

LAPORAN KAJIAN IMPLEMENTASI MUSYAWARAH KHUSUS UNTUK PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DESA YANG INKLUSIF



LAPORAN KAJIAN

Implementasi Musyawarah Khusus untuk Perencanaan dan Penganggaran Desa yang Inklusif

Emmy Hermanus
Hardini Utami

Laporan Kajian Implementasi Musyawarah Khusus untuk Perencanaan dan Penganggaran Desa yang Inklusif

ISBN: 978-623-6080-59-7

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

© 2022 Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

Penulis

Emmy Hermanus (*GESI Specialist KOMPAK*)

Hardini Utami (*MEL Specialist KOMPAK*)

Tim Pendukung Data Kabupaten

Bovi Villa (*District Coordinator Trenggalek, Nusa Tenggara Barat*)

Irwandi (*District Coordinator Pacitan, Jawa Timur*)

Nanik Munthohiyah (*District Coordinator Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat*)

Tim Pengambil Data

Ancilla YS Irwan (*Research & Evaluation Lead KOMPAK*)

Anisa Briliyani (*Implementation Officer KOMPAK*)

Dina Novita Sari (*Program Coordinator SS*)

Lilis Suryani (*Social Accountability & Community Engagement Manager KOMPAK*)

Paramagarjito Budi Irtanto (*Research & Evaluation Manager KOMPAK*)

Ratna Fitriani (*GESI Lead KOMPAK*)

Editor

Lily Hoo

Nony Parmawati

Ratna Fitriani

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan). Temuan, interpretasi dan kesimpulan yang ada pada publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Publikasi ini dapat disalin dan disebarakan untuk tujuan non-komersial.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai publikasi ini, dapat menghubungi communication@kompak.or.id

Publikasi juga tersedia di www.kompak.or.id

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia

Jalan Diponegoro No. 72

Jakarta Pusat, 10320

Telepon (021) 8067 5000 | Faksimile (021) 3190 3090

KATA PENGANTAR

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), menegaskan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya melalui peningkatan kualitas hidup dan kehidupan masyarakat. Undang-Undang ini menekankan pentingnya melibatkan seluruh unsur masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu, Undang-Undang No.25 Tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menetapkan tujuan sistem perencanaan pembangunan, yaitu mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menggarisbawahi urgensi proses perencanaan pembangunan yang partisipatif dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk anggota masyarakat.

Pentingnya keterlibatan masyarakat dari kelompok perempuan, miskin dan rentan dalam musyawarah desa terdapat dalam penjelasan pasal 54 dalam UU Desa, yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan unsur masyarakat adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin. Penekanan terhadap pentingnya keterlibatan kelompok perempuan dan masyarakat miskin ini dilatarbelakangi oleh kajian-kajian yang menemukan masih rendahnya partisipasi kelompok-kelompok ini dalam perencanaan pembangunan. Hal ini terjadi karena kelompok rentan seringkali luput dari upaya pelibatan dan masih terbatasnya pengetahuan, kepercayaan diri dan kapasitas sebagai konsekuensi dari sistem yang selama ini baik secara langsung maupun tidak langsung masih memarginalkan mereka. Hal ini berdampak pada terbatasnya kesadaran kelompok rentan akan hak-haknya sebagai warga negara, kurangnya kemampuan dan keberanian untuk mengemukakan pendapat dalam forum umum di desa. Dengan kondisi tersebut, partisipasi kelompok rentan membutuhkan ruang dan intervensi khusus.

Salah satu kelompok yang juga masuk dalam kategori rentan karena rendahnya akses terhadap berbagai kebutuhan dan layanan dasar, adalah penyandang disabilitas. Pemenuhan kebutuhan dasar penyandang disabilitas, termasuk didalamnya upaya untuk menyuarakan pendapat mengalami berbagai hambatan sehingga perlu didorong dan diberikan ruang afirmasi dalam musyawarah perencanaan dan pembangunan. Hal ini selaras dengan UU No.8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang menempatkan isu ini sebagai agenda multi-sektor dengan pendekatan Hak Asasi Manusia.

Sebagai program kerjasama pemerintah Indonesia dengan Australia yang fokus pada isu penyediaan layanan dasar dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, musyawarah khusus untuk kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan menjadi salah satu pendekatan yang didukung oleh KOMPAK untuk meningkatkan kualitas partisipasi kelompok-kelompok ini dalam proses perencanaan pembangunan. Untuk mencapai tujuan ini, KOMPAK juga mendukung inisiatif untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam penyelenggaraan musyawarah khusus atau forum tematik ini, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional. Selain itu, KOMPAK juga mendukung upaya peningkatan kapasitas kelompok rentan dalam isu tata kelola desa sehingga keterlibatan masyarakat dapat menjadi lebih baik. Untuk mendokumentasikan praktik baik serta pembelajaran dari pelaksanaan

musyawarah khusus/forum tematik di masing-masing wilayah, KOMPAK melakukan kajian sebagai pijakan dalam melakukan perbaikan dan rekomendasi bagi kebutuhan replikasi di wilayah lainnya. Semoga laporan kajian musyawarah khusus/forum tematik ini dapat bermanfaat sebagai salah satu sumber referensi untuk memperkuat peran aktif masyarakat rentan dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif di Indonesia.

Jakarta, 6 April 2022

Anna Winoto
KOMPAK Team Leader

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Singkatan	vii
Bab 1. Kerangka Acuan Kajian	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan	4
1.3. Metodologi	4
Bab 2. Temuan & Analisis	8
2.1. Mekanisme Penyampaian Aspirasi Kelompok Rentan Terkait Pembangunan Desa	9
2.2. Mekanisme Pelaksanaan Musyawarah Khusus	12
2.3. Pengaruh Implementasi Musyawarah Khusus	31
Bab 3. Kesimpulan	47
Bab 4. Rekomendasi	50
Daftar Pustaka	53

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Daftar Wilayah dan Waktu Pelaksanaan Kajian	5
Tabel 2.	Distribusi Responden Musyawarah Khusus yang Diwawancara	6
Tabel 3.	Kelompok Masyarakat yang Diidentifikasi Sebagai Kelompok Rentan dalam Panduan	20
Tabel 4.	Keaktifan Peserta Berdasarkan Jenis Kelamin Di Wilayah Kajian.....	27
Tabel 5.	Daftar Kegiatan yang Diusulkan Musyawarah Khusus Kabupaten Lombok Utara, NTB.	42
Tabel 6.	Daftar Indikator Evaluasi Pelaksanaan Musrena Keren.....	45

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Alur Penyusunan RKP Desa NTB	13
Gambar 2.	Diagram Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus Terhadap RKP	34
Gambar 3.	Usulan Kegiatan dari Musyawarah Khusus Terhadap DURKPD.....	35
Gambar 4.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus Terhadap ABD Desa	36
Gambar 5.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus dari Kelompok Rentan	37
Gambar 6.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus dari Kelompok Perempuan.....	37
Gambar 7.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus dari Kelompok Penyandang Disabilitas	38
Gambar 8.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus dari Kelompok Anak.....	38
Gambar 9.	Usulan Kegiatan Musyawarah Khusus dari Kelompok Masyarakat Miskin	39

DAFTAR SINGKATAN

APB Desa	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
DPMD	: Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa
DPA Kelurahan	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran Kelurahan
DUKCAPIL	: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
DU RKPD	: Daftar Usulan Rencana Kerja Daerah
HIV/AIDS	: <i>Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>
KLU	: Kabupaten Lombok Utara
KOMPAK	: Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
KPMD	: Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
LANSIA	: Lanjut Usia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LPSDM	: Lembaga Pengembangan Sumber Daya Mitra
Musrena Keren	: Musyawarah Rencana Aksi Perempuan dan Kelompok Rentan
Muskus	: Musyawarah Khusus
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NTB	: Nusa Tenggara Barat
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
ODGJ	: Orang Dengan Gangguan Jiwa
OSIS	: Organisasi Siswa Intra Sekolah
PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini
Posyandu	: Pos Pelayanan Terpadu
PKH	: Program Keluarga Harapan
PKK	: Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PMKS	: Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
PPKS	: Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial
PPRG	: Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender
PUG	: Pengarusutamaan Gender
PeKKA	: Perempuan Kepala Keluarga
PTPD	: Pembina Teknis Perangkat Desa
RKA	: Rencana Kerja dan Anggaran
RTLH	: Rumah Tidak Layak Huni
RKPD	: Rencana Kerja Program Daerah
RKP Desa	: Rencana Kerja dan Program Desa
RT/RW	: Rukun Tetangga/Rukun Warga
SMAN	: Sekolah Menengah Negeri Atas
SEKAR Desa	: Sekolah Anggaran Desa
SEKBAN	: Sekretaris Badan
Sepeda Keren	: Sekolah Perempuan, disabilitas dan kelompok rentan
SID	: Sistem Informasi Desa
STBM	: Sanitasi Berbasis Masyarakat
UU	: Undang-undang

Bab 1.

KERANGKA ACUAN KAJIAN

Pelaksanaan Musyawarah Khusus¹ untuk Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Desa yang Inklusif

1.1. LATAR BELAKANG

Sesuai dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa, pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya melalui peningkatan kualitas hidup dan kehidupan masyarakat. Hal ini juga menggarisbawahi pentingnya melibatkan seluruh unsur masyarakat dalam seluruh prosesnya, termasuk dalam tahapan perencanaan pembangunan. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional tidak hanya menetapkan tujuan sistem perencanaan pembangunan adalah mengoptimalkan partisipasi masyarakat, tapi juga menekankan proses perencanaan pembangunan yang partisipatif dengan melibatkan para pemangku kepentingan, termasuk anggota masyarakat.

Pentingnya keterlibatan unsur masyarakat dari kelompok perempuan, miskin dan rentan dalam musyawarah desa juga tercantum dalam penjelasan pasal 54 dalam UU Desa No.6 tahun 2014, yang menjelaskan bahwa: yang dimaksud dengan “unsur masyarakat” adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin. Penekanan terhadap pentingnya kelompok perempuan dan masyarakat miskin dilatarbelakangi oleh kajian-kajian yang ada yang menemukan rendahnya partisipasi kelompok-kelompok ini dalam perencanaan pembangunan karena mereka seringkali luput dari upaya pelibatan, dan walaupun kelompok rentan dilibatkan mereka seringkali tidak berani mengemukakan pendapat mereka dalam forum umum di desa (Syukri, M et al. 2017).

Lebih dalam lagi, menyadari setiap kelompok masyarakat juga terdiri dari kelompok usia yang berbeda, dibandingkan dengan orang dewasa secara umum, kelompok anak² juga ditemukan menjadi salah satu

¹ “Musyawarah khusus” yang dimaksudkan di sini adalah musyawarah perencanaan pembangunan yang ditujukan secara khusus untuk kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya. Di beberapa lokasi dapat ditemukan dengan menggunakan istilah berbeda seperti “musyawarah inklusif.”

² Istilah “anak” dalam dokumen ini mengacu pada UU Perlindungan Anak, yaitu individu yang belum berusia 18 tahun (UU no 23 tahun 2012, Pasal 1).

kelompok yang kurang terwakili kepentingannya meskipun pemenuhan hak-hak dasarnya diatur dalam UU. Oleh karena itu, partisipasi kelompok anak juga membutuhkan ruang dan intervensi khusus dalam upaya untuk mewujudkan perencanaan pembangunan yang inklusif. Kelompok lain yang saat ini juga masuk dalam kategori rentan karena rendahnya akses terhadap berbagai kebutuhan dan layanan dasar, adalah penyandang disabilitas. Berbagai kajian menunjukkan upaya pemenuhan kebutuhan dasar kelompok penyandang disabilitas, termasuk didalamnya upaya untuk menyuarakan kebutuhan kelompok ini masih mengalami berbagai hambatan (Irwanto, Irwanto & Kasim, Eva & Fransiska, Asmin & Lusli, Mimi & Okta, Siradj 2016), sehingga perlu didorong pelibatangannya dan diberikan ruang untuk menyampaikan apa yang menjadi kebutuhan serta pemikirannya dalam Musrenbang. Hal ini juga selaras dengan UU No.8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang menempatkan isu ini sebagai agenda multi-sektor dengan pendekatan Hak Asasi Manusia.

Sebagai program kerjasama pemerintah Indonesia dengan Australia yang fokus pada isu penyediaan layanan dasar dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, musyawarah khusus (Muskus) untuk kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan menjadi salah satu pendekatan yang didukung program KOMPAK untuk meningkatkan kualitas partisipasi kelompok-kelompok ini dalam proses perencanaan pembangunan di desa. Untuk mencapai tujuan ini, KOMPAK juga mendukung inisiatif-inisiatif untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam mengimplementasikan musyawarah atau forum khusus ini, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional, untuk mendorong proses perencanaan dan koordinasi pembangunan yang sinergis dan inklusif. Selain itu, KOMPAK juga mendukung pengembangan model-model peningkatan kapasitas kelompok rentan dalam isu tata kelola desa untuk dapat memperkuat upaya mendorong perencanaan dan penganggaran desa yang inklusif

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan KOMPAK, secara keseluruhan, sampai dengan akhir tahun 2019, dari 418 desa yang menjadi wilayah kerja KOMPAK, 155 desa (37%) dilaporkan melaksanakan Musrenbang khusus untuk kelompok perempuan, penyandang disabilitas, anak, dan atau kelompok rentan lainnya setidaknya satu kali dalam setahun sebelum Musrenbangdes reguler dilaksanakan. Di antara 7 Provinsi wilayah kerja KOMPAK, Kabupaten Pacitan dan Trenggalek di Jawa Timur adalah salah satu wilayah yang melaporkan pelaksanaan Musrenbang khusus perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya dalam proses perencanaan pembangunan di desa. Dengan dukungan dan masukan dari KOMPAK, Kabupaten Pacitan mengesahkan Peraturan Bupati Pacitan Nomor 86 Tahun 2018 mengenai Pedoman Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Inklusif di Kabupaten Pacitan. Proses persiapan implementasi banyak dilakukan melalui kerjasama antara KOMPAK dengan pemerintah di tingkat Kabupaten dan Kecamatan, termasuk melatih fasilitator dan pemerintah desa sebagai penyelenggara.



► Diskusi masyarakat di Desa Jetak Kecamatan Tulakan Kabupaten Pacitan, Jawa Timur dibagi dalam empat kelompok: perempuan, penyandang disabilitas, lansia dan anak.

Selain Pacitan, daerah lain di Jawa Timur yang sudah memiliki mekanisme musyawarah khusus dalam perencanaan pembangunan desa adalah Trenggalek. Sedikit berbeda dengan Pacitan, proses persiapan dan implementasi musyawarah khusus di Kabupaten Trenggalek lebih banyak dilakukan melalui kerjasama KOMPAK dengan dinas sosial, meskipun Kabupaten ini juga mensahkan peraturan bupati sebagai dasar pelaksanaannya (Peraturan Bupati Trenggalek Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pedoman pelaksanaan Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas dan Kelompok Rentan Lainnya Dalam mendukung Musyawarah Perencanaan Pembangunan).

Wilayah lain yang juga sudah menggunakan model forum khusus ini di sebagian kabupaten dan kecamatannya adalah Provinsi NTB. Kabupaten Lombok Utara dan Lombok Timur menjadi wilayah dengan jumlah desa terbanyak di Provinsi NTB yang sudah melaksanakan musyawarah khusus, sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, terutama partisipasi kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan. Di wilayah ini, KOMPAK bekerja sama dengan DPMPD Dukcapil Provinsi NTB menyusun Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa NTB yang memuat panduan fasilitasi Musrenbang Khusus untuk Perempuan, Anak-anak, Penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya. Di Provinsi Aceh dan Sulawesi Selatan, beberapa kabupaten juga sudah mulai melaksanakan musyawarah khusus dengan/tanpa dukungan dari KOMPAK.

Dengan tujuan yang sama, yaitu untuk memastikan keterwakilan suara kelompok perempuan, anak, dan penyandang disabilitas dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, wilayah kerja KOMPAK lainnya yang tidak mengadopsi model musyawarah khusus memastikan proses dan perencanaan pembangunan desa yang inklusif dengan mekanisme yang agak berbeda. Wilayah kerja KOMPAK di Jawa Tengah misalnya, mendukung dan memberdayakan forum-forum organik yang berfungsi untuk menghimpun usulan dari kelompok perempuan, anak, dan kelompok rentan (misalnya: kelompok selapanan yang pertemuannya dilakukan per 35 hari di Brebes, Pekalongan dan beberapa wilayah lain di Jawa Tengah), untuk kemudian disampaikan dalam Musrenbang reguler.

Lebih jauh lagi, dengan pendekatan yang beragam ini (adanya wilayah yang mengadopsi musyawarah khusus dan tidak), hasil survei monitoring dan evaluasi KOMPAK di akhir tahun 2019 mencatat ada 335 desa (80%) yang melaporkan keterlibatan atau keterwakilan kelompok rentan dalam Musrenbangdes reguler. Meskipun demikian, memang perlu menjadi catatan bahwa ini merupakan hasil penilaian yang dilakukan desa sendiri (*self-report*) terhadap upaya yang sudah dilakukan dalam mendorong keterwakilan kelompok-kelompok rentan dan marjinal, dan belum pernah dikaji lebih mendalam. Dengan demikian, hasil penilaian ini dapat mengindikasikan beberapa kemungkinan. Jika benar keterwakilan dan keterlibatan kelompok khusus sudah terjadi seperti yang dilaporkan oleh desa, artinya musyawarah khusus mungkin tidak diperlukan untuk memastikan keterlibatan dan keterwakilan kelompok khusus dalam perencanaan pembangunan desa. Kemungkinan lain adalah partisipasi yang dilihat terbatas hanya pada aspek kehadiran dan keterwakilan, yang bisa disebabkan karena pemahaman yang salah mengenai partisipasi yang inklusif dalam proses perencanaan pembangunan desa, atau memang dilakukan sebagai formalitas saja.

Selama ini belum pernah ada kajian lebih lanjut yang dilakukan untuk melihat lebih jauh apa yang sebenarnya terjadi dalam implementasi musyawarah khusus, dan bagaimana variasi implementasi musyawarah khusus membawa pengaruh yang berbeda dalam meningkatkan partisipasi kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan desa. Salah satu hasil kajian cepat terhadap pelaksanaan Musrenbang khusus yang dilakukan KOMPAK di bulan September 2019 yang lalu menunjukkan masih diperlukannya upaya untuk meningkatkan kapasitas berbagai pihak dalam pelaksanaan Musrenbang khusus ini untuk dapat mewujudkan partisipasi bermakna dari kelompok-kelompok khusus ini.

Kajian cepat ini dilakukan secara terbatas melalui observasi terhadap pelaksanaan Musrenbangdes inklusif di 2 desa di Pacitan, Jawa Timur, dan juga wawancara dengan para aktor kunci implementasi. Oleh karena itu, dibutuhkan kajian lebih lanjut untuk melihat sejauh apa forum musyawarah khusus ini memiliki pengaruh positif terhadap keterlibatan kelompok-kelompok ini dalam proses perencanaan pembangunan secara umum, dan khususnya keterwakilan kelompok-kelompok ini dalam musyawarah reguler. Kajian cepat ini juga dilakukan untuk dapat mendokumentasikan bukti dan pembelajaran dari implementasi musyawarah khusus. Hasil kajian diharapkan akan dapat membantu para pembuat kebijakan, pelaksana program, termasuk KOMPAK sendiri, dan pemangku kepentingan lainnya, mengenai manfaat, dan kestrategisan Musrenbang khusus atau forum khusus lainnya yang memiliki tujuan yang sama di wilayah kerja KOMPAK, yaitu meningkatkan partisipasi kelompok rentan dalam proses perencanaan pembangunan.

1.2. TUJUAN

Secara umum, kajian cepat ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan memahami variasi pelaksanaan Musrenbang khusus yang dilaksanakan di wilayah kerja KOMPAK, dan mendokumentasikan praktik baik serta pembelajaran dari masing-masing wilayah untuk rekomendasi replikasi pelaksanaan Musrenbang khusus di wilayah lain. Untuk mencapai tujuan tersebut, kajian ini akan secara khusus menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme penyampaian aspirasi kelompok khusus (perempuan, masyarakat miskin, anak, penyandang disabilitas) selama ini dan apa sajakah forum yang digunakan?
2. Bagaimana mekanisme pelaksanaan musyawarah khusus yang dilakukan (di desa, kecamatan, kabupaten)? Mekanisme pelaksanaan disini termasuk (i) mekanisme mengidentifikasi kelompok dan mengundang, (ii) aktor yang terlibat dan berperan dalam pelaksanaan di desa dan supra desa, (iii) prosedur pelaksanaan, (iv) proses fasilitasi, (v) alur formal?
3. Sejauh mana implementasi musyawarah khusus dan variasi implementasinya memengaruhi proses dan keluaran perencanaan pembangunan, khususnya yang terkait dengan partisipasi kelompok khusus? Hal apa saja yang memengaruhi proses dan keluaran musyawarah khusus dalam perencanaan pembangunan desa?
4. Apa pembelajaran dari proses pelaksanaan musyawarah khusus saat ini (di tingkat desa, kecamatan, kabupaten)?

1.3. METODOLOGI

1.3.1. LOKASI DAN WAKTU KAJIAN

Kajian terhadap musyawarah khusus direncanakan untuk dilakukan di tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten terpilih di wilayah kerja KOMPAK. Dengan mempertimbangkan kemungkinan aksesibilitas terbaik terhadap data dan informasi yang akan dikumpulkan serta waktu pelaksanaan musyawarah, kajian dilakukan di Kabupaten Lombok Timur, Lombok Utara, Pacitan dan Trenggalek. Di keempat wilayah Kabupaten ini, musyawarah yang diamati terjadi di tingkatan berbeda-beda; Musrenbang khusus tingkat desa untuk Kabupaten Pacitan, tingkat kecamatan (Aikmel) untuk Lombok Timur dan tingkat kabupaten untuk Lombok Utara dan Trenggalek.

TABEL 1. **DAFTAR WILAYAH DAN WAKTU PELAKSANAAN KAJIAN**

Tingkat Muskus	Wilayah	Waktu	Tempat	Metode Kajian
Desa	2 Desa di Pacitan (Jawa Timur)	September 2019 Musyawarah dilakukan di pagi (desa 1) dan siang hari (desa 2)	Kantor Desa	1) Kajian Dokumen Kebijakan, Panduan, dan Perencanaan, Penganggaran desa & daerah. 2) Observasi terhadap pelaksanaan kegiatan. 3) Wawancara mendalam dengan peserta dari perwakilan kelompok rentan dan pemerintah daerah sebagai penyelenggara
Kecamatan	Aikmel, Kabupaten Lombok Timur (NTB)	Maret 2020 Rangkaian Musyawarah dilakukan dari pagi hingga siang hari. Muskus dilakukan siang hari	Bangunan tidak terpakai di kompleks kantor Kecamatan	
Kabupaten	Lombok Utara (NTB)	Maret 2020 Musyawarah dilakukan dari pagi hingga sore hari	Hotel	
	Trenggalek (Jawa Timur)	Maret 2020	Aula Gedung	

Laporan ini juga mencakup analisis dari pengamatan yang dilakukan sebelumnya terhadap musyawarah khusus (disebut sebagai Musrenbang inklusif) di desa Jetak dan Ketro, Kabupaten Pacitan pada bulan September 2019, agar memungkinkan analisis untuk dilakukan terhadap siklus penuh musyawarah khusus, mulai dari tingkat desa, kecamatan, hingga kabupaten, meskipun dilakukan di wilayah yang berbeda-beda. Mekanisme ini dilakukan agar informasi mengenai proses di satu wilayah akan digunakan untuk melengkapi kekurangan informasi yang dibutuhkan di wilayah lain (misalnya di wilayah Pacitan hanya bisa mengobservasi kegiatan Musrenbang khusus tingkat desa dan kabupaten, sehingga kebutuhan informasi mengenai kegiatan Musrenbang tingkat kecamatan akan diperoleh dari wilayah Nusa Tenggara Barat).

Meskipun begitu, perlu juga dicatat bahwa unit observasi di wilayah yang berbeda-beda untuk setiap tingkatan musyawarah juga menjadi salah satu keterbatasan dalam kajian ini yang menyebabkan analisis tidak dapat dilakukan secara utuh terhadap siklus penuh di satu wilayah, termasuk di dalamnya terkait dengan konteks kebijakan dan sejarah inisiasi mekanisme musyawarah khusus di daerah tersebut.

1.3.2. METODE PENGUMPULAN DAN ANALISA DATA

Data yang dikumpulkan dalam kajian ini terdiri dari data kualitatif dan kuantitatif, yang diperoleh dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten (sesuai dengan kebutuhan tingkat Muskus yang diamati). Kombinasi penggunaan data kualitatif dan kuantitatif dalam kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih baik dalam menjawab pertanyaan kajian. Data yang dikumpulkan dan digunakan untuk analisa dalam kajian ini terdiri dari data primer dan sekunder, untuk memungkinkan dilakukannya analisis lebih mendalam.

