

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Demokrasi secara ideal dianggap mampu menyediakan wadah bagi segenap rakyat untuk terlibat dalam menyuarakan aspirasi di tengah keragaman unsur penyusun sebuah negara. Demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Abraham Lincoln 1863). Dalam terminologi tersebut, rakyat ditempatkan sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) utama dalam sistem politik dan pemerintahan. Dalam sistem demokrasi setiap orang bebas dan berhak mengutarakan pendapat serta terlibat dalam pengambilan keputusan politik dan pemerintahan. Setiap orang mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Demokrasi dibangun agar dapat diverifikasi kekuasaan sehingga kesetaraan hak politik rakyat dan hak rakyat untuk bersuara dan berpendapat dapat diperluas.

Demokrasi deliberatif didefinisikan sebagai pandangan yang menempatkan deliberasi publik (musyawarah) oleh warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintah sendiri. Demokrasi bersifat deliberatif jika proses pencapaian legitimasi keputusan politik yang dihasilkan oleh warga negaranya melalui pengujian konsultasi publik atau diskursus publik.

Pertimbangan-pertimbangan multiperspektif dari publik atau sederhananya musyawarah, minimal melibatkan pihak-pihak yang nantinya menanggung atau terkena imbas dari keputusan politik tersebut. Demokrasi deliberatif berusaha merubah kebijakan pemerintah melalui diskusi yang argumentatif, penilaian bersama di antara warga masyarakat. Diskursus adalah bentuk komunikasi yang reflektif yang mentematisasi sebuah problem tertentu. Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan beberapa kriteria. Demokrasi deliberatif lebih menekankan proses pengambilan keputusan dan bukan hasilnya. Artinya apakah keputusan publik yang diambil oleh pemerintah melalui uji publik, debat publik, deliberasi atau hanya diputuskan oleh beberapa segelintir orang (pemerintah) dalam sistem politik tanpa melalui deliberasi (demokratis) sebelumnya (Hadirman,2009).

Habermas (1996) sebagaimana dikutip Hadirman (2009) memandang demokrasi berdasarkan proseduralis yang mengedepankan diskursus melalui institusionalisasi prosedur korespondensi dan kondisi komunikasi. Deliberasi dalam konsep Habermas adalah prosedur dimana sebuah keputusan dapat dihasilkan. Artinya sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, di mana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terkait langsung dengan isu tersebut, dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain. Arena di mana diskursus tersebut dapat berlangsung disebut sebagai *public sphere* (ruang publik) yaitu suatu kehidupan sosial di mana opini

publik dapat terbentuk (Habermas 1971). Dalam hal ini, ruang publik merupakan ruang demokratis atau wahana diskursus masyarakat, di 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 problematika politik.

Partisipasi merupakan kata kunci untuk menjamin berlakunya demokrasi dalam sebuah masyarakat atau bangsa. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Partisipasi masyarakat akan mendorong terwujudnya pemerintahan yang responsif dan bertanggungjawab, meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, dan membantu konsolidasi demokrasi (Speer, 2012). Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam membentuk aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan atau undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memberi perintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah.

Demokratisasi Desa mewakili semangat UU No.6 Tahun 2014 tentang desa (UU Desa) yang mengaku desa sebagai subyek dalam payung asas rekognisi dan subsidiaritas. Pilihan frase tersebut juga dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa desa bukanlah ruang geografi kosong yang berjarak dari sosio budaya manusia yang tinggal di dalamnya. Sebaliknya, desa merupakan kesatuan teritorial atau wilayah

yang melekat dan terikat pada kehidupan manusia di atasnya beserta tradisi dan adat-istiadat yang menggerakkan kehidupan itu.

Desa sebagai pemerintahan yang terkecil menuntut adanya pembaharuan guna mendukung pembangunan desa yang lebih meningkat dan tingkat kehidupan masyarakat desa yang jauh dari kemiskinan. Berbagai permasalahan yang ada di desa dan sangat kompleks, menjadi batu sandungan bagi desa untuk berkembang. Proses penyerahan kewenangan memang sudah sepatutnya menjadi titik awal kebangkitan desa. Pelimpahan kewenangan tersebut dapat menjadi instrumen dan solusi yang tepat untuk mewujudkan akselerasi pembangunan di desa. Meskipun harus juga diimbangi dengan pendukung lainnya, seperti kemampuan dan mentalitas aparat pemerintah desa maupun sikap responsif masyarakat desa untuk secara konstruktif dan bertahap berupaya meningkatkan kesejahteraannya.

