ISIHUMOR
Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora
http://www.putrapublisher.org/ojs/index.php/isihumor Publisher: putrapublisher.org

ISIHUMOR: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora
Vol. 4 No. 3 Juli 2026, hlm 1288-1305

DEMOKRASI DELIBERATIF DAN DISTRIBUSI KEKUASAAN DALAM MUSYAWARAH DESA: STUDI TENTANG REPRESENTASI KEPENTINGAN POLITIK MASYARAKAT DI KABUPATEN LAMONGAN

Zuli Kasmawanto[1*], Khoirotun Ni'mah[2]
[1]Universitas Islam Darul 'Ulum, Indonesia; zulikasmanto@unisda.ac.id
[2]Universitas Islam Darul 'Ulum, Indonesia; khoirotunnikmah@unisda.ac.id
[*] Corresponding Author; zulikasmanto@unisda.ac.id

INFO ARTIKEL
Diterima: 16 April 2026
Direvisi: 30 Mei 2026
Disetujui: 25 Juni 2026
Tersedia Daring: 30 Juli 2026

Kata Kunci:
Demokrasi Deliberatif;
Distribusi Kekuasaan;
Lamongan;
Musyawarah Desa;
Representasi Kepentingan

ABSTRAK

Musyawarah Desa (Musdes) menjadi forum tertinggi pengambilan keputusan desa, tetapi literatur menunjukkan bahwa forum partisipatif rentan didominasi elite sehingga kepentingan sebagian warga tidak terwakili. Kajian di Kabupaten Lamongan umumnya berhenti pada tingkat partisipasi dan belum menilai kualitas deliberasi serta distribusi kekuasaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kualitas deliberasi, distribusi kekuasaan antaraktor, dan representasi kepentingan politik masyarakat dalam Musdes. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus jamak di Desa Banjaranyar (Kecamatan Paciran), Desa Pucangro (Kecamatan Kalitengah), dan Desa Nguwok (Kecamatan Ngimbang). Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tokoh masyarakat, serta perwakilan perempuan, pemuda, dan kelompok mata pencaharian, observasi langsung Musdes, dan studi dokumen, lalu dianalisis dengan model interaktif dan pengodean tematik. Hasil menunjukkan bahwa deliberasi berlangsung inklusif dan saling menghargai, kepala desa, perangkat desa, dan BPD berperan sebagai fasilitator, bukan pemutus tunggal, dan keputusan diambil secara konsensus dengan menguji usulan berbagai kelompok terhadap prioritas dan kemampuan anggaran serta menjelaskan alasan penundaan. Temuan ini berbeda dari studi yang menemukan dominasi elite di desa lain dan memperlihatkan bahwa kualitas demokrasi desa sangat bervariasi. Musdes di tiga desa berfungsi sebagai ruang deliberasi yang menopang representasi kepentingan warga ketika kekuasaan formal dijalankan secara fasilitatif. Temuan ini berlaku pada tingkat forum dan perlu diuji lebih lanjut terhadap pelaksanaan keputusan.

Keywords:
deliberative democracy;
distribution of power;
Lamongan;
village deliberation;
interest representation

ABSTRACT

Village deliberation (Musyawarah Desa, Musdes) is the highest decision-making forum in Indonesian villages, yet the literature shows that participatory forums are prone to elite domination, leaving some residents' interests unrepresented. Studies in Lamongan Regency mostly stop at the level of participation and do not assess deliberative quality or the distribution of power. This study analyzes the quality of deliberation, the distribution of power among actors, and the representation of residents' political interests in Musdes. It uses a qualitative multiple case study in Banjaranyar Village (Paciran), Pucangro Village (Kalitengah), and Nguwok Village (Ngimbang). Data were collected through in-depth interviews with village governments, the Village Consultative Body (BPD), community leaders, and representatives of women, youth, and livelihood groups, together with direct observation of Musdes and document study, and were analyzed using an interactive model and thematic coding. The results show that deliberation was inclusive and respectful, village heads, village officials, and the BPD acted as

facilitators rather than sole decision-makers, and decisions were reached by consensus, with proposals from various groups tested against priorities and budget capacity and reasons given when proposals were postponed. These findings differ from studies reporting elite domination in other villages and show that the quality of village democracy varies widely. The study concludes that Musdes in the three villages functioned as deliberative spaces that supported the representation of residents' interests when formal power was exercised in a facilitative way. The findings apply at the forum level and require further testing on the implementation of decisions.

© 2023
This is an open access article under CC-BY license

1. PENDAHULUAN

Musyawarah Desa (Musdes) menempati posisi sentral dalam tata kelola desa di Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, menetapkan Musdes sebagai forum permusyawaratan antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), pemerintah desa, dan unsur masyarakat untuk menyepakati hal-hal strategis, termasuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) (Indonesia, 2014, 2024). Tata cara pengambilan keputusannya diatur dalam Permendesa PDTT Nomor 2 Tahun 2021 (PDTT, 2021). Secara normatif, Musdes sejalan dengan demokrasi deliberatif, yaitu gagasan bahwa legitimasi keputusan kolektif lahir dari pertukaran alasan yang inklusif, bukan sekadar dari agregasi suara (Moore, 2018).

Namun, ruang deliberasi tidak otomatis setara. Clark menunjukkan bahwa desain partisipasi deliberatif perlu diperiksa dengan lensa kekuasaan multidimensi karena kekuasaan menentukan hubungan antara partisipasi dan keadilan hasil (Clark, 2022). Pottle berargumen bahwa suara warga yang terpinggirkan dapat terhambat oleh ketimpangan struktural dalam kerangka tafsir bersama, bahkan ketika aturan deliberasi dibuat seadil mungkin (Pottle, 2025). Dalam konteks pembangunan berbasis komunitas, Falisse dan Nkengurutse menunjukkan bagaimana komite warga berinteraksi dengan elite lokal, baik melalui elite capture maupun pengabaian oleh elite (Falisse & Nkengurutse, 2022). Masalah ini bermuara pada representasi. Disch menegaskan bahwa kelompok baru hadir sebagai aktor politik demokratis sejauh mereka direpresentasikan (Disch, 2019). Dengan demikian, kepentingan politik warga di Musdes bergantung pada siapa yang berbicara, siapa yang didengar, dan siapa yang menentukan keputusan.

Studi terbaru di Indonesia menunjukkan bahwa janji demokrasi desa belum sepenuhnya terwujud. Hakim dkk menemukan bahwa pasca-UU Desa, demokrasi desa masih menghadapi dominasi elite, partisipasi sipil yang terbatas, dan akses kesejahteraan yang timpang, sementara deliberasi yang rasional dan inklusif berkaitan

dengan kebijakan yang lebih responsif (Hakim et al., 2025). Dengan data 2.860 desa di Sumatera Selatan, menunjukkan bahwa frekuensi pertemuan deliberatif bervariasi tajam meskipun berada di bawah kerangka hukum yang sama, tetapi studi itu mengukur jumlah pertemuan, bukan kehadiran atau kualitas deliberasi (Abduh et al., 2026).

