

# Pemodelan dalam Forum Musrenbang Desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran

## *Modelling Forum Musrenbang Desa in Lampung Selatan and Pesawaran Regency*

Noverman Duadji  
Universitas Lampung  
novermanduadji@yahoo.co.id

Novita Tresiana  
Universitas Lampung  
novitatresiana@yahoo.com

### **Abstrak**

*Sistem sentralisasi dan hegemoni kursif pemerintahan di Indonesia memiliki akar sejarah panjang, mulai era kolonial, hingga masa reformasi (otonomi daerah). Praktik penyelenggaraan tata kelola pemerintahan dan layanan publik terdistorsi ke dalam maladministration yang hanya menguntungkan penguasa, kroni dan kelompok-kelompok tertentu sebagaimana yang dialami oleh Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran. Sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian, maka, digunakan metode kualitatif --- yang menunjukkan bahwa hampir pada semua pekon/desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran, lembaga adat lampung masih eksis, kendati dengan fungsi yang berbeda. Selanjutnya, dengan adanya UU No. 6/2014 tentang Desa, maka, kondisi ini diyakini dapat dijadikan landasan governance sounds Musrenbang Desa untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa yang berkualitas --- sehingga, (1) Diperlukan governance sounds berbasis lembaga adat Lampung dalam penyelenggaraan Musrenbang Desa; (2) Input Musrenbang Desa harus berangkat dari persoalan (masalah) dan kebutuhan masyarakat desa dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman kondisi desa; (3) Konsep governance sounds lebih memaknai lembaga adat Lampung sebagai lembaga yang akomodatif terhadap pluralisme dan kemajemukan forum deliberatif desa; (4) Perlunya perubahan struktur dan orientasi untuk mensinergikan lembaga adat Lampung dan forum Musrenbang Desa; (5) Forum Lembaga Adat Lampung harus menjadi forum tertinggi Musrenbang Desa yang dilandasi oleh perda.*

*Keywords: Lembaga Adat, Musrenbang Desa, Governance Sounds*

### **Abstract**

*Centralized systems and cursive hegemony of government in Indonesia has long historical roots, from the colonial era, until the time of reformation (decentralization). Practice implementation of governance and public service distorted into maladministration that only benefit the ruling, cronies and certain groups as experienced by South Lampung Regency and Regency Pesawaran. In accordance with the problem and research objectives, then, used qualitative methods --- which showed that almost all pekon / villages in South Lampung regency and Pesawaran, Lampung customary institutions still exist, although with different functions. Furthermore, with the Law No. 6/2014 of the village, then, the condition is believed to be the basis of governance to produce sounds Musrenbang Rural Development Plan and the village of Desa quality RKP --- so, (1) Required sounds governance based traditional institutions in organizing Musrenbang Lampung village; (2) Input Musrenbang village had to depart from the issue (problem) and the needs of rural communities with regard to the potential and diversity of rural conditions; (3) The concept of governance interpret sounds more traditional institutions Lampung as an institution accommodating towards pluralism and diversity of the village deliberative forum; (4) The need for changes in the structure and orientation to synergize traditional institutions and forums Musrenbang Lampung village; (5) Forum of Indigenous Lampung should be the highest forum Musrenbang village guided by regulations.*

*Keywords: Indigenous Institute, Musrenbang Village, Governance Sounds*

## PENDAHULUAN

Sistem sentralisasi dan hegemoni kursif pemerintah di Indonesia memiliki akar sejarah panjang, mulai era kolonial, awal kemerdekaan, masa orde lama, rezim orde baru berlanjut hingga masa reformasi dan otonomi daerah. Praktik penyelenggaraan tata kelola pemerintahan dan layanan publik terdistorsi kedalam *maladministration* yang hanya menguntungkan penguasa, kroni dan kelompok-kelompok tertentu; sementara sebagian besar masyarakat hanya menjadi penonton bahkan cenderung termarginalkan oleh sistem, termasuk yang sedang dialami oleh Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran.

Kebijakan dan program pembangunan semakin meningkat, baik dari aspek peningkatan dana maupun jenis dan variasinya. Namun kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat belum dapat tertanggulangi. Bukti menunjukkan bahwa dari 6,75 juta jiwa penduduk Provinsi Lampung 22,63 % atau 1,53 juta jiwa terkategori miskin sehingga provinsi ini menduduki predikat kedua termiskin di Pulau Sumatera. Walaupun penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sudah dilakukan baik melalui program pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota, akan tetapi, belum ada perubahan yang signifikan. Diduga kuat, belenggu struktural menjadi penyebab utamanya yang berimplikasi pada dua hal. Pertama, tereduksinya *public service delivery* yang distortif, memarginalkan hak warga, membatasi akses dan partisipasi publik serta hanya menguntungkan kelompok tertentu saja. Kedua, sebagai miniatur Indonesia dengan komposisi penduduk multi etnik dan multi kultur, maka, dengan adanya distorsi *public service delivery* dan marginalisasi hak warga sering kali interaksi di antara kelompok masyarakat di Provinsi Lampung cepat tersulut konflik horizontal yang bersifat disintegratif, seperti yang terjadi antara warga Desa Ragom dengan Desa Balinuraga Kabupaten Lampung Selatan dengan kerugian masif, baik dari sisi harta benda maupun jiwa. Uraian ini menyiratkan bahwa dengan eksklusifisme layanan publik dan terbatasnya ruang publik telah menyebabkan *blocking* akses, partisipasi dan interaksi di antara sesama warga (komunitas) dan warga dengan pemerintah. Efek negatif yang menjadi penyerta

adalah bukan hanya sekadar semakin buruknya kualitas layanan publik, akan tetapi, semakin terkotak-kotaknya masyarakat, semakin jauhnya jarak antara masyarakat dengan pemerintah dan semakin bertambahnya beban serta persoalan yang dihadapi dalam kehidupan masyarakat.

Sejalan dengan kondisi tersebut, maka, ruang publik dan partisipasi warga desa dalam Musrenbang Desa menjadi sesuatu yang *conditio sine quanon* untuk mensinergikan rencana pembangunan dengan persoalan dan kebutuhan faktual masyarakat desa. Tentu saja, tawaran dalam bentuk rumusan model *governance sounds* dalam Musrenbang Desa merupakan gagasan untuk memperbaiki kondisi keterpurukan masyarakat desa. Artinya, gagasan dan upaya kearah terbukanya ruang dan partisipasi publik menjadi sesuatu yang menarik.

Sebagai nilai dasar demokrasi, tentunya partisipasi publik menjadi perhatian dan tempat utama dalam administrasi publik sebagaimana yang tertuang dalam 2 (dua) domain ide, yaitu: (1) manajemen partisipatif dan (2) partisipasi publik dalam administrasi publik (Muluk, 2004: 29). Jika ditelusuri lebih jauh lagi, domain manajemen partisipatif tertuang di dalam karya Osborne dan Gaebler (1992) tentang '*reinventing governance*' yang di dalamnya paling tidak memuat 2 (dua) prinsip yang bersinggungan dengan partisipasi publik. Pertama, prinsip '*community owned government: empowering rather than serving*' yang menunjukkan betapa pentingnya partisipasi publik di dalam administrasi publik. Kedua, prinsip '*decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork*' yang menunjukkan pentingnya manajemen partisipatif yaitu partisipasi karyawan (aparatur publik) dalam penyelenggaraan administrasi publik. Namun, dalam konteks penelitian ini, lebih difokuskan pada prinsip pertama, yaitu partisipasi publik (warga) dalam administrasi publik, bukan dimaknai sebagai partisipasi aparatur publiknya yang merupakan konten dari manajemen partisipatif.

