

# PERENCANAAN DESA KOLABORATIF

KEKUASAAN, DELIBERASI DAN KALEIDOSKOP

Dr. MUHAMMAD TAUFIQ

 USUpress

2023





# SAMBUTAN

**H. SYAH AFANDIN, SH**  
**Plt. Bupati Langkat**

Membangun Indonesia dari pinggiran desa merupakan bagian dari Nawa Cita yang digagas oleh Pemerintahan Era Presiden Jokowi saat ini. Pembangunan desa menjadi fokus integral dalam pembangunan wilayah, khususnya dalam konteks daerah kabupaten. Untuk itu, perencanaan desa menjadi hal utama dalam proses pembangunan desa yang perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya, di mana buku ini berupaya menjelaskan bagaimana deliberasi yang direfleksikan melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa itu bekerja.

Saya menyambut baik atas selesainya buku berjudul "Perencanaan Desa Kolaboratif: Kekuasaan, Deliberasi dan Kaleidoskop" yang merupakan hasil penelitian Dr. Muhammad Taufiq, SSTP, MAP, salah satu ASN Kabupaten Langkat Provinsi, Sumatera Utara. Semoga hasil kajian ilmiah yang bersangkutan dapat membantu praktisi maupun akademisi dalam memformulasikan kebijakan yang lebih baik untuk menangani hal-hal potensial yang dapat mengurangi efektifitas perencanaan desa.

Di samping menyuguhkan karya ilmiahnya tentang perencanaan desa, yang bersangkutan juga berbagi pengalaman sebagai mahasiswa tugas belajar dari Pemerintah Kabupaten Langkat dalam mengikuti Prodi Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota di Institut Teknologi Bandung, beserta hasil riset beliau yang ditulis selama mengenyam pendidikan yang bertajuk "Kaleidoskop". Semoga pengalaman tersebut dapat menginspirasi pembaca untuk terus meningkatkan kompetensi, berinovasi dan berkarya dalam membangun negeri.

Langkat Bumi Bertuah, Tanah Melayu yang mendukung keberagaman. Sebagaimana buku ini didedikasikan dalam rangka Hari Jadi Kabupaten Langkat ke 273 di Tahun 2023 ini, harapan Saya agar pembangunan Kabupaten Langkat yang didorong oleh kemajuan desa-desa di Kabupaten Langkat dapat berjalan dengan lebih baik dalam mewujudkan Langkat Yang Maju, Sejahtera, dan Religius melalui Pengembangan Pariwisata dan Infrastruktur yang Berkelanjutan.

Stabat, Januari 2023  
Plt. Bupati Langkat



H. Syah Afandin, SH



# PENGANTAR

**AMRIL, S.Sos, M.AP**

**Sekretaris Daerah Kabupaten Langkat**

Perencanaan desa merupakan cakupan terkecil dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Dalam konteks daerah kabupaten, perencanaan desa menjadi kunci efektifitas pencapaian visi dan misi daerah. Setiap kegiatan maupun proyek pembangunan yang tertuang di dalamnya diupayakan agar mampu meningkatkan kesejahteraan di masyarakat dan menurunkan angka kemiskinan.

Buku ini menjabarkan dengan komprehensif mekanisme perencanaan desa melalui penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan desa yang bersifat deliberatif. Di sini, mekanisme tersebut dikupas dengan memperhatikan kekuasaan, aktor, dan transfer pengetahuan yang bekerja dan melatarbelakangi munculnya pembuatan keputusan. Pembaca mendapatkan wawasan diskusi menarik tentang kekuasaan yang bekerja dalam perencanaan desa, baik yang muncul dari ruang formal maupun informal. Hal yang cukup menarik sebenarnya bagaimana ternyata masyarakat yang mungkin dapat dikatakan powerless, di mana orang-orang yang tidak mendapatkan akses ke dalam musrenbang ternyata mampu memanfaatkan ruang-ruang informal untuk mengarahkan proyek pembangunan guna kepentingan mereka.

Saya menyambut gembira terbitnya buku yang menyajikan materi tersebut, yang oleh penulisnya, Dr. Muhammad Taufiq, SSTP, MAP diberi judul "Perencanaan Desa Kolaboratif: Kekuasaan, Deliberasi dan Kaleidoskop." Buku ini didedikasikan dalam rangka Hari Jadi Kabupaten Langkat ke 273 di Tahun 2023 ini. Tulisan ini merupakan kaleidoskop penelitian yang telah beliau lakukan selama mengenyam pendidikan pada Prodi Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota Institut Teknologi Bandung dari Tahun 2017 hingga Tahun 2021.

Saat itu, beliau sebagai mahasiswa tugas belajar dari Kabupaten Langkat.

Tulisan ini menggerakkan teori perencanaan prosedural yang bekerja pada konteks barat (global north) yang dominan bernuansa formal menuju perencanaan yang identik dengan informalitas di negara berkembang (global south), di mana Indonesia menjadi kasusnya. Peninjauan kebaruan terhadap kajian ini cukup komprehensif. Nama-nama besar di dunia perencanaan tingkat internasional seperti Patsy Healy (Inggris), John Forester (USA), dan Charles Hoch (USA) ikut mewarnai ulasan terhadap kajian yang dilakukan penulis. Dengan adanya tulisan-tulisan beliau yang dimuat dalam jurnal internasional, hal ini berkontribusi secara positif dalam memperkenalkan Kabupaten Langkat di tingkat internasional melalui diskusi-diskusi perencanaan global.

Sebagaimana tulisan ini telah berkontribusi terhadap khazanah pengembangan ilmu perencanaan prosedural secara internasional, di mana kajian ini telah mengisi celah gap dalam diskursus perencanaan komunikatif, Saya berharap tulisan ini juga dapat bermanfaat secara praktis. Kontribusi ini dapat menjadi referensi bagi pemangku kepentingan maupun pembuat kebijakan dalam hal perencanaan pembangunan desa secara khusus di Kabupaten Langkat, dan secara umum bagi wilayah lainnya di Indonesia.

Stabat, Januari 2023  
Sekretaris Daerah  
Kabupaten Langkat



Amril, S.Sos, M.AP



## **BUNGA RAMPAI PERENCANAAN DESA KOLABORATIF**

**Dr. MUHAMMAD TAUFIQ**  
**Penulis**

Diskursus tentang kekuasaan dalam perencanaan desa di era globalisasi menyajikan hal kontras antara *western context (global north)* dan *global south context*. Buku ini berupaya menjabarkannya, sebagai panduan bagi praktisi maupun akademisi dalam memahami kekuasaan yang bekerja dalam deliberasi perencanaan desa.

Perencanaan desa sebagai tingkat mikro dari perencanaan nasional berupaya mendiskusikan usulan proyek pembangunan apa saja yang dibutuhkan dalam mewujudkan pembangunan desa yang terintegrasi dan berkelanjutan. Pada praktiknya, pengetahuan perencana dan masyarakat dikomunikasikan dalam suatu musyawarah pembangunan yang bergerak dari tingkat dusun hingga tingkat desa bagi anggaran yang bersumber dari keuangan desa, dan berlanjut ke tingkat kecamatan hingga kabupaten bagi anggaran yang bersumber dari APBD kabupaten, provinsi hingga anggaran nasional.

Praktik musyawarah perencanaan pembangunan ini dalam dunia perencanaan dikenal dengan deliberasi atau perencanaan deliberatif. Pendekatan ini didasarkan pada konsep tindakan komunikatif Habermas atau demokrasi deliberatif yang diadaptasi ke dalam dunia perencanaan menjadi perencanaan komunikatif. Perencanaan deliberatif merupakan bagian dari perencanaan komunikatif, didasarkan pada *rational communicative* yang bergerak pada ranah teori perencanaan prosedural. Konsep ini menggagas bahwa untuk mendapatkan dialog otentik maka kekuasaan yang bekerja di dalamnya agar diupayakan sedapat mungkin terdistribusi secara

merata pada seluruh peserta deliberasi, yang dikenal dengan kekuasaan simetris. Namun, pada praktiknya kekuasaan asimetris yang mendestruktif tercapainya deliberasi ideal cenderung terjadi pada masyarakat desa di selatan global yang identik dengan informalitas, seperti Indonesia.

Kajian ini menganalisis bagaimana teori dialog otentik DIAD (*diversity, interdependence, authentic dialogue*) Innes dan Booher (2002, 2003) bekerja pada konteks masyarakat tersebut dengan memadukannya terhadap teori kubus kekuasaan (*power cube*) Gaventa (2006). Kajian ini mengambil studi kasus di Desa Pematang Tengah, Kecamatan Pematang Jaya, Kabupaten Langkat, Sumatera Utara, Indonesia. Hasilnya pergeseran model ditemukan untuk menunjukkan bagaimana kekuasaan ternyata bekerja bahkan pada tingkat perencanaan terkecil, di level desa. Di samping itu, kajian ini juga menjelaskan bagaimana pada praktik tersebut transfer pengetahuan bekerja antara perencana dan klien (dalam hal ini masyarakat desa). Di sisi lain, kajian ini juga memaparkan bagaimana secara prosedural praktik perencanaan desa dijalankan dan proyek-proyek pembangunan apa saja yang menjadi prioritas di masyarakat desa.

