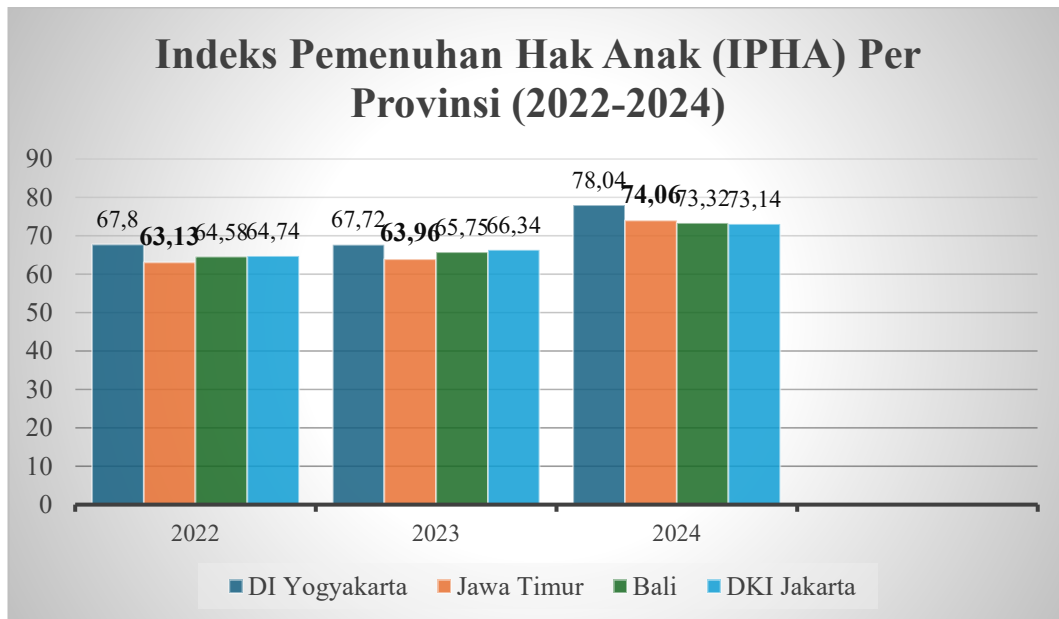


BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, partisipasi kelompok rentan yang meliputi perempuan, anak, disabilitas dan kelompok marjinal lainnya dalam konteks *decision making* (pengambilan keputusan) masih menunjukkan keterbatasan yang signifikan. Keterbatasan tersebut tercermin dari masih rendahnya keterwakilan kelompok rentan, khususnya perempuan dalam lembaga pengambilan keputusan formal. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2025) proporsi perempuan yang duduk diparlemen nasional pada tahun 2024 sebesar 22,46%, mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yaitu 22,14% pada tahun 2023 dan 21,74% pada tahun 2022. Nilai tersebut masih berada dibawah target ideal 30% keterwakilan perempuan dalam parlemen. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 245 dan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 10 Tahun 2023 Pasal 8. Selain keterlibatan perempuan, partisipasi anak dalam pengambilan keputusan di Indonesia juga masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari nilai Indeks Pemenuhan Hak Anak (IPHA) khususnya pada dimensi hak sipil dan kebebasan yang menjadi indikator keterlibatan anak dalam menyampaikan pendapat, akses informasi, serta partisipasi dalam ruang publik. Secara nasional, skor indeks hak sipil dan kebebasan menunjukkan fluktuasi, yaitu sebesar 49,04 pada tahun 2022, menurun menjadi 47,68 pada tahun 2023, dan meningkat menjadi 76,3 pada tahun 2024 (SIGA KEMENPPPA, 2024).