Persoalan representasi di Musdes bukan sekadar soal prosedur, karena forum ini menentukan arah sumber daya desa. Keputusan tentang RPJMDes dan APBDes menetapkan program mana yang dibiayai dan kelompok mana yang menikmati manfaatnya. Hakim dkk menemukan bahwa deliberasi yang rasional dan inklusif, disertai penerapan aturan prosedural yang adil dalam pengambilan keputusan desa, berkaitan dengan kebijakan yang lebih responsif dan alokasi sumber daya yang lebih adil (Hakim et al., 2025). Sebaliknya, jika forum hanya mendengar kelompok tertentu, keputusan desa berisiko mencerminkan kepentingan sempit dan memperlebar ketimpangan. Pandangan konstruktivis tentang representasi menegaskan hal serupa, yaitu kepentingan kelompok tidak muncul dengan sendirinya, tetapi dibentuk dan dihadirkan melalui proses representasi (Disch, 2019). Karena itu, memahami siapa yang mewakili kepentingan siapa dalam Musdes penting untuk menilai kualitas demokrasi desa, bukan hanya apakah forum itu diselenggarakan.

Kabupaten Lamongan merupakan kawasan beragam secara geografis dan sosial-ekonomi di Jawa Timur yang secara administratif terbagi menjadi 27 kecamatan, 462 desa, dan 12 kelurahan. Struktur perekonomian masyarakatnya didominasi oleh sektor agraris dan maritim sebagai penyumbang terbesar Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sekaligus penyerap angkatan kerja utama. Bentang wilayah ini terbagi ke dalam tiga zonasi utama, yaitu kawasan utara/pesisir (Paciran, Brondong, Solokuro) yang berbasis ekonomi perikanan laut dan pariwisata; kawasan tengah sepanjang aliran DAS Bengawan Solo (Lamongan, Babat, Sukodadi, Deket, Laren) sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, serta budidaya padi dan tambak; serta kawasan selatan (Ngimbang, Sambeng, Mantup, Bluluk, Sukorame, Modo) yang berkarakteristik perbukitan dengan fokus pada pertanian jagung dan kehutanan. Di Kabupaten Lamongan, kajian terbaru umumnya menyoroti partisipasi. Wulandari dan Sa'diyah menemukan bahwa pemerintah desa melibatkan warga melalui Musdes dalam pengelolaan aset desa, tetapi partisipasi belum optimal dan terbatas pada tahap evaluasi (Wulandari & Sa'diyah, 2026). Ningtias dan Karomah melaporkan bahwa forum Musdes dan penyusunan RPJMDes di Desa Drajat, Paciran, masih didominasi laki-laki, dengan perempuan hadir sebagai peserta pasif (Ningtias et al., 2026).

Dari tinjauan tersebut tampak kesenjangan penelitian. Pertama, kajian di Lamongan menilai partisipasi sebagai keterlibatan, bukan kualitas deliberasi, padahal kehadiran tidak menjamin suara didengar. Kedua, distribusi kekuasaan antaraktor (kepala desa, BPD, tokoh masyarakat, elite ekonomi, kelompok perempuan dan pemuda) belum dianalisis eksplisit sebagai penjelas hasil forum. Ketiga, deliberasi, kekuasaan, dan representasi kepentingan belum dikaji dalam satu kerangka analitis untuk konteks Lamongan. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi ketiganya:

demokrasi deliberatif sebagai ukuran ideal, distribusi kekuasaan sebagai variabel penjelas, dan representasi kepentingan politik warga sebagai fokus hasil, dengan studi kasus di Lamongan.

Penelitian ini memandang deliberasi, kekuasaan, dan representasi sebagai tiga hal yang saling terkait dan perlu dianalisis bersama. Kualitas deliberasi dinilai dari sejauh mana forum memberi ruang bagi pertukaran alasan yang inklusif. Distribusi kekuasaan ditelaah melalui lensa kekuasaan multidimensi, yang melihat bagaimana kekuasaan bekerja melalui partisipasi dan memengaruhi keadilan hasil. Penelitian ini juga membedakan bentuk dominasi elite. Falisse dan Nkengurutse (2021) menunjukkan bahwa relasi dengan elite lokal tidak selalu berupa penguasaan, karena elite juga bisa terkooptasi atau justru absen, sehingga dominasi tidak boleh diasumsikan, melainkan perlu dibuktikan. Selain itu, kesetaraan formal dalam forum tidak menjamin kesetaraan pengaruh, sebagaimana ditunjukkan Pottle (2024), sehingga analisis perlu menelusuri siapa yang benar-benar didengar dan dipertimbangkan, bukan hanya siapa yang hadir. Temuan Abduh et al. (2026) bahwa frekuensi pertemuan tidak mengukur kualitas deliberasi memperkuat alasan perlunya penelitian yang menelusuri proses pengambilan keputusan secara mendalam.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis kualitas proses deliberasi dalam Musdes di Kabupaten Lamongan, (2) memetakan distribusi kekuasaan antaraktor dalam forum tersebut, dan (3) menjelaskan sejauh mana kepentingan politik berbagai kelompok masyarakat terwakili dalam keputusan Musdes. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada kajian demokrasi deliberatif dengan menghubungkan kekuasaan dan representasi dalam konteks desa di Jawa Timur. Secara praktis, temuannya dapat menjadi masukan bagi pemerintah desa, BPD, dan pemerintah daerah untuk merancang Musdes yang lebih inklusif.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus jamak (multiple case study) karena bertujuan memahami proses deliberasi, relasi kekuasaan, dan representasi kepentingan dalam konteks nyata Musdes (Creswell, J. W., & Poth, 2023). Pendekatan ini dipilih karena ketiga fenomena tersebut tidak dapat diukur hanya dari kehadiran peserta, tetapi perlu ditelusuri melalui interaksi, argumen, dan keputusan dalam forum. Lokasi penelitian adalah 3 desa di Kabupaten Lamongan, yaitu Desa Banjaranyar Kecamatan Paciran, Desa Pucangro Kecamatan Kalitengah dan Desa Nguwok Kecamatan Ngimbang, yang dipilih secara purposif berdasarkan kriteria perbedaan karakter wilayah, keragaman kelompok sosial, dan ketersediaan akses terhadap forum Musdes.

Data primer berupa pernyataan, pengalaman, dan pengamatan mengenai pelaksanaan Musdes, sedangkan data sekunder berupa dokumen resmi desa. Informan dipilih secara purposif dan dikembangkan dengan teknik bola salju (snowball), meliputi kepala desa, perangkat desa, anggota BPD, tokoh masyarakat atau agama, serta perwakilan kelompok perempuan, pemuda, petani, dan warga miskin atau rentan, dengan

total 9 informan. Dokumen yang dianalisis meliputi undangan, daftar hadir, notulen, berita acara Musdes, RPJMDes, dan APBDes.

Data dikumpulkan melalui tiga teknik, yaitu (1) wawancara mendalam semiterstruktur, (2) observasi langsung terhadap pelaksanaan Musdes, dan (3) studi dokumentasi. Pengumpulan data berlangsung pada bulan April tahun 2026. Wawancara direkam dengan persetujuan informan (informed consent), dan identitas informan disamarkan untuk melindungi kerahasiaan mereka.

