DEMOKRASI PROSEDURAL DAN KETIMPANGAN SUBSTANTIF

DUA DIMENSI DEMOKRASI

PROSEDURAL

Pemilu kompetitif • kebebasan sipil • partisipasi • akuntabilitas

SUBSTANTIF

Kesetaraan efektif • perlindungan hak • akses layanan • suara warga yang bermakna



KETIKA HAK FORMAL BELUM SETARA

Setiap warga memiliki satu suara. Namun, waktu, informasi, keamanan, pendidikan, jaringan, dan akses kepada pengambil keputusan tidak terbagi sama rata.

JALUR KETIMPANGAN

Sumber daya timpang → partisipasi dan representasi berbeda → agenda dan respons kebijakan tidak seimbang → manfaat dan beban tidak merata

5 PERTANYAAN DIAGNOSTIK

1. Jaminan prosedural: apakah hak dan kebebasan dilindungi?
2. Akses efektif: siapa dapat memakai hak dan forum?
3. Representasi: suara siapa masuk ke keputusan?
4. Respons dan distribusi: siapa menerima manfaat, siapa menanggung beban?
5. Koreksi: dapatkah warga meminta penjelasan dan mengubah keputusan?

KONTEKS INDONESIA



Pemilu kompetitif adalah modal demokrasi. Tantangannya: memperluas keterwakilan, pemerataan layanan, partisipasi bermakna, dan akuntabilitas hingga ke daerah.

TAKEAWAY

Demokrasi yang tangguh memerlukan prosedur yang adil dan kondisi sosial yang memungkinkan semua warga menggunakannya.

Prof. Ir. Rudy C. Tarumingkeng, PhD
Guru Besar Manajemen dan AI Data Analyst | IBM-ASMI
RudyCT Academic Series | www.rudyct.com/cv.pdf

Demokrasi Prosedural dan Ketimpangan Substantif

Prof. Ir. Rudy C. Tarumingkeng, PhD

www.rudyct.com/cv.pdf

IBM-ASMI | RudyCT Academic Series

Demokrasi sebagai prosedur politik dan sebagai kehidupan bersama yang setara

Abstract

This article examines the relationship between procedural democracy and substantive inequality. Procedural democracy refers to the rules and institutions that enable political competition, participation, civil liberties, accountable government, and the peaceful transfer of power. Substantive democracy asks whether citizens can exercise these rights meaningfully and whether public institutions respond fairly to diverse social groups. The distinction is analytical rather than absolute: procedures are essential to democratic legitimacy, yet unequal wealth, education, health, security, time, information, and organizational capacity can make formally equal rights unequal in practice. Drawing on democratic theory, political equality, representation, social citizenship, and research on unequal policy responsiveness, the article develops a framework for diagnosing this gap. It discusses how socioeconomic inequality can shape political voice, candidate recruitment, agenda setting, policy responsiveness, and access to public services, while emphasizing that the relationship is contingent and mediated by institutions, mobilization, and policy design. The Indonesian discussion considers competitive elections, unequal political representation, social protection, regional disparities, and citizen participation without treating democratic outcomes as predetermined. The

article concludes that a durable democracy requires both fair procedures and institutional conditions that enable citizens to use them. It proposes practical measures for inclusive representation, transparent policymaking, rights-based services, and evidence-informed evaluation. The central claim is that procedural guarantees provide the indispensable architecture of democracy, while substantive equality determines whether that architecture is accessible and consequential for citizens across social positions.

Abstrak

Artikel ini membahas hubungan antara demokrasi prosedural dan ketimpangan substantif. Demokrasi prosedural merujuk pada aturan serta institusi yang memungkinkan persaingan politik, partisipasi, kebebasan sipil, pemerintahan yang akuntabel, dan pergantian kekuasaan secara damai. Demokrasi substantif menanyakan apakah warga dapat menggunakan hak-hak tersebut secara bermakna dan apakah lembaga publik merespons kelompok sosial secara adil. Pembedaan ini bersifat analitis, bukan pemisahan mutlak: prosedur merupakan syarat penting legitimasi demokrasi, tetapi ketimpangan kekayaan, pendidikan, kesehatan, keamanan, waktu, informasi, dan kapasitas organisasi dapat membuat hak yang secara formal setara sulit digunakan secara setara. Dengan bertolak dari teori demokrasi, kesetaraan politik, representasi, kewargaan sosial, serta penelitian tentang respons kebijakan yang timpang, artikel ini menyusun kerangka untuk mendiagnosis kesenjangan antara prosedur dan pengalaman nyata warga. Pembahasan menelaah pengaruh ketimpangan terhadap suara politik, rekrutmen calon, pembentukan agenda, respons kebijakan, dan akses layanan publik, sambil menegaskan bahwa hubungan tersebut dipengaruhi oleh institusi, mobilisasi, dan desain kebijakan. Dalam konteks Indonesia, artikel meninjau pemilu kompetitif, representasi politik yang tidak merata, perlindungan sosial, kesenjangan wilayah, dan partisipasi warga. Kesimpulannya, demokrasi yang

tangguh memerlukan prosedur yang adil sekaligus kondisi sosial yang memungkinkan seluruh warga menggunakannya secara bermakna.

Kata Kunci

demokrasi prosedural; demokrasi substantif; ketimpangan; kesetaraan politik; partisipasi; representasi; Indonesia

1. Pendahuluan: Dua Wajah Demokrasi

Demokrasi sering dipahami melalui peristiwa yang terlihat: pemungutan suara, kampanye, perdebatan kandidat, penghitungan suara, serta pelantikan pemimpin terpilih. Ukuran tersebut penting karena menjelaskan bagaimana kekuasaan diperoleh dan dipindahkan tanpa kekerasan. Namun, pertanyaan tentang demokrasi tidak selesai setelah surat suara dihitung. Warga juga ingin mengetahui apakah suara mereka didengar di antara pemilu, apakah hukum melindungi kebebasan mereka, apakah kebijakan menanggapi kebutuhan yang beragam, serta apakah setiap orang memiliki peluang nyata untuk berpartisipasi. Di sinilah perbedaan antara dimensi prosedural dan substantif menjadi relevan.

Demokrasi prosedural menekankan aturan, mekanisme, dan institusi yang memungkinkan warga memilih pemimpin serta mengawasi pemerintah. Demokrasi substantif menyoroti mutu hasil dan pengalaman kewargaan: kesetaraan politik, perlindungan hak, akses terhadap pendidikan dan kesehatan, keamanan ekonomi, kesempatan mengembangkan kemampuan, serta pengaruh yang tidak hanya tersedia bagi mereka yang memiliki uang dan jaringan. Istilah substantif bukan berarti demokrasi dinilai hanya dari apakah hasil kebijakan sesuai preferensi penulis. Ia menunjuk pada kondisi yang memungkinkan hak demokratis berlaku secara efektif bagi semua warga.

Ketimpangan substantif muncul ketika warga secara formal mempunyai hak yang sama, tetapi kemampuan untuk menggunakan hak tersebut berbeda secara tajam. Dua orang memiliki satu suara dalam pemilu, tetapi tidak

memiliki waktu, sumber informasi, akses organisasi, rasa aman, dan kemampuan menjangkau pejabat yang sama. Seorang warga dengan pekerjaan tetap, koneksi digital, pendidikan tinggi, dan jaringan profesional mungkin lebih mudah mengikuti konsultasi kebijakan dibandingkan pekerja informal yang harus kehilangan pendapatan untuk hadir. Perbedaan ini tidak otomatis membuat pemilu tidak demokratis, tetapi memunculkan pertanyaan mengenai keterwakilan dan keadilan proses politik.

Tujuan artikel ini adalah menjelaskan hubungan tersebut secara sistematis, bukan mempertentangkan prosedur dengan substansi seolah salah satunya dapat menggantikan yang lain. Prosedur menyediakan batas terhadap kekuasaan, saluran kompetisi, dan mekanisme koreksi. Substansi menguji siapa yang dapat menggunakan saluran itu serta siapa yang memperoleh perlindungan dan kesempatan dari keputusan publik. Kerangka ini membantu mahasiswa, peneliti, pengelola pemerintahan, dan masyarakat sipil membaca kualitas demokrasi secara lebih lengkap.