DATA KUALITATIF

Informasi kualitatif dalam kajian ini dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan berkelompok dengan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi musyawarah khusus. Pemangku kepentingan yang diwawancarai dalam kajian ini terdiri dari pemerintah daerah (di tingkat desa, kecamatan, kabupaten), BPD, fasilitator Muskus, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) sebagai pelaksana, serta Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait yang dilibatkan dalam pelaksanaan, dan anggota masyarakat perwakilan masing-masing kelompok rentan yang hadir sebagai peserta. Analisa terhadap data kualitatif dilakukan dengan metode *content analysis*/analisa isi yang dilakukan dengan melihat pola pengelompokan tema-tema dasar yang muncul pada data yang terkumpul.

TABEL 2. **DISTRIBUSI RESPONDEN MUSYAWARAH KHUSUS YANG DIWAWANCARA**

Peran Responden	Nama Kabupaten	Total Responden Perempuan	% Responden Perempuan	Total Responden Laki-laki	% Responden Laki-laki	Total
Total		26	55%	21	45%	47
Fasilitator	Fasilitator Total	6	60%	4	40%	10
	Lombok Timur	0	0%	3	100%	3
	Lombok Utara	2	100%	0	0%	2
	Pacitan	1	50%	1	50%	2
	Trenggalek	3	100%	0	0%	3
Pemerintah daerah	Pemerintah daerah Total	5	50%	5	50%	10
	Lombok Timur	1	50%	1	50%	2
	Lombok Utara	1	100%	0	0%	1
	Pacitan	0	0%	2	100%	2
	Trenggalek	2	67%	1	33%	3
	NTB (DMPD Prov)	1	50%	1	50%	2
Peserta	Peserta Total	15	56%	12	44%	27
	Lombok Timur	3	50%	3	50%	6
	Lombok Utara	2	50%	2	50%	4
	Pacitan	4	44%	5	56%	9
	Trenggalek	6	75%	2	25%	8

DATA KUANTITATIF

Pengumpulan data kuantitatif dalam kajian ini dilakukan menggunakan instrumen khusus yang dikembangkan untuk melakukan observasi, serta pengumpulan data sekunder. Data sekunder yang dikumpulkan terutama yang berhubungan dengan dokumen perencanaan dan penganggaran Desa dan daerah (APB Desaa, RKP Desaa, dsb), yang diperoleh tim kajian saat melakukan pengambilan data di masing-masing wilayah, juga dokumen kehadiran peserta untuk melihat informasi keterwakilan seperti jumlah dan persentase perwakilan dari masing-masing kelompok yang hadir. Tim kajian juga dibantu oleh tim KOMPAK di masing-masing wilayah kajian, khususnya dalam pengumpulan data sekunder yang belum tersedia saat dilakukannya pengumpulan data di lapangan. Analisis terhadap data kuantitatif dalam kajian ini dilakukan menggunakan perhitungan statistik deskriptif sederhana.

1.3.2. KETERBATASAN DALAM KAJIAN

Kajian ini memiliki beberapa keterbatasan yang memengaruhi temuan dan analisis yang didapatkan:

- Kajian ini lebih fokus pada pendokumentasian proses pelaksanaan Musyawarah Khusus yang sudah dilakukan KOMPAK, untuk dapat mengidentifikasi kesenjangan dan tindak lanjut yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas implementasi di masa mendatang. Meskipun kajian ini juga berusaha melihat pengaruh dari implementasinya, namun hanya dapat dilakukan dengan sangat terbatas karena faktor waktu dan sumber daya yang tersedia.

- Keterbatasan sumber daya ini juga menyebabkan analisa terhadap pengaruh dari implementasi musyawarah khusus hanya dapat dilakukan di wilayah kerja KOMPAK yang mengadopsi Musyawarah Khusus, dan tidak dapat membandingkan capaian yang ada dengan wilayah lain yang tidak mengimplementasikan Muskus. Studi lebih lanjut akan dapat menghasilkan kesimpulan yang lebih kuat jika dapat melakukan perbandingan ini.
- Meskipun obyektivitas data dan analisis sudah dijaga melalui triangulasi berbagai keterwakilan informan, tetap perlu dicatat bahwa pengumpulan data dilakukan oleh tim KOMPAK sehingga ada kemungkinan terdapat hal-hal yang terlewat - dibandingkan bila dilakukan oleh peneliti yang tidak terlibat dalam proses implementasi program.

Bab 2.

TEMUAN & ANALISIS

Seperti yang disebutkan pada latar belakang, musyawarah khusus dalam kajian ini dikenal dengan berbagai istilah berbeda di masing-masing wilayah kajian. Melihat diskusi yang berkembang untuk menentukan penggunaan istilah yang dirasa paling tepat, menjadi penting untuk menjelaskan dasar penggunaan berbagai istilah berbeda di masing-masing wilayah dalam laporan ini. Untuk wilayah Pacitan misalnya, istilah Musrenbang inklusif digunakan untuk menekankan pada upaya untuk mewujudkan proses dan keluaran musyawarah perencanaan pembangunan yang inklusif secara keseluruhan. Dengan dasar pemikiran yang sama, Trenggalek, menggunakan istilah Musrena Keren, kepanjangan dari Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan lainnya, yang dilakukan untuk mendukung musyawarah perencanaan pembangunan keseluruhan yang dilakukan rutin setiap tahunnya. Di wilayah NTB, istilah yang digunakan dalam panduan adalah musyawarah khusus perempuan, anak, lansia, penyandang disabilitas (di tingkat kecamatan) dan Musrenbang perempuan, pemuda, remaja, anak, lansia, dan penyandang disabilitas (di tingkat kabupaten).

Meskipun penggunaan istilah yang digunakan berbeda-beda di wilayah-wilayah kajian ini, hasil wawancara dan observasi menunjukkan persepsi yang sama, bahwa musyawarah khusus dilakukan sebagai langkah afirmasi untuk menjaring usulan dari kelompok-kelompok rentan, karena disadari tanpa forum khusus kelompok ini seringkali tidak memiliki kepercayaan diri untuk menyampaikan suara mereka dalam forum-forum reguler, dan bahkan tidak memiliki akses untuk bisa ikut berpartisipasi dalam forum-forum reguler (tidak mendapatkan informasi, tidak diundang, dsb). Pentingnya kebijakan yang menjadi dasar langkah afirmasi ini akan dibahas lebih lanjut di bagian selanjutnya.

Secara garis besar, kajian cepat ini menemukan bahwa **musyawarah khusus masih menjadi satu-satunya forum perencanaan pembangunan³ yang digunakan untuk menjaring aspirasi kelompok rentan di wilayah-wilayah kajian.** Meskipun masing-masing wilayah diatur dengan panduan yang berbeda-beda

³ Forum perencanaan pembangunan yang dimaksud disini adalah forum yang diadakan dengan tujuan untuk menghimpun aspirasi mengenai rencana pembangunan daerah, dimana diskusi mengenai alokasi budget dan kesesuaiannya dengan rencana pembangunan daerah di tingkat yang lebih tinggi juga dilakukan. Bentuk forum Musyawarah Khusus menyerupai Musrenbang, yang sangat membedakannya dengan forum-forum informal lainnya yang bertujuan mengumpulkan dan menghimpun aspirasi masyarakat dalam berbagai bentuk.

dan menggunakan dasar aturan yang berbeda, **alur pelaksanaan musyawarah khusus di semua wilayah ini kurang lebih serupa, yaitu dilakukan sebelum Musrenbang reguler**. Di samping itu, di wilayah-wilayah yang menjadi lokasi studi ini, KOMPAK juga mendorong implementasi berbagai mekanisme pendukung yang dikembangkan untuk meningkatkan partisipasi kelompok masyarakat miskin dan rentan, seperti layanan penjangkauan keluhan dan usulan masyarakat, sekolah anggaran desa (SEKAR DESA), sekolah untuk perempuan, disabilitas dan kelompok rentan (SEPEDA KEREN), pelatihan kepemimpinan perempuan (Akademi Paradigta), dan kegiatan-kegiatan lain di tingkat desa dan komunitas yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat, BPD, dan pemerintah desa dalam tata kelola dan pelaksanaan pembangunan desa yang inklusif.⁴

2.1. MEKANISME PENYAMPAIAN ASPIRASI KELOMPOK RENTAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESA

Berdasarkan wawancara dengan berbagai pemangku kepentingan serta kajian terhadap dokumen kebijakan serta panduan pelaksanaan musyawarah khusus di wilayah kajian, **kesadaran akan rendahnya partisipasi kelompok rentan dalam pembangunan di desa, baik dalam proses perencanaan, penyusunan anggaran, implementasi, monitoring dan evaluasi, diidentifikasi sebagai isu yang sudah disadari secara luas**, khususnya oleh pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan, organisasi berbasis komunitas, dan mitra-mitra pembangunan yang selama ini bekerja di isu kemiskinan, pemberdayaan kelompok rentan, dan penguatan tata kelola pemerintahan desa. Dengan kesadaran ini, upaya untuk meningkatkan partisipasi kelompok rentan menjadi salah satu intervensi kunci yang saat ini dilakukan oleh berbagai pihak yang terlibat dan berkepentingan dengan pembangunan desa. Meskipun begitu, melalui berbagai praktik baik dan pembelajaran program, saat ini masih terus ditelaah komponen dan langkah penting yang diperlukan untuk dapat mewujudkan ini, sementara kajian terhadap pelaksanaan musyawarah khusus sebagai salah satu mekanisme afirmatif masih sangat terbatas.



► Facilitator menjelaskan alur dan tahapan musyawarah khusus dalam tata kelola perencanaan pembangunan dalam kegiatan Musrenbang Kecamatan Aikmel, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.

⁴ Dalam lima tahun terakhir, KOMPAK mengimplementasikan pendekatan Akuntabilitas Sosial, bermitra dengan pemerintah daerah (desa) untuk menguji dan mereplikasi upaya yang bertujuan untuk memperkuat kemampuan, peran dan keterwakilan BPD (Badan Permusyawaratan Desa), serta meningkatkan transparansi dan mekanisme pemberian umpan balik untuk anggota masyarakat. Informasi mendalam mengenai berbagai model ini dapat dilihat pada laporan tahunan KOMPAK dan studi terkait yang mendalami masing-masing model ini, kajian ini hanya fokus pada implementasi Musyawarah Khusus.

Kajian ini menemukan bahwa mekanisme penyampaian aspirasi kelompok rentan di wilayah-wilayah kajian saat ini sudah mulai dilakukan walaupun masih dengan berbagai keterbatasan dalam hal kuantitas dan juga kualitas. Di semua wilayah kajian yang juga merupakan wilayah kerja KOMPAK, teridentifikasi upaya yang sudah dan masih terus dilakukan untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat rentan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, dan juga organisasi berbasis komunitas, mulai dari pembentukan sistem penanganan keluhan masyarakat di desa, sampai dengan upaya pelibatan kelompok-kelompok rentan dalam jajaran pemerintah dan forum-forum perencanaan pembangunan di desa. Sebagian besar kegiatan yang dilaporkan ini tercatat sebagai bagian dari intervensi yang dikembangkan pemerintah daerah bersama KOMPAK, khususnya dalam upaya penguatan kapasitas serta akuntabilitas sosial pemerintah kecamatan dan desa. Selain itu, upaya peningkatan kapasitas terhadap kelompok rentan dalam hal tata kelola dan penganggaran desa juga dilakukan untuk secara tidak langsung mendukung upaya pelibatan kelompok rentan ini.

Terlepas dari sudah teridentifikasinya upaya-upaya ini, secara umum hasil kajian ini menunjukkan **masih terbatasnya forum dan mekanisme yang secara spesifik bertujuan menyaring dan menyalurkan aspirasi kelompok rentan, khususnya yang berkaitan dengan proses pembangunan di tingkat desa.** Berdasarkan wawancara dengan perangkat pemda maupun anggota masyarakat dari berbagai kelompok, juga ditemukan bahwa sampai saat kajian ini dilakukan, musyawarah khusus merupakan satu-satunya forum yang ada untuk menjaring aspirasi kelompok masyarakat rentan mengenai rencana pembangunan desa; tidak didapatkan indikasi adanya forum lain dengan tujuan serupa diluar musyawarah khusus ini, baik formal maupun informal. Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa kajian yang dilakukan belum mencakup wilayah Jawa Tengah⁵, yang berdasarkan informasi dan hasil survei KOMPAK menggunakan kegiatan forum informal (Selapanan)⁶ untuk menjalankan fungsi ini.

Dilihat lebih jauh lagi, forum yang memberikan ruang bagi aspirasi kelompok rentan secara khusus **ditemukan masih sangat terbatas pada kelompok rentan tertentu, seperti penyandang disabilitas, kelompok masyarakat miskin, dan anak.** Forum untuk menjaring aspirasi kelompok anak misalnya, selain terbatas secara jumlah, ditemukan tidak benar-benar terbuka untuk semua kelompok anak. Selain penunjukan melalui sekolah, peserta anak dalam musyawarah khusus biasanya berasal dari perwakilan forum anak di wilayah tersebut. Dengan demikian, forum Anak tercatat sebagai satu-satunya forum diluar institusi formal seperti sekolah yang dilibatkan dalam upaya menjaring aspirasi anak untuk perencanaan pembangunan (meskipun anak-anak yang ditunjuk untuk menjadi anggota juga biasanya berasal dari sekolah).

Keberadaan forum yang melibatkan anak dari berbagai kelompok diluar sekolah (anak jalanan, anak dalam asuhan panti, anak yang berhadapan dengan hukum, dsb) tidak ditemukan dalam kajian ini. Lebih jauh lagi, meskipun forum anak sebenarnya terbuka untuk berbagai kelompok anak, namun saat ini kepesertaan forum anak masih didominasi oleh anak-anak yang ditunjuk melalui sekolah atau oleh perangkat daerah

⁵ Rencana pengambilan data tidak terlaksana karena pandemi COVID-19.

⁶ Sebagai forum informal, Selapanan tidak memiliki peraturan organisasi (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga) seperti PKK atau organisasi perempuan lainnya di desa, serta tidak dilibatkan secara resmi dalam pertemuan-pertemuan kegiatan pemerintah desa. Meskipun begitu kelompok ini seringkali juga melakukan advokasi kepada pemerintah desa, seperti yang dilaporkan Kelompok Slapanan di Brebes, yang berhasil mengadvokasi pembuatan identitas hukum untuk masyarakat penyandang disabilitas di beberapa desa (Laporan Pendokumentasian Akademi Paradigta 2020).

(staf pemerintah desa, kecamatan), yang biasanya adalah anak-anak yang dikenal berprestasi. Sedangkan forum khusus untuk penyandang disabilitas juga masih sangat terbatas, meskipun sudah dilaporkan keberadaan Organisasi Penyandang Disabilitas di beberapa wilayah kajian (Pacitan, Trenggalek). Hampir semua responden dari kelompok perwakilan penyandang disabilitas yang diwawancarai dalam kajian ini menyatakan baru kali ini mengikuti forum seperti ini, dan tidak ada perkumpulan ataupun kegiatan di tingkat dusun, RT/RW, ataupun desa bagi warga penyandang disabilitas selama ini.

Di lain pihak, forum-forum yang melibatkan partisipasi kelompok perempuan terkait dengan urusan penganggaran dan perencanaan pembangunan desa di lokasi-lokasi kajian dilaporkan lebih terlihat keberadaannya. Hal ini sangat mungkin dipengaruhi oleh faktor keberadaan berbagai program pemberdayaan dan peningkatan kepemimpinan perempuan yang dikelola oleh organisasi perempuan seperti PEKKA⁷, Kapal Perempuan, dan beberapa LSM lokal di lokasi kajian dalam 1 dekade terakhir. Sebagian besar wilayah kajian juga melaporkan inisiasi atas forum khusus untuk masyarakat rentan diawali dengan peruntukan bagi kelompok perempuan.⁸

Pembelajaran dari implementasi Akademi Paradigma menggarisbawahi pentingnya faktor keberadaan dan peran organisasi perempuan di wilayah kerja yang disasar untuk mendorong upaya pemberdayaan perempuan, pembentukan Serikat PEKKA merupakan langkah pertama yang biasanya dilakukan untuk mengorganisir kelompok perempuan di daerah tersebut. Hal ini menunjukkan krusialnya upaya pengorganisasian kelompok perempuan di desa, khususnya untuk bisa memengaruhi kebijakan dan proses pembangunan di desa, yang akan sangat lemah jika dilakukan secara individual (KOMPAK, 2020).

Diterapkan pada konteks pelaksanaan musyawarah khusus, catatan pembelajaran ini menunjukkan **pentingnya pengorganisasian kelompok masyarakat rentan di desa untuk dapat mewujudkan dan memperkuat partisipasi yang bermakna dari kelompok rentan dalam pelaksanaan musyawarah khusus. Pengorganisasian yang dilakukan tentunya perlu memiliki agenda yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas anggotanya dalam memahami tata kelola, proses perencanaan dan penganggaran pembangunan di desa, sekaligus menjadi wadah aspirasi yang dapat mencerminkan kebutuhan kelompok-kelompok yang diwakili.**

Selain itu, hal ini juga berarti kolaborasi dengan organisasi masyarakat sipil atau berbasis komunitas memiliki peran penting untuk meningkatkan kesadaran, juga ketrampilan dalam memahami kebutuhan serta menyediakan layanan untuk kelompok rentan. Kajian ini mencatat sudah ada beberapa praktik kolaborasi yang dapat ditemui antara pemerintah daerah dan LSM di beberapa wilayah kajian, khususnya di Kabupaten Trenggalek, Lombok Timur, dan Lombok Utara. Meskipun begitu, biasanya organisasi ini fokus pada kelompok tertentu, artinya kolaborasi yang diperlukan sangat mungkin dilakukan dengan beberapa LSM yang fokus pada kelompok rentan yang berbeda-beda.

⁷ Per tahun 2020, pelatihan kepemimpinan perempuan yang dikelola PEKKA, yaitu Akademi Paradigma telah meluluskan 3.450 alumni yang tersebar di 416 desa di 27 kabupaten di 7 provinsi di Indonesia, termasuk di dalamnya di provinsi NTB dan Jawa Timur. KOMPAK memulai kemitraan dengan PEKKA untuk melaksanakan Akademi Paradigma di akhir tahun 2015 – 2020.

⁸ Hal ini dituliskan dalam latar belakang beberapa panduan musyawarah khusus yang ada di beberapa lokasi kajian, bahwa musyawarah khusus ini lahir dari forum yang awalnya diperuntukkan khusus untuk kelompok perempuan.

2.2. MEKANISME PELAKSANAAN MUSYAWARAH KHUSUS

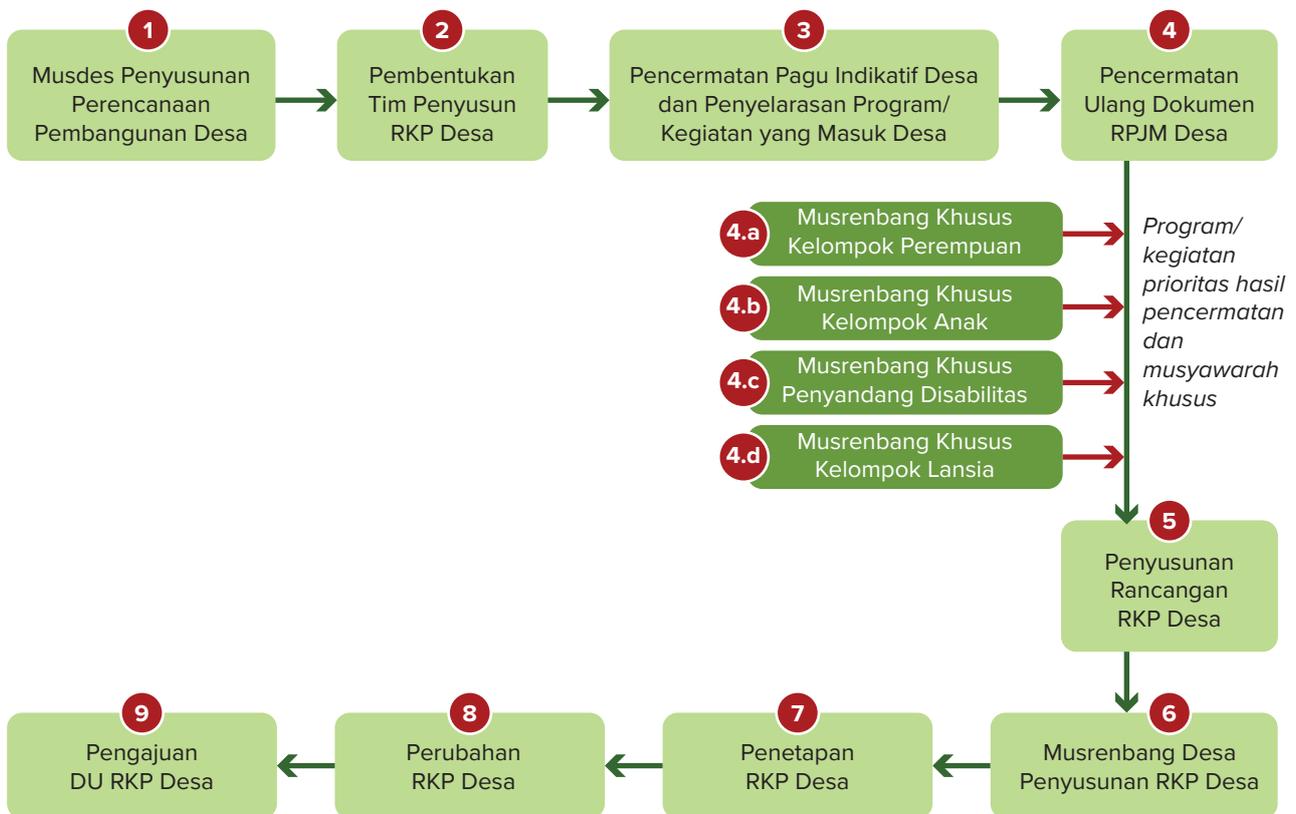
2.2.1 ALUR DAN RANGKAIAN PELAKSANAAN MUSYAWARAH KHUSUS

Secara umum, kajian ini menemukan alur pelaksanaan musyawarah khusus di wilayah-wilayah kajian diatur dengan runutan yang serupa, yaitu dilakukan sebelum kegiatan Musrenbang reguler dilaksanakan. Prinsip afirmasi yang digunakan dengan memberikan ruang khusus bagi kelompok rentan, serta mengutamakan aspirasi mereka dalam forum ini, di semua lokasi kajian ditemukan menjadi dasar intervensi, meskipun dalam detail pelaksanaannya ada komponen kegiatan yang berbeda-beda. Berdasarkan panduan pelaksanaan musyawarah khusus di masing-masing wilayah kajian⁹, baik di wilayah Jawa Timur maupun Nusa Tenggara Barat (NTB), secara garis besar, pelaksanaan musyawarah khusus untuk kelompok rentan diatur untuk dilakukan sebagai bagian dari proses perencanaan desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), yang dilakukan secara berjenjang, dimulai dari tingkat desa, dilanjutkan di tingkat kecamatan, sampai ke tingkat kabupaten.

Dilihat lebih jauh, masing-masing wilayah mengembangkan panduan dengan pendekatan yang agak berbeda dalam menempatkan musyawarah khusus ini, dengan detail pelaksanaan yang agak berbeda di beberapa bagian. Di wilayah NTB, pelaksanaan musyawarah khusus untuk kelompok perempuan, anak, lansia, dan disabilitas, serta kelompok rentan, diatur dalam panduan penyusunan RKP Desa yang dikembangkan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (DPMD) Provinsi NTB, dan difasilitasi oleh KOMPAK. Sejak tahun 2019, pedoman pelaksanaan musyawarah khusus dalam dokumen ini menjadi bagian tidak terpisahkan dari keseluruhan proses penyusunan RKP Desa yang rutin dilakukan setiap tahun. Inisiatif untuk membuka kesempatan yang lebih luas untuk kelompok rentan ini diawali dengan pelaksanaan Musrenbang perempuan sebelum Musrenbang penyusunan RKP Desa dilakukan. Pada tahun 2019 kemudian diputuskan untuk mengadakan forum serupa yang mewadahi aspirasi kelompok rentan yang lebih luas. Berikut adalah bagan alir penyusunan RKP Desa di NTB, dimana musyawarah khusus kelompok rentan menjadi bagian dari keseluruhan proses. Seperti yang digambarkan pada bagan alur di bawah ini, pelaksanaan musyawarah khusus untuk kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan lansia, serta kelompok rentan lainnya di wilayah NTB diatur untuk dilaksanakan setelah pencermatan ulang RPJMDesa. Pengaturan alur seperti ini bertujuan agar dalam musyawarah khusus dapat dihimpun gagasan dari kelompok-kelompok rentan, untuk kemudian dapat dimasukkan ke dalam rancangan RKP Desa yang akan disusun di tahap berikutnya.

⁹ 1) Peraturan Bupati Pacitan no 8 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Inklusif di Kabupaten Pacitan.
 2) Peraturan Bupati Trenggalek no 1 tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya dalam Mendukung Musyawarah Perencanaan Pembangunan.
 3) Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa Nusa Tenggara Barat.
 4) Panduan Teknis Tahapan dan Proses Penyusunan Dokumen RKP Desa di Tingkat Kabupaten (disusun oleh DPMD Provinsi NTB).
 5) Panduan Musrenbang Inklusif Kabupaten Lombok Utara.
 6) Panduan Musrenbang Kecamatan Lombok Timur.