Sebagaimana kajian ini juga merupakan kaleidoskop, di sini penulis berbagi artikel menarik yang telah terpublikasi selama mengenyam pendidikan di Prodi Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK), Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK) Institut Teknologi Bandung (ITB) dari Tahun 2017-2021. Adapun materi artikel tersebut diantaranya: 1) Pemindahan ibu kota dan potensi konektivitas pemerataan ekonomi, 2) Entitas kawasan perkotaan dalam mempengaruhi pembangunan wilayah: Studi kasus mebidangro, 3) Menemukan kembali pembaruan perkotaan berbasis pengembangan masyarakat: Studi penanganan permukiman kumuh di perkotaan Indonesia, 4) CSR, suatu refleksi perencanaan transaktif: Perspektif filsafat ilmu pengetahuan, dan 5) Kajian CSR melalui sudut pandang perencanaan transaktif: Studi kasus perencanaan CSR di Indonesia.

Pada bahasan kaleidoskop, penulis menceritakan pengalaman mengenyam pendidikan sebagai mahasiswa doktor di ITB yang diharapkan dapat memberi manfaat bagi mahasiswa yang sedang menjalankan studinya, bukan hanya pada program doktoral, tetapi juga semoga bermanfaat bagi mahasiswa jenjang magister maupun sarjana. Kesukaran dalam mengikuti program doktoral menghantui mahasiswa yang menjalaninya. *Novelty* menjadi tanggungjawab yang cukup sulit diraih. Hal ini karena pencapaian tingkat kepakaran mahasiswa terhadap suatu tema disertasi yang diangkat harus cukup mumpuni hingga mencapai suatu bentuk kebaharuan yang dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dipertahankan. Belum lagi syarat kelulusan yang menginginkan artikel pada jurnal internasional bereputasi menjadi momok bagi *PhD student*. Untuk itu, umumnya tamat dengan masa perkuliahan *under 4 years* menjadi hal yang cukup sulit direalisasikan. Di sisi lain, menjalankan studi dalam bentuk pengajaran di awal perkuliahan cukup menyita perhatian karena segala bentuk materi perkuliahan merupakan kajian yang lebih *advance* yang membutuhkan banyak analisis. Bagi mahasiswa yang tidak menikmati dan kurang memahami triknya maka hal ini akan menjadi momok yang berujung pada lamanya mahasiswa doktoral menyelesaikan studinya, bahkan ada yang sampai *drop out* maupun mengundurkan diri. Untuk itu, pada bagian kaleidoskop, penulis berbagi pengalaman bagaimana dapat *survive* dalam menjalankan studi doktor, yang mana dalam hal ini penulis menjalaninya di Prodi Doktor PWK, SAPPK - ITB yang terkenal keras, sukar, disamping juga bergengsi, dengan tuntutan level publikasi yang tinggi (Q1/Q2) dan cukup sulit untuk dapat lulus dengan masa perkuliahan *under 4 years*.

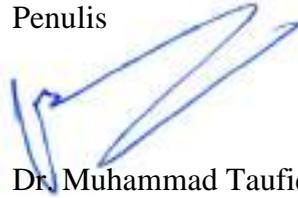
Akhir kata, penulis mendedikasikan terbitnya buku ini dalam rangka Hari Jadi Kabupaten Langkat ke 273 di Tahun 2023 ini dengan tema "Langkat Berbudaya, Pariwisata Bangkit, UMKM Maju." Semoga Kabupaten Langkat menjadi semakin maju, berbudaya, dan sejahtera, serta dapat menjadi kabupaten percontohan di Provinsi Sumatera Utara. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dan mendukung dalam

penyusunan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi praktisi dan akademisi perencanaan wilayah dan kota secara luas.

*In harmonia progressio...*

Stabat, Januari 2023

Penulis



Dr. Muhammad Taufiq

*Untuk mama, papa (1959-2020)*

*istri dan keluargaku*

*- Nayla, Afroz -*

*“Planner: agen yang menggeser ketidakpastian ke orang lain. Kita tidak dapat menghilangkan ketidakpastian, tetapi mengalihkan beban untuk berbagi resiko secara lebih adil untuk memastikan tempat yang lebih berkelanjutan.”*

*(Charles Hoch)*

# DAFTAR ISI

SAMBUTAN .....	iii	
PENGANTAR.....	v	
BUNGA RAMPAI PERENCANAAN DESA KOLABORATIF ..	vii	
DAFTAR ISI .....	xii	
DAFTAR GAMBAR .....	xvii	
DAFTAR TABEL .....	xx	
Bab I	Dinamika Kekuasaan dalam Perencanaan Desa	
	Kolaboratif: Studi Kasus Pematang Tengah, Indonesia ..	1
I.1	Pendahuluan.....	3
I.2	Perspektif Teoretis .....	5
I.3	Usulan Model.....	7
I.4	Metode .....	8
I.5	Studi Kasus: Desa Pematang Tengah .....	9
I.6	Tingkatan perencanaan desa .....	11
I.7	Mekanisme Kekuasaan .....	14
I.8	Mencari Tahu dalam Keterbukaan.....	15
I.9	Menggiring Keinginan Publik .....	20
I.10	Memaksakan Arah .....	24
I.11	Kesimpulan .....	27
I.12	Ucapan Terima Kasih .....	28
I.13	Daftar Pustaka.....	29
Bab II	Refleksi Perencanaan Transaktif: Transfer Pengetahuan	
	Perencanaan pada Deliberasi Komunitas Lokal .....	37
II.1	Pendahuluan.....	39
II.2	Deliberasi dalam Pendekatan Perencanaan	
	Transaktif.....	41
II.3	Penciptaan Pengetahuan Organisasi .....	44
II.4	Studi Kasus dan Metodologi.....	45
II.5	Hasil dan Diskusi .....	47
	II.5.1 Keterlibatan Publik.....	55
	II.5.2 Peningkatan Pengetahuan.....	55
	II.5.3 Dominasi Konsep .....	56
	II.5.4 Peningkatan Kebijakan.....	57
	II.5.5 Usulan Model .....	58
II.6	Kesimpulan .....	62
II.7	Daftar Pustaka.....	64

Bab III	Perencanaan Desa dalam Pembangunan Lokal: Konteks Indonesia.....	68
	III.1 Pendahuluan.....	70
	III.2 Metode .....	73
	III.3 Tinjauan literatur .....	74
	III.3.1 Deliberasi dalam Perencanaan .....	75
	III.3.2 Pemerintahan Partisipatif .....	76
	III.3.3 Penganggaran Partisipatif.....	78
	III.4 Perencanaan Pembangunan Desa Partisipatif dalam Konteks Indonesia .....	80
	III.4.1 Perencanaan Pembangunan Desa.....	80
	III.4.2 Tata Kelola Pedesaan .....	80
	III.4.3 Perencanaan Desa.....	82
	III.5 Diskusi: Praktik Deliberasi dalam Konteks Indonesia.....	85
	III.5.1 Transfer Pengetahuan.....	87
	III.5.2 Kontestasi Kekuasaan .....	89
	III.6 Kesimpulan.....	92
	III.7 Daftar Pustaka.....	93
Bab IV	Kekuasaan pada Deliberasi Perencanaan di Tingkat Komunitas: Pendekatan Kubus Kekuasaan .....	101
	IV.1 Pendahuluan.....	103
	IV.2 Deliberasi dan Kekuasaan dalam Literatur Perencanaan .....	106
	IV.3 Dilema Kekuasaan Asimetris .....	108
	IV.4 Model Kubus Kekuasaan.....	110
	IV.5 Metode .....	110
	IV.6 Budaya Perencanaan Pedesaan Indonesia dan Studi Kasus .....	112
	IV.7 Hasil dan Diskusi: Dari Latar Belakang ke Kontribusi, Posisi Aktor, Sumber Daya, dan Kemampuan.....	115
	IV.7.1 Regulator.....	117
	IV.7.2 Pendampingan.....	117
	IV.7.3 Pelaksana Perjanjian Kontrak .....	118
	IV.7.4 Pengusul Kegiatan.....	118
	IV.7.5 Pengawas Kegiatan .....	119
	IV.7.6 Administrator .....	119
	IV.7.7 Pelaksana Kegiatan .....	120
	IV.8 Alat untuk Menciptakan Pengaruh: Karakteristik Kekuasaan, Jenis, dan Hasil .....	120

