

Kegagalan pemaknaan “Lembaga Musawarah Perencanaan dan Pembangunan Desa” dalam mewujudkan *Deepening Democracy*

Failure of understanding “Village Development and Planning Consensus Institution” in realizing deepening democracy

Novita Tresiana & Noverman Duadji

Administrasi Publik Fisip Universitas Lampung

Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP, Universitas Lampung

Alamat: Gedong Meneng, Raja Basa, Kota Bandar Lampung, Lampung 35141

E-mail: novitatresiana@yahoo.co.id

Abstract

Government's failure in the provision of public goods and ideas deepening democracy considered as panacea for the success of rural development. The objective of this research is to describe the village development planning in achievement of policy production and to find essential elements in attempt to realize a superior deliberative policy. This research used qualitative method. Research conducted in Southern Lampung, the Province of Lampung. Initial description obtained by understanding the meaning of emic and cross-subject investigation by comparing concept (theory), interpretation, and deliberative substantive policy theory formulation. Informant for this research consist of head of village and village officers, subdistrict head and its staff, SKPD in Southern Lampung Regency and chief and officers of provincial assembly; elit and political party figures, non-governmental organization and chosen villagers; businessman and local group interest and academician. Data gathered through: 1) observation; 2) In-depth interview; 3) document; 4) Focus Group Discussion (FGD). Data analyzed by Miles and Huberman interactive analysis. This paper reveals that the village development planning was seen as a goal, when it was just a selected tool or process. Essential elements for the achievement of public policy excellence, requires strengthening the institutional capacity of the government through the new space of dialogue and community engagement through the deliberative forum. It required political commitment, active community involvement, trust of citizens, and social networks.

Keywords: *development planning, democracy, deliberative policy*

Abstrak

Terdapat paradoks mengenai fenomena kegagalan pemerintah dalam penyediaan *public goods* dan gagasan *depening democracy* di sisi lain dianggap obat mujarab bagi keberhasilan pembangunan desa. Tujuan penulisan ini adalah mendeskripsikan Lembaga Musawarah Perencanaan dan Pembangunan (musrenbang) desa dalam ketercapaian produksi kebijakan yang unggul dan menemukan elemen-elemen penting terwujudnya kebijakan deliberatif yang unggul. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif di Kabupaten Lampung Selatan Provinsi Lampung. Gambaran diperoleh dengan cara mengetahui arti emik dan investigasi lintas subyek dengan melakukan komparasi konsep (teori), interpretasi dan perumusan konsep (teori) substantif kebijakan deliberatif. Informan penelitian adalah kepala desa dan jajaran aparatur desa; camat dan beberapa stafnya; SKPD Kabupaten Lampung Selatan serta ketua dan beberapa anggota DPRD; elit dan beberapa tokoh partai politik, LSM dan warga masyarakat terpilih; kelompok pengusaha dan *interest group* lokal; dan akademisi. Data dikumpulkan dengan beberapa cara: 1) Observasi; 2) Wawancara mendalam; 3) Dokumen; dan 4) *Focus Group Discussion* (FGD). Data dianalisis menggunakan analisis interaktif Miles dan Huberman. Tulisan ini mengungkap bahwa musrenbang desa dipandang sebagai tujuan, padahal ia hanya alat/proses yang dipilih. Elemen penting untuk ketercapaian *excellence public policy*, memerlukan penguatan kapasitas pemerintah melalui sebuah kelembagaan yang menjadi ruang baru dialog dan keterlibatan masyarakat melalui forum deliberatif. Untuk itu diperlukan komitmen politik, keterlibatan aktif masyarakat, trust warga, dan jaringan sosial.

Kata Kunci: musrenbang, demokrasi, kebijakan deliberatif

Pendahuluan

Penelitian tentang Lembaga Musawarah Perencanaan dan Pembangunan (musrenbang) desa dan *deepening democracy* dilatari oleh pemikiran sebagai berikut: *Pertama*, fenomena kegagalan pemerintah yang menimbulkan keraguan masyarakat terhadap urgensi kehadiran pemerintah, terjadi delegitimasi pemerintah desa dan berpotensi memunculkan anarkisme. Warga desa mendesakkan perlunya peningkatan kualitas kehidupan melalui penyediaan barang-barang publik yang diperlukan warga, sekaligus juga melalui demokratisasi pembangunan desa. *Kedua*, gagasan konsep *deepening democracy* yang dikemukakan oleh UNDP ditengarai jika diterapkan di desa, akan merupakan obat mujarab untuk mengatasi kegagalan pembangunan desa. Tesisnya, pembangunan berjalan dengan baik jika semua warga punya hak untuk menentukan arah politik, karenanya perlu pendalaman kualitas demokrasi, melalui nilai-nilai keterlibatan (partisipasi) warga desa, yang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemilihan musrenbang desa sebagai obyek kajian di dasari pertimbangan sebagai berikut: *Pertama*, musrenbang desa merupakan forum deliberatif (musyawarah) perumusan kebijakan/program desa yang interaktif, seharusnya disusun bersama antara Pemerintah dan masyarakat. *Kedua*, tolok ukur keberhasilan musrenbang desa adalah keterlibatan aktif *multistakeholders* yang ada di desa, dalam bentuk peran serta, musyawarah, negoisasi, dukungan, sehingga mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat. *Ketiga*, dalam perspektif kebijakan publik, maka musrenbang desa menggambarkan model kebijakan deliberatif (musyawarah) yang menekankan pada pelibatan argumentasi-argumentasi dari para pihak, musyawarah dan negoisasi dari pihak-pihak diluar pemerintah desa. Model deliberatif (musyawarah) inilah yang dianggap sebagai pengejawantahan dari konsep *deepening democracy*, yang diyakini mampu menghasilkan *excellence public policy* (kebijakan publik yang unggul), dan mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat.

Dalam konteks perumusan kebijakan/program pembangunan, kegagalan pemerintah adalah suatu kondisi di mana pemerintah tidak memiliki kapasitas *governability*, ditandai dengan rendahnya kapasitas pemerintah dalam penyediaan *public goods*. Penelitian yang dilakukan oleh Mariana dan Nurasa (2010), mendapati beberapa bukti kegagalan ditandai dengan: (a) selalu diwarnai adanya disharmoni antara komunitas, tidak bisa menyediakan barang publik yang dibutuhkan masyarakat; (b) dimilikinya institusi yang lemah, baik eksekutif maupun legislatif; (c) menyediakan kesempatan ekonomi yang tidak paralel, hanya pada segelintir orang yang punya hak privilese; (d) tanggungjawab negara untuk memaksimalkan kesejahteraan ekonomi warganya sama sekali tidak ada; (e) korupsi menggurita dalam skala yang luas; dan (f). pada beberapa kasus, chaos ekonomi yang dikombinasikan dengan bencana kemudian menimbulkan adanya bencana kelangkaan makanan dan kelaparan yang meluas. Khusus pemerintah lokal, penelitian yang dilakukan oleh Tresiana dan Duadji (2015) di Kabupaten Lampung Selatan, mendapati kegagalan pemerintah dalam penyediaan *public goods* di desa, walau musrenbang desa sebagai forum deliberatif sudah tersedia, namun ternyata forum deliberatif belum mampu memproduksi kebijakan/program pembangunan yang unggul.

