**BAB 14**

**MODEL *MULTISTAKEHOLDERS GOVERNANCE BODY* : GAGASAN BARU DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN**

1. **PENDAHULUAN**

# Bab keempat belas akan membahas Model *Multistakeholders Governance Body*, sebagai sebuah gagasan model baru dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan, yang berangkat dari studi kasus yang terjadi di Kabupaten Lampung Selatan, Propinsi Lampung. Bab ini merupakan *best practice* sebagai model praktek perumusan kebijakan dan program pembangunan yang menjadi harapan dan keinginan masyarakat lokal. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang konsepsi *deepening democracy* dan keterkaitannya musrenbang desa, musrenbang desa dan kelemahannya, serta model *Multistakeholders Governance Body* sebagai sebuah gagasan baru dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan di Kabupaten Lampung Selatan.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memetakan dan mengaplikasikan model *multistakeholders governance Body* dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan.

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Memahami keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa
2. Memetakan kelemahan-kelemahan musrenbang desa
3. Mengaplikasikan model *multistakeholders governance body* dalam merumuskan kebijakan dan program pembangunan.

**Tujuan Pembelajaran**

1. Mendapatkan keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa.
2. Mendapatkan pemetaan kelemahan musrenbang desa dan dimensi penyebab utama kegagalannya.
3. Mendapatkan rekomendasi dimensi/sistem utama dalam penerapan model *multistakeholders governance body*.
4. **PENYAJIAN MATERI**
5. Konsepsi *Deepening Democracy* dan Keterkaitannya Dengan Musrenbang Desa

Konsepsi 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 anarkhisme. Warga desa mendesakan 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 (2002) 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.

Urgensi musrenbang desa 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 pengejentawahan dari konsep *deepening democracy* , yang diyakini mampu menghasilkan *excellence public policy* (kebijakan public yang unggul), dan mampu menanggulangi kemiskinan masyarakat.

Dalam konteks perumusan kebijakan/program pembangunan, kegagalan pemerintah adalah suatu kondisi dimana pemerintah tidak memiliki kapasitas *governability,* ditandai dengan rendahnya kapasitas pemerintah dalam penyediaan *public goods*. Penelitian yang dilakukan oleh Mariana, Paskarina 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 privilenge; (d) tanggungjawab negara untuk memaksimalisasikan 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 menyediaan *public goods* penulis lakukan melalui elaborasi konsepsi *deepening democracy* (dalam Nugroho, 2012:13) dan konsepsi *dynamic governance* dengan titik tekan penguatan pemerintah melalui *excellence public policy* (dalam Siong Neo dan Geraldine,2009).

Gagasan *Deepening democracy (*dalam Nugroho, 2012:13), intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, umplementasi 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, tentunyamasih tetapdiperlukanbagi tumbuh kembangnya demokratisasi, namun yang lebih penting adalah mereorintasi, 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 (*excellen policy*), sehingga kesejahteraan masyarakat desa bisa diwujudkan. Pada titik inilah, pentingnya *deepenimg democracy* kearah *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 public 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 (dalam Siong Neo dan Geraldine,2009).

Dengan demikian, esensi pokok adalah perlunya mendudukan 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 konsep/teori di atas, dijadikan rujukan/roadmap gagasan, maka sesungguhnya kebijakan deliberatif menjadi kunci bagi pelaksanaan *democratic governance* kearah pelaksanaan *deliberative policy* .

1. Musrenbang Desa dan Kelemahannya : Kasus di Kabupaten Lampung Selatan

Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (s*takeholders*) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang 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 (dalam 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 musrenbag 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 (dalam 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. Dikatakan oleh Tresiana dan Duadji (2015), bahwasanya 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 ketimbang 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-pengganggaran 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).