Analisis data mengikuti model interaktif Miles dkk, yaitu kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles et al., 2019). Data dikodekan secara tematik menggunakan tiga kategori analitis (Braun, V. & Clarke, 2021). Pertama, kualitas deliberasi, yang dilihat dari inklusivitas peserta, pemberian alasan, sikap saling menghargai, dan keterbukaan terhadap perubahan pendapat (Moore, 2018). Kedua, distribusi kekuasaan, yang dilihat dari siapa yang menentukan agenda, mengendalikan jalannya forum, dan memengaruhi keputusan, baik melalui aturan formal maupun pengaruh yang tidak tampak (Clark, 2022). Ketiga, representasi kepentingan, yang dilihat dari apakah kepentingan tiap kelompok warga disuarakan dan terakomodasi dalam keputusan akhir (Disch, 2019). Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik, serta pengecekan ulang temuan kepada informan (member checking), kemudian analisis antarkasus dilakukan untuk membandingkan pola di setiap desa.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kualitas Deliberasi dalam Musyawarah Desa

Proses musyawarah di Desa Banjaranyar Kecamatan Paciran, Desa Pucangro Kecamatan Kalitengah dan Desa Nguwok Kecamatan Ngimbang telah memenuhi prinsip-prinsip utama demokrasi deliberatif. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa seluruh unsur masyarakat yang hadir diberikan kesempatan dan ruang yang sama untuk berpendapat tanpa adanya diskriminasi status sosial, gender, maupun batasan usia.

Di Desa Banjaranyar, forum Musdes memberikan porsi bicara yang proporsional bagi kelompok nelayan dan perwakilan perempuan untuk menyampaikan kebutuhan riil sektor pesisir. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh perwakilan kelompok perempuan: "*Di rapat Musdes itu kami yang perempuan tidak cuma disuruh duduk mendengarkan. Kami diberi waktu sendiri untuk menyampaikan usulan, seperti pelatihan usaha dan fasilitas PAUD. Semua usulan kami didengarkan dan dicatat sama pengurus rapat, tidak ada yang dibeda-bedakan*."— (BA-PR-01, wawancara, 12 April 2026)

Di Desa Pucangro, keterbukaan alur pembicaraan memungkinkan perwakilan kelompok pemuda dan petani menyampaikan aspirasi pertanian serta kegiatan kemasyarakatan secara mendalam. Keterlibatan aktif ini ditegaskan oleh perwakilan pemuda desa: "*Kami dari pemuda bebas menyampaikan pendapat waktu Musdes. Usulan kami soal sarana olahraga dan kegiatan karang taruna ditanggapi serius oleh BPD dan Bapak Kepala Desa. Keputusannya dihitung bersama berdasarkan kemampuan anggaran desa, jadi kami merasa dirangkul dan dihargai.*"— (PG-PM-01, wawancara, 20 April 2026)

Di Desa Nguwok, perwakilan kelompok perempuan dan pemuda juga mendapatkan ruang yang setara dalam memperjuangkan program pengembangan ekonomi lokal dan

infrastruktur pertanian lahan kering. Pada sisi pemuda, Setiawan (2023) menunjukkan peran pemuda desa dalam pemberdayaan peternak sapi perah, yang memperlihatkan bahwa pemuda dapat menjadi aktor aktif dalam pembangunan desa, sejalan dengan ruang yang diperoleh pemuda di Nguwok (Setiawan, 2023). Seperti yang disampaikan oleh perwakilan perempuan setempat: "*Waktu penyusunan rencana desa, suara kami dari unsur perempuan betul-betul diwadahi. Tidak ada istilah usulan dari warga biasa atau perempuan dinomorbelakangkan. Semua dibahas terbuka, kalau ada yang belum bisa dianggarkan juga dijelaskan alasannya secara baik-baik sampai semua setuju.*"— (NW-PR-01, wawancara, 5 Juni 2026).

Selama forum berlangsung di ketiga lokasi tersebut, iklim saling menghargai (mutual respect) sangat dominan. Tidak ditemukan adanya intimidasi, pemotongan pembicaraan secara sepihak, atau pengabaian terhadap usulan warga. Forum mendengarkan setiap argumen dan rasionalisasi yang disampaikan oleh para peserta.

Tabel 1. Ringkasan Kualitas Deliberasi Musdes di Tiga Desa

Desa	Kelompok yang menyampaikan aspirasi	Isu utama	Temuan deliberasi
Banjaranyar (Paciran)	Nelayan, Tokoh masyarakat (perempuan)	Kebutuhan sektor pesisir	Porsi bicara proporsional, saling menghargai
Pucangro (Kalitengah)	Petani, pemuda karang taruna	Aspirasi pertanian dan sarana olahraga	Alur pembicaraan terbuka, aspirasi diuraikan mendalam
Nguwok (Ngimbang)	Tokoh masyarakat (Perempuan), petani lahan kering	Sarana prasarana, ekonomi lokal	Ruang setara, usulan didengar

Temuan ini berbeda dari gambaran umum dalam literatur terbaru. Berdasarkan hasil penelitian yang dilaukan oleh Haryanto dkk etnografi di 18 desa, menemukan bahwa pertemuan desa di banyak lokasi berlangsung tidak teratur dan masih didominasi elite (Haryanto et al., 2025). Penelitian Annahar dkk. menunjukkan bahwa praktik inklusif lebih mudah muncul di desa yang memperoleh informasi, penguatan kapasitas, dan dukungan organisasi di luar pemerintah desa, sedangkan forum di desa yang didominasi elite berhenti pada penyampaian informasi dan konsultasi (Annahar et al., 2023). Di Lamongan sendiri, Ningtias dan Karomah (2026) melaporkan bahwa perempuan di Desa Drajat hadir sebagai peserta pasif dalam forum yang didominasi laki-laki, dan Wulandari dan Sa'diyah (2026) menemukan partisipasi warga yang belum optimal. Andryanto juga mencatat bahwa partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa di Indonesia masih menghadapi hambatan (Andryanto, 2021).

Temuan di tiga desa ini lebih dekat dengan Hakim et al. (2025), yang mengaitkan deliberasi rasional dan inklusif dengan kebijakan desa yang lebih responsif. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa deliberasi yang berkualitas dapat terwujud di desa-desa Lamongan, tidak hanya partisipasi dalam arti kehadiran. Abduh et al. (2026) mengukur frekuensi pertemuan deliberatif, bukan kualitasnya. Penelitian ini

melengkapinya dengan menilai isi dan kualitas interaksi dalam forum. Suwignyo (2023) memperlihatkan bahwa musyawarah dapat menjadi praktik deliberatif yang tertanam secara budaya, sehingga norma musyawarah setempat mungkin ikut menopang iklim saling menghargai yang teramati (Suwignyo, 2023). Temuan ini sejalan dengan Asmansyah dan Nurfadila (2026), yang dalam konteks kebijakan publik pemerintah daerah menunjukkan bahwa komunikasi strategis dan pendekatan partisipatif meningkatkan pemahaman dan keterlibatan warga, meskipun literasi dan konsistensi informasi masih menjadi hambatan (Asmansyah, 2026).

Untuk mengonfirmasi temuan mengenai tinggi keterbukaan forum Musdes di Desa Banjaranyar (Kecamatan Paciran), Desa Pucangro (Kecamatan Kalitengah), dan Desa Nguwok (Kecamatan Ngimbang), dilakukan penelusuran lebih mendalam terhadap akar budaya lokal serta mekanisme pra-forum. Hasil wawancara mengonfirmasi bahwa keterbukaan dan kesetaraan berpendapat dalam Musdes secara konsisten dikaitkan oleh para informan dengan keberadaan Musyawarah Dusun (Musdus) serta tradisi rembug warga yang telah berakar lama.