Secara makro, kerangka teori untuk memahami kegagalan pemerintah desa dalam penyediaan *public goods* melalui melalui elaborasi konsepsi *deepening democracy* (Nugroho 2012:13) dan konsepsi *dynamic governance* dengan titik tekan penguatan pemerintah melalui *excellence public policy* (Neo dan Chen 2009). Gagasan *deepening democracy* (Nugroho 2012:13), intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, implementasi sampai evaluasi. Kekuatan gagasan ini adalah pada proses demokrasinya, bukan pada hasil/output demokrasi. Hal inilah yang memunculkan ketidakpuasan dan fenomena kegagalan pemerintah dalam penyediaan barang *public*. Gagasan *deepening democracy* menurut penulis, tentunya masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi, namun yang lebih penting adalah mereorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuh-kembangkan peran aktif (partisipasi publik) dalam musrenbang, sehingga dapat dihasilkan output kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Karenanya, terlihat ada mata rantai yang terputus. *Deepening democracy* seolah-olah dipandang

sebagai tujuan, padahal ia hanya alat dan proses yang dipilih. Demokrasi yang diharapkan di desa, tentunya adalah *working democracy*. Artinya perlu diakhiri dengan tindakan nyata untuk membuka forum interaksi dan diskusi diantara semua *local governance stakeholder* (pemerintah, *civil society*, pengusaha), guna menggodok kebijakan dan program pembangunan yang unggul (*excellent policy*), sehingga kesejahteraan masyarakat desa bisa diwujudkan. Pada titik inilah, pentingnya *deepening democracy* ke arah *deliberative democracy* perlu dilakukan sehingga *excellence policy* akan dapat diproduksi oleh *local governance stakeholders*.

Logika yang penulis sampaikan adalah sebuah pemerintahan desa yang kuat, dapat dilakukan dengan penguatan kapasitas pemerintah untuk membangun kebijakan publik yang unggul, yang dikembangkan dalam konteks dan proses yang demokratis (deliberatif), dan menjadi elemen strategis bagi penyediaan kebutuhan barang-barang publik yang diperlukan oleh warganya, sekaligus juga memberikan jaminan kebebasan, ketertiban dan keamanan (Neo dan Chen 2009). Dengan demikian, esensi pokok penulisan ini menyampaikan perlunya mendudukkan pemahaman yang benar dalam berdemokrasi. Demokrasi haruslah dimaknai sebagai proses awal (primer) untuk mendorong terbukanya upaya interaksi masing-masing stakeholders untuk bersinergi, saling memperkuat, mengawasi (*check and balance*) dan menegosiasikan kepentingan mereka. Proses lanjutan (sekunder) adalah eksistensi *strong governance*, substansi kebijakan mengakar dari konteks lokal dalam mengimplementasikan konsensus bersama antar *local stakeholders governance* sebagai wujud kuatnya pemerintah untuk meraih tujuan, yaitu keberhasilan memproduksi kebijakan/progam yang unggul. Tanpa adanya pemahaman seperti ini, sulit rasanya bagi kebijakan dan program pembangunan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan deskripsi penelitian dan konsep/teori di atas, dijadikan rujukan/roadmap gagasan, maka sesungguhnya kebijakan deliberatif menjadi kunci bagi pelaksanaan *democratic governance* kearah pelaksanaan *deliberative policy*. Berdasarkan latar pemikiran tersebut ditarik permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) Apakah musrenbang desa sebagai perwujudan dari gagasan *deepening democracy* mampu menghasilkan sebuah kebijakan deliberatif yang unggul, yang mampu memecahkan persoalan masyarakat? (2) Elemen-elemen apa yang menentukan terwujudnya kebijakan deliberatif yang unggul? Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) Mendeskripsikan musrenbang desa dalam ketercapaian produksi kebijakan yang unggul, (2) Menemukan elemen-elemen penting terwujudnya kebijakan deliberatif yang unggul. Manfaat secara akademis penelitian ini memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu kebijakan publik khususnya dalam proses perumusan kebijakan publik yang berorientasi kepada demokratisasi, mengedepankan keterlibatan dan peran aktif *multistakeholders* dalam proses perumusan. Manfaat praktisnya, hasil penelitian ini menjadi rekomendasi kebijakan agar musrenbang desa dapat dikelola secara lebih tepat sasaran, tepat metode dan sesuai dengan tujuannya.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, untuk mendeskripsikan dan memahami esensi interaksi kehidupan *local governance stakeholders*. Obyek kajian diarahkan pada upaya-upaya yang dilakukan untuk memproduksi *excellence policy* yang semestinya menjadi prinsip dan harus dilakukan dalam forum musrenbang desa di Kabupaten Lampung Selatan Provinsi Lampung. Gambaran tersebut diperoleh dengan cara: a) membongkar makna yang tersembunyi dibalik fenomena atau fakta (*emicmeaning*) menurut perspektif partisipan; dan (b) melakukan investigasi lebih mendalam dan *cross-check* lintas subyek dengan melakukan komparasi konsep (teori), interpretasi dan perumusan konsep (teori) substantif kebijakan deliberatif untuk memproduksi *excellence policy* pada level pemerintahan desa.

Dalam penelitian ini, penulis menentukan informan awal dan kemudian menggulirkannya secara berantai dan berkesinambungan. Berdasarkan fokus dan masalah, informan dalam penelitian dibedakan menjadi 3(tiga) kelompok, yaitu: (1) aktor pemerintah, yaitu kepala desa dan jajaran aparatur desa; camat dan beberapa stafnya; SKPD Kabupaten Lampung Selatan serta ketua dan beberapa anggota DPRD; (2) elit dan beberapa tokoh partai politik, LSM dan warga masyarakat

terpilih; (3) kelompok pengusaha dan *interest group* lokal; dan (4) akademisi yang peduli terhadap persoalan yang diteliti.