Artikel disusun dengan alur berikut. Pertama, demokrasi prosedural dijelaskan melalui konsep pemilu, kompetisi, kebebasan, partisipasi, dan akuntabilitas. Kedua, demokrasi substantif dibahas melalui kesetaraan politik, hak sosial, kapasitas warga, dan hasil kebijakan. Ketiga, mekanisme yang menghubungkan ketimpangan sosial-ekonomi dengan ketimpangan politik dianalisis. Keempat, konteks Indonesia dibahas melalui representasi, pelayanan sosial, desentralisasi, dan partisipasi. Pada bagian akhir, artikel menyusun indikator diagnosis dan agenda perbaikan kelembagaan

2. Demokrasi Prosedural: Aturan untuk Mengelola Kekuasaan

Pendekatan prosedural berangkat dari pertanyaan: bagaimana keputusan politik dibuat dan bagaimana pemegang kekuasaan dapat diganti? Pemilu yang periodik, kompetitif, bebas, dan jujur menjadi unsur utama. Kompetisi berarti warga memiliki pilihan di antara alternatif politik yang dapat bersaing, bukan sekadar mengesahkan calon yang telah ditentukan. Hak pilih universal

menyatakan bahwa status sosial, jenis kelamin, agama, suku, atau kekayaan tidak boleh menjadi dasar untuk mengurangi nilai suara seseorang. Penghitungan yang transparan dan penyelesaian sengketa yang dapat dipercaya menegaskan bahwa prosedur tidak hanya diumumkan, melainkan diterapkan.

Robert Dahl menggunakan konsep poliarki untuk menjelaskan institusi demokratis yang dapat diamati dalam negara modern. Unsur pentingnya mencakup partisipasi yang inklusif dan kontestasi yang terbuka, disertai kebebasan berserikat, kebebasan berekspresi, akses pada sumber informasi alternatif, hak untuk dipilih, dan lembaga yang membuat kebijakan pemerintah bergantung pada pilihan serta bentuk artikulasi warga (Dahl, 1971). Poliarki bukan gambaran sempurna dari demokrasi ideal, melainkan kerangka untuk menilai sejauh mana institusi menyediakan kompetisi dan keterlibatan yang luas.

Kebebasan sipil merupakan bagian dari prosedur karena pilihan politik hanya bermakna bila warga dapat mengemukakan pendapat, mengorganisasi kepentingan, mencari informasi, berkumpul, dan mengkritik pemerintah tanpa ancaman yang tidak sah. Pemilu tanpa kebebasan pers, oposisi, dan organisasi independen memberi ruang yang lebih sempit bagi warga untuk menilai kandidat dan mengubah agenda. Demikian pula, kebebasan yang tertulis dalam undang-undang perlu diuji melalui praktik: apakah kritik aman, apakah organisasi dapat beroperasi, dan apakah akses informasi tidak dikendalikan secara eksklusif.

Akuntabilitas menghubungkan prosedur sebelum, selama, dan setelah pemilihan. Akuntabilitas vertikal berlangsung ketika warga dapat menilai pejabat melalui pemilu dan partisipasi publik. Akuntabilitas horizontal berlangsung ketika lembaga negara saling mengawasi, misalnya parlemen, pengadilan, badan audit, komisi independen, dan regulator. Akuntabilitas sosial terjadi melalui media, organisasi warga, akademisi, dan komunitas yang meminta penjelasan serta mengawasi pelaksanaan kebijakan. Sistem

demokratis membutuhkan kombinasi ini karena pemilu lima tahunan tidak dapat memeriksa seluruh keputusan pemerintah setiap hari.

Kepastian prosedur mengandung nilai intrinsik. Aturan yang konsisten memungkinkan konflik diselesaikan tanpa kekerasan, mencegah pemimpin memperpanjang kekuasaan secara sepihak, dan memberi kesempatan kepada kelompok yang kalah untuk tetap berorganisasi serta kembali bersaing. Bahkan ketika hasil kebijakan belum memuaskan seluruh warga, prosedur yang adil dapat memberi legitimasi karena keputusan dibuat dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan. Inilah alasan mengapa kritik terhadap ketimpangan substantif tidak boleh mengabaikan perlindungan prosedural: tanpa kebebasan dan kompetisi, warga kehilangan mekanisme untuk menuntut koreksi.

Meskipun penting, indikator prosedural memiliki keterbatasan. Sebuah pemilu dapat berlangsung teratur sementara pendanaan kampanye, akses media, atau biaya pencalonan membuat persaingan secara praktis lebih mudah bagi kelompok tertentu. Parlemen dapat terbuka untuk publik tetapi bahasa teknis, lokasi, jadwal, dan mekanisme konsultasinya menghalangi sebagian warga. Prosedur resmi dapat dipatuhi, namun pilihan agenda telah dipersempit sebelum konsultasi dimulai. Oleh sebab itu, penilaian prosedural perlu memeriksa bukan hanya keberadaan aturan, tetapi juga kemampuan warga untuk memanfaatkannya

3. Demokrasi Substantif: Kesetaraan sebagai Pengalaman Warga

Demokrasi substantif berangkat dari pertanyaan yang berbeda: apakah institusi politik menghasilkan hubungan kewargaan yang setara dan memungkinkan warga memengaruhi keputusan yang mengatur hidup mereka? Kesetaraan substantif tidak menuntut bahwa semua orang mempunyai pendapatan, pandangan, atau hasil hidup yang identik. Ia menghendaki agar perbedaan sosial tidak berubah menjadi penolakan hak, ketidakmampuan sistematis untuk bersuara, atau penguasaan keputusan oleh

kelompok yang sama. Ukurannya berkaitan dengan status setara, akses efektif, perlindungan hak, dan kapasitas untuk bertindak sebagai warga.

Kesetaraan politik mempunyai sekurang-kurangnya dimensi formal dan efektif. Dimensi formal menetapkan satu warga satu suara, kebebasan mencalonkan diri menurut aturan, hak menyampaikan pendapat, serta perlakuan hukum yang sama. Dimensi efektif melihat apakah suara dapat masuk ke dalam perdebatan, apakah kandidat dari latar sosial berbeda dapat bersaing, apakah informasi dapat diakses, dan apakah warga mampu mengorganisasi tuntutan. Kesetaraan efektif tidak menghapus seluruh perbedaan kapasitas, tetapi menuntut institusi mengurangi hambatan yang membuat sebagian orang selalu tidak terdengar.

Gagasan kewargaan sosial dari T. H. Marshall membantu menjelaskan hubungan antara hak sipil, politik, dan sosial. Hak sipil meliputi kebebasan individu dan persamaan di hadapan hukum; hak politik mencakup partisipasi dalam kekuasaan; hak sosial berkaitan dengan kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, dan keamanan ekonomi yang diperlukan agar seseorang dapat hidup sebagai anggota masyarakat (Marshall, 1950; Hooghe & Oser, 2018). Dalam konteks ini, layanan publik bukan sekadar bantuan administratif. Layanan yang dapat diakses dan bermutu dapat memperluas kemampuan warga untuk menggunakan kebebasan dan hak politiknya.

Dimensi substantif juga berkaitan dengan kapabilitas. Sen menekankan bahwa pembangunan seharusnya dinilai dari kebebasan nyata yang dimiliki manusia untuk memilih dan menjalani kehidupan yang mereka nilai berharga (Sen, 1999). Dalam politik demokratis, warga yang sehat, terdidik, aman, dan memiliki akses pada informasi umumnya mempunyai peluang lebih besar untuk berpartisipasi. Kapabilitas tidak sama dengan hasil yang seragam. Dua orang dapat memiliki sumber daya yang sama tetapi kemampuan mengubahnya menjadi tindakan berbeda karena disabilitas, diskriminasi, lokasi, tanggung jawab perawatan, atau hambatan bahasa.