Gambar 1.1 Grafik Indeks Pemenuhan Hak Anak (IPHA)
Sumber : (SIGA KEMENPPPA, 2024)

Berdasarkan data grafik Indeks Pemenuhan Hak Anak (IPHA) tahun 2022–2024, Provinsi Jawa Timur tercatat masuk dalam lima besar provinsi dengan nilai Indeks Pemenuhan Hak Anak (IPHA) tertinggi selama periode tersebut. Capaian Provinsi Jawa Timur menunjukkan tren peningkatan yang konsisten, dari 63,13 pada tahun 2022, menjadi 63,96 pada tahun 2023, dan meningkat cukup signifikan menjadi 74,06 pada tahun 2024 (SIGA KEMENPPPA, 2024). Peningkatan ini mencerminkan adanya penguatan komitmen dan kinerja pemerintah daerah dalam memenuhi hak anak secara lebih komprehensif. Secara konseptual, IPHA mengukur empat dimensi utama, yaitu (1) hak sipil dan kebebasan, (2) lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, (3) kesehatan dasar dan kesejahteraan, serta (4) pendidikan, pemanfaatan waktu luang dan kegiatan budaya. Kenaikan nilai IPHA Jawa Timur mengindikasikan adanya perbaikan pada berbagai dimensi tersebut, termasuk pada aspek hak sipil dan kebebasan yang di dalamnya mencakup hak anak

untuk menyampaikan pendapat dan berpartisipasi dalam proses yang memengaruhi kehidupan mereka.

Partisipasi kelompok rentan dalam konteks pengambilan keputusan tidak hanya dapat dilihat dari keterlibatan mereka dalam ruang politik formal, tetapi juga tercermin melalui keikutsertaan dalam proses perencanaan pembangunan. Salah satu ruang partisipatif yang penting adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang menjadi sarana bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi dan kebutuhan pembangunan. Dalam forum ini, kelompok rentan seperti perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok marginal lainnya secara normatif memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi. Keterlibatan mereka mencerminkan adanya upaya untuk mencapai pembangunan yang inklusif dan partisipatif. Oleh sebab itu, partisipasi kelompok rentan dalam Musrenbang dapat digunakan sebagai ukuran untuk melihat sejauh mana mereka dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan pembangunan.

Meskipun kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya secara formal diundang dan hadir dalam forum tersebut, dalam praktiknya usulan dan kebutuhan mereka kerap tidak menjadi prioritas dalam penetapan program pembangunan. Kehadiran mereka dalam forum musyawarah sering kali bersifat simbolik dan terbatas pada partisipasi secara administratif saja (Neno et al., 2025). Banyak usulan yang disampaikan oleh kelompok rentan tidak memperoleh perhatian yang memadai dan kerap terpinggirkan dalam proses penentuan prioritas pembangunan. Kondisi ini menyebabkan kebutuhan spesifik kelompok rentan kurang terakomodasi dalam kebijakan dan program

pembangunan. Akibatnya, pembangunan yang dihasilkan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan dan inklusivitas. Situasi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara partisipasi formal dan partisipasi substantif kelompok rentan dalam proses perencanaan pembangunan.

Sebagai respons atas permasalahan tersebut, beberapa daerah di Indonesia mulai mengembangkan inovasi kelembagaan guna memperkuat partisipasi kelompok rentan. Salah satu inisiatif tersebut dilakukan oleh Kota Banda Aceh melalui penyelenggaraan Musrena (Musyawarah Rencana Aksi Perempuan). Penelitian (Silalahi & Ratnawati, 2016) menjelaskan bahwa Musrena merupakan forum musyawarah khusus yang dibentuk untuk meningkatkan partisipasi, kontribusi, dan aspirasi perempuan dalam proses perencanaan pembangunan. Forum ini berfungsi sebagai wadah bagi perempuan untuk menyampaikan kebutuhan dan kepentingannya, serta membuka ruang dialog antara perempuan dan pengambil kebijakan. Musrena tidak dimaksudkan sebagai forum yang terpisah dari Musrenbang, melainkan sebagai mekanisme pendukung agar perempuan dapat berpartisipasi secara lebih aktif dan setara dalam perencanaan pembangunan. Melalui Musrena diharapkan kebijakan dan program pembangunan menjadi lebih responsif gender, serta mampu mengakomodasi kebutuhan perempuan dan kelompok rentan dalam pembangunan daerah (Silalahi & Ratnawati, 2016).

