

# **PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM MUSRENBANG: PERSPEKTIF KOMUNIKASI PEMERINTAHAN**

## ***WOMEN'S PARTICIPATION IN MUSRENBANG: GOVERNMENT COMMUNICATIONS PERSPECTIVE***

**Tuty Suciaty Razak<sup>1</sup>, Faidah Azuz<sup>2</sup>, Suaib Ibrahim<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>tutyrazak@ipdn.ac.id

<sup>1</sup>Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan

<sup>2</sup>faidah.azuz@universitasbosowa.ac.id

<sup>2</sup>Universitas Bosowa

<sup>3</sup>Suaib@ipdn.ac.id

<sup>3</sup>Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan

### **ABSTRAK**

Menggerakkan masyarakat agar terlibat dalam semua upaya pembangunan berada dalam dua tataran diskusi. Pertama pembangunan yang sifatnya *top down* dan lainnya yang sifatnya *bottom up*. Musrenbang merupakan salah satu perwujudan kombinasi perencanaan pembangunan *top down* dan *bottom up*. Perempuan sebagai elemen penting masyarakat harus terlibat penuh dalam Musrenbang. Penelitian ini bertujuan untuk melihat (1) bagaimana tingkat partisipasi perempuan dalam Musrenbang, (2) bagaimana tahapan partisipasi tersebut diakomodasi oleh perempuan. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif yang bersifat deskriptif analisis yang dilakukan pada perempuan di Desa Tuju dan Desa Pattiro. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Perempuan yang terlibat dalam Musrenbang tidak terbatas hanya pada kader, (2) tingkat partisipasi tertinggi adalah ketika perempuan memperoleh undangan untuk mengikuti Musrenbang dari pemimpin lokal (65 persen). (3) Dengan membandingkan tingkat partisipasi pada semua indikator terlihat bahwa perempuan di desa Tuju lebih berpartisipasi dalam Musrenbang dibandingkan dengan perempuan di Desa Pattiro. Secara keseluruhan studi ini menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam konteks Musrenbang masih perlu ditingkatkan terutama untuk partisipasi perempuan.

**Kata kunci:** *partisipasi perempuan, Musrenbang, komunikasi pemerintahan*

### **ABSTRACT**

*Encouraging societies to participate in developing be placed on two discussed area that namely top down and bottom up. Musrenbang is one of the implementations top down and bottom up approaches. Women as a important element in local society have to participating in Musrenbang. This study aims to seek (1) How participation women level in Musrenbang, (2) how women entering on the steps of participating in local Musrenbang. Method for collecting data is quantitative approach with descriptive analysis. Locus of research in two villages, Desa Tuju and Desa Pattiro. The results are (1) women participate on Musrenbang both kader and non kader; (2) The high participating level of women in mMsrenbang is get invitation from local leader (65 percent) and the lowest level of women participating is dialog with government. (3) By compare women participating in two villages show that in all level, women in Desa Tuju more participating then women in Desa Pattiro. This study also finds that for all level, local government communication need more booster for getting women participating in Musrenbang.*

**Key Words:** *Women participating, Musrenbang, local government communication*

## PENDAHULUAN

Menggerakkan masyarakat agar terlibat dalam semua upaya pembangunan berada dalam dua tataran diskusi. Pertama pembangunan yang sifatnya *top down* dan lainnya yang sifatnya *bottom up*. Namun dalam perkembangan selanjutnya, setelah reformasi tahun 1999 yang diperkuat dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, paradigma kebijakan *top down* mulai tergeser oleh *bottom up*. Chambers mengistilahkan hal ini dengan pendekatan pembangunan dari belakang (Chambers, 1992) yakni pembangunan yang lebih bertumpu pada pemberdayaan masyarakat pedesaan yang mana perencanaannya mengakomodasi keinginan serta kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam berbagai kajian ditemukan bahwa Musrenbang ternyata belum dapat menjadi ajang yang bersahabat bagi warga masyarakat terutama kelompok miskin dan perempuan dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhannya (Djohani, 2008). Suara kelompok miskin dan perempuan seringkali tersingkir pada saat penetapan prioritas program dan kegiatan pembangunan di daerah. Keberadaan Musrenbang secara resmi dalam proses perencanaan adalah satu kesempatan untuk benar-benar menerapkan prinsip pendekatan *bottom-up* ini. Jika dikaitkan dengan proses penganggaran, Musrenbang merupakan salah satu tahapan di mana kebutuhan masyarakat bisa diidentifikasi dan dianggarkan (Djohani, 2008).

Musrenbang yang bermakna akan mampu membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalam maupun luar desa. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, Musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan.

Musrenbang desa kemudian memperoleh kekuatan legitimasi dengan kewenangan pengelolaan keuangan desa seperti yang dimanahkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Perencanaan pembangunan *bottom up* melalui Musrenbang bukan satu-satunya jalur penyamaan aspirasi masyarakat tentang perencanaan pembangunan. Akadun (2011) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa setidaknya terdapat tiga jalur penyampaian aspirasi masyarakat, yaitu: (1) jalur Musrenbang di mana masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung sesuai dengan tingkatannya; (2) jalur politik atau melalui partai politik yang dilakukan oleh anggota dewan dalam masa reses; (3) jalur birokrasi yang dapat disampaikan melalui Organisasi Perangkat Desa (OPD) maupun kepala daerah. Dari ketiga jalur tersebut, peluang masyarakat untuk berpartisipasi terbuka lebar pada jalur Musrenbang.

Kajian-kajian tentang partisipasi masyarakat dalam Musrenbang menunjukkan bahwa perempuan dan kelompok perempuan miskin lainnya tidak terakomodasi dalam Musrenbang. Kehadiran mereka hanyalah pelengkap administrasi, sehingga substansi Musrenbang menjadi hal yang sulit dicapai (Akadun, 2011; Silalahi dan Ratnawati, 2016). Persoalan keterlibatan dan partisipasi perempuan menjadi penting untuk ditelaah lebih lanjut agar ketimpangan masyarakat pedesaan dapat teratasi (Riley and Sangster, 2017).