Keadilan prosedural dan substantif saling membentuk. Prosedur yang inklusif memberi warga kesempatan memperjuangkan hak sosial, sementara jaminan sosial memperluas kapasitas mereka untuk berpartisipasi. Jika proses pembuatan kebijakan terbuka tetapi hasilnya berulang kali mengecualikan kelompok rentan, legitimasi substantif dapat menurun. Jika pemerintah mengklaim menghasilkan kesejahteraan tetapi membatasi kebebasan, oposisi, dan akuntabilitas, warga tidak memiliki cara aman untuk mengoreksi kesalahan. Demokrasi yang kuat karena itu memerlukan perlindungan kebebasan sekaligus perhatian pada distribusi kesempatan dan risiko.

Istilah "substantif" juga perlu dipakai dengan disiplin. Peneliti tidak boleh menyamakan demokrasi dengan setiap kebijakan yang disukainya. Perdebatan tentang tingkat pajak, prioritas pembangunan, atau desain program merupakan perdebatan politik yang sah. Penilaian substantif lebih kokoh jika merujuk pada komitmen yang dapat dijelaskan, seperti kesetaraan status warga, nondiskriminasi, hak dasar, akses layanan, keamanan dari kemiskinan ekstrem, dan kemampuan berpartisipasi. Dengan begitu, konsep tersebut tidak menjadi alasan untuk mengabaikan pilihan warga atau melemahkan prosedur demokratis

4. Ketimpangan Substantif: Ragam Bentuk dan Pengaruhnya

Ketimpangan substantif mencakup lebih dari kesenjangan pendapatan. Ketimpangan kekayaan menentukan siapa yang mampu membeli aset, menanggung risiko, dan meneruskan keuntungan antargenerasi. Ketimpangan pendidikan memengaruhi kemampuan memahami informasi, mengisi formulir, mengakses pekerjaan, dan berpartisipasi dalam konsultasi. Ketimpangan kesehatan memengaruhi daya kerja, harapan hidup, serta kemampuan hadir dalam kegiatan publik. Ketimpangan tempat tinggal dan infrastruktur memengaruhi akses terhadap sekolah, layanan kesehatan, internet, transportasi, dan kantor pemerintahan.

Ada pula ketimpangan waktu dan keamanan. Warga yang bekerja dalam sektor informal atau mengurus anggota keluarga memiliki waktu luang lebih sedikit untuk mengikuti rapat dan mengawasi kebijakan. Kelompok yang mengalami diskriminasi atau kekerasan mungkin menimbang risiko ketika berbicara di muka umum. Ketimpangan digital dapat membuat partisipasi daring mudah bagi sebagian warga tetapi tidak tersedia bagi mereka yang tidak memiliki perangkat, jaringan stabil, atau literasi digital. Semua faktor itu membentuk biaya partisipasi yang jarang tampak dalam desain formal sebuah forum.

Ketimpangan substantif dapat bersifat kumulatif. Pendapatan rendah membatasi akses pendidikan dan kesehatan; keterbatasan itu mengurangi peluang kerja dan jaringan; keterbatasan jaringan kemudian mempersempit akses terhadap informasi serta pengambil keputusan. Di pihak lain, keunggulan ekonomi dapat menyediakan waktu, penasihat, akses media, dan kemampuan untuk membangun organisasi. Kumulasi tersebut tidak menjamin bahwa orang kaya selalu berhasil atau warga berpenghasilan rendah selalu gagal. Namun, ia mengubah kemungkinan relatif dan membuat sumber daya tertentu lebih mudah dikonversi menjadi pengaruh politik.

Ketimpangan juga memiliki dimensi pengakuan dan representasi. Kelompok yang identitas, bahasa, agama, etnis, gender, usia, atau disabilitasnya kurang diakui dapat menghadapi hambatan tambahan meski memiliki pendapatan yang sama dengan kelompok lain. Kebijakan yang tampak netral dapat mengabaikan pengalaman kelompok tertentu apabila mereka tidak terwakili dalam perancangan. Pendekatan interseksional mengingatkan bahwa kategori sosial saling berpotongan: seorang perempuan di daerah terpencil, misalnya, dapat menghadapi gabungan hambatan gender, geografis, ekonomi, dan infrastruktur.

Perbedaan antara ketimpangan dan ketidakadilan perlu dijaga. Tidak setiap perbedaan hasil merupakan ketidakadilan, karena pilihan, kebutuhan, atau kondisi awal warga beragam. Persoalan demokratis muncul ketika

ketimpangan menghalangi hak dasar, peluang yang adil, atau kemampuan berpartisipasi; ketika pembagian beban tidak dapat dipertanggungjawabkan; atau ketika kelompok tertentu tidak memiliki jalan yang memadai untuk menantang keputusan yang merugikan. Maka, indikator substantif harus menggabungkan data distribusi, pengalaman warga, aturan, dan proses yang menghasilkan hasil tersebut.

Ketimpangan substantif bukan sekadar isu kebijakan sosial yang terpisah dari demokrasi. Ia memengaruhi siapa yang dapat berbicara, siapa yang didengar, masalah apa yang menjadi agenda, bukti siapa yang dianggap sah, dan kelompok mana yang menanggung biaya keputusan. Pada saat yang sama, kebijakan demokratis dapat mengurangi atau memperburuk ketimpangan. Hubungan ini dua arah: ketimpangan dapat melemahkan kesetaraan politik, dan ketidaksetaraan pengaruh politik dapat menghasilkan kebijakan yang mempertahankan ketimpangan

5. Jalur Penghubung antara Ketimpangan dan Politik

Jalur pertama adalah partisipasi. Partisipasi tidak hanya berarti datang ke TPS. Ia mencakup diskusi, pengorganisasian, konsultasi, advokasi, demonstrasi damai, pengawasan anggaran, dan komunikasi dengan pejabat. Biaya uang, waktu, transportasi, informasi, dan keamanan memengaruhi partisipasi. Jika saluran partisipasi dirancang terutama untuk warga yang memiliki waktu dan pendidikan tertentu, formalitas keterbukaan dapat berdampingan dengan eksklusi praktis. Kebijakan yang partisipatif perlu mengurangi biaya tersebut dan menyediakan cara yang beragam untuk menyampaikan pendapat.

Jalur kedua adalah rekrutmen dan representasi politik. Pencalonan memerlukan sumber daya, organisasi, dan pengenalan publik. Dalam sistem yang biaya kampanyenya tinggi, kandidat dengan kekayaan pribadi, dukungan patron, atau jaringan partai lebih mudah memperoleh posisi. Akibatnya, lembaga perwakilan mungkin kurang mencerminkan keragaman pengalaman sosial. Representasi deskriptif, yakni kehadiran orang dari

kelompok sosial yang berbeda, bukan satu-satunya ukuran representasi; tetapi penelitian menunjukkan bahwa latar sosial dapat memengaruhi isu yang diperhatikan dan hubungan dengan konstituen. Studi tentang Indonesia menemukan bahwa anggota legislatif lebih kaya dan berpendidikan daripada pemilih, dan bahwa pandangan legislator pada sejumlah isu ekonomi lebih dekat dengan pemilih kelas atas, meskipun kesesuaian berbeda menurut isu (Aspinall, Dettman, & Warburton, 2022).

Jalur ketiga adalah pembentukan agenda. Pengaruh politik tidak hanya tampak ketika suatu keputusan diambil, tetapi juga ketika beberapa masalah tidak pernah masuk ke dalam perdebatan. Kelompok yang memiliki akses kepada media, ahli, dan pejabat dapat membuat isu mereka terlihat mendesak. Sebaliknya, pengalaman warga miskin, pekerja informal, penyandang disabilitas, atau masyarakat terpencil mungkin tidak terdokumentasi dalam bahasa teknis yang digunakan pembuat kebijakan. Analisis agenda membantu menilai apakah proses politik membuka ruang bagi masalah yang sulit terlihat dan bukan hanya merespons isu yang memperoleh perhatian elite.