GAMBAR 1. ALUR PENYUSUNAN RKP DESA NTB



Sumber: Panduan Fasilitasi DPMD Provinsi

Untuk wilayah Jawa Timur, baik Pacitan dan Trenggalek, pedoman pelaksanaan musyawarah untuk kelompok rentan secara khusus diatur dalam Instruksi dan Peraturan Bupati sebagai dasar implementasinya. Meskipun secara fisik panduan-panduan ini tidak terintegrasi dengan dokumen panduan Musrenbang keseluruhan di tingkat Kabupaten ataupun Provinsi, namun baik dalam peraturan dan panduan yang menjadi dasar implementasi musyawarah khusus di Pacitan dan Trenggalek ini dijelaskan secara eksplisit keberadaan mekanisme musyawarah khusus sebagai bagian dari proses pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan keseluruhan.

Perlu juga dicatat bahwa saat kajian ini dilakukan, didapatkan informasi bahwa saat ini tim KOMPAK di Jawa Timur sedang mengembangkan panduan musyawarah khusus untuk Kabupaten Pacitan, yang terintegrasi dengan panduan Musrenbang keseluruhan. Panduan ini memuat langkah-langkah pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan, dimulai dari musyawarah di tingkat dusun, desa, kecamatan, dan kabupaten, dimana musyawarah khusus kelompok rentan juga termasuk di dalamnya. Saat laporan ini ditulis, panduan masih dalam proses finalisasi.

Terkait dengan alur pelaksanaan, meskipun dalam panduan-panduan ini musyawarah khusus selalu ditempatkan sebagai kegiatan afirmatif yang dilakukan di tingkat desa, kecamatan, dan juga kabupaten (untuk beberapa wilayah), dalam praktiknya hanya di beberapa wilayah kajian ditemukan alur pelaksanaan yang lengkap berjenjang ini dilaksanakan dari tingkat desa sampai kabupaten. Wilayah Kabupaten Pacitan dan Trenggalek adalah dua lokasi dalam kajian ini dimana mekanisme musyawarah khusus dilaporkan sudah dilakukan berjenjang dalam siklus Musrenbang tahunan keseluruhan, dimulai dari tingkat desa hingga kabupaten, dan di beberapa kecamatan mekanisme ini bahkan sudah dilakukan di semua desa.

Untuk wilayah NTB, sampai dengan saat kajian ini dilakukan, dilaporkan belum semua wilayah di NTB melaksanakan musyawarah khusus secara lengkap berjenjang, yaitu secara kontinu dilakukan dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Baik di wilayah Kabupaten Lombok Utara dan Lombok Timur, ditemukan belum semua desa melaksanakan musyawarah khusus untuk kelompok perempuan, anak, lansia, dan disabilitas sebagai bagian dari musyawarah perencanaan pembangunan. Berdasarkan wawancara dengan para pelaksana dari pemerintah daerah, hal ini bisa disebabkan karena pemerintah desa belum tertarik untuk mereplikasi pelaksanaan musyawarah khusus kelompok rentan di desanya, namun diperlukan studi lanjut untuk menelusuri lebih jauh apakah ketidaktertarikan ini disebabkan kurangnya kesadaran, ketidaktahuan, atau belum ada manfaat dan insentif yang dilihat oleh pemerintah desa untuk mengimplementasikannya. Dalam konteks inisiatif pelaksanaan musyawarah khusus didorong oleh pemerintah daerah di tingkat supra desa, faktor lain yang juga memengaruhi adalah keterbatasan anggaran pemerintah daerah untuk dapat mereplikasi ini di semua wilayah yang menjadi cakupan kerjanya.

“Kalau di desa ada beberapa (yang melaksanakan musyawarah khusus), tapi tidak semua, Kalau desa menunjukkan ada ketertarikan... untuk bisa mereplikasi,” Sekretaris Bappeda Kabupaten Lombok Utara.

“Untuk tataran implementasi, hambatannya adalah konsep ini bisa cepat diaplikasikan di wilayah yang ada KOMPAK, tapi akan kesulitan jika kita akan replikasi ke wilayah luar KOMPAK, karena keterbatasan anggaran dan sDM di DPMD.” Staf DPMD Provinsi NTB.

Pengaturan mekanisme pelaksanaan musyawarah khusus secara kontinu berjenjang bertujuan untuk memastikan usulan-usulan dari kelompok rentan dapat ditangkap dan difasilitasi dari tingkat desa (yang diharapkan mengumpulkan semua usulan dari RT, RW, dusun), serta dikawal dan diteruskan ke tingkat yang lebih tinggi (kecamatan, kabupaten), jika tidak dapat diakomodir di tingkat desa. Dengan tujuan ini, pelaksanaan musyawarah khusus di setiap tingkatan perlu mengirimkan tim yang berisi perwakilan semua kelompok dalam musyawarah untuk menghadiri musyawarah di tingkat selanjutnya. Hal ini hampir selalu disinggung sebagai salah satu mekanisme yang diperlukan untuk mengawal usulan, berdasarkan wawancara dengan pemerintah desa dan diskusi dengan tim KOMPAK yang selama ini mengawal kegiatan ini.

Meskipun begitu, dalam kajian ini ditemukan bahwa hal ini secara eksplisit hanya diatur dalam panduan pelaksanaan di beberapa wilayah (Pacitan dan Trenggalek), belum diatur dengan jelas dalam panduan-panduan terkait yang ada di wilayah lain (NTB). **Selain itu, meskipun dalam wawancara dengan para pemangku kepentingan dapat disimpulkan bahwa dalam upaya penjaringan aspirasi kelompok rentan ini penting untuk melibatkan pemangku kepentingan dari tingkat paling rendah, yaitu dusun, namun dalam panduan-panduan yang disusun di semua wilayah kajian tidak disebutkan sama sekali mengenai keberadaan upaya ini di tingkat dusun.** Keberadaan berbagai forum musyawarah di tingkat subdesa, baik formal maupun informal memiliki peran penting untuk menjaring aspirasi kelompok rentan, untuk memastikan kelompok masyarakat yang biasanya paling terhambat secara waktu dan akses ke lokasi pertemuan dapat memiliki banyak pilihan untuk berpartisipasi dalam forum-forum pra-Musrenbangdes, seperti yang direkomendasikan dalam hasil studi SMERU (2019) mengenai implementasi UU Desa yang melihat hal ini sebagai salah satu solusi yang diperlukan untuk mengatasi minimnya aspirasi kelompok rentan yang terjaring dalam musyawarah desa pada umumnya.

Hal lain dari pelaksanaan musyawarah khusus yang ditemukan memiliki pola yang serupa di wilayah-wilayah kajian adalah semakin tinggi tingkatan pelaksanaan musyawarah khusus, semakin formal tata laksana acaranya. Secara spesifik kajian ini menemukan musyawarah khusus tingkat kabupaten yang biasanya diselenggarakan dengan format seperti ‘pesta rakyat’ yang diisi dengan berbagai sesi hiburan dan presentasi yang menghadirkan pembicara, baik dari pemerintah di wilayah tersebut atau mendatangkan

pihak luar. Terlepas dari upaya untuk menghadirkan sambutan untuk menarik kehadiran para perwakilan masyarakat yang diundang, format ini tercatat menyebabkan beberapa konsekuensi yang memengaruhi berjalannya acara.

Salah satu pengaruh penting yang diobservasi adalah alokasi waktu yang kurang proporsional untuk pelaksanaan diskusi yang menjadi acara inti dari musyawarah khusus, yang biasanya disebabkan karena kegiatan diskusi diletakkan di pertengahan acara, sedangkan selain acara seringkali dilakukan mundur dari waktu yang direncanakan, acara hiburan dan presentasi yang diletakkan di awal hampir selalu memakan waktu yang lebih lama dari yang dijadwalkan. Akibatnya, kegiatan diskusi seringkali dilakukan dalam waktu yang relatif terbatas dan terburu-buru, juga peserta sudah cukup lelah karena sudah hadir sejak pagi sementara kegiatan diskusi biasanya dilakukan siang hari menjelang sore. Alokasi waktu yang cukup, dan peletakan susunan acara yang memprioritaskan kegiatan diskusi dengan para peserta diamati menjadi krusial dengan format acara musyawarah khusus yang biasanya dilakukan ini.

2.2.2. PIHAK YANG TERLIBAT

Pelaksanaan Muskus di semua wilayah kajian secara garis besar melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses pembangunan di desa, seperti halnya Musrenbang reguler yang selama ini dilaksanakan. Perbedaan utama yang dapat diamati antara Musyawarah Khusus dan Musrenbang reguler dalam hal pihak yang terlibat adalah proporsi perwakilan dari kelompok rentan yang lebih besar dalam musyawarah khusus, dimana kelompok rentan merupakan peserta/undangan utama. Hal ini sesuai dengan tujuan utama musyawarah khusus, yaitu menjangkau aspirasi dari berbagai kelompok masyarakat rentan, yang hasilnya akan digunakan untuk mendukung perencanaan pembangunan di tingkat desa.

Berdasarkan panduan yang dikembangkan di masing-masing wilayah kajian, secara garis besar pihak-pihak yang terlibat dapat dikelompokkan menjadi:

1. PESERTA

Terdiri dari para pemangku kepentingan yang baik secara langsung dan tidak langsung mendapatkan manfaat dan memiliki kepentingan dengan pelaksanaan musyawarah khusus, yaitu perwakilan kelompok rentan (biasanya terdiri dari kelompok perempuan, penyandang disabilitas, anak, lansia, dan kelompok rentan lainnya), dan pemerintah desa/kecamatan/kabupaten/provinsi (tergantung pada tingkat mana musyawarah khusus dilakukan). Dapat diamati bahwa semua perwakilan unsur masyarakat dan pemerintah yang tidak menjadi fasilitator dan narasumber dikelompokkan ke dalam peserta dalam panduan-panduan yang ada.

2. PEMANDU

Pemandu dalam panduan-panduan yang ada merujuk pada fasilitator, yang bertugas memandu seluruh proses diskusi dalam musyawarah. Untuk panduan yang dikembangkan di Pacitan dan Trenggalek, pemandu dalam panduan dirujuk sebagai fasilitator yang sudah dilatih khusus untuk melakukan fasilitasi. Sedangkan di wilayah NTB, pihak yang memiliki peran sebagai pemandu atau fasilitator adalah PTPD, Pendamping Desa, Pendamping dari program lain, dan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD). Khususnya untuk kelompok anak dan disabilitas, peran fasilitator dituliskan untuk dilakukan oleh pihak yang memiliki keahlian dan pengalaman dalam memfasilitasi diskusi untuk kelompok anak dan penyandang disabilitas (artinya tidak harus berasal dari kader atau pendamping program di desa tapi lebih diutamakan yang memiliki keahlian ini). Dalam praktiknya, fasilitator yang dilibatkan untuk memfasilitasi diskusi kelompok penyandang disabilitas biasanya berasal dari anggota LSM atau organisasi penyandang disabilitas setempat yang seringkali dilibatkan dalam kegiatan pemerintah daerah, dan dilatih khusus untuk memfasilitasi diskusi dalam musyawarah khusus ini.

3. NARASUMBER

Dalam panduan-panduan yang ada, narasumber dirujuk sebagai pihak yang memiliki peran sebagai sumber informasi yang dibutuhkan dalam proses perencanaan melalui Musrenbang. Dari hasil kajian terhadap semua dokumen panduan, ditemukan bahwa narasumber ada dalam semua panduan di wilayah-wilayah kajian, yang memiliki peran sebagai pemapar data situasi kelompok rentan (jumlah, sebaran, permasalahan, kebutuhan), dan program yang menysasar kelompok rentan yang ada di wilayah tersebut. Pihak yang berperan sebagai narasumber ditemukan bisa berbeda di masing-masing wilayah, tapi biasanya berasal dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dan dinas terkait, khususnya Dinas Sosial, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (DPMD), atau Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Dalam praktiknya, disamping perwakilan dari perangkat daerah yang disebutkan, ditemukan juga pelibatan LSM sebagai narasumber, seperti yang ditemui dalam pelaksanaan Musyawarah Khusus tingkat Kabupaten di Lombok Utara yang menghadirkan perwakilan Kapal Perempuan sebagai narasumber.

4. PENYELENGGARA /PELAKSANA

Meskipun dalam panduan-panduan yang ada di wilayah kajian pihak yang terlibat hanya terdiri dari 3 kelompok di atas, yaitu peserta, pemandu, dan narasumber, namun berdasarkan analisis yang dilakukan, laporan ini merasa perlu untuk mendiskusikan dan mengusulkan 1 kelompok tambahan, yaitu penyelenggara atau pelaksana, sebagai bagian dari salah satu pihak yang diamati berperan penting dalam pelaksanaan musyawarah khusus. Istilah penyelenggara dalam laporan ini didefinisikan sebagai pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi musyawarah khusus.

Berdasarkan kajian terhadap dokumen panduan, dan juga observasi terhadap pelaksanaan kegiatan, kelompok penyelenggara memiliki fungsi dan tugas spesifik dalam pelaksanaan musyawarah khusus, namun dalam beberapa panduan yang dikembangkan (Jawa Timur), pihak-pihak yang memiliki fungsi penyelenggara ini dimasukkan ke dalam kelompok peserta, bersama dengan perwakilan kelompok rentan yang diundang untuk hadir dan memberikan gagasan. Panduan yang dikembangkan di Trenggalek yang dimuat dalam Instruksi Bupati Trenggalek no 1 tahun 2019 merinci tanggung jawab masing-masing badan dan dinas, **namun bukan secara spesifik untuk penyelenggaraan musyawarah khusus tapi lebih untuk pelaksanaan pembangunan inklusif secara keseluruhan.**

Panduan untuk wilayah NTB menuliskan secara eksplisit bahwa Bappeda adalah penanggung jawab kegiatan, **namun tidak terlalu dijelaskan tugas dan fungsinya, serta bagaimana kolaborasi dengan lembaga/badan dan dinas pemerintahan lainnya dalam menindaklanjuti setiap bagian dalam pelaksanaan musyawarah khusus.** Panduan-panduan yang ada ditemukan menunjuk pihak yang relatif sama untuk berperan sebagai penyelenggara/ pelaksana, hanya tidak selalu diatur secara eksplisit. Lebih jauh lagi, alur panduan yang kurang seragam dan formulasi kalimat dalam menjelaskan pihak yang berperan sebagai penyelenggara ini juga seringkali tidak mudah untuk ditemukan atau menimbulkan ambiguitas, yang akan dijelaskan lebih jauh pada bagian selanjutnya.

Pada bagian berikut ini akan didiskusikan lebih spesifik pihak yang diindikasikan menjadi penyelenggara pelaksanaan musyawarah khusus di setiap tingkatan di dalam panduan-panduan yang dikaji.

A. MUSYAWARAH KHUSUS TINGKAT DESA

Berdasarkan dokumen-dokumen panduan, Musyawarah khusus di tingkat desa menjadi tanggung jawab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau Pemerintah Desa, atau keduanya dengan peran yang tidak selalu dicantumkan dengan jelas dan eksplisit diantara keduanya. Dalam panduan untuk wilayah Pacitan misalnya, pelaksanaan Musyawarah Khusus (atau yang disebut Musrenbang Inklusif) Tingkat Desa adalah

tanggung jawab Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang difasilitasi oleh pemerintah Desa¹⁰, namun tidak ada penjelasan lebih jauh bagaimana delegasi tugas pelaksanaan oleh BPD dan fasilitasi oleh pemerintah desa. Di wilayah Trenggalek, dalam Instruksi Bupati Trenggalek tentang Musrena Keren, diatur secara eksplisit bahwa penyelenggara Musrena Keren di tingkat Desa/Kelurahan adalah Kepala Desa/ Kelurahan. Sedangkan di NTB, Pelaksana Musyawarah Khusus tingkat desa tidak secara eksplisit dituliskan dalam panduan, namun karena menjadi bagian dari kegiatan penyusunan RKP Desa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa, dikepalai Kepala Desa, secara tidak langsung Musyawarah Khusus dapat disimpulkan menjadi tanggung jawab Pemerintah/Kepala Desa.

Lebih jauh, antara panduan-panduan yang dikaji, informasi mengenai sumber pembiayaan pelaksanaan Musyawarah Khusus (atau yang disebut Musrena Keren di Trenggalek) tingkat desa yang dibebankan pada APB Desa, dan untuk tingkat Kelurahan dibebankan pada DPA Kelurahan, hanya ditemukan tertulis secara eksplisit pada instruksi Bupati Trenggalek mengenai Musrena Keren, dalam panduannya sendiri tidak disebutkan mengenai ini. Sedangkan di wilayah lain, baik dalam dasar regulasi maupun dokumen panduan tidak ada penjelasan eksplisit mengenai ini.

B. MUSYAWARAH KHUSUS TINGKAT KECAMATAN

Musyawarah Khusus di tingkat Kecamatan di wilayah-wilayah kajian diatur sebagai tanggung jawab camat, dimana Bappeda Kabupaten diarahkan sebagai badan kordinasi, seperti di Pacitan, pelaksanaan Musyawarah Khusus tingkat Kecamatan merupakan tanggung jawab camat, dikoordinasikan oleh Bappeda Kabupaten.¹¹ Sedangkan dalam Instruksi Bupati Trenggalek disebutkan secara eksplisit camat sebagai penyelenggaranya. Sedikit berbeda dengan Kabupaten Lombok Timur, penyelenggara musyawarah khusus tingkat kecamatan tidak ditunjuk/ disebutkan secara khusus, namun karena musyawarah khusus merupakan salah satu bagian dari tahapan pelaksanaan Musrenbang Kecamatan yang menjadi tanggung jawab camat, secara tidak langsung dapat diartikan Musyawarah Khusus menjadi tanggung jawab camat.¹²

Seperti halnya yang dijelaskan diatas, hanya dalam instruksi Bupati Trenggalek ditemukan penjelasan eksplisit pembiayaan musyawarah khusus di tingkat kecamatan dibiayai dari DPA Kecamatan. Perlu juga menjadi catatan bahwa pemantauan terhadap realisasi usulan dari hasil musyawarah tingkat kecamatan perlu mendapat pengawalan khusus mengingat pemerintah tingkat kecamatan tidak memiliki anggaran untuk realisasi program di tingkat desa.

C. MUSYAWARAH KHUSUS TINGKAT KABUPATEN

Kajian terhadap dokumen panduan dan regulasi terkait menggarisbawahi tidak adanya arahan yang spesifik mengenai penyelenggara Musyawarah Khusus di tingkat Kabupaten, kecuali dalam instruksi Bupati di Trenggalek yang menyebutkan bahwa Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah bertanggung jawab untuk menyelenggarakan musyawarah perempuan, disabilitas, anak, dan kelompok rentan lainnya di tingkat Kabupaten, dan memfasilitasi hasil Musrena Keren ini ke dalam daftar usulan prioritas dalam pembahasan forum perangkat daerah. Dalam panduannya juga disebutkan bahwa Sekretariat Pembinaan dan Evaluasi Musrena Keren berada pada Bidang Perencanaan

¹⁰ Dalam Panduan Pelaksanaan Musrenbang Inklusif Kabupaten Pacitan (Perbup no 86 th 2018) tertulis “Musrenbang Inklusif Tingkat Desa dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa yang difasilitasi oleh Pemerintah Desa.”

¹¹ Dalam Panduan Musrenbang Inklusif di Kabupaten Pacitan tertulis “Pelaksanaan Musrenbang inklusif Tingkat Kecamatan dapat dilaksanakan secara mandiri atau dirangkaikan bersamaan Musrenbang RKPd di Kecamatan dengan dikoordinasikan oleh bappeda Kabupaten dan dilaksanakan oleh camat.”

¹² Dalam panduan Musrenbang Kecamatan Kabupaten Lombok Timur tertulis bahwa Musrenbang Kecamatan diselenggarakan oleh camat setelah berkonsultasi dengan Bappeda Kabupaten Lombok Timur.

Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah. Sedangkan di Kabupaten Pacitan¹³ dan Kabupaten Lombok Timur¹⁴ secara tidak langsung dapat disimpulkan atau tersirat merupakan tanggung jawab Bappeda Kabupaten.

Terkait dengan sumber pembiayaan, sekali lagi hanya Instruksi Bupati Trenggalek yang secara eksplisit menyebutkan secara eksplisit bahwa pembiayaan dibebankan pada DPA Bappedalitbang. Lebih jauh, dokumen regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan Musrena Keren di Trenggalek ini juga memetakan peran pendukung Badan/Kelembagaan dan Dinas terkait lainnya dalam pelaksanaan Musrena Keren serta penguatan upaya mendorong kesetaraan gender penguatan PUG & PPRG.

Variasi pihak yang memiliki peran sebagai peserta, pemandu, narasumber, dan penyelenggara dalam panduan-panduan yang ada dapat mengindikasikan beberapa hal:

1. Dinas/lembaga yang memiliki inisiatif dan memimpin implementasi berbeda-beda di setiap wilayah.
2. Belum terlalu jelas penyelenggaraan musyawarah khusus seharusnya menjadi mandat siapa, baik pelaksanaannya secara keseluruhan maupun di setiap tingkatan.
3. Integrasi proses musyawarah khusus ke dalam siklus musyawarah perencanaan pembangunan keseluruhan secara administratif yang selama ini sudah dilakukan perlu terus dikawal untuk memastikan sudah sesuai dengan prosedur dan standar administrasi yang diperlukan, khususnya untuk memastikan usulan yang dihasilkan dapat digunakan.

Kajian ini mencatat bervariasinya lembaga/dinas yang menginisiasi pelaksanaan musyawarah khusus mencerminkan konteks wilayah yang beragam dalam hal peran dinas yang berperan aktif dalam proses pembangunan dan upaya penjangkauan terhadap kelompok rentan di desa. Meskipun begitu, sebagai sebuah intervensi yang melibatkan banyak pihak dan memiliki urgensi untuk menghasilkan dokumen perencanaan yang sesuai dengan standar administrasi daerah, dirasa sangat penting adanya deskripsi yang jelas mengenai pembagian tugas dan tanggung jawab berbagai pihak yang terlibat di semua tahapan, termasuk dinas/lembaga yang seharusnya memegang mandat sebagai penyelenggara utama. Lebih jauh lagi, variasi tingkat kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan musyawarah khusus juga ditemukan berbeda antar wilayah kajian, yang sedikit banyak berdasarkan hasil analisa juga dapat mengindikasikan ketiga kondisi yang disebutkan di atas. Kajian selanjutnya perlu menelusuri apakah hal ini juga berdampak pada implementasi musyawarah khusus di lapangan, khususnya dalam hal kepatuhan dan pengetahuan pemerintah daerah mengenai dilaksanakannya musyawarah khusus sebagai langkah afirmatif.

Kajian ini juga mencatat bahwa dalam wawancara yang dilakukan dengan pemerintah daerah di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten di lokasi-lokasi kajian, peran dan kontribusi KOMPAK, dalam mendorong pelaksanaan mekanisme musyawarah khusus selalu dilaporkan sebagai dukungan yang memengaruhi capaian pelaksanaan musyawarah khusus saat ini. Peran yang paling banyak dilaporkan terkait dengan kontribusi KOMPAK khususnya dalam hal penyediaan bimbingan teknis dan penguatan kapasitas bagi perangkat pemerintah daerah untuk mendorong pelaksanaan dan replikasi dari mekanisme pelaksanaan musyawarah khusus ini. Bentuk kegiatan yang dilakukan bervariasi, mulai dari pengembangan panduan bersama, termasuk modul fasilitasi di kelompok-kelompok khusus, pelatihan fasilitator, sampai dengan memfasilitasi diskusi saat pelaksanaan musyawarah khusus dilakukan.

¹³Dalam Panduan Musrenbang Inklusif di Kabupaten Pacitan tertulis Perumusan rancangan hasil Musrenbang inklusif Tingkat Kabupaten oleh tim perumus yang dipimpin oleh Kepala Bappeda berdasarkan rangkuman hasil paparan dan tanggapan peserta Musrenbang inklusif Tingkat Kabupaten.”