Sasaran kebijakan pembangunan pedesaan pada dasarnya hendak mengeliminasi tingkat kemiskinan di pedesaan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 Tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2015-2019 terdapat 122 kabupaten dalam kategori tersebut. Kabupaten Jeneponto menjadi satu-satunya kabupaten dalam wilayah Sulawesi Selatan yang termasuk daerah tertinggal dengan persentase penduduk miskin mencapai 15.5 persen pada tahun 2017 (BPS, 2018).

Jika diperhatikan persentase penduduk miskin, Kabupaten Jeneponto lebih besar dua kali lipat dari persentase penduduk miskin Sulawesi Selatan yang hanya 8.7 persen di tahun yang sama. Berkaitan dengan keinginan pemerintah melepaskan daerah pedesaan dari jeratan kemiskinan, Menteri Desa, pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi telah mengeluarkan Keputusan Menteri Nomor 83 Tahun 2017 tentang bantuan dana inovasi. Kabupaten Jeneponto memperoleh bantuan sebesar 450 juta untuk 83 desa agar masyarakat dapat mengembangkan inovasi guna keluar dari kemiskinan.

Observasi dilakukan untuk mengetahui realitas sesungguhnya dari apa yang menjadi fokus dalam kajian ini yakni keterlibatan perempuan dalam Musrenbang. Data awal memperlihatkan bahwa Kabupaten Jeneponto terdiri dari 82 desa dan 31 kelurahan. Dari 82 desa tersebut dipilah menjadi desa tidak tertinggal sebanyak 42 desa atau sekitar 53 persen dan terdapat 39 desa yang dikelompokkan sebagai desa tertinggal (48 persen). Kenyataan ini menunjukkan bahwa dari 11 kecamatan di Jeneponto persentase desa tertinggal dan desa yang tidak tertinggal hampir seimbang. Observasi lapangan ini juga memberikan data awal bahwa perempuan di Desa Pattiro dan Desa Tuju Kecamatan Bangkala Barat merupakan 2 (dua) desa yang mana kelompok penduduk perempuan terakomodasi dalam kegiatan Musrenbang.

Apa yang diungkapkan pada paragraph terdahulu memperlihatkan komitmen pemerintah untuk melibatkan masyarakat terutama perempuan dalam berbagai kegiatan perencanaan pembangunan di pedesaan. Namun seperti yang ditemukan pada berbagai daerah, partisipasi perempuan hanyalah sebagai pelengkap administrasi kehadiran. Mereka belum terlibat secara penuh menentukan program apa yang dibutuhkan oleh mereka sendiri sebagai pemangku kepentingan. Oleh sebab itu melakukan kajian mendalam tentang partisipasi perempuan dalam Musrenbang

merupakan langkah awal untuk menemukan akar masalah upaya memaksimalkan tingkat partisipasi secara penuh dalam kegiatan Musrenbang tersebut yang kemudian dapat diduplikasi pada daerah lain. Secara keseluruhan studi ini menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam koneksi Musrenbang masih perlu ditingkatkan terutama untuk partisipasi perempuan.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis, Populasi, dan Sampel**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif yang bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta serta karakteristik mengenai populasi atau fokus penelitian tertentu. Penelitian ini adalah penelitian dasar yang berusaha menggambarkan situasi atau kejadian dalam waktu tertentu. Jumlah responden perempuan dari Desa Tuju 46 orang (10 % dari populasi perempuan 469 orang) dan Desa Pattiro 40 orang (10 % dari populasi perempuan 397 orang).

### **Operasionalisasi Variabel Penelitian**

Variabel penelitian merujuk pada kajian pustaka dan kerangka analisis yang menggunakan pentahapan partisipasi dari Arnstein dalam Satries (2011). Terdapat delapan pentahapan yang digolongkan dalam 3 (tiga) urutan tangga partisipasi dan variabel penelitian seperti dalam Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Operasionalisasi Variabel Penelitian**

No.	Tangga	Derajat	Indikator
1.	Manipulasi	Non	Informasi pelaksanaan Musrenbang
2.	Terapi	Partisipasi	Undangan pelaksanaan Musrenbang
3.	Menyampaikan Informasi	Tokenisme	Sosialisasi jadwal Musrenbang kepada masyarakat
4.	Konsultasi		Masyarakat dapat memberikan usulan program secara langsung
5.	Peredam kemarahan		Dialog dengan masyarakat selain musrenbang
6.	Kemitraan	Kekuasaan Masyarakat	Dapat mengawasi pembangunan
7.	Pendelegasian kekuasaan		Kepercayaan dari Pemda kepada masyarakat dalam merencanakan pembangunan
8.	Pengawasan masyarakat		Ketersediaan sarana bagi masyarakat dalam hal pengawasan pembangunan

**Teknik Analisis dan Penarikan Kesimpulan**

Analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara:

1. Menggunakan analisis tabulasi sederhana atas semua jawaban sesuai indikator
2. Dilanjutkan dengan melakukan rekapitulasi tingkat partisipasi kemudian menggunakan kategori penilaian yang didopsi dari Sugiyono (2003) sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.

**Tabel 2**  
**Kategori Penilaian**

No.	Presentase Nilai	Kategori Penilaian
1.	0% - 19%	Sangat Tidak Baik
2.	20% - 39%	Tidak Baik
3.	40% - 59%	Sedang
4.	60% - 79%	Baik
5.	80% - 100%	Sangat Baik

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bagian ini terdiri atas dua yakni hasil dan pembahasan. Pada sub bagian hasil disajikan hasil penelitian secara deskriptif. Sesudah itu akan dilanjutkan dengan sub bab pembahasan

yang menganalisis hasil. Pada bagian hasil akan dijelaskan secara singkat delapan tangga partisipasi dan bagaimana posisi perempuan dalam tangga tersebut.