UU Desa menempatkan desa sebagai subyek pembangunan. Pemerintah supradesa (Sentralisasi pengaturan tentang desa berada di tangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan adanya penyeragaman pemerintah desa) menjadi pihak yang memfasilitasi tumbuh kembangnya kemandirian dan kesejahteraan desa melalui skema kebijakan yang mengutamakan rekognisi dan subsidiaritas. Asas utama pengaturan desa (rekognisi-subsidiaritas) adalah lahirnya paradigma baru pembangunan desa, dimana desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum, kini menjadi subyek pembangunan yang mengatur dan menggerakkan pembangunannya secara mandiri berdasarkan hak dan kewenangan

yang dimiliki. Selain itu desa menjadi ruang publik politik bagi warga desa untuk menyelenggarakan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan secara mandiri.

Perencanaan pembangunan merupakan sebuah kontestasi dari para pemangku kepentingan. Dalam perencanaan ini ditentukan tujuan dan prioritas serta program-program pembangunan, dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Mekanisme atau kelembagaan dalam perencanaan pembangunan sangat menentukan bagaimana para pemangku kepentingan menentukan arah pembangunan, termasuk penggunaan sumber daya yang ada.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (musrebangdes) merupakan sebuah mekanisme perencanaan yang mempertemukan *stakeholder* untuk merumuskan agenda pembangunan di tingkat desa. Musyawarah Desa diselenggarakan dengan maksud untuk memfasilitasi keterlibatan berbagai pihak melalui proses dialog, berdiskusi, dan memformulasikan berbagai persoalan yang dihadapi terkait kebutuhan, masa depan dan rencana pembangunan desa. Landasan hukum dalam pelaksanaan Musrebang Desa mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang diatur dalam undang-undang SPPN (UU No. 25 Tahun 2004). Selain SPPN dikeluarkannya Permendagri No. 66 Tahun 2007 tentang perencanaan desa. Dengan kata lain, upaya partisipasi atau pelibatan masyarakat

dalam perumusan rencana pembangunan sudah dilakukan sebelum adanya undang-undang desa.

Desa adalah salah satu bentuk daerah khas di Indonesia. Desa memiliki latar belakang historis dan filosofis yang jelas dan kuat. Desa hadir sebelum tata pemerintahan tumbuh dan berkembang seperti sekarang. Prasasti Himad-Walandit (1350) sebagaimana dikutip Fauzi (2013) menyebutkan, bahwa desa telah ada sejak zaman kerajaan berkuasa di Nusantara. Pemerintah Hindia Belanda pun mengakui legalitas desa dalam Lembaran Negara Tahun 1906 Nomor 83 dan Lembaran Negara Tahun 1938 Nomor 490. Desa memiliki hak otonomi asli berdasarkan hukum adat, dapat menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah tangga, serta memiliki kekayaan dan asset. Oleh karena itu, eksistensi desa perlu ditegaskan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa.

Undang-Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dalam konteks modern Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur yang artinya berkenaan dengan kewenangan otonom untuk menciptakan regulasi dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang artinya memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Deregulasi dan penataan desa-pasca beberapa kali perubahan terhadap konstitusi Negara serta peraturan perundangan menimbulkan prespektif baru tentang pengaturan desa di Indonesia. Pengaturan desa yang ketat dan penyeragamannya di

seluruh Indonesia menjadi salah satu sumber hilangnya potensi kemandirian desa, khususnya di luar Jawa. Akibatnya, terjadi penambahan desa yang cukup pesat. Tahun 2001 jumlah desa di Indonesia 61.562 desa. Tahun 2012 menjadi 72.944 desa dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 2,4 persen per tahun (Fauzi, 2013). Di Pulau Jawa yang luasnya 127.569 km persegi (6 persen dari total luas Indonesia) memiliki 22.453 desa, sementara Pulau Kalimantan dengan luas 574.194 kilometer persegi (25 persen dari total luas Indonesia) hanya memiliki 6.295 desa. Pertumbuhan jumlah desa yang berlebihan dapat mempengaruhi percepatan pelayanan masyarakat di tingkat desa. Permasalahan lain tidak kalah berat membebani desa adalah tekanan kemiskinan. Data per September 2012 mencatat ada 63,25 persen penduduk miskin di Indonesia tinggal di pedesaan. Kondisi ini semakin menambah beban desa yang sudah demikian berat sehingga cenderung semakin sulit untuk mandiri. Menurut Fauzi (2013) bahwa solusi terhadap kompleksnya permasalahan desa dimaksud mencakup tiga aspek permasalahan, yaitu aspek kewilayahan, kemasyarakatan, dan pemerintahan. Masalah kewilayahan yang perlu diatasi misalnya hasrat pemekaran desa yang terus berkembang, batas desa yang tidak terselesaikan dan berujung konflik antar wilayah, serta ketimpangan sumber daya antar desa. Permasalahan pada aspek kemasyarakatan juga menjadi beban berat bagi desa, seperti kemiskinan yang cenderung turun secara kuantitas, tetapi meningkat intensitasnya karena tingginya tingkat pengangguran friksional ataupun struktural di pedesaan. Hal ini sejalan dengan pandangan Sobary (2011) yang menyebutkan masih adanya satu fenomena yang tetap abadi dan melekat erat dalam hidup warga desa, yaitu kemiskinan, yang