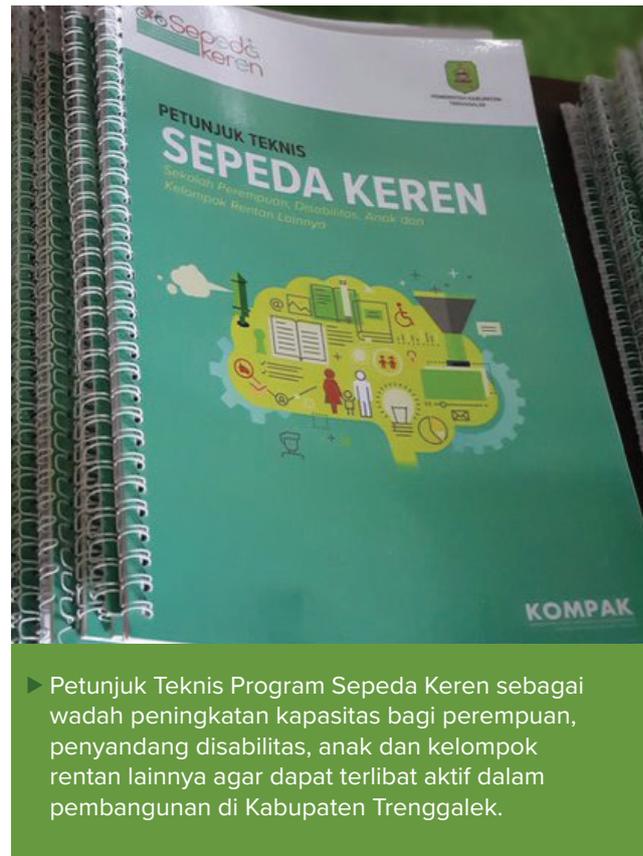
¹⁴Dalam Panduan Tahapan penyusunan RKPD Kabupaten Lombok Timur tidak secara khusus disebutkan tahapan musyawarah khusus di tingkat Kabupaten, tapi perwakilan kelompok rentan ada dalam daftar peserta Musrenbang RKPD Kabupaten.

2.2.3. PROSES PELIBATAN PARA PIHAK

Pelibatan para pemangku kepentingan dalam musyawarah khusus, termasuk di dalamnya perwakilan kelompok rentan sebagai peserta yang terutama diharapkan kehadirannya untuk berpartisipasi menyampaikan aspirasi mereka, ditemukan secara umum masih menggunakan pendekatan yang kurang sistematis dan berbasis data. Jika sebelumnya dijelaskan bagaimana pengaturan pihak yang bertanggung jawab melaksanakan musyawarah khusus dalam panduan-panduan yang ada belum terlalu jelas, bagian ini akan lebih fokus membahas pelibatan kelompok rentan dalam seluruh proses pelaksanaan musyawarah khusus.

2.2.3.A. IDENTIFIKASI PESERTA DARI PERWAKILAN KELOMPOK RENTAN

Dalam dokumen regulasi yang menjadi dasar aturan implementasi musyawarah khusus di wilayah-wilayah kajian sudah diidentifikasi secara langsung kelompok masyarakat yang dikategorikan dalam kelompok rentan dan diarahkan untuk dapat dilibatkan dalam pelaksanaan musyawarah khusus, seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut ini.



- ▶ Petunjuk Teknis Program Sepeda Keren sebagai wadah peningkatan kapasitas bagi perempuan, penyandang disabilitas, anak dan kelompok rentan lainnya agar dapat terlibat aktif dalam pembangunan di Kabupaten Trenggalek.

TABEL 3. **KELOMPOK MASYARAKAT YANG DIIDENTIFIKASI SEBAGAI KELOMPOK RENTAN DALAM PANDUAN**

NO	KETERANGAN	PACITAN (TINGKAT DESA)	TRENGGALEK (TINGKAT DESA)	AIKMEI* (TINGKAT KECAMATAN)	LOMBOK UTARA* (TINGKAT KABUPATEN)
I	Pembagian Kelompok Peserta	4 kelompok utama: 1. Perempuan 2. Anak 3. Disabilitas 4. Kelompok rentan lain	4 kelompok utama: 1. Perempuan 2. Anak 3. Disabilitas 4. Kelompok rentan lainnya (setiap orang yang karena kerentanannya berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhlusannya)	4 Kelompok utama: 1. Perempuan 2. Anak 3. Lansia 4. Penyandang disabilitas (Karena di tingkat Kecamatan, dalam panduan tidak disebutkan lagi kelompok masyarakat rentan yang diidentifikasi, hanya disebutkan perwakilan kelompok rentan)	Kelompok utama adalah 1. Perempuan 2. Pemuda 3. Remaja & Anak 4. Lansia 5. Penyandang Disabilitas, yang dibagi ke dalam kelompok berdasarkan 5 tema: a. Pendewasaan usia perkawinan (Kelompok perempuan, pemuda, remaja, anak) b. Pengembangan ekonomi untuk kelompok perempuan (Kelompok perempuan) c. Pencegahan stunting (Kelompok perempuan, pemuda, remaja) d. Pemenuhan Kebutuhan Penyandang Disabilitas (Penyandang disabilitas, termasuk anak penyandang disabilitas) e. Pemenuhan Kebutuhan dan Hak Anak (Anak yang masih sekolah, putus sekolah, miskin, keluarga mampu, anak yang diasuh oleh orang tua tunggal, yang diasuh bukan oleh orang tuanya, yang aktif pada kegiatan ekstrakurikuler) f. Pemenuhan kebutuhan dan perlindungan sosial untuk warga lansia (maksimal 20 orang warga berusia 65 th ke atas, dengan memprioritaskan lansia yg miskin, yang hidup terpisah dari keluarga)

NO	KETERANGAN	PACITAN (TINGKAT DESA)	TRENGGALEK (TINGKAT DESA)	AIKMEI* (TINGKAT KECAMATAN)	LOMBOK UTARA* (TINGKAT KABUPATEN)
2	Kelompok rentan yang diidentifikasi dalam Panduan dan Regulasi/ Peserta yang disarankan perlu dilibatkan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perempuan (RT/RW/Dusun/Ormas/Organisasi Wanita dll) 2. Anak (RT/RW/Dusun/Sekolah/Organisasi Anak Desa dll) 3. Penyandang Disabilitas (tuna rungu/wicara/daksa/netra dll) 4. Pemulung 5. Tukang becak, kuli bangunan 6. Tukang sayur keliling 7. Pedagang kecil di pasar 8. Petani 9. Nelayan 10. Tukang sapu/kebersihan 11. Tukang parkir 12. Ibu hamil 13. Kuli bangunan/buruh tani/bumil/lansia/pedagang keliling dll) 14. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) <ol style="list-style-type: none"> a. Anak Balita Terlantar b. Anak Terlantar c. Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah d. Anak Nakal e. Anak Jalanan f. Anak Cacat g. Wanita Rawan Sosial Ekonomi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perempuan 2. Perwakilan Anak 3. Kepala Keluarga Miskin 4. Perempuan Kepala Keluarga 5. Perempuan dan anak korban kekerasan 6. Perwakilan Keluarga dari anak penderita gizi buruk dan <i>stunting</i> 7. Perwakilan Keluarga orang dengan disabilitas mental 8. Perwakilan keluarga anak dengan disabilitas 9. Perwakilan paguyuban orang tua anak dengan disabilitas 10. Paguyuban keluarga anak berkebutuhan khusus di desa 11. Forum orang tua di sekolah inklusi 12. Perwakilan keluarga orang dengan disabilitas intelektual 13. Janda Produktif 14. Perwakilan korban bencana alam dan atau bencana sosial 15. Purna Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan buruh migran 	<p>Berdasarkan Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa NTB:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anak (usia 13- 18th) <ol style="list-style-type: none"> a. Anak yang masih sekolah b. Anak yang putus sekolah. c. Anak dari keluarga miskin. d. Anak dari keluarga mampu. e. Anak yang diasuh oleh orang tua tunggal. f. Anak yang diasuh oleh bukan orang tuanya. g. Anak yang aktif pada kegiatan ekstra kurikuler. h. Orang dewasa yang berperan sebagai pemerhati anak (Narasumber) 2. Penyandang Disabilitas <ol style="list-style-type: none"> a. Warga desa penyandang disabilitas, termasuk anak penyandang disabilitas. b. Pendamping para penyandang disabilitas c. Para pemerhati dan penggiat penyandang disabilitas <p>(Pembagian kelompok didasarkan pada ragam disabilitas. Peserta tuna netra dikelompokkan dengan sesama tuna netra.)</p>	<p>Perwakilan kelompok rentan sama seperti yang digarisbawahi dalam Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa NTB, namun kelompok disebar ke dalam kelompok diskusi tematik seperti yang diuraikan di atas</p>

NO	KETERANGAN	PACITAN (TINGKAT DESA)	TRENGGALEK (TINGKAT DESA)	AIKMEI* (TINGKAT KECAMATAN)	LOMBOK UTARA* (TINGKAT KABUPATEN)
h.	Wanita korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah	16. Forum Anak	Catatan:	penggalan aspirasi dan kebutuhan pada penyandang disabilitas tidak harus dalam bentuk musyawarah di tingkat desa, tetapi dapat juga dilakukan melalui kunjungan wawancara ke rumah.	
i.	Lanjut usia terlanjar	17. Perempuan pelaku industri rumahan	18. Perempuan rawan sosial ekonomi		
j.	Lanjut usia korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah	19. Eks orang gangguan jiwa	20. Eks narapidana	3. Lansia	
k.	Penyandang Cacat			- usia 65 tahun ke atas	
l.	Penyandang Cacat bekas penderita penyakit kronis			- prioritas:	
m.	Tuna Susila			a. Warga lansia miskin	
n.	Pengemis			b. Lansia yang hidup terpisah dengan keluarga	
o.	Gelandangan				
p.	Bekas NAPI				
q.	Korban Penyalahgunaan Napza				
r.	Keluarga fakir miskin				
s.	Keluarga berumah tak layak huni				
t.	Keluarga bermasalah sosial psikologis				
u.	Komunitas Adat terpencil				
v.	Masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana				
w.	Korban bencana alam				
x.	Korban bencana sosial				
y.	Pekerja migran terlanjar				
z.	Penyandang HIV/AIDS				
z1.	Keluarga rentan				

*Panduan pelaksanaan musyawarah khusus tingkat Kecamatan dan Kabupaten di Aikmel (Lombok Timur) dan Lombok Utara diasumsikan merujuk pada Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa Provinsi NTB yang memayungi pelaksanaan musyawarah khusus di seluruh wilayah di NTB.

Pada tabel perbandingan yang meringkas daftar kelompok masyarakat rentan diatas dapat dilihat adanya sedikit perbedaan di wilayah-wilayah kajian dalam pengelompokan peserta dari perwakilan kelompok rentan di dalam panduan yang dikembangkan. Di Pacitan dan Trenggalek (Jawa Timur) misalnya, selain perempuan, anak, dan penyandang disabilitas, kelompok masyarakat rentan lainnya lebih didasari pengkategorian Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)/Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang dilakukan oleh Kementerian Sosial. Di Trenggalek, tidak terlalu jelas dasar pengkategorian yang dilakukan atau basis data yang digunakan, dan tidak ditemukan penjelasan lebih jauh definisi dari beberapa istilah kelompok yang digunakan (misalnya janda produktif, Perempuan rawan sosial ekonomi).

Meskipun secara praktis pemberian daftar contoh kelompok masyarakat yang dapat dikategorikan rentan ini dapat memberikan gambaran kepada penyelenggara musyawarah khusus, namun tanpa penjelasan atas dasar pengelompokan ini dapat diinterpretasi lebih sebagai instruksi, yang artinya hanya terbatas pada kelompok ini dan tidak terbuka terhadap kelompok lain atau hasil pemetaan di desa.

Pengamatan terhadap proses pelaksanaan musyawarah khusus di lapangan, khususnya di Jawa Timur, menunjukkan pembagian peserta kelompok rentan hampir selalu mencakup tiga kelompok utama, yaitu kelompok Perempuan, Anak, dan Penyandang disabilitas. Pembagian ini secara konsisten dilakukan dalam pelaksanaan musyawarah khusus tingkat desa dan kabupaten yang diamati di Pacitan dan Trenggalek. Beberapa kelompok rentan lainnya yang diidentifikasi diluar ketiga kelompok tersebut bervariasi di masing masing wilayah. Di Pacitan misalnya, musyawarah khusus tingkat desa di Ketro juga melibatkan kelompok lansia, anggota masyarakat yang tinggal di RTLH (Rumah Tidak Layak Huni), dan Rumah Tangga Baru (usia muda, belum mandiri secara finansial, tidak memiliki pekerjaan) sebagai peserta dari kelompok rentan lain, sedangkan di desa Jetak tidak terdapat kelompok ini melainkan perwakilan kelompok nelayan di desa. Hal ini mengindikasikan sudah mulai dilakukan proses identifikasi di tingkat desa untuk dapat mengundang perwakilan kelompok rentan yang sesuai dengan konteks wilayah masing-masing.

Pengelompokan yang dilakukan di wilayah NTB tercatat memiliki pendekatan yang agak berbeda dibandingkan dengan di Jawa Timur. Khususnya pada kelompok anak, panduan yang ada mengatur perwakilan anak oleh kelompok anak dengan rentang usia 13-18 tahun, yang kemudian dibagi-bagi lagi menjadi kelompok usia anak dan remaja. Cara pengelompokan ini dapat dilihat sebagai upaya untuk mengakomodir kebutuhan yang berbeda untuk kelompok usia berbeda dalam kelompok anak. Meskipun begitu, sama seperti yang ditemukan di Jawa Timur, panduan yang ada tidak menjelaskan dasar pengelompokan yang digunakan.

Lebih jauh ditemukan, dalam pelaksanaan musyawarah khusus tingkat kecamatan yang diamati di Aikmel, pembagian kelompok anak ke dalam beberapa sub kelompok ini tidak dilakukan, begitu juga dalam musyawarah khusus tingkat Kabupaten di KLU. Meskipun perwakilan kelompok anak dihadiri oleh anak dari berbagai rentang usia, namun mereka ditempatkan dalam 1 kelompok yang sama dan mengikuti proses diskusi yang sama. Lebih lanjut, untuk musyawarah khusus tingkat Kabupaten di KLU, diskusi yang dilakukan tidak lagi mengkategorikan peserta berdasarkan kerentanannya, tapi lebih berdasarkan tema-tema yang relevan dengan isu kerentanan yang dihadapi kelompok (terlampir pada tabel diatas), sehingga dalam 1 kelompok diskusi dengan tema tertentu dapat ditemui beberapa perwakilan kelompok rentan sekaligus.

2.2.3.B. PROSES PEMBERIAN INFORMASI DAN UNDANGAN

Bagian ini akan mendiskusikan proses pemberian informasi dan undangan kepada para peserta kelompok rentan yang diundang untuk menghadiri musyawarah khusus. Secara umum, kajian ini menemukan sebagian besar perwakilan kelompok rentan yang diundang, khususnya yang berasal dari komunitas, tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai tujuan kegiatan musyawarah khusus dan apa yang diharapkan dari kehadiran mereka sebagai perwakilan masyarakat. Hal ini ditemukan baik di musyawarah tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten. Perwakilan kelompok rentan yang dapat menjelaskan tujuan kegiatan dan apa yang diharapkan biasanya adalah mereka yang pernah diundang sebelumnya, atau yang menduduki posisi-posisi seperti ketua RT/RW di lingkungannya, yang juga menjadi bagian dari kelompok rentan yang diwakili.

Banyak dari peserta yang melaporkan baru pertama kali diundang dalam forum seperti ini, dan merasa senang karena dilibatkan dalam kegiatan terkait perencanaan proses pembangunan. Lebih jauh lagi, untuk kelompok masyarakat tertentu, seperti lansia dan penyandang disabilitas, informasi yang dapat diperoleh setelah tiba di lokasi pertemuan juga sangat terbatas karena berbagai hambatan (tidak memahami Bahasa Indonesia, tidak ada juru bahasa isyarat untuk menerjemahkan informasi yang diberikan, dsb).



► Diskusi kelompok anak masih di Musrenbang Inklusif, Desa Ketro, Kecamatan Tulakan, Kabupaten Pacitan, Jawa Timur.

Kajian ini juga mencatat bahwa pemilihan kelompok-kelompok rentan yang disasar untuk diundang, baik di tingkat musyawarah khusus desa, kecamatan, dan kabupaten, sebagian besar dilakukan berdasarkan kelompok yang sudah terbentuk. Pendekatan yang sedikit berbeda ditemukan pada musyawarah tingkat Kabupaten di Trenggalek dan Lombok Utara, selain mengundang perwakilan dari kelompok yang sudah terbentuk, LSM juga dilibatkan untuk mendistribusikan undangan atau mengidentifikasi perwakilan kelompok rentan yang akan diundang. Khususnya di wilayah KLU, proses mengidentifikasi dan mengundang perwakilan masyarakat di tingkat komunitas diserahkan sepenuhnya kepada LSM setempat, seperti yang ditekankan oleh salah satu staf Bappeda yang berperan sebagai penyelenggara utama musyawarah khusus di KLU berikut ini

“Jadi kalau undangan, ada yang kita undang artinya dari kelompok-kelompok formal seperti organisasi wanita dan segala macam, ESA, MKD, dan juga kelompok-kelompok sekolah perempuan yang kita titipkan pada kawan-kawan NGO. Jadi dapat kader-kader atau komponen-komponen perempuan yang selama ini belum pernah ikut dan dilibatkan. Kalau yang di akar rumput, kami percayakan kepada kawan-kawan NGO untuk mengundang datang kesini. Kita kirimkan undangannya via WA saja. Karena mereka yang tahu di lapangan selama ini,” Sekban Bappeda Kabupaten Lombok Utara.

Di samping pola umum yang dijelaskan diatas, terdapat sedikit variasi antar wilayah kajian dalam proses mengundang perwakilan kelompok rentan. Untuk **kelompok perempuan** misalnya, ditemukan mekanisme yang kurang lebih sama baik di musyawarah khusus tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten, dimana perwakilan biasanya diundang dari anggota/kader PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), organisasi perempuan yang aktif dan dikenal pemerintah daerah (PEKKA, LPSDM, dsb), sedangkan kelompok perempuan miskin diwakili oleh anggota penerima PKH (Program Keluarga Harapan).

Begitu juga dengan **kelompok anak**, mekanisme yang digunakan dalam mengundang di wilayah-wilayah kajian kurang lebih serupa, perwakilan anak biasanya ditunjuk melalui sekolah dan forum anak, atau dipilih langsung oleh Kepala/Pemerintah Desa. Pihak sekolah (Kepala Sekolah atau guru) kemudian akan menentukan anak-anak yang akan mereka dampingi dalam musyawarah khusus. Dengan cara ini, anak-anak yang biasanya dipilih oleh pihak sekolah adalah anak-anak yang dianggap berprestasi (anggota OSIS, murid yang dikenal guru karena berprestasi) agar bisa mengajukan usulan yang mencerminkan kebutuhan kelompok sebayanya, yang artinya kelompok anak yang termarginalkan tidak mendapatkan ruang untuk berpartisipasi.

“ Kalau saya dari forum anak...Kalau aku sih tahunya musrena, kan udah 2 tahun berjalan, tapi justru tahun lalu aku gak tahu, justru baru tahunya tahun ini saja ada Musrena di Trenggalek. Terus kebetulan tahunya, kebetulan aku perwakilan dari OSIS, dari SMAN 1 Trenggalek, itu salah satu sekolah yang diundang menghadiri Musrena, Kebetulan juga undangan itu hanya diperuntukkan 1 orang dan kebetulan juga saya yang mewakili SMAN 1,” RJ (Perempuan, 17 tahun), Perwakilan kelompok anak dalam Musrena.

Temuan ini mengindikasikan perwakilan kelompok anak yang tidak sekolah atau diluar sekolah (misalnya anak jalanan, putus sekolah) tidak terjangkau untuk diundang dalam musyawarah khusus. Lebih jauh, diskusi kelompok anak yang diamati dalam kajian ini hampir selalu melibatkan orang dewasa sebagai pendamping, yang biasanya berasal dari guru yang diutus sekolah. Proses diskusi perlu dengan sangat berhati-hati menyeimbangkan proses fasilitasi dalam kelompok anak agar tidak didominasi oleh orang dewasa namun tetap dapat mencapai tujuan untuk menjangkau aspirasi anak. Hal ini secara khusus diamati pada proses musyawarah khusus di Trenggalek, dimana diskusi kelompok anak juga dihadiri oleh peserta dewasa yang merupakan penggiat isu anak. Meskipun disadari tujuannya adalah untuk memastikan adanya pembahasan untuk isu-isu di tingkat kebijakan dan program, namun anak-anak yang hadir dalam diskusi melaporkan ketidaknyamanan mereka untuk dapat langsung berpendapat atau memberikan usulan.

“Kalau saya kurang nyaman, karena disitu kan banyak orang, biasanya kalau aku menyamoaikan pendapat itu enaknya face to face atau di forum yang mungkin kaya seumuran lah, sebaya gitu. Saya lebih nyaman gitu daripada dengan Bapak Ibu yang senior, lebih suka (forum) yang tertutup lah,” VN (Perempuan, 17 tahun), perwakilan anak dalam Musrena.

“...Kalau aku kendalanya ketika aku mau berpendapat dari yang disusun tadi karena ada ibu yang senior dan aku gak tergabung dengan forum anak dan kurang tahu juga mengenai perempuan, anak, dan detilnya. Ketika beliau mengatakan sudah menjerumus ke dinsos, dinkes dan pergub itu kadang aku sebagai orang awam ketika mau menyampaikan pendapat, (merasa) kurang sepadan nih apa yang aku sampaikan. Intinya apa yang mau aku bicarakan terkesan kurang berbobot untuk mereka kaerna disitu aku sebagai orang awam yang gak tahu apapun,” RW (Perempuan, 17 tahun), perwakilan anak dalam Musrena.



► Fasilitas menjelaskan alur dan tahapan musyawarah khusus dalam tata kelola perencanaan pembangunan dalam kegiatan Musrenbang Kecamatan Aikmel, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.

Mekanisme pendistribusian undangan yang dilakukan dalam kajian ini bervariasi, dimana pemerintah desa/kecamatan/kabupaten menggunakan beberapa metode untuk dapat menyampaikan undangan kepada perwakilan masyarakat yang disasar. Mulai dari penggunaan telepon, media sosial seperti Whats app, sampai dengan mendatangi langsung anggota masyarakat yang disasar ini ke rumah, atau menggunakan perpanjangan tangan salah satu anggota masyarakat di komunitas tersebut untuk dapat mengajak peserta yang lain. Untuk tingkat Kabupaten, pelibatan LSM seperti yang disebutkan diatas menjadi perpanjangan tangan pemerintah daerah untuk dapat menyampaikan undangan kepada perwakilan masyarakat.

2.2.4. PROSES FASILITASI

Bagian ini akan mendiskusikan bagaimana proses fasilitasi diskusi dengan peserta dari perwakilan kelompok rentan dilakukan dalam pelaksanaan musyawarah khusus. Dengan tujuan untuk menjarung aspirasi dari anggota masyarakat kelompok rentan, dimana dalam kajian ini ditemukan mayoritas dari perwakilan kelompok rentan yang diundang memiliki pengalaman sangat terbatas menghadiri pertemuan di tingkat desa, banyak yang bahkan dalam wawancara menyatakan baru pertama kali ikut serta dalam kegiatan pertemuan di desa, proses fasilitasi tentunya menjadi salah satu komponen penting dalam pelaksanaan musyawarah khusus. Pembahasan mengenai proses fasilitasi ini akan melihat baik terhadap proses yang dilakukan fasilitator dalam memandu berjalannya kegiatan diskusi, juga bagaimana partisipasi dan keaktifan peserta dalam diskusi yang dilakukan.

Salah satu komponen yang diamati dalam kajian ini untuk melihat proses fasilitasi dalam musyawarah khusus adalah partisipasi peserta dalam diskusi kelompok. Observasi terhadap keaktifan peserta dilakukan oleh 1-2 orang tim kajian di masing-masing kelompok menggunakan instrumen yang dikembangkan untuk dapat mencatat proses diskusi yang berlangsung, khususnya saat peserta mengutarakan pendapat, bertanya, atau mengajukan usulan. **Peserta yang setidaknya sekali saja melakukan salah satu atau ketiga hal ini maka dapat dikatakan sudah aktif berpartisipasi.**

Mempertimbangkan kondisi peserta yang sebagian besar baru pertama kali menghadiri forum formal seperti ini, kriteria ini dipertimbangkan cukup realistis untuk dapat menilai keaktifan peserta. Semakin sering peserta melakukan ketiga hal ini artinya semakin aktif partisipasinya dalam diskusi. Meskipun begitu, dalam analisa kualitatif yang dilakukan juga dilihat isi dari pertanyaan, usulan, atau pendapat yang diutarakan untuk melihat sejauh mana peserta memahami dan benar-benar dapat berpartisipasi dalam proses diskusi yang dilakukan.