	IV.8.1 Tingkat Kekuasaan.....	121
	IV.8.2 Bentuk Kekuasaan.....	121
	IV.8.3 Ruang Kekuasaan.....	124
	IV.9 Kesimpulan.....	126
	IV.10 Daftar Pustaka.....	128
Bab V	Menuju Deliberasi Ideal dengan Informalitas: Kajian Praktis Perencanaan Pedesaan di Indonesia.....	132
	V.1 Pendahuluan.....	134
	V.2 Teori Pendukung.....	135
	V.3 Metode.....	137
	V.4 Kebijakan Dana Desa di Indonesia dan Kasus Perencanaan Desa.....	139
	V.5 Studi Kasus: Musyawarah Pembangunan di Desa Pematang Tengah.....	140
	V.6 Hasil dan Diskusi: Deliberasi Terarah.....	142
	V.7 Deliberasi Terputus-putus.....	147
	V.8 Kesimpulan.....	151
	V.9 Ucapan Terima Kasih.....	152
	V.10 Daftar Pustaka.....	152
Bab VI	Proses Transaktif, Interaksi antar Aktor Agen Transfer dalam Pembangunan Lokal.....	159
	VI.1 Pendahuluan.....	161
	VI.2 Metode.....	163
	VI.3 Hasil.....	163
	VI.4 Diskusi: Determinasi Perencanaan Transaktif Terhadap Interaksi Antar Agen Transfer dalam Pembangunan Lokal.....	165
	VI.5 Dominasi Gagasan sebagai Interaksi Antar Aktor Dalam Praktik Deliberasi.....	168
	VI.6 Kesimpulan.....	171
	VI.7 Catatan Penulis.....	172
	VI.8 Daftar Pustaka.....	172
Bab VII	Pemindahan Ibu Kota dan Potensi Konektivitas Pemerataan Ekonomi.....	176
	VII.1 Pendahuluan.....	178
	VII.2 Kompleksitas Pemerataan Ekonomi.....	179
	VII.3 Disparitas Antar Wilayah Kepulauan.....	181
	VII.4 Metodologi Penelitian.....	183
	VII.5 Hasil dan Pembahasan: Kontekstual Wacana Pemindahan Ibu Kota.....	184
	VII.6 Potensi Konektivitas Pemerataan Ekonomi...	191

	VII.7	Kesimpulan.....	197
	VII.8	Catatan Penulis.....	198
	VII.9	Daftar Pustaka .....	198
Bab VIII		Entitas Kawasan Perkotaan dalam Mempengaruhi Pembangunan Wilayah: Studi Kasus Mebidangro .....	201
	VIII.1	Pendahuluan .....	203
	VIII.2	Metode.....	207
	VIII.3	Hasil dan Diskusi: Pengembangan wilayah melalui Kawasan Perkotaan .....	208
	VIII.4	Mebidangro: Kebijakan Pembangunan Wilayah melalui Penataan Kawasan Perkotaan.....	210
	VIII.5	Mengurangi Disparitas Pendapatan.....	213
	VIII.6	Sentralitas Produksi dan Jasa .....	214
	VIII.7	Urbanisasi dalam Konteks Mobilitas Tenaga Kerja dan Pengetahuan.....	215
	VIII.8	Kerja Sama Regional dan Internasional .....	216
	VIII.9	Kesimpulan.....	218
	VIII.10	Daftar Pustaka .....	219
Bab IX		Menemukan Kembali Pembaruan Perkotaan Berbasis Pengembangan Masyarakat: Studi Penanganan Permukiman Kumuh di Perkotaan Indonesia .....	224
	IX.1	Pendahuluan .....	226
	IX.2	Metode.....	227
	IX.3	Hasil: Urban Renewal, Penafsirannya dalam Konteks Indonesia .....	228
	IX.4	Permukiman Kumuh, Suatu Eksternalitas bagi Pertumbuhan di Perkotaan Indonesia .....	234
	IX.5	Diskusi: Urban Renewal, Suatu Pilihan atau Keharusan.....	236
	IX.6	Kesimpulan.....	239
	IX.7	Daftar Pustaka .....	240
Bab X		CSR, Suatu Refleksi Perencanaan Transaktif: Perspektif Filsafat Ilmu Pengetahuan .....	242
	X.1	Pendahuluan.....	244
	X.2	Metode .....	245
	X.3	Hasil: Filsafat Ilmu Pengetahuan dalam Memahami Ontologi Kompleksitas CSR .	246
	X.4	Ontologi Perencanaan sebagai Alat Pengambilan Keputusan .....	249
	X.5	Epistemologi Objek Kajian.....	250
	X.6	Aksiologi Objek Kajian .....	252

	X.7	Diskusi .....	253
	X.8	Kesimpulan .....	257
	X.9	Ucapan Terima Kasih.....	258
	X.10	Daftar Pustaka.....	258
Bab XI		Kajian CSR Melalui Sudut Pandang Perencanaan Transaktif: Studi Kasus Perencanaan CSR Di Indonesia 263	
	XI.1	Pendahuluan.....	265
	XI.2	CSR: Suatu Integrasi Kepentingan .....	266
	XI.3	Perencanaan: Alat Pengambilan Keputusan ....	268
	XI.4	Perencanaan Transaktif: Menjembatani Gap Pengetahuan Perencana dan Klien .....	269
	XI.5	Metode .....	271
	XI.6	Hasil dan Pembahasan: CSR dan Kompleksitasnya.....	271
	XI.7	Perencanaan CSR: Transaksi Pengetahuan.....	272
	XI.8	Studi Kasus: Perencanaan CSR di Indonesia...	274
	XI.9	Kesimpulan .....	277
	XI.10	Daftar Pustaka.....	277
Bab XII		Kaleidoskop: Perjalanan Mahasiswa Doktoral .....	281
	XII.1	Awal Perkuliahan.....	282
	XII.2	Pencarian Kebaruan .....	284
	XII.3	Menulis Artikel yang Baik.....	287
	XII.4	Gonta-ganti Materi Riset.....	288
	XII.5	Trik Menulis Riset Disertasi .....	292
	XII.6	Publikasi Jurnal Internasional .....	297
	XII.7	Upaya Konsisten Menjalani Program Doktoral	299
	XII.8	Tentang Penulis.....	302

**Bab I    Dinamika Kekuasaan dalam Perencanaan  
Desa Kolaboratif: Studi Kasus Pematang  
Tengah, Indonesia**



## Abstrak

Berangkat dari anggapan bahwa perencanaan pedesaan kolaboratif berfokus pada pembuatan kebijakan melalui dialog otentik, artikel ini membahas dinamika kekuasaan yang mempengaruhi proses dan produk perencanaan. Hal ini dilatarbelakangi anggapan bahwa pemahaman tentang pembuatan kebijakan kolaboratif tidak memadai jika hanya menyangkut deliberasi (musyawarah) formal tanpa mempertimbangkan dinamika kekuasaan lainnya. Model jaringan kekuasaan Booher dan Innes dalam pembuatan kebijakan kolaboratif, yakni keberagaman kepentingan, saling ketergantungan dan dialog otentik (DIAD - *Diversity, Interdependence, Authentic Dialogue*) dan model kubus kekuasaan (*power cube*) Gaventa digunakan untuk menganalisis mekanisme kekuasaan di arena formal maupun informal. Hal ini diterapkan pada proses perencanaan desa di Pematang Tengah, Indonesia, di mana masyarakat desa agraris, birokrat deliberatif, dan pemangku kepentingan lainnya terlibat dalam merumuskan proyek pembangunan perencanaan desa. Hasil analisis mengusulkan model baru yang mengungkap tiga mekanisme kekuasaan yang aktif dalam tiga fase berbeda dari proses perencanaan kolaboratif: (I) Mencari tahu dalam keterbukaan (*figuring out in openness*), (II) Menggiring keinginan publik (*herding of public desire*), dan (III) Memaksakan arah (*forcing of direction*). Temuan menunjukkan bahwa mekanisme kekuasaan (II) di arena informal memainkan peran penting dengan mengarahkan jalannya pembuatan kebijakan di arena formal (I). Mekanisme kekuasaan (III) aktif ketika aktor tidak tampak secara tidak sah mengubah produk perencanaan yang telah dihasilkan oleh musyawarah formal yang bertindak atas dasar kepentingan pribadi. Analisis mekanisme kekuasaan yang aktif dalam keseluruhan proses perencanaan dapat membantu perencana dalam menghadapi kekuasaan formal dan informal ketika menyusun strategi perencanaan yang tepat melalui proses deliberatif.

**Kata kunci** perencanaan desa kolaboratif  
deliberasi  
informalitas  
kekuasaan  
Indonesia



Bagian ini didasarkan pada Taufiq, M., Suhirman, S., Sofhani, T. F., & Kombaitan, B. (2022). *Power dynamics in collaborative rural planning: The case of Pematang Tengah, Indonesia. Environment and Planning C: Politics and Space*, 1515–1534.  
doi: 10.1177/23996544221092668

## **I.1 Pendahuluan**

Di era perencanaan komunikatif, masyarakat desa dimungkinkan untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan pedesaan untuk mencapai perencanaan yang mendukung kondisi lokal (Beza, 2016), melalui proses perencanaan kolaboratif yang melibatkan pemangku kepentingan. Namun, desain komunikatif kelembagaan dan politik pedesaan dipisahkan oleh kesenjangan yang lebar dalam perencanaan pedesaan (Gaventa, 2019; Sager, 2020; Yeh dkk., 2013). Di sini, perencanaan menghadapi dinamika kekuasaan yang mengancam keandalan konsensus yang merupakan hasil dari perencanaan deliberatif (Albrechts, 2003). Deliberasi, yang pada studi ini diinterpretasikan sebagai musyawarah dapat menyebabkan kontestasi kebijakan berbasis dialog yang dihasilkan melalui proses demokrasi yang sah (Johansen & Chandler, 2015). Jaringan kekuasaan yang seharusnya terdistribusi secara merata di antara para aktor yang terlibat terdistorsi oleh mekanisme kekuasaan yang bekerja di dalam dan di luar proses deliberatif (Booher dan Innes, 2002; Gaventa, 2006).

