalam *Dictionary of Media Studies* menyatakan media baru sebagai:”*Communication based upon digital technology and acces to the internet*” (2007:243).”Selama tiga dasawarsa”, lanjut mereka, “produksi, distribusi dan konsumsi semua jenis media, telah berubah melalui teknologi komunikasi dan informasi baru. Disebut media baru karena trennya sudah berbeda dengan media lama yang sering disebut media massa: film, radio, surat kabar dan televisi yang bersifat massal, linear dan atomistik.

Ada beberapa karakteristik media baru yang membedakannya dengan media lama. *Pertama*, bahwa media baru bersifat digital atau *computer-mediated communication* sehingga sering dianalogkan dengan teknologi komunikasi digital. *Kedua*, cara distribusi dan konsumsi baru melalui *data base* yang menggabungkan teks, gambar, dan bunyi sehingga disebut dengan *hypertext*. Bila dulu pendistribusian bersifat massal, satu arah dan asimetris, maka sekarang berubah menjadi interaktif, *equal* dan dari khalayak pasif ke aktif. *Ketiga*, media baru disebut *dispersal* yakni informasi yang ada semakin terdistribusikan secara lebih merata sehingga posisi individu menjadi lebih sentral dan otonom. *Keempat*, media baru bersifat *virtual* yakni berkembang lewat dunia maya. Bila dalam media lama lingkungannya bersifat fisik, maka pada media baru lingkungannya bersifat *virtual* (maya). Dalam konteks ini, media baru sering diistilahkan juga dengan *cyberspace*.

Perbedaan antara media baru dengan media lama (media massa) dipetakan Matheson (2005) sebagai berikut:

| OLD MEDIA | NEW MEDIA |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| one-way interaction | two-way |
| decisions on content centralized in producers | decisions distributed among producers and users |
| all watch the same | individual browsing |
| daily ritual | watch when you want |
| Time constrains on content | No time constrain |

Bagan diambil dari Matheson, Donald (2005). *Media Discourses: Analysing Media Texts*. USA: Open University Press. Hal. 161

Munculnya media baru telah memberi pilihan-pilihan yang lebih murah, efisien dan mudah kepada khalayak. Tren demikian digambarkan oleh Neuman (1991:53) dengan kata-kata sebagai berikut:”*New media technologies alter the flow and increase the volume of social communication by*

decreasing the cost and distance sensitivity of moving information; increasing the speed and volume of communication; increasing channel diversity and user control over content;”. Berdasarkan gambaran demikian, kehadiran internet via media baru, akan memberi peluang besar bagi tumbuhnya demokrasi dari bawah.

Maka tak heran bila internet sekarang sudah dianggap Dick Morris, mantan penasihat Presiden Clinton, sebagai *the fifth estate* (Chadwick and Howard, eds.,2009:13). Salah satu ciri demokrasi adalah tumbuhnya partisipasi politik. Dan pada era komunikasi politik “fase ketiga” ini, partisipasi publik melalui media baru, atau media sosial, telah menggantikan konsep partisipasi konvensional. Ragam bentuk partisipasi politik rapat akbar, menjadi anggota partai, sudah berkurang. Datang bentuk partisipasi lain yang dimediasi media baru. Ragam bentuk partisipasi politik media baru, “*may take many forms, including posting status updates, sharing links, creating online ‘events’ or changing profile pictures*”(Weinstein, 2014:212).