Berikut adalah tabel perhitungan keaktifan peserta yang dipilah berdasarkan jenis kelamin di masing-masing kelompok di wilayah-wilayah kajian:

TABEL 4. KEAKTIFAN PESERTA BERDASARKAN JENIS KELAMIN DI WILAYAH KAJIAN

Wilayah dan Tipe kelompok	Total peserta perempuan	% peserta perempuan yang aktif partisipasi	Total peserta laki-laki	% peserta laki-laki yang aktif partisipasi	Total peserta	% total peserta yang aktif partisipasi
TOTAL	140	79%	84	73%	224	76%
Lombok Timur	29	79%	20	60%	49	71%
Anak-anak	5	100%	8	75%	13	85%
Perempuan	14	57%	0	0%	14	57%
Penyandang Disabilitas	3	100%	10	40%	13	54%
Lansia	7	100%	2	100%	9	100%
Lombok Utara	48	98%	43	100%	91	99%
Anak-anak	25	100%	25	100%	50	100%
Perempuan	17	100%	3	100%	20	100%
Penyandang disabilitas dan lansia	6	83%	15	100%	21	95%
Trenggalek Total	14	100%	3	33%	17	88%
Anak-anak	14	100%	3	33%	17	88%
Perempuan	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Penyandang Disabilitas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Pacitan Total	49	53%	18	28%	67	46%
Perempuan	18	100%	0	0%	18	100%
Anak	12	50%	8	38%	20	45%
Penyandang Disabilitas	0	0%	10	20%	10	20%
Kelompok rentan lain	19	11%	0	0%	19	11%

Secara keseluruhan, partisipasi peserta di kelompok-kelompok yang dibentuk dalam musyawarah khusus dapat disimpulkan cukup baik. Dari 224 orang peserta yang diobservasi di 4 Kabupaten, 76% sudah mampu mengutarakan pendapat atau usulan dalam diskusi kelompok secara lisan atau tulisan. Tidak ada perbedaan tingkat keaktifan yang terlalu berarti antara peserta laki-laki dan perempuan; 79% dari 140 peserta perempuan dan 73% dari 84 peserta laki laki tercatat sudah berpartisipasi aktif dalam diskusi kelompok yang dilakukan di musyawarah khusus.

Dari seluruh partisipasi aktif yang diamati dalam kajian ini, **mayoritas peserta lebih sering menceritakan pengalamannya saat mengakses layanan, hambatan yang ditemui, atau bertanya, dibandingkan mengajukan usulan atau aspirasi untuk program tertentu.** Dalam beberapa kesempatan observasi di kelompok juga teramati bahwa **seringkali kesempatan ini digunakan peserta untuk menyampaikan keluhan terkait pengalamannya dalam mengakses bantuan, atau layanan dasar yang dibutuhkan, dan tidak menjawab pertanyaan mengenai usulan kegiatan atau program seperti apa yang dibutuhkan.** Hal ini menunjukkan pentingnya upaya untuk menyiapkan perwakilan kelompok rentan yang akan dilibatkan untuk dapat terlibat dalam forum serupa, kemampuan fasilitator untuk dapat memandu diskusi agar tetap

dapat menjaring aspirasi mengenai kebutuhan, serta untuk dapat melakukan analisa cepat informasi yang diberikan oleh para peserta yang seringkali tidak secara langsung memberikan informasi mengenai kebutuhan program atau aktivitas.

2.2.4.A. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI PROSES FASILITASI

Melihat lebih jauh pada faktor yang memengaruhi proses fasilitasi, khususnya keaktifan kelompok-kelompok rentan yang hadir dalam musyawarah khusus, dapat disimpulkan dua faktor utama yang berperan, yaitu:

1. Kemampuan fasilitator dalam memfasilitasi diskusi

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada Musyawarah Khusus tingkat desa di Kabupaten Pacitan, hanya kelompok perempuan (PKK) yang tercatat aktif berpartisipasi, sedangkan pada kelompok lainnya seperti kelompok anak, penyandang disabilitas, lansia, dan kelompok masyarakat miskin dan rentan lainnya masih kurang dari 50% peserta dalam kelompok yang berpartisipasi aktif. Mengingat PKK merupakan satu-satunya kelompok yang sudah memiliki wadah organisasi dan forum rutin, tidak mengherankan menemukan anggota PKK sudah sangat familiar dengan proses yang dilakukan, serta berpartisipasi lebih aktif dari kelompok lainnya dalam diskusi.

Hasil observasi juga menunjukkan, pada beberapa kelompok rentan khususnya, seperti kelompok anak, lansia, dan penyandang disabilitas, seringkali lebih banyak diam dan mendengarkan, dan terlihat peserta cenderung malu-malu untuk menyampaikan pendapat mereka. Rendahnya partisipasi dan kepasifan kelompok marginal dalam forum serupa di tingkat desa juga ditemui dalam studi implementasi UU Desa, kelompok masyarakat miskin dan rentan yang hadir dalam musyawarah desa cenderung diam dan setuju saja dengan usulan yang disampaikan peserta lain, atau kelompok perempuan yang cenderung menyerahkan keputusan kepada kelompok laki-laki, karena merasa tidak percaya diri untuk menyampaikan aspirasinya di depan forum (SMERU 2018). Artinya, kondisi ini umum ditemui dalam konteks pertemuan formal di tingkat desa, dan tidak hanya secara kebetulan terjadi di wilayah kajian.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, hal ini sangat mungkin disebabkan karena sebagian besar peserta dari perwakilan kelompok rentan biasanya tidak memiliki pengalaman menghadiri forum pertemuan di desa, ditambah mereka tidak mendapatkan informasi yang jelas mengenai tujuan dari kegiatan musyawarah khusus ini, serta tidak terbiasa untuk berbicara di depan umum atau dimintai pendapatnya mengenai kebutuhan mereka dan pembangunan di lingkungan mereka. Wawancara dengan beberapa narasumber, khususnya perwakilan kelompok penyandang disabilitas, bahkan mengindikasikan sehari-harinya mereka hampir tidak pernah bersosialisasi keluar rumah dengan orang lain di luar keluarga.

Meskipun berdasarkan catatan observasi tingkat keaktifan peserta lebih tinggi dan merata untuk semua kelompok di wilayah Lombok Timur dan Utara, namun ditemukan situasi yang serupa di kedua wilayah ini, bahwa sebagian besar perwakilan kelompok rentan yang diwawancara tidak pernah menghadiri forum pertemuan di dusun/desa, atau tidak mengetahui tujuan dari kegiatan yang dilakukan. Selain diperlukannya perbaikan upaya sosialisasi untuk memberikan informasi mengenai tujuan pertemuan, catatan-catatan yang ditemukan terkait kondisi kelompok rentan ini semakin menekankan **pentingnya kemampuan fasilitator dalam memandu diskusi**, karena artinya sebagian besar peserta diskusi belum familiar dengan proses yang dilakukan sehingga fasilitator perlu dengan terampil memancing keaktifan peserta dengan tetap berusaha mengarahkan proses diskusi menjadi produktif.

Fasilitator perlu memahami tujuan diskusi dan menemukan metode yang membuat para peserta nyaman untuk mengutarakan pendapat mereka di dalam kelompok. Dalam hal ini, **faktor tersedianya pelatihan untuk pembekalan fasilitator, termasuk pengalaman fasilitator sebelumnya dalam memfasilitasi diskusi dengan kelompok masyarakat rentan juga memainkan faktor penting.** Lebih jauh lagi, proses pembekalan ini sangat mungkin perlu dilakukan secara berkelanjutan dan tidak bisa mengharapkan satu kali pelatihan untuk dapat langsung meningkatkan kualitas fasilitator.

Hal lain yang juga memengaruhi kemampuan fasilitator memandu diskusi adalah jumlah fasilitator yang memadai dibandingkan dengan jumlah peserta/kelompok yang hadir. Kajian ini menemukan

praktik yang berbeda-beda antar wilayah kajian. Di Pacitan, hanya ada dua fasilitator terlatih yang ditugaskan memandu empat kelompok diskusi sehingga fasilitator harus berpindah-pindah tempat untuk memfasilitasi jalannya diskusi di beberapa kelompok secara bersamaan. Kondisi ini menyebabkan proses fasilitasi yang intensif tidak dapat dilakukan, khususnya dalam menggali aspirasi usulan program/kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan peserta. Sedangkan di wilayah NTB, semua kelompok peserta didampingi setidaknya oleh 1 orang fasilitator dan 1 orang pendamping fasilitator dengan pembagian tugas yang jelas di antara keduanya, yaitu memandu diskusi dan mencatat hasil diskusi. Berdasarkan observasi, praktik ini membantu fasilitator untuk bisa lebih fokus menggali kebutuhan peserta.

2. Metode yang digunakan dalam diskusi kelompok

Secara umum, jika dibandingkan dengan Pacitan, pelaksanaan musyawarah khusus di Lombok timur dan Lombok Utara terlihat melakukan persiapan yang lebih matang. Hal ini dapat dilihat dari jumlah fasilitator dan pendamping fasilitator yang hadir, alat bantu yang digunakan dalam memandu diskusi di masing-masing kelompok. Persiapan yang lebih matang ini juga tercermin dari lebih tingginya persentase peserta yang berpartisipasi aktif (71% di Lombok Timur dan 99% di Lombok Utara).

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, proses fasilitasi di dua kabupaten tersebut melibatkan minimal dua orang fasilitator di tiap kelompok kecil; ada yang bertugas sebagai fasilitator utama dan pendamping fasilitator. Fasilitator utama biasanya bertugas bertanya, menggali, dan mengajak peserta untuk berpendapat dan menyampaikan usulannya, termasuk juga menengahi proses diskusi saat ada peserta yang mendominasi proses diskusi. Sedangkan pendamping fasilitator (1-2 orang) biasanya bertugas menuliskan hasil diskusi.

Secara khusus observasi terhadap musyawarah khusus tingkat Kecamatan dan Kabupaten di Lombok Timur dan Utara menunjukkan tidak adanya kegiatan pengisian form usulan seperti yang ditemui dalam musyawarah khusus tingkat desa di Pacitan. Fasilitator dan pendampingnya yang bertugas menuliskan hasil diskusi atau usulan dari peserta ke dalam media yang tersedia (papan tulis, tabel excel di komputer, metaplan yang ditempel di depan seluruh peserta). Pengaturan dan



► Salah satu perwakilan dari kelompok anak sedang memaparkan usulan dari hasil diskusi dalam kegiatan Musrena Keren di Kabupaten Trenggalek, Jawa Timur.

pembagian tugas seperti ini diamati hanya terjadi di wilayah Lombok Timur dan Utara, dan dilaporkan lebih efektif dalam hal memungkinkan fasilitator untuk fokus pada proses menggali aspirasi peserta, dengan tetap memperhatikan target yang ingin dicapai dalam kegiatan diskusi. Di samping itu, pencatatan terhadap diskusi juga tetap dapat dilakukan dengan sistematis dengan bantuan para pendamping fasilitator.

Proses yang sedikit berbeda di wilayah-wilayah kajian juga teramati khususnya pada penggunaan alat bantu dalam proses memandu diskusi. Seperti yang dicantumkan dalam panduan, proses diskusi di masing-masing kelompok yang dilakukan di NTB menggunakan beberapa pertanyaan pemandu yang direkomendasikan untuk memancing diskusi awal dan memastikan informasi yang didapatkan relevan dengan tujuan diskusi. Praktik ini ditemukan hanya dilakukan di wilayah NTB dan dicantumkan secara tertulis dalam panduan pelaksanaan. Kajian ini menemukan praktik ini cukup baik dalam hal membantu fasilitator memandu diskusi, namun tetap penting bagi fasilitator menguasai tujuan utama dari kegiatan diskusi agar tidak terpaku pada pertanyaan-pertanyaan yang fungsinya hanya sebagai alat bantu. Hal ini penting mengingat seringkali peserta mengawali pendapatnya dengan menceritakan pengalamannya dalam mengakses layanan dan proses diskusi yang dilakukan tidak berjalan sesuai dengan urutan pertanyaan yang diatur dalam panduan.

Di Pacitan dan Trenggalek, proses menggali aspirasi ini sepenuhnya diserahkan kepada para fasilitator, dan tidak ada pertanyaan-pertanyaan yang dicantumkan dalam panduan untuk mengarahkan proses fasilitasi. Meskipun begitu, para fasilitator ini mendapatkan 1 kali pelatihan yang mempersiapkan mereka untuk memandu diskusi dalam musyawarah khusus.

Efektifitas metode yang digunakan dalam diskusi juga akan sangat ditentukan dari jumlah dan karakteristik peserta yang hadir. Musyawarah khusus tingkat kabupaten biasanya memiliki jumlah peserta yang lebih banyak dibandingkan di tingkat desa atau kecamatan. Seperti yang diamati di Kabupaten Lombok Utara, dengan jumlah peserta yang hadir sangat banyak, mekanisme menjangkau usulan lewat tulisan ditemukan cukup membantu untuk memastikan semua peserta memberikan pendapatnya, khususnya untuk kelompok anak yang dihadiri oleh sekitar 50 orang. Metode ini juga dapat berjalan cukup baik khususnya karena dilakukan di kelompok anak yang sudah terbiasa dengan kegiatan diskusi dan memberikan jawaban tertulis. Semua peserta anak diminta untuk menuliskan usulan dalam kertas kecil yang kemudian ditempel di papan yang dapat dilihat oleh semua peserta. Hasil diskusi dan gagasan yang diberikan secara tertulis ini juga kemudian dicatat oleh pendamping fasilitator ke dalam rekap usulan. Namun metode ini juga ditemukan mengurangi interaksi langsung fasilitator dengan para peserta yang menyebabkan keterbatasan dalam menggali hal-hal yang mendasari pengajuan usulan oleh para peserta.

Kajian ini melihat perlunya mengkombinasikan metode tertulis ini dengan pembagian kelompok-kelompok yang lebih kecil. Untuk kelompok anak, pembagian kelompok kecil perlu berdasarkan kelompok usia, mengingat anak-anak biasanya merasa lebih nyaman berbicara di dalam kelompok yang pesertanya seusia mereka. Hal lain yang juga perlu dicatat, **metode pemberian usulan secara tertulis ini mungkin tidak tepat untuk diterapkan pada kelompok lain, khususnya kelompok lansia dan penyandang disabilitas**, selain karena mereka tidak terbiasa, juga karena faktor aksesibilitas yang perlu diperhatikan. Artinya, **pelaksanaan musyawarah khusus perlu mengkombinasikan beberapa metode pengajuan usulan dalam proses fasilitasi, baik di dalam kelompok yang sama (misalnya untuk kelompok penyandang disabilitas menggunakan baik metode diskusi verbal maupun tertulis dengan mempertimbangkan ragam disabilitas peserta), maupun antar kelompok (misalnya metode untuk kelompok anak berbeda dengan yang digunakan untuk kelompok lansia).**

2.3. PENGARUH IMPLEMENTASI MUSYAWARAH KHUSUS

Mengingat implementasi musyawarah khusus terhitung relatif baru di seluruh wilayah kajian, diskusi mengenai perubahan yang terjadi sebagai pengaruh dari pelaksanaan musyawarah khusus perlu melihat pada berbagai indikasi awal yang mengarah pada perubahan, baik itu positif maupun negatif. Implementasi musyawarah khusus di wilayah-wilayah kajian mulai dilakukan di periode yang tidak jauh berbeda, di Provinsi NTB misalnya, implementasi diawali dengan pelaksanaan musyawarah khusus kelompok perempuan pada tahun 2017 dan kemudian diperluas untuk semua kelompok rentan pada tahun 2019.

Di Pacitan dan Trenggalek, implementasi musyawarah khusus juga baru dimulai tahun 2018. Hal ini juga berarti sistem pemantauan yang berkelanjutan perlu dipersiapkan sejak awal untuk dapat mengidentifikasi berbagai perubahan yang terjadi secara bertahap. Bagian ini akan membahas sejauh mana implementasi musyawarah khusus dan variasi implementasinya memengaruhi proses dan keluaran dari perencanaan pembangunan di desa, khususnya yang terkait dengan partisipasi kelompok rentan. Lebih jauh analisis yang dilakukan akan mencoba melihat hal-hal yang memengaruhi proses dan keluaran musyawarah khusus dalam perencanaan pembangunan desa.

2.3.1. PENGARUH MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Berdasarkan hasil wawancara dengan pemerintah daerah di wilayah-wilayah kajian, beberapa hal berikut ini disebutkan sebagai indikasi dari perubahan awal yang dapat dilihat sebagai pengaruh positif dari pelaksanaan musyawarah khusus:

1. Perbaikan proses perencanaan pembangunan yang ditandai dengan kualitas dokumen perencanaan yang lebih baik, khususnya dalam hal usulan-usulan yang lebih menggambarkan kebutuhan dan masalah yang dihadapi kelompok rentan.

Informasi kualitatif yang didapatkan dari para narasumber pemerintah daerah menunjukkan, perbaikan ini secara khusus terlihat karena dalam proses perencanaan sebelumnya hanya mengandalkan (menyalin) perencanaan program periode yang lalu, yang seringkali dikembangkan berdasarkan perkiraan saja, tanpa benar-benar ada pemetaan yang dilakukan sebelumnya terhadap situasi di lapangan. Mekanisme ini juga dilihat membawa pengaruh positif dalam hal mendekatkan masyarakat dengan pemerintah dan proses perencanaan pembangunan di desa.

“Ya pertama di tataran proses ya. Waktu kita Menyusun buku ini ya pertama-tama karena diberitahu juga dari Kabupaten. Pada intinya mereka sangat setuju ya dengan konsep seperti ini. Karena dengan konsep seperti itu, masalah banyak teridentifikasi terhadap kasus-kasus yang memang selama ini itu terjadi,” Staf Teknologi Tepat Guna, pernah menjabat sebagai Staf Peningkatan Aparatur Desa, DPMD Provinsi NTB.

“Pada saat pelatihan Kapasitas aparatur, Kabupaten melapor bahwa kualitas RKP sudah bagus. benar-benar melihat permasalahan dibawah, sebelumnya selalu copy paste (dari Permendagri). Kesimpulan saya waktu itu mereka hanya perlu dibina dan disosialisasikan, mereka ingin sekali melaksanakan (Musyawarah Khusus),” Sekban Kabupaten Lombok Utara.

“... Nah dengan Musrena Keren itu mereka rakyat diberikan kesempatan untuk berbicara. Berbicara bahwa saya butuhnya ini bukan itu. Ini yang kita inginkan,” (Kepala Dinas Sosial Kabupaten Trenggalek).

Kajian ini merekomendasikan penelusuran lebih lanjut yang secara khusus melihat keluaran-keluaran yang dihasilkan oleh musyawarah khusus sampai dengan realisasi dari usulan ini dalam pembangunan yang lebih inklusif di desa. Pada bagian selanjutnya akan ada pembahasan mengenai pengaruh pelaksanaan musyawarah khusus terhadap usulan rencana pembangunan yang dihasilkan, namun keterbatasan waktu dan sumber daya dalam kajian ini juga menyebabkan proses analisa yang tidak terlalu mendalam karena terbatasnya dokumen yang bisa diperoleh, baik terkait dengan periode waktu dokumen dikeluarkan juga jumlah dokumen yang mewakili wilayah-wilayah kajian untuk dapat melakukan perbandingan. Tidak tersedianya mekanisme tagging yang memungkinkan penelusuran terhadap realisasi usulan juga menjadi salah satu hambatan untuk analisa yang lebih mendalam, dan perlu menjadi catatan untuk perbaikan implementasi ke depan

2. Selain indikasi pengaruh positif musyawarah khusus terhadap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan, informasi kualitatif yang didapatkan dalam kajian ini juga menunjukkan adanya **dampak secara umum dari pelibatan kelompok rentan dalam musyawarah khusus terhadap pembangunan fasilitas-fasilitas publik yang lebih inklusif, khususnya di Kabupaten Trenggalek.** Namun tim kajian juga mencatat perlunya untuk menelusuri lebih jauh secara sistematis di masa mendatang berbagai dampak yang muncul untuk pembangunan fasilitas publik yang lebih inklusif dan sensitif terhadap kebutuhan berbagai kelompok rentan.

“ Jadi memang ada dampaknya. Kemudian tempat-tempat layanan publik itu semuanya sekarang sudah mempunyai ruang laktasi, kalau dulu kan tidak. Mereka masuknya di desa dan sebagainya itu ini. Kami terus menyampaikan soal hampir semua sekarang tempat-tempat layanan publik, kantor-kantor pemerintah itu ada bidang miring untuk disabilitas dan sebagainya. Kalau dulu kan tidak. (Dan itu hasil masukan dari input musyawarah sebelumnya ya Bu?) Iya

“Iya kelihatan sekali. Mungkin kan saya tidak selalu mengikuti ya. Saya kan mengikuti di dua kecamatan atau 3 kecamatan. Yang kemarin itu sangat kelihatan itu yang di Dongko. Di Dongko itu ya ternyata ya itu tadi kelompok rentan itu seperti kelompok rentan itu tidak hanya apa namanya disabilitas tapi ada juga ODGJ, Orang dengan gangguan jiwa, mereka muncul loh sampai kemarin itu dibikin kelompok diskusi itu mereka ini. Ternyata disana itu sampai apa namanya kebutuhan ODGJ, kita nuwun sewu saya mundur sedikit. Saya masuk di dinas sosial tahun 2017 kasus pasung di kabupaten Trenggalek itu ada kasus 154. Saat ini sisa 1. Nah orang ODGJ ini setelah dibebaskan kemudian diobati, mereka ini tetap harus dilakukan pemberdayaan. Kalau tidak ada dipasung lagi mereka. Nah di salah satu di kecamatan Dongko itu ada ODGJ -ODGJ yang dilakukan pemberdayaan ya. Mereka ada yang membuat mebel, ada yang membuat batik. Batik tulis itu batik asli Trenggalek,” Kepala Dinas Sosial Kabupaten Trenggalek.

3. **Persepsi dan animo positif pemerintah daerah terhadap Musyawarah khusus yang dianggap sebagai langkah peningkatan kualitas pelaksanaan Musrenbang untuk mengatasi isu lemahnya kualitas proses dan hasil perencanaan desa yang mengakomodir kebutuhan dasar masyarakat miskin dan rentan di perdesaan.**

Hal ini diharapkan akan meningkatkan kesadaran akan kebutuhan kelompok rentan dan mendorong lebih banyak peluang bagi kebijakan dan intervensi afirmasi, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok rentan, dan juga untuk penanggulangan kemiskinan secara umum di desa. Lebih lanjut, ketertarikan pemerintah daerah, khususnya pemerintah desa, terhadap musyawarah khusus dicatat sebagai faktor penting yang diperlukan untuk keberlanjutan forum-forum serupa yang memberi ruang bagi kelompok marjinal, mengingat hasil studi sebelumnya menunjukkan lemahnya kebijakan afirmasi yang berpihak pada kelompok miskin di desa salah satunya disebabkan karena

adanya persepsi pemerintah desa yang cenderung melihat urusan masyarakat miskin sebagai tanggung jawab dan wilayah kerja dinas sosial (SMERU 2019).

Kajian ini menemukan bahwa pelaksanaan musyawarah khusus secara umum menarik animo pemerintah desa di wilayah-wilayah kajian. Dengan kesadaran akan sulitnya menjangkau dan menjaring aspirasi juga partisipasi kelompok rentan dalam proses pembangunan desa selama ini, musyawarah khusus dilihat sebagai mekanisme baru yang lebih sesuai untuk mengatasi hambatan dalam melibatkan kelompok rentan dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan, dan membantu pemerintah daerah mencapai tujuan untuk mewujudkan perencanaan dan penganggaran pembangunan yang lebih inklusif.

Persepsi yang positif ini juga dapat terlihat dari rumusan pernyataan yang dituangkan dalam panduan-panduan yang ada. Panduan di wilayah NTB misalnya, mendeskripsikan Musyawarah khusus sebagai langkah merevitalisasi Musrenbang, untuk mengatasi isu lemahnya kualitas proses dan hasil perencanaan desa yang mengakomodir kebutuhan dasar masyarakat miskin dan rentan di perdesaan.

Selain itu, bersamaan dengan lahirnya musyawarah khusus ini, upaya-upaya peningkatan kapasitas aparatur dalam perencanaan alokasi anggaran untuk pembangunan yang inklusif, baik melalui kegiatan pelatihan, bimbingan teknis, dan pengembangan panduan pelaksanaan, juga dilaporkan menjadi praktik yang dirasa sangat membantu pemerintah desa untuk semakin memahami proses perencanaan pembangunan, khususnya yang berpihak pada kelompok masyarakat rentan. Salah satu narasumber dari kelompok pemerintah daerah di NTB secara khusus menjelaskan pentingnya keberadaan panduan tertulis yang disosialisasikan dalam kegiatan pembinaan untuk pemerintah desa dan kecamatan, untuk membantu mereka mengoperasionalkan regulasi yang biasanya hanya menggariskan kewajiban pemerintah daerah untuk melaksanakan, tapi tidak dilengkapi dengan petunjuk pelaksanaan yang mudah dipahami.

“Rencana saya memperbanyak itu, mumpung sudah jadi. Barang sudah jadi, sudah ditanda tangani Gubernur, tinggal kita distribusikan ke daerah yang belum dapat dan ke Desa-Desa. Kalau memang kita kurang, misalnya satu Kabupaten kita hanya mampu masing-masing 100 modul misalnya. Kita minta Kabupaten lain perbanyak lagi, misalnya. Ya saling bekerja. Yang jelas kalau dari modul ini, kalau kita ambil, kita dengar dari suara-suara teman-teman, kawan-kawan di Kabupaten luar biasa antusias. Dan mereka merasa sangat terbantu dengan adanya modul ini. Kita tidak lagi banyak bicara, banyak marah, banyak makan hati dan sakit hati. Dengan ini kita lebih enak. Karena detail dan ini kan tidak keluar dari peraturan-peraturan yang sudah ada. Sumbernya jelas jadi bisa dipertanggung jawabkan lah,” Staf Teknologi Tepat Guna, pernah menjabat sebagai Staf Peningkatan Aparatur Desa, DPMD Provinsi NTB.