Penggunaan proses kolaboratif dalam perencanaan didasarkan pada teori perencanaan komunikatif (Forester, 1999; Healey, 1996; Innes dan Booher, 2000; Woltjer, 2000), yang berfokus pada bagaimana mencapai pembuatan kebijakan berdasarkan dialog otentik (Innes dan Booher, 2000), untuk mencegah hasil yang tidak sesuai. Proses perencanaan melibatkan dialog antara penduduk desa, perencana, dan pemangku kepentingan lainnya (Johansen dan Chandler, 2015). Teori perencanaan komunikatif diturunkan dari konsep rasionalitas komunikatif atau demokrasi deliberatif yang dicetuskan oleh Habermas (Mäntysalo dan Jarenko, 2014). Meskipun konseptualisasi kekuasaan Habermas bersifat utopis (Flyvbjerg, 1998a), pendekatannya masih dapat digunakan untuk memandu proses keterlibatan masyarakat (Healey, 1996).

Teori DIAD merupakan kerangka komprehensif yang menjelaskan bagaimana kekuasaan bekerja dalam proses kolaboratif, untuk mendapatkan “sistem kebijakan yang lebih adaptif dan cerdas, serta demokrasi yang lebih deliberatif di antara komunitas yang lebih luas” (Booher dan Innes, 2002; Innes dan Booher, 2003: 55). Jaringan kekuasaan dianggap sebagai aliran kekuasaan yang terbagi

pada semua peserta atau bentuk kekuasaan alternatif yang muncul dari pembangunan konsensus (Innes dan Booher, 2018; McKee, 2015). Hal ini merupakan kemampuan bersama dari para aktor yang terlibat dalam mengubah lingkungan mereka dengan cara yang saling menguntungkan (Rosen dan Painter, 2019). Keanekaragaman dan saling ketergantungan kepentingan menciptakan dialog otentik. Pendekatan ini mendorong kolaborasi antar pemangku kepentingan, kemitraan, kewarganegaraan partisipatif, dan pembangunan konsensus (Bafarasat dan Baker, 2016; Deng dkk., 2015; Natarajan dkk., 2019; Vandenbussche, 2018).

Meskipun literatur perencanaan mengemukakan prosedur yang ideal terhadap proses kolaboratif, masih terdapat pemahaman yang terbatas tentang dinamika kekuasaan yang sesungguhnya terlibat. Tidaklah mungkin memahami bagaimana kekuasaan bekerja dalam musyawarah formal tanpa menjelaskan mekanisme kekuasaan yang mempengaruhinya. Dapat diamati secara empiris bahwa proses pembentukan konsensus dipengaruhi oleh konteks kekuasaan yang ada di luar proses musyawarah formal (Martin dan Rutagarama, 2012), seperti dalam masyarakat secara keseluruhan, terdapat mekanisme kekuasaan baik pada tataran formal maupun informal (Johansen dan Chandler, 2015). Namun, penelitian tentang dinamika kekuasaan di luar arena deliberasi formal masih kurang dijelaskan dalam kajian terdahulu.

Deliberasi formal dipengaruhi dinamika kekuasaan (Booher dan Innes, 2002; Johansen dan Chandler, 2015). Hal ini juga dipengaruhi oleh mekanisme kekuasaan yang aktif di luar proses musyawarah yang bercirikan informalitas (Certoma` dan Notteboom, 2017). Terutama perencanaan pedesaan di selatan global (*global south*) yang kental dengan informalitas, seperti di Indonesia di mana penduduk desanya lebih suka mendiskusikan proyek pembangunan secara informal daripada formal (Antlov, 2003; Scott, 2008; Taufiq dkk., 2021b). Oleh karena itu, artikel ini menanyakan: Mekanisme kekuasaan apa yang aktif dalam perencanaan pedesaan kolaboratif?, dan Mekanisme kekuasaan apa yang bekerja di luar proses musyawarah formal, serta bagaimana pengaruhnya terhadap proses tersebut dan hasilnya?

Pertanyaan-pertanyaan ini ditujukan berdasarkan tinjauan literatur dalam perencanaan komunikatif dan relasi kekuasaan. Model jaringan kekuasaan DIAD dan model kubus kekuasaan diterapkan dalam studi kasus Desa Pematang Tengah, Indonesia. Di Indonesia, perencanaan desa dilakukan melalui forum musyawarah desa tahunan di mana para aktor yang terlibat berkolaborasi untuk menyusun dokumen perencanaan. Mereka membahas prioritas proyek pembangunan yang diusulkan oleh penduduk desa dalam musyawarah formal, di mana para peserta menerapkan keterampilan deliberatifnya (Mäntysalo dan Jarenko, 2014), seperti kemampuan berkomunikasi, berdebat, dan membujuk. Dari analisis studi kasus, diperoleh model baru yang dapat membantu perencana dalam menghadapi kekuasaan formal dan informal ketika mengembangkan strategi perencanaan yang tepat melalui proses deliberatif.

## **I.2 Perspektif Teoretis**

Wacana kekuasaan merupakan salah satu komponen utama teori perencanaan kontemporer (Shepherd dkk., 2020; Waite, 2020), juga terkait dengan perencanaan pedesaan (Beza, 2016; Johansen dan Chandler, 2015; Martin dan Rutagarama, 2012). Perdebatan tentang reformasi kelembagaan cenderung mengaburkan peran kekuasaan dalam pembangunan (Kashwan dkk., 2019). Transformasi kelembagaan perencanaan membutuhkan desain kelembagaan (Alexander, 2005; Inch and Shepherd, 2020). Ahli teori dan praktisi yang mendukung perencanaan komunikatif sebagian besar berfokus pada proses formal dalam desain kelembagaannya (Beza, 2016; Booher dan Innes, 2002; Forester, 1999; Healey, 1996; Johansen dan Chandler, 2015; Mäntysalo dan Jarenko, 2014; Puustinen dkk., 2017; Woltjer, 2000). Namun, mekanisme kekuasaan tidak hanya aktif di level formal tetapi juga di level informal (Roy, 2012; Sager, 2020).

Menurut Lukes (1974), dalam mempelajari dimensi kekuasaan harus fokus pada kemampuan seseorang dalam memerintah orang lain, di mana kekuasaan dilaksanakan pada tiga cara: mengatur orang, memobilisasi konsensus, dan memberikan pilihan keputusan. Pemegang kekuasaan menggunakan pengaruh politik mereka atas individu atau kelompok melalui jalur kepentingan yang berlawanan. Dalam publikasi selanjutnya, Lukes memasukkan definisi kekuasaannya sebagai kemampuan seseorang untuk menggunakan

kemampuan orang lain dalam mencapai tujuannya sendiri (Lukes, 2005). Gaventa (2006) mengusulkan model kubus kekuasaan (*power cube*) sebagai perpanjangan dari model Lukes, di mana kekuasaan terjadi dalam bentuk yang berbeda: terlihat, tersembunyi, dan tidak terlihat (*visible power, hidden power, invisible power*), dalam ruang yang berbeda: tertutup, diundang, dan diciptakan (*closed space, invited space, created space*), dan pada tingkat yang berbeda: lokal, nasional, dan global (*local, national global*). Bentuk-bentuk, ruang-ruang, dan tingkatan-tingkatan kekuasaan itu terus-menerus berinteraksi satu sama lain dalam menentukan apakah akan menggunakan atau tidak menggunakan kemungkinan tindakan (bertindak atau tidak bertindak).