Jalur keempat adalah respons kebijakan. Pemerintah yang demokratis seharusnya responsif kepada warga, tetapi preferensi warga dengan sumber daya berbeda dapat diterjemahkan secara tidak seimbang. Gilens dan Page, melalui studi Amerika Serikat, menunjukkan bahwa ketika preferensi ekonomi elite dan warga rata-rata berbeda, kebijakan lebih kuat berkorelasi dengan preferensi elite ekonomi dan kelompok kepentingan terorganisasi (Gilens & Page, 2014). Temuan satu negara tidak dapat langsung digeneralisasi ke Indonesia, tetapi penelitian itu memperjelas pertanyaan yang relevan: apakah preferensi warga dari kelas berbeda memiliki peluang setara untuk memengaruhi keputusan?

Jalur kelima adalah pelaksanaan hukum dan layanan. Hak yang diakui secara hukum dapat sulit dimanfaatkan bila biaya administrasi tinggi, prosedur rumit, jarak jauh, atau informasi tidak tersedia. Warga yang mampu menyewa

penasihat atau mengurus dokumen dengan cepat mungkin memperoleh manfaat lebih besar dari kebijakan yang secara tertulis berlaku universal. Dalam pelayanan publik, ketimpangan substantif dapat terlihat pada perbedaan waktu tunggu, mutu, kelengkapan fasilitas, akses disabilitas, dan kemampuan mengajukan keluhan. Penilaian perlu melihat pengalaman penerima manfaat, tidak hanya jumlah program atau alokasi anggaran.

Jalur keenam adalah pembiayaan dan pengaruh terorganisasi. Partai, calon, asosiasi usaha, serikat, kelompok profesi, organisasi agama, dan gerakan sosial membutuhkan sumber daya untuk memelihara kerja kolektif. Sumber daya yang sangat timpang dapat menghasilkan perbedaan dalam frekuensi komunikasi dengan pengambil keputusan dan kualitas bukti yang disampaikan. Transparansi pembiayaan serta konsultasi dapat mengurangi ketidakjelasan, tetapi pembukaan data saja tidak menjamin kesetaraan jika sebagian kelompok tidak memiliki organisasi atau keahlian untuk menggunakannya.

Hubungan antara ketimpangan ekonomi dan ketimpangan politik tidak bersifat mekanis. Institusi elektoral, sistem partai, aturan pembiayaan, organisasi masyarakat sipil, kebebasan pers, sistem perpajakan, dan kebijakan sosial dapat memperkuat atau melemahkan pengaruh sumber daya. Kebijakan yang menyediakan pendidikan publik bermutu, perlindungan sosial, dan akses informasi dapat memperluas kapasitas partisipasi. Sebaliknya, aturan yang memusatkan sumber daya atau menghambat organisasi warga dapat memperbesar ketimpangan suara. Oleh karena itu, peneliti harus menguji mekanisme, bukan mengasumsikan bahwa korelasi pendapatan dan pengaruh selalu berarti sebab langsung

6. Mengukur Demokrasi Prosedural dan Substantif

Pengukuran demokrasi harus dimulai dengan penentuan konsep dan unit analisis. Apakah yang dinilai sebuah negara, pemerintah daerah, lembaga perwakilan, proses legislasi, atau program layanan? Apakah penelitian

mengukur aturan formal, pengalaman warga, atau hasil kebijakan? Tanpa kejelasan, indikator dapat tercampur dan kesimpulan menjadi sulit ditafsirkan. Sebagai contoh, indeks pemilu dapat menunjukkan kompetisi, sedangkan indeks hak sosial menunjukkan akses pelayanan; keduanya menjawab pertanyaan yang berbeda meskipun sama-sama relevan bagi mutu demokrasi.

Indikator prosedural dapat mencakup keteraturan dan integritas pemilu, kompetisi kandidat, kebebasan berkampanye, tingkat partisipasi, akses informasi, kebebasan pers dan berserikat, penyelesaian sengketa, independensi pengawasan, pergantian kekuasaan, serta kontrol terhadap pejabat. Pengukuran sebaiknya menggabungkan aturan hukum dengan observasi pelaksanaan. Undang-undang yang menjamin kebebasan berekspresi adalah data penting, tetapi survei pengalaman, laporan pemantau, putusan pengadilan, dan pola penegakan membantu mengetahui apakah kebebasan itu benar-benar terlindungi.

Indikator substantif dapat meliputi akses yang adil terhadap pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, pekerjaan layak, keadilan hukum, informasi publik, serta representasi kelompok yang selama ini kurang terdengar. Dimensi hasil perlu disandingkan dengan dimensi proses. Cakupan program yang tinggi belum menjelaskan apakah penerima dipilih secara adil, apakah bantuan dapat diakses, dan apakah warga memiliki hak untuk mengajukan keberatan. Demikian pula, rata-rata nasional dapat menyembunyikan perbedaan berdasarkan daerah, gender, disabilitas, kelas, usia, atau status pekerjaan.

Ketimpangan politik dapat diukur dengan membandingkan sumber daya dan pengaruh: siapa yang hadir dalam konsultasi, kelompok mana yang menempati jabatan, hubungan antara preferensi publik dengan keputusan, variasi dalam akses pejabat, distribusi kontribusi kampanye, serta siapa yang memperoleh manfaat kebijakan. Data survei opini perlu digabungkan dengan data kebijakan, wawancara, dokumen legislasi, dan analisis proses.

Perbandingan preferensi dengan kebijakan tidak cukup untuk menyimpulkan pengaruh; peneliti harus mengetahui bagaimana kebijakan dirumuskan dan mempertimbangkan penjelasan alternatif.

Pengukuran indeks gabungan memiliki manfaat untuk perbandingan, tetapi juga berisiko meratakan perbedaan. Dua negara dengan skor keseluruhan yang sama dapat memiliki konfigurasi berbeda: satu mungkin memiliki pemilu baik tetapi layanan sosial yang sangat tidak merata; negara lain mungkin memiliki pelayanan luas namun kebebasan sipil terbatas. Peneliti sebaiknya menyajikan subdimensi dan menjelaskan bobot yang digunakan. Skor dapat menjadi peta awal, bukan pengganti analisis sejarah dan kelembagaan.

Metodologi campuran memberi gambaran lebih baik. Data kuantitatif membantu mengenali tren dan kelompok yang tertinggal; wawancara dan studi kasus mengungkap mekanisme yang menghasilkan pengalaman tersebut. Analisis hukum memeriksa hak dan kewajiban, sementara analisis administrasi menilai kapasitas implementasi. Studi komparatif membantu membedakan masalah yang bersifat umum dari masalah khusus daerah. Pendekatan partisipatif dapat melibatkan kelompok terdampak dalam penentuan indikator, sehingga ukuran keberhasilan tidak semata ditetapkan oleh institusi yang sedang dinilai.

Kehati-hatian diperlukan dalam klaim kausal. Ketimpangan dapat memengaruhi partisipasi, tetapi partisipasi dan kebijakan juga memengaruhi ketimpangan. Pertumbuhan ekonomi, perubahan demografi, krisis, konflik, desentralisasi, atau teknologi dapat menjadi faktor ketiga. Peneliti dapat menggunakan desain longitudinal, eksperimen survei, perbandingan wilayah, analisis dokumen, atau penelusuran proses sesuai pertanyaan. Transparansi mengenai keterbatasan data dan metode memperkuat kredibilitas temuan

7. Demokrasi Indonesia: Kompetisi, Keterwakilan, dan Ketimpangan

Indonesia pasca-Reformasi memperluas kompetisi politik melalui pemilu multipartai, pemilihan langsung, kebebasan pers, otonomi daerah, dan ruang

bagi organisasi masyarakat. Perubahan ini membuka kesempatan nyata untuk pergantian pemimpin dan pengorganisasian kepentingan. Namun, kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan pemilu. Peneliti juga mengkaji ketimpangan akses terhadap pencalonan, sumber pendanaan, perhatian media, dan proses perumusan kebijakan. Literatur mengenai "paradoks demokrasi" Indonesia menekankan bahwa pemilu dapat tetap kompetitif sementara kualitas demokrasi mengalami tekanan atau kemunduran dalam dimensi lain (Aspinall & Mietzner, 2019).