New Public Service: Paradigma Publik sebagai Warga Negara

Dalam kajian birokrasi atau administrasi publik dewasa ini terdapat tiga paradigma tentang bagaimana birokrasi dikelola secara responsif, transparan, akuntabel, efektif dan efisien. Pertama, *old public administration* (OPA) yaitu cara mengelola birokrasi dari elit kepada rakyat (*top down*); penuh kontrol; tersentralisasi dan netralitas politik. Kedua, *new public management* (NPM) yakni cara pengelolaan birokrasi berdasarkan perspektif ekonomi. Publik dianggap sebagai konsumen yang kebutuhannya harus dipuaskan. Karena itu kinerja pemerintahan harus disesuaikan dengan orientasi pasar. Pemerintah tidak boleh intervensi terhadap pasar. Ketiga, *new public service* (NPS) yaitu cara mengelola birokrasi yang menempatkan warga negara (*citizen*) sebagai aktor aktif yang mempengaruhi sistem politik. Kebijakan publik, menurut pendekatan ini, bukan ditentukan elit kepada massa seperti pada OPA; bukan pula disesuaikan dengan kebutuhan konsumen sebagaimana paradigma NPM; Paradigma NPS lebih menitikberatkan diskusi, dialog dan perdebatan yang menghasilkan konsensus berupa pengambilan keputusan yang bisa diterima semua pihak.

Untuk memerinci perbedaan paradigmatis di antara ketiga *mainstream* arus pemikiran administrasi publik ini, ada tabel yang dengan komprehensif dibuat Denhart and Denhardt di bawah ini:

Tabel 1. Perbedaan Paradigma OPA, NPM dan NPS

| Aspek | Old Public Administration | New Public Management | New Public Service |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dasar teoritis dan epistemologi | Teori politik | Teori ekonomi | Teori demokrasi |
| Rasionalitas dan model perilaku manusia | Rasionalitas <i>Synoptic (administrative man)</i> | Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>) | Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi) |
| Konsep kepentingan publik | Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum | Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu | Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai |
| Responsivitas birokrasi publik | <i>Clients dan constituent</i> | <i>Customer</i> | <i>Citizen's</i> |
| Peran pemerintah | <i>Rowing</i> | <i>Steering</i> | <i>Serving</i> |
| Pencapaian tujuan | Badan pemerintah | Organisasi privat dan nonprofit | Koalisi antarorganisasi publik, nonprofit dan privat |
| Akuntabilitas | Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas | Bekerja sesuai dengan tuntutan | Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional |
| Diskresi administrasi | Diskresi terbatas | Diskresi diberikan secara luas | Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggungjawab |
| Struktur organisasi | Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i> | Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang saling diterima internal dan eksternal |
| Dasar motivasi pegawai dan administrator | Gaji dan keuntungan, proteksi | Semangat <i>entrepreneur</i> | Pelayanan publik untuk melayani masyarakat |

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2007: 28-29)

Bila pemerintahan menurut NPM diumpamakan sebagai institusi bisnis, pertanyaannya siapakah pemilik pemerintahan ini?. Tugas pemerintah itu, menurut Denhardt dan Denhardt bukanlah melayani kepuasan konsumen, melainkan mengabdikan dan melayani warga negara (*citizens*). Para birokrat pemerintah dibayar oleh rakyat lewat pajak dan karena itu mereka harus bertindak atas nama “dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat”. Dengan demikian sudah seyogianya posisi warga negara harus ditempatkan sebagai pemilik pemerintahan (*the owner of government*).

Keberatan yang paling mendasar dari orientasi pelanggan berkaitan dengan akuntabilitas. Tugas manajemen bisnis adalah kepuasan pelanggan. Sedangkan tugas pemerintah melakukan akuntabilitas terhadap publiknya. “*The bottom line for democratic government is accountability – not profits or citizen satisfaction*”, kata Kettl (2000a:43). Dari sudut khalayak, “*customers choose between products presented in the market; citizens decide what is so important that the government will do it at public expense*” (Fredrickson, 1992:13).

Kritikan pedas terhadap NPM juga dikemukakan Liou,(1999:545-546) sebagai berikut. Pertama, asumsi bahwa manusia bertindak berdasarkan *self-interest* adalah keliru. Karena tindakan manusia pada dasarnya digerakkan oleh kepentingan kelompok, keluarga, kelompok etnik dan

kepentingan negara-bangsa sebagai identitas mereka. Kedua, buku-buku ekonomi tentang kegagalan pasar, menunjukkan bahwa tidak ada barang dan jasa yang disediakan secara efisien lewat sektor swasta.