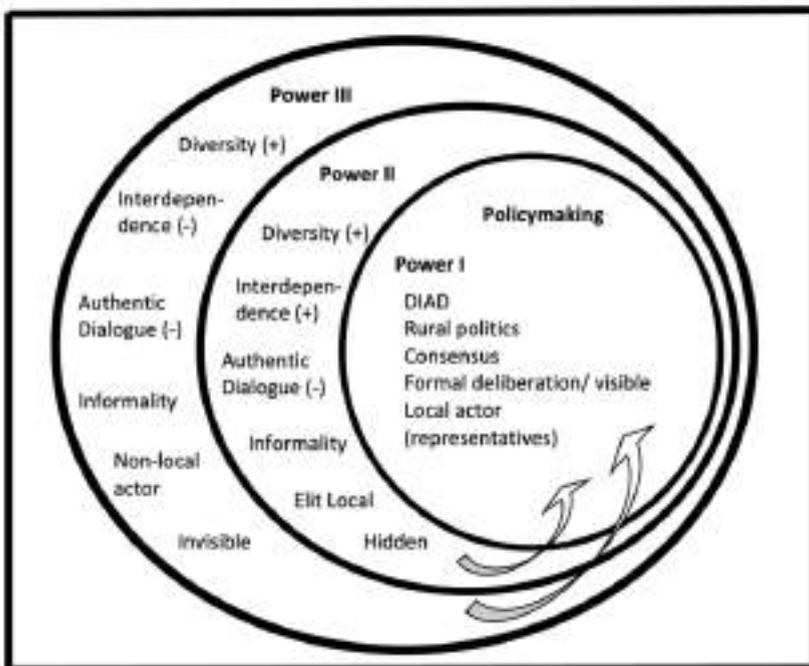
Perencanaan menegosiasikan kekuasaan, konflik, dan ketidakberdayaan (Kamete, 2012: 68), serta menghasilkan kekuasaan sebagai hasil dari proses sosial (Metzger dkk., 2017: 203). Idealnya, proses kolaboratif berlangsung antar aktor dengan kekuasaan yang seimbang sehingga tidak mengganggu kemampuan deliberatif para aktor. Proses pembangunan konsensus dipisahkan dari ideologi, kekuasaan yang tidak seimbang, dan struktur politik-ekonomi (Forester, 1999; Innes, 1996). Booher dan Innes (2002: 221) berpendapat bahwa jaringan kekuasaan dapat dilihat sebagai aliran kekuasaan yang dimiliki oleh semua peserta. Namun dalam praktiknya, setiap aktor memiliki latar belakang yang berbeda, menciptakan hierarki yang memengaruhi negosiasi dalam pengambilan keputusan, bahkan di tingkat desa.

Literatur perencanaan komunikatif membahas keberadaan kekuasaan dalam perencanaan terutama berdasarkan perencanaan kota di negara-negara barat dan mengutamakan musyawarah formal sebagai arena pengambilan kebijakan. Umumnya, pemahaman ini mengasumsikan bahwa kekuasaan terdistribusi secara merata dalam musyawarah, dan memungkinkan pertukaran informasi dan negosiasi yang otentik (Booher dan Innes, 2002; Flyvbjerg, 2003; Forester, 1982, 2013). Namun, hal ini tidak berlaku di selatan global, di mana perencanaan kental dengan informalitas dan arena informal juga memainkan peran penting. Arena informal lebih menarik bagi publik, yang mengurangi partisipasi dalam musyawarah formal. Arah yang dibuat di arena informal, memengaruhi perencanaan

dengan cara yang perlu diselidiki lebih lanjut (Devlin, 2018; Gaventa, 2006, 2019; McFarlane, 2012).

### I.3 Usulan Model

Mekanisme kekuasaan yang aktif dalam proses perencanaan pedesaan kolaboratif diselidiki dalam penelitian ini dengan menerapkan model jaringan kekuasaan DIAD dari Booher dan Innes (2002) dan model kubus kekuasaan Gaventa (2006) dalam sebuah studi kasus, dari mana model baru diturunkan. Model yang diusulkan membedakan tiga mekanisme kekuasaan yang aktif dalam tiga fase yang berbeda dari proses perencanaan kolaboratif (Gambar I.1).



Gambar I.1 Tiga mekanisme kekuasaan (Hasil analisis, adaptasi dari Booher dan Innes, 2002; Gaventa, 2006).

Pertama, dinamika kekuasaan di arena formal (disebut juga arena pembuatan kebijakan) dianalisis. Pelaku dalam arena ini adalah individu atau perwakilan kelompok yang melakukan dialog tatap muka. Musyawarah tersebut ditandai dengan terpenuhinya prasyarat proses kolaborasi yang ideal menurut kerangka, DIAD, yaitu

keragaman kepentingan (*diversity*): heterogenitas pemangku kepentingan yang ikut berdialog, saling ketergantungan kepentingan (*interdependence*): saling ketergantungan antar pemangku kepentingan, dan dialog otentik (*authentic dialogue*): muncul dari interaksi antara keragaman dan saling ketergantungan.

Kedua, kami melihat dinamika kekuasaan di luar arena musyawarah formal. Usulan proyek yang akan dipresentasikan di arena formal muncul dari diskusi di arena informal sebelumnya. Tidak semua aktor di arena informal akan ambil bagian dalam musyawarah formal. Tidak ada dialog yang autentik, tetapi diskusi mencerminkan saling ketergantungan yang ada di antara para aktor dan berkontribusi pada keragaman proyek pembangunan yang akan diusulkan di arena pembuatan kebijakan.

Mekanisme kekuasaan ketiga jarang dibicarakan. Hal ini terjadi setelah proses musyawarah formal berlangsung di antara aktor-aktor tidak kasat mata yang tidak mengambil bagian di dalamnya dan tidak secara langsung terdampak hasil rumusan perencanaan. Oleh karena posisi kekuasaan mereka, mereka dapat mengubah hasil proses musyawarah. Bagian dari prosedur perencanaan ini tidak termasuk dalam proses musyawarah, sehingga kerangka DIAD tidak relevan di sini, tetapi tetap berkontribusi pada keragaman proyek pembangunan.

#### **I.4 Metode**

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada konteks perencanaan desa. Kami menggunakan praktik perencanaan deliberatif di desa agraris Pematang Tengah, Indonesia sebagai studi kasus untuk mendeskripsikan proses perencanaan kolaboratif. Dengan menggunakan etnografi dan autoetnografi sebagai metode penelitian (Butz dan Besio, 2009; Creswell, 2014), kami mengeksplorasi dinamika kekuasaan yang terlibat. Penelitian ini sebagian didasarkan pada pengalaman penulis pertama selama lebih dari 9 tahun (2008–2017) dalam memfasilitasi perencanaan dan pembangunan desa sebagai birokrat deliberatif (Puustinen dkk., 2017) di Kabupaten Langkat. Bagian ini dilakukan secara longitudinal untuk

memungkinkan perspektif yang lebih spesifik dan mendalam (Yin, 2014).

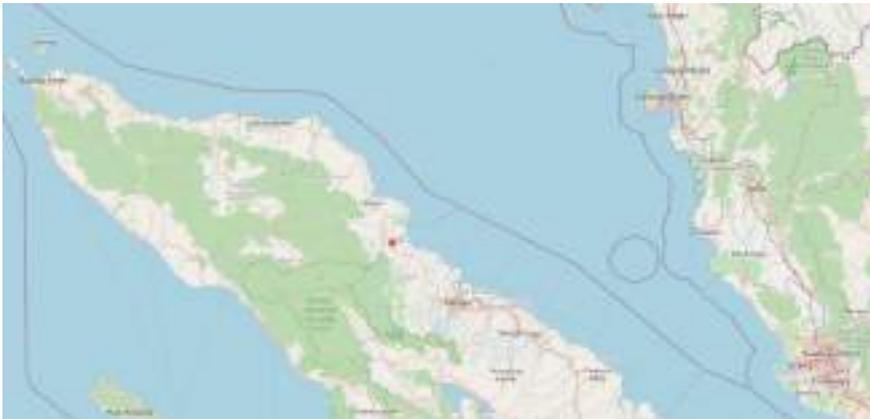
Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, FGD, dan analisis dokumen. Penelitian lapangan dilakukan pada bulan Juni–Juli 2018, Juli–Agustus 2019 dan Maret–April 2020. Wawancara mendalam dengan pertanyaan terbuka dilakukan kepada 12 informan, yaitu tiga orang aparat pemerintah desa, empat orang warga desa, dua orang pendamping desa, dua orang petugas kecamatan, dan satu orang petugas dinas kabupaten. Untuk alasan privasi dan untuk memungkinkan keterbukaan informan (Neuman, 2014), detail tentang identitas dan lokasi mereka dirahasiakan. Pengamatan dilakukan pada pertemuan masyarakat formal di tingkat desa maupun pertemuan informal masyarakat di tingkat dusun. FGD dilakukan dengan aparat kecamatan, aparat desa, dan warga desa. Analisis dokumen dilakukan dari berbagai sumber, seperti dokumen perencanaan desa tahun 2016 hingga 2019, peraturan pemerintah, pedoman perencanaan desa, laporan desa, jurnal terbitan, surat kabar, dan sumber internet. Penelitian difokuskan pada mekanisme kekuasaan, bukan pada konten proyek. Dengan demikian, kualitas atau keefektifan proyek tidak ditinjau; hanya proses di mana penduduk desa mendiskusikan prioritas proyek pembangunan yang diusulkan. Analisis meliputi penyiapan data dengan perangkat lunak analisis data kualitatif NVivo 12, membaca seluruh data, membuat interpretasi awal, kodifikasi, dan membuat interpretasi terfokus (Creswell, 2014).

## **I.5 Studi Kasus: Desa Pematang Tengah**

Desa Pematang Tengah, Kabupaten Langkat, Provinsi Sumatera Utara, Indonesia merupakan desa yang terisolasi dan tertinggal. Lokasinya yang terpencil mengisolasinya dari ibu kota kabupaten dan provinsi. Minimnya infrastruktur, ekonomi, pendidikan, dan fasilitas kesehatan. Dalam kegiatan sehari-hari warga menggunakan jalan desa yang terbuat dari tanah yang mengeras, hanya ada satu unit puskesmas yang digunakan untuk memberikan perawatan medis kepada penduduk di delapan desa, dan fasilitas pendidikan setempat hanya menjangkau pendidikan dasar. tingkat. Kondisi ini berbeda dengan desa-desa tetangga dan tempat-tempat lain yang berada di bawah administrasi Kabupaten Aceh Tamiang. Di tempat-tempat

tersebut terdapat jalan beraspal, perawatan kesehatan disediakan oleh fasilitas pemerintah dan swasta, dan fasilitas pendidikan mencapai tingkat perguruan tinggi.