Kompetisi elektoral menciptakan saluran bagi warga untuk memberikan mandat dan menghukum pejabat yang tidak memenuhi janji. Akan tetapi, ketika organisasi partai kurang kuat, biaya politik tinggi, dan pencalonan bertumpu pada sumber daya personal, kandidat berpotensi lebih bergantung pada jaringan elite, donatur, atau patron. Ini merupakan persoalan desain dan insentif, bukan bukti bahwa setiap kandidat atau partai bertindak dengan cara yang sama. Analisis empiris perlu menelusuri sumber pembiayaan, aturan internal partai, proses seleksi calon, serta hubungan antara dukungan dan keputusan kebijakan.

Keterwakilan sosial merupakan salah satu jendela untuk memahami demokrasi substantif. Aspinall, Dettman, dan Warburton (2022) membandingkan karakteristik anggota legislatif dan pemilih Indonesia serta menemukan bahwa legislator lebih kaya dan berpendidikan, dan pandangan mereka pada beberapa isu lebih dekat dengan warga kelas atas. Mereka juga menunjukkan variasi lintas isu: terdapat kesepahaman lebih luas tentang intervensi negara tertentu, sedangkan jarak lebih nyata pada redistribusi ekonomi. Temuan ini memperlihatkan bahwa representasi bukan satu dimensi dan bahwa kesenjangan sosial di lembaga perwakilan dapat berpengaruh berbeda menurut bidang kebijakan.

Kebijakan perlindungan sosial menyediakan contoh hubungan antara pemilu, kesejahteraan, dan hak warga. Persaingan elektoral dapat mendorong pemerintah memperluas bantuan atau program sosial karena pemimpin ingin

merespons kebutuhan masyarakat. Namun, jika program terlalu bergantung pada patronase, diskresi personal, atau mobilisasi suara, warga dapat diperlakukan sebagai penerima kemurahan pemimpin, bukan pemegang hak. Kajian tentang Indonesia menunjukkan perlunya menguji bagaimana kompetisi elektoral membentuk desain perlindungan sosial dan apakah orientasi hak sosial tetap dijaga (Sumarto & McCarthy, 2025). Dengan demikian, ekspansi program dan penguatan hak tidak selalu identik.

Pandangan publik tentang ketimpangan juga dipengaruhi oleh pengalaman dan persaingan politik. Muhtadi dan Warburton (2020), menggunakan data survei, menunjukkan bahwa persepsi mengenai ketidakadilan kesenjangan ekonomi di Indonesia berkaitan dengan sikap terhadap demokrasi, namun persepsi itu juga dipengaruhi preferensi politik dan isyarat partisan. Implikasinya, komunikasi publik mengenai ketimpangan tidak dapat dipisahkan dari kepercayaan, identitas politik, serta pengalaman warga. Kebijakan yang mengurangi kesenjangan tetapi tidak transparan atau dianggap menguntungkan kelompok tertentu dapat gagal membangun dukungan demokratis.

Desentralisasi memperluas kedekatan pemerintahan kepada masyarakat dan memberi ruang bagi variasi kebijakan daerah. Pada saat yang sama, kapasitas fiskal, mutu birokrasi, infrastruktur, dan akses warga sangat bervariasi antardaerah. Warga di wilayah dengan layanan publik terbatas menghadapi beban lebih besar untuk memperoleh hak yang sama. Otonomi daerah dapat memperkuat inovasi lokal bila disertai akuntabilitas, tetapi juga memerlukan pengawasan terhadap ketimpangan antarwilayah, konflik kepentingan, serta kesenjangan kapasitas perencanaan dan pendanaan.

Indonesia memiliki tantangan geografis yang khas: negara kepulauan dengan perbedaan kepadatan, akses transportasi, kualitas jaringan digital, dan distribusi fasilitas. Forum konsultasi yang hanya mengandalkan rapat tatap muka di pusat kota tidak cukup menjamin partisipasi masyarakat terpencil. Layanan digital dapat membantu memperluas jangkauan, tetapi tidak boleh

menjadi satu-satunya pintu karena konektivitas dan literasi digital belum merata. Keadilan substantif menuntut desain saluran yang sesuai dengan kondisi lokal dan menyediakan bantuan bagi warga yang menghadapi hambatan akses.

Keragaman Indonesia juga mengingatkan pentingnya menghindari asumsi bahwa "kepentingan rakyat" merupakan satu suara tunggal. Warga berbeda dalam aspirasi, pekerjaan, identitas, lokasi, dan prioritas. Demokrasi substantif bukan upaya mengganti pilihan mereka dengan penilaian teknokratik, melainkan menyediakan proses yang memungkinkan perbedaan itu terwakili, diperdebatkan, dan ditimbang secara adil. Institusi yang baik membuat konflik kepentingan terlihat serta menyediakan mekanisme penyelesaian yang dapat diterima

8. Ilustrasi Kasus: Forum Konsultasi Kebijakan Daerah

Bayangkan pemerintah kabupaten merancang perubahan rute angkutan umum dan penataan pasar. Secara prosedural, pemerintah mengumumkan konsultasi terbuka dan menerima masukan melalui portal daring. Namun, pedagang kecil sulit meninggalkan lapak pada jam kerja, penyandang disabilitas menghadapi hambatan akses ke gedung pertemuan, dan warga desa jauh tidak memperoleh informasi tepat waktu. Pengusaha transportasi dan pemilik pusat niaga mengirim kajian tertulis serta bertemu pejabat beberapa kali. Forum tersebut terbuka menurut aturan, tetapi kapasitas partisipasi para pihak sangat berbeda.

Penilaian prosedural akan menanyakan apakah konsultasi diumumkan, dokumen tersedia, batas waktu wajar, dan semua pihak dapat berbicara. Penilaian substantif menanyakan siapa yang benar-benar dapat menggunakan forum, apakah masukan warga memengaruhi rancangan, apakah biaya transportasi dan hilangnya pendapatan diperhitungkan, serta kelompok mana yang memperoleh manfaat dan menanggung dampak.

Kedua penilaian tersebut bukan pesaing. Pemerintah memerlukan aturan yang tertib sekaligus desain yang mengurangi hambatan penggunaan aturan.

Perbaikan dapat dilakukan dengan mengadakan konsultasi pada waktu dan tempat berbeda, membuka saluran luring dan daring, menyediakan ringkasan dalam bahasa yang mudah dipahami, memberi dukungan aksesibilitas, dan mengundang kelompok terdampak melalui organisasi mereka. Pemerintah juga dapat menerbitkan matriks tanggapan yang menunjukkan masukan mana yang diterima, diubah, atau ditolak beserta alasannya. Mekanisme ini memberi bukti bahwa partisipasi bukan ritual formal. Peneliti dapat mengukur perubahan draf kebijakan, keragaman peserta, tingkat akses, dan persepsi warga terhadap tindak lanjut.