Data dan informasi dikumpulkan dengan beberapa cara yang saling melengkapi, yaitu: 1) Observasi; 2) Wawancara mendalam; 3) Dokumen; dan 4) *Focus Group Discussion* (FGD). Teknik analisis yang digunakan adalah analisis interaktif dari Miles dan Huberman (1992). Tim peneliti melakukan analisis data secara bersamaan dengan aktifitas pengumpulan data. Analisis kualitatif ini didasarkan pada reduksi data dan penyajian data. Selanjutnya kategorisasi data dan informasi dikaji dan diberikan pemaknaan (*emic*) sebagai konsep awal. Makna *emic* selanjutnya dikomparasikan dengan konsep dan teori yang menjadi sandaran untuk merumuskan pemaknaan baru (*etic*) sebagai simpulan sementara serta penarikan simpulan berupa konsep sebagai temuan riset dapat dirumuskan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Musrenbang desa dan *Excellence Public Policy*

Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang yang dilakukan di 9 (Sembilan) desa terpilih di Kabupaten Lampung Selatan, dilakukan mulai bulan Januari dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa). Sebagai sebuah forum, musrenbang desa diselenggarakan oleh forum publik, yaitu pemerintah desa, bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan lainnya. Dalam konteks ini, Djohani (2008) melihat, musrenbang desa yang bermakna, dapat diukur dari kemampuannya membangun kesepemahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan baik yang tersedia di desa maupun luar desa.

Idealisasinya, pembangunan desa akan bergerak maju, apabila tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) berperan/berfungsi. Karena itu musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan. Musrenbang desa sebagai salah satu tugas dan kewenangan desa selaku unit otonom, merupakan proses yang penting bagi desa untuk membangun desanya sendiri. Untuk berjalannya hal ini, maka Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Desa, telah mengatur perlunya Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Desa sebagai sebuah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan desa untuk mengevaluasi RPJM Desa dan RKP Desa serta media untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPD) tahun anggaran yang direncanakan ke depan (Muluk 2007:91).

Adapun deskripsi proses dan mekanisme yang terjadi dalam musrenbang di Kabupaten Lampung Selatan meliputi: *Pertama*, menyepakati prioritas kebutuhan/masalah dan kegiatan desa yang akan menjadi bahan penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Desa. *Kedua*, menyepakati Tim Delegasi Desa yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di desanya pada Forum Musrenbang Kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah/SKPD Tahun berikutnya. Sedangkan tahapan kegiatan musrenbang dipilah menjadi 3 bagian kegiatan, yaitu: *Pertama*, Tahapan Pra-Musrenbang Desa, yang meliputi: (1) pengorganisasian Musrenbang Desa, (2) Pengkajian desa secara partisipatif, (3) penyusunan draft rancangan awal RKP Desa. *Kedua*, Tahapan Pelaksanaan Musrenbang Desa, yang meliputi: (1) Pemaparan dan diskusi dengan narasumber (diskusi panel) sebagai masukan untuk musyawarah, (2) Pemaparan draft Rancangan awal RKP Desa oleh TPM (biasanya sekdes) dan tanggapan atau pengecekan (verifikasi) oleh peserta, (3) Kesepakatan kegiatan prioritas dan anggarannya per bidang/isu, (4) Musyawarah penentuan Tim Delegasi desa. *Ketiga*, Tahapan Pasca Musrenbang Desa, Yang meliputi: (1) Rapat kerja Tim Perumus hasil musrenbang desa, (2) Penyusunan daftar prioritas masalah desa untuk disampaikan di Musrenbang Kecamatan, (3) Penyusunan RKP Desa sampai menjadi SK Kades atau peraturan desa, (4) Pembekalan Tim Delegasi desa oleh TPM, (5) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) dengan mengacu pada dokumen RKP Desa (Tresiana dan Duadji, 2015).

Esensi tahapan dan hasil musrenbang, akan menjadi pintu gerbang munculnya gagasan-gagasan program pembangunan desa yang unggul, yang bisa menyelesaikan persoalan masyarakat desa secara cerdas, bijaksana dan mampu menjawab berbagai tantangan pembangunan desa. Menjadi Dikatakan oleh Duadji (2014), bahwa esensi pokok musrenbang desa adalah sebagai berikut: *Pertama*, Perencanaan pembangunan desa- penganggaran partisipatif. Sebagai bagian dari tatanan desa yang demokratis, musrenbang desa lebih memungkinkan untuk melibatkan warga seluas-luasnya daripada musrenbang di level atasnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang tidak terpisahkan. Penyusunan RKP desa membutuhkan anggaran, RKP desa juga hanya tinggal dokumen jika tidak tersedia anggaran. *Kedua*, Perencanaan pembangunan desa-penganggaran yang berpihak kepada kelompok miskin dan perempuan. Kedua konsep ini berkembang sebagai kritik bahwa kelompok miskin dan perempuan sering diwakili oleh kelompok elit dan laki-laki. Perencanaan-penganggaran yang berpihak pada kelompok miskin/perempuan dapat diartikan sebagai: (1). Pelibatan kalangan marginal/perempuan yang biasanya tidak ikut bersuara di forum publik; (2). Penetapan kelompok miskin/perempuan sebagai sasaran/penerima manfaat dari penyusunan rencana kerja; (3). Pelibatan kalangan marginal/perempuan sebagai pelaku program/kegiatan; (4). Penyediaan alokasi anggaran untuk program dan (5). Penyediaan alokasi anggaran untuk memenuhi kebutuhan kelompok miskin/perempuan. *Ketiga*, Tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan bergulirnya otonomi desa, sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang desa, diharapkan desa menjalankan peran pembangunan dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Hal ini hanya dapat terjadi jika tiga pilar tata pemerintahan yakni pemerintah, swasta dan masyarakat, menjalankan peran dan fungsinya masing-masing. *Keempat*, Demokrasi desa. Merupakan pengembalian kedaulatan desa sebagai bagian bergulirnya reformasi dan perkembangan demokrasi di Indonesia. Sistem Demokrasi desa merupakan tata pemerintahan yang menempatkan warga sebagai pemilik kedaulatan dan menyerahkan mandat kepada pemimpin (pemerintah desa).

Tabel 1 dan 2 menggambarkan berbagai temuan-temuan persoalan musrenbang dan hasil deliberatif musrenbang desa yang nampak dari tipologi kebijakan/program yang ditetapkan/disusun di Kabupaten Lampung Selatan.