Dalam konteks pada umumnya, partisipasi publik dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam semua proses dan tahapan pembuatan keputusan, baik yang bersifat manipulatif ataupun yang bersifat spontan. Partisipasi manipulatif mengandung pengertian bahwa partisipan tidak

merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu, namun sesungguhnya partisipasi diarahkan untuk berperan serta oleh kekuatan di luar kendalinya. Oleh karena itu, partisipasi bentuk ini disebut dengan 'teleguided participation' (Rahmena, 1992). Sementara, partisipasi spontan oleh Midgley (1986) dimaknai sebagai "*a voluntary and autonomous action on the part of the people to organize and deal with their problems unaided by government or other external agent*". Kutipan ini memberikan pengertian tentang tindakan sukarela dan mandiri sebagian orang untuk mengorganisir dan memecahkan persoalan mereka tanpa diintervensi oleh pemerintah atau agen eksternal yang ada di sekeliling mereka. Pada konteks yang lebih khusus, Briant dan White (1989) memaknai partisipasi sebagai partisipasi masyarakat atau penerima manfaat dalam pembuatan rancangan dan pelaksanaan proyek. Pernyataan Briant dan White ini memberikan sinyalemen bahwa partisipasi menekankan perlunya keterbukaan terhadap persepsi dan perasaan warga, perhatian yang lebih fokus pada perbedaan dan perubahan yang akan dihasilkan dan perimbas pada peningkatan kualitas kehidupan warga, serta kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan warga untuk menjamin jalannya penyelenggaraan tatakelola institusi publik sesuai sasaran '*governance paradigm*'.

Seperti halnya *civil society* dan demokrasi, partisipasi merupakan term (istilah) yang cukup tua. Namun sebagai konsep dan praktek operasional, hal itu baru diwacanakan sejak 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktik partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan (FPPM, 2006:4).

Gaventa dan Valderama (1999) mengkategorikan 3 (tiga) tradisi partisipasi, terutama jika dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.

Dalam perspektif konsep atau telaah teoritik, partisipasi publik sangat memiliki arti penting dan menentukan arah dalam proses pengambilan kebijakan (keputusan) daerah atau barangkali paralel dengan pernyataan bahwa 'bukanlah kebijakan tanpa partisipasi masyarakat' seperti dapat ditelusuri dari tulisan Korten dalam Syahrir (1984) tentang '*people centered development*'

(pembangunan yang terpusat pada manusia); Burn dkk (1994) yang menunjukkan pentingnya partisipasi sebagai strategi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat (voice) dalam proses pemerintahan daerah.

Sejalan dengan uraian di atas, Muluk (2007) melihat arti penting partisipasi publik dari sudut fungsi, yaitu:

- (1) Sebagai sarana swaeducasi kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi tidak akan mengancam stabilitas politik dan seyogianya berjalan di semua jenjang pemerintahan.
- (2) Sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah, sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan daerah.

Habermas, seorang pemikir dari mahzab Frankfurt yang mencetuskan konsepsi tindakan komunikatif serta nalar berorientasi konsensus yang mampu menjadi landasan teoritis penelitian ini. Habermas menilai bahwa proses komunikasi harus setara demi tercapainya kesepakatan yang mampu diterima seluruh pihak, atau dengan kata lain, Habermas melihat integrasi sosial hanya mampu dicapai melalui proses tindakan komunikatif yang berujung pada pencapaian konsensus.

Habermas (1984) mengemukakan bahwa tindakan komunikatif harus dimaknai sebagai:

*"...reach understanding [verständigung] is considered to be a process of reaching agreement [einigung] among speaking and acting subjects... it has to be accepted or presupposed as valid by participants... a communicatively achieved agreement has a rational basis; it cannot be imposed by either party, whether instrumentally through intervention in the situation directly or strategically through influencing the decision of opponents..."*

Dengan berpedoman pada pernyataan Habermas di atas, maka dalam konteks proses formulasi kebijakan publik yang selama ini berlangsung dengan praktik-praktiknya yang diwarnai ketidak-transparan (kebohongan), maka, masyarakat hanya ditempatkan pada posisi yang hanya bisa memberikan kritik atau masukan

dan tidak mempunyai otoritas strategis sebagai pengambil keputusan akan terjadi pergeseran.

Peneliti berkesimpulan dan membangun rumusan kerangka pikir (*logical construct*) penelitian dari pola tawaran Habermas dengan suatu asumsi pola ini dapat melahirkan produk kebijakan yang berkualitas sebagai bagian konsensus bersama. Pola ini lebih membuka ruang dan akses publik, kesetaraan posisi dan relasi otoritas serta menjamin terciptanya *strategic colaborative (partnership)* semua policy stakeholders. Hal lain yang menjadi penguat adalah konsep jejaring kerja aktor kebijakan lintas organisasi dan antar lapisan masyarakat yang termaktub didalam konsep '*networking*' dari Parson (1995). Peneliti juga berpendapat bahwa konsep Habermas dan Parson secara kontekstual berkesesuaian dengan kemajemukan kehidupan masyarakat Indonesia yang dilandasi nilai guyub-rukun (gotong royong), basis lembaga (organisasi) grassroots dan musyawarah mufakat. Peneliti juga menemukan fakta awal dimana pada masyarakat pekon (desa) di Provinsi Lampung, nilai guyub-rukun (gotong royong), basis lembaga (organisasi) grassroots dan musyawarah mufakat masih menjadi tradisi pengambilan keputusan bagi masyarakat (komunitas) pekon (desa). Adapun, metode penelitian yang penulis gunakan adalah kualitatif.

### **Rumusan Model Kelembagaan Musrembang Desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran**

Berdasarkan telaah dokumen, secara umum, masyarakat desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran masih tergolong miskin. Hasil penelitian lapang menemukan di Kabupaten Lampung Selatan terdapat 66 LSM, 120 Ormas, 365 lembaga adat dan 7 lembaga bentukan pemda. Sementara untuk Kabupaten Pesawaran terdapat 35 LSM, 45 Ormas, 144 lembaga adat dan 5 lembaga bentukan pemda.

Bila dikaitkan dengan konteks sosial, ekonomi dan politik dengan nilai, ternyata, kelembagaan lokal ini mengikuti kecenderungan; *Pertama*, kecenderungan nilai LSM, Ormas dan lembaga bentukan pemerintah daerah ada untuk ranah sosialnya masih sebatas mengutamakan kepentingan (interes) elit sebagai penyeimbang

kekuatan sosial kemasyarakatan. Sementara pada ranah politiknya sebagai pembuat isu, instrumen kekuatan penguasa dan negosiasi atau *share* kepentingan. *Kedua*, kecenderungan nilai sosial lembaga adat mengarah kepada sifat-sifat guyub dan kerukunan, toleransi; kegotongroyongan; kekeluargaan; keterikatan etnik dan budaya; kepedulian sosial; dan kepatuhan pada tokoh. Sementara, pada ranah politiknya, partisipasi lembaga adat masih sebatas usulan, pernyataan sikap dan keikutsertaan dalam pesta demokrasi. *Ketiga*, kesemua kelembagaan lokal yang ada di kedua kabupaten belum mengarah pada upaya pembangunan ekonomi produktif yang luas kepada warga.

Kecenderungan organisasi (kelembagaan) yang demikian akan mengalami apa yang diistilahkan Maltz dengan kehampaan (Maxwell Maltz, 2004), yaitu suatu gejala dimana organisasi tidak hidup kreatif, tidak mampu menggunakan keanekaragaman potensi dan talenta sumber dayanya, arah dan tujuannyapun tidak jelas sehingga tidak dapat memberdayakan dan memberi manfaat kepada masyarakat yang lebih luas bahkan cenderung menggerogoti (parasit). Akibatnya lembaga yang demikian ini tidak akan bertahan lama.