Kasus ini memperlihatkan bahwa ketimpangan substantif tidak selalu memerlukan niat buruk. Prosedur standar yang dibuat oleh birokrat dapat tanpa sengaja mengutamakan warga yang memiliki waktu, perangkat, kemampuan menulis, dan kedekatan geografis. Dengan memperbaiki desain proses, pemerintah dapat mengurangi bias struktural tanpa mengurangi ketertiban administrasi. Pembedaan tersebut penting karena diagnosis yang terlalu cepat menyalahkan individu dapat mengabaikan hambatan yang sebenarnya berasal dari sistem

9. Tantangan dan Dilema Kebijakan

Dilema pertama ialah hubungan antara efisiensi dan inklusi. Proses konsultasi yang lebih luas membutuhkan waktu dan sumber daya, tetapi keputusan cepat yang dibuat tanpa mendengar kelompok terdampak berisiko menimbulkan kesalahan, ketidakpercayaan, dan biaya koreksi. Solusinya bukan memperpanjang setiap proses tanpa batas, melainkan menentukan tingkat partisipasi sesuai dampak, menyediakan informasi lebih awal, dan menetapkan tenggat yang masuk akal. Partisipasi yang dirancang baik dapat meningkatkan kualitas informasi dan penerimaan kebijakan.

Dilema kedua berkaitan dengan sasaran dan universalitas program. Bantuan terarah dapat mengalokasikan sumber daya kepada rumah tangga yang paling membutuhkan, tetapi penargetan yang rumit dapat mengecualikan warga yang berhak atau menciptakan stigma. Program universal dapat memperkuat solidaritas dan mengurangi kesalahan eksklusi, tetapi memerlukan pembiayaan yang memadai. Keputusan harus didasarkan pada tujuan, kapasitas administrasi, data, risiko salah sasaran, dan pertimbangan hak. Penilaian demokratis menambahkan pertanyaan apakah penerima dapat mengakses, mengajukan keluhan, dan mengetahui alasan keputusan.

Dilema ketiga menyangkut hubungan antara kesetaraan hasil dan kebebasan memilih. Pemerintah dapat memperluas layanan dan perlindungan agar warga mempunyai kesempatan lebih setara, tetapi kebijakan yang terlalu paternalistik berisiko mengurangi otonomi. Demokrasi substantif menuntut perlindungan terhadap kapasitas warga, bukan pengendalian kehidupan mereka secara berlebihan. Desain kebijakan sebaiknya menggabungkan standar hak minimum, pilihan yang relevan, informasi yang jelas, serta mekanisme evaluasi yang melibatkan penerima manfaat.

Dilema keempat ialah penggunaan data dan teknologi digital. Data dapat membantu menemukan kelompok yang tidak terjangkau dan memperbaiki alokasi layanan, namun sistem otomatis dapat mengulang bias data, menolak warga secara keliru, atau membuat keputusan sulit dijelaskan. Digitalisasi dapat menekan biaya administrasi tetapi juga menciptakan eksklusi baru bagi orang tanpa dokumen, perangkat, koneksi, atau literasi. Prinsip transparansi, perlindungan data, audit algoritmik, kanal koreksi manusia, dan alternatif luring diperlukan agar inovasi tidak mengorbankan kesetaraan hak.

Dilema kelima berhubungan dengan representasi. Kuota atau langkah afirmatif dapat membuka akses bagi kelompok yang secara historis kurang terwakili, tetapi tidak otomatis menjamin suara mereka memengaruhi kebijakan. Perwakilan dari kelompok tertentu dapat menghadapi tekanan partai, konstituen, atau kepentingan lain. Evaluasi perlu melihat bukan hanya

jumlah kursi, melainkan posisi dalam komisi, akses terhadap agenda, kemampuan mengajukan rancangan, serta tanggapan terhadap aspirasi kelompok yang diwakili. Representasi deskriptif dan substantif saling berkaitan tetapi tidak identik.

Tantangan lainnya adalah memelihara kepercayaan. Ketika warga menilai bahwa aturan hanya menguntungkan kelompok dekat kekuasaan, kepercayaan pada lembaga dapat turun. Namun, ketidakpuasan tidak selalu menandakan penolakan terhadap demokrasi; ia dapat menunjukkan tuntutan agar demokrasi memenuhi janjinya. Pemerintah perlu membedakan kritik terhadap hasil dari penolakan terhadap aturan demokratis. Respons represif terhadap kritik dapat memperlebar jarak, sedangkan keterbukaan data dan alasan kebijakan memberi ruang untuk menguji serta memperbaiki keputusan

10. Agenda Penguatan Demokrasi yang Inklusif

Penguatan pertama adalah menjaga integritas prosedural. Pemilu harus dikelola secara independen, kompetisi dilindungi, hak politik dijamin, sengketa diselesaikan melalui mekanisme yang dapat dipercaya, dan pelanggaran ditindak secara konsisten. Pembatasan atas kebebasan sipil perlu memiliki dasar hukum yang jelas, proporsional, dan dapat diuji. Perlindungan prosedural menciptakan ruang agar ketimpangan dapat diperdebatkan tanpa mengancam hak warga untuk mengorganisasi diri.

Penguatan kedua adalah memperbaiki keterbukaan dan pertanggungjawaban kebijakan. Pemerintah dan parlemen dapat mempublikasikan rancangan, naskah akademik, data pendukung, daftar pertemuan resmi, tanggapan konsultasi, perubahan pasal, dan evaluasi dampak. Pengadaan dan pembiayaan politik memerlukan standar keterbukaan yang konsisten. Transparansi akan efektif bila informasinya mudah dicari, dapat dipahami, dapat dibandingkan, serta disertai mekanisme untuk meminta koreksi atau penjelasan.

Penguatan ketiga adalah menurunkan biaya partisipasi. Forum dapat diselenggarakan di dekat komunitas terdampak, menyediakan pilihan waktu, menerapkan aksesibilitas, membiayai penerjemahan atau fasilitasi, dan menerima masukan melalui berbagai kanal. Untuk isu yang berdampak luas, pemerintah dapat menggunakan panel warga yang disusun secara representatif atau deliberasi terstruktur. Teknologi digital berguna bila melengkapi saluran lain dan dirancang untuk kelompok dengan kemampuan berbeda.

Penguatan keempat adalah memperluas representasi. Reformasi internal partai, rekrutmen kandidat yang terbuka, pendidikan politik, dukungan bagi kandidat dari kelompok kurang terwakili, dan transparansi pembiayaan dapat membantu mengurangi dominasi sumber daya personal. Lembaga perwakilan juga perlu membangun kapasitas staf dan sistem riset agar tidak hanya bergantung pada informasi dari kelompok berkepentingan yang memiliki sumber daya besar. Keberagaman suara harus disertai kesempatan untuk mengakses agenda dan proses legislasi.

Penguatan kelima adalah memastikan kebijakan sosial memperkuat status warga sebagai pemegang hak. Program perlu memiliki kriteria yang jelas, prosedur keberatan, layanan yang mudah dijangkau, perlindungan terhadap diskriminasi, dan evaluasi yang memeriksa mutu serta dampak distribusi. Pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, perumahan, dan akses digital tidak hanya dipandang sebagai konsumsi; semuanya dapat meningkatkan kapasitas warga untuk berpartisipasi dan mengambil keputusan dalam hidupnya. Evaluasi harus melibatkan data terpilah dan pengalaman penerima manfaat.

Penguatan keenam adalah memperkecil kesenjangan wilayah. Transfer fiskal, pemerataan infrastruktur, penguatan kapasitas pemerintah daerah, dan sistem layanan bergerak dapat membantu warga memperoleh akses dasar tanpa bergantung pada lokasi kelahiran. Namun, pemerataan tidak berarti semua daerah harus memiliki kebijakan identik. Standar nasional dapat menjamin

hak minimum, sementara pemerintah daerah mengadaptasi cara penyampaian berdasarkan kondisi lokal. Pengawasan perlu memastikan dana digunakan efektif dan hasilnya dapat diperiksa warga.

Penguatan ketujuh adalah mendukung organisasi masyarakat sipil dan media yang independen. Serikat pekerja, asosiasi profesi, kelompok konsumen, organisasi perempuan, kelompok disabilitas, organisasi lingkungan, komunitas lokal, dan media memiliki peran mengagregasi informasi serta kepentingan. Dukungan terhadap kebebasan berserikat dan pers, akses informasi, perlindungan terhadap jurnalis dan pelapor, serta kepastian hukum memungkinkan pengawasan berlangsung tanpa intimidasi. Organisasi juga perlu menerapkan tata kelola internal yang demokratis agar dapat dipercaya mewakili anggotanya.