berpengaruh sangat luas dalam kehidupan mereka. Kemiskinan membuat warga desa sulit memperoleh akses pendidikan dan kesehatan, dan karena itu meskipun mudah bagi mereka mengikuti perkembangan dunia dari desa, mereka tetap termarginalisasi oleh sistem yang tidak memberi mereka kesempatan. Kemiskinan menampakkan dirinya dalam berbagai wajah: orang yang miskin adalah orang yang tidak mempunyai, tidak saja tidak punya harta milik, tetapi juga tidak punya pendidikan yang cukup, tidak punya kesehatan yang baik, tidak punya pengaruh atau kekuasaan di desa. Kemiskinan adalah suatu sindrome, suatu jalinan fenomena yang saling mengkait dan mungkin karena itulah masalah kemiskinan, khususnya di daerah pedesaan tidak kunjung bisa diberantas. Perbaikan hidup rakyat di pedesaan, seperti halnya perbaikan hidup rakyat pada umumnya mula-mula diharapkan dari pembangunan ekonomi Negara secara keseluruhan. Perbaikan ekonomi suatu Negara diduga akan menetes ke bawah dan menyentuh semua warganya, akan tetapi pengalaman banyak Negara berkembang termasuk Indonesia menunjukkan bahwa perbaikan ekonomi tidak dengan sendirinya menetes ke bawah, tidak juga pada sebagian besar penduduk pedesaan. Kendala lain yang selama ini dihadapi oleh masyarakat pedesaan dalam melaksanakan pembangunan antara lain; keterbatasan kemampuan untuk mengolah dan memanfaatkan potensi sumber daya alam yang tersedia, keterisolasian dan keterbatasan sarana dan prasarana fisik, lemahnya kemampuan kelembagaan terhadap peluang-peluang bisnis yang ada, jasa dan perdagangan serta terbatasnya akses masyarakat kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi yang antara lain meliputi: akses permodalan, akses teknologi produksi, akses manajemen usaha, pengetahuan

dan keterampilan SDM yang ada, akses informasi pasar dan keberlanjutan usaha-usaha produksi. Untuk mengatasi berbagai kendala dan kompleksitas dalam masyarakat pedesaan dibutuhkan upaya dan strategi terintegrasi melalui pembangunan pedesaan.

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan pembangunan yang tidak terlepas dari pembangunan desa yang dimana pembangunan infrastruktur jalan merupakan hal yang penting karena mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Suatu daerah jika memiliki infrastruktur jalan yang baik maka perekonomiannya dapat mengalami peningkatan, sebaliknya suatu daerah yang kebutuhan infrastruktur jalannya kurang baik/tidak terpenuhi maka perekonomian daerahnya dapat mengalami penurunan. Peningkatan ekonomi suatu daerah akan menciptakan kesejahteraan masyarakat sehingga pembangunan infrastruktur jalan sangat penting.

Desa Nduaria adalah salah satu desa di Kecamatan Kelimutu, Kabupaten Ende. Wilayah Desa Nduaria sangat luas dengan jumlah penduduknya 1.419 jiwa (data penduduk 2019), dan terdiri dari tiga dusun yaitu dusun Koja Kangga, dusun Detu Nabe, dusun Wolo Oka. Saat ini juga Pembangunan infrastruktur jalan di desa Nduaria masih terkendala oleh terbatasnya akses masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pembangunan yang akan dilakukan di desa, hal ini disebabkan oleh minimnya koordinasi atau hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang ada di desa terkait masalah pembangunan yang akan dilakukan.