2.3.2. PENGARUH MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP KELUARAN RENCANA PEMBANGUNAN

Pada bagian ini akan dibahas bagaimana pelaksanaan musyawarah khusus memengaruhi dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang dihasilkan. Hingga saat laporan ini ditulis, tim kajian masih berusaha mengumpulkan beberapa dokumen rencana pembangunan yang diperlukan untuk analisa, khususnya untuk tingkat musyawarah khusus di Kecamatan dan Kabupaten. Oleh karena itu, saat ini analisa yang tersedia masih lebih fokus pada pengaruh musyawarah khusus tingkat desa terhadap dokumen perencanaan yang dihasilkan di tingkat desa. Perlu dicatat bahwa karena untuk musyawarah khusus di tingkatan berbeda sampel diambil dari wilayah berbeda, maka hasil analisa yang ada tentunya

tidak lepas dari konteks wilayah Pacitan, dan tidak dapat disamaratakan sebagai kesimpulan untuk wilayah lain. Meskipun begitu, pembelajaran yang dihasilkan tentunya diharapkan juga akan dapat bermanfaat untuk pelaksanaan musyawarah khusus secara umum.

Menjadi catatan penting bahwa pelaksanaan musyawarah khusus di wilayah-wilayah kajian terhitung relatif baru. Khususnya di kedua desa di Pacitan, musyawarah khusus yang diamati merupakan musyawarah pertama. Hal ini menekankan pentingnya untuk melihat hasil yang didapatkan dalam kajian ini lebih sebagai catatan mengenai proses dan perkembangan dari pelaksanaan musyawarah khusus terhadap perencanaan di desa dibandingkan sebagai dampak yang tentunya memerlukan waktu yang lama untuk dapat diukur. Pengaruh dari musyawarah khusus terhadap keluaran rencana pembangunan akan didiskusikan dibawah ini pada setiap tingkatan pelaksanaan yang berbeda.

MUSYAWARAH KHUSUS TINGKAT DESA (PACITAN)

Salah satu cara untuk melihat apakah kegiatan Musrenbang khusus dapat dikatakan berhasil membawa dampak pada perencanaan pembangunan desa yang inklusif adalah dengan melihat keluaran dari Musrenbang khusus tersebut, apakah usulan yang dijangkau dalam musyawarah khusus masuk ke dalam dokumen perencanaan dan penganggaran desa. Tim Kajian mengumpulkan berita acara yang berisi usulan kegiatan dari peserta musyawarah khusus di Pacitan, lalu dari dokumen tersebut

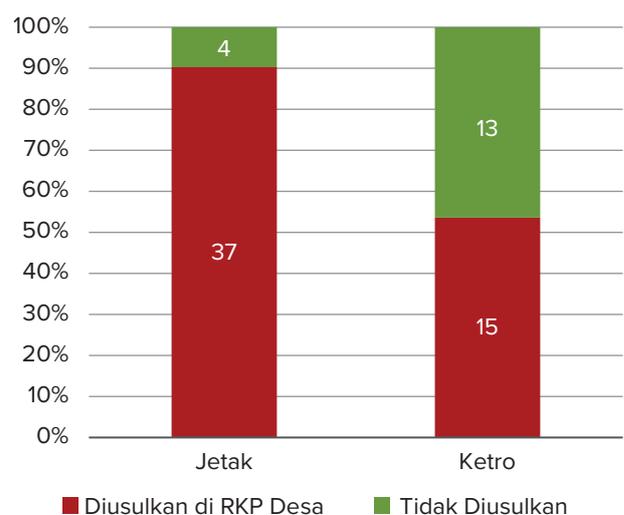
Tim Kajian menandai atau membandingkan nama kegiatan di berita acara Musyawarah Khusus dengan kegiatan yang ada di dokumen perencanaan (RKP Desa 2020), penganggaran desa (APB Desa) tahun 2019 dan 2020. Perbandingan yang dilakukan bertujuan untuk melihat apakah kegiatan yang diusulkan pada saat musyawarah khusus adalah kegiatan baru atau merupakan kegiatan rutin yang sudah ada di tahun sebelumnya. Dengan cara ini tim kajian melakukan analisa untuk dapat menyimpulkan sejauh mana pelaksanaan musyawarah khusus berdampak pada perubahan, penambahan atau pengurangan kegiatan, serta sejauh mana perubahan yang ada mencerminkan upaya pemenuhan kebutuhan kelompok rentan.

USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP RKP DESA

Dari tabel di samping dapat dilihat bahwa dari 41 kegiatan yang diusulkan dalam Musyawarah Khusus di Desa Jetak di bulan September 2019, 90% (37 kegiatan) masuk di dalam RKP desa, dan hanya 10% (4 kegiatan) yang tidak masuk kedalam RKP Desa, kegiatan tersebut antara lain usulan penambahan anggota PKH untuk keluarga miskin, juga usulan peralatan untuk anak sekolah. Sedangkan di Desa Ketro, dari 28 kegiatan yang terdapat di berita acara usulan Musyawarah Khusus, hanya 52% (15 Kegiatan) yang masuk ke dalam RKP Desa, sedangkan 48% (13 Kegiatan) tidak diusulkan/tidak masuk ke dalam RKP Desa.

Mengingat musyawarah khusus yang dilakukan di kedua desa ini merupakan musyawarah khusus pertama, kondisi ini sangat mungkin dipengaruhi oleh minimnya pengalaman pemerintah desa dan kesadaran akan pentingnya memprioritaskan usulan dari kelompok rentan. Beberapa catatan temuan dalam kajian ini memperkuat kesimpulan ini, seperti teknis pelaksanaan yang belum sesuai dengan alur

GAMBAR 2. DIAGRAM USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP RKP



yang diharapkan (di Desa Ketjo misalnya, musyawarah khusus yang seharusnya menjadi bagian dari Pra Musyawarah Desa reguler dilakukan di waktu yang bersamaan dengan Musyawarah Desa), jumlah fasilitator yang tidak berimbang dengan jumlah peserta yang harus difasilitasi, lokasi yang sulit diakses dan waktu yang tidak sesuai, serta metode diskusi yang kurang ramah bagi perwakilan kelompok rentan yang diundang.

Tim kajian yang turun ke lapangan dan mengobservasi langsung kegiatan di kedua desa juga menemukan pelaksanaan kegiatan cenderung diserahkan kepada tim KOMPAK yang hadir saat itu. Lebih lanjut kajian ini mencatat perlu dilihat lebih lanjut proses yang dilakukan antara kegiatan Muskus sampai dengan penyusunan RKP Desa, khususnya di Desa Ketjo, **apakah ada prioritas usulan tertentu atau proses lainnya di Desa Ketjo yang menyebabkan hampir setengah kegiatan yang diusulkan pada saat Muskus tidak masuk ke dalam dokumen perencanaan desa.**

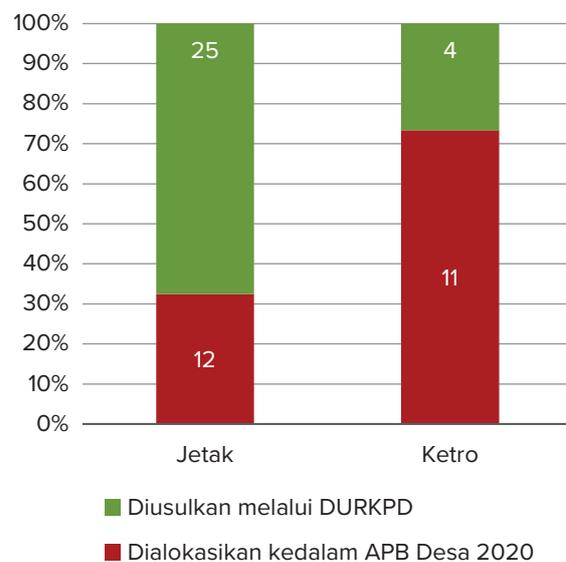
Analisis lebih jauh yang dilakukan terhadap dokumen perencanaan yang dihasilkan adalah dengan melihat pada proporsi usulan yang dianggarkan dalam APB Desa dan APBD. Dalam dokumen RKP Desa, seluruh kegiatan yang diusulkan, termasuk usulan yang diperoleh dari Muskus, biasanya dibagi lagi menjadi 2, yaitu yang dianggarkan ke dalam APB Desa dan yang diusulkan untuk dapat didanai oleh Kabupaten/Provinsi melalui Daftar Usulan Rencana Kerja Daerah (DU RKP). Yang diusulkan untuk didanai oleh Kabupaten/Provinsi adalah hal-hal yang memang menjadi area wewenang Kabupaten/Provinsi, dan yang tidak dapat didanai oleh Desa.

Dari 37 usulan Kegiatan musyawarah khusus yang masuk dalam RKP Desa Jetak, hanya 32% yang dianggarkan melalui APB Desa, sedangkan 25 kegiatan atau 68% diusulkan melalui DURKPD walaupun sebetulnya kegiatan tersebut Sebagian besar bisa dianggarkan ke dalam APB Desa. Hal ini menunjukkan walaupun sebagian besar kegiatan yang diusulkan pada Muskus Desa Jetak telah diakomodir dalam perencanaan desa, **hanya sebagian kecil yang dianggarkan melalui APB Desa**, sedangkan untuk kegiatan yang belum dianggarkan dan diusulkan lewat DURKPD artinya masih menunggu kepastian apakah bisa teralokasi ke dalam anggaran daerah melalui musyawarah khusus atau Musrenbang pada tingkat kecamatan dan kabupaten, atau mekanisme lainnya.

Sedangkan pada Desa Ketjo, lebih dari 70% kegiatan yang masuk RKP Desa, dianggarkan melalui APB Desa, dan hanya 4 kegiatan (30%) yang diusulkan untuk didanai oleh Kabupaten melalui DURKPD. Sehingga disimpulkan walaupun hanya sebagian kecil kegiatan yang diakomodir pada perencanaan desa, namun **kegiatan-kegiatan yang sudah masuk kedalam dokumen perencanaan hampir seluruhnya dapat dimasukkan ke dalam anggaran desa.**

Salah satu faktor yang diamati dapat memengaruhi hal ini adalah kehadiran perwakilan pemerintah desa atau supra desa yang mendampingi proses musyawarah kelompok, dan pemahaman perwakilan pemerintah yang mendampingi proses diskusi ini terhadap proses administrasi terkait perencanaan daerah.

GAMBAR 3. USULAN KEGIATAN DARI MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP DURKPD

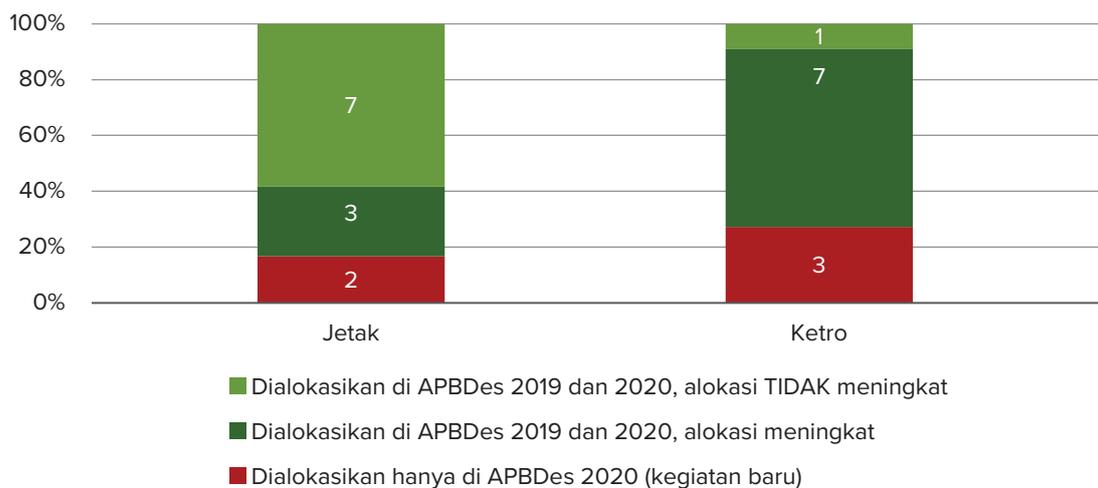


Berdasarkan pengamatan di kedua desa yang dilakukan terhadap proses diskusi dan pengisian form usulan yang dilakukan masing-masing kelompok, selain penggalian isu dan kebutuhan dasar tidak dilakukan secara intensif, penentuan pagu anggaran dan jumlah sasaran dilakukan lebih berdasarkan perkiraan yang direka-reka, yang diserahkan kepada peserta tanpa pendampingan dan data yang memadai. Ditambah lagi, hampir semua peserta tidak familiar dengan mekanisme forum dan tidak ditemukan kehadiran perwakilan pemerintah desa di setiap kelompok yang dapat mendampingi dengan intensif dalam prosesnya. Hasil observasi terhadap musyawarah khusus tingkat Kabupaten di Trenggalek bahkan menunjukkan pentingnya kehadiran perwakilan OPD yang memahami mekanisme administrasi perencanaan daerah, karena seringkali usulan yang muncul perlu secara langsung diarahkan akan menjadi tanggung jawab sektor yang mana, sedangkan baik peserta dan penyelenggara dari lembaga lain nampaknya tidak terlalu memahami hal ini.

USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP APB DESA 2020

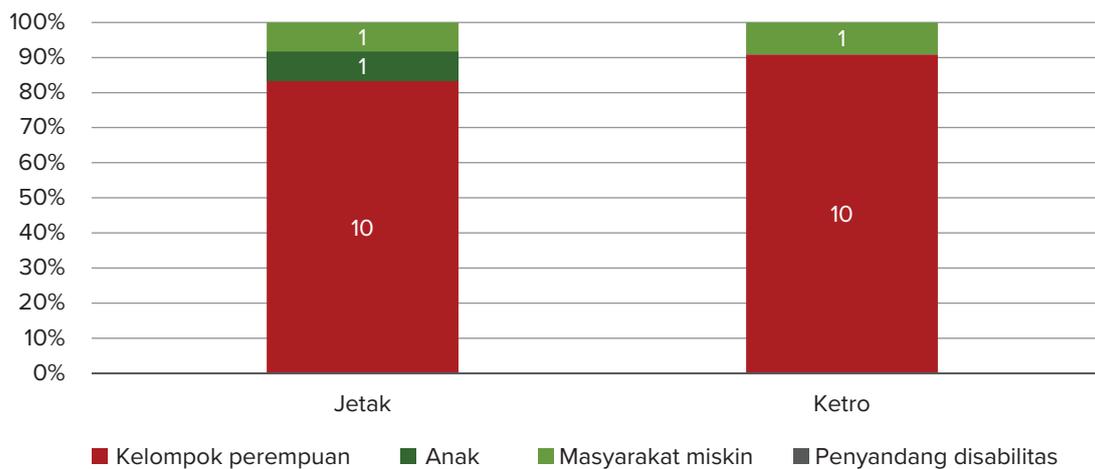
Di Desa Jetak, dari 12 kegiatan yang diusulkan pada Musyawarah Khusus dan masuk pada APB Desa, terdapat 20% kegiatan baru yang dialokasikan di APB Desa 2020, sementara 3 kegiatan sudah pernah dialokasikan di APB Desa 2019 dan mengalami peningkatan alokasinya di APB Desa 2020. Dua kegiatan baru tersebut adalah Program Sanitasi berbasis masyarakat (STBM) dan insentif kader PSBM yang diusulkan oleh kelompok Perempuan.

GAMBAR 4. USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS TERHADAP ABD DESA



Sementara di Desa Ketro, dari 11 kegiatan yang diusulkan pada Musyawarah khusus, 25% kegiatan merupakan kegiatan **baru** yang masuk dalam di APB Desa 2020 dan 7 kegiatan sudah pernah dialokasikan di APB Desa 2019 dan mengalami peningkatan alokasinya di APB Desa 2020. Tiga kegiatan baru tersebut adalah kegiatan STBM dan pemberian makanan tambahan untuk balita yang diusulkan oleh kelompok perempuan, dan pemugaran rumah tidak layak huni yang diusulkan oleh kelompok masyarakat miskin.

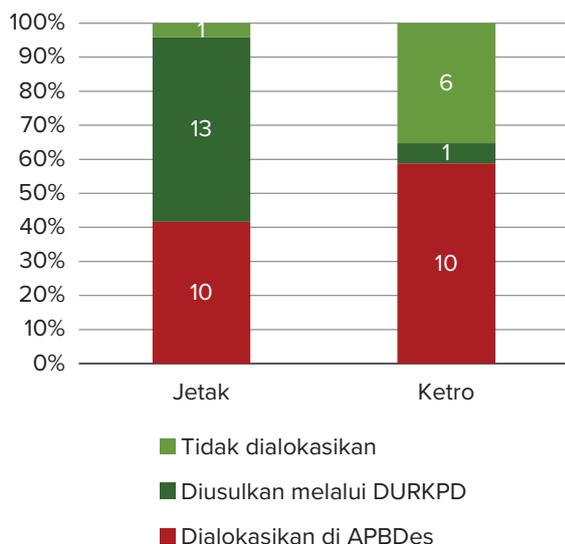
GAMBAR 5. **USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS DARI KELOMPOK RENTAN**



Meskipun terdapat kegiatan-kegiatan baru yang diusulkan pada Musyawarah pertama di tahun 2019 dan berhasil masuk ke dalam penganggaran desa tahun 2020, namun kegiatan-kegiatan tersebut, terutama yang berasal dari kelompok perempuan, masih terkait **kegiatan yang diperuntukkan untuk masyarakat umum dan bukan usulan yang memiliki manfaat/dampak langsung untuk kelompok rentan.**

Dari seluruh kegiatan yang diusulkan oleh kedua desa dalam Musyawarah Khusus dan masuk ke dalam APB Desa 2020, Hampir seluruhnya (diatas 80%) merupakan kegiatan dari kelompok Perempuan, Sedangkan **kegiatan yang diusulkan oleh penyandang disabilitas pada saat Musyawarah Khusus tidak ada yang masuk ke dalam APB Desa 2020.**

GAMBAR 6. **USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS DARI KELOMPOK PEREMPUAN**



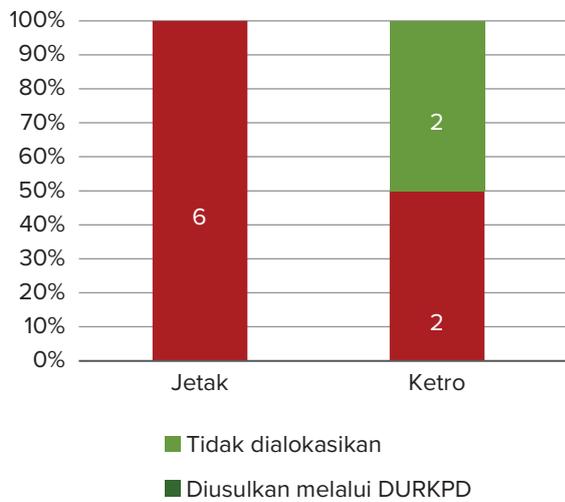
USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK PEREMPUAN

Hampir setengah dari 24 kegiatan yang diusulkan oleh kelompok perempuan di Desa Jetak masuk kedalam APB Desa, kegiatan tersebut antara lain adalah insentif guru PAUD dan kader Posyandu, pemberian makan tambahan untuk balita dan lansia, STBM, dan sekretariat PKK. Sedangkan pada Desa Ketro, dari 10 kegiatan yang masuk APB Desa, 60% adalah kegiatan terkait PKK, Posyandu, dan PAUD.

Di kedua desa, seluruh peserta musyawarah khusus kelompok perempuan merupakan anggota PKK dan kader posyandu sehingga kegiatan yang diusulkan pun, sesuai analisis diatas, merupakan kegiatan reguler terkait PKK, PAUD ataupun Posyandu yang diusulkan tiap tahun bahkan sebelum ada proses afirmasi (Musyawarah Khusus).

Dengan tujuan untuk dapat untuk menjangring usulan kegiatan dari kelompok rentan, **Musyawarah Khusus perlu mengundang kelompok perempuan lainnya, khususnya yang selama ini belum terjangkau (misalnya kelompok perempuan kepala rumah tangga, kelompok perempuan miskin).**

GAMBAR 7. USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS DARI KELOMPOK PENYANDANG DISABILITAS



diakomodir adalah bantuan untuk penyandang disabilitas mental (atau yang sering dikenal ODGJ) dan bantuan sembako.

USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK ANAK

Hanya 1 kegiatan yang diusulkan kelompok anak di Desa Jetak yang masuk dalam APB Desa 2020, yaitu bantuan beasiswa. Secara keseluruhan, ada 3 kegiatan diusulkan melalui DURKPD dan 1 kegiatan tidak diakomodir (peralatan sekolah). Pada Desa Ketjo tidak ada kegiatan yang masuk dalam APB Desa 2020, hanya 1 kegiatan yang diusulkan melalui DURKPD dan 2 kegiatan tidak diakomodir (beasiswa untuk anak berprestasi dan ekstrakurikuler komputer).

USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK MASYARAKAT MISKIN

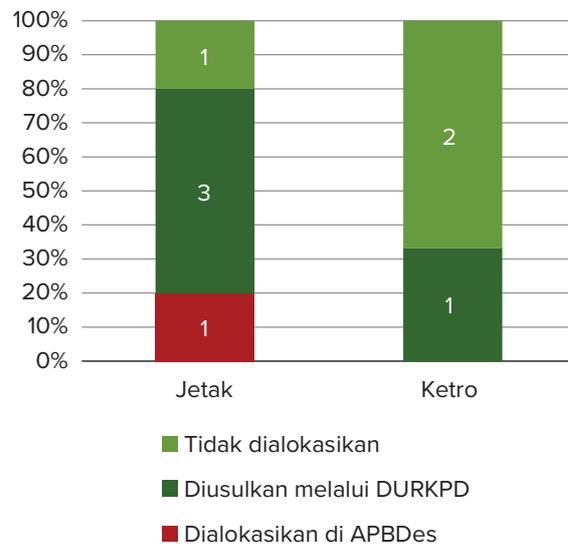
Kegiatan kegiatan yang diusulkan oleh kelompok masyarakat miskin di Desa Jetak dan Ketjo namun tidak dianggarkan di APB Desa maupun diusulkan melalui DURKPD adalah kegiatan terkait penambahan anggota PKH (lansia, anak-anak, keluarga miskin). Untuk kegiatan yang dialokasikan di APB Des adalah pelatihan ketrampilan sapu lidi (Desa Jetak) dan Pemugaran rumah tidak layak huni (Desa Ketjo).

Mencermati lebih jauh usulan yang muncul, permintaan untuk menambah anggota PKH memang diluar wewenang kerja pemerintah desa, dan tidak dapat dilakukan melalui mekanisme penganggaran di APB Desa ataupun diusulkan untuk didanai APBD melalui musyawarah khusus. Hal ini karena meskipun desa dapat mengusulkan namun wewenang atas hal ini sepenuhnya ada di tingkat pusat yang dipegang oleh Kementerian Sosial. Belajar dari situasi ini, dapat disimpulkan pentingnya **fasilitator untuk memahami proses administrasi dan birokrasi terkait perencanaan, sehingga diharapkan saat musyawarah khusus**

USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK PENYANDANG DISABILITAS

Walaupun Tidak ada kegiatan dari Kelompok Penyandang Disabilitas yang masuk ke dalam APB Desa 2020 di kedua desa, namun 100% usulan kegiatan di Desa Jetak diusulkan melalui DURKPD walaupun sebggia besar sebetulnya kegiatan tersebut dapat dianggarkan melalui APB Desa. Kegiatan kegiatan yang diusulkan antara lain adalah pengadaan alat bantu penglihatan, kursi roda, kruk, alat bantu dengar dan guru khusus anak dengan autisme. Sedangkan pada usulan penyandang disabilitas di desa Ketjo, 50% kegiatan diusulkan melalui DURKPD, dan 50% lainnya belum diakomodir. Kegiatan yang diusulkan melalui DURKPD adalah peningkatan ketrampilan (menganyam, elektronik) dan peternakan kambing. Sedangkan yang tidak

GAMBAR 8. USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS DARI KELOMPOK ANAK



sudah dapat memilah kegiatan mana yang bisa dialokasikan anggarannya ke dalam APB Desa maupun APBD ke dalam berita acara, dengan tetap memberikan catatan untuk menindaklanjuti usulan penambahan anggota PKH kepada pihak yang relevan.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan musyawarah khusus untuk menjangkau aspirasi kelompok rentan belum sepenuhnya memenuhi tujuan yang diharapkan untuk memperkuat substansi program dan kegiatan yang diusulkan, khususnya yang memenuhi kebutuhan kelompok rentan. Namun mengingat waktu implementasi yang relatif baru, informasi kualitatif yang didapatkan menunjukkan adanya indikasi dampak positif dalam hal peningkatan kualitas proses penjangkauan aspirasi kelompok rentan, yang tentunya perlu dilihat lebih sebagai proses ‘latihan’ yang berkelanjutan, dan bukan tujuan yang dapat dicapai dalam waktu singkat dengan satu kali intervensi.