**HASIL**

Penyelenggaraan Musrenbang meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program/kegiatan, formulasi kesepakatan musyawarah dan kegiatan pasca Musrenbang. Dalam konteks inilah keterlibatan perempuan sebagai salah satu elemen masyarakat sangat penting untuk dilihat lebih jauh.

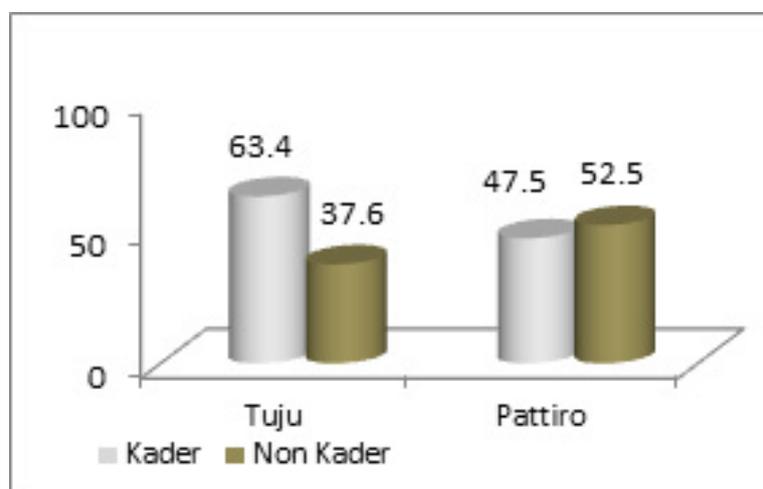
Semua perempuan yang diwawancarai memberikan jawaban bahwa mereka tahu ada kegiatan Musrenbang. Namun pembicaraan tentang partisipasi dalam kegiatan Musrenbang memerlukan analisis yang menggunakan 8 (delapan) tangga derajat partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry Arnstein dalam teori *the ladder of participation* yakni ; (1) manipulasi, (2) terapi, (3) menyampaikan informasi, (4) konsultasi, (5) peredam kemarahan, (6) kemitraan, (7) pendelegasian kekuasaan, dan (8) pengawasan masyarakat. Manipulasi dan terapi dikategorikan sebagai tahapan non partisipasi. Menyampaikan informasi, konsultasi, dan peredam kemarahan dikelompokkan dalam

tokenisme, dan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan masyarakat tergolong dalam kekuasaan masyarakat.

### Gambaran Responden

Responden terbagi atas dua kategori yakni kader desa dan bukan kader desa. Responden yang menjadi kader desa secara proporsional lebih banyak dari yang bukan kader desa (44,2 persen). Hal ini menunjukkan bahwa keaktifan masyarakat sebagai kader desa perlu ditelusuri

lebih jauh. apakah keterlibatan ini berkaitan dengan pekerjaan mereka sebagai petani yang memiliki banyak waktu luang saat sedang tidak musim tanam ataukah ada hal lain yang melatarbelakangi keaktifan tersebut. Jika dilihat lebih jauh, keaktifan perempuan sebagai kader desa berbeda antara dua desa yang menjadi lokus penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perempuan di Desa Tuju lebih banyak yang terlibat sebagai kader dibandingkan dengan perempuan di Desa Pattiro (Gambar 1)



Gambar 1.

Keaktifan Perempuan sebagai Kader Di Desa Tuju dan Desa Pattiro Kecamatan Bangkala Barat Kabupaten Jeneponto, 2019.

N Desa Tuju = 46; N Desa Pattiro = 40.

Sumber: Diolah dari hasil penelitian, 2019.

### Tingkat Partisipasi

Tingkat partisipasi dalam penelitian ini mengadopsi delapan tangga partisipasi dari Sherry Arnstein dalam teori *the ladder of participation*. Delapan indikator tersebut diaplikasikan dalam delapan pertanyaan yang

mana tiap pertanyaan mewakili adopsi indikator telah disajikan pada Tabel 1 (Metode penelitian). Bagaimana keterlibatan perempuan dalam Musrenbang dalam kategori delapan tangga disajikan dalam Tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. Tingkat Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang di Jeneponto 2019

Indikator	Jawaban	Desa		
		Tuju (%)	Pattiro (%)	Tuju +Pattiro
Informasi	Ada	56.5	37.5	47.7
	Kadang	28.3	37.5	32.6
	Tidak Ada	15.2	25.0	19.7
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Undangan	Selalu	73.9	55.0	65.1
	Kadang	10.9	17.5	14.0
	Tidak pernah	15.2	27.5	20.9
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Sosialisasi Jadwal	Ada	45.7	42.5	44.2
	Kadang	37.0	40.0	38.4
	Tidak Ada	17.3	17.5	17.4
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Usulan Program	Dapat	56.5	50.0	53.5
	Kadang	39.1	32.5	36.0
	Tidak Dapat	4.3	17.5	10.5
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Dialog dengan Masyarakat	Selalu	30.4	45.0	37.2
	Kadang	52.2	42.5	47.7
	Tidak pernah	17.4	12.5	15.1
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Masyarakat Mengawasi Pembangunan	Dapat	56.5	50.0	53.5
	Kadang	34.8	35.0	34.9
	Tidak Dapat	8.8	15.0	11.6
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Kepercayaan Masyarakat	Tinggi	45.7	35.0	40.7
	Sedang	45.7	55.0	50.0
	Rendah	8.6	10.0	9.3
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Sarana Pengawasan Pembangunan	Ada	39.1	37.5	38.4
	Tidak Semua Ada	47.8	42.5	45.3
	Tidak ada	13.0	20.0	16.3
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