Tabel 1.
Kelemahan Musrenbang Desa di Kabupaten Lampung Selatan

Nama Desa	Aktor Utama	Kepesertaan	Sifat/Bentuk	Isi Kegiatan	Kepanitiaian	Mekanisme musrenbang	Keberadaan Kelembagaan Lokal
Karang Anyar	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Budi Lestari	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Jati Mulyo	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Margo Mulyo	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Merak Batin	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Pancasila	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Pemanggilan	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Way Galih	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada
Suka Marga	Pemdes	Terbatas	Pertemuan Formal	Sosialisasi Program	Pemdes	Prosedural	Tdk Ada

Sumber: Laporan Penelitian Tresiana dan Duadji (2015)

Tabel 2.
Tipologi Kebijakan/ Program Desa di Kabupaten Lampung Selatan

Nama Desa	Tipologi Kebijakan/program	Keterangan
Desa Karang Anyar	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Budi Lestari	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Jati Mulyo	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Margo Mulyo	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Merak Batin	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Pancasila	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Pemanggilan	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Way Galih	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik
Desa Suka Marga	Cenderung Tidak Substantif	Dikonotasikan Pembangunan Fisik

Sumber : Laporan Penelitian Tresiana dan Tresiana (2015)

Kedua menggambarkan bahwa pembangunan dalam pandangan pemerintah desa dan juga masyarakat desa di Kabupaten Lampung Selatan cenderung dikonotasikan sebagai pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan lingkungan, gorong-gorong, irigasi, sekolah, penerangan dan lain-lain. Usulan-usulan kegiatan masyarakat desa dalam Musrenbangdes sebagian besar menunjukkan rencana pembangunan fisik di sekitarnya yang dianggap dibutuhkan untuk dibangun. Dalam pandangan masyarakat desa, keberhasilan atau kemajuan desa ditandai dengan tersedianya sarana prasarana yang baik sehingga segala aktifitas yang mereka lakukan berjalan dengan baik dan lancar. Didapati juga belum ada ketentuan mengenai jenis pembangunan fisik yang menjadi dasar usulan kegiatan dalam Musrenbang, usulan kebutuhan pembangunan fisik tersebut sangat tergantung kepada kondisi masyarakat, lingkungan dan kelengkapan sarana prasarana yang dimilikinya.

Analisis penulis terhadap konotasi tersebut dikarenakan, pada kenyataannya fasilitas infrastruktur mempunyai peranan penting dalam meningkatkan kualitas hidup, kegiatan ekonomi dan bisnis. Pengembangan infrastruktur pedesaan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi program pengentasan masyarakat dari kemiskinan, melalui peningkatan akses masyarakat terhadap berbagai pelayanan dasar dan pelayanan sosial-ekonomi, namun idealnya, program pembangunan desa adalah output dari forum musyawarah/pertemuan yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat desa, hasilnya tentu saja diharapkan berupa kebijakan/program yang memiliki tipologi tertentu dan berpihak pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya, kedua tabel menggambarkan data pemetaan musrenbang desa yang hanya menjadi agenda rutin tahunan, masih bersifat formalitas dan secara substantif belum mencerminkan agenda, persoalan dan kebutuhan warga desa. Forum musrenbang masih didominasi oleh pemerintah daerah, sementara stakeholders memiliki keterwakilan yang rendah. Musrenbang Desa baru sebatas pada kegiatan pengumpulan data dukung untuk kegiatan Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kabupaten sehingga dampaknya program-program yang disusun lebih merupakan rencana pembangunan pemerintah Kecamatan dan pemerintah Kabupaten.

Forum Musrenbang yang seharusnya menjadi forum *deliberative* untuk menghadirkan sebuah program yang pro masyarakat akhirnya sangat terkesan formalitas saja. Daftar Aspirasi masyarakat selama ini masih sangat tergantung pada moment “kumpul” di forum musrenbang yang belum tentu dapat terjadi secara efektif. Masyarakat juga belum bisa mengakses langsung usulan musrenbang mereka di tingkat-tingkat selanjutnya. Pemahaman terhadap proses perencanaan partisipasi penting untuk mendorong pemerintahan desa agar memiliki kesepahaman tentang mekanisme dan formulasi proses Musrenbang. Hasil analisis berdasarkan data lapang, sampai saat ini hanya 1-5 % saja usulan dari bawah (hasil pra musrenbang desa) yang tertuang dan diakomodir dalam APBDes.

Laporan penelitian Tresiana dan Duadji (2015) mendapati bahwa proses perencanaan partisipatif (musrenbang desa) dianggap sebagai ‘pekerjaan perangkat desa’. Didapati hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, terungkap bahwa Kepala Desa yang terpilih belum punya pengalaman pemerintahan di Desa dan juga terungkap bahwa dokumen RKP Desa sebelumnya banyak yang merupakan *copypaste*

dokumen perencanaan dari desa lain. *Kedua*, terungkap tahapan penjadwalan musrenbang. Normalnya, penjadwalan dimulai dari pembentukan tim musrenbang yang akan menyusun RKP Desa. Namun, penulis mendapati masih banyak ada tim yang terbentuk secara terburu-buru, tanpa persiapan. *Ketiga*, Ketiadaan organisir pertemuan dengan warga (forum deliberative tidak ada). Padahal hal-hal tersebut, menurut tim peneliti bisa menggunakan acara arisan (Bapak dan Ibu), saat pertemuan selapanan warga. Ibu-ibu difasilitasi forum sendiri, yaitu ketika pertemuan kader-kader PKK dan Posyandu untuk memastikan usulan kelompok perempuan terakomodasi. *Keempat*, banyak kelembagaan-kelembagaan local yang bisa dimanfaatkan untuk menjaring aspirasi warga. Tokoh-tokoh masyarakat tim peneliti amati memiliki kemampuan untuk menjaring problem-problem yang dirasakan di masyarakat. Kedekatan mereka dengan masyarakat dan ketokohan mereka menjadi kunci keberhasilan untuk menyelesaikan kemnaden dialog (forum warga).

Idealisasinya, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan setiap tahun diawali dengan musrenbang pada tingkat desa dan selanjutnya tingkat kecamatan. Pada prinsipnya, usulan disusun dan disampaikan secara berjenjang/bertingkat mulai dari level RT/RW, Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Data usulan dari semua Desa/Kelurahan yang telah terkumpul, akan digodok dan dimusyawarahkan, hasil musyawarah kecamatan ini dituangkan dalam satu dokumen berupa daftar usulan kegiatan kecamatan yang akan diusulkan pada Musrenbang tingkat Kabupaten/Kota. Pada tahap Musrenbang Kabupaten/Kota, semua aspirasi yang masuk melalui musrenbang kecamatan akan ditampung bersamaan dengan usulan kegiatan dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Forum ini merupakan pembahasan usulan-usulan yang masuk, juga merupakan sarana dan fasilitas untuk melakukan koordinasi antara Kecamatan dengan SKPD yang bersangkutan khususnya untuk melakukan sinkronisasi terhadap usulan-usulan kegiatan setiap kecamatan. Usulan kecamatan akan dikelompokkan dan disesuaikan dengan jenis kegiatan SKPD yang berwenang untuk mengakomodir usulan tersebut. Pada tahap ini SKPD akan melakukan verifikasi terhadap usulan kecamatan sebelum dituangkan dalam daftar usulan kegiatan SKPD. Program/usulan kegiatan yang telah lolos pada tahap verifikasi akan dituangkan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat daerah (Renja-SKPD).