Lokus studi kasus mewakili tempat-tempat lain di daerah tertinggal di Indonesia yang memerlukan perhatian khusus dalam pembangunannya. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini berusaha menyajikan sebuah diskusi yang tidak hanya memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, tetapi juga dapat menjadi contoh penting bagi desa-desa lain di Indonesia dan *global south*, khususnya terkait dengan praktik perencanaan desa (Flyvbjerg, 2006). Berkenaan topik ini, Pematang Tengah belum ditampilkan dalam literatur perencanaan pedesaan dalam bahasa Inggris.



Gambar I.2 Peta Desa Pematang Tengah (Kementerian ATR/BPN, 2021).

Pematang Tengah merupakan desa agraris di daerah pedesaan di sepanjang Pantai Timur Sumatera, Indonesia (Gambar I.2). Pedesaan tersebut berhadapan dengan selat Malaka yang dulunya merupakan bagian dari Jalur Sutera yang menghubungkan benua Asia dengan benua Eropa. Selain itu, merupakan bagian dari Segitiga Pertumbuhan Indonesia-Malaysia-Thailand, sebuah kawasan kerja sama subregional yang ditargetkan untuk investasi, percepatan ekonomi, pariwisata, dan transformasi sosial. Secara administratif, desa tersebut merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Pematang Jaya Kabupaten Langkat. Tidak ada jalan provinsi yang langsung

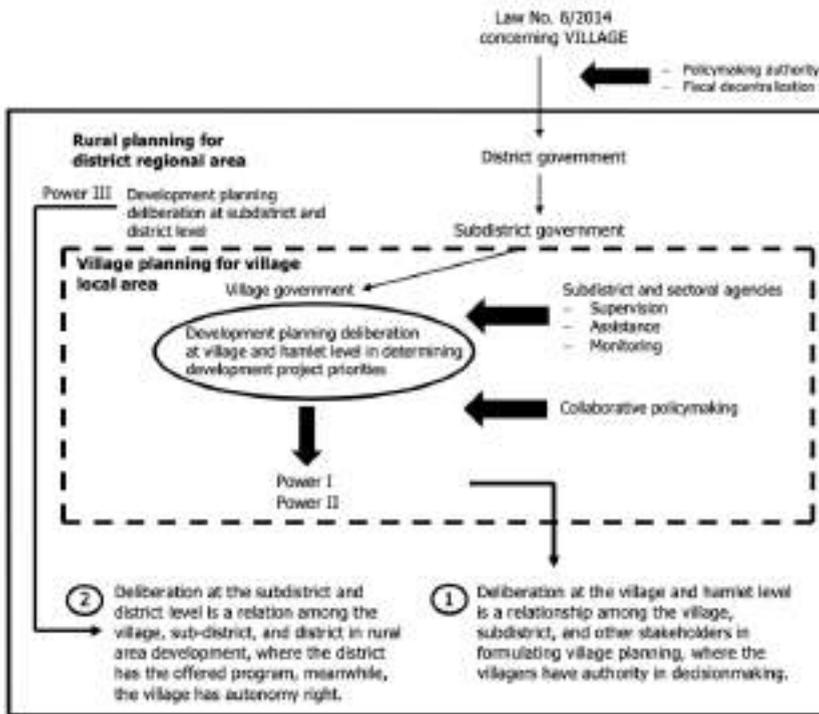
menuju desa. Sehingga untuk mencapai desa tersebut pengunjung harus menempuh perjalanan melalui provinsi tetangga atau melalui jalur laut. Jalan menuju desa ini sebagian besar terbuat dari tanah yang mengeras dan berkerikil sehingga menyulitkan kendaraan roda empat untuk melewatinya, terutama saat musim hujan. Dengan mobil atau sepeda motor, rata-rata waktu tempuh desa dari ibu kota kabupaten sekitar 4 jam. Luas daratan Pematang Tengah sekitar 2.400 ha yang sebagian besar merupakan perkebunan. Pada tahun 2019, jumlah penduduknya sebanyak 2.260 jiwa, terdiri dari 1.145 penduduk laki-laki dan 1.115 perempuan yang tersebar di enam dusun dan terbagi dalam 630 kepala keluarga. Penduduk desa ini heterogen, terdiri dari 17 etnis yang berbeda.

Pada tahun 2019, Pematang Tengah memiliki total anggaran sebesar Rp 1,46 miliar yang bersumber dari APBN (Dana Desa) Rp 855.790.000,-/ USD 59.820; anggaran kabupaten (Alokasi Dana Desa) Rp 596.130.000,-/ USD 41.670; bagi hasil pajak dan retribusi Rp 16.090.000,-/USD 1120; dan Pendapatan Asli Desa Rp 800.000,- / USD 56. Anggaran tersebut dialokasikan untuk berbagai belanja umum dan proyek pembangunan, antara lain: (1) pemerintah desa; (2) pelaksanaan pembangunan desa; (3) pengembangan masyarakat; dan (4) pemberdayaan masyarakat.

## **I.6 Tingkatan perencanaan desa**

Pembangunan daerah tertinggal merupakan salah satu perhatian utama pemerintah Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo membentuk Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi untuk mempercepat kemajuannya. Selain UU No. 6 Tahun 2014, perencanaan pedesaan di Indonesia juga mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tentang Desa, dan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Desa memiliki dua jenis dokumen perencanaan yaitu rencana pembangunan jangka menengah (RPJMDes) 5 tahun dan rencana kerja pemerintah desa (RKPDes) tahunan yang menjadi perhatian kajian ini. RKPDes merupakan penjabaran sinergis dari RPJMDes.

Desa memiliki hak untuk menggunakan wilayah tanah mereka sesuai dengan karakteristik khususnya. Di Pematang Tengah sebagian besar lahan digunakan untuk perkebunan (66%), umumnya perkebunan sawit, kehutanan, persawahan, dan tambak ikan. Menurut Perda Kabupaten Langkat No. 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Tahun 2013–2033, kawasan pedesaan ini ditujukan untuk budidaya perkebunan, pertanian, perikanan, dan pengembangan Jalan Lintas Pantai Timur Sumatera. Arahannya ini tercermin dalam proyek-proyek pembangunan yang setiap tahun diusulkan oleh masyarakat.



Gambar I.3 Tingkatan perencanaan desa (Hasil analisis, 2020).

Perencanaan pedesaan di Indonesia dilakukan pada dua tingkatan: (1) tingkat desa dan (2) tingkat kecamatan (Gambar I.3). Kebijakan proyek pembangunan merupakan amanat masyarakat desa. Hal ini dilakukan melalui musyawarah desa di mana pemerintah desa dan warga bersama-sama merumuskan kebijakan tentang setiap aspek pembangunan desa, termasuk pengambilan keputusan proyek pembangunan dan alokasi biaya. Mereka mengusulkan proyek-

proyek pembangunan untuk direalisasikan dan menentukan prioritas akhir mereka dengan bantuan dari pemerintah kecamatan dan dinas sektoral kabupaten. Musyawarah ini didominasi oleh masyarakat desa, di mana birokrat deliberatif (Puustinen dkk., 2017), atau perencana pemerintah, berperan sebagai pengawas dan pendamping desa.

Para aktor yang terlibat dalam perencanaan di tingkat desa (perencanaan desa) melakukan musyawarah melalui dialog tatap muka di tingkat dusun dan desa. Musyawarah di tingkat dusun membahas proyek pembangunan apa saja yang diperlukan untuk kawasan dusun. Musyawarah tersebut dihadiri oleh kepala dusun, perwakilan pemerintah desa, dan anggota masyarakat dusun. Kebijakan yang dihasilkan dalam forum ini dibawa ke rapat perencanaan desa tahunan, di mana prioritas proyek pembangunan untuk seluruh desa ditentukan. Musyawarah desa dihadiri oleh perwakilan dari kantor pemerintah desa, lembaga perwakilan desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, tim pelaksana, tim kesejahteraan dan pemberdayaan keluarga, karang taruna, pendamping desa, perwakilan pemerintah kecamatan, dan anggota masyarakat desa, termasuk perwakilan dusun. Hasil musyawarah dituangkan dalam dokumen perencanaan desa yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Di sini terdapat proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dengan anggaran desa/ anggaran devolutif (yang dapat segera direalisasikan) dan dengan anggaran kabupaten/ anggaran non-devolutif (yang harus dibicarakan lebih lanjut di tingkat kecamatan).