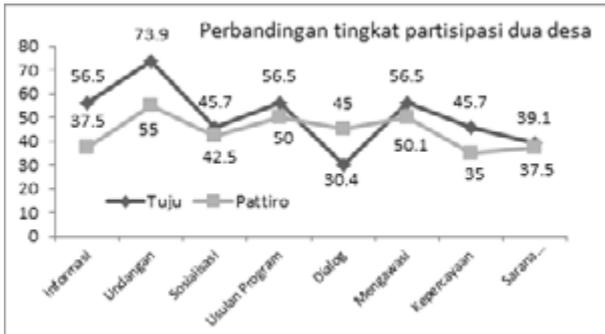
*N Desa Tuju = 46; N Desa Pattiro = 40.*

*Sumber: Diolah dari hasil penelitian, 2019.*

Tabel 3 memperlihatkan delapan anak tangga partisipasi perempuan dalam Musrenbang di Desa Tuju dan Pattiro Kecamatan Bangkala Barat Kabupaten Jeneponto pada

tahun 2019. Secara keseluruhan anak tangga yang mengundang partisipasi tertinggi berasal dari indikator “undangan” yang diberikan yakni mencapai 65 persen, dan indikator partisipasi

paling rendah (37,2 persen) yang merupakan kontribusi dari indikator “dialog dengan masyarakat”. Delapan anak tangga partisipasi secara keseluruhan disajikan pada Gambar 2. Hal ini dilakukan agar perbandingan pada tiap anak tangga di dua desa dapat terlihat dengan jelas dan pada gilirannya mempermudah pembahasan.



Gambar 2.

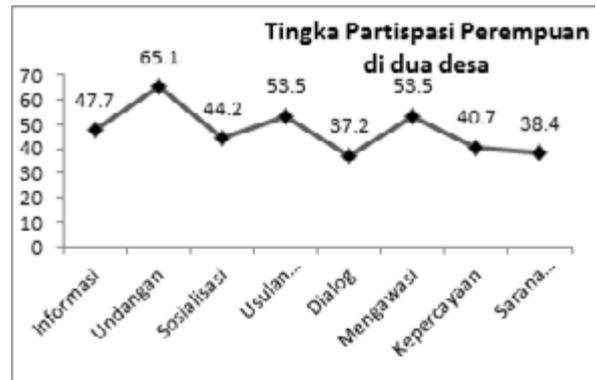
Perbandingan Tingkat Partisipasi pada Musrenbang di Dua Desa, Kecamatan Bangkala Barat, Jeneponto, 2019

N Desa Tuju = 46; N Desa Pattiro = 40.

Sumber: Diolah dari hasil penelitian, 2019.

Dari Gambar 2 terlihat bahwa pada semua tangga partisipasi, perempuan Desa Pattiro lebih rendah dari Desa Tuju. Perbedaan yang cukup besar terlihat pada undangan yang cukup besar terlihat pada undangan yang disebar. Terlihat bahwa perempuan Desa Tuju 74 persen menerima undangan untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan Musrenbang, sementara perempuan di Desa Pattiro hanya 55,0 persen yang menerima undangan. Persentase menerima undangan ini merupakan persentase tertinggi dalam anak tangga partisipasi dalam kajian ini. Perbedaan dalam hal menerima undangan di dua desa tersebut secara proporsional hampir 20 persen. Perbedaan tingkat partisipasi antar dua desa yang paling rendah berada pada indikator sosialisasi dengan perbedaan proporsional hanya 3 persen. Hal ini menandakan bahwa baik Desa Tuju maupun Desa Pattiro, sosialisasi tidak berjalan dengan baik.

Pada Gambar 3 disajikan akumulasi tingkat partisipasi di Desa Tuju dan Desa Pattiro. Terlihat bahwa penyampaian undangan menempati persentase tertinggi yakni 65,1 persen sementara yang paling rendah adalah kesediaan pemerintah melakukan dialog dengan perempuan hanya 37,2 persen. Partisipasi rendah lain datang dari penyediaan saran untuk turut mengawasi jalannya pembangunan yang sudah direncanakan dan dijalankan (38,4 persen).



Gambar 3.

Tingkat Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang di Dua Desa Kecamatan Bangkala Barat, Jeneponto, 2019

N Desa Tuju = 46; N Desa Pattiro = 40.

Sumber: Diolah dari hasil penelitian, 2019.

## PEMBAHASAN

Pembahasan ini seluruhnya didasarkan pada Tabel 2, Tabel 3, dan Gambar 3. Tiap anak tangga partisipasi akan dibahas dengan merujuk pada paparan hasil penelitian. Dengan demikian, pembahasan akan dilakukan pada masing-masing anak tangga partisipasi kemudian dilakukan analisis pada bagian akhir.

### Informasi

Studi yang dilakukan di Desa Tuju dan Desa Pattiro Kecamatan Bangkala Barat Kabupaten Jeneponto menunjukkan bahwa pada indikator informasi partisipasi yang diharapkan tidak terlalu mengembirakan. Hal ini terlihat dari tidak sampai setengah

dari perempuan di dua desa yang mengetahui informasi akan diadakannya Musrenbang. Sebagian besar masyarakat tidak mengetahui Musrenbang disebabkan karena saat menjelang pelaksanaannya masyarakat tengah mempersiapkan diri menghadapi musim panen cabe yang harganya cukup tinggi. Konsentrasi masyarakat yang terfokus pada kegiatan panen hasil pertanian menyebabkan mereka jika pun pemerintah memberikan informasi tentang pelaksanaan Musrenbang, tidak mengetahui adanya kegiatan tersebut.

