

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan mendasar pada bentuk penyelenggaraan pemerintah di Indonesia yang sebelumnya sentralisasi kini bergeser menjadi desentralisasi. Di dalam undang-undang tersebut tidak hanya membatasi hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja tetapi juga mengatur mekanisme hubungan antara negara dan masyarakat untuk memberikan kesempatan yang luas pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di daerah. Pembangunan pedesaan yang selama ini terpisahkan dari pembangunan perkotaan dan cenderung tertinggal juga perlu untuk dikembangkan. Desa memegang peran penting dalam pembangunan nasional. Pembangunan merupakan suatu proses perubahan di segala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu. Pembangunan nasional di Indonesia misalnya, merupakan suatu proses perubahan yang dilakukan berdasarkan rencana tertentu, dengan sengaja, dan memang dikehendaki, baik oleh pemerintah yang menjadi pelopor pembangunan maupun masyarakat (Soekanto, 2012).

Bukan hanya dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia bertempat tinggal di desa, tetapi desa memberikan sumbangan besar dalam menciptakan stabilitas nasional. Pembangunan desa merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan secara berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat (Dewi, 2012). Suatu pembangunan desa diperlukan perencanaan agar pembangunan tersebut sesuai dengan yang dikehendaki oleh masyarakat. Perencanaan pembangunan berbasis masyarakat dikenal dengan dua istilah yaitu perencanaan dari atas ke bawah (*top down*) dan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*). Strategi perencanaan dari atas ke bawah (*top down*) dilatar belakangi oleh anggapan bahwa masyarakat belum mampu mengpraktikkan pembangunan sendiri, sehingga pemerintahan yang mejadi kelompok untuk mengatur masyarakatnya. Hal ini berdampak negatif terhadap perkembangan sosial,

terutama pada kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri dan menyebabkan ketergantungan terhadap pemerintah.

Proses perencanaan pembangunan atau dikenal dengan istilah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang menganut pendekatan *bottom up* harus melibatkan partisipasi masyarakat dari semua golongan, laki-laki maupun perempuan. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pembangunan desa yang terencana, maka pemerintah desa dan seluruh elemen masyarakat harus terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan “forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan daerah” (UU No. 25 Tahun 2004). Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai payung hukum pelaksanaan Musrenbang. Musrenbang merupakan salah satu syarat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan, baik di tingkat nasional, maupun di pemerintahan daerah tingkat I dan II.

Selanjutnya, khusus untuk Musrenbang di tingkat desa, pelaksanaannya diatur berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014, tentang Pedoman Pembangunan Desa. Pada Pasal 1 ayat 7, dijelaskan bahwa Musrenbang Desa adalah “forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa untuk menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota” (Permendagri No. 114/2014). Dari pelaksanaan Musrenbang dihasilkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RJM-D), untuk rencana pembangunan selama 6 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-D), untuk rencana kerja selama 1 tahun. Proses penyusunan RPJM-D dan RKP-D melalui pelaksanaan Musrenbang, salah satu fungsinya adalah untuk menjamin terciptanya suatu sistem perencanaan pembangunan, yang memungkinkan para pemangku kepentingan dan pelaksanaannya dapat saling mendukung dan berkoordinasi. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tata pemerintah (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi (Rianingsih, 2008). Oleh karena itu, merujuk pada UU No.

25 Tahun 2004, salah satu tujuan pelaksanaan Musrenbang adalah “*mengoptimalkan partisipasi masyarakat*”.

Partisipatif yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan; berpihak kepada masyarakat yaitu seluruh proses pembangunan dipedesaan secara serius memberikan kesempatan yang seluasluasnya bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin; terbuka yaitu setiap proses tahapan perencanaan pembangunan dapat dilihat dan diketahui secara langsung oleh seluruh masyarakat desa: akuntabel yaitu setiap proses dan tahap-tahapan kegiatan pembangunan dapat dipertanggung jawabkan dengan benar, baik pada pemerintah di desa maupun pada masyarakat selektif yaitu semua potensi dan masalah terseleksi dengan baik untuk mencapai hasil yang optimal; efisien dan efektif yaitu pelaksanaan perencanaan kegiatan sesuai dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia; keberlanjutan, yaitu setiap proses dan tahapan kegiatan perencanaan harus berjalan secara berkelanjutan; cermat yaitu data yang diperoleh cukup objektif, teliti, dapat dipercaya, dan menampung aspirasi masyarakat; proses berulang yaitu pengkajian terhadap sesuatu masalah/hal dilakukan secara berulang sehingga mendapat hasil yang terbaik; penggalian informasi, yaitu di dalam menemukan masalah dilakukan penggalian informasi melalui alat kajian keadaan desa dengan sumber informasi utama dari peserta musyawarah perencanaan dan sumber informasi utama dari masyarakat (Dewi, 2012).