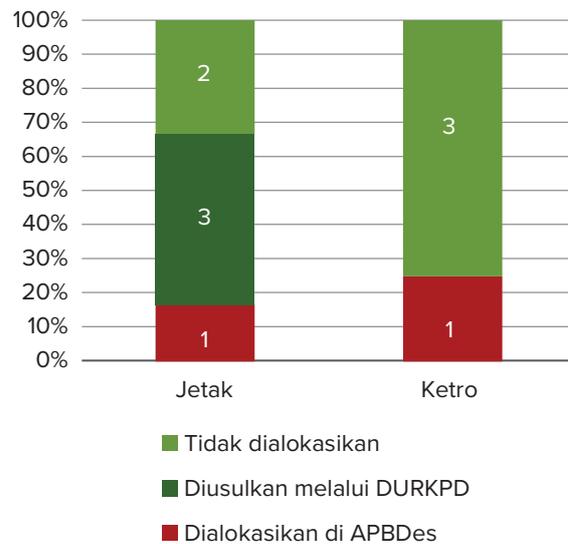
Wawancara dengan pemerintah daerah misalnya, menunjukkan melalui pelaksanaan musyawarah khusus ini lebih dapat diidentifikasi masalah-masalah yang riil terjadi di lapangan yang dihadapi kelompok rentan di desa, yang selama ini tidak terbayang oleh pemerintah desa dan supra desa dan menyebabkan rancangan program dan bantuan untuk kelompok rentan ini seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Informasi kualitatif yang didapatkan dari wawancara dengan berbagai pihak menunjukkan pengaruh yang paling banyak dilaporkan adalah kualitas dokumen perencanaan menjadi lebih baik, khususnya dalam hal usulan yang diberikan, yang lebih menggambarkan masalah di lapangan, karena sebelumnya cenderung hanya menyalin program tahun sebelumnya atau mengira-ngira dengan merancang kegiatan atau pemberian bantuan yang sifatnya sangat umum. Meskipun begitu, perlu menjadi catatan bahwa informasi yang ditemukan perlu ditelusuri lebih jauh dengan metode yang lebih sistematis, karena selain informasi yang diberikan sangat terbatas, seperti yang diakui oleh para narasumber bahwa sejak awal implementasi hingga saat ini belum pernah dilakukan pemantauan yang sistematis terhadap proses dan hasil pelaksanaan musyawarah khusus di seluruh wilayah kajian.

“Saya sering menyebut begini, OPD atau perangkat daerah itu kadang – kadang membuat perencanaan itu kemeruh, kemeruh itu sok tahu begitu ya. Kadang – kadang kita dinas sosial sendiri menaruh kebutuhan kursi roda misalnya buat 1 tahun itu 20. Padahal disabilitas itu tidak hanya apa namanya butuh kursi roda saja tapi ada yang butuh alat bantu dengar....., itu yang akhirnya kita mencoba untuk melibatkan mereka supaya mereka itu menyampaikan saya tuh butuhnya ini tapi bukan itu,” Kepala Dinas Sosial Kabupaten Trenggalek.

“..tetapi kalau jujur untuk yang sebelumnya dengan ini kita belum ada lagi ke bawah (desa) begitu ya. Karena kami belum bisa intens....Untuk itu begitu. Paling kami adalah supervisinya pasca Bintek Keuangan Desa. Tapi khusus melihat pola ada tidaknya perbedaan setelah buku (panduan) ini, jujur saya belum tahu. Tetapi kemudian pada tahun berikutnya, ada pelatihan kapasitas, kemudian ada materi ini lagi. Dia (pemerintah desa) mencoba menjelaskan ke

GAMBAR 9. USULAN KEGIATAN MUSYAWARAH KHUSUS DARI KELOMPOK MASYARAKAT MISKIN



kita bahwa ini sangat bagus begitu, kualitas perencanaan di RKP dan di dokumennya yang terutama, sudah lebih mengakomodir apa yang menjadi permasalahan mereka di bawah gitu..... (tidak jelas terdengar) kita tidak bisa menyalahkan, tetapi keterbatasan kemampuan mereka. Itu copy paste (sebelumnya). (Hanya) memenuhi, itu dulu saja,” Staf Teknologi Tepat Guna, pernah menjabat sebagai Staf Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemdes , DPMD Provinsi NTB.

USULAN YANG DIBERIKAN TIDAK SELALU DAPAT DIUSULKAN DI TINGKAT YANG LEBIH TINGGI

Salah satu temuan yang juga banyak dilaporkan oleh para narasumber anggota masyarakat atau perwakilan kelompok rentan dalam kajian (Aang Kusmawan et al 2016) adalah tidak tersampainya atau terlihatnya usulan-usulan yang pernah diberikan setelah dilanjutkan ke forum di tingkat yang lebih tinggi (Kecamatan, Kabupaten). Berbagai faktor terkait rendahnya kapasitas perwakilan kelompok rentan dalam menyampaikan dan mempertahankan usulan dengan argumentasi yang jelas disampaikan oleh para narasumber pemerintah daerah.

Selain itu, didapatkan juga informasi dari perwakilan masyarakat yang diwawancara dalam kajian ini mengenai kecenderungan untuk tidak tersedianya informasi mengenai usulan yang akan direalisasi (berhasil diusulkan) dan tidak. Meskipun mereka dilibatkan dalam forum musyawarah, seringkali mereka tidak mengetahui kelanjutan proses dan hasilnya. Hasil kajian yang ada mengkonfirmasi hal ini, yang menunjukkan masih lemahnya proses akuntabilitas ke bawah, walaupun sejak implementasi UU Desa terjadi peningkatan kualitas proses transparansi dan akuntabilitas ke atas (pertanggungjawaban kepada pihak supra desa) (World Bank, 2020)

“ Dan keluhan itu (usulan tidak bisa diajukan ke tingkat lebih tinggi) juga naik setiap moment pelatihan atau bertemu dengan yang lain gitu ya. Prosesnya sudah kita laksanakan. Tapi mentok juga gitu ya pada saat di Musdes begitu atau pada saat mau Musrem. Tapi Musdes yang menetapkan ini. Kalau saya lebih menyarankan begini. Karena kenapa? Salah satu permasalahan kenapa itu menjadi mentok karena yang ikut dalam tim pendiri itu perwakilan perempuan yang memang tidak punya kapasitas secara ini, tidak punya gigi, maksudnya tidak punya kekuatan untuk memperjuangkan apa yang dari itu. Satu. Dari unsur tim penyusunnya RPJM dan RKP itu sendiri, keterwakilan dari perempuan yang benar-benar bisa bicara untuk itu yang masih belum. Masih ada kebepihakan Kepala Desa, oh memilih anggotanya itu sembarang gitu, tidak punya kapasitas apa-apa. Karena memang kepala Desa sendiri menjangkau kemampuan bahwa akan seperti itulah proses penyusunan itu tidak. Jadi sembarangan saja ngambil. Yang tidak punya pengalaman kadang-kadang ya sudah, karena dianggap hanya tinggal menerima honor, nanti si sekdes yang Menyusun itu di belakang layar. Itu salah satunya,” Staf Teknologi Tepat Guna, pernah menjabat sebagai Staf Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa, DMPD Provinsi NTB.

“Yang penting apa yang dia (anggota tim 11) sampaikan itu berdasarkan data yang ada di (inaudible) ungguh data. Jadi dia menyampaikan aspirasi itu bukan berdasarkan hanya sekedar omongan saja. Tapi argumentasi itu diperkuat dari data yang dia buat sebelumnya. Kalau kajian teknis itu kan kajian teknis sya rasa sulit kalau kita mau mendefinisikan secara khusus kalau di Desa. Tapi yang pasti adalah tim 11 itu orang yang betul-betul bukan orang yang hanya sekedar dibentuk, dapat honor, selesai. Tapi dia harus jalankan perannya. Perannya apa? Bagaimana dia memastikan apa yang menjadi aspirasi masyarakat. Yang mana itu betul-betul dia yang turun kesana dan dia yang betul-betul subyek yang menanyakan pada obyek-obyek aspirasi. Jadi semua pasti dicatat. Tidak mungkin hanya karena Analisa individunya. Tapi analisisnya berdasarkan apa yang sudah dia dapat informasi yang dari teman-teman terutama yang itu tadi yang rentan lah yang perempuan, difabel. Tetapi tetap harus dicatat, karena catatan itulan yang

jadi data untuk memperkuat argumentasi pada saat menyampaikan itu di Musdes,” Staf DPMD Provinsi NTB.

Selain itu, juga perlu diingat bahwa masih terdapatnya alur pelaksanaan musyawarah khusus yang tidak sesuai seperti dengan yang diatur dalam panduan seringkali mengakibatkan tidak terpenuhinya kebutuhan administrasi yang disyaratkan, misalnya jika musyawarah khusus dilakukan langsung di tingkat Kabupaten, artinya proses penggalan usulan perlu mencakup tingkat desa dan kecamatan, karena artinya daftar usulan prioritas untuk kelompok rentan dari tingkat desa dan kecamatan belum tersedia. Secara praktik tentunya hal ini juga menimbulkan berbagai masalah, seperti waktu pertemuan yang lebih lama dan seringkali menyebabkan proses diskusi menjadi terburu-buru karena banyaknya agenda yang harus diselesaikan dalam kegiatan pertemuan. Lebih jauh lagi, hal ini tentunya akan dapat memengaruhi potensi usulan untuk dapat diajukan atau dianggarkan karena kelengkapan prasyarat administrasi.

USULAN KEGIATAN HASIL MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK RENTAN TINGKAP KECAMATAN – LOMBOK TIMUR, NTB

Tim kajian mengamati setelah pelaksanaan Musyawarah khusus kelompok rentan di kecamatan Aikmel, para fasilitator berkumpul kembali untuk merekapitulasi hasil dari pertemuan tersebut. Fasilitator mengelompokkan 31 kegiatan usulan kelompok rentan menjadi 2 bidang yang relevan yaitu Kesehatan dan Pendidikan, lalu setelah itu mulai terjadi proses perangkingan kegiatan yang diikuti seluruh fasilitator dan juga staff Kecamatan Aikmel. Setelah kegiatan perangkingan selesai, kegiatan direkap dalam **daftar usulan kegiatan program Kecamatan Aikmel berdasarkan skala prioritas kabupaten**, kegiatan usulan dari kelompok rentan masuk dalam prioritas daerah “peningkatan kualitas pelayanan dasar yang inklusif”.

Dokumen tersebut telah memuat 100% kegiatan (31 kegiatan) yang diusulkan dan diberi rangking sebelumnya, namun dipisahkan berdasarkan OPD penanggung jawab (misal: Disdikbud, Dinkes, Dukcapil). Dalam setiap usulan juga sudah lengkap dengan sasaran, volume, lokasi dan perkiraan anggaran sehingga jelas setiap usulan akan dilaksanakan dimana, berapa dana yang diperlukan serta siapa OPD yang bertanggung jawab.

Tim Kajian lalu membandingkan daftar usulan kegiatan tersebut dengan RKP 2021 Lombok Timur. Tidak seperti dokumen RKP desa yang dapat dilihat langsung perbandingannya dengan daftar usulan, RKP Lombok Timur memuat saeluruh kegiatan untuk kabupaten dan seluruh kecamatan sehingga sedikit sulit untuk membandingkan dan melihat apakah kegiatan yang ada di dalam RKP adalah kegiatan yang diusulkan dalam Musyawarah Khusus kecamatan Aikmel, karena dalam setiap kegiatan yang tertulis di RKP, wilayah pelaksanaan tertulis seluruh kecamatan, namun volume dan pagu anggaran terbatas, sehingga sulit dibuktikan bahwa beberapa kegiatan dalam daftar usulan yang berasal dari Muskus Kecamatan Aikmel betul betul masuk ke dalam RKP Kab. Lombok Timur.

Jika melihat hanya dari nama dan relevansi kegiatan yang diusulkan dari Muskus kecamatan Aikmel, terdapat 8 dari 31 kegiatan (26%) yang masuk ke dalam RKP Kab. Lombok Timur. 4 kegiatan berasal kelompok anak (kegiatan terkait renovasi dan penambahan ruang sekolah), sedangkan 1 kegiatan dari kelompok perempuan (pelatihan tenaga pendidik PAUD Honorer), dan 3 kegiatan dari kelompok lansia (pemenuhan gizi lansia, pelayanan RSUD, validasi data orang miskin/lansia). Untuk kelompok disabilitas, terdapat 1 kegiatan dalam RKP berjudul “Pemberian bimbingan fisik, mental, social dan spiritual untuk penyandang disabilitas”, namun tim Kajian tidak yakin apakah kegiatan tersebut memasukkan usulan dari Muskus kec. Aikmel (pengadaan kursi roda, kruk, alat bantu dengar, Jamsos penyandang disabilitas, dan beasiswa Difabel). Dan dikarenakan akses keterbatasan dokumen, Tim kajian tidak bisa mengecek langsung ke “Dokumen Pelaksanaan Anggaran” setiap OPD terkait, dimana mungkin dalam dokumen tersebut bisa melihat rincian kegiatan sebelum masuk dalam RKP.

Hal yang bisa dicermati dalam proses ini adalah, Musyawarah Khusus di tingkat Kecamatan memiliki tantangan tersendiri dalam bagaimana mengawal usulan usulan kegiatan sampai akhirnya masuk ke dalam RKPd. Karena tidak seperti proses di desa dan Kabupaten yang memang sudah memiliki anggaran tersendiri (APB Desa dan APBD), kecamatan harus berproses dan “berkompetisi” di tingkat Kabupaten agar kegiatan bisa masuk dalam RKPd dan APBD. Sehingga pengawalan dan “tracking” dari kecamatan sangat diperlukan agar kegiatan betul betul dapat terakomodir dalam perencanaan Kabupaten.

USULAN KEGIATAN HASIL MUSYAWARAH KHUSUS KELOMPOK RENTAN TINGKAP KABUPATEN LOMBOK UTARA, NTB

Seperti halnya musyawarah khusus di tingkat desa, Tim Kajian juga mengumpulkan berita acara dari musyawarah khusus yang berisi usulan kegiatan dari peserta musyawarah khusus di KLU, lalu dari dokumen tersebut Tim Kajian menandai atau membandingkan nama kegiatan di berita acara Musyawarah Khusus dengan kegiatan yang ada di dokumen perencanaan (RKPd 2021) dan karena keterbatasan akses dokumen, tim kajian tidak sampai melihat ke RKA Kabupaten dan DPA.

Namun berbeda dengan dokumen yang ada di hasil Muskus tingkat desa di pacitan atau Muskus tingkat kecamatan di Lombok Timur, format Berita acara atau usulan kegiatan di KLU tidak memiliki kolom pagu biaya sehingga pada saat analisis tidak bisa dibandingkan apakah jumlah yang diusulkan sama dengan yang masuk ke dalam RKPd, selain itu dalam berita acara (hasil klinis musren PPPA) tidak ada lokasi dari usulan kegiatan, sehingga tidak terlalu jelas apakah kegiatan yang diusulkan untuk seluruh kabupaten atau di lokasi tertentu saja. Selain itu tim kajian juga tidak bisa melihat apakah kegiatan yang diusulkan di RKPd masuk ke dalam APBD 2021 karena pada saat analisis, APBD 2021 belum terbit atau disahkan. Namun analisis ini dapat melihat seberapa banyak kegiatan yang diusulkan pada saat penyelenggaraan musyawarah khusus kelompok rentan dapat diakomodir dalam rencana kerja desa.

TABEL 5. **DAFTAR KEGIATAN YANG DIUSULKAN MUSYAWARAH KHUSUS KABUPATEN LOMBOK UTARA, NTB.**

Kelompok Klinis Musren PPPA	Jumlah kegiatan dalam hasil klinis MusrenPPPA	Masuk dalam RKPd	Tidak masuk dalam RKPd
Bidang Penguatan Ekonomi Perempuan	7	86%	14%
Kabupaten Layak anak dan kepemudaan	10	20%	80%
Penguatan kesejahteraan sosial bagi penyandang disabilitas dan lansia	10	30%	70%
Peningkatan kualitas pendidikan perempuan	14	36%	64%
Sistem layanan rujukan terpadu dan gerak cepat penanganan kerawanan sosial	21	14%	86%
Jumlah	62	31%	69%

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa 31% kegiatan yang diusulkan pada saat Muskus tingkat kabupaten di KLU masuk ke dalam RKPd, proporsi terbesar ada di kelompok Bidang penguatan Ekonomi Perempuan dimana hampir seluruh kegiatan dapat diakomodir. Kegiatan tersebut antara lain adalah penataan kelompok usaha, peningkatan kapasitas untuk kelompok usaha, pemberian kemudahan akses modal dengan Bunga rendah dan dan fasilitas modal dari pemerintah.

Untuk kelompok lainnya, kurang dari 50% kegiatan yang diusulkan pada saat Muskus kabupaten dapat masuk ke dalam RKPd 2021, misalkan seperti kelompok Sistem layanan rujukan terpadu dan gerak

cepat penanganan kerawanan sosial, dan yang masuk dalam RKPD adalah kegiatan petugas pencatatan adminduk di desa, dan Pos pengaduan untuk mekanisme penanganan aduan. Sementara kegiatan seperti Peningkatan kapasitas bagi tenaga pendamping desa, Pembentukan Posyandu Lansia di masing-masing Dusun, dan Peningkatan kapasitas perempuan kepala keluarga dan ex-TKW tidak dapat masuk ke dalam RKPD. Hal yang dapat dicermati dalam berita acara/hasil klinis musyawarah khusus kabupaten di KLU adalah bagaimana menulis usulan kegiatan, tidak jarang usulan merupakan hal yang masih normatif dan tidak spesifik, seperti misalnya kegiatan yang ada di kelompok anak seperti “Penguatan peran orang tua”, “pengawasan oleh aparat keamanan”, “penguatan pengawasan dari pihak sekolah”. Usulan seperti ini mungkin akan menyulitkan tim yang nantinya akan merumuskan kegiatan ke dalam RKPD dan jika kegiatan masih terlalu luas sifatnya, ada kemungkinan sulit diakomodir dalam RKPD.

Hal lain yang bisa dilihat dalam penyusunan hasil Muskus tingkat Kabupaten di KLU, bahwa pada saat diskusi berlangsung kegiatan yang diusulkan oleh peserta Muskus lebih banyak daripada yang tertulis di berita acara/hasil klinis Muskus. Seperti misalnya pada kelompok anak, lebih dari 50 peserta menuliskan setidaknya 1 usulan dan dikumpulkan kepada fasilitator. Fasilitator kemudian memilah usulan usulan tersebut dan mengelompokkannya menjadi kegiatan besar yang akhirnya tertulis di berita acara (pada kelompok anak menjadi 10 usulan). Walaupun tujuan dari pemilahan usulan ini baik yaitu untuk mencegah redundansi dalam penulisan usulan, namun ditengah sempitnya waktu fasilitator dalam memilah (sekitar ½-1 jam dari mengumpulkan sampai mempresentasikan usulan) ada kemungkinan usulan tidak tercakup semua ke dalam daftar usulan final kelompok.

2.3.3. FAKTOR YANG MEMENGARUHI

A. FAKTOR PENDUKUNG

1. Meluasnya kesadaran mengenai diperlukannya afirmasi untuk dapat meningkatkan partisipasi kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan yang diikuti dengan penetapannya dalam regulasi di tingkat daerah.

Hasil kajian terhadap berbagai dokumen peraturan dan panduan terkait Musyawarah Khusus, serta wawancara dengan pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya di wilayah-wilayah kajian mengindikasikan sudah meluasnya kesadaran akan lemahnya partisipasi kelompok rentan di dalam forum-forum perencanaan pembangunan seperti Musrenbang.

Panduan di wilayah NTB misalnya, menuliskan secara eksplisit bahwa latar belakang didorongnya upaya untuk melaksanakan mekanisme seperti musyawarah khusus disebabkan oleh lemahnya kualitas proses dan hasil perencanaan pembangunan desa menjadi salah satu tantangan yang dihadapi desa. Lebih jauh lagi, dalam panduan ini juga secara eksplisit ditetapkan bahwa prinsip sensitif gender dan inklusif merupakan salah satu prinsip utama yang perlu diterapkan dalam proses penyusunan RKP DESA. Panduan Musrenbang Inklusif dalam Perbup Pacitan no 86 tahun 2018 juga menuliskan musyawarah khusus sebagai langkah afirmasi secara eksplisit. Penetapan musyawarah khusus sebagai langkah afirmasi dalam kebijakan tentunya menjadi hal yang penting untuk menekankan diperlukannya langkah khusus yang menysasar rendahnya keterlibatan kelompok rentan.

“ Salah satu tantangan yang dihadapi desa terkait dengan lemahnya kualitas proses dan hasil perencanaan desa adalah output perencanaan desa belum mampu secara sensitif mengakomodasikan kebutuhan untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat miskin dan rentan di perdesaan.” (Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa Provinsi NTB, hal 1)

“Dimensi lain dari lemahnya proses perencanaan desa adalah rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang perencanaan pembangunan desa. Proses penyusunan RKP Desa masih didominasi oleh perangkat desa dan BPD saja. Forum-forum musyawarah desa yang seharusnya menjadi wadah partisipasi masyarakat masih relatif kurang berkembang, bahkan terkadang tidak dilaksanakan.” (Panduan Fasilitasi Penyusunan RKP Desa Provinsi NTB, hal 1)

“Musrenbang Inklusif adalah sebuah langkah afirmasi yang memberikan peluang untuk memastikan keterlibatan aktif perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan daerah.” (Panduan Musrenbang Inklusif dalam Perbup Pacitan no.86 tahun 2018, Bab 1 Pasal 1)

Dalam panduan yang dikembangkan di Trenggalek, tidak secara eksplisit tertulis mengenai musyawarah khusus yang dilaksanakan sebagai langkah afirmasi. Meskipun begitu, pernyataan yang menggambarkan kesadaran akan situasi ini ditemukan dalam wawancara yang dilakukan dengan pemerintah daerah di Trenggalek yang selama ini terlibat dalam implementasi Musyawarah Khusus.

“...Nah kalau sebelum – sebelumnya itu yang adanya cuma Musrenbang. Musrenbang itu dari tahun ke tahun ya seperti itu. Nah, selama ini kelompok perempuan, anak, disabilitas, kelompok rentan itu diundang di musrenbang yang umum itu. Tapi mereka tidak pernah diberikan kesempatan untuk berbicara. Kalaupun misalnya ada yang tanya tidak, ada yang usul tidak, mereka tidak ada kemauan, tidak ada keberanian untuk menyampaikan itu karena mereka bercampur dengan orang – orang yang notabene lebih, lebih apa ya lebih matang begitu ya dalam segala hal ada pejabat, kepala desa dan sebagainya...”

“... Nah dengan Musrena Keren itu mereka rakyat diberikan kesempatan untuk berbicara. Berbicara bahwa saya butuhnya ini bukan itu. Ini yang kita inginkan...,” Kepala Dinas Sosial Kabupaten Trenggalek.

Meskipun tidak di semua panduan dicantumkan secara eksplisit, adanya kesadaran akan situasi ini dapat dicatat menjadi salah satu hal penting yang ditemukan menjadi faktor pendorong berdampak pelaksanaan musyawarah khusus terhadap proses dan keluaran perencanaan pembangunan di tingkat desa. Selain itu, hal ini juga menjadi modal dasar untuk kelanjutan pelaksanaan musyawarah khusus ke depan. Hal ini juga menunjukkan bahwa kesadaran akan rendahnya partisipasi kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan desa sudah ada dan menjadi pendorong bagi implementasi musyawarah khusus, dan bukan sebaliknya.

2. Implementasi UU Desa yang secara eksplisit mengatur partisipasi kelompok rentan, yang terbukti meningkatkan kesadaran dan peran aktif pemerintah desa dalam pelibatan kelompok-kelompok rentan di desa.

Terlepas dari masih rendahnya partisipasi yang berarti saat kelompok rentan hadir dalam forum musyawarah di desa, data dan hasil kajian yang ada menunjukkan peningkatan peran aktif pemerintah desa dalam upaya melibatkan kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan. Hal ini ditunjukkan dengan semakin banyak kelompok masyarakat yang diundang dan dilibatkan dalam forum-forum musyawarah tingkat desa (SMERU 2019). Implementasi UU Desa secara langsung berdampak pada peningkatan kesadaran pemerintah desa bahwa pelibatan kelompok rentan perlu diupayakan sebagai perwujudan hak dan bukan karena berbasis gerakan amal atau karena belas kasihan.

Hal ini tentunya sejalan dengan prinsip pelaksanaan musyawarah khusus sehingga akan berdampak pada penerimaan positif pemerintah desa dan daerah terhadap inisiatif ini.

B. FAKTOR PENGHAMBAT

1. Lemahnya sistem pemantauan terhadap keseluruhan proses dan hasil dari pelaksanaan musyawarah khusus, termasuk di dalamnya mekanisme yang memungkinkan penelusuran terhadap usulan yang berhasil diajukan ke forum yang lebih tinggi.