Pemerintah setempat memberikan informasi dengan cara menempel pengumuman di kantor desa, posyandu, dan masjid. Namun umumnya masyarakat tidak mengetahuinya karena menjelang panen umumnya petani berada di kebun yang jaraknya cukup jauh dari lokasi pemukiman di desa. Penyampaian informasi tentang Musrenbang antara dua desa menunjukkan bahwa lebih dari setengah perempuan di Desa Tuju mengetahuinya, sementara perempuan di Desa Pattiro hanya 37 persen yang mengetahuinya. Komparasi dua desa menunjukkan bahwa panen cabe dengan harga tinggi didominasi oleh masyarakat desa Pattiro yang menyebabkan mereka sebagian besar tidak berada di desa. Sementara perempuan di Desa Tuju sebagian besar melakukan kegiatan pemasaran buah semangka yang berlokasi di pinggir jalan. Hal ini memungkinkan perempuan Desa Tuju sebagian besar mengetahui informasi pelaksanaan Musrenbang.

Urgensi informasi terlihat indikator syarat keberhasilan Musrenbang berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), jelas dinyatakan bahwa informasi merupakan indikator penting dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat. Disebutkan bahwa informasi yang harus ada adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan Musrenbang.

Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan Musrenbang agar *stakeholder* dapat mempelajari dan merencanakan pertanyaan yang perlu diajukan; informasi mesti sedemikian rupa sehingga mudah dipahami dan sesuai dengan tingkat pengetahuan *stakeholders*. Informasi juga sejauh mungkin berbentuk visual sehingga mudah dipahami.

Dalam konteks komunikasi pemerintahan, informasi Musrenbang tidak sekadar pengumuman yang ditempelkan di berbagai tempat tetapi perlu dilihat apakah pesan memberikan efek keikutsertaan masyarakat dalam tahapan kegiatan tersebut atau tidak. Pengakuan responden tentang pengetahuan mereka atas informasi Musrenbang sangat sedikit (tidak lebih dari setengah responden) memperlihatkan bahwa dalam tahapan ini pemerintah lokal tidak serius menjalankan fungsi komunikasi pemerintahan mereka. Pada era di mana media sosial sudah bukan barang mewah di pedesaan, kiranya menjadi perhatian khusus agar jalur komunikasi dengan menggunakan media sosial sudah saatnya diperhatikan dan sekaligus dimanfaatkan.

### **Undangan**

Dalam tahapan Musrenbang, penyebaran undangan menjadi hal penting karena *pertama*, undangan yang disebarakan merupakan bukti dokumen pelaksanaan Musrenbang. Oleh karena itu undangan harus benar-benar dipastikan penyebarannya ke masyarakat. Dalam konteks ini penyebaran undangan merupakan alat bukti pelaksanaan sehingga pemerintah berkepentingan memastikan undangan tersebut sampai ke sasaran. *Kedua*, pelaksana Musrenbang tingkat desa dalam hal ini pemerintah desa harus dapat memastikan siapa yang diundang sebagai peserta. Studi ini menemukan bahwa sebagian besar peserta Musrenbang perempuan direkrut dari kelompok kader desa. Pelibatan kader desa dalam Musrenbang merupakan salah satu strategi pemerintah untuk mendulang partisipasi masyarakat. Hal tersebut memiliki keterkaitan dengan insentif yang diperoleh para perempuan

yang menjadi kader desa. Sebagai kader desa yang mendapatkan insentif, keikutsertaan mereka dalam kegiatan Musrenbang merupakan salah satu cara memperlihatkan keaktifan. Tampaknya antara insentif dan keaktifan perempuan dalam berbagai kegiatan sangat berkaitan erat. Kajian ini menemukan bahwa perempuan merasa bersalah jika tidak berpartisipasi sementara mereka memperoleh insentif sebesar Rp 500.000-Rp 800.000 perbulan yang dibayarkan tiap tiga bulan. Kenyataan ini sekaligus menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam berbagai kegiatan desa masih lebih karena ada iming-iming tambahan penghasilan bukan oleh kesadaran partisipasi dalam pembangunan masyarakat.

Secara keseluruhan dari semua indikator partisipasi, penyampaian undangan mencapai tingkat tertinggi yakni 65 persen. Namun jika dilihat antar desa, kontribusi Desa Tuju sangat tinggi hingga mencapai 75 persen, sedangkan di Desa Pattiro hanya 55 persen.

### **Sosialisasi**

Dalam tahapan tingkat partisipasi, sosialisasi menempati urutan ketiga. Studi ini menunjukkan bahwa hanya 44 persen perempuan yang mengaku mendapat sosialisasi tentang Musrenbang. Sosialisasi dalam kegiatan Musrenbang bukan dimaksud sebagai kegiatan awal melainkan kegiatan yang sudah berada dalam tahapan lanjutan yakni sosialisasi kegiatan dan sekaligus persiapan usulan dari masyarakat untuk menjadi bahan Musrenbang. Sosialisasi dengan demikian bukan sekadar penyampaian informasi melainkan berada dalam tahapan persiapan peyaluran aspirasi. Perempuan sangat penting hadir dalam tahapan kegiatan ini karena apa yang menjadi kebutuhan perempuan sangat spesifik dan hanya mereka yang mengetahui dan merasakannya.

Kegiatan ini menjadi urgen karena berkaitan juga dengan jadwal kegiatan Musrenbang secara keseluruhan mulai dari tingkat dusun hingga kabupaten. Rendahnya persentase pelaksanaan sosialisasi jadwal

Musrenbang dibenarkan oleh aparat desa. Namun mereka mengatakan bahwa yang paling penting adalah penyebaran undangan untuk memastikan kehadiran. Soal sosialisasi terbukti dengan kehadiran peserta Musrenbang terutama kelompok kader desa (perempuan). Melalui pandangan aparat desa seperti ini akan dapat dimaklumi bahwa kegiatan sosialisasi tidak mendapat respon yang semestinya dari perempuan di dua desa dengan hanya menghasilkan 44 persen. Artinya bahwa sebagian besar masyarakat (lebih dari setengah) tidak terlibat dalam kegiatan sosialisasi. Kenyataan seperti ini menunjukkan bahwa dalam kegiatan Musrenbang ada tahapan yang tidak terlalu dipentingkan dan ada tahapan yang sangat diperhatikan. Padahal seharusnya semua tahapan itu adalah penting dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam Musrenbang. Kenyataan ini sekaligus memperlihatkan bahwa komunikasi antar pemerintah dengan masyarakat tidak berjalan sebagaimana mestinya. Tahapan sosialisasi seharusnya melibatkan seluruh media komunikasi karena usulan program berawal dari tahapan ini. apa yang diinginkan oleh masyarakat terutama perempuan disiapkan dalam tahapan ini. Komunikasi bukan saja antar pemerintah dan masyarakat, tetapi lebih dari itu sesama masyarakat selaku pemangku kepentingan perlu segera mengkonsolidasikan usulan mereka.