Pasar ternyata tidak selalu kompetitif. Merger, manipulasi, informasi yang tak lengkap, dominasi pasar oleh produsen, kesemuanya ini telah mengurangi tingkat persaingan yang sehat. Jadi asumsi privatisasi yang menunjukkan sektor swasta akan selalu lebih efisien dan lebih produktif daripada sektor publik, jelas menjadi tanda tanya. Ketiga, lanjut Liou, bahwa NPM akan menurunkan dimensi politik dan sosial pemerintahan bahkan bisa menyingkirkannya, nyaris tak relevan ketika pasar menjadi penentu keputusan alokatif. Keempat, di balik ideologi NPM tersembunyi sikap antipemerintah. World Bank dan IMF misalnya, berkepentingan menciptakan privatisasi, liberalisasi dan persaingan pasar di negeri mana pun.

New Public Service didukung oleh empat tradisi pemikiran post-positivism yang melanda ilmu administrasi publik: (1) *theories of democratic citizenship*, (2) *model of community and civil society*; (3) *“organizational humanism and new public administration”*; (4) *postmodern and public administration*. Model kewargaan demokratis memandang warga negara bukan sebagai entitas dan obyek sistem hukum yang diatur dan dikendalikan oleh hak dan kewajiban legal. Teori ini menempatkan warga negara sebagai aktor aktif yang berpotensi mempengaruhi sistem politik. Negara ada, menurut pandangan ini, untuk menjamin hak warga negara membuat pilihan sesuai dengan kepentingannya, dengan aturan tertentu.

Sementara model *community and civil society* berargumen bahwa komunitas-komunitas yang plural harus dijaga dari dominasi kelompok atau sistem agar mereka tetap terjaga identitasnya. Namun jangan pula menimbulkan konflik antarkomunitas sehingga diperlukan pembentukan koalisi besar, mediasi dan negosiasi. Karena itu, kata Gardner komunitas harus dicirikan dengan *“caring, trust and teamwork”* (Denhardt and Denhardt, 2007:33). Dari sudut politik, mereka merasa tak berdaya karena negara telah tersandra oleh kepentingan asing, pengusaha dan politik tersandra oleh kepentingan partai, kelompok dan birokrasi. Masalahnya, bagaimana administrator publik mampu menjamah mereka? Ke arah itu seluruh usaha administrasi publik diarahkan.

Dalam pada itu, *“organizational humanism and new public administration”* merupakan gerakan intelektual yang tidak puas dengan semua asumsi-asumsi dasar OPA dan NPM. Gerakan administrasi publik baru, sangat dipengaruhi oleh oleh paradigma kritis, konstruktivis dan interpretif dalam yang bermuara pada paradigma humanistik atau post-positivism. Mereka berasumsi, ilmu-ilmu sosial berbeda dengan ilmu alam. Dari sudut aksiologis, ilmu tidak bisa dilepaskan dari nilai. Realitas, secara epistemologis, adalah hasil konstruksi bersama antara peneliti dengan yang diteliti. Tujuan ilmu bukan menjelaskan, mengontrol dan meramalkan melainkan *“understanding”* pemahaman dan *“verstehen”* dengan tujuan untuk melakukan transformasi sosial yang lebih adil dan demokratis. Karena itu, *“administrasi publik baru ini disebut sebagai “dialectical organization” atau “consociated model” yang konsepnya diurai Denhardt dalam buku in the shadow of organization.*

Mazhab berikutnya dari paradigma NPS adalah *“post-modernism”* yang mengubah pandangan dari kajian organisasi yang bebas nilai menjadi *value-bound*. Studi tentang administrasi publik didekati dengan pendekatan yang kini lebih sensitif terhadap nilai, bukan hanya fakta; sensitif terhadap makna subyektif manusia, bukan hanya perilaku obyektifnya dalam setting interaksi sosial yang dinamis. Cara pandang pendekatan ini adalah: *“government must increasing be based on sincere and open discourse among all parties, including citizens and administrators”* Para pendukung teori posmo punya perhatian yang menekankan pada *“wacana”(discourse)* yang membuka proses intersubyektivitas manusia dalam konteks dinamika organisasi.