Dua tabel dibawah ini, menggambarkan berbagai temuan-temuan persoalan musrenbang dan hasil deliberatif musrebang desa yang nampak dari tipologi kebijakan/program yang ditetapkan/disusun di Kabupaten Lampung Selatan

**Tabel 14.1**

**Kelemahan Musrenbang Desa di Kabupaten Lampung Selatan**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nama**  **Desa** | **Aktor**  **Utama** | **Kepesertaaan** | **Sifat/**  **Bentuk** | **Isi**  **Kegiatan** | **Kepanitiaan** | **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 14.2**

**Tipologi Kebijakan/ Program Desa di Kabupaten Lampung Selatan**

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

**Sumber :** Laporan Penelitian Tresiana dan Tresiana (2015)

Kedua tabel diatas, menggambarkan bahwasanya 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 menunjukan 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 diatas 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 bahwasanya proses perencanaan partisipatif (musrenbag 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 penyusun RKP Desa. Namun, kami 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 menyelsaikan kemnadegan dialog (forum warga).

Idealisasinya, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakuka 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 di atas, maka 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 kenyataa 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 yag 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– egiatan tersebut, tidak ada diskusi dan negoisasi (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.

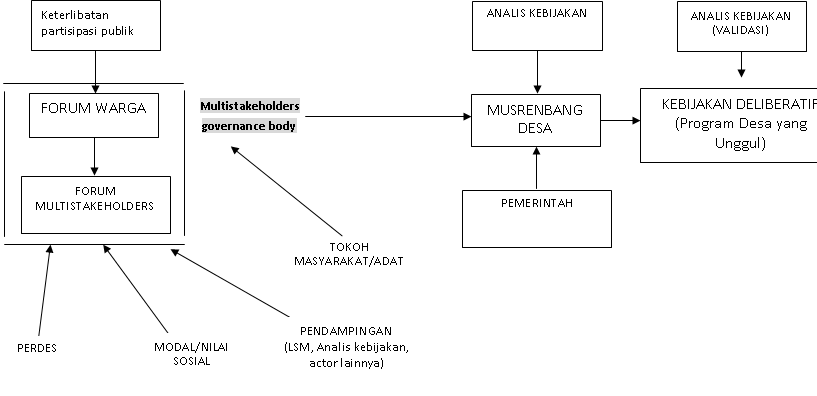
***Keempat,*** Stakeholders : Stakeholders tidak terwakili secara menyeluruh dalam Musrenbang, haya diikuti oleh BPD, Kepala Desa, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK dan Tokoh Masyarakat yang mereka kenal. Sedangkan dari organisasi kepentingan seperti LSM, organisasi kelembagaan local, tokoh adat atau organisasi privat tidak masuk dalam peserta Musrenbang.

1. **Model Pengembangan Kelembagaan Berbasis *Multistakeholders Governance Body***

Untuk mewujudkan kebijakan publik yang unggul, maka diperlukan perbaikan model yang bersifat spesifik, sesuai dengan realitas yang dihadapi oleh masyarakat lokal/desa, dengan ruang (*body*) yang tepat. Harapannya dapat mengoptimasi kebijakan publik yang ada, agar unggul sehingga dapat mengantisipasi kegagalan pemerintah lokal dalam penyediaan *public goods.* Untuk itu maka model *multistkaeholders governance body* perlu dilakukan sebagaimana tertera pada gambar 1 dan 2 di bawah ini.

**Gambar 14.1**. Gagasan *post-factum* dari *deepening democracy di Desa.*

*(Diadopsi dari Nugroho, 2012)*



**Gambar 14.2**. Model *Multistakeholders Governance Body*

Penetapan model pengembangan kelembagaan berbasis *multistkaeholders governance body* dihasilkan dari beberapa temuan lapangan, yaitu : 1) Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan dikarenakan kelemahan kelembagaan yang ada,yakni musrenbang desa sebagai sebuah kelembagaan yang tidak mengakar, formalistik dan otokratik. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah itu, maka yang perlu disentuh adalah desain kelembagaan musrenbang desa. 2) Aspek *governance body* yang hidup, berkembang dan telah menjadi kebutuhan masyarakat. Harapan masyarakat akan kelembagaan, menjadi titik penting aktivitas dan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi aktif dalam penyusunan program, karena proses interaksi secara egaliter akan lebih terjalin dan terlihat jika hal tersebut menjadi keinginan masyarakat.