Dalam tahapan tingkat partisipasi, sosialisasi menempati urutan ketiga. Sosialisasi dalam kegiatan Musrenbang bukan dimaksud sebagai kegiatan awal melainkan kegiatan yang sudah berada dalam tahapan lanjutan yakni sosialisasi kegiatan dan sekaligus persiapan usulan dari masyarakat untuk menjadi bahan Musrenbang. Sosialisasi dengan demikian bukan sekadar penyampaian informasi melainkan berada dalam tahapan persiapan penyaluran aspirasi. Perempuan sangat penting hadir dalam tahapan kegiatan ini karena apa yang menjadi kebutuhan perempuan sangat spesifik dan hanya mereka yang mengetahui dan merasakannya.

Sosialisasi menjadi urgen karena berkaitan juga dengan jadwal kegiatan Musrenbang secara keseluruhan mulai dari tingkat dusun hingga kabupaten. Rendahnya persentasi pelaksanaan sosialisasi jadwal Musrenbang dibenarkan oleh aparatur desa. Namun mereka mengatakan bahwa yang paling penting adalah penyebaran undangan untuk memastikan kehadiran. Soal sosialisasi terbukti dengan kehadiran peserta Musrenbang terutama kelompok kader desa (perempuan). Melalui pandangan aparat desa seperti ini akan dapat dimaklumi bahwa kegiatan sosialisasi tidak mendapat respon yang semestinya dari perempuan di dua desa dengan hanya menghasilkan 44 persen. artinya bahwa sebagian besar masyarakat (lebih dari setengah) tidak terlibat dalam kegiatan sosialisasi. Kenyataan seperti ini menunjukkan bahwa dalam kegiatan Musrenbang ada tahapan yang tidak terlalu dipentingkan dan ada tahapan yang sangat diperhatikan. Padahal seharusnya semua tahapan itu adalah penting dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam Musrenbang

### **Usulan Program Secara Langsung**

Jawaban yang diberikan perempuan di dua desa cukup baik yakni sebagian besar (53 persen) mereka dapat memberikan usulan program secara langsung. Hal ini dapat dianggap sebagai kemajuan karena umumnya perempuan di daerah pedesaan terdominasi oleh kuasa laki-laki. Masyarakat merasa bahwa hanya di forum Musrenbanglah mereka dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung. Pada forum yang lebih luas masyarakat pedesaan merasa tidak memiliki akses dan jika pun akses itu ada, mereka tidak memiliki keberanian untuk menyampaikan secara langsung.

Penelitian ini berhasil menemukan bahwa keaktifan perempuan menyampaikan pendapat diawali oleh kegiatan sebagai kader desa. Dalam diskusi kader desa para peserta merasakan adanya kebutuhan yang mendesak seperti air minum dan kebijakan zonasi sekolah yang memberatkan masyarakat pedesaan. apa

yang dirasakan tersebut kemudian diusulkan secara formal dalam kegiatan Musrenbang tingkat dusun dan desa. Ketika penelitian ini dilakukan, masyarakat sedang resah dengan kebijakan zonasi. Hal ini disebabkan jarak desa Tuju dan Pattiro ke ibukota kecamatan kabupaten Jeneponto sangat jauh dibandingkan dengan jarak ke kota kecamatan Kabupaten Takalar. Perempuan kader desa merasa bahwa zonasi menyebabkan anak mereka harus melanjutkan sekolah ke kota kecamatan yang relatif lebih jauh. Problema ini akan disampaikan dalam Musrenbang. Perempuan di dua desa tidak meyakini usulan mereka langsung diterima, tetapi mereka merasa setidaknya telah menyuarakan keinginan masyarakat ke pemerintah.

### **Dialog dengan Pemerintah**

Secara teoritik, peredam kemarahan dalam konsep tangga partisipasi ini berada dalam tahapan tektonisme. Indikator yang kemudian diformulasikan menjadi pertanyaan adalah apakah ada dialog antar pemerintah dengan masyarakat selain Musrenbang? Jawaban yang diberikan masyarakat terkait pertanyaan dialog selain Musrenbang memperlihatkan kecenderungan pengakuan bahwa Musrenbang merupakan sarana untuk dialog. Selain Musrenbang tampaknya pemerintah dan masyarakat memiliki jarak yang jauh sehingga dialog tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut tampak di Desa Tuju dan Pattiro yang mana jawaban selalu tidak terlalu banyak (37.2 persen). Oleh sebab itu kiranya forum Musrenbang dapat dimanfaatkan secara optimal agar dialog dan peyampaian aspirasi masyarakat dan sebaliknya komunikasi dari pemerintah ke masyarakat dapat berlangsung dengan baik.

Dalam artikel lain, studi ini hendak melegitimasi bahwa saluran komunikasi antar pemerintah dengan masyarakat sangat terbuka saat kegiatan Musrenbang berlangsung. Perempuan merasakan bahwa suara mereka didengar oleh pemerintah sehingga ada harapan apa yang mereka usulkan dapat dipenuhi.

Para perempuan juga tahu bahwa tidak semua usulan mereka akan langsung diterima karena banyaknya usulan lain.