Hal ini menyebabkan tidak dapat diketahui secara sistematis dampak dari pelaksanaan musyawarah khusus serta pembelajaran yang diperlukan untuk meningkatkan pelaksanaan di periode berikutnya/ masa mendatang. Terkait dengan pemantauan terhadap pelaksanaan musyawarah khusus, sampai dengan saat kajian ini dilakukan, hanya panduan yang ada di Trenggalek yang mencantumkan indikator pemantauan terhadap pelaksanaan musyawarah khusus dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, dan Kabupaten seperti terlampir pada tabel di bawah ini. Lebih jauh lagi, ditetapkan juga dalam panduan, bahwa untuk melaksanakan evaluasi akan dibentuk tim yang ditetapkan dengan keputusan Bupati, dan tim evaluasi ini akan menentukan batasan terendah setiap indikator untuk setiap tingkatan agar dapat dipastikan tercapainya target Musrena Keren.

TABEL 6. **DAFTAR INDIKATOR EVALUASI PELAKSANAAN MUSRENA KEREN**

No	Indikator Evaluasi Pelaksanaan Musrena Keren		
	Desa/Kelurahan	Kecamatan	Kabupaten
1	Tingkat kehadiran pada pelaksanaan Musrena Keren	Tingkat Kehadiran pada pelaksanaan musyawarah	Tingkat kehadiran pada pelaksanaan musyawarah
2	Tersusunnya daftar usulan prioritas	Tersusunnya daftar usulan prioritas	Tersusunnya daftar usulan prioritas
3	Prosentase usulan prioritas yang masuk daftar usulan prioritas RPJM Desa dan RKP Desa	Usulan prioritas masuk pada daftar usulan prioritas kecamatan ke Kabupaten	Usulan prioritas masuk pada daftar usulan prioritas RPJMD dan RKPD Kabupaten
4	Delegasi desa diundang dan hadir pada Musrenbangdes dan Musdes	Usulan prioritas diluar daftar usulan prioritas kecamatan sebagai bahan konsultasi publik dan forum perangkat daerah	Usulan prioritas diluar RPJMD dan RKPD Kabupaten sebagai bahan konsultasi publik dan forum perangkat daerah
5	Delegasi desa diundang dan hadir pada Musrena Keren tingkat kecamatan	Delegasi Kecamatan diundang dan hadir dalam Musrena Keren di tingkat Kabupaten	Delegasi Kabupaten diundang dan hadir pada konsultasi publik dan forum perangkat daerah
		Delegasi Kecamatan diundang dan hadir pada Musrenbang Kecamatan	Delegasi Kabupaten diundang dan hadir pada Musrenbang Kabupaten

Meskipun indikator-indikator yang ditetapkan secara umum masih lebih fokus pada keluaran-keluaran yang ditunjukkan dengan angka, namun penetapan indikator yang dicantumkan dalam panduan pelaksanaan musyawarah khusus perlu dicatat sebagai salah satu praktik baik yang menekankan pada pentingnya kerangka pemantauan yang direncanakan sejak awal dan terintegrasi dengan kerangka pelaksanaan secara keseluruhan.

2. Belum ada rencana sistematis yang memetakan kerangka waktu untuk mewujudkan pembangunan inklusif secara bertahap di desa melalui pelaksanaan musyawarah khusus sebagai langkah afirmasi.

Meskipun seperti disinggung diatas ditemukan bahwa sudah ada kesadaran akan upaya pelaksanaan musyawarah khusus sebagai langkah afirmatif yang diperlukan, secara umum belum ada kerangka perencanaan yang ditemukan dalam kajian ini yang secara spesifik membahas bagaimana musyawarah khusus sebagai langkah afirmasi akan dilakukan secara berkelanjutan, pemantauan yang diperlukan untuk menentukan kapan, sampai dengan tahapan apa musyawarah khusus sudah tidak diperlukan lagi dalam siklus Musrenbang secara keseluruhan. Mengingat sebuah langkah afirmatif pada umumnya diharapkan akan menjadi intervensi yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu untuk dapat mengatasi masalah yang perlu segera diatasi, kerangka perencanaan ini menjadi penting untuk dapat menjadi panduan bagi para pelaksana musyawarah khusus, khususnya ketika terjadi pergantian pemerintahan atau individu yang menjabat posisi-posisi kunci sebagai pelaksana.

3. Penetapan pihak yang bertanggung jawab untuk masing-masing bagian dalam pelaksanaan musyawarah khusus belum terlalu jelas.

Selain untuk menekankan pentingnya dilakukan upaya khusus untuk meningkatkan partisipasi kelompok rentan, penetapan musyawarah khusus sebagai kebijakan afirmasi juga penting untuk mendorong pemerintah daerah di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten untuk ikut ambil bagian dalam pelaksanaannya. Urgensi ini juga semakin ditekankan dengan temuan studi endline implementasi UU Desa yang dilakukan SMERU bersama World Bank tahun 2018 mengenai masih lemahnya kebijakan afirmasi yang berpihak kepada kelompok miskin dan rentan, khususnya di tingkat desa, karena adanya persepsi mengenai tingkat kesejahteraan masyarakat di desa yang hampir sama, dan urusan terkait masyarakat miskin merupakan wilayah kerja dan urusan dinas sosial.

Meskipun begitu, informasi kualitatif yang didapatkan dalam kajian ini memang belum menemukan adanya persepsi pemerintah desa yang melihat urusan pelaksanaan musyawarah khusus ini sebagai wilayah kerjanya dinas sosial, tapi catatan dari hasil kajian terhadap dokumen panduan dan juga wawancara menunjukkan tidak terlalu jelas siapa penanggung jawab utamanya dan siapa yang perlu bertanggung jawab untuk masing-masing bagian dalam pelaksanaan musyawarah khusus. Seperti yang dijelaskan di bagian sebelumnya, panduan pelaksanaan yang dikembangkan di masa mendatang perlu secara jelas menunjuk badan atau dinas yang bertanggung jawab penuh terhadap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi musyawarah khusus, dengan alokasi tugas dan tanggung jawab yang jelas antar dinas/badan yang terlibat.

Bab 3.

KESIMPULAN

Berdasarkan pengamatan dan analisis terhadap pelaksanaan Musyawarah Khusus yang dilakukan di wilayah kajian, berikut ini adalah kesimpulan yang dapat diambil:

Secara umum, kajian ini menemukan mekanisme penyampaian aspirasi kelompok rentan di wilayah-wilayah kajian sudah mulai terus dilakukan walaupun masih dengan berbagai keterbatasan. Namun forum dan mekanisme yang secara spesifik bertujuan menjangkau dan menyalurkan aspirasi kelompok rentan yang terkait dengan proses pembangunan di tingkat desa masih terbatas. Musyawarah khusus dapat dikatakan menjadi satu-satunya forum di wilayah-wilayah kajian yang berupaya mendorong mekanisme ini untuk mewujudkan perencanaan pembangunan yang inklusif. Terbatasnya keberadaan forum yang bertujuan menjangkau aspirasi kelompok secara khusus ditemukan untuk kelompok penyandang disabilitas, kelompok masyarakat miskin, dan anak. Sedangkan forum yang melibatkan partisipasi kelompok perempuan dalam urusan penganggaran dan perencanaan pembangunan desa sudah lebih terlihat keberadaannya, yang berdasarkan analisa juga dipengaruhi oleh keberadaan Gerakan pemberdayaan perempuan sebelum pelaksanaan musyawarah khusus dilakukan di wilayah-wilayah kajian.

Mekanisme pelaksanaan musyawarah yang diamati di wilayah kajian secara alur memiliki runutan yang serupa, dengan berbagai variasi pada detail teknis pelaksanaannya. Musyawarah khusus di semua wilayah kajian diatur dalam panduan sebagai musyawarah pra-Musrenbang yang dilakukan berkelanjutan dari tingkat desa, kecamatan, sampai dengan kabupaten, dengan menerapkan prinsip afirmasi yang bertujuan memberikan ruang khusus bagi kelompok masyarakat rentan, serta mengutamakan aspirasi mereka dalam forum ini. Namun dalam praktik pelaksanaannya masih ditemukan alur yang tidak sesuai dengan panduan, dan tidak semua wilayah sudah melaksanakannya dari tingkat desa, kecamatan, sampai dengan kabupaten. Lebih lanjut, walaupun musyawarah khusus sudah dilaksanakan di tingkat Kabupaten, tidak berarti semua desa di Kabupaten tersebut sudah mengimplementasikan musyawarah khusus.

Hal ini ditentukan oleh ketertarikan pemerintah desa terhadap pelaksanaan musyawarah khusus yang perlu ditelusuri lebih jauh lagi dalam kajian berikutnya, apakah ini karena keterbatasan anggaran, atau karena pemerintah desa belum melihat manfaat dan relevansinya atau belum mengetahui keberadaan mekanisme ini. Beberapa komponen penting dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan terkait musyawarah juga ditemukan belum secara seragam diatur di dalam panduan (penegasan langkah penunjukkan atau kesepakatan atas tim delegasi yang akan dikirim ke forum di tingkat berikutnya), atau bahkan belum ada

sama sekali (mekanisme penjangkaran usulan di tingkat sub-desa seperti dusun yang terbukti lebih besar kemungkinannya dihadiri masyarakat desa secara umum, dan kelompok rentan secara khusus). Tim kajian melihat selain perlunya panduan-panduan secara eksplisit mengatur ini, upaya untuk mendorong dilaksanakannya langkah-langkah yang belum dituliskan ini juga penting untuk mendukung efektivitas dari pelaksanaan musyawarah khusus.

Lebih jauh melihat pada teknis pelaksanaan musyawarah khusus, kajian ini menemukan beberapa catatan penting mengenai proses mengidentifikasi, mengundang, dan memfasilitasi kelompok rentan yang belum inklusif sehingga partisipasi mereka belum maksimal dalam musyawarah khusus. Proses mengidentifikasi lebih banyak menggunakan cara praktis seperti yang dikenal oleh Kepala dusun/desa, yang tergabung dalam organisasi yang sudah ada di dusun/desa, dan tidak ada proses pemetaan yang sistematis atau menggunakan data sebagai basisnya. Metode mengundang mengkombinasikan berbagai pendekatan, mulai dari mengirimkan surat, mendatangi langsung, sampai dengan menggunakan media sosial seperti WA group, dan juga melakukan kolaborasi dengan organisasi masyarakat sipil di tingkat lokal sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk mengundang perwakilan masyarakat rentan.

Meskipun cara ini berhasil meningkatkan partisipasi secara kuantitas, namun tidak benar-benar dapat dipastikan apakah perwakilan ini benar-benar dapat mewakili kelompok yang disasar. Lebih lanjut, proses fasilitasi diskusi yang menyasar kelompok rentan ditemukan masih belum mempertimbangkan kebutuhan-kebutuhan khusus kelompok rentan dan perlu mengkombinasikan berbagai metode agar lebih dapat diakses dan mendorong peserta untuk lebih aktif berpartisipasi. Proses fasilitasi tentunya menjadi salah satu komponen penting dalam musyawarah khusus mengingat hampir semua perwakilan kelompok rentan tidak pernah menghadiri forum serupa dan seringkali merasa malu, tidak percaya diri untuk mengungkapkan pendapatnya di dalam forum.

Pelaksanaan musyawarah khusus memerlukan partisipasi banyak pihak di semua tingkatan, mulai dari RT/ RW, dusun, desa, sampai ke tingkat Kabupaten dan Provinsi. Meskipun hal ini ditemukan sudah disadari oleh penyelenggara, namun dalam panduan yang dikembangkan belum terlalu jelas dalam pengalokasian tugas dan tanggung jawab yang disesuaikan dengan mandat masing-masing dinas/Lembaga. Selain dapat menimbulkan kebingungan, hal ini tentu juga berpotensi menyebabkan terlewatnya upaya untuk menindaklanjuti berbagai hal yang dihasilkan musyawarah khusus.



► Salah satu fasilitator dari Lembaga Swadaya Masyarakat sedang memfasilitasi diskusi kelompok penyandang disabilitas dalam musyawarah khusus di Kecamatan Aikmel, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.

Kajian ini menemukan adanya variasi dalam hal penunjukkan pihak yang berperan sebagai peserta, pemandu, narasumber, dan penyelenggara meskipun seringkali tidak ditulis secara eksplisit, dan hal ini mengindikasikan beberapa hal yang selain mencerminkan konteks wilayah, juga diperlukannya langkah untuk memperbaiki panduan, khususnya dalam hal memperjelas pembagian tugas dan tanggung jawab berbagai pihak, dan memastikan apakah integrasi proses musyawarah khusus ke dalam siklus Musrenbang keseluruhan secara administratif sudah memenuhi standar yang ditetapkan. Kajian ini juga melihat perlunya kajian mendatang untuk menelusuri sejauh mana variasi dalam tingkat kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan musyawarah khusus memengaruhi implementasinya di lapangan.

Mengingat implementasi musyawarah khusus yang relatif baru di wilayah-wilayah kajian, kajian ini mencoba mengumpulkan informasi kualitatif mengenai berbagai perubahan awal yang sudah dapat terlihat, dan juga membandingkan dokumen perencanaan pembangunan yang dihasilkan sebelum dan sesudah musyawarah khusus dilakukan. Secara umum dapat disimpulkan pelaksanaan musyawarah khusus dilaporkan membawa dampak positif terhadap proses perencanaan pembangunan, yang ditandai dengan kualitas dokumen perencanaan yang lebih menggambarkan kebutuhan dan masalah yang dihadapi kelompok rentan. Tidak lepas dari itu, proses ini juga berdampak pada pembangunan fasilitas publik yang lebih inklusif.

Di sisi lain, upaya ini juga meningkatkan persepsi positif kelompok masyarakat rentan terhadap proses perencanaan pembangunan di desa, karena dari wawancara yang dilakukan didapati hampir semua responden dari kelompok rentan merespon dengan positif upaya untuk menghadirkan mereka dalam forum ini, dan membuat mereka merasa menjadi bagian dari masyarakat desa dan pembangunan yang dilakukan desa. Meskipun begitu, kajian ini merekomendasikan penelusuran yang lebih sistematis di masa mendatang atas pengaruh-pengaruh yang dilaporkan di saat ini, karena ini perlu dilihat lebih sebagai indikasi awal dan perlu dipastikan lebih lanjut saat implementasi sudah berjalan cukup lama.

Melihat pengaruh pelaksanaan musyawarah khusus secara spesifik terhadap keluaran rencana pembangunan yang dihasilkan di daerah, belum terlalu jelas apakah benar musyawarah khusus secara signifikan meningkatkan alokasi anggaran dan jumlah kegiatan yang dapat memenuhi kebutuhan kelompok rentan. Kajian di masa mendatang perlu melihat hal ini dengan membandingkannya terhadap realisasi rencana pembangunan yang dibuat.

REKOMENDASI

Untuk meningkatkan dan memperkuat implementasi Musyawarah Khusus, berikut ini adalah rekomendasi hal-hal yang perlu dilakukan:

1. MEMPERKUAT KEBERADAAN MUSYAWARAH KHUSUS

- Mengadvokasi dikeluarkannya atau ditetapkannya peraturan daerah sebagai dasar pelaksanaan Musyawarah Khusus (Jika belum ada) – Beberapa contoh peraturan daerah yang ada di wilayah kerja KOMPAK: Peraturan Bupati Pacitan no 86/2018, Peraturan Bupati Trenggalek no 1/2019.
- Pengembangan panduan teknis pelaksanaan **Musyawarah Khusus** (Jika belum ada), dan meningkatkan upaya sosialisasi untuk panduan yang sudah ada.
- Panduan yang dikembangkan juga perlu memberikan penjelasan atas dasar kategorisasi dari beberapa hal yang diatur, seperti dasar pengelompokan peserta dalam diskusi, dasar yang digunakan untuk mengidentifikasipeserta dari kelompok rentan dan kategorinya. Lebih jauh lagi, akan sangat baik jika panduan ini kemudian dapat diuji coba, untuk dapat melihat sejauh mana panduan mudah untuk dipahami oleh pengguna yang disasar, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah (desa, kecamatan, kabupaten).
- Memperkuat model-model intervensi Akuntabilitas Sosial, khususnya yang fokus pada penguatan kapasitas dan pengumpulan aspirasi kelompok rentan (Akademi Paradigta, Sepeda Keren, SEKAR Desa, Posko Aspirasi) dan keterhubungannya dengan Musyawarah Khusus – Pelibatan anggota masyarakat yang sudah dilatih/mengikuti peningkatan kapasitas, menyalurkan aspirasi yang terkumpul ke Musyawarah Khusus.
- Perlu menjadi catatan penting bahwa keberadaan musyawarah khusus perlu didukung oleh keberadaan forum formal dan informal di tingkat sub-desa yang dapat memfasilitasi kebutuhan peningkatan kapasitas serta pengorganisasian kelompok rentan di wilayah tersebut.
- Mendorong dan mempromosikan pembelajaran antar pemerintah daerah (*peer to peer learning*) melalui diseminasi praktik baik dalam implementasi Musyawarah khusus.

2. MEMPERKUAT KAPASITAS TEKNIS UNTUK MELAKSANAKAN MUSYAWARAH KHUSUS

- Panduan tata laksana yang secara jelas mengatur mandat dan tanggung jawab siapa untuk mengorganisir dan membiayai pelaksanaan Musyawarah Khusus di semua tingkatan.
- Memperkuat sistem dan kapasitas para pemangku kepentingan dalam penggunaan Sistem Informasi Desa (SID) untuk mengidentifikasi kelompok rentan yang perlu dilibatkan.

- Memfasilitasi kolaborasi dan jejaring antara pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil setempat yang selama ini bekerja dengan berbagai kelompok rentan. Upaya ini akan termasuk mengembangkan mekanisme monitoring dan evaluasi kolaboratif untuk mendorong kolaborasi antara pemerintah daerah, komunitas, dan organisasi masyarakat sipil.
- Desain teknis dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan perlu lebih inklusif (baik dalam hal fasilitas fisik, metode, dukungan/tunjangan transportasi dan mobilitas, dan lebih fokus pada fasilitasi diskusi (tidak dibuat terlalu 'meriah').
- Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan adalah memastikan jumlah fasilitator yang sesuai dengan jumlah kelompok yang hadir, serta upaya peningkatan kapasitas fasilitator yang berkelanjutan. Pembagian kelompok dalam kegiatan diskusi perlu mempertimbangkan jumlah peserta yang hadir, juga sejauh mana para peserta akan merasa 'nyaman' dan bebas menyuarakan aspirasinya dengan pengelompokan yang ditetapkan (misalnya anak-anak sebaiknya tidak dicampur dengan orang dewasa). Untuk memastikan semua peserta dapat aktif berpartisipasi, penggunaan berbagai metode dalam memfasilitasi diskusi juga disarankan untuk dapat mengakomodir kebutuhan yang beragam dari para peserta.
- Metode fasilitasi yang lebih inklusif, dan mempertimbangkan kombinasi berbagai metode yang mudah dipahami dan diikuti. Memperkuat kapasitas dan mengembangkan standar untuk formulasi usulan aktivitas/program yang menasar kelompok rentan. Upaya ini juga termasuk memastikan koherensinya dengan rencana aksi daerah yang sangat terkait dengan isu-isu kesetaraan gender dan inklusi sosial (stunting, disabilitas, dsb).
- Pendampingan dan mekanisme monitoring khusus di tingkat kecamatan, karena semua usulan kegiatan yang dihasilkan tingkat ini tidak dapat langsung direalisasi pembiayaannya.
- Untuk wilayah yang tidak melaksanakan Musyawarah Khusus, KOMPAK melakukan pendampingan untuk memastikan Musrenbang reguler dilaksanakan secara inklusif melalui upaya peningkatan kapasitas kelompok masyarakat rentan, serta anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) untuk perencanaan dan penganggaran inklusif, dan juga mengembangkan, mempromosikan pembentukan saluran aspirasi, forum untuk komunitas, khususnya kelompok rentan, agar dapat menyampaikan aspirasi mereka kepada pemerintah desa.

Meskipun analisa lebih lanjut dibutuhkan, analisis yang dilakukan dalam kajian ini menekankan beberapa poin penting yang mungkin diperlukan dalam memperkuat upaya-upaya yang dilakukan KOMPAK:

- Memastikan peraturan daerah dan panduan yang terkait dengan implementasi Musrenbang dari desa sampai tingkat kabupaten secara eksplisit menekankan pentingnya partisipasi kelompok rentan, dan upaya untuk mengumpulkan aspirasi mereka dalam pengembangan program atau rencana pembangunan daerah. Ini juga mencakup penekanan mengenai pentingnya keberadaan mekanisme dan forum untuk meningkatkan kapasitas kelompok rentan dan pemerintah desa. Selain itu, perlu dijelaskan pentingnya keberadaan forum yang memungkinkan komunitas untuk menyampaikan keluhan dan kebutuhan mereka, serta menghubungkan forum-forum ini dengan Musrenbang, mulai dari tingkat terendah (dusun, desa).
- Mendorong (jika belum tersedia) dan memperkuat (yang sudah ada) forum, saluran, mekanisme, baik formal maupun informal, dengan tujuan yang spesifik untuk 1) meningkatkan kapasitas: kepercayaan diri, pemahaman mengenai hak untuk berpartisipasi, tata kelola pemerintahan desa, perencanaan dan penganggaran- dan yang lainnya masih perlu diidentifikasi melalui analisa lanjutan) komunitas, khususnya kelompok rentan, untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbang dan pembangunan desa secara umum 2) secara sistematis mengidentifikasi kelompok rentan yang ada di tingkat dusun, desa, dan mengumpulkan aspirasi mereka.

- Memastikan regulasi dan panduan yang ada di daerah yang berhubungan dengan musrenbang, khususnya di tingkat desa, secara eksplisit mencakup forum-forum, saluran, dan mekanisme ini sebagai alat untuk mengumpulkan data, masukan, dan aspirasi masyarakat dalam proses mengembangkan rencana pembangunan.
- Mendorong pengembangan sistem dan mekanisme monitoring & evaluasi kolaboratif dengan melibatkan pemerintah daerah, komunitas, dan organisasi masyarakat sipil untuk memonitor upaya merealisasi perencanaan dan penganggaran inklusif.

KELOMPOK DISABILITAS DAN RENTAN

TEMPAT : PENDOPo KABUPATEN
 FASILITATOR : SYAHRUL MENTOR SEPEDA KEREN
 PERUMUS : ISTA MENTOR SEPEDA KEREN
 RATRI PURWANINGSIH, PUSPAGA
 TARIANINGSIH

PESERTA DISKUSI

1. DINSOS PPPA, BID REHABSOS	13. LKSA
2. DIN DIKPORA	14. PALUD MUTIARA-KASIH
3. DINAS KOMINFO (SISTEM DATA)	15. TP PKK KEC PANGGUL
4. DINAS DURCAPIIL	16. TP PKK KEC DONGKO
5. SLEB	17. TP PKK KEC PULE
6. SEKOLAH INKLUSI	18. TP PKK KEC BENDUNGAN
7. BPD PEREMPUAN PANGGUL	
8. BPD PEREMPUAN DONGKO	
9. BPD PEREMPUAN PULE	
10. BPD PEREMPUAN BENDUNGAN	
11. BMI	
12. POKJA INKLUSI	

BAHAN DISKUSI

No	IsuStrategis	Program	Kegiatan	OPD Penggampu
1	Pelayanan Disabilitas belum optimal	Pemberdayaan Disabilitas	Pendataan Disabilitas yang komprehensif Pemberian alat bantu disabilitas Pelatihan disabilitas/keluarga penggampu Pelatihan Penatalaksanaan Asuhan Keluarga penggampu Disabilitas Pelatihan Guru untuk Layanan di	Dinsos PPPA/bidang Rehab Dinsos PPPA Dinas PMD (Desa/Kelurahan) Dinsos PPPA Dinas Komindag Dinsos PPPA Dindikpora Dindikpora

► Rumusan bahan diskusi Musrena Keren dalam menangani persoalan perempuan, penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya di Kabupaten Trenggalek, Jawa Timur.

DAFTAR PUSTAKA

World Bank. Enhancing Women's Participation: Learning from Field Experience. Program Pengembangan Kecamatan (PPK). June 2003.

Aang Kusmawan et al. Mewujudkan Perencanaan dan Penganggaran Desa yang Inklusif: Cerita dari Sebelas Daerah di Indonesia. Perkumpulan Inisiatif 2016

Irwanto, Irwanto & Kasim, Eva & Fransiska, Asmin & Lusli, Mimi & Okta, Siradj. Analisis Situasi Penyandang Disabilitas di Indonesia: Sebuah Desk Review. Pusat Kajian Disabilitas Universitas Indonesia 2016

Muhammad Syukri et al. Study on the Implementation of Law No. 6/2014 on Villages Baseline Report. SMERU Research Institute 2017

SMERU Research Institute. Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa: Laporan *Endline. Local Solutions to Poverty & SMERU Research Institute*. Mei 2019

World Bank. Indonesian Village Governance under the New Village Law (2015-2018): Sentinel Villages Report. World Bank. May 2020

ISBN 978-623-6080-59-7 (PDF)



9 786236 080597