Demokrasi deliberatif dalam pembangunan desa secara umum dapat dipraktikkan atau diterapkan di desa melalui pembuatan Rancangan Kerja Pembangunan Desa (RKPDDes) dimana Pemerintah Desa melaksanakan beberapa tahap kegiatan musyawarah untuk menjangring usulan dan masukan tentang kegiatan pembangunan di desa. Kegiatan musyawarah dimulai dengan musyawarah ditingkat dusun, yang dimana dilakukan tiap-tiap dusun untuk mengusulkan serta memutuskan skala prioritas pembangunan desa yang akan diusulkan dan kemudian dilanjutkan dengan musyawarah desa di tingkat desa. Maksud dan tujuan pelaksanaan musrembangdes adalah membahas dan menyepakati RKPDDes yang memuat prioritas kebutuhan masyarakat berdasarkan hasil musyawarah ditingkat dusun, prioritas kegiatan desa yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDDes) termasuk dari dana desa, alokasi dana desa, bantuan bagi hasil pajak dan retribusi, bantuan keuangan provinsi, bantuan keuangan kabupaten, dan sumber lain yang sah. Prioritas kegiatan desa tersebut disesuaikan dengan empat bidang yaitu bidang penyelenggaraan pemerintah, bidang pelaksanaan pembangunan, bidang pembinaan masyarakat dan bidang pemberdayaan masyarakat. Kemudian membahas dan menetapkan rancangan daftar usulan RKPDDes.

Berdasarkan pra penelitian yang peneliti lakukan, mekanisme perencanaan pembangunan di Desa Nduaria tidak dilakukan dari tingkat RT, dusun sampai kepada musrembangdes, hal ini dapat dilihat pada saat pelaksanaan musrembang di desa Nduaria tidak melibatkan semua komponen masyarakat, lembaga kemasyarakatan, swasta dan pemerintah desa/lembaga pemerintahan lainnya yang ada di desa. Dengan kurang dilibatkannya masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan desa maka dapat menyebabkan pembangunan di Desa Nduaria menjadi kurang maksimal. Masyarakat hanya dilibatkan untuk bekerja ketika ada program pembangunan di desa, sedangkan untuk proses perencanaan pembangunan desa itu sendiri masyarakat kurang di libatkan, sehingga segala bentuk aspirasi dari masyarakat yang dalam kaitannya dengan proses perencanaan pembangunan di desa Nduaria kurang diakomodir.

Berpijak pada semua perihal di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Demokrasi Deliberatif dalam Pembangunan Desa (Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Nduaria, Kecamatan Kelimutu, Kabupaten Ende).

1.2 Perumusan Masalah

Proses demokrasi deliberatif di Desa Nduaria sudah berjalan dinamis. Namun demikian demokrasi belum mampu menghasilkan iklim yang kondusif bagi masyarakat hal ini karena luasnya desa, besarnya jumlah penduduk yang mengakibatkan tidak dapat diakomodasinya semua aspirasi warga, karena terlalu bervariasinya masalah dan cara penyelesaian masalah yang diajukan warga. Berdasarkan permasalahan di atas maka yang menjadi pertanyaan penelitian adalah:

1. Bagaimana keberlangsungan demokrasi deliberatif masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Nduaria?
2. Apa yang harus dilakukan agar demokrasi deliberatif di Desa Nduaria bisa berhasil?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui keberlangsungan demokrasi deliberatif masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Nduaria.
2. Untuk mengetahui apa yang harus dilakukan agar demokrasi deliberatif di Desa Nduaria bisa berhasil.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan sumbangan terhadap dua hal penting yakni bersifat teoretik dan bersifat praktis.

Pertama, pada tataran teoretik, penelitian ini adalah semacam latihan epistemik bagi penulis dalam menggunakan konsepsi Habermas untuk menilai prospek demokrasi lokal dalam pembangunan di desa. Selain itu, masih dalam aras yang sama, penelitian ini pun memberikan sumbangan teoretik bagi semua orang yang hendak memahami relasi demokrasi deliberatif dengan pembangunan di desa.

Kedua, pada tataran praktis, penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi terhadap khasanah penelitian di bidang akademis secara khusus dapat menjadi referensi tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik mengenai tema yang serupa. Dan, pada akhirnya penelitian ini dilakukan sebagai prasyarat penting menyelesaikan perkuliahan pada program studi Administrasi Publik di FISIP Unwira.