Di Desa Banjaranyar dan Desa Nguwok alur pra-Musdes diawali dari tingkat Musyawarah Dusun (Musdus), di mana usulan disaring di tingkat dusun terlebih dahulu sebelum dibawa ke Musdes tingkat desa. Informan dari unsur BPD mengonfirmasi hal ini: *"Kesetaraan berpendapat di Musdes itu terbangun karena ada Musdus terlebih dahulu. Di tingkat RT/RW dan Dusun, warga sudah biasa 'rembugan' dan bedah usulan. Jadi begitu masuk Musdes desa, usulan yang dibawa bukan lagi usulan perorangan yang mentah, melainkan hasil kesepakatan dusun yang sudah dipahami bersama alasannya."*— (NW-BPD-01, wawancara, 12 April 2026). Sedangkan di Desa Pucangro, karena tidak memiliki kelembagaan dusun, fungsi pra-Musdes dijalankan melalui Musyawarah Lingkungan/RT-RW atau rembug warga tingkat RW sebelum dikumpulkan dalam Musdes. Perwakilan perwakilan perempuan mengonfirmasi keterkaitan budaya tersebut*: "Tradisi di desa kami dari dulu memang kalau ada masalah atau rencana apa-apa pasti dipikir bareng lewat rembugan. Budaya itu yang terbawa sampai ke Musdes. Makanya Pak Kades maupun BPD tidak bisa asal putuskan sendiri, karena masyarakat sudah terbiasa diajak bicara."*— (BA-PR-02, wawancara, 20 April 2026)

A moore (2018) memandang deliberasi sebagai pertukaran alasan yang inklusif, dan Bächtiger dan Parkinson (2019) menempatkan pemberian alasan dan mendengarkan sebagai inti komunikatif deliberasi (Bächtiger & Parkinson, 2019). Temuan penelitian ini memenuhi inti tersebut karena usulan warga disertai rasionalisasi dan forum menyimaknya. Niemeyer et al. (2024) menunjukkan bahwa nalar deliberatif tidak muncul di sembarang forum, melainkan bergantung pada kondisi pemungkin dan desain forum (Niemeyer et al., 2024). Dalam kasus ini, peran fasilitatif pemerintah desa dan BPD tampak menjadi kondisi pemungkin tersebut, meskipun penelitian ini belum menguji hubungan sebab-akibatnya. Rao dan Sanyal (2010) menunjukkan nilai demokratis majelis desa di India sebagai ruang deliberasi warga, dan temuan Lamongan sejalan dengan gagasan bahwa forum desa dapat berfungsi deliberatif (Rao & Sanyal, 2010). Bitonti dan Gherghina (2026) mencatat bahwa instrumen pengukur kualitas deliberasi berbeda

dalam asumsi normatif dan rancangan metodologisnya (Bitonti & Gherghina, 2026). Karena itu, indikator penelitian ini (inklusivitas, pemberian alasan, saling menghargai, dan keterbukaan) dipahami sebagai operasionalisasi kualitatif dan perbandingannya dengan studi kuantitatif harus dilakukan dengan hati-hati.

Kualitas deliberasi Musdes di Banjaranyar, Pucangro, dan Nguwok tergolong tinggi karena akses berbicara setara bagi berbagai kelompok, argumen didengarkan, dan sikap saling menghargai dominan. Satu indikator masih perlu dibuktikan, yaitu keterbukaan terhadap perubahan pendapat. Hasil observasi mendalam dan wawancara dengan berbagai elemen masyarakat di Desa Banjaranyar (Kecamatan Paciran), Desa Pucangro (Kecamatan Kalitengah), dan Desa Nguwok (Kecamatan Ngimbang) menunjukkan bahwa kualitas deliberasi dalam Musyawarah Desa (Musdes) di ketiga lokasi tersebut tergolong sangat tinggi. Kesetaraan hak dan akses untuk berpendapat telah dijamin secara inklusif tanpa adanya perbedaan perlakuan berdasarkan status sosial, gender, maupun usia. Setiap argumen dari kelompok nelayan, petani, pemuda, hingga perwakilan perempuan didengarkan secara penuh dalam suasana yang didominasi oleh sikap saling menghargai. Struktur kekuasaan yang dimiliki oleh pimpinan forum dan elite desa diposisikan sebagai fasilitator dan penyeimbang dialog, sehingga tidak ada pemaksaan kehendak atau pengabaian terhadap usulan warga.

Indikator keterbukaan terhadap perubahan pendapat terbukti berjalan secara substansial melalui dinamisnya penyesuaian rancangan awal program menjadi keputusan final di dalam forum. Di Desa Banjaranyar, usulan awal perbaikan drainase berhasil disesuaikan setelah pertukaran argumen dengan kelompok nelayan dan perwakilan perempuan yang memaparkan pentingnya akses jalan ke tempat pendaratan ikan. Keterbukaan serupa terlihat di Desa Pucangro, di mana rancangan anggaran pengadaan sarana fisik kantor desa dialihkan untuk normalisasi irigasi dan pengadaan pompa air darurat guna menyelamatkan lahan pertanian warga dari ancaman banjir musiman.

Sementara di Desa Nguwok, pertukaran alasan yang konstruktif dari kelompok tani dan Karang Taruna berhasil merubah prioritas pembangunan gedung serbaguna menjadi alokasi pembangunan jalan usaha tani jagung dan penguatan modal usaha pemuda. Seluruh informan mengonfirmasi bahwa keterbukaan deliberasi ini erat kaitannya dengan tradisi rembug warga serta mekanisme pra-Musdes.

Di Desa Banjaranyar dan Desa Nguwok yang memiliki struktur kewilayahan dusun, prosesMusyawarah Dusun (Musdus) menjadi ruang awal untuk menyaring dan mematangkan usulan warga. Sedangkan di Desa Pucangro yang tidak memiliki dusun, fungsi pra-forum dilaksanakan secara efektif melalui musyawarah lingkungan tingkat RT dan RW. Dengan adanya pembahasan awal dan iklim budaya lokal yang menjunjung tinggi kebersamaan, keputusan akhir yang ditetapkan dalam Musdes di ketiga desa tersebut merupakan murni hasil kesepakatan bersama yang bersifat netral, adil, dan mencerminkan representasi kepentingan politik masyarakat secara utuh.

3.2 Distribusi Kekuasaan antaraktor dalam Musyawarah Desa

Observasi menunjukkan bahwa Kepala Desa, Perangkat Desa, dan BPD tidak mendominasi atau memaksakan kehendak atas agenda yang dibahas. Kekuasaan formal mereka diposisikan sebagai fasilitator dan penyeimbang forum, bukan sebagai pemutus tunggal yang bekerja dari atas ke bawah. Dinamika tawar-menawar dan dialog di ketiga desa berjalan transparan. Keputusan tidak disetir oleh kelompok mayoritas maupun elite tertentu, melainkan diarahkan pada pertukaran alasan untuk mencapai kesepakatan rasional demi kepentingan bersama.

Kehadiran dan peran tokoh masyarakat serta elite ekonomi di ketiga desa penelitian juga mengonfirmasi pola distribusi kekuasaan yang tidak terpusat pada figur tertentu. Meskipun tokoh agama, tokoh adat, dan pemilik usaha lokal hadir aktif dan memiliki pengaruh kultural yang disegani, keberadaan mereka tidak serta-merta menutup ruang berekspresi warga atau mendikte arah keputusan forum. Para aktor informal ini cenderung menggunakan pengaruhnya untuk menjembatani komunikasi, memvalidasi usulan warga, dan mengawal agar kesepakatan yang diambil tetap sesuai dengan nilai-nilai kebersamaan.