Di tingkat kecamatan, perencanaan desa merupakan bagian dari upaya pengembangan wilayah kabupaten. Dengan demikian, musyawarah pada tingkat ini mensinkronkan kebijakan desa, kecamatan, dan kabupaten. Hal ini umumnya berkaitan dengan proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh APBD, dan didominasi oleh birokrat deliberatif dari dinas-dinas sektoral kabupaten, yang mencerminkan pendekatan perencanaan dari atas ke bawah. Di sini, pemerintah desa dan warga desa bersama-sama bertindak sebagai pengusul, sedangkan pemerintah kabupaten dan kecamatan bertindak sebagai pembuat kebijakan.

## I.7 Mekanisme Kekuasaan

Informalitas dalam perencanaan pedesaan di selatan global telah menjadi perhatian utama. Telah terjadi pergeseran pola musyawarah di masyarakat pedesaan, yang sebelumnya mempercayakan musyawarah kepada pimpinan daerah, menuju transaksi dialog yang lebih demokratis. Arena informal yang diciptakan oleh elit lokal merupakan sarana untuk mewujudkan kepentingan mereka (Chen, 2017; Gullino dkk., 2018; Johansen dan Chandler, 2015; Meijer dan Syssner, 2017; Taufiq dkk., 2022)

Makalah ini menggunakan istilah ‘informalitas’, yang berarti penggunaan kekuasaan di arena informal (Certoma` dan Notteboom, 2017). Disebut juga kekuasaan yang bekerja di luar musyawarah formal, misalnya dalam rapat tertutup (*closed space*) antar individu atau diskusi kelompok untuk membahas proyek pembangunan yang diusulkan pada rapat formal (musrenbangdes). Di sini pemegang kekuasaan (elit lokal) mempengaruhi masyarakat, tetapi yang bersangkutan tidak terlibat dalam dialog otentik dan tidak berpartisipasi dalam musyawarah formal. Studi ini mengamati bahwa banyak aktor yang terlibat dalam pertemuan informal yang tidak terlibat dalam pertemuan formal dan yang kegiatannya di arena informal secara tidak langsung mempengaruhi produk dan proses perencanaan.

Para aktor berpengaruh ini memberikan saran dan melibatkan sumber kekuasaan mereka untuk melanggengkan kontestasi kepentingan mereka sendiri dalam proyek pembangunan desa. Untuk itu, penelitian ini mengusulkan sebuah model yang membedakan tiga mekanisme kekuasaan dalam proses perencanaan pedesaan kolaboratif saat menentukan proyek pembangunan. Mekanisme kekuasaan pertama: mencari tahu dalam keterbukaan (*figuring out in openness*) bekerja di arena formal. Sebaliknya, mekanisme kekuasaan kedua: menggiring keinginan publik (*herding of public desire*) dan ketiga: memaksakan arah (*forcing of direction*) bekerja di arena informal.

## I.8 Mencari Tahu dalam Keterbukaan

Dalam arena musyawarah formal, para aktor yang terlibat melakukan dialog tatap muka (Gambar 4A, musrenbangdes Desa Pematang Tengah 2018–2020) untuk memilih dan menganggarkan proyek pembangunan desa. Itu terjadi dalam rapat perencanaan desa tahunan, mewakili kekuasaan yang terlihat di ruang yang diundang di tingkat lokal (Gaventa, 2006). Juga, semua prasyarat pembuatan kebijakan kolaboratif yang ideal ada (Booher dan Innes, 2002). Mencari tahu dalam keterbukaan terjadi ketika proses kolaboratif memiliki dimensi keragaman DIAD, saling ketergantungan, dan dialog otentik. Para peserta dapat menggunakan keterampilan deliberatif mereka (Mäntysalo dan Jarenko, 2014) dengan bebas. Meski dihiasi dengan sedikit perdebatan, pertemuan ini berlangsung kondusif. Norma persaudaraan dalam berkomunikasi di ruang publik dikedepankan. Tidak ada yang menunjukkan ketidaksenangan mereka secara langsung kepada orang lain (Johansen dan Chandler, 2015).



Gambar I.4 Pertemuan formal musrenbangdes (A) dan pertemuan informal di Desa Pematang Tengah (B) (Observasi, 2018-2020).

Proyek-proyek pembangunan yang diusulkan diberi peringkat berdasarkan kepentingan. Dialog kritis terjadi ketika perwakilan dusun mempertahankan usulan mereka. Setelah mempertimbangkan dengan hati-hati, para peserta bersama-sama memutuskan proyek mana yang akan diterima dan mana yang akan ditolak. Negosiasi menjadi sulit ketika seseorang mengusulkan untuk mendistribusikan seluruh anggaran secara merata di antara semua dusun, yang tidak mungkin karena tidak semua proyek memiliki biaya yang sama. Meskipun setiap perwakilan dusun berjuang untuk memiliki sebanyak mungkin proyek pembangunan di dusun mereka, kepentingan setiap proyek lebih diutamakan. Hal ini ditentukan oleh sejauh mana suatu proyek pembangunan berdampak pada kehidupan semua penduduk desa. Semakin besar dampaknya, semakin tinggi prioritasnya. Jalan desa yang digunakan oleh sebagian besar penduduk desa akan diprioritaskan terlepas dari lokasinya. Hal yang sama juga berlaku untuk proyek yang melibatkan sarana pendidikan misalnya. Minimnya intervensi adalah salah satu ciri arena ini, dengan kekuasaan yang terdistribusi secara merata di antara semua peserta. Setiap perwakilan diperbolehkan mempresentasikan proyek pembangunan yang diusulkan dusunnya masing-masing tanpa terputus. Hal ini dilakukan untuk menciptakan suasana kerjasama yang menyenangkan dalam mencapai mufakat. Oleh karena kurangnya perdebatan yang menimbulkan kelancaran negosiasi, politik pedesaan tidak ikut campur secara eksplisit. Para peserta menyadari bahwa keragaman dan saling ketergantungan mereka mengarah pada dialog otentik. Kombinasi dari ketiga hal ini menyebabkan lebih kooperatif. Dengan demikian, proses deliberatif menghasilkan efek kumulatif dari jaringan kekuasaan dalam pembuatan kebijakan (Booher dan Innes, 2002).

“Kami menggunakan musrenbang tahunan untuk mengajukan usulan proyek pembangunan dari setiap dusun. Hal ini menantang karena mereka harus dipertahankan di depan umum untuk menjadikannya prioritas di tingkat desa. Bagian anggaran yang digunakan untuk satu dusun akan mempengaruhi anggaran yang diterima dusun lain sehingga terjadi persaingan.” (Wawancara dengan warga, Juli 2018).

Keterbukaan membuat peserta merasa diawasi saat berargumentasi. Hal ini membuat dialog menjadi lebih normatif dan mengedepankan saling pengertian sebagai nilai budaya lokal. Dengan demikian, pemantauan ini berdampak positif bagi proses demokrasi di tingkat desa. Pesertanya tidak hanya aktor terkemuka, seperti kepala desa, tokoh masyarakat, elit lokal, dan tokoh agama, tetapi juga warga desa lainnya yang ingin membuat argumen otentik. Hal ini merupakan pergeseran perencanaan pedesaan di Indonesia, dari perencanaan formal yang diarahkan secara terpusat (bisa oleh kades atau tokoh masyarakat tertentu) ke perencanaan berbasis argumentasi otentik yang mewakili pluralitas penduduk desa.

Berbagai aktor dengan berbagai keinginan ikut serta dalam proses kolaboratif tersebut. Keragaman kepentingan memungkinkan inovasi, karena memberikan perspektif, pengalaman, dan sumber informasi yang berbeda. Ini juga memberikan solusi yang lebih kreatif untuk memuaskan keinginan bersaing dan memastikan strategi yang tepat (Innes dan Booher, 2003). Keanekaragaman diperlukan untuk menyelesaikan konflik dan memajukan visi bersama, bahkan jika kebijakan yang dihasilkan dalam beberapa kasus tidak sepenuhnya bebas dari kritik (Hawkins, 2014). Proses kolaboratif memastikan bahwa semua pemangku kepentingan terlibat (Deng dkk., 2015), dengan aktor yang berbeda membuat klaim yang berbeda dan seringkali bersaing dengan yang lain (Vandenbussche dkk., 2017: 2).

Pertimbangan lokasi proyek pembangunan dibentuk langsung oleh warga desa. Mereka menunjukkan jalan desa mana yang paling mendukung perekonomian penduduk desa. Mereka juga menyediakan desain yang sesuai yang dapat diterima oleh masyarakat, misalnya dalam hal gerbang desa atau fasilitas pendidikan. Di sisi lain, birokrat deliberatif yang bertindak sebagai perencana pemerintah membantu konseptualisasi pembangunan pedesaan. Hal ini menyadarkan penduduk desa bahwa untuk mencapai kesepakatan mereka harus membidik proyek dengan kepentingan bersama.

Saling ketergantungan di antara para peserta menciptakan potensi baru melalui jaringan kekuasaan, meningkatkan kapasitas mereka

sendiri. Kemampuan mereka untuk melayani kepentingan bersama tergantung pada tindakan masing-masing dan bagaimana masing-masing dari mereka mengakui saling ketergantungan ini. Hal ini juga dipengaruhi kualitas kemitraan, seperti membangun kepercayaan untuk memfasilitasi kontribusi dari publik (Vandenbussche, 2018; Natarajan dkk., 2019). Meskipun hal ini tidak menjamin penyelesaian konflik kepentingan, hasilnya menunjukkan peningkatan peluang untuk mencapai kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pemangku kepentingan (Pettersson dan Hrelja, 2020).