Tampaknya sinyalemen Maltz di atas memang benar adanya. Efek elastis negatif kehampaan membuat silih-bergantinya kemunculan lembaga lokal, bahkan respon masyarakat sekarang kurang simpati atau alergi terhadap kehadiran lembaga-lembaga lokal ini, sehingga tidak heran jika ada pernyataan dari masyarakat yang mengatakan bahwa LSM ataupun Ormas tidak lebih dari 'preman berdasi', pelembagaan dan legalisasi tindakan kriminal kolektif seperti kutipan wawancara berikut ini:

*"Kendati ada yang baik, LSM dan Ormas sekarang lebih banyak buruknya. Kehadirannya silih-berganti. Pada era awal reformasi, seolah-olah menjadi resep dan obat kuat sebagai suplemen penambah energi masyarakat yang loyo dibelenggu rezim Orde Baru. Sekarang nafas dan ruh perubahan hampir boleh dikata sudah mulai sirna. Lembaga-lembaga itu hanya dibuat alat orang-orang politik untuk menakut-nakuti pemerintah, minta*

*proyek atau sumbangan pada rakyat. Terkadang mereka memaksa dan memeras. Walau tidak semua, saya menganggap mereka tidak lebih preman berdasi, atau pengorganisasian tindak kejahatan kelompok (Hasil Wawancara dengan salah satu tokoh adat Kalianda, Juli 2014)''.*

Kemudian, hal yang tidak kalah-menariknya adalah penjelasan tentang polarisasi afiliasi kelembagaan lokal. Kultur masyarakat di Provinsi Lampung dibangun atas pondasi kemajemukan etnik, agama, bahasa dan sub-kultur lain (heterogenitas), termasuk Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran. Sehingga tidak mengherankan kalau Provinsi Lampung dikenal sebagai miniatur Indonesia. Oleh karenanya, kemajemukan ini menjadi sumber daya dan potensi yang sangat luar biasa jika pemanfaatannya optimal melalui konvergensi keberagaman dalam pembentukan lembaga lokal. Artinya, kondisi keberagaman akan menjadi rahmat (berkah) sebagai modal sosial berupa kekayaan, pengikat, pemersatu jaringan dan surga sebagai tempat tumbuh suburnya gerakan pemberdayaan masyarakat.

Namun, kenyataan menunjukkan hal yang sebaliknya. Pola afiliasi kelembagaan lokal di daerah ini cenderung mengikuti divergensi keberagaman dalam pembentukan kelembagaan. Artinya keberagaman akan terbiaskan menuju pecahan dan serpihan-serpihan kecil. Akibatnya struktur dan interaksi masyarakat menjadi terkotak-kotak. Interaksi dan jejaring sosial membentuk 'blocking' bukan saja dalam makna teritorial, akan tetapi, dalam makna 'mental blocking'. Pola ini berimbas pada terjadinya disharmoni interaksi sosial dan ekonomi di kawasan ini yang memicu gesekan (konflik), seperti yang terjadi antara Desa Balinuraga dan Desa Ragom di Kabupaten Lampung Selatan. Seolah-olah keberagaman mendatangkan bencana sosial, ekonomi dan bahkan bencana politik bagi masyarakat.

Berkenaan dengan implementasi Musrenbang Desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran

--- yakni forum perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik, yaitu pemerintah desa, bekerjasama dengan warga dan pemangku kepentingan lainnya --- sehingga, Musrenbang yang bernilai, akan mampu membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan cara memetakan potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalam maupun luar desa.

Dengan kata lain, pembangunan desa tidak akan bergerak maju apabila salah satu dari ketiga komponen tata pemerintahan atau 'governance' (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan dan ambil bagian di dalamnya. Karenanya, Musrenbang Desa adalah merupakan forum *share* dan media pembelajaran *stakeholders* semua elemen *governance* menjadi sangat urgen dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan desa.

Sementara, untuk mewujudkan program dan kegiatan pembangunan desa (RKP Desa) yang berkualitas pada tiap tahun, selain membutuhkan partisipasi aktif semua aktor (*stakeholders*) yang ada, juga menuntut adanya pedoman dan arah yang tertuang di dalam dokumen RPJM Desa untuk masa lima tahunan. Oleh karenanya, pada aras konseptual jelas bahwa partisipasi *stakeholders* dan dokumen RPJM Desa merupakan esensi utama perencanaan partisipatif, tentu saja, ketersediaan RPJM Desa di wilayah Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran menjadi suatu keharusan. Namun, pada tataran praksis (implementatif) menunjukkan, pada masing-masing wilayah kabupaten yang diteliti ketersediaan RPJM Desa masih sangat memprihatinkan seperti termuat pada tabel 1.

Tabel 1: Ketersediaan Dokumen RPJM Desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran

No	Kabupaten	Jlh Desa	Ketersediaan Dokumen RPJM Desa			
			Desa yang memiliki RPJM Desa		Desa yang tidak memiliki RPJM Desa	
			Jlh	%	Jlh	%
1	Lampung Selatan	251	7	2.79	244	97.21
2	Pesawaran	144	2	1.39	142	98.61

Sumber: diolah dari data hasil observasi dan penelusuran dokumen RPJM Desa Bulan Juni sampai dengan Agustus 2014

Dari 251 Desa/Kelurahan di Kabupaten Lampung Selatan baru 4 (empat) desa dan 3 (tiga) kelurahan atau baru sekitar 2.79% yang mempunyai RPJM Desa, sementara 97.21% sisanya belum memiliki dokumen ini. Untuk 144 desa di wilayah Kabupaten Pesawaran baru 2 (dua) atau sekitar 1.39% sedang 98.61% sisanya belum mempunyai dokumen RPJM Desa. Tentunya, data ini sebagai informasi yang menunjukkan: (1) masih rendahnya minat dan kurangnya pemahaman pemerintah desa akan pentingnya dokumen RPJM Desa; (2) kurangnya pembinaan dan perhatian pemerintah kecamatan dan kabupaten kepada desa/kelurahan yang ada pada lingkup (wilayah) kerja dan otoritasnya.

Kurangnya minat dan pemahaman aparatur desa akan pentingnya dokumen RPJM Desa tergambar dari kutipan wawancara dengan salah seorang Kepala Desa berikut ini:

*Saya kira bukan hanya pekon kami,*

*tetapi hampir di semua pekon belum mempunyai RPJM Desa. Bisa saja yang memiliki RPJM adalah*

*kecamatan dan kabupaten. Fasilitas mereka cukup, orang-orangnya hebat-hebat dan pekerjaan rutin mereka. Perlu diingat, desa adalah bagian wilayah kecamatan dan kabupaten. Tidak mungkin pihak kecamatan dan kabupaten akan meninggalkan kami, pastilah mereka telah menyiapkan program pembangunan yang akan dijalankan di semua desa yang ada. Kalau kami aparatur pekon ini bukan hanya untuk memikirkan RPJM Desa, jalannya pemerintahan, tetapi yang lebih penting lagi adalah urusan masyarakat pekon. Terkadang juga masih banyak urusan kami pribadi yang terbengkalai (Hasil wawancara dengan Kepala Desa, 19 Juli 2014).*

Kutipan wawancara di atas menggambarkan, bahwa aparatur desa beranggapan bahwa desa

adalah bagian wilayah kecamatan dan kabupaten, sehingga dokumen RPJM hanya menjadi kewajiban dan perlu ada di kecamatan dan kabupaten saja. Dengan kata lain, pemerintah desa lebih mengutamakan urusan pelayanan administratif kepada warganya, ditambah lagi dengan kurangnya fasilitas, dukungan, pembinaan dan perhatian dari pemerintah level di atasnya. Sehingga, aparatur desa lebih mengutamakan urusan domestik (pribadi). Secara utuh dan tegas dapat dikatakan, hal itu terjadi karena masih rendahnya minat dan kompetensi aparatur desa akan pentingnya ketersediaan dokumen RPJM Desanya sebagai pedoman dan arahan (*blue print*) yang hendak dituju melalui pembangunan desa --- ditambah lagi minimnya wawasan, bahwa sesungguhnya, secara legal-formal desa mempunyai otoritas dan otonomi untuk mengelola semua sumber daya yang ada di desanya menuju kepada penyelenggaraan tata pemerintahan desa yang lebih luas.

Tabel 2: Ketersediaan Dokumen RKP Desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran

No	Kabupaten	Jlh Desa	Ketersediaan Dokumen RKP Desa			
			Desa yang memiliki RKP Desa		Desa yang tidak memiliki RKP Desa	
			Jlh	%	Jlh	%
1	Lampung Selatan	251	211	84.06	40	15.94
2	Pesawaran	144	98	68.06	46	31.94

Sumber: diolah dari data hasil observasi dan penelusuran dokumen RKP Desa Bulan Juni sampai dengan Agustus 2014

Jika pada kasus dokumen RPJM Desa, sebagian besar desa belum/tidak mempunyai, akan tetapi, berbeda halnya dengan ketersediaan RKP Desa. Di wilayah Kabupaten Lampung Selatan 84.06% (211) desa telah mempunyai RKP Desa dan sisanya sekitar 15.94% (40) desa saja yang belum mempunyai RKP Desa. Untuk Kabupaten Pesawaran, 68.06% (98) desa telah memiliki RKP Desa dan 31.94% (46) desa belum mempunyai RKP Desa.