Akar masalah pertama terletak pada kelembagaan yang diakui secara resmi, yaitu musrenbang sebagai sebuah gagasan pendalaman demokrasi di desa. Tresiana dan Duadji (2015) mengungkap, pemetaan terhadap munsrenbang telah mendapati bahwasanya 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/partisipasi 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, program 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.

Fakta-fakta temuan penelitian, 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) adalah: ***Pertama****,* pemahaman dan implementasi demokrasi daerah yang semu (*psudo 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 keberhasilnnya tentu diukur dari parameter penyelenggaraan demokrasi politik (proses tarik menarik pengambilan keputusan) bukan hasil kebijakan public yang unggul. (Nugroho, 2012)

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 democray*. Artinya setelah musrenbang, yang terpenting adalah *excellence public policy* yang merupakan *post-factum* dari *deepening democracy* (Nugroho,2012)

Gambar 1 dan 2 di atas merupakan koreksi bentuk perwujudan inti kehidupan desa yaitu, demokrasi dengan produk demokrasi yang baik adalah kebijakan yang unggul (*excellence* *policy*), 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 (*excellence 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*.

Pengembangan *deepening democracy* kearah  *deliberative democracy* (demokrasi dialog, keterlibatan signifikan warga)*,* perlu segera dilakukan, sehingga *excellence policy* akan dapat diproduksi oleh *local governance stakeholders*. Gagasan *deepening democracy***,** masih tetapdiperlukanbagi tumbuh kembangnya demokratisasi di desa, namun yang lebih penting adalah mereorintasi, 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 pengembangan model untuk Kabupaten Lampung Selatan, memerlukan instrumen-instrumen sebagai berikut : 1) perbaikan proses representasi, proses pengambilan keputusan, dan daya ikat keputusan forum reprenstasi dan forum deliberasi warga desa dalam pembuatan kebijakan/program desa publik dan monitoring pembangunan desa; 2) perancangan 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 partispasi warga desa; 3) 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 model pengembangan dalam rangka penguatan kapasitas pemerintah melalui penguatan kelembagaan, yang merupakan pemanfaatan ruang baru bagi dialog dan keterlibatan masyarakat, berupa model *multistakeholders governance body* selaras dan berkesesuaian dengan pernyataan Siong Neo dan Geraldine (2009), bahwasanya memperkuat pemerintah dilakukan dengan memperkuat kemampuan pemerintah dalam membangun kebijaka public yang unggul. Denhardt dan Denhardt (2013) melalui perspektif layanan publik baru, memperkuat pendapat di atas, dengan melihat, bahwasanya 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 popular di desa adalah sebuah Forum Warga dan Forum Stakeholders.

Forum warga sebagaimana dikemukakan oleh Sumanto (2004), 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), menunjukkan 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. Forum warga sering melakukan fungsinya dalam mengkoreksi dari distorsi yang terjadi pada sistem pengambilan keputusan di desa. Kemunculan forum warga menjadi ruang baru, karena karakter dan perannya yang unik. Karenanya pengembangan model ini diyakini memiliki potensi untuk membangun kepercayaan dan modal social antar kelompok masyarakat antar kelompok masyarakat sekaligus membangun kepercayaan dan partnership antara masyarakat dan pemerintah desa.

Selanjutnya, forum warga ditingkatkan ke forum multi stakeholders. Forum multistakeholders, 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 yag didapat dari forum multi stakeholders sebagaimana dikemukakan oleh Tresiana dan Duadji (2015): 1) 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; 2) Partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pemerintahan desa telah terbukti memberikan sumbangan yang signifikan terhadap peningkatan pelaksanaan *good governance*, mempermudah pelaksanaan karena *trust* sudah terbangun; 3) Refleksi pengalaman program/proyek-proyek terdahulu (contohnya PNPM) yang tidak atau kurang partisipatif menimbulkan kegagalan; 4) Pelaksanaan partisipasi terbukti meningkatkan kepercayaan masyarakat; 5) Partisipasi, termasuk dari kelompok perempuan dan marjinal akan menjamin keberlanjutan. Sedangkan keuntungannya adalah : 1) membangun kesepahaman lintas pelaku dan pemangku kepentingan terhadap perbaikan kinerja kebijakan/program-program pembangunan desa; 2) Membangun komitmen dan kebersamaan multi stakeholders untuk bersama-sama sebagai tim mendukung berbagai upaya peningkatan program pembangunan desa; 3) Bersama-sama menyepakati hal-hal yang menjadi tolok ukur perbaikan kinerja kebijakan/program pembangunan desa.