Terinspirasi dari pelaksanaan Musrena di Kota Banda Aceh, Kabupaten Trenggalek turut mengembangkan inovasi partisipatif serupa melalui Musrena Keren (Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya) pada tahun 2019. Inovasi ini lahir dari kesadaran akan masih terbatasnya

partisipasi kelompok rentan khususnya perempuan dalam konteks pengambilan keputusan formal di daerah. Menurut data Badan Pusat Statistik (2025) proporsi perempuan yang duduk di parlemen Kabupaten Trenggalek pada tahun 2024 sebesar 11,11%, mengalami peningkatan dibandingkan periode 2022–2023 yang hanya mencapai 6,67%. Capaian tersebut masih berada jauh di bawah target ideal keterwakilan perempuan sebesar 30%. Rendahnya tingkat keterwakilan ini mengindikasikan bahwa perempuan masih menghadapi berbagai hambatan dalam mengakses ruang politik formal, baik yang bersifat struktural, kultural, maupun institusional. Kondisi tersebut berimplikasi pada belum optimalnya perspektif dan kepentingan perempuan terakomodasi dalam proses perumusan kebijakan publik di tingkat daerah.

Musrena Keren (Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya) adalah forum musyawarah yang diikuti oleh dan untuk mewajadi aspirasi perempuan, anak, disabilitas dan kelompok rentan lainnya yang diselenggarakan ditingkat desa/kelurahan, kecamatan, dan kabupaten untuk mendukung perencanaan pembangunan daerah. Musrena Keren di Kabupaten Trenggalek diposisikan sebagai instrumen pelengkap Musrenbang reguler yang bertujuan untuk menjembatani kesenjangan partisipasi kelompok perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya yang selama ini kurang terakomodasi secara substantif dalam forum perencanaan formal (Susanto & Andriyanto, 2023). Musrena Keren di Kabupaten Trenggalek memiliki cakupan yang lebih luas dan komprehensif dibandingkan dengan Musrena di Kota Banda Aceh. Jika Musrena di Banda Aceh berfokus pada perluasan partisipasi perempuan,

maka Musrena Keren dirancang sebagai forum inklusif yang tidak hanya melibatkan perempuan, tetapi juga anak, penyandang disabilitas, serta kelompok rentan lainnya.

Musrena Keren diselenggarakan secara bertahap mulai dari tingkat desa, kecamatan, hingga kabupaten. Pada Musrena Keren tingkat desa dilakukan proses penghimpunan aspirasi dan usulan program dari kelompok perempuan, anak, disabilitas, serta kelompok rentan lainnya. Usulan-usulan tersebut kemudian dibawa oleh delegasi desa ke Musrena Keren tingkat kecamatan. Pada tingkat kecamatan, seluruh usulan dari desa dibahas kembali dan diprioritaskan sesuai kebutuhan serta skala kepentingannya, dengan melibatkan perwakilan dari masing-masing desa. Selanjutnya, hasil prioritas tersebut dibawa ke Musrena Keren tingkat kabupaten oleh delegasi kecamatan. Pada tingkat kabupaten, kehadiran delegasi dari seluruh kecamatan memastikan bahwa proses musyawarah telah merepresentasikan aspirasi dari seluruh wilayah, sehingga usulan yang dihasilkan merupakan akumulasi kebutuhan dan kepentingan kelompok rentan dari seluruh kecamatan di Kabupaten Trenggalek. Hasil dari Musrena Keren tingkat kabupaten selanjutnya dibawa ke forum Musrenbang Kabupaten untuk dibahas, diselaraskan dengan prioritas pembangunan daerah, serta dipertimbangkan untuk dimasukkan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Sebelum diberlakukannya Musrena Keren, partisipasi perempuan dan kelompok rentan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Trenggalek masih bergantung sepenuhnya pada forum Musrenbang reguler yang cenderung bersifat umum dan belum sensitif terhadap relasi kuasa serta kebutuhan spesifik