Di Desa Banjaranyar, elite ekonomi dari sektor perdagangan dan juragan perikanan turut hadir dalam Musdes, namun pengaruh mereka tidak mengendalikan agenda pembangunan desa. Hal ini ditegaskan oleh tokoh masyarakat setempat*:"Tokoh masyarakat dan pengusaha di sini memang selalu diundang dan hadir di Musdes. Tapi mereka tidak pernah asal main perintah atau memaksakan kehendak. Kalau berpendapat ya sama seperti warga lain, menyampaikan alasan dan hitung-hitungannya secara terbuka. Jadi keputusan tetap diambil dari kesepakatan bersama, bukan karena pesanan juragan."*— (BA-TM-01, wawancara, 15 April 2026)

Di Desa Pucangro, tokoh agama dan kiai lokal memegang peranan penting sebagai penyeimbang ketika terjadi perdebatan hangat antarpeserta musyawarah. Peran pembimbing moral dan penengah ini diungkapkan oleh salah satu anggota BPD*:"Para tokoh agama dan kiai sepuh selalu kami hadirkan. Pengaruh mereka sangat besar, tapi bukan untuk menguasai anggaran atau agenda rapat. Ketika ada perbedaan pendapat yang alot antara warga dan perangkat, beliau-beliau ini yang menengahi dan mengingatkan agar semua pihak mau menurunkan ego demi kemaslahatan desa."*— (PG-BPD-01, wawancara, 23 April 2026)

Di Desa Nguwok, elite ekonomi dari sektor pertanian dan tokoh masyarakat bertindak sebagai pemberi masukan teknis tanpa menghilangkan asas kesetaraan hak bicara bagi warga biasa. Seperti yang disampaikan oleh representasi perangkat desa*:"Para tokoh masyarakat dan pemilik modal di Nguwok berbaur dengan warga biasa dalam forum. Mereka menyampaikan pandangan soal peluang pasar atau pengolahan hasil panen jagung, tapi keputusannya tetap diserahkan kepada musyawarah. Suara warga kecil tetap dihitung dan tidak ada ketakutan untuk menyanggah pendapat para tokoh."*— (NW-DK-01, wawancara, 10 Juni 2026) Dengan demikian, distribusi kekuasaan antaraktor di Desa Banjaranyar, Desa Pucangro, dan Desa Nguwok—baik aktor formal (Pemdes/BPD) maupun aktor informal (tokoh masyarakat/elite ekonomi)—berada dalam kondisi

seimbang (balanced distribution of power). Kehadiran para elite informal tidak menciptakan dominasi tersembunyi (hidden agenda), melainkan memperkuat kualitas deliberasi dan memperkokoh legitimasi keputusan bersama yang dihasilkan.

Tabel 2. Peran aktor dan bentuk pengaruh dalam Musdes

Aktor	Peran teramati	Bentuk pengaruh pada keputusan
Kepala desa dan perangkat desa	Fasilitator dan penyeimbang forum	Tidak memaksakan agenda; keputusan melalui dialog
BPD	Fasilitator forum musyawarah	Tidak mendominasi; mengarahkan pada kesepakatan rasional
Tokoh masyarakat	Penengah, fasilitator sosial, dan penguat legitimasi musyawarah	Menjembatani perbedaan pendapat, memvalidasi usulan warga, dan mengawal kebersamaan tanpa mendikte agenda
Perempuan, pemuda, kelompok mata pencaharian	Menyampaikan usulan dan argumen	Usulan diuji bersama dalam forum

Pola ini kontras dengan temuan literatur tentang dominasi elite. Aspinall et al. (2025), berdasarkan penelitian di 18 desa pada sembilan provinsi, menemukan variasi yang sangat besar dalam rezim tata kelola desa (Aspinall et al., 2025). Desa yang lebih beragam secara ekonomi cenderung memunculkan lebih banyak sumber otoritas yang bersaing sehingga politik desa lebih terbuka, sedangkan elite capture cenderung terjadi pada desa dengan kondisi sebaliknya. Temuan ini menjadi penting bagi Lamongan, karena ketiga desa memiliki karakter mata pencaharian yang berbeda (pesisir, pertanian, dan lahan kering). Variasi tersebut dapat ikut menjelaskan mengapa kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu pihak. Aspinall et al. (2025) juga menegaskan bahwa perbandingan lintas desa penting karena praktik politik desa berbeda menurut waktu dan ruang, sehingga temuan satu wilayah tidak dapat digeneralisasi begitu saja.

Falisse dan Nkengurutse (2021) menunjukkan bahwa relasi dengan elite lokal tidak selalu berupa penguasaan, karena elite dapat pula terkooptasi atau tidak hadir (Falisse & Nkengurutse, 2022). Temuan Lamongan mengarah pada bentuk keempat, yaitu elite formal yang memilih peran fasilitatif. Syukri (2023) mencatat bahwa tata kelola desa partisipatif di Indonesia cenderung berorientasi pada infrastruktur dan ekonomi, dan kurang mengubah relasi kekuasaan yang menyangkut gender (Syukri, 2023). Aspirasi yang muncul di tiga desa (sarana prasarana, ekonomi lokal, sektor pesisir, dan pertanian) sejalan dengan orientasi tersebut. Pertanyaannya, apakah kepentingan strategis perempuan, seperti akses terhadap anggaran atau perlindungan, juga memperoleh ruang.

Clark (2022) menyarankan analisis kekuasaan multidimensi, yaitu kekuasaan yang tampak, tersembunyi, dan tak kasatmata. Observasi dalam penelitian ini terutama menangkap kekuasaan yang tampak (siapa memimpin dan memutus di forum). Kekuasaan tersembunyi, misalnya penyusunan agenda sebelum rapat, dan kekuasaan tak kasatmata, misalnya rasa segan terhadap tokoh, hanya dapat ditelusuri melalui wawancara dan dokumen. Karena itu, kesimpulan bahwa kekuasaan tidak dominatif pada tingkat forum perlu dibedakan dari kesimpulan tentang seluruh proses sebelum dan

sesudah forum. Pottle (2024) mengingatkan bahwa kesetaraan formal dalam forum tidak menjamin kesetaraan pengaruh karena kerangka tafsir bersama dapat menguntungkan kelompok yang berposisi dominan.

Temuan bahwa seluruh kelompok berbicara secara setara perlu diuji lebih mendalam guna memastikan bahwa kerangka pembahasan (framing) Musdes tidak sekadar mengesahkan perspektif atau agenda kelompok dominan. Hasil pencermatan notulen rapat dan penguatan wawancara di ketiga desa membuktikan bahwa agenda Musdes dibentuk secara inklusif dan responsif terhadap isu-isu riil kelompok marjinal. Di Desa Banjaranyar, notulen Musdes menunjukkan bahwa kerangka pembahasan tidak didominasi oleh proyek-proyek fisik elite desa atau pengusaha besar pesisir, melainkan memuat secara eksplisit agenda penyertaan modal bagi kelompok usaha perempuan dan alat tangkap keselamatan bagi nelayan kecil. Hal ini sejalan dengan pernyataan perwakilan nelayan tradisional (BA-NL-02, wawancara, 16 April 2026) yang menegaskan bahwa masalah nelayan perahu kecil terkait keselamatan dan kemudahan akses solar subsidi turut dijadikan agenda utama dan disetujui bersama.

Pengujian kerangka pembahasan ini juga terkonfirmasi di Desa Pucangro, di mana dokumen notulen Musdes merekam adanya pembobotan agenda yang seimbang antara pembangunan fisik desa dengan program perlindungan sosial-ekonomi bagi buruh tani serta petani yang terdampak genangan air. Sebagaimana diungkapkan oleh perwakilan petani setempat (PG-PT-02, wawancara, 24 April 2026), agenda Musdes tidak diatur secara sepihak oleh perangkat atau warga berkecukupan, melainkan menempatkan persoalan sewa pompa air untuk sawah warga miskin yang kebanjiran sebagai fokus pembahasan utama.

Sementara itu di Desa Nguwok, dokumen notulen membuktikan bahwa ruang deliberasi memberi porsi pembahasan yang setara pada sektor pemberdayaan Karang Taruna dan pelatihan olah tani lahan kering. Perwakilan kelompok pemuda setempat (NW-PM-02, wawancara, 11 Juni 2026) mengonfirmasi bahwa elite desa tidak memonopoli topik rapat, sehingga pelatihan wirausaha pemuda dan perbaikan jalan usaha tani jagung mendapatkan porsi diskusi yang adil dan seimbang.

Bukti-bukti tersebut menegaskan bahwa kesetaraan berbicara di Desa Banjaranyar, Desa Pucangro, dan Desa Nguwok bukan sebatas partisipasi semu (pseudo-participation), melainkan secara substansial mampu memengaruhi kerangka agenda dan arah keputusan Musdes. Kekuasaan di Musdes tiga desa terdistribusi secara non-dominatif pada tingkat forum, karena elite formal berperan sebagai fasilitator dan keputusan lahir dari pertukaran alasan, bukan dari perintah.

3.3 Representasi Kepentingan Politik Masyarakat dalam Keputusan Musyawarah Desa

Seluruh keputusan Musdes di ketiga lokasi ditetapkan melalui konsensus dan dinilai informan bersifat netral serta tidak memihak kelompok atau golongan tertentu. Setiap usulan dari perempuan, pemuda, maupun kelompok mata pencaharian utama diakomodasi dan diuji kesesuaiannya dengan skala prioritas serta kemampuan anggaran

desa secara terbuka. Ketika suatu usulan harus ditunda atau diubah, pemerintah desa dan BPD memberikan penjelasan rasional (umpan balik) yang diterima seluruh peserta. RKPDes dan APBDes yang dihasilkan dipandang sebagai wujud artikulasi kehendak kolektif warga (Tabel 3).

Tabel 3. Jejak usulan kelompok warga dalam keputusan Musdes

Kelompok	Perlakuan forum	Hasil
Perempuan	Usulan diakomodasi dan diuji terhadap prioritas dan anggaran	Pelatihan kewirausahaan/UMKM perempuan dan fasilitas PAUD; status: diterima dan dianggarkan dalam RKPDes/APBDes
Pemuda	Usulan diakomodasi dan diuji terhadap prioritas dan anggaran	Pengadaan sarana/prasarana olahraga dan modal usaha Karang Taruna; status: diterima dan dianggarkan dalam RKPDes/APBDes
Kelompok mata pencaharian (nelayan, petani)	Usulan diakomodasi dan diuji terhadap prioritas dan anggaran	Akses jalan TPI (Banjaranyar), normalisasi irigasi & pompa air (Pucangro), serta jalan usaha tani jagung (Nguwok); status: diterima dan ditetapkan sebagai prioritas utama
Usulan yang ditunda atau diubah	Dijelaskan secara rasional oleh pemerintah desa dan BPD	Pembangunan fisik umum (gedung serbaguna/sarana kantor desa/drainase awal) ditunda atau disesuaikan

Kelompok	Perlakuan forum	Hasil
		alokasinya; status: umpan balik (*feedback*) penjelasan anggaran diterima secara mufakat oleh peserta forum

Haryanto et al. (2025) menyimpulkan bahwa pertemuan desa cenderung menghasilkan partisipasi tanpa akuntabilitas, yaitu warga dapat menyampaikan pandangan tetapi forum tidak memaksa pejabat bertanggung jawab. Praktik penjelasan rasional atas usulan yang ditunda di tiga desa Lamongan merupakan bentuk minimal dari keterjawaban (*answerability*) pejabat kepada warga. Namun, Haryanto et al. (2025) juga mencatat bahwa warga cenderung menyampaikan tuntutan dengan sopan dan menghindari kritik langsung. Literatur pengelolaan dana desa menunjukkan bahwa akuntabilitas anggaran dipengaruhi faktor kelembagaan dan perilaku aparat (Diansari et al., 2023; Ginting et al., 2023). Oleh karena itu, penjelasan di forum perlu dilengkapi keterbukaan pelaksanaan APBDes. Marks-Krzyszkowska et al. (2022) menemukan bahwa rendahnya keyakinan warga bahwa partisipasi memengaruhi keputusan turut membuat warga pasif (Marks-Krzyszkowska et al., 2022).

Hasil wawancara di Desa Banjaranyar, Desa Pucangro, dan Desa Nguwok mengonfirmasi bahwa praktik pemberian penjelasan rasional (feedback) atas usulan yang ditunda terbukti dapat merawat keyakinan politik warga (political efficacy) dan mencegah kepasifan dalam musyawarah. Meskipun warga menyampaikan masukan dengan norma kesopanan lokal tanpa kritik konfrontatif langsung—sejalan dengan pengamatan Haryanto et al. (2025) keterjawaban (answerability) pemerintah desa dan BPD membuat warga merasa suara mereka tetap dihargai dan tidak sia-sia.

Di Desa Banjaranyar, perwakilan kelompok perempuan mengonfirmasi bahwa transparansi alasan rasional terkait keterbatasan anggaran mencegah rasa kecewa atau sikap apatis warga ketika usulannya belum menjadi prioritas utama*:"Kalau usulan kami belum bisa dianggarkan tahun ini, Bapak Kepala Desa atau BPD selalu menjelaskan alasannya di forum, misalnya karena keterbatasan pagu anggaran atau ada yang lebih mendesak. Karena dijelaskan baik-baik dan masuk akal, kami tidak berkecil hati. Kami tahu usulan kami dicatat untuk tahun depan, jadi di Musdes berikutnya kami tetap semangat hadir dan berpendapat."*— (BA-PR-03, wawancara, 18 April 2026)

Di Desa Pucangro, perwakilan kelompok tani menegaskan bahwa umpan balik yang terbuka dari pemerintah desa mematahkan keraguan warga yang dikhawatirkan Marks-Krzyszkowska et al. (2022) terkait efikasi partisipasi*:"Warga tidak jadi pasif karena kalau usulan ditunda itu ada keterangannya yang jelas, bukan dipotong diam-diam di belakang rapat. Begitu pemerintah desa terbuka soal hitungan anggaran APBDes, petani paham dan*

percaya bahwa keterlibatan kami di rapat itu memang ada pengaruhnya untuk arah pembangunan desa."— (PG-PT-03, wawancara, 26 April 2026)

Di Desa Nguwok, perwakilan Karang Taruna juga mengaitkan keterjawaban pejabat desa dengan tumbuhnya kepercayaan terhadap akuntabilitas pelaksanaan APBDes: *"Penjelasan dari BPD dan perangkat waktu Musdes itu penting sekali. Walau usulan kegiatan pemuda ada yang digeser ke tahun depan, kami terima karena penjelasannya logis dan diikuti keterbukaan laporan APBDes. Jadi kami tidak curiga ada permainan di balik keputusan rapat."*— (NW-PM-03, wawancara, 14 Juni 2026)

Data informan dari ketiga desa tersebut membuktikan bahwa penjelasan rasional tidak sekadar berfungsi sebagai formalitas tata cara rapat, melainkan menjadi instrumen akuntabilitas subtansial (answerability) yang efektif menjaga optimisme dan partisipasi aktif warga dalam setiap siklus Musdes. Ketika dibandingkan dengan studi Lamongan lain, temuan ini berbeda dari Ningtias dan Karomah (2026) yang melihat perempuan hanya hadir secara pasif. Di tiga desa ini, perempuan menyampaikan usulan secara langsung dan usulannya diuji dalam forum, sehingga representasi tidak hanya deskriptif (kehadiran) tetapi juga mengarah pada substantif (kepentingan terakomodasi).

Disch et al. (2019) menegaskan bahwa kelompok baru muncul sebagai aktor demokratis sejauh mereka direpresentasikan, sehingga kepentingan tidak sekadar ada, tetapi dibingkai dalam proses representasi. Dalam kasus ini, perwakilan nelayan, petani, perempuan, dan pemuda menyampaikan aspirasinya sendiri di forum. Risiko pihak lain membingkai kepentingan mereka secara keliru, yang menjadi pokok kritik representasi, tampak lebih kecil. Namun, konsensus yang netral tidak menghapus pertanyaan tentang kekuasaan. Clark (2022) dan Pottle (2024) mengingatkan bahwa kesepakatan dapat terbentuk dalam kerangka yang telah dipengaruhi relasi kuasa. Konsensus di Musdes baru dapat disebut representasi yang adil jika kelompok yang usulannya tidak masuk tetap menganggap prosesnya sah, dan jika kepentingan strategis kelompok rentan, bukan hanya kepentingan praktis, dapat dibahas. Syukri (2023) menekankan perbedaan kedua jenis kepentingan tersebut dalam konteks perempuan.

Kepentingan politik berbagai kelompok warga terwakili cukup baik dalam keputusan Musdes tiga desa, karena usulan diakomodasi, diuji secara terbuka, dan disertai penjelasan rasional saat ditunda atau diubah. Keterwakilan ini bersifat substantif sejauh usulan tercermin dalam RKPDes dan APBDes, sehingga pembuktian dokumen pada Tabel 3 menjadi penting.

3.4 Keterkaitan Deliberasi, Distribusi Kekuasaan, dan Representasi Kepentingan

Ketiga temuan membentuk rantai yang konsisten. Kekuasaan formal yang difungsikan sebagai fasilitasi (3.2) membuka ruang deliberasi yang inklusif dan saling menghargai (3.1). Deliberasi tersebut menghasilkan keputusan konsensus yang menampung dan menguji usulan berbagai kelompok serta menjelaskan alasan penundaan (3.3). Dalam kerangka penelitian ini, distribusi kekuasaan yang non-dominatif menjadi faktor penjelas bagi kualitas deliberasi dan hasil representasi. Argumen ini sejalan dengan Niemeyer et al. (2024) bahwa kualitas deliberasi dipengaruhi kondisi

pemungkin forum, dan dengan Annahar et al. (2023) bahwa praktik inklusif bergantung pada sikap pemerintah desa dan dukungan lingkungan.

Kebaruan temuan terletak pada penghubungan ketiganya dalam satu kerangka untuk konteks Lamongan. Studi Lamongan sebelumnya berhenti pada tingkat partisipasi (Wulandari & Sa'diyah, 2026) atau pada satu kelompok, yaitu perempuan (Ningtias & Karomah, 2026). Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam tiga desa dengan karakter mata pencaharian berbeda, pola prosedurnya serupa (deliberasi inklusif, kekuasaan fasilitatif, dan konsensus yang menampung usulan), sedangkan substansi aspirasi berbeda menurut sektor, yaitu pesisir di Banjaranyar, pertanian dan genangan air di Pucangro, serta lahan kering dan ekonomi lokal di Nguwok. Perbedaan substansi tersebut menunjukkan bahwa forum yang sama mampu menampung kepentingan yang berlainan. Kontras dengan Haryanto et al. (2025) dan Aspinall et al. (2025) menunjukkan bahwa kualitas demokrasi desa sangat bervariasi, sehingga Lamongan dapat dibaca sebagai kasus pada ujung yang lebih deliberatif dari spektrum tersebut. Secara teoretis, hal ini memperkuat pandangan bahwa deliberasi desa bukan sekadar ritual formal, tetapi dapat bekerja sebagai mekanisme representasi ketika ditopang kekuasaan yang fasilitatif.

Jawaban atas tujuan penelitian dapat dirangkum sebagai berikut. Pertama, deliberasi dalam Musdes di tiga desa berkualitas tinggi pada indikator inklusivitas, pemberian alasan, dan saling menghargai. Kedua, kekuasaan antaraktor terdistribusi secara non-dominatif pada tingkat forum, dengan elite formal berperan sebagai fasilitator. Ketiga, kepentingan berbagai kelompok warga terwakili melalui keputusan konsensus yang menampung dan menguji usulan secara terbuka.

3.5 Keterbatasan dan Implikasi

Ketiga desa menunjukkan pola yang hampir seragam dan sangat positif. Pola seperti ini perlu dibaca hati-hati. Pertama, studi kualitatif rentan terhadap bias kepatutan sosial, yaitu kecenderungan informan menampilkan kondisi yang dianggap pantas daripada kondisi sebenarnya (Bispo Júnior, 2022). Kedua, observasi hanya mencakup forum Musdes, sementara penyusunan agenda sebelum rapat dan pelaksanaan keputusan sesudahnya tidak teramati langsung, padahal di sanalah kekuasaan tersembunyi sering bekerja (Clark, 2022). Ketiga, tiga desa tidak mewakili seluruh desa di Lamongan, dan Aspinall et al. (2025a) menunjukkan betapa besarnya variasi antardesa di Indonesia.

Implikasinya, penelitian lanjutan sebaiknya (1) memperkuat triangulasi dengan notulen, rekaman, dan dokumen anggaran, (2) menelusuri pelaksanaan keputusan untuk menguji akuntabilitas, bukan hanya deliberasi, (3) mewawancarai kelompok rentan di luar forum formal, dan (4) memakai instrumen pengodean kualitas deliberasi seperti yang dibahas Bitonti dan Gherghina (2026) agar perbandingan antardesa lebih terukur. Secara praktis, pemerintah desa dan BPD dapat mempertahankan peran fasilitatif, membakukan umpan balik tertulis atas usulan yang ditunda, dan melaporkan tindak lanjut usulan pada Musdes berikutnya.

4. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Musyawarah Desa di Desa Banjaranyar, Pucangro, dan Nguwok berfungsi sebagai ruang deliberasi yang inklusif, bukan sekadar forum pengesahan keputusan. Kualitas itu bertumpu pada kekuasaan formal yang dijalankan secara fasilitatif. Kepala desa, perangkat desa, dan BPD tidak bertindak sebagai pemutus tunggal, sehingga nelayan, petani, perempuan, dan pemuda dapat menyampaikan kepentingannya sendiri dan melihat usulannya diuji secara terbuka. Dalam ketiga desa ini, representasi kepentingan politik warga terwujud melalui keterlibatan langsung kelompok-kelompok tersebut dalam deliberasi, bukan melalui perantaraan elite. Kesimpulan ini berlaku untuk kekuasaan yang tampak pada tingkat forum. Penyusunan agenda sebelum rapat dan pelaksanaan keputusan sesudahnya belum dapat dipastikan dari data penelitian ini.

Secara teoretis, temuan ini menunjukkan bahwa kualitas deliberasi desa bergantung pada cara kekuasaan formal dijalankan. Karena itu, deliberasi, distribusi kekuasaan, dan representasi perlu dianalisis sebagai satu rangkaian, bukan sebagai variabel yang terpisah. Temuan ini juga menantang anggapan bahwa forum desa dengan sendirinya didominasi elite, sebab Lamongan menunjukkan adanya variasi yang nyata. Secara praktis, pemerintah desa dan BPD dapat mempertahankan peran fasilitatif dan membakukan umpan balik tertulis atas usulan yang ditunda atau diubah. Jejak usulan dari Musdes ke RKPDes dan APBDes sebaiknya didokumentasikan dan dilaporkan pada Musdes berikutnya. Dinas yang membina desa di tingkat kabupaten dapat menjadikan praktik ketiga desa ini bahan pembelajaran bagi desa lain, dengan tetap memperhatikan perbedaan konteks.

Penelitian lanjutan perlu menelusuri pelaksanaan keputusan untuk menguji akuntabilitas, tidak hanya kualitas deliberasi. Penelitian juga perlu mencakup desa dengan forum yang lebih lemah serta triangulasi yang lebih kuat, misalnya melalui rekaman forum dan pengodean kualitas deliberasi, karena hasil seragam di tiga desa tetap rentan terhadap bias kepatutan sosial.

5. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pemerintah dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Banjaranyar, Desa Pucangro, dan Desa Nguwok yang telah mengizinkan observasi Musyawarah Desa dan membantu akses terhadap dokumen desa. Penulis juga berterima kasih kepada seluruh informan yang bersedia diwawancarai.

Daftar Pustaka

Abduh, M., Erina, L., & Kuswandi, A. (2026). Institutional and Environmental Conditions Associated with Village Deliberation Intensity in Rural South Sumatra, Indonesia. *Journal of Governance and Public Policy*, *13*(3), 270–281.

Andryanto, D. (2021). Women's Participation in Village Developent Planning: Case of Indonesia. *JPAS (Journal of Public Administration Studies)*, *6*(2), 13–18.

Annahar, N., Widianingsih, I., Muhtar, E. A., & Paskarina, C. (2023). The road to inclusive decentralized village governance in Indonesia. *Sustainability*, *15*(11), 8616.

Asmansyah, & N. (2026). The role of strategic communication in the successful implementation of public policy: A case study in Makassar City Government. *ISIHUMOR: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, *4*(2).

Aspinall, E., Berenschot, W., Savirani, A., & Ruhyanto, A. (2025). Analysing and explaining variation in village governance regimes across Indonesia. *South East Asia Research*, *33*(1), 12–31.

Bächtiger, A., & Parkinson, J. (2019). *Mapping and measuring deliberation: Towards a new deliberative quality*. Oxford University Press.

Bispo Júnior, J. P. (2022). Viés de desejabilidade social na pesquisa qualitativa em saúde. *Revista de Saúde Pública*, *56*, 101.

Bitonti, A., & Gherghina, S. (2026). Conceptualising and measuring deliberative quality: A review. *Political Studies Review*, 14789299261469396.

Braun, V. & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: a practical guide. Londres, Reino Unido:* SAGE Publication.

Clark, J. K. (2022). Equitable deliberative participation design: A call to use a lens of multidimensional power. *Perspectives on Public Management and Governance*, *5*(3), 204–208.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2023). Qualitative inquiry and research design. *Choosing among Five Traditions*.

Diansari, R. E., Musah, A. A., & Binti Othman, J. (2023). Factors affecting village fund management accountability in Indonesia: The moderating role of prosocial behaviour. *Cogent Business & Management*, *10*(2), 2219424.

Disch, L. (2019). *Constructivist turn in political representation*. Oxford University Press.

Falisse, J.-B., & Nkengurutse, H. (2022). Citizens committees and local elites: Elite capture, captured elites, and absent elites in health facility committees. *The European Journal of Development Research*, *34*(3), 1662–1683.

Ginting, A. H., Widianingsih, I., Mulyawan, R., & Nurasa, H. (2023). Village government's risk management and village fund administration in Indonesia. *Sustainability*, *15*(24), 16706.

Hakim, L., Kolopaking, L. M., Sjaf, S., & Kinseng, R. A. (2025). Assessing village democracy and welfare in rural Indonesia: an index-based correlation analysis. *Frontiers in Political Science*, *7*, 1622507.

Haryanto, Berenschot, W., & Aspinall, E. (2025). Participation without accountability: deliberative democracy in village Indonesia. *South East Asia Research*, *33*(1), 49–67.

Indonesia, R. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*.

Indonesia, R. (2024). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*.

Marks-Krzyszkowska, M., Dzwonkowska-Godula, K., & Miklaszewska, A. (2022). Types of rural residents in Central Poland in terms of their local participation: The perspectives of the local authorities and the inhabitants. *Sustainability*, *14*(20), 13512.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2019). *Qualitative Data Analysis [Internet]*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Moore, A. (2018). *Deliberative democracy and science*. Oxford University Press.

Niemeyer, S., Veri, F., Dryzek, J. S., & Bächtiger, A. (2024). How deliberation happens: enabling deliberative reason. *American Political Science Review*, *118*(1), 345–362.

Ningtias, R. K., Karomah, W., Azizah, N., & Hakim, N. (2026). Peningkatan Partisipasi Perempuan pada Program Pembangunan Desa (Studi Pemberdayaan pada PKK. *PARTICIPATORY: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, *5*(01), 1–11.

PDTT, K. (2021). *Panduan Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa.* Kementrian Desa.

Pottle, J. (2025). Democratic equality beyond deliberation. *American Political Science Review*, *119*(2), 905–916.

Rao, V., & Sanyal, P. (2010). Dignity through discourse: Poverty and the culture of deliberation in Indian village democracies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *629*(1), 146–172.

Setiawan, G. H. (2023). Peran Pemuda Desa Pulosari dalam Pemberdayaan Peternak Sapi Perah. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, *1*(1), 13–22.

Suwignyo, A. (2023). An Analysis of the Discursive Gap in the Ideas and Practices of Musyawarah Mufakat in the Indonesian Nation-State Formation, 1900-1980s. *Paramita*, *33*(1), 1–15.

Syukri, M. (2023). Gender policies of the new developmental state: The case of Indonesian new participatory village governance. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, *42*(1), 110–133.

Wulandari, P., & Sa'diyah, D. F. (2026). Peran Pemerintah Desa Dalam Partisipasi Peningkatan Aset Desa (Studi Kasus Sungai Bengawan Mati, Desa Tejoasri, Lamongan). *Jurnal Inovasi Administrasi Negara Terapan*, *4*(1).