1. **RANGKUMAN**

Gagasan *Deepening democracy*, intinya mengharuskan perlunya pendalaman demokrasi melalui keterlibatan dan peran aktif semua warga dalam kebijakan/program desa, mulai dari perumusan, umplementasi sampai evaluasi. Wujud dari gagasan itu adalah dilaksanakannya musrenbang desa, sebagai sebuah proses awal (primer) yang seharusnya mampu mendorong terbukanya upaya interaksi masing-masing stakeholders untuk bersinergi, saling memperkuat, mengawasi (*check and balance*) dan menegosiasikan kepentingan mereka.

Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan/program pembangunan justru terletak pada kelembagaan musrenbang desa, sebagai sebuah gagasan pendalaman demokrasi di desa. Pemetaan terhadap munsrenbang telah mendapati bahwasanya forum Musrenbang selama ini terbukti mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level bawah proses musrenbang telah pula mengalami distorsi dalam pelaksanaannya.

Penetapan model pengembangan kelembagaan berbasis *multistkaeholders governance body* dihasilkan dari beberapa temuan lapangan, yaitu : 1) Akar masalah kegagalan dalam perumusan kebijakan dikarenakan kelemahan kelembagaan yang ada,yakni musrenbang desa sebagai sebuah kelembagaan yang tidak mengakar, formalistik dan otokratik. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah itu, maka yang perlu disentuh adalah desain kelembagaan musrenbang desa. 2) Aspek *governance body* yang hidup, berkembang dan telah menjadi kebutuhan masyarakat. Harapan masyarakat akan kelembagaan, menjadi titik penting aktivitas dan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi aktif dalam penyusunan program, karena proses interaksi secara egaliter akan lebih terjalin dan terlihat jika hal tersebut menjadi keinginan masyarakat.

1. **LATIHAN**
2. Gambarkan logika keterhubungan antara *deepening democracy* dan musrenbang desa.
3. Gambarkan kelemahan logika keterhubungan di atas.
4. Petakan kelemahan-kelemahan musrenbang desa dan apa yang menjadi akar masalahnya.
5. Deskripsikan dan aplikasikan model *multistakeholders governance body* dalam penyusunan kebijakan/program pembangunan desa.
6. Apa yang menjadi dimensi/sistem utama bagi daya dongkrak keberhasilan model *multistakeholders governance body.*
7. **PUSTAKA RUJUKAN**

Denhardt, Janet dan Denhardt, Robert. 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.

Muluk, M.R. Khairul. 2007. ***Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem***. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA Universitas Brawijaya.

Neo, Boon Siong & Chen, Geraldine. 2009**. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore***. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Nugroho, Riant .2012. ***Public Policy****.* Jakarta: Elex Media Komputindo

Tresiana dan Duadji.2015. ***Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Fundamental: Kegagalan Pemerintah Lokal dalam Pembangunan Era Otonomi Daerah (Kebijakan Deliberatif: Menggagas Multistakeholders Governance Body dalam Musrenbang Desa untuk Mewujudkan Kebijakan/Program.*** Tidak Dipublikasikan

Mariana, Paskarina dan Nurasa. 2010. ***Revitalisasi Administrasi Negara****.* Yogyakarta: Graha Ilmu.

UNDP.2002. ***Governance For Sustainable Human Development***. A UNDP *Policy Document*

1. **GLOSSARI**

***Public Goods*** : Barang publik yang bisa dinikmati oleh seluruh warganegara

***Trust*** : Kepercayaan yang menjadi dasar dalam tata kelola pemerintahan.

***Working Democracy*** : Demokrasi yang bergerak, menghasilkan output berupa kesejahteraan masyarakat.