

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi perlindungan terhadap segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, pemajuan kesejahteraan umum, pencerdasan kehidupan bangsa, serta partisipasi aktif dalam melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Mulyono, 2021; Unggul et al., 2020).

Secara konseptual, perlindungan terhadap bangsa Indonesia tercapai apabila hak-hak warga negara telah terpenuhi secara komprehensif, mencakup hak asasi manusia, akses pendidikan, pekerjaan yang layak, serta kesetaraan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Parameter pemajuan kesejahteraan umum dalam konteks ini tidak hanya terbatas pada dimensi ekonomi dan material, melainkan mencakup kesejahteraan imateriil yang diwujudkan melalui kehidupan yang saling menghormati, jaminan keamanan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, serta manifestasi kesetaraan dalam proses pembangunan. Sementara itu, parameter mencerdaskan kehidupan bangsa direpresentasikan oleh terbentuknya masyarakat yang memiliki kapabilitas intelektual guna meningkatkan taraf hidup bangsa, yang dibarengi dengan komitmen menjaga perdamaian serta keadilan sosial, baik dalam skala domestik antarsuku dan agama maupun dalam kancah internasional.

Manifestasi dari tujuan bernegara tersebut diimplementasikan melalui kebijakan pembangunan yang terintegrasi, yang dalam praktiknya melibatkan pembagian kewenangan secara sistematis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Said, 2015). Sejalan dengan hal tersebut, pembangunan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 didefinisikan sebagai usaha sistematis dalam pemanfaatan sumber daya daerah untuk mewujudkan tujuan berbangsa melalui kebijakan peningkatan pendapatan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, serta peningkatan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.

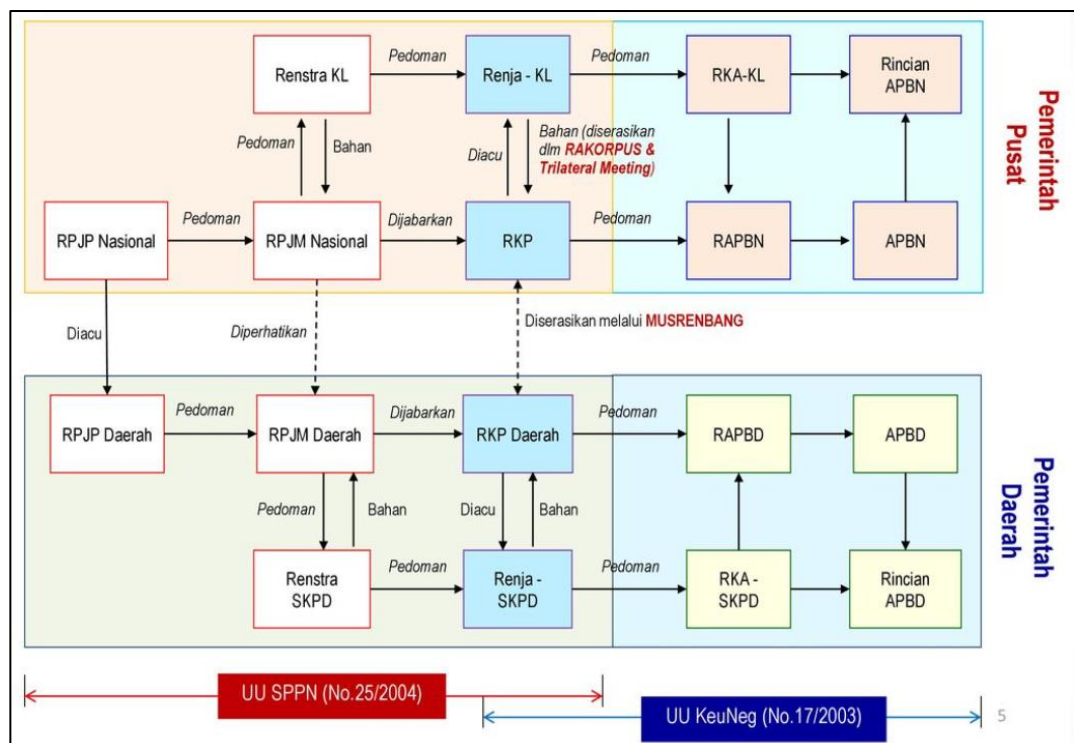
Momentum yuridis melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperkuat peran ini dengan mengalihkan sebagian besar kewenangan urusan wajib pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan social kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, pemenuhan hak dasar seluruh lapisan masyarakat tanpa eksklusi menjadi standar pelayanan minimal (SPM) yang wajib diselenggarakan, sehingga seluruh aktivitas pembangunan di daerah harus mampu menjamin aksesibilitas bagi segenap elemen masyarakat.

Semangat otonomi daerah yang lahir di era reformasi ini secara fundamental membuka ruang partisipasi publik yang lebih luas, termasuk bagi kelompok rentan, dalam seluruh siklus penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan pemangku kepentingan secara inklusif dalam tahapan perencanaan dan penganggaran diharapkan mampu menghasilkan kebijakan yang lebih akomodatif terhadap kebutuhan seluruh kelompok masyarakat berdasarkan prinsip kesetaraan kedudukan dalam hukum. Urgensi keberpihakan terhadap kelompok rentan ini juga menjadi bagian dari komitmen