Paradigma NPS mengandung karakteristik sebagai berikut: (1) *helping citizens articulate and meet their shared interests*; (2) *building a collective, shared notion of the public interest*; (3) *acting democratically through collective efforts and collaborative processes*; (4) *servicing citizens, not*

customers; (5) paying attention to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards and citizen interest; (6) valuing people, not just productivity; (7) valuing citizenship and public service above entrepreneurship (Farazmand, 2009:145-146).

Sementarea Denhardt dan Denhardt (2007:42-43) mengajukan karakteristik NPS ke dalam tujuh prinsip yaitu: (1) *Serve citizen, not customers*. Kepentingan publik merupakan hasil dialog atas nilai yang dimiliki bersama daripada agregasi kepentingan diri-perorangan. Karenanya, pelayan publik tidak hanya merespons tuntutan “pelanggan”, tetapi yang lebih penting lagi berfokus pada hubungan kepercayaan dan kerja sama dengan dan di antara warga negara; (2) *Seek the public interest*: administrator publik harus mampu membangun ikatan kolektif dan pandangan bersama tentang apa yang disebut kepentingan publik; (3) *Value citizenship over entrepreneurship*: kepentingan publik lebih baik dikedepankan oleh pelayan publik dan warga negara yang berkomitmen memberi kontribusi yang berarti bagi masyarakat ketimbang manajer entrepreneurial (wirausaha) yang bertingkah seolah-olah uang publik adalah miliknya; (4) *Think strategically, act democratically*: kebijakan dan program memenuhi kebutuhan publik yang dicapai paling efektif dan bertanggungjawab melalui proses dan usaha kerjasama kolektif; (5) *Recognize that accountability isn't simple*: Pelayan publik harus lebih menarik daripada pasar; mereka juga harus taat pada undang-undang dan hukum, nilai yang dianut komunitas, norma politik, standar etika profesional dan kepentingan warga negara; (6) *Serve rather than steer*: penting bagi pelayan publik untuk berbagi, kepemimpinan berdasar nilai dalam membantu warga negara untuk mengungkapkan dan memenuhi kepentingan mereka ketimbang mengontrol mereka atau mengendalikan mereka menuju arah baru yang belum tentu menjadi bagian dari kepentingan mereka; (7) *Value people, not just productivity*: organisasi publik dan jaringannya yang partisipatif akan lebih berhasil dalam jangka panjang bila mereka bekerja lewat proses kerja sama dan mengacu pada kepemimpinan bersama berdasarkan saling menghormati tanpa deskriminasi.

Landasan teoretis dan epistemologis OPA adalah teori politik, sedangkan paradigma New Public Management (NPM) bersandar pada teori ekonomi dan NPS bertolak dari teori demokrasi. Dari sudut rasionalitas dan model perilaku, OPA percaya akan rasionalitas sinoptik (*administrative man*). Sedangkan NPM bersandar pada rasionalitas ekonomi (*economic man*). Sementara NPS bersandar pada rasionalitas strategi atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi).

Model Demokrasi Deliberatif

Pilihan terhadap corak paradigma administrasi publik, akan mempengaruhi model demokrasi yang akan dipilih. Paradigma NPM misalnya, akan lebih dekat dengan demokrasi model neo-liberal. Sebaiknya, bila pilihan paradigmatis jatuh pada NPS, maka model demokrasi yang akan terbentuk lebih dekat dengan model demokrasi deliberatif. Basis legitimasi demokrasi deliberatif adalah “*deliberation*” yang berarti diskusi, dialog dan perdebatan publik. “*Deliberation*” kata Fearon “*as discussion*” (Fearon dalam Elster, ed., 2004:44). Ini sejalan dengan paradigma NPS yang juga berbasis pada dialog dan diskusi antarasemua segmen masyarakat. Di sini akan diuraikan apa itu demokrasi deliberatif, fungsi dan manfaatnya bagi masa depan demokrasi kita.