Untuk mendapatkan informasi yang lebih utuh tentang hal-hal yang berkaitan dengan RKP Desa ini, tim peneliti menyempatkan diri untuk mewawancarai salah seorang kepala desa yang dikunjungi dan menunjukkan RKP Desanya, seperti dalam kutipan di bawah ini:

*RKP desa kami buat dalam bentuk usulan kegiatan pembangunan yang dibahas pada musyawarah pekon. Itulah yang menjadi dasar*

*kami mengingatkan dan menagih janji-janji yang disampaikan anggota dewan terpilih dan pejabat daerah saat kampanye. RKP Desa ini...kan diminta oleh pihak kecamatan dan kabupaten? Bagaimana pihak kecamatan dan kabupaten akan menganggarkan dana pembangunan desa kami kalau tidak ada kegiatan pembangunan desa yang diusulkan. Bisa-bisa warga jadi kecewa sama kami. Kalau untuk desa tetangga kami, mereka belum sempat menyiapkan RPK desanya. Alasan yang terdengar adalah kurangnya kepedulian warga karena kecewa usulan-usulannya jarang dipenuhi, karena saat pemilihan kepala daerah, di pekon mereka pak bupati kalah, calon anggota dewan yang mereka dukung juga kalah (Hasil wawancara dengan Kepala Desa, 1 Agustus 2014).*

Lebih lanjut, pada saat kegiatan pertemuan tim peneliti dengan 25 orang sekretaris desa yang tergabung dalam Forum Komunikasi Sekretaris Desa Sekecamatan Jati Agung, maka, semakin jelas persoalan yang dikemukakan berkenaan dengan RPJM dan RKP Desa seperti dalam kutipan pernyataan Sekretaris Desa Margorejo berikut ini:

*Pihak Kecamatan hanya memberikan pengantar pembuka formal pada kegiatan Musrenbang Desa, selebihnya dilepas begitu saja. Partisipasi warga boleh dikata sangat minim. Partisipasi warga hanya sebatas memberikan usul itu dan ini, sementara dari sisi yang lain kurang atau hampir tidak ada. Kondisi ini bisa kami pahami. Bukan hanya warga yang apatis terhadap musrenbang, aparat desa juga sama apatisnya kendati tidak kami tampakkan. Kami kecewa dengan pihak kabupaten. Banyak usulan yang dibuat, tetapi hanya menjadi dokumen kabupaten. Program-program yang kami usulkan tidak kunjung terealisasi. Oleh karenanya, kami lebih baik menunggu saja program apa yang akan dijalankan pihak kabupaten di desa kami. Jujur kami akui, desa ini tidak memiliki anggaran yang jelas, sumber lain juga belum terang, partisipasi pendanaan warga sangat terbatas akibat kondisi sosial-ekonominya yang belum memadai, dan di samping itu kewenangan untuk menggali dana juga*

*tidak ada dasar pijakannya yang kuat (Pernyataan Sekretaris Desa Margorejo pada kegiatan pertemuan dengan Forum Komunikasi Sekretaris Desa Kecamatan Jati Agung di Aula Kecamatan Jati Agung, Tanggal 22 September 2014).*

Kutipan di atas memberikan gambaran, aparat desa masih beranggapan bahwa RKP Desa hanya sebatas alat untuk menurunkan dana pembangunan desa dari APBD kabupaten dan dana alokasi desa yang dijanjikan anggota legislatif maupun kepala daerah pada saat kampanye. RKP Desa belum dipandang sebagai penjabaran RPJM Desa, instrumen capaian yang harus dipenuhi setiap tahunnya dan pedoman penggalan dana pada semua potensi. Jadi, bukan hanya mengandalkan sumber APBD kabupaten dan dana alokasi desa. Artinya, keterseleenggaraan pembangunan desa sangat bertumpu pada dana APBD dan dana alokasi desa karena aparat desa belum mampu berinovasi untuk menggali dana pembangunan dari sumber lainnya. Untuk meredakan kekecewaan warga serta menghindari diri dari tuduhan 'kambing hitam', serta bagi desa yang belum mempunyai RPK Desa sehingga menyebabkan kekecewaan warga dan aparat desa terhadap tindakan pihak kecamatan dan kabupaten yang belum memenuhi (merespon) usulan-usulan pembangunan tahun-tahun sebelumnya, sejatinya, ada atau tidak adanya RPK Desa sangat ditentukan oleh komitmen politik balas budi kepala daerah dan anggota legislatif daerah kepada desa-desa yang menjadi konstituennya.

Sehingga dapat dikatakan, tampaknya, musrenbang masih menjadi ranah pemerintah. Belum menjadi ranah publik sebagaimana harapan reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah. Peran pemerintah yang masih sangat besar dan begitu kuat ini tergambar dari keterangan salah seorang informan yang terlibat langsung sebagai peserta musrenbang mulai dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten sebagai berikut:

*Pada musrenbang kabupaten, usulan masyarakat yang berasal dari bawah secara bertingkat ternyata pada akhirnya banyak yang hilang bahkan diganti dengan program-program yang sesungguhnya tidak dibutuhkan. Pertama, karena adanya rencana milik pemerintah*

*kabupaten termasuk agenda-agenda khusus pihak kecamatan dan para anggota legislatif daerah. Kedua, karena terbentur dana yang tersedia dan urgensi setiap rencana yang tidak sama sehingga harus ada prioritas rencana pembangunan yang berasal dari masyarakat maupun persepsi para pejabat daerah* (Hasil wawancara dengan informan, mantan ketua LSM dan tokoh adat. 21 Juni 2014).

Deskripsi tersebut menempatkan bahwa Musrenbang Desa, kecamatan dan kabupaten masih merupakan arena elit. Pada konteks empiris di Indonesia, penerapan demokrasi sesungguhnya terilhami dan mengadopsi demokrasi liberal ala barat, yang sesungguhnya gagal. Demokrasi sistem birokrasi teknokratis dan tidak mampu mengakomodir keterwakilan (representasi) rakyat. Demokrasi liberal telah gagal memfasilitasi keterlibatan warga (rakyat) terutama kelompok masyarakat miskin yang cenderung semakin termarginalkan oleh kebijakan dan sistem penyelenggaraan tata kelola pemerintahan selama ini. Demokrasi liberal melahirkan sistem distorsif, korup dan cenderung disintegratif (eksklusivisme dan *blocking* interaksi).

Penyajian data (informasi) dan pembahasan yang telah dilakukan memberikan beberapa indikasi tentang kelemahan Musrenbang Desa dan eksistensi Lembaga Adat Lampung. Realitas dan pengalaman partisipasi yang telah berlangsung di berbagai desa di wilayah Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan untuk dapat memproduksi suatu efek transformatif dan *community empowerment* seperti yang diharapkan. Beberapa kelemahan yang mempengaruhi kualitas dan efektivitas partisipasi tersebut di atas antara lain:

*Pertama*, belum meratanya kemauan politik maupun pemahaman di jajaran pemerintahan tentang pentingnya dan keuntungan yang bisa diperoleh dari proses partisipasi. Tidak jarang partisipasi diselenggarakan semata-mata sebagai formalitas proyek yang semakin lama kualitasnya semakin menurun secara signifikan. *Kedua*, kebijakan dan peraturan yang ada serta mengatur tentang proses partisipasi dalam tata pemerintahan di daerah tidak cukup mengikat

dan tidak memberikan insentif yang cukup berarti untuk diterapkan secara serius dan berkelanjutan. Sementara proses monitoring dan penegakan hukum dari aturan-aturan ini juga belum menjadi prioritas dari pemerintah pusat maupun provinsi apalagi kabupaten. *Ketiga*, forum-forum warga atau forum multi-stakeholders yang berpotensi menjadi media penyalur suara warga, seringkali tidak mampu mengembangkan dan mempertahankan diri menjadi lembaga yang demokratis dan kuat. Dalam hal ini, anggota atau peserta membutuhkan penguatan-penguatan untuk menjadikan dirinya lebih kompeten dalam berpartisipasi. Walau masalah yang di hadapi setiap forum dan asosiasi secara detilnya berbeda, namun, ada beberapa persoalan dasar yang juga harus di hadapi; yaitu yang terkait dengan aspek kepemimpinan, transparansi, kompetensi, dan akses terhadap sumber daya. *Keempat*, para perencana, pelaksana dan fasilitator program partisipatif sering menghadapi kesulitan untuk menjawab pertanyaan “bagaimana caranya?” agar warga bisa berpartisipasi secara efektif dan agar tidak terjadi dominasi kepentingan tertentu dalam suatu forum partisipatif. Pengetahuan dan keterampilan menyelenggarakan forum-forum partisipatif dan penguasaan metode serta teknik partisipasi harus diakui tidak mengalami perkembangan yang cukup berarti dalam beberapa tahun belakangan ini, bahkan, dapat dikatakan sedang mengalami proses involusi dan degradasi. *Kelima*, kendati mulai diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang sebenarnya memberi harapan akan terciptanya salah satu prasyarat untuk dapat berprosesnya kebijakan publik deliberatif. Namun, selama ini, pengalaman praktik administrasi publik di daerah masih jauh dari harapan itu. Jangankan keterbukaan informasi publik, dokumen APBD Provinsi/Kabupaten/Kota bahkan APBD Desa yang secara legal mestinya dapat diakses publik, ternyata, masih sering dirahasiakan dan masyarakat ditabukan untuk mengetahuinya. *Keenam*, UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang keuangan Desa, sampai Surat Edaran Bersama



(SEB) antara Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dengan Menteri Dalam Negeri RI, baru sebatas mengatur proses dan mekanisme Musrenbang. Akan tetapi, secara substansi, landasan legal formal ini belum mekanisme perencanaan yang terintegrasi dari level pusat sampai pada tingkatan desa, sehingga masing-masing wilayah dan tingkatan pemerintahan maupun lintas daerah otonom memiliki 'blue print' pembangunan sendiri-sendiri seakan-akan tidak ada keterkaitan --- bahkan, cenderung terjadi benturan dan kontradiktif sehingga ajang musrenbang layaknya ajang pertempuran kepentingan. *Ketujuh*, ketiadaan kebijakan pada level kabupaten yang lebih khusus dan secara spesifik menjadi rujukan penyelenggaraan musrenbang dan penyalarsan (integrasi) program pembangunan.

Sementara, pada sisi lembaga adat, juga terdapat banyak kelemahan. *Pertama*, lembaga adat Lampung pada level suku (dusun) dan kampung sudah kehilangan legalitas dan otoritasnya untuk merumuskan keputusan dan penentuan arah program pembangunan desa (pekon). *Kedua*, aset ekonomi dan sumber penting keorganisasian lembaga adat Lampung di tingkat dusun dan pekon sudah tidak ada lagi. *Ketiga*, kegiatan dan fungsi lembaga adat sudah lebih dominan pada persoalan sosial-budaya, khususnya upacara 'bejuluk beadok' atau ritual 'pepadun', yaitu kegiatan pengukuhan dan pemberian gelar adat dan penentuan posisi seseorang dalam lembaga adat. Artinya Lembaga Adat disibukkan oleh urusan penentuan status sosial seseorang dan kedudukannya dalam Lembaga Adat, sementara untuk urusan kepublikan yang lebih besar justru sudah ditinggalkan. *Keempat*, seiring dengan tumbuh suburnya keberadaan LSM dan Ormas serta komunitas *civil society* yang lainnya berimplikasi pada penguatan masing-masing lembaga/organisasi lokal kearah divergenitas (memencar dan terpisah), bukan kearah konvergenitas (mengumpul dan menyatu), sehingga memunculkan efek 'mental block' yang berakibat pada dishormonisasi interaksi, bahkan berekses konflik antar warga seperti yang terjadi di beberapa desa di wilayah Provinsi Lampung.

Tentu saja, sinyalemen di atas semestinya membukakan mata, mata hati dan pikiran aktor

penyelenggara pemerintahan (eksekutif, legislatif, sektor privat dan *civil society*) daerah bahwa prioritas dan pendekatan pembangunan perlu berubah. Dukungan kearifan lokal sebagai basis pembangunan sering kali menemui kendala besar dan tidak mampu berbuat banyak, karena dalam tataran praksisnya, kearifan lokal sering kali dikooptasi oleh kekuasaan dan lembaga legal formal di daerah (misalnya kepala daerah yang didukung oleh unsur aparaturnya dan dukungan legalitas para anggota dprd-nya). Oleh karenanya, perlu pengembangan kemampuan pemerintahan pada level dan aras terdekat (*governance capacity building*).

Selama ini, *capacity building* baru sebatas dilakukan pada aspek internal pemerintah, khususnya sebagai instrumen pembenahan manajemen untuk meningkatkan efisiensi anggaran (APBD). Hal demikian tentu saja tidak cukup. *Capacity building* juga menekankan dimensi eksternal, yaitu efektivitas tujuan, transparansi proses (keterbukaan dan akses informasi), responsivitas (peduli terhadap persoalan dan kebutuhan publik), berkeadilan (keberpihakan kepada semua subyek pembangunan sesuai persoalan dan kebutuhan masing-masing dalam konteks keharmonian), akuntabilitas (tanggungjawab dan komitmen semua pihak untuk menyukseskan pembangunan), dan partisipasi (ketersediaan ruang, sumber daya dan perangkat kebijakan yang memberikan proteksi partisipasi) sebagai cermin pelaksanaan dan pembenahan *governance* secara berkelanjutan. Artinya, tanpa adanya *capacity building*, maka, dapat dipastikan perencanaan dan pembuatan keputusan pembangunan (formulasi kebijakan), akan tetapi, mengikuti pola-pola lama yang sempit dan hanya untuk kepentingan sesaat, jangka pendek bahkan hanya untuk memenuhi interes-teres para elit saja.

Pandangan Kirit Patel seperti dikutip Triana (2010), menyatakan *capacity building* sebagai: "...encompasses the country's human, scientific, technological, organizational, institutional and resources capabilities. A fundamental goal of *capacity building* is to enhance the ability to evaluate and address the crucial questions related to policy choices and modes of implementation among development options, based on an

*understanding of environment potentials and limits and of needs perceived by people of the country concerned* (Kirit Patel dalam Rochayati Wahyuni Triana. *Global Warning: Quo Vadis Ilmu Administrasi Negara dalam Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyanto. Rivitalisasi Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Tahun 2010).”

Kutipan di atas memberikan gambaran bahwa pengembangan kapasitas meliputi kemampuan manusia, ilmu pengetahuan, teknologi, organisasi, kelembagaan dan sumber daya pada suatu negara. Tujuan mendasar dari pengembangan kapasitas adalah peningkatan kemampuan untuk mengevaluasi dan menjawab pertanyaan-pertanyaan penting yang berkaitan dengan pilihan kebijakan dan cara pelaksanaan antara pilihan pembangunan, berdasarkan pemahaman tentang potensi lingkungan dan batas-batas dan kebutuhan yang dirasakan oleh orang-orang dari negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, *capacity building* merupakan strategi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja *governance* melalui: (1) pengembangan sumber daya manusia; (2) penguatan organisasi; (3) reformasi kelembagaan; dan (4) pembentukan dan penguatan jaringan sosial (*networking*).

Provinsi Lampung sering dijuluki ‘Indonesia Mini’ dengan keberagaman bahasa, budaya dan etnik. Kompleksitas, keberagaman dan kemajemukan orientasi nilai masyarakat merupakan fitrah dan rahmat Allah yang harus diakui dan diterima, bukan merupakan sesuatu malapetaka yang mesti ditolak. Pluralisme ini harus dikelola dan diintegrasikan sebagai sebuah adidaya energi pembangunan. Sejalan dengan ini, Habermas (1984) berkeyakinan bahwa melalui tindakan komunikatif, kompleksitas dan kemajemukan masyarakat dapat diintegrasikan. Tindakan komunikatif mengarahkan terjadinya konsensus dalam masyarakat yang menempatkan kesepahaman, persetujuan dan rasa saling mengerti sebagai pondasi bangunan masyarakat dan tata pemerintahan yang demokratis.