“Kami merasa bahwa semua pemangku kepentingan saling bergantung. Hal ini membuat kondisi yang lebih baik dalam menghasilkan konsensus. Setiap aktor memantau usulan proyek pembangunan yang membuat legitimasinya meningkat. Kami berdebat dan bernegosiasi untuk mendapatkan konsensus terbaik untuk desa dan pedesaan karena kondisi geografis yang saling terkait. Musyawarah di ruang terbuka membuat kami lebih sportif berdialog karena mendapat perhatian publik.” (Wawancara dengan warga, Juli 2018).

Biaya proyek pembangunan di satu dusun mempengaruhi anggaran yang tersedia untuk dusun lain di desa yang sama. Oleh karena itu, para peserta berhati-hati dalam menentukan proyek. Kontestasi antar perwakilan dusun saat dialog tatap muka menyadarkan mereka bahwa yang terpenting bukanlah pemerataan, melainkan pemenuhan kebutuhan yang otentik. Mereka juga bisa mengatur agar mereka menerima dana yang lebih rendah pada tahun berjalan dibandingkan dusun lain, dengan imbalan porsi yang lebih besar pada tahun anggaran berikutnya.

Dialog otentik memunculkan komunikasi akurat dan dapat diandalkan, sehingga memberikan manfaat penuh dari keragaman dan saling ketergantungan di antara para aktornya. Sebagai desa yang menjunjung tinggi budaya kekeluargaan, tidak sulit bagi para peserta untuk berbicara dengan kesetaraan, ketulusan, ketelitian, kejujuran, legitimasi, dan saling pengertian. Pernyataan mereka harus mencerminkan validitas dan legitimasi sebanyak mungkin (Murtagh

dkk., 2008). Jika tidak ada konsensus yang jujur, kolaborasi jangka panjang tidak dijamin (Bafarasat dan Baker, 2016). Dialog otentik menghasilkan modal sosial dan politik, memberikan informasi yang diperlukan, kesepakatan berkualitas tinggi, pembelajaran dan perubahan, inovasi dan praktik baru yang melibatkan jaringan dan fleksibilitas (Connick dan Innes, 2003: 177). Hal ini juga menunjukkan bagaimana interaksi antara faktor kelembagaan dan agensi mengurangi kendala kontekstual dalam mewujudkan kualitas kolaboratif (Calderon dan Westin, 2019: 11).

Pertemuan berlangsung di tingkat desa, di ruang terbuka, disaksikan oleh semua pemangku kepentingan dan dengan demikian merupakan bentuk kekuasaan yang terlihat (Gaventa, 2006). Hal ini mendorong kebijakan dengan tingkat legitimasi yang tinggi. Setiap peserta ikut bertanggung jawab dan mendukung apa yang telah diputuskan. Para peserta mencapai konsensus dalam kondisi yang meningkatkan pertimbangan dan legitimasi untuk menghasilkan perencanaan strategis, juga membantu perencana sebagai praktisi deliberatif (Forester, 2013; Legacy, 2012; Legacy dkk., 2014).

Kami menganggap penduduk desa itu jujur. Mereka menghadapi persoalan yang dihadapi desa secara bebas dan berdasarkan realita, yang membuat mereka lebih terbuka untuk belajar. Dengan demikian, pengetahuan di antara para peserta meningkat melalui transfer pengetahuan. Fenomena ini mendukung pelebagaan pengetahuan dan kompetensi (Johansen dan Chandler, 2015) dan masyarakat berbasis pengetahuan (Booher dan Innes, 2002). Namun, kami percaya bahwa pembelajaran ini mencerminkan transfer pengetahuan tingkat mikro (Khirfan, 2011; Taufiq dkk., 2021a) melalui mekanisme penciptaan pengetahuan organisasi (Nonaka dan Takeuchi, 1996).

“Perencana pemerintah membantu ketentuan proyek pembangunan yang diperbolehkan oleh peraturan agar dokumen perencanaan tidak melanggar ketentuan. Hal ini harus selalu diingatkan karena kami menemukan kasus di mana proyek pembangunan mungkin tidak sesuai dengan lokasinya dan menggunakan anggaran yang berlebihan.” (Wawancara dengan aparat kecamatan, Juli 2018).

Bantuan diberikan oleh petugas kabupaten dan kecamatan. Mereka memfasilitasi dukungan teknis, transfer pengetahuan keahlian perencana, dan memastikan bahwa proyek pembangunan mengikuti pedoman nasional. Secara hierarki, kabupaten dan kecamatan berada di atas desa. Hal ini memungkinkan petugas kabupaten dan kecamatan untuk bertindak sebagai pengawas dan membantu dalam memutuskan perencanaan desa. Pendampingan diberikan dengan pendekatan transfer pengetahuan (Khirfan, 2011; Nonaka dan Takeuchi, 1996) untuk meningkatkan wawasan kontekstual warga desa. Mereka mendorong perencanaan desa yang sesuai dengan kebutuhan lokal (Beza, 2016) dan mendukung perekonomian desa, pembangunan sarana dan prasarana desa, serta tata kelola yang baik. Pengetahuan lokal dilengkapi dengan pengetahuan teknis perencana pemerintah untuk memastikan kelayakan program yang diusulkan.

“Kami menemukan beberapa usulan yang melanggar aturan, seperti proyek pembangunan yang tidak dapat dibiayai oleh APBD atau penempatannya tidak sesuai.” (Wawancara dengan petugas dinas kabupaten, April 2020)

Meskipun transfer pengetahuan berlangsung secara timbal balik, pengetahuan ahli (*technical knowledge*) dari perencana pemerintah merupakan komponen utama dari pengetahuan yang ditransfer, yang kemudian digabungkan dengan pengetahuan pengalaman dari penduduk desa. Di sini, pengetahuan ahli mengacu pada pengetahuan profesional perencana yang diperoleh dari pendidikan formal, baik berupa konsep teori, praktik perencanaan, atau pengetahuan teknis. Sementara itu, *experiential knowledge* mengacu pada pengetahuan lokal yang dimiliki oleh individu dan masyarakat yang dipengaruhi oleh keputusan perencanaan.

## **I.9 Menggiring Keinginan Publik**

Mekanisme Kekuasaan Mencari tahu dalam keterbukaan di arena formal tidak dapat menjelaskan dinamika kekuasaan di arena informal yang juga mempengaruhi proses kolaboratif. Hal ini hanya mencerminkan relasi kekuasaan simetris yang mencirikan arena formal. Di arena informal, warga desa saling berkomunikasi untuk menentukan proyek pembangunan yang akan diusulkan dalam rapat

perencanaan desa tahunan. Di sini, musyawarah terdiri dari dialog tatap muka yang dilakukan dalam pertemuan informal di tingkat dusun.

Pertemuan-pertemuan yang seringkali tidak terjadwal (berlangsung secara informal). Kegiatan ini mempengaruhi musyawarah formal di tingkat desa dengan mengumpulkan berbagai proyek pembangunan yang diinginkan oleh penduduk desa. Contohnya ditunjukkan pada Gambar 4B: (1) kelompok tani di sawah, 2019; (2) kelompok ternak sepanjang jalan desa, 2019; (3) pengajian kelompok ibu-ibu di rumah, 2018; (4) diskusi di warung pinggir jalan, 2020; (5) diskusi kelompok perempuan di posyandu desa, 2020; (6) pengajian kelompok bapak-bapak, 2020; (7) penduduk laki-laki dan perempuan di pos desa, 2018; (8) kelompok perempuan untuk pemberdayaan kesejahteraan keluarga, 2020; (9) kelompok ibu ekonomi kreatif, 2018; (10) pengajian kelompok perempuan, 2020; (11) kelompok nelayan, 2018.

Beberapa aktor memprakarsai pertemuan ini di arena informal, seperti kepala dusun, tokoh masyarakat, tokoh organisasi, tokoh agama, tokoh kelompok perempuan, dan tokoh pemuda. Studi ini menyebut mereka sebagai elit lokal. Mereka mengumpulkan pengikutnya untuk membahas usulan proyek yang akan disampaikan pada rapat perencanaan desa. Usulan-usulan tersebut tidak selalu hanya terkait dengan anggaran desa tetapi terkadang juga dengan anggaran kabupaten dan nasional.

“Pertemuan di tingkat dusun tidak memiliki jadwal tetap. Warga desa menentukan pelaksanaannya secara berkelompok sesuai dengan keinginan masing-masing. Kadang-kadang (pembangunan desa) dibahas di antara warga desa ketika mereka bertemu di tempat umum secara kebetulan, misalnya di warung, sawah, atau pengajian.”  
(Wawancara dengan aparat pemerintah desa, Maret 2020).

Ketertarikan terhadap salah satu proyek pembangunan biasanya mendasari pertemuan informal tersebut. Elit lokal dan tokoh masyarakat menggunakan pengaruhnya dengan mengumpulkan