Praktek-Praktek musrenbang desa di 9 lokasi terpilih di atas, tentu saja menyalahi mekanisme baku yang telah digariskan. Musrenbang Desa yang seyogyanya forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa, yang sebelumnya diawali dengan mekanisme musyawarah tingkat dusun/RW. Menurut ketentuan bahwa sebelum Musrenbang tingkat desa harus diadakan musyawarah di tingkat dusun/Rukun Warga yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat (misalnya kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan lain-lain). Hasil musyawarah dari tingkat dusun inilah yang dibawa ke Musrenbang desa meliputi usulan tentang daftar masalah dan kebutuhan serta gagasan/ usulan kegiatan prioritas masing-masing dusun/RW/Kelompok.

Akan tetapi forum Musrenbang terbukti telah mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level desa proses musrenbang mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Kendala utama di tingkat desa yang diidentifikasi tim peneliti, ialah menyangkut kurangnya dilibatkan pelbagai unsur (*stakeholders*) di tingkat desa di dalam penyusunan Musrenbang Desa. Musrenbang desa hanya disusun oleh sebagian elite di desa tersebut, bahkan di banyak desa hanya melibatkan kepala desa dan sekretaris desa. Dengan demikian, proyek yang diusulkan juga menjadi bias kepentingan elite desa.

Akibat kelemahan praktek mekanisme musrenbang tersebut maka Musrenbang Desa gagal mencapai tujuan idealnya, yakni, *Pertama*, untuk menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok). *Kedua*, gagal menetapkan kegiatan prioritas desa yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota maupun sumber pendanaan lainnya. *Ketiga*, menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten/Kota atau APBD Provinsi).

Distorsi hasil musrenbang desa berlanjut ketika musyawarah memasuki level kecamatan. Di tingkat kecamatan kerap terjadi distorsi atas usulan Musrenbang desa, karena apa yang diusulkan tidak sepenuhnya dapat diserap untuk didanai. Belum lagi, ketika proses akumulasi usulan-usulan masyarakat dari kecamatan di tingkat kabupaten, satuan-satuan kerja (satker) yang telah memiliki agenda program kegiatan, justru mementahkan usulan dari bawah yang merupakan stakeholders di tingkat desa dan kecamatan. Akibatnya, program-program pembangunan yang diusulkan oleh desa menjadi serba tidak pasti, tergantung apakah akan diserap oleh satker melalui dana APBD ataukah tidak. Ketidakpastian ini menyebabkan musrenbang bagi proses pembangunan di daerah dianggap antara ada dan tiada. Oleh karena itu, tidak heran bila dalam kasus-kasus tertentu program yang tidak pernah diusulkan pada musrenbang desa, tiba-tiba harus dikerjakan oleh pihak desa karena program tersebut diusung langsung oleh satuan kerja dari kabupaten. Distorsi semacam ini bisa pula muncul akibat intervensi kekuatan dan kepentingan politik tertentu, yang biasanya dilakukan pegawai kabupaten, elite kecamatan, atau anggota DPRD, yang memasukkan program tertentu dengan latar belakang kepentingan politik dan ekonomi tertentu. Intervensi demikian, umumnya bisa muncul sejak proses Musrenbang di di level kecamatan.

Implikasi yang nampak dari pemetaan masalah musrenbang adalah Forum Musrenbang desa bagaikan hanya sekadar rutinitas tahunan. Model perencanaan pembangunan semacam ini cenderung menyebabkan desa tergantung pada dana pembangunan dari pemerintah daerah, yang modelnya antara satu desa dengan desa lainnya hampir mirip. Inovasi pembangunan tidak terjadi pada model pembangunan yang dirancang *bottom up* ini, tapi pada kenyataannya bersifat top down di sisi lain. Menjadi kenyataan ironis ketika program-program yang dilakukan kurang menyentuh masalah yang dihadapi oleh masyarakat di tingkat desa.

Penelitian ini mendapati beberapa titik kelemahan dari musrenbang, sehingga tidak mampu menghasilkan kebijakan/program desa yang unggul, yakni: **Pertama**, pada sisi mekanisme: Proses perencanaan partisipatif melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika, dikarenakan aktor yang penting dan dominan dalam penyusunan formulasi perencanaan pembangunan di desa adalah pemerintah desa. **Kedua**, pada sisi proses: Proses Musrenbang hanya berisi kegiatan berupa paparan dari kepala desa dan perangkatnya. Peserta hanya diberikan kesempatan untuk bertanya mengenai seputar kegiatan-kegiatan tersebut, tidak ada diskusi dan negosiasi (dialog) antara Pemerintah desa dengan peserta tentang isu-isu atau permasalahan serta pemecahan masalah. **Ketiga**, Isi/Kualitas Program: Kualitas hasil musrenbang rendah dan kurang sistematis. hanya berisi rekapitulasi, yang berisi kegiatan dan dana yang dibutuhkan. Dari segi tujuan, cara untuk merealisasi kegiatan-kegiatan dan waktu secara rinci tidak dijelaskan. **Keempat**, Stakeholders: Stakeholders tidak terwakili secara menyeluruh dalam Musrenbang, hanya diikuti oleh BPD, Kepala Desa, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK dan Tokoh Masyarakat yang mereka kenal. Organisasi kepentingan seperti LSM, organisasi kelembagaan lokal, tokoh adat atau organisasi privat tidak masuk sebagai peserta Musrenbang.

Excellence public policy : Sebuah koreksi gagasan *deepening democracy*

Urgensi keterlibatan masyarakat mengingat, sebagai sebuah forum, maka Musrenbang Desa itu terkait dengan beberapa hal substantif sebagaimana dikemukakan oleh Tresiana dan Duadji (2015) sebagai berikut: **Pertama**, berkenaan dengan konteks perencanaan pembangunan desa, yaitu upaya melakukan identifikasi persoalan dan kebutuhan warga desa yang disertai dengan justifikasi program dan pembiayaan untuk mengatasi persoalan dan pemenuhan kebutuhan warga desa tersebut. **Kedua**, berkenaan dengan komposisi kepesertaan yang terlibat dalam forum Musrenbang Desa. Pada konteks ini sesungguhnya Musrenbang Desa bersifat terbuka bagi semua komponen warga desa, baik secara pribadi, wakil kelompok maupun yang berkedudukan sebagai aparatur pemerintahan desa. Lebih lanjut dikemukakan oleh kedua peneliti di atas bahwa ada beberapa dasar pertimbangan mengapa Musrenbang Desa bersifat terbuka, yaitu: (a) informasi komprehensif yang mengakar dari bawah sangat diperlukan untuk mengetahui kondisi faktual yang terjadi; (b) terjadinya proses pembelajaran dan pertukaran dalam interaksi sosial kemasyarakatan yang akan menumbuhkan semangat kebersamaan (solidaritas), jalinan mental (psikis), rasa tanggungjawab dan partisipasi aktif atas semua hal yang

terjadi di lingkup desa; dan (c) terciptanya sharing pengetahuan, kemampuan (*skill*) dan ide-ide inovatif untuk kemajuan desa.