Konsensus warga masyarakat akan terbangun melalui diskursus praktis yang tidak lain adalah prosedur komunikasi. Diskursus praktis adalah suatu prosedur (cara) masyarakat untuk saling berkomunikasi secara rasional dengan pemahaman intersubjektif yang disebut dengan

ruang publik. Ruang publik memberikan peran yang penting dalam proses demokrasi. Ruang publik merupakan ruang demokratis atau wahana diskursus masyarakat, yang mana warga negara dapat menyatakan opini-opini, kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan mereka secara diskursif. Ruang publik harus bersifat otonom, tanpa intervensi dari pemerintah. Ruang publik merupakan sarana warga berkomunikasi, berdiskusi, berargumen, dan menyatakan sikap terhadap setiap problematika mereka. Ruang publik tidak hanya sebagai institusi atau organisasi yang legal, melainkan adalah komunikasi antar warga itu sendiri. Ruang publik akan mampu mempertemukan para warga masyarakat termasuk aktor lainnya sebagai entitas pluralitas seperti kepala keluarga, kelompok-kelompok informal, organisasi-organisasi sukarela); jaringan publisitas seperti media massa dan institusi-institusi kultural; jaringan keprivatan seperti asosiasi profesi; dan jaringan legalitas formal seperti struktur-struktur birokrasi pemerintahan.

Habermas (1984) mengajukan tiga prasyarat komunikasi atau ruang publik. *Pertama* keikutsertaan di dalam sebuah diskursus hanya mungkin, jika orang mempergunakan bahasa yang sama dan secara konsisten mematuhi aturan-aturan logis dan semantis dari bahasa tersebut. *Kedua*, kesamaan dalam memperoleh kesempatan dalam diskursus hanya dapat terwujud, jika setiap peserta memiliki maksud untuk mencapai konsensus yang tidak memihak dan memandang para peserta lainnya sebagai pribadi-pribadi otonom yang tulus, bertanggungjawab sejajar dan tidak menganggap mereka ini hanya sebagai sarana belaka. *Ketiga*, harus ada aturan-aturan yang dipatuhi secara umum yang mengamankan proses diskursus dari tekanan dan diskriminasi. Aturan-aturan tersebut harus memastikan bahwa orang mencapai konsensus berkat “kesadaran akan argumen yang lebih baik, bukan keterpaksaan karena dipaksa aturan”.

Dengan demikian, maka, pluralitas yang selama ini dipahami oleh pemerintah sebagai sumber perpecahan justru berfungsi sebaliknya. Pluralisme memberikan kontribusi dalam proses pembentukan opini dan aspirasi publik. Komunikasi seperti ini akan menghasilkan kebijakan (perencanaan pembangunan) yang *legitimate*. Masyarakat

yang membudayakan proses legislasi kebijakan (program pembangunan) secara demokratis akan dirangsang untuk memobilisasi solidaritas sosial yang makin meninggalkan perspektif etnosentris para anggotanya, karena dalam setiap komunikasi autentik para partisipan dapat mencapai saling pemahaman dengan cara mengambil alih perspektif partner komunikasinya. Teori tentang demokrasi deliberatif adalah suatu upaya untuk merekonstruksi proses komunikasi dalam konteks negara hukum demokratis. Inilah yang dimaksud dengan demokrasi deliberatif.

Deliberatif berasal dari kata Latin '*deliberatio*' yang berarti konsultasi, musyawarah, atau menimbang-nimbang. Istilah deliberatif juga merupakan term serapan bahasa Indonesia berupa kata 'deliberasi' yang sesungguhnya di Indonesia sendiri adalah terminologi asli, yaitu musyawarah mufakat. Gagasan demokrasi deliberatif ini pula yang sekaligus menjadi rujukan dalam penelitian ini.

Demokrasi deliberatif merupakan upaya untuk meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, yang dalam term politik disebut dengan '*Regierung der Regierten*' (pemerintahan oleh yang diperintah) atau dalam istilah administrasi publik dikenal dengan *democratic governance*. Demokrasi deliberatif memiliki makna tersirat yaitu diskursus praktis, formasi opini dan aspirasi politik, serta kedaulatan rakyat sebagai prosedur sehingga keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat (eksekutif, legislatif). Inilah yang merupakan kegiatan aktif individu dalam masyarakat sebagai warga negara untuk berkomunikasi, sehingga komunikasi yang terjadi pada level warga itu mampu mempengaruhi pengambilan keputusan publik pada level sistem politik. Dalam praktiknya, demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tatacara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah

melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warganegara. Partisipasi warga (*citizen participation*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Kondisi demikian yang sesungguhnya dikehendaki dalam pelaksanaan Musrenbang Desa. Selama ini, pelaksanaan Musrenbang Desa masih jauh dari substansi yang diperjuangkan demokrasi deliberatif. Arena musrenbang masih menjadi ruang dan milik elit. Tentu saja akar penyebabnya adalah proses dan implementasi demokrasi yang terjadi selama ini kearah demokrasi perwakilan, yang lebih menekankan pada keterwakilan (*representation*), prosedur pemilihan perwakilan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas. Kalau demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar-ide dan antar-pihak, maka, demokrasi perwakilan justru sebaliknya. Demokrasi perwakilan lebih mengedepankan kompetisi antar-ide dan antar-kelompok; kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak. Sementara pada demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Demokrasi langsung mengandalkan Pemilu, sistem keterwakilan (delegasi wewenang dan kekuasaan), dan elite-elite politik, sedang demokrasi deliberatif lebih menekankan partisipasi dan partisipasi langsung warganegara.

Seperti telah disinggung sebelumnya, salah satu konsep penting dalam demokrasi deliberatif adalah pentingnya mengembangkan diskursus. Sederhananya, diskursus adalah bentuk komunikasi yang reflektif dalam mentematisasi sebuah problem tertentu. Diskursus itu membuat problem menjadi semakin terang, jelas dan rasional. Sehingga para peserta komunikasi semakin sadar tentang problematika di masyarakat secara reflektif.

Dalam konteks inilah Rembug Warga (*Town Hall Meeting*) atau pada tataran Musrenbang Desa memainkan perannya untuk menterjemahkan persoalan dan kebutuhan warga desa menjadi sangat penting. Rembug Warga menjadi wahana artikulasi partisipasi warga dalam mentematisasi permasalahan yang dijumpai di desanya. Rembug Warga juga menjadi penyambung keterputusan hubungan (*disconnection*) antara institusi formal demokrasi (eksekutif dan legislatif) dengan

para konstituen yang diwakili lembaga formal demokrasi, yang lahir dari proses pemilihan umum, telah menghasilkan para legislator sebagai representasi rakyat.

Namun proses demokrasi prosedural tersebut tidaklah cukup. Dalam kenyataannya, sering terjadi keputusan-keputusan atau kebijakan politik yang dihasilkan oleh wakil rakyat justru tidak mencerminkan suara dari publik. Oleh karena itu, Rembug Warga merupakan prakarsa untuk melengkapi dan menyambungkan komunikasi politik antara institusi kewargaan dengan institusi demokrasi formal.

Selain sudah menjadi tradisi masyarakat desa di Indonesia, dalam menyelesaikan masalah atau mengambil keputusan dilakukan warga secara bermusyawarah, Rembug Warga juga menjadi salah satu wujud modal sosial masyarakat. Karenanya, Rembug Warga, selain sebagai tradisi dan wahana demokrasi deliberatif, juga untuk mengukur kuat tidaknya modal sosial dan kultural masyarakat. Tindaklanjutnya adalah, bagaimana Rembug Warga mengkaitkan modal sosial tersebut dengan proses kebijakan publik. Hal inilah yang mendorong tentang pentingnya *governance sounds* sebagai media rembug Warga desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran.