Penguatan kedelapan adalah membangun kapasitas evaluasi publik. Pemerintah, perguruan tinggi, dan lembaga audit dapat menyusun indikator yang menggabungkan integritas proses, akses kelompok, hasil layanan, dan distribusi manfaat. Hasil evaluasi perlu dipublikasikan dalam format yang dapat dipahami masyarakat. Dengan demikian, perdebatan kebijakan dapat bergerak dari klaim umum menuju pertanyaan yang dapat diuji: siapa yang terjangkau, siapa tertinggal, sebab apa yang menjelaskan perbedaan, dan intervensi mana yang memberi perbaikan paling besar

11. Kerangka Diagnosis: Dari Hak Formal ke Kesetaraan Efektif

Kerangka diagnosis yang diusulkan dalam artikel ini terdiri atas lima dimensi. Dimensi pertama adalah jaminan prosedural: apakah aturan pemilu, kebebasan sipil, partisipasi, pengawasan, dan penyelesaian sengketa tersedia serta dilaksanakan. Dimensi kedua adalah akses efektif: apakah warga dari latar sosial berbeda dapat menggunakan hak, memperoleh informasi, dan memasuki forum. Dimensi ketiga adalah representasi: apakah lembaga mencerminkan keragaman masyarakat dan membuka jalur pengaruh bagi kelompok yang kurang terdengar.

Dimensi keempat adalah responsivitas dan distribusi: apakah keputusan pemerintah menanggapi kepentingan warga secara seimbang, siapa memperoleh manfaat, siapa menanggung biaya, serta apakah pelayanan dasar tersedia dengan mutu yang layak. Dimensi kelima adalah kapasitas koreksi: apakah warga dapat menggugat keputusan, mengorganisasi alternatif, memperoleh penjelasan, dan melihat perubahan ketika bukti menunjukkan kegagalan. Kelima dimensi tersebut membantu menghubungkan prosedur, proses sosial, hasil, dan kemampuan memperbaiki kebijakan.

Kerangka ini dapat diterapkan pada penelitian kasus. Misalnya, untuk menilai program kesehatan, peneliti dapat menguji jaminan hak dan mekanisme pengaduan; mengukur akses berdasarkan lokasi, pendapatan, gender, dan disabilitas; menilai apakah pengalaman pasien hadir dalam perencanaan; membandingkan mutu dan hasil; serta memeriksa apakah keluhan mengubah praktik. Untuk proses legislasi, peneliti dapat menganalisis keterbukaan dokumen, keragaman peserta konsultasi, akses kelompok, kecocokan preferensi publik dan keputusan, serta mekanisme peninjauan.

Kerangka ini bukan indeks universal yang menghasilkan peringkat otomatis. Tujuannya adalah membantu menghindari diagnosis satu dimensi. Suatu negara atau daerah dapat memiliki prosedur pemilu yang relatif kuat tetapi akses terhadap layanan sangat timpang. Lembaga lain dapat mempunyai program sosial yang luas tetapi membatasi kebebasan sipil dan koreksi publik. Profil multidimensi memperlihatkan masalah yang berbeda sehingga rekomendasi reformasi dapat diarahkan dengan lebih tepat.

Dalam penerapan praktis, indikator harus dipilih bersama pihak terdampak dan disesuaikan dengan karakter kebijakan. Ukuran yang sama tidak selalu cocok untuk semua sektor. Akses pendidikan mungkin diukur melalui jarak, biaya, mutu pengajar, keamanan, dan keberlanjutan sekolah; akses politik dapat diukur melalui hak bersuara, keterwakilan, waktu konsultasi, dan respons pemerintah. Penggabungan data administratif dengan pengalaman

warga membantu menjelaskan apakah layanan yang “tersedia” benar-benar dapat dimanfaatkan

12. Implikasi bagi Pendidikan Tinggi dan Manajemen Publik

Bagi pendidikan tinggi, pembedaan prosedural-substantif menjadi sarana mengembangkan literasi demokrasi yang tidak berhenti pada definisi dan sejarah lembaga. Mahasiswa dapat belajar mengamati bagaimana aturan memengaruhi akses, bagaimana data distribusi menjelaskan pengalaman warga, dan bagaimana klaim kebijakan diuji. Studi kasus di sekitar kampus, seperti akses transportasi, beasiswa, layanan kesehatan, atau proses konsultasi tata ruang, dapat menghubungkan teori dengan pengalaman sehari-hari. Pengajaran semacam ini mengembangkan kemampuan membedakan fakta, sebab-akibat, dan penilaian normatif.

Perguruan tinggi juga merupakan organisasi yang menjalankan keputusan kolektif. Prinsip demokrasi substantif mengajak institusi menilai apakah dosen, tenaga kependidikan, mahasiswa, dan kelompok yang kurang terwakili memiliki akses terhadap informasi, forum deliberasi, mekanisme keluhan, dan proses pengambilan keputusan. Keputusan tetap dapat didelegasikan kepada pimpinan atau ahli, tetapi mandat, transparansi, dan mekanisme koreksi perlu jelas. Partisipasi yang bermakna tidak menghapus keahlian; ia membuat keahlian bertanggung jawab kepada tujuan institusi dan komunitasnya.

Bagi manajemen publik, kerangka ini memperluas analisis pemangku kepentingan. Pemetaan tidak cukup membagi pihak berdasarkan tingkat pengaruh dan kepentingan. Manajer publik perlu menanyakan siapa yang tidak hadir, apa hambatan mereka, sumber daya apa yang dimiliki setiap pihak, serta bagaimana keputusan didistribusikan. Perencanaan kebijakan dapat memasukkan analisis dampak sosial, konsultasi inklusif, uji aksesibilitas, dan audit distribusi manfaat. Sistem umpan balik harus memungkinkan kelompok rentan melaporkan kegagalan tanpa takut kehilangan layanan.

Pengelolaan kinerja pemerintah juga dapat menggabungkan indikator output dengan indikator akses dan kesetaraan. Jumlah sekolah atau klinik yang dibangun merupakan output; waktu tempuh, mutu layanan, ketersediaan tenaga profesional, pengalaman pengguna, dan kesenjangan hasil antarkelompok memperlihatkan capaian yang lebih substantif. Indikator tersebut hendaknya tidak mendorong manipulasi angka atau mengabaikan kualitas. Evaluasi kualitatif, audit sosial, dan pemeriksaan independen dapat menambah konteks pada dashboard kinerja.

Kepemimpinan publik yang demokratis memerlukan kemampuan mendengar, menjelaskan trade-off, mengelola konflik, dan mengoreksi keputusan. Pemimpin tidak dapat menjanjikan bahwa setiap kelompok akan memperoleh semua yang diinginkan. Namun, mereka dapat memastikan bahwa proses pertimbangan terbuka, alasan keputusan dinyatakan, bukti yang digunakan dapat diperiksa, dan kelompok yang terkena dampak memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan. Kemampuan seperti ini membangun kepercayaan tanpa menuntut keseragaman pendapat

13. Refleksi dan Pertanyaan Diskusi

Demokrasi prosedural dan substantif menunjukkan dua tuntutan yang sama-sama penting. Tanpa prosedur, kekuasaan sulit dibatasi dan warga sulit mengganti pemimpin. Tanpa kondisi substantif, sebagian warga hanya memiliki hak di atas kertas tetapi tidak memiliki sarana untuk memengaruhi kehidupan bersama. Tantangannya ialah merancang institusi yang melindungi pilihan, kebebasan, dan pluralisme sekaligus memperkecil hambatan yang membuat partisipasi menjadi hak istimewa kelompok tertentu.

Ketimpangan substantif mengundang pertanyaan tentang keadilan yang tidak dapat dijawab oleh angka pendapatan saja. Kita perlu bertanya bagaimana sumber daya diperoleh, bagaimana kebijakan dibuat, siapa yang mendapat manfaat, siapa menanggung risiko, dan apakah warga dapat menantang keputusan. Jawaban dapat berbeda menurut waktu, sektor, dan wilayah.