Esensi pentingnya *Stakeholders* dalam musrenbang dinyatakan Islamy (2004:6) bahwa, *stakeholders* Musrenbang Desa dalam pengertian luasnya menunjuk pada semua warga desa tanpa ada pengecualian; namun dalam konteks pelaksanaan musrenbang desa adalah pemangku kepentingan. Artinya keterwakilan dari semua elemen warga yang ada di desa yang terdiri dari unsur aparat pemerintah desa; elemen-elemen kelompok atau lembaga swadaya masyarakat; lembaga *grassroots*; dan pihak swasta, karena tidak mungkin setiap warga dapat mengikuti forum Musrenbang Desa.

Musrenbang Desa merupakan upaya konkrit yang dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai langkah mewujudkan perencanaan partisipatif dimana masyarakat sebagai salah satu komponen dalam *development policy stakeholders* sedang giat-giatnya diberdayakan dan diikutsertakan dalam proses pembangunan (perencanaan, pelaksanaan dan penilaian pembangunan). Proses yang demikian ini tentu saja menginginkan munculnya rasa memiliki (*sense of belonging*), ikut terlibat (*sense of participation*) dan ikut bertanggungjawab atas berhasilnya usaha-usaha pembangunan (*sense of accountability*) sehingga pengelolaan pembangunan desa benar-benar mencerminkan *community based resource paradigm* (Muluk 2007:92).

Berdasarkan uraian di atas, dengan meminjam istilah Islamy (2004), maka Musrenbang Desa haruslah dilihat sebagai '*share authority*' di antara para *stakeholders* pembangunan, di mana proses pembangunan tidak didominasi oleh satu pihak saja tetapi merupakan usaha bersama yang didasarkan pada nilai bersama (*shared values*), visi bersama (*shared vision*), dan misi bersama (*shared mission*). Dengan demikian ada beberapa manfaat yang dapat diambil melalui Musrenbang Desa partisipatif ini, yaitu: (a) masyarakat mulai belajar diberdayakan otoritas peran dan fungsinya sehingga mereka mulai terlatih bertanggung-jawab atas pelaksanaan dan hasil dari keputusan bersama; (b) kualitas keputusan Musrenbang Desa (RPJM Desa dan RKP Desa) menjadi lebih bermutu karena terkait secara langsung dengan persoalan, kepentingan dan kebutuhan warga desa sehingga akan berdampak pada produktivitas hasil yang dicapai; (c) adanya komitmen kuat masyarakat desa atas keputusan yang mereka ikut buat sendiri sehingga menambah semangat dan kepuasan untuk mewujudkan apa yang mereka ikut putuskan.

Deepening democracy adalah gagasan konsep UNDP akan perlunya pendalaman demokrasi sebagai obat mujarab pencapaian tujuan reformasi pemerintah daerah di Indonesia, termasuk juga dalam di desa. Nugroho (2012: 13) menjelaskan proposisi dari *deepening democracy*, bahwa politik akan menentukan keberhasilan pembangunan di desa. Pembangunan berjalan dengan baik jika semua orang punya hak untuk menentukan arah politik, karenanya harus dilakukan *memperdalam kualitas demokrasi*, melalui nilai-nilai transparansi (kebebasan, keterbukaan), partisipasi dan akuntabilitas yang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Implementasi dari gagasan dan konsep *deepening democracy* dalam konteks demokrasi desa adalah dilaksanakannya musrenbang desa melalui forum deliberatif (musyawarah), proses yang bersifat *bottom up*, melibatkan *multistakeholder* di masyarakat, yang memungkinkan setiap warga berpartisipasi dalam sebuah sistem *local governance* (Denhardt & Denhardt 2013:182). Dengan demikian esensi pokok dari gagasan di atas hemat penulis adalah, musrenbang yang dilakukan secara deliberatif, *bottom up*, diakui dapat mengeliminir kegagalan pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan warga desa.

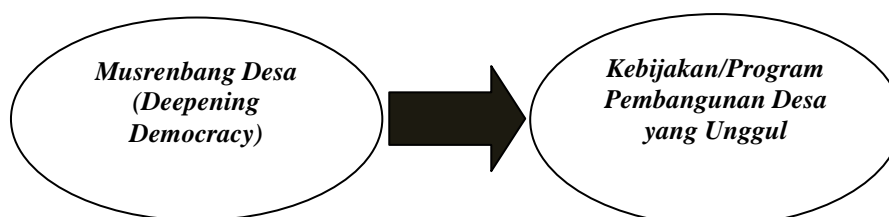
Kontradiktif dengan tujuan musrenbang, hasil pemetaan mendapati, masalah utama kegagalan negara, justru terletak pada musrenbang sebagai sebuah gagasan pendalaman demokrasi di desa. Tresiana dan Duadji (2015) mengungkap, pemetaan terhadap musrenbang telah mendapati bahwa forum Musrenbang selama ini terbukti mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level bawah proses musrenbang telah pula mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Beberapa kelemahan yang diidentifikasi utamanya berasal dari ketiadaan keterlibatan/partisipas pelbagai unsur

(*stakeholders*) di tingkat desa dalam penyusunan kebijakan/program desa. Musrenbang desa hanya disusun oleh sebagian elite di desa, bahkan ada yang hanya melibatkan kepala desa dan sekretaris desa. Dengan demikian, proyek yang diusulkan juga menjadi bias kepentingan elite desa atau pemerintah tingkat atasnya. Praktek-praktek di Lampung Selatan di atas, tentu saja menyalahi mekanisme baku yang telah digariskan. Musrenbang Desa sebenarnya merupakan forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh warga dan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa, yang sebelumnya diawali dengan mekanisme musyawarah tingkat dusun/RW. Menurut ketentuan bahwa sebelum Musrenbang tingkat desa harus diadakan musyawarah di tingkat dusun/Rukun Warga yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat. Hasil musyawarah dari tingkat dusun inilah yang dibawa ke Musrenbang desa meliputi usulan tentang daftar masalah dan kebutuhan serta gagasan/ usulan kegiatan prioritas masing-masing dusun/RW/Kelompok. Selanjutnya, dalam Musrenbang Desa, pesertanya mencakup perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa, mulai dari ketua RT/RW; kepala dusun/dukuh, tokoh agama, ketua adat, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, dan lain-lain. Sedangkan Kepala Desa, Ketua dan para Anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) hanya bertindak sebagai narasumber, sebagaimana halnya Camat dan aparat kecamatan, Kepala Sekolah, Kepala Puskesmas, pejabat instansi yang ada di desa, dan LSM yang bekerja di desa yang bersangkutan.

Akibat kelemahan praktek mekanisme musrenbang di atas, didapati hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, desa-desa gagal menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok). **Kedua**, desa-desa gagal menetapkan kegiatan prioritas desa yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desayang berasal dari APBD Kabupaten maupun sumber pendanaan lainnya. **Ketiga**, desa-desa gagal menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (Tresiana & Duadji 2015).