“*Deliberative democracy*” menurut Elster (1998:1-2) “*has come into fashion the last three decades, the ideas behind the concept are much older. Claims that dialogue is a prerequisite for a true democratic process can be traced back to ancient Greece*”. Gagasan dialog ini direvitalisasi kembali oleh Jurgen Habermas setelah melihat kapitalisme yang dilandasi liberalisme dan neoliberalisme, telah menimbulkan “*a form of mass deception*”. (Frank dalam John and Sonia, 2008:4041). Sebagai teori, kata Rostboll (2008:23), “*salah satu perhatian utama demokrasi deliberatif adalah membedakan antara bentuk komunikasi publik manipulatif yang mengganggu kebebasan dan otonomi*”.

Karena media dewasa ini sudah menjadi bagian dari kepentingan ekonomi dan politik, maka isi berita sudah dirancang (*framing theory*) untuk menjaga dan memelihara kepentingan para pemilik modal

yang juga, memiliki kepentingan politik. Para pemilik industri media di Indonesia misalnya, juga merupakan para petinggi partai politik. Surya Paloh menguasai Metro-TV, ARB memiliki TV-One, Harry Tanoesudibyo memiliki grup MNC yang juga pimpinan sebuah partai politik. Karena itu, bias, distorsi dan manipulasi isi pemberitaan adalah hal yang tak bisa dihindari, mengingat di balik berita ada kepentingan, baik kepentingan bisnis maupun politik. Chomsky misalnya, dalam *Manufacturing Consent* (1988) menyebut manipulasi dan bias media itu sebagai bagian dari “propaganda”.

Dalam kondisi demikian, penayangan berita di media akan terjerumus, menurut Paul Jhonson (Syahputera, 2013:38-40) kedalam “tujuh dosa media yang mematikan” (*seven deadly sins of media*). Pertama, distorsi informasi dengan cara mengurangi hal yang penting dan menonjolkan yang tidak penting. Kedua, dramatisasi fakta palsu yang bertumpu pada kekuatan narasi dengan dukungan bahasa hiperbolik. Ketiga, mengganggu privasi dengan cara halus tapi “memaksa” nara sumber untuk memberi dukungan kepada seorang capres. Keempat, pembunuhan karakter, dengan cara menonjolkan sisi gelap atau kesalahan capres kepada publik yang tujuannya mendeskreditkan. Kelima, eksploitasi seks dengan cara pemanfaatan wanita yang dikonstruksi secara seksual seperti pemakaian kostum yang minim dengan paras cantik. Keenam, meracuni benak/pikiran anak, dengan cara mengeksploitasi kesadaran berpikir anak di luar norma yang tidak mendidik. Ketujuh, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), yakni memanfaatkan frekuensi yang sejatinya milik publik tapi dimanfaatkan untuk kepentingan sendiri atau kelompok dengan cara menyebarkan dan menggiring opini melalui “penipuan massa” (*mass deception*).

Namun setelah datangnya internet, bentuk komunikasi politik lewat media baru atau media sosial, telah melahirkan *counter opinion*, yang membalikkan komunikasi dari elit kepada kelompok *civil society*. Posisi antara para peserta komunikasi bersifat setara dan masing-masing otonom. Partisipasi masyarakat madani (*civil society*) lebih beralih ke media baru ini daripada media konvensional (koran, TV, radio dan majalah) yang bersifat satu arah, feedback yang tertunda dan isi pesan lebih didominasi oleh kepentingan sepihak. Media baru lebih memberi kesempatan terbentuknya demokrasi dari bawah sehingga peluang masyarakat madani turutserta dalam persoalan-persoalan birokrasi dan demokrasi, lebih intensif dan massif.

Di sinilah konteks relevansi demokrasi deliberatif, perlu dipertimbangkan sebagai sebuah kebijakan. Sebab, menurut Erman (2012:847), deficit demokrasi yang melanda hampir semua negara demokrasi sekarang, membutuhkan solusi melalui pembentukan demokrasi deliberatif. Lagi pula menurut Erman, demokrasi deliberatif merupakan bagian dari “civil society turn” tempat muara pelayanan publik lewat dialog dan diskusi, harus dilakukan.