Karena itu, pendekatan empiris perlu menggabungkan data, sejarah, dan suara kelompok terdampak.

Pertanyaan untuk diskusi: (1) Apakah pemilu yang kompetitif cukup untuk disebut demokratis jika sebagian warga tidak mampu mengakses informasi dan layanan dasar? (2) Di mana batas antara perlindungan hak substantif dan kebijakan paternalistik? (3) Bagaimana mengukur partisipasi warga yang bermakna, bukan hanya jumlah peserta rapat? (4) Apa konsekuensi representasi sosial yang tidak seimbang di lembaga perwakilan? (5) Bagaimana perguruan tinggi dapat mengajarkan demokrasi melalui praktik tata kelola internal? (6) Indikator apa yang paling relevan untuk menilai kesetaraan akses layanan publik di daerah terpencil?

14. Kesimpulan

Demokrasi prosedural dan demokrasi substantif merupakan dua dimensi yang saling membutuhkan. Dimensi prosedural menyediakan pemilu kompetitif, kebebasan, partisipasi, akuntabilitas, dan pergantian kekuasaan. Dimensi substantif menilai apakah warga memiliki status, kapasitas, akses, dan perlindungan yang membuat hak tersebut dapat digunakan secara efektif. Perbedaan ini bukan pilihan antara aturan dan hasil; prosedur yang adil merupakan bagian dari substansi demokrasi, sementara kesetaraan sosial memperkuat kemampuan warga berpartisipasi dalam prosedur.

Ketimpangan substantif dapat memasuki politik melalui biaya partisipasi, rekrutmen kandidat, representasi yang tidak seimbang, pembentukan agenda, respons kebijakan, serta akses terhadap hukum dan layanan. Hubungan ini dipengaruhi institusi dan dapat berubah. Aturan pembiayaan, partai, masyarakat sipil, pers, kebijakan sosial, sistem pendidikan, dan desain layanan dapat memperkecil atau memperlebar kesenjangan. Analisis karena itu perlu mengidentifikasi mekanisme konkret, membandingkan kelompok, dan menguji penjelasan alternatif.

Indonesia memperlihatkan pentingnya pembacaan multidimensi. Pemilu kompetitif dan ruang partisipasi menyediakan sumber daya demokratis yang berharga, sementara perbedaan representasi, kapasitas daerah, mutu layanan, dan akses terhadap proses kebijakan tetap menjadi tantangan. Penelitian tentang legislator dan pemilih, persepsi ketimpangan, serta politik perlindungan sosial menunjukkan bahwa proses dan hasil saling berhubungan namun tidak selalu bergerak searah. Temuan tersebut mendorong evaluasi yang spesifik menurut isu, kelompok, dan wilayah.

Kesimpulan praktis artikel ini adalah bahwa demokrasi perlu dinilai dari hak yang dijamin, kemampuan warga menggunakan hak, keterwakilan mereka dalam keputusan, distribusi manfaat dan beban kebijakan, serta kapasitas institusi untuk menerima koreksi. Penguatan prosedur harus disertai upaya menurunkan hambatan partisipasi, memperluas layanan dasar, meningkatkan keterbukaan, dan menjaga organisasi warga tetap bebas. Dengan langkah tersebut, demokrasi tidak hanya memberi kesempatan memilih pemimpin, tetapi juga memperbesar kemungkinan setiap warga dapat ikut menentukan arah kehidupan bersama.

Glossarium

Akuntabilitas: Kewajiban pejabat dan lembaga menjelaskan keputusan, membuka pemeriksaan, dan menindaklanjuti temuan.

Demokrasi prosedural: Demokrasi yang menekankan aturan dan mekanisme kompetisi, partisipasi, kebebasan, pengawasan, dan pergantian kekuasaan.

Demokrasi substantif: Dimensi demokrasi yang menilai kesetaraan efektif, perlindungan hak, akses, kapabilitas, dan responsivitas bagi warga.

Kesetaraan politik: Prinsip bahwa setiap warga memiliki status dan kesempatan yang adil untuk memengaruhi keputusan publik.

Ketimpangan substantif: Perbedaan nyata dalam sumber daya, kesempatan, perlindungan, atau kapasitas yang membatasi partisipasi dan manfaat kewargaan.

Kapabilitas: Kebebasan nyata seseorang untuk memilih dan menjalani kehidupan yang bernilai baginya.

Poliarki: Bentuk institusi demokratis modern yang menggabungkan partisipasi inklusif dan kompetisi politik terbuka.

Representasi deskriptif: Kehadiran wakil yang memiliki latar sosial atau pengalaman serupa dengan kelompok warga tertentu.

Representasi substantif: Tindakan wakil yang memperjuangkan atau menanggapi kepentingan dan kebutuhan warga yang diwakilinya.

Responsivitas: Derajat pemerintah menanggapi preferensi, kebutuhan, dan aspirasi warga secara seimbang.

Kewargaan sosial: Dimensi hak warga yang berkaitan dengan kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, dan keamanan ekonomi.

Partisipasi bermakna: Keterlibatan yang memberi warga kesempatan memahami, menyampaikan pandangan, dan memengaruhi keputusan.

Akuntabilitas horizontal: Pengawasan timbal balik antar lembaga negara terhadap kewenangan dan keputusan pemerintah.

Interseksionalitas: Pendekatan yang melihat bagaimana beberapa kategori sosial dan bentuk hambatan saling berpotongan.

Kebijakan berbasis hak: Kebijakan yang memandang warga sebagai pemegang hak dan pemerintah sebagai pemangku kewajiban yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Daftar Pustaka

Aspinall, E., Dettman, S., & Warburton, E. (2022). When does class matter? Unequal representation in Indonesian legislatures. Third World Quarterly, 43(5), 1252–1275. https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1882297

Aspinall, E., & Mietzner, M. (2019). Indonesia's democratic paradox: Competitive elections amidst rising illiberalism. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 55(3), 295–317. https://doi.org/10.1080/00074918.2019.1690412

Bollen, K. A. (1990). Political democracy: Conceptual and measurement traps. Studies in Comparative International Development, 25, 7–24. https://doi.org/10.1007/BF02716904

Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and opposition. Yale University Press.

Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. Perspectives on Politics, 12(3), 564–581. https://doi.org/10.1017/S1537592714001595

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. American Political Science Review, 53(1), 69–105. https://doi.org/10.2307/1951731

Marshall, T. H. (1950). Citizenship and social class and other essays. Cambridge University Press.

Muhtadi, B., & Warburton, E. (2020). Inequality and democratic support in Indonesia. Pacific Affairs, 93(1), 31–58. https://doi.org/10.5509/202093131

Rosser, A., & van Diermen, M. (2016). Law, democracy and the fulfilment of socioeconomic rights: Insights from Indonesia. Third World Quarterly, 37(2), 336–353. https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108829

Sen, A. (1999). Development as freedom. Alfred A. Knopf.

Sumarto, M., & McCarthy, J. F. (2025). Welfare and democratisation: How electoral politics shape Indonesian social policy and citizen's social rights. Contemporary Politics. Advance online publication. https://doi.org/10.1080/13569775.2025.2502637

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Harvard University Press.

Warren, M. E. (2002). What can democratic participation mean today? Political Theory, 30(5), 677–701. https://doi.org/10.1177/0090591702030005003

Wolff, J., & de-Shalit, A. (2007). Disadvantage. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199278268.001.0001

Ziblatt, D. (2006). How did Europe democratize? World Politics, 58(2), 311–338. https://doi.org/10.1353/wp.2006.0020

Hooghe, M., & Oser, J. (2018). Social and political citizenship in European public opinion: An empirical analysis of T. H. Marshall's concept of social rights. Government and Opposition, 53(4), 595–620. https://doi.org/10.1017/gov.2017.11