Terakhir, dalam proses demokrasi deliberatif, peran individualitas sangat ditekankan sebagai artikulasi dari publik. Untuk itu, perlu wahana yang mampu mendorong kompetensi komunikatif warga. Kompetensi komunikatif memungkinkan setiap individu menyuarakan kebutuhannya. Dalam konteks inilah Rembug Warga memberi arti sebagai wahana yang memiliki kompetensi komunikatif, sehingga kelompok-kelompok marjinal di masyarakat (kaum miskin, kaum berkebutuhan khusus, maupun pihak lainnya) dapat menyuarakan kebutuhannya. Untuk menjamin kompetensi komunikasi itu, fasilitator memainkan peran yang sangat penting untuk membangun suasana agar para peserta dapat menghargai pendapat sendiri dan memberikan ruang perbedaan pendapat. Hingga mereka menyadari, bahwa perbedaan pendapat itu menguntungkan. Karena, dari perbedaan pendapat itu ada cukup banyak perspektif yang dibuka dan akan memperkaya berbagai alternatif jalan keluar atau keputusan.

Hal inilah yang melatarbelakangi pentingnya *governance sounds* untuk menempatkan Musrenbang Desa sebagai ajang Rembug Warga desa. Tujuannya agar organisasi masyarakat sipil (OMS) dapat berperan signifikan dalam demokrasi substantif dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien. Kendati partisipasi warga sudah dijamin secara formal-prosedural, seperti tertuang pada aturan Musrenbang, dengar pendapat, konsultasi publik dan lain-lain, namun dalam praktiknya masih jauh dari ideal. Agar proses-proses formal prosedural tersebut bisa lebih bermakna perlu dilakukan upaya-upaya untuk memperbaiki aturan dan mekanismenya serta mendorong masyarakat untuk lebih terorganisir dan terkonsolidasi sehingga keterlibatan mereka juga lebih meningkat. Di samping itu juga harus dicari alternatif-alternatif forum lain untuk lebih memberikan akses kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang pelayanan publik. Dalam hal ini, Rembug Warga dirancang sebagai ruang-ruang dan mekanisme yang memungkinkan interaksi dan komunikasi, baik antar individual atau institusional yang didukung oleh keintiman antar individu atau ikatan emosional atau kesamaan pandangan antar kelompok yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam pelaksanaannya, Rembug Warga merupakan puncak dari pengorganisasian di tingkat komunitas yang telah menumbuhkan proses-proses kesadaran kolektif. Sehingga peserta Rembug Warga adalah warga aktif yang hadir bukan karena semata memenuhi undangan namun sebagai pihak yang memiliki agenda itu sendiri. Rembug Warga diawali dengan melakukan serangkaian diskusi terfokus di tingkat sektoral desa, kecamatan atau kabupaten dengan para *stakeholder* kunci untuk melakukan penilaian dan penggalan isu-isu dan permasalahan sosial. Langkah ini penting untuk menyiapkan warga agar pada saat pelaksanaan Rembug Warga, bahan-bahan yang akan diperbincangkan bersama instansi pemerintah terkait, sudah mengalami pengolahan yang matang dan divalidasi.

Langkah selanjutnya adalah pelaksanaan Rembug Warga itu sendiri. Peserta dibagi ke dalam kelompok-kelompok diskusi untuk membahas lebih tajam persoalan sosial berdasarkan

sektor tertentu. Diskusi membahas tidak hanya persoalan yang dihadapi, akan tetapi, juga diperkuat dengan analisis pendapatan desa dan APBD. Masyarakat warga dan pihak lain juga mendiskusikan informasi dan mengidentifikasi ide dan menyepakati prioritasnya, melalui diskusi kelompok terfokus dan difasilitasi oleh fasilitator yang terlatih. Tak mengherankan bila kemudian forum ini menjadi sarana artikulasi kepentingan dan kebutuhan warga. Hasil akhir dari diskusi kelompok ini adalah tawaran perbaikan bersama, mulai dari perencanaan program hingga realokasi anggaran.

Langkah terakhir, membawa hasil Rembug Warga ini ke hadapan Pimpinan Daerah, baik Bupati/Walikota maupun Ketua DPRD. Karenanya, biasanya kehadiran mereka justru diakhir acara melalui media *talkshow*, ketimbang memberi kata pembukaan di awal kegiatan. Cara ini akan lebih efektif dan langsung didengar oleh Pimpinan Daerah. Apalagi bila pembacaan hasil diskusi disampaikan langsung oleh warga masyarakat.

Dengan Rembug Warga, maka, prakarasa dapat dikembangkan di atas nilai dan prinsip yang mengedepankan *public reason* dalam menentukan kebijakan yang terkait dengan kepentingan atau kebutuhan warga. Hal itu kemudian secara rasional menjadi dasar untuk menentukan isu publik yang bertujuan untuk mendapatkan ‘kebenaran’ substansial-kontekstual. Hal ini menunjukkan bahwa dasar penentuan isu publik adalah kepentingan yang di hadapi secara nyata dan langsung oleh warga setempat. Dalam Rembug Warga, interaksi yang terjadi adalah warga saling bertanya dan saling mendengarkan jawaban. Dalam ruang deliberasi akan melatih terjadinya perubahan kata “saya” menjadi “kami”, dan bahkan “kita” sebagai wujud keharmonian, pengakuan keberagaman dan soliditas komunitas warga desa.

Berdasarkan beberapa kelemahan Musrenbang Desa, deskripsi konseptual, masih terdapatnya nilai kearifan lokal dari lembaga adat Lampung serta pentingnya *capacity building* seperti yang telah diuraikan sebelumnya, maka, untuk menjadikan lembaga adat Lampung sebagai *governance sounds* Musrenbang Desa masih diperlukan

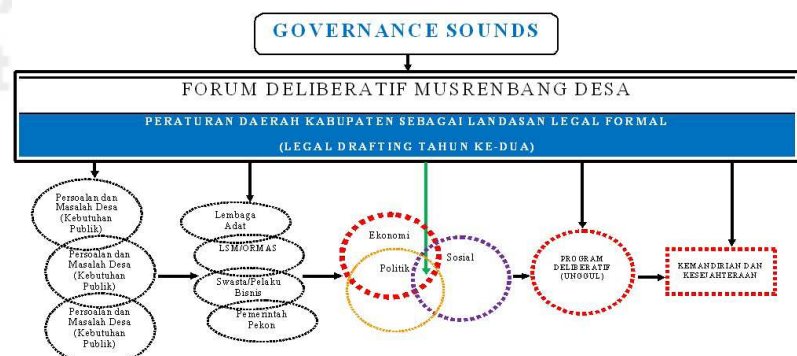
beberapa upaya dan komitmen politik (*political will*) kepala daerah.

*Pertama*, dalam tataran konsep *governance sounds*, lembaga adat Lampung harus dipahami sebagai lembaga adat yang memayungi semua elemen masyarakat yang eksis dan bermukim di wilayah pekon/tiuh/desa, bukan lembaga adat etnik Lampung saja.

*Kedua*, diperlukan perubahan struktur (restrukturisasi) dan orientasi (revitalisasi) lembaga adat Lampung. Dari sisi struktur, struktur yang baru harus mampu merefleksikan dan akomodatif terhadap keberagaman (pluralisme) unsur pemerintah desa, LSM, Ormas dan *civil society* lainnya sebagai dasar tumbuhnya rasa saling percaya (*trust*), penguatan kelembagaan dan konvergenitas komunitas desa. Sementara dari sisi orientasi nilai, lembaga adat Lampung harus diberikan otoritas strategis untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa sebagai pengejawantahan ‘*governance sounds*’. Artinya forum Lembaga Adat Lampung merupakan forum tertinggi Musrenbang Desa.

*Ketiga*, dukungan dan komitmen politik kepala daerah melalui Perda Kabupaten yang mengatur secara spesifik lembaga adat Lampung, Musrenbang Desa dan sinkronisasi perencanaan pembangunan secara berjenjang, serta mengatur persolan transparansi (ketersediaan dan keterbukaan informasi publik) dan akuntabilitas Lembaga Adat Lampung maupun pemerintah desa.