Pada pelaksanaan musrenbang mulai dari tingkat desa atau kelurahan hingga tingkat nasional, disebut dalam petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (juknis) bahwa perempuan harus dipastikan ikut berpartisipasi yaitu 30%. Keterwakilan perempuan dalam perencanaan pembangunan dimana perempuan berpartisipasi untuk memasukan agenda-agenda kebutuhannya sehingga kebutuhan dan kepentingannya dapat terwakili. Pentingnya partisipasi perempuan tidak lagi dapat diabaikan karena partisipasi perempuan adalah bagian dari demokrasi. Oleh karena itu, semua anggota masyarakat dari berbagai kelompok, golongan baik itu laki-laki maupun perempuan perlu diikut sertakan dalam proses pengambilan keputusan disegala tingkatan. Partisipasi masyarakat khususnya perempuan difungsikan sebagai faktor penentu keberhasilan sebuah program pemerintah. Nasution (2009), mengemukakan bahwa keberhasilan penyelenggara otonom daerah dan desa jugatidak terlepas dari adanya peran

serta atau partisipasi aktif masyarakatnya, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah/desa, karena secara prinsip penyelenggara otonomi ditujukan guna mewujudkan masyarakat sejaterah di daerah atau desa.

Oleh sebab itu, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah di desa tidak saja di tangan kepala desa tetapi juga ditangan semua elemen masyarakat. Berdasarkan cara keterlibatan, partisipasi dapat dibedakan menjadi partisipasi langsung dan tidak langsung. Partisipasi langsung dapat digunakan untuk menggambarkan keikutsertaan seseorang secara langsung dalam proses partisipasi seperti mengikuti pertemuan, diskusi, menyediakan tenaga kerja untuk proyek, dan memberikan suara dalam pertemuan. Partisipasi tidak langsung digunakan untuk menggambarkan keikutsertaan seseorang yang mewakili hak berpartisipasinya (sebagai contoh dalam pengambilan keputusan) ke orang lain yang kemudian dapat mewakilinya dalam aktivitas partisipasi pada tingkat yang lebih tinggi (Dusseldorp dalam Mardikanto dan Soebianto, 2013). Salah satu permasalahan utama dalam perencanaan pembangunan desa adalah bagaimana menumbuhkan kesadaran perempuan untuk aktif dalam proses perencanaan pembangunan. Perempuan mempunyai peranan dan menginspirasi dalam perencanaan pembangunan desa. Banyak kepentingan perempuan yang harus diperjuangkan baik dari segi pendidikan, kesehatan serta masih banyak kepentingan yang belum terakomodir dalam perencanaan pembangunan desa.

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat ataupun perempuan dalam perencanaan Musyawarah Pembangunan, Allah Swt telah berfirman dalam Surat An-Nisa Ayat 58 yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.

Firman Allah SWT diatas menjelaskan bahwa dalam pengambilan suatu keputusan harus benar-benar secara adil dalam menetapkannya. Oleh karena itu keadilan bisa didapatkan jika semua orang mampu dan diberikan kesempatan dalam memberikan pendapat sehingga ketika keputusan diambil akan dapat

mengakomodir semua saran serta masukan yang telah diberikan oleh orang-orang yang telah dminitai pendapatnya. Partisipasi dalam memberikan pendapat, masukan ataupun saran yang baik kepada pimpinan akan membawa pada suatu keputusan yang baik pula sehingga tidak akan merugikan masyarakat yang mejadi tujuan dari adanya keputusan ataupun kebijakan yang telah disepakati secara bersama.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan di Desa Kasia Kecamatan Sumalata didapatkan bahwa masih sedikit partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan. Padahal setiap Musrenbang tokoh-tokoh perempuan diundang seperti PKK dan Kader Posyandu, namun kehadiran mereka pada kegiatan tersebut sangat sedikit bahkan ada juga yang tidak hadir sama sekali. Ketidakhadiran tersebut menunjukkan bahwa kontribusi perempuan terhadap pembangunan desa melalui Musrenbang masih cukup rendah. Menurut Rini Rinawati dkk (2007), ada beberapa faktor yang menyebabkan rendah kontribusi perempuan misalnya kesempatan untuk memberikan kontribusi tetap masih didominasi oleh kaum laki-laki, selain itu dari sisi perempuan itu sendiri mereka belum siap memberikan kontribusinya dalam proses pembangunan desa, sehingga mereka hanya ikut terlibat secara pasif saja. Pada kenyataannya peranan perempuan dalam berbagai hal termasuk dalam pengambilan keputusan masih terjadi ketimpangan dibanding dengan laki-laki.