kelompok marginal (Susanto & Andriyanto, 2023). Kondisi tersebut menyebabkan aspirasi perempuan, anak, dan penyandang disabilitas sering kali tidak menjadi prioritas dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Kehadiran Musrena Keren pertama kali pada tahun 2019 dilegitimasi melalui Peraturan Bupati Trenggalek Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas dan Kelompok Rentan Lainnya dalam Mendukung Musyawarah Perencanaan Pembangunan, kemudian menjadi titik balik dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan yang lebih inklusif, dengan menyediakan forum khusus yang aman dan setara bagi kelompok rentan untuk menyampaikan aspirasi mereka secara langsung (Susanto & Andriyanto, 2023). Setelah diterapkannya Musrena Keren, proses perencanaan pembangunan di Trenggalek tidak hanya menekankan aspek partisipasi kuantitatif, tetapi juga kualitas partisipasi melalui penguatan kapasitas, dialog, dan keberpihakan terhadap kelompok rentan. Hasil musyawarah dalam Musrena Keren berupa usulan program dan kegiatan prioritas dari perempuan, anak, disabilitas, dan kelompok rentan lainnya selanjutnya dibawa dan diintegrasikan ke dalam forum Musrenbang sesuai dengan tahapan perencanaan pembangunan daerah, untuk kemudian dipertimbangkan, diselaraskan, dan dimasukkan ke dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dengan demikian, Musrena Keren tidak hanya berperan sebagai forum konsultatif, tetapi juga sebagai instrumen strategis pengarusutamaan gender dan pembangunan inklusif yang terintegrasi dalam sistem perencanaan pembangunan daerah.

Jika ditinjau dari kajian akademis yang telah ada, sebagian besar penelitian lebih banyak berfokus pada evaluasi pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara umum. Misalnya penelitian oleh (Lestari & Marom, 2017) yang mengkaji evaluasi pelaksanaan Musrenbang Kecamatan di Kabupaten Banjarnegara, dengan menitikberatkan pada aspek efektivitas, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan pelaksanaan Musrenbang. Disisi lain, terdapat penelitian oleh (Ferizal et al., 2019) yang mengkaji evaluasi Musrenbang khusus perempuan di Kecamatan Johanpahlawan, Kabupaten Aceh Barat. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan musyawarah khusus perempuan belum mampu sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan dan partisipasi perempuan dalam pembangunan, serta hasil usulan belum sepenuhnya terintegrasi dalam rencana kerja pemerintah.

Namun demikian, meskipun telah terdapat penelitian yang membahas musyawarah khusus perempuan, kajian tersebut masih berfokus pada konteks Musrenbang khusus perempuan dan belum secara spesifik mengkaji evaluasi pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan yang bersifat inklusif secara lebih luas, seperti yang melibatkan perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya secara terintegrasi dalam satu mekanisme partisipatif. Berdasarkan uraian kajian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan yang bersifat inklusif, khususnya Musrena Keren, masih sangat terbatas. Oleh karena itu, penelitian mengenai evaluasi kebijakan pelaksanaan Musrena Keren menjadi penting untuk dilakukan guna menilai sejauh mana kebijakan tersebut telah berjalan

sesuai dengan tujuan, mengidentifikasi capaian, hambatan, serta peluang perbaikan dalam pelaksanaannya. Evaluasi dalam penelitian ini menggunakan teori evaluasi kebijakan dari William N. Dunn (2018) dengan kriteria penilaian meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan, sehingga diharapkan dapat memberikan pemahaman yang menyeluruh mengenai kualitas pelaksanaan Musrena Keren dalam mendukung perencanaan pembangunan yang responsif terhadap kelompok rentan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana Evaluasi Kebijakan Pelaksanaan Musrena Keren (Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya) di Kabupaten Trenggalek ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pelaksanaan Musrena Keren (Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya) di Kabupaten Trenggalek.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah dijelaskan dan dirumuskan secara menyeluruh pada bagian sebelumnya, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan sejumlah manfaat serta memberikan kontribusi yang berarti bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat mengetahui bagaimana Evaluasi

Kebijakan Pelaksanaan Musrena Keren (Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya) di Kabupaten Trenggalek.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a) Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya koleksi literatur dipergustakaan kampus yang nantinya dapat dimanfaatkan sebagai sumber inspirasi dan referensi pembandingan bagi para peneliti yang akan melaksanakan kajian dengan topik serupa pada masa mendatang.
- b) Bagi Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah (Bapperida) Kabupaten Trenggalek, penelitian ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi kendala dan tantangan yang muncul selama proses pelaksanaan Musrena Keren, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan untuk perbaikan kebijakan di masa depan.
- c) Bagi Penulis, penelitian ini merupakan salah satu persyaratan akademik untuk menyelesaikan studi dan dan mendapatkan gelar sarjana pada program studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, penelitian ini menjadi sarana untuk mengaplikasikan berbagai teori, konsep, serta pemahaman akademik yang telah diperoleh selama proses perkuliahan di jurusan Administrasi Publik.