Oleh karenanya, tim peneliti pada kesempatan ini ingin memberikan gambaran tentang Draft Model *Governance Sounds* Berbasis Lembaga Adat Untuk Menciptakan Ruang dan Peningkatan Partisipasi Publik Di Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Lampung Selatan Provinsi Lampung seperti pada Gambar berikut ini.



Sumber: diolah dari hasil simulasi dan FGD. 28 Agustus 2014

## SIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir pada semua pekon/desa di Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran, betapa lembaga adat Lampung masih eksis, kendati dengan fungsi yang berbeda. Kearifan lokal yang melekat pada lembaga adat ini: (1) sangat terbuka dan toleran atas keberagaman; (2) keikhlasan dan pengakuan akan kelompok lain; dan (3) dilestarikannya nilai-nilai 'angkon' sebagai prinsip menjunjung tinggi nilai-nilai soliditas sosial (kesatuan dan persatuan). Terlebih dengan adanya UU No. 6/2014 tentang Desa, tentu saja kondisi ini diyakini dapat dijadikan landasan *governance sounds* Musrenbang Desa untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa yang berkualitas. Dengan kata lain, perluasan ruang dan partisipasi publik akan dapat dicapai melalui *governance sounds* Musrenbang Desa berbasis lembaga adat. Untuk mewujudkan hal ini, maka, diperlukan *governance sounds* berbasis lembaga adat Lampung dalam penyelenggaraan Musrenbang Desa, sehingga, *governance sounds* harus ditempatkan sebagai forum tertinggi dalam Musrenbang Desa.

Selanjutnya, input Musrenbang Desa harus berangkat dari persoalan (masalah) dan kebutuhan masyarakat desa dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman kondisi desa. Sementara, konsep *governance sounds* lebih memaknai lembaga adat Lampung bukan pada makna etnik, tetapi penyatuan semua aktor *governance* kedalam substansi yang lebih bersifat fungsional ketimbang persoalan struktural.

Oleh sebab itu, perlu adanya perubahan struktur dan orientasi lembaga adat Lampung dan forum Musrenbang Desa. Struktur lembaga adat Lampung harus mampu merefleksikan dan akomodatif terhadap keberagaman (pluralisme) unsur pemerintah desa, LSM, Ormas dan *civil society* lainnya sebagai dasar tumbuhnya rasa saling percaya (*trust*), penguatan kelembagaan dan konvergenitas komunitas desa. Sementara, dari sisi orientasi nilai, lembaga adat Lampung harus diberikan otoritas strategis sebagai penyelenggara Musrenbang Desa untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa sebagai pengejawantahan '*governance sounds*' --- dan Forum Lembaga Adat Lampung merupakan forum tertinggi Musrenbang

Desa.

Selaras dengan yang tersebut di atas, jika dilihat dalam aspek politik, maka, pemodelan *governance sounds* baru akan berjalan efektif jika mendapat dukungan dan memerlukan komitmen politik kepala daerah untuk memenuhi ketersediaan Perda Kabupaten sebagai landasan legal formal *governance sounds* dan forum Musrenbang Desa --- sedang pada dimensi sosial, diperlukan sosialisasi berkelanjutan sebagai media sharing antar stakeholders untuk memahami dan mampu mewujudkan struktur dan orientasi lembaga adat Lampung yang merepleksikan dan akomodatif terhadap keberagaman (pluralisme) unsur pemerintah desa, LSM, Ormas dan *civil society* lainnya sebagai dasar tumbuhnya rasa saling percaya (*trust*), penguatan kelembagaan dan konvergenitas komunitas desa. Sosialisasi maupun diskusi antar stakeholders perlu digalakan untuk merubah pola orientasi nilai dimana lembaga adat Lampung harus diberikan otoritas strategis sebagai penyelenggara Musrenbang Desa untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa sebagai pengejawantahan '*governance sounds*'.

Sementara, pada elemen ekonomi, *governance sounds* harus mampu menggantikan forum Musrenbang Desa yang dilaksanakan selama ini untuk menghasilkan RPJM Desa dan RKP Desa kearah peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat desa --- sedang pada tataran konseptual, disadari bahwa riset ini baru sebatas menemukan karakter kelembagaan lokal; dan membongkar kelemahan praktik-praktik Musrenbang Desa dan gagasan Musrenbang Desa yang lebih partisipatif melalui mekanisme *governance sounds*. Karenanya, riset lanjutan tahun kedua sangat urgen ditindaklanjuti agar Perda yang menjadi landasan operasional Musrenbang Desa benar-benar terwujud.

## Kepustakaan

A. Bryant dan L.G. White, 1989, *Manajemen Untuk Pembangunan Negara Berkembang*, Jakarta. LP3ES.

Antoft, K dan Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College and

Dalhousie University.

Hanindita Graha Widya.

- Arnstein, S.R. 1971. Eight rungs on the ladder of citizen participation in Edgard S. Cahn and Barry A. Passet. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publisher.
- Bertucci, G.2008. The state and international development management: commentary from international development management practitioners. *Public Administration Review*, Nov/Dec:1002 – 1008.
- Bingham, LB, Nabatchi, T & O’Leary, R. 2005. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review* 65(5):547- 558.
- Bovaird, T & Loffler, E (ed.) 2003. *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Carson, L & Hartz-Karp, J. 2005. Adapting and Combining Deliberative Designs. Dalam: Gastil, J & Levine, P (eds) (2005) *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass. 120-138.
- Chambers, R. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. New York: Wiley & Sons Inc.
- Cresswell, J.W. 2002. *Desain Penelitian: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Terjemahan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press.
- Denhardt, JV & Denhardt, RB. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering (Expanded Edition)*. New York: M.E. Sharpe.
- Dewanta. 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Dunn, W.N. 1995. *Analisa Kebijakan Publik*. Terjemahan Muhajir Darwin. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Farazmand, A (ed). 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport Connecticut: Praeger Publishers.
- Fischer, F. 2003. Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice. Dalam: Hajer, M & Wagenaar, H (eds) (2003) *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. 209– 227.
- Fischer, F .2003. *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, JS. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- FPPM (Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat). 2005. *Merumuskan Konsep dan Praktek Partisipasi Warga dalam Pelayanan Publik*. Bandung: FPPM dan Ford Foundation.
- Friedmann, J .1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Massachusetts: Blackwell Publisher.
- Gaventa, J. & Valderama, C. 1999. *Participation, Citizenship and Local Government: Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance*. Institute of Development Studies.
- Habermas. J. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and The Rationalization Of Society*. Volume I. Boston: Beacon Press.
- Hajer, MA& Wagenaar, H(eds). 2003. *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Islamy, I. 2001. *Policy Analysis: Seri Monografi Kebijakan Publik*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.

- Jones, C. O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Terjemahan Ricky Istamto. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Levine, J & Levine, P (eds). 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Korten, D.C. 1988. *Pembangunan yang Berpusat pada Rakyat: Menuju Suatu Kerangka Kerja dalam David C. Korten dan Sjahrir*. Terjemahan A. Setiawan Abadi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Maltz, Maxwell. 2004. *Psycho-Cybernetics*. Mutakhir. Yogyakarta: Gemilang.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Midgley, J. 1986. *Introduction: Social Development, the State and Participation*. New York: Methuen.
- Miles, M. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan Tjetjep Rohandi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Muluk, M.R.K. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA Unibraw dan Bayu Media Publishing.
- Nasution, D. 1995. *Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Dalam *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia* (Eds Awan Setya Dewantara), p. 107-119. Jakarta: Aditya Media.
- Osborne, D and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: A William Patrick Book.
- Parsons, W. 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgard Publishing, Ltd.
- Pesch, U. 2008. *The publicness of public administration*. *Administration & Society* 40(2):170- 193.
- Rahmena, M. 1992. *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*. New Jersey: Zed Books.
- Sinaga dan Sitorus, M.T.F. 1995. *Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat Atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores*. Dalam *Analisis CSIS*. No.4 Tahun XXIV Juli-Agustus.
- Thamrin, J. 1995. *Agenda Mempersempit Ketimpangan dan Kemiskinan*. Dalam *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia* (Eds Awan Setya Dewanta), p. 119-145. Jakarta: Aditya Media.
- Wahab, S.A. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Malang: FIA Universitas Brawijaya.