Fakta-fakta temuan penelitian, hemat penulis menggambarkan, musrenbang yang merupakan demokrasi desa, sebagai wujud gagasan *deepening democracy*, baru dimaknai dan hanya berhenti sampai titik “proses”, bukan “hasil/output”. Beberapa karakter yang kerap nampak dalam implementasi *deepening democracy* sebagaimana disinyalir oleh Nugroho (2012:18) adalah: **Pertama**, pemahaman dan implementasi demokrasi daerah yang semu (*pseudo democracy*) dimana pada satu sisi terjadi pencanggihan bentuk, tetapi pada sisi yang lain tanpa perubahan atau perkembangan kualitas dari substansi kebijakan yang dibuat dan dijalankan. **Kedua**, demokrasi dipahami sebagai bagian kulit luar *governance*, yaitu domain demokratisasi politik, dimana output keberhasilannya tentu diukur dari parameter penyelenggaraan demokrasi politik (proses tarik menarik pengambilan keputusan) bukan hasil kebijakan publik yang unggul (Nugroho 2012:18).

Pada titik inilah yang merupakan kelemahan sekaligus menjadi kritik dari gagasan *deepening democracy* dalam konteks musrenbang desa. Musrenbang desa seolah-olah dipandang sebagai tujuan, padahal ia hanya alat dan proses yang dipilih. Demokrasi yang diharapkan di desa adalah *working democracy*. Artinya setelah musrenbang, yang terpenting adalah *excellence public policy* yang merupakan *post-factum* dari *deepening democracy* (Nugroho2012:25).



Gambar 1. Gagasan *post-factum* dari *deepening democracy* didesa.
Sumber: (Nugroho 2012: 25)

Gambar 1. merupakan bentuk perwujudan inti kehidupan desa, yaitu demokrasi, produk demokrasi yang baik adalah kebijakan yang unggul (*excellencepolicy*), yang dikembangkan dalam konteks dan proses yang demokratis. Oleh karenanya, diperlukan tindakan untuk membuka forum interaksi dan diskusi diantara semua *local governance stakeholder* (pemerintah, *civil society*, swasta) untuk menggodok kebijakan dan program pembangunan desa yang unggul (*excellent policy*) sehingga kesejahteraan masyarakat desa bisa diwujudkan. Hasil bentuk terluar dari kesemuanya adalah pelayanan public yang didasarkan pada tata kelola yang baik, atau *good governance*.

Pada titik inilah, penulis melihat perlunya koreksi *deepening democracy* ke arah *deliberative democracy* (demokrasi dialog, keterlibatan signifikan warga), yang perlu segera dilakukan, sehingga *excellent policy* akan dapat diproduksi oleh *local governance stakeholders*. Gagasan *deepening democracy* hemat penulis, masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi di desa, namun yang lebih penting adalah mereorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan *deepening democracy* pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuh-kembangkan dialog, partisipasi publik dalam musrenbang desa, sehingga dapat dihasilkan kebijakan dan program pembangunan yang menjadi solusi masalah dan senyatanya berimplikasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Untuk menghubungkan mata rantai yang terputus, maka sebuah gagasan koreksi yang didasari sebuah hasil penelitian di Kabupaten Lampung selatan, maka diperlukan hal-hal sebagai berikut: **Pertama**, perlu segera memperbaiki proses representasi, proses pengambilan keputusan, dan daya ikat keputusan forum representasi dan forum deliberasi warga desa dalam pembuatan kebijakan/program desa publik dan monitoring pembangunan desa. **Kedua**, perlu segera dirancang praktek praktek partisipasi warga di tingkat lokal yang manfaatnya langsung dapat dirasakan baik oleh warga maupun oleh pemerintah yang berkuasa. Instrumen hukum dan kebijakan yang lebih operasional tentunya sangat diperlukan dalam praktek partisipasi warga desa. **Ketiga**, agar partisipasi warga tidak dijadikan hanya sebagai alat konsolidasi sumber daya lokal, maka praktek dan kebijakan partisipasi warga desa harus berdampak langsung pada perubahan relasi kekuasaan yang mendorong terjadinya pendalaman demokrasi dan penciptaan keadilan antar kelompok masyarakat, antar gender. Untuk mendorong terlaksananya partisipasi warga desa, maka kolaborasi antara partai politik, pemerintah desa, NGO, dan organisasi yang hidup, tumbuh dan berkembang menjadi sangat penting. Kerjasama ini terutama difokuskan untuk memanfaatkan “ruang baru” partisipasi warga desa yang telah diberikan oleh hukum menjadi praktek. Selanjutnya, berbagai praktek yang pernah ada, masih hidup dan bahkan telah sukses dapat dijadikan rujukan untuk merancang kebijakan partisipasi warga yang lebih operasional.

Gagasan konsep untuk memperbaiki kondisi di atas, melalui penguatan kapasitas pemerintah (Neo & Chen 2009), melalui sebuah kelembagaan, sebagai ruang baru dialog dan keterlibatan masyarakat. Dikatakan oleh Neo & Chen (2009), bahwa memperkuat pemerintah dilakukan dengan memperkuat kemampuan pemerintah dalam membangun kebijakan public yang unggul. Denhardt dan Denhardt (2013:254) melalui perspektif layanan publik baru, memperkuat pendapat di atas, dengan melihat, bahwa pelayanan dimulai dari posisi penting warga sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama dalam memperjuangkan kebaikan yang lebih besar. Pelayanan publik baru, mengusahakan nilai bersama dan kepentingan umum melalui dialog yang tersebar luas dan keterlibatan warga.

Wujud ruang baru bagi kesuksesan musrenbang desa adalah pembentukan sebuah forum deliberatif, dimana warga bicara berdasarkan tematisasi isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas warga. Di sisi lain, perhatian dan bentuk *responsiveness* pemerintah desa menjadi ruang untuk mendengarkan, sehingga proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para warga, untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama. Di sinilah ruang-ruang yang disebut Denhardt dan Denhardt (2013) sebagai *space of power* itu terjadi. Bentuk forum deliberatif sebagai sebuah gagasan yang populer di desa adalah sebuah Forum Warga dan Forum *Stakeholders*.