Menurut Gutmann dan Thomson (2004:3), “*deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens*”. Ciri demokrasi deliberatif, diuraikan lebih lanjut oleh Gutmann dan Thomson. Pertama, diskusi dan perdebatan dalam memutuskan masalah publik harus didasari “pemberian pemikiran rasional (*reason-giving*). Kedua, penalaran rasional dalam demokrasi deliberatif harus dapat diakses dan terbuka bagi semua warga negara. Ketiga, proses penalaran rasional bertujuan untuk menghasilkan keputusan yang mengikat untuk jangka tertentu. Keempat, proses penalaran rasional bersifat dinamis yang meniscayakan semua pihak harus saling menghormati (Gutmann and Thomson, 2004:3-6).

Adapun tujuan dari demokrasi deliberatif, lanjut Gutmann dan Thomson adalah sebagai berikut. Pertama, meningkatkan pengambilan keputusan kolektif yang *legitimate* berdasarkan kepentingan publik. Kedua, diskusi diarahkan untuk membangun semangat publik terhadap isu-isu publik menurut perspektif mereka. Ketiga, tujuan diskusi dan perdebatan diarahkan untuk menciptakan saling menghormati sekalipun berbeda pandangan dalam proses pengambilan keputusan. Keempat, tujuan

diskusi dan perdebatan dimaksudkan agar terjadi proses saling mengoreksi dan otokritik tanpa menimbulkan konflik.

Daftar Pustaka

- Azman, Kubra Dilek (2011). "The problem of Deficit Democracy in the European Union". *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol.1, No.5.
- Bland, Gary and Arson, Cyntia J.,eds.(2009). *Democratic Deficits: Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*. USA: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Blumler and Kavanagh (1999). "The Third Age of Political Communication: Influence and Features". *Political Communication*, 16.
- Denhardt, Janet V, and Denhardt, Robert B.(2007) *The New Public Service: Serving not Steering*. New York and London: M.E. Sharpe.
- Donald, Matheson (2005). *Media Discourse: Analysing Media Texts*. USA: Open University Press.
- Elster, John, ed. (1998). *Deliberative Democracy*. USA: Cambridge University Press.
- Erman, Eva (2012). "In Search of Democratic Agency in Deliberative Governance". *European Journal of International Relations*, 19 (4).
- Farazmand, Ali, ed.(2009) *Bureaucracy and Administration*. London and New York: CRC Press-Taylor and Francis Group.
- Gutmann and Dennis, Thomson (2004). *Why Deliberative Democracy*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Himmelboim, Itai et al.(2012). Social Media and Online Political Communication: the Role of Interpersonal Informational Trust and Openness". *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 56(1).
- Jacob, Lawrence R., et al. (2009). *Talking Together: Public Deliberation and Political Participation in America*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Liou, Kuotsai Tom, ed.(2001) *Handbook of Public Management: Practice and Reform*. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc.
- Lister, Martin et al. (2003). *New Media: A Critical Introduction*. London and New York: Routledge.
- Moravcsik, A. (2004), 'Is there a Democratic Deficit in World Politics? A Framework for Analysis', *Government and Opposition*, 39(2)
- Norris, Pippa (2003). *A Virous Circle Political Communication in Industrial Societies*. London-New York-Melbourn: Cambridge University Press.
- Puelen, Nick (2012). *Dimension of Democratic Deficit in the European Union*. Master Thesis: University Leiden.
- Rostboll, Christian F.(2008). *Deliberative Freedom: Deliberative Democracy as Critical Theory*. USA: University of New York Press.
- Syahputera, Iswandi (2013). *Rezim media: Pergulatan Demokrasi, Jurnalisme, dan Infotainment dalam Industri Televisi*. Jakarta: Gramedia.
- Toohey, Alexander P.(2013). "Presidential Politics: The Social Media Revolution". *CMC Senior Thesis*. Paper. http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/733.