Kemudian hal lain yang ditemukan pada saat observasi adalah para perempuan beralasan bahwa ketidakhadiran mereka karena banyak mengurus kegiatan rumah tangga, selain itu juga waktu pelaksanaan kegiatan rapat yang dilakukan bertabrakan dengan kegiatan mereka di ladang ataupun dikebun sehingga mereka sulit untuk menghadiri kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah desa. Selain itu dari sisi pendidikan juga menjadi alasan mengapa perempuan sulit untuk berpartisipasi dalam kegiatan rapat. Dimana mereka akan kesulitan dalam menyampaikan ide serta pendapat mereka karena keterbatasan dalam menyalurkan ide mereka. Selain karena Pendidikan yang dimiliki oleh kaum perempuan yang masih rendah sehingga menyebabkan keterbatasan ide yang dimiliki juga karena adanya pemahaman dari kaum perempuan terkait dengan keterlibatan mereka dalam perencanaan pembangunan. Perempuan kebanyakan hanya menerima apa yang telah diputuskan dalam sebuah rapat yang di dominasi oleh kaum pria. Sehingga dengan adanya pemahaman yang kurang atas

partisipasi mereka itu menyebabkan banyak program-program yang seharusnya dikelola oleh perempuan menjadi tidak begitu prioritas dalam perencanaan pembangunan di desa.

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka penulis melakukan penelitian yang lebih lanjut dengan mengangkat judul: Partisipasi Perempuan Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Desa Kasia Kecamatan Sumalata Kabupaten Gorontalo Utara.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang ada pada latar belakang, maka masalah dalam penelitian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut;

1. Masih minimnya kehadiran perempuan dalam setiap kegiatan rapat musyawarah perencanaan pembangunan di desa;
2. Kurangnya pemahaman perempuan akan pentingnya partisipasi mereka dalam musyawarah perencanaan pembangunan yang disebabkan adanya keterbatasan ide.

## **1.3 Fokus Penelitian**

Fokus penelitian digunakan sebagai dasar dalam pengumpulan data yang diambil. Untuk menyamakan pembahasan dan cara pandang terhadap karya ilmiah ini, maka penulisan akan memberikan penjelasan tentang maksud dan fokus penelitian terhadap penulisan karya ilmiah ini. Fokus penelitian ini adalah penjelasan dari kerangka pikir. Adapun indikator partisipasi yang digunakan pada penelitian ini yaitu teori yang disampaikan oleh Ericson sebagaimana dikutip oleh Sanjaya, dkk (2013) yang dapat dideskripsikan sebagai berikut:

1. Partisipasi di dalam tahap perencanaan (*idea planing stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah keikutsertaan perempuan pada tahap penyusunan rencana dan strategi dalam penyusunan kepanitiaan dan anggaran pada suatu kegiatan/proyek. Perempuan berpartisipasi dengan memberikan usulan, saran dan kritik melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan.
2. Partisipasi di dalam tahap pelaksanaan (*implementation stage*) merupakan keikutsertaan perempuan pada tahap pelaksanaan pekerjaan suatu program. perempuan dapat memberikan tenaga, dana ataupun material/barang serta gagasan sebagai salah satu wujud partisipasinya pada pekerjaan tersebut.
3. Partisipasi di dalam pemanfaatan (*utilitazion stage*) merupakan keikutsertaan perempuan pada tahap pemanfaatan suatu program setelah program tersebut

selesai dikerjakan. Partisipasi perempuan pada tahap ini berupa tenaga dan dana untuk mengoperasikan dan memelihara program yang telah dilaksanakan.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasar pada fokus penelitian yang diuraikan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah: Untuk mengetahui bagaimana partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di di Desa Kasia Kecamatan Sumalata Kabupaten Gorontalo Utara.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya administrasi publik.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Untuk Peneliti**

Penelitian ini bermanfaat menambah wawasan dan pengetahuan serta memperdalam kajian terkait dengan Partisipasi Perempuan Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan.

###### **b. Untuk pemerintah**

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan sumbangan kepada pihak-pihak terlibat dalam pembuatan kebijakan.

###### **c. Untuk masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dan ikut andil dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.