### Mengawasi Jalannya Pembangunan

Pada galibnya, kemitraan mensyaratkan kesejajaran pemerintah dengan masyarakat dalam hal pembangunan. Salah satu wujud kesejajaran tersebut adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap berbagai program pemerintah. Informasi yang diperoleh dari responden memperlihatkan bahwa mereka dapat mengawasi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah (53.5 persen). Jika dilihat per desa, tampak bahwa pengawasan yang dilakukan oleh perempuan di Desa Tuju secara proporsional lebih tinggi (56.6 persen) dari pada perempuan di Desa Pattiro yang hanya 50.0 persen. Proporsi ini terlihat cukup baik. Artinya ada akses masyarakat mengawasi pembangunan yang mana akses itu dibuka oleh pemerintah untuk diawasi.

Salah satu indikator dari pelaksanaan *good governance* adalah adanya konsep kemitraan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Dalam artian, pihak Pemda mendudukan masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* utama dalam pencapaian visi dan misi daerah. Kondisi ini dibangun dengan memberikan akses seluas-luasnya bagi masyarakat untuk memberikan usulan, kritik, dan saran yang bersifat membangun. Perlu ada *political will* dari kepala daerah untuk mendukung terciptanya kesetaraan ini. *Political will* terbangun dari komunikasi yang seimbang antar pemerintah dengan masyarakatnya. Tanpa itu, capaian *good governance* terasa masih jauh.

Perempuan yang terlibat dalam pengawasan pembangunan betapapun sederhananya kegiatan tersebut perlu diapresiasi mengingat perempuan selalu memikul beban ganda dalam rumah tangganya. Kemajuan seperti ini pada gilirannya akan berdampak pada pembangunan sumber daya manusia setempat.

### Kepercayaan Pemerintah kepada Masyarakat

Pertanyaan utama yang kerap muncul adalah apakah pemerintah memberikan delegasi kekuasaan terhadap pelaksanaan pembangunan, yang dimulai dari perencanaan. Atau bagaimana tingkat kepercayaan pemerintah terhadap masyarakat dalam merencanakan pembangunan. Perempuan di dua desa tidak terlalu yakin bahwa pemerintah memberi kekuasaan atau kepercayaan kepada masyarakat dalam hal melaksanakan pembangunan. Ketidakpercayaan ini muncul terutama karena sumber daya masyarakat pedesaan yang belum memadai. Secara keseluruhan hanya 40.7 persen yang merasa bahwa pemerintah memberi kepercayaan terhadap masyarakat untuk merencanakan pembangunan. Persepsi yang sama juga diberikan pada tiap-tiap desa. Bahkan di Desa Pattiro proporsinya hanya 35.0 persen yang meyakini pemerintah menaruh kepercayaan yang tinggi pada masyarakat dalam merencanakan pembangunan mereka.

Penelitian ini menemukan pula penyebab masyarakat tidak merasa yakin tersebut karena mereka melihat bahwa tidak semua yang mereka usulkan dalam Musrenbang menjadi kenyataan dalam pelaksanaan program. Di lain pihak, pemerintah memiliki alasan tersendiri bahwa pemerintah tidak dapat menyetujui semua usulan masyarakat untuk diprogramkan dalam tahun anggaran berikut disebabkan keterbatasan anggaran. Oleh karena itu pemerintah berhati-hati dalam menentukan program mereka berdasarkan ketersediaan anggaran yang dimiliki dan atas dasar prioritas.

### Pengawasan Masyarakat

Pemerintah Desa mengundang masyarakat terlibat dalam perencanaan pembangunan sekaligus memberikan akses untuk dilakukannya pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan oleh masyarakat. Hal ini sangat penting karena saat ini pemerintah desa mengelola sendiri keuangan

mereka, sehingga pengawasan dari masyarakat betul-betul diharapkan. Oleh sebab itu pemerintah desa perlu menyediakan sarana agar kontrol atau pengawasan dapat dilakukan dengan baik. Sarana pengawasan berkaitan dengan fasilitas dan familiaritas masyarakat menggunakan sarana tersebut. Di samping ada budaya “enggan” menyampaikan kontrol secara langsung dan terbuka pada pemerintah terutama kelompok perempuan. Ketidaksediaan sarana hanya mencapai 38.4 persen secara keseluruhan. Situasi ini tidak berbeda jauh jika dilihat lebih jauh pada kedua desa penelitian yakni Desa Tuju dan Desa Pattiro.

Rendahnya ketersediaan sarana tersebut menunjukkan bahwa pemerintah masih belum menganggap penting penyediaan sarana tersebut. Hal ini diperparah dengan adanya budaya enggan melakukan kontrol secara terbuka oleh masyarakat kepada pemerintahnya. Rendahnya ketersediaan sarana ini sekaligus menunjukkan bahwa pemerintah belum memanfaatkan media komunikasi untuk menjalin kemitraan dengan masyarakatnya sendiri. Padahal inti dari Musrenbang adalah kemitraan yang berujung pada partisipasi seluruh elemen masyarakat di mana perempuan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari rangkaian elemen tersebut.

### **Analisis Indikator**

Analisis indikator merujuk pada Tabel 1 dan Tabel 2. Dari sebaran jawaban responden terlihat bahwa proporsi tertinggi dicapai pada tingkat partisipasi dihadapinya undangan pelaksanaan Musrenbang oleh masyarakat (65 persen). Urutan yang kedua adalah kesediaan dan sekaligus kesadaran masyarakat mengawasi pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah (53.5 persen). Urutan kedua juga berasal dari keterbukaan pemerintah dalam Musrenbang untuk menerima usulan masyarakat secara langsung (53.5 persen). Memang diakui apresiasi masyarakat dalam berpartisipasi cukup baik namun jalur untuk menyampaikan usulan tersebut hanya terakomodasi pada

kegiatan Musrenbang semata. Birokrasi di Indonesia belum memungkinkan terbukanya jalur lain bagi masyarakat dalam menyampaikan pendapat secara langsung.