Forum warga sebagaimana dikemukakan oleh Sumarto (2004:42) adalah forum konsultasi dan penyaluran aspirasi warga untuk urusan pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Hasil temuan penelitian yang digambarkan oleh Tresiana dan Duadji (2015), menggambarkan kehadiran forum warga yang ada di Lampung Selatan dapat digunakan untuk merumuskan masalah bersama, mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh komunitas desa, dan harapan tingginya dapat memberikan rekomendasi untuk melakukan tindakan tertentu, sekaligus sebagai media resolusi konflik di tingkat lokal. Cikal bakal forum warga di Kabupaten Lampung Selatan, didapati merupakan aliansi berbagai organisasi non pemerintah, organisasi berbasis komunitas, asosiasi/kelompok sektoral serta tokoh-tokoh lokal. Temuan penelitian mendapati forum warga yang sering dilakukan di lokasi penelitian telah menjadi kekuatan penting di desa. Forum warga sering melakukan fungsinya dalam mengoreksi dari distorsi yang terjadi pada sistem pengambilan keputusan di desa. Kemunculan forum warga menjadi ruang baru, karena karakter dan perannya yang unik. Karenanya gagasan ini diyakini memiliki potensi untuk membangun kepercayaan dan modal sosial antar kelompok masyarakat antar kelompok masyarakat sekaligus membangun kepercayaan dan partnership antara masyarakat dan pemerintah desa.

Selanjutnya, forum warga dapat ditingkatkan ke forum multi *stakeholders*. Forum multi *stakeholders*, tidaklah harus merupakan pertemuan formal, lokakarya atau bahkan merupakan organisasi atau lembaga formal. Namun, bisa juga merupakan forum-forum terbatas yang informal. Pada tahapan lebih lanjut, forum ini bisa saja membentuk organisasi atau lembaga pelaksana (didorong menjadi organisasi atau lembaga formal) jika memang diperlukan sesuai dengan dinamika dan kebutuhan lokal.

Ada beberapa alasan dan keuntungan yang didapat dari forum multi stakeholders sebagaimana dikemukakan oleh Tresiana dan Duadji (2015). Alasannya adalah: **Pertama**, Partisipasi adalah hak warga yang merupakan bagian dari hak asasi yang melekat dalam diri setiap warga negara. Pengakuan hak ini terdapat dalam kovenan International dan Peraturan Perundangan yang berlaku di negara kita. **Kedua**, Partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pemerintahan desa telah terbukti memberikan sumbangan yang signifikan terhadap peningkatan pelaksanaan *good governance*, mempermudah pelaksanaan karena *trust* sudah terbangun. **Ketiga**, Refleksi pengalaman program/proyek-proyek terdahulu (contohnya PNPM) yang tidak atau kurang partisipatif menimbulkan kegagalan. **Keempat**, Pelaksanaan partisipasi terbukti meningkatkan kepercayaan masyarakat. **Kelima**, Partisipasi, termasuk dari kelompok perempuan dan marjinal akan menjamin keberlanjutan. Sedangkan keuntungannya adalah: **Pertama**, membangun kesepahaman lintas pelaku dan pemangku kepentingan terhadap perbaikan kinerja kebijakan/program-program pembangunan desa. **Kedua**, Membangun komitmen dan kebersamaan multi stakeholders untuk bersama-sama sebagai tim mendukung berbagai upaya peningkatan program pembangunan desa. **Ketiga**, Bersama-sama menyepakati hal-hal yang menjadi tolok ukur perbaikan kinerja kebijakan/program pembangunan desa (Tresiana dan Duadji 2015).

Simpulan

Musrenbang desa sebagai wujud gagasan *deepening democracy* yang berbasis demokrasi desa, telah gagal menghasilkan kebijakan/program yang unggul. Penyebabnya adalah pemaknaan musrenbang desa yang hanya berhenti sampai titik “proses”, bukan “hasil/output”. Terjadi pemahaman dan implementasi demokrasi desa yang semu (*pseudo democracy*), dimana terjadi pencanggihan bentuk, tanpa perubahan atau perkembangan kualitas dari substansi kebijakan yang dibuat dan dijalankan. Selain itu, output keberhasilannya diukur dari parameter penyelenggaraan demokrasi politik (proses tarik menarik pengambilan keputusan) bukan hasil kebijakan publik yang unggul. Inilah yang menjadi titik kelemahan sekaligus menjadi kritik dari gagasan *deepening democracy*. Musrenbang desa seolah-olah dipandang sebagai tujuan, padahal ia hanya alat dan proses yang dipilih. Demokrasi yang diharapkan di desa adalah *working democracy*. Artinya setelah musrenbang, yang terpenting adalah *excellence public policy* yang merupakan *post-factum* dari *deepening democracy*.

Gagasan *deepening democracy* masih tetap diperlukan bagi tumbuh kembangnya demokratisasi di desa, namun yang lebih penting adalah melakukan reorientasi, merevitalisasi dan meletakkan gagasan

deepening democracy pada tempat yang tepat dan sesuai untuk menumbuh-kembangkan dialog dan partisipasi publik dan penguatan kapasitas pemerintah yang sebenarnya. Elemen penting untuk ketercapaian *excellence public policy* adalah penguatan kapasitas pemerintah (*government capability*), melalui sebuah kelembagaan yang diharapkan menjadi ruang baru dialog dan keterlibatan masyarakat. Wujud ruang baru bagi kesuksesan hasil musrenbang desa adalah pembentukan sebuah forum deliberatif, dimana warga bicara berdasarkan tematisasi isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas warga. Di sisi lain, perhatian dan bentuk *responsiveness* pemerintah desa menjadi ruang untuk mendengarkan, sehingga proses tersebut membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki kesempurnaan, selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para warga, untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama. Bentuk forum deliberatif sebagai sebuah gagasan adalah melalui forum warga dan forum *multistakeholders*. Forum warga dan forum *stakeholders* pada akhirnya akan menggantikan proses pra musrenbang desa, dimana forum deliberatif ini ditempatkan sebagai posisi tertinggi dalam forum musrenbang desa.

Daftar Pustaka

- Denhardt J dan Denhardt R (2013) *Pelayanan Publik Baru: Dari Manajemen Steering Ke Serving*. Yogyakarta. Kreasi Wacana.
- Djohani (2008) *Merumuskan Konsep dan Praktek Partisipasi Warga dalam Pelayanan Publik*. Bandung: FPPM dan Ford Foundation.
- Duadji N (2014) *Laporan akhir tahap 1 penelitian strategi nasional : public service delivery model*. lembaga penelitian Universitas Lampung. Tidak diterbitkan.
- Islamy I (2004) *Policy Analysis: Seri Monografi Kebijakan Publik*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
- Mariana P dan Nurasa (2010) *Revitalisasi Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Miles M dan Huberman M (1992) *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Muluk MRK (2007) *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA Universitas Brawijaya.
- Neo BS & Chen G (2009) *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Nugroho R (2012) *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sumarto HS (2004) *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tresiana N dan Duadji N (2015) *laporan kemajuan hasil penelitian fundamental: kegagalan pemerintah lokal dalam pembangunan era otonomi daerah (kebijakan deliberatif: menggagas multistakeholders governance body dalam musrenbang desa untuk mewujudkan kebijakan/program pembangunan yang unggul di Kabupaten Lampung Selatan Propinsi Lampung)*. Lembaga Penelitian Universitas Lampung: Tidak Diterbitkan.