Merujuk pada derajat partisipasi dalam konsep Sherry R. Arnstein, terlihat bahwa partisipasi sesungguhnya berada pada “kekuasaan masyarakat”. 2 (dua) derajat lainnya adalah partisipasi semu. Berdasarkan derajat partisipasi maka Tabel 2 menginformasikan bahwa partisipasi masyarakat cukup baik yakni (53.5 persen). Pemaknaan rekapitulasi ini merujuk pada Sugiyono (2002) yang mengatakan bahwa teknik analisis inferensial digunakan bila penelitian hanya ingin mendeskripsikan data sampel yang diikuti dengan kesimpulan akhir rekapitulasi, karena itu diperlukan adanya skala penilaian sebagai kesimpulan. Untuk skala penilaian ini diacu dari Sugiyono (2003) yang kriterianya disajikan pada Tabel 2 (Metode Penelitian).

Dari pemaknaan kategori penilaian terlihat bahwa hanya satu indikator yang dikategorikan baik yakni kesediaan masyarakat menghadiri undangan Musrenbang dari pemerintah (65.1 persen). Dua indikator partisipasi masyarakat masuk dalam kelompok sedang yakni dapat mengawasi pembangunan dan kepercayaan dari pemerintah. Penelitian ini menemukan ada 2 (dua) indikator partisipasi yang tidak baik yakni dialog dengan masyarakat selain Musrenbang (37.2 persen) dan penyediaan sarana menyalurkan aspirasi pengawasan masyarakat (38.4 persen).

Partisipasi masyarakat yang masih rendah dalam hal perencanaan pembangunan melalui Musrenbang disebabkan juga karena masih adanya stigma bahwa pembangunan hanya tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan demikian konsep otonomi daerah yang memungkinkan keterlibatan masyarakat yang lebih tinggi belum tersampaikan dengan baik. Peran serta masyarakat khususnya dalam proses perencanaan pembangunan kerap diabaikan dengan menjustifikasi keberadaan “wakil”

masyarakat sebagai representasi utuh seluruh masyarakat.

Untuk dapat meningkatkan derajat partisipasi masyarakat ke arah yang lebih baik lagi, diperlukan kerja keras dari berbagai pihak yang terkait terutama aparat pemerintahan desa. Hal ini dikarenakan keterlibatan masyarakat yang semakin tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan disertai adanya sikap keterbukaan dari pemerintah itu sendiri tentunya akan menjadi arah bagi terwujudnya kepercayaan sosial politik, dengan demikian akan memungkinkan terselenggaranya proses pemerintahan yang demokratis. Pada kenyataan ini, studi tentang partisipasi perempuan dalam Musrenbang menunjukkan bahwa komunikasi pemerintah belum berjalan dengan baik.

## SIMPULAN

Studi tentang partisipasi perempuan dalam kegiatan Musrenbang di Desa Tuju dan Desa Pattiro Kecamatan Bangkala Barat Kabupaten Jeneponto menemukan beberapa kesimpulan:

1. Perempuan yang terlibat pada kegiatan Musrenbang tidak terbatas hanya pada kader desa semata.
2. Tingkat partisipasi tertinggi adalah ketika perempuan memperoleh undangan untuk mengikuti Musrenbang dari pemimpin lokal (65 persen).
3. Perempuan di desa Tuju lebih menunjukkan partisipasi dalam Musrenbang dibandingkan dengan perempuan di Desa Pattiro.
4. Dialog dan menyalurkan aspirasi merupakan dua indikator partisipasi yang tidak tercapai pada kegiatan Musrenbang di dua desa tersebut.
5. Secara keseluruhan studi ini menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam konteks Musrenbang masih perlu ditingkatkan terutama untuk partisipasi perempuan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akadun, 2011. Revitalisasi Forum Musrenbang sebagai Wahana Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah. *Jurnal Mimbar. Vol. XXVII, No. 2*.
- Azhar, Fikri, 2015. Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 3, Nomor 2, Mei-Agustus 2015*.
- BPS, 2018a. Profil Kemiskinan di Indonesia. BPS Jakarta.
- BPS, 2018b. Jeneponto dalam Angka Tahun 2017.
- BPS, 2019. Kecamatan Bangkala dalam Angka 2018
- Chambers, Robert. 1992. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. LP3ES.
- Djohani, Rianingsih, 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Canadian International Development Agency (CIDA) dan The Asia Foundation (TAF).
- Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang 2010 oleh Wahyu Ishardino Satries. *Jurnal Kybernan, Vol. 2, No. 2*.
- Partisipasi Kaum Perempuan Dalam Perencanaan Pengelolaan Dana Desa oleh Andi Nurhalimah dan Edison. ISSN 2354 - 5798 Vol. 6 No. 2 November Tahun 2018 *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*
- Razak, Tuty Suciaty, 2019. Partisipasi Perempuan Dalam Musrenbang: Perspektif Komunikasi Pemerintahan. Penelitian Mandiri IPDN Kampus Sulawesi Selatan (tidak dipublikasikan).

- Riley, M and H. Sangster, 2017. Merging Masculinities: Exploring Intersecting Masculine Identities on Family Farms. In Bock and S. Shortall (eds), *Gender and Rural Globalization; International Perspectives on Gender and Rural Development*. CAB International.
- Satries, Wahyu Ishardino, 2011. Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang 2010. *Jurnal Kybernan, Vol. 2, No. 2*.
- Silalahi dan Ratnawati, 2016. Model Musyawarah Rencana Aksi Perempuan (Musrena) Responsif Gender di Kota Banda Aceh. *Jurnal Palastren, Vol. 9, No. 1, Juni 2016*.
- Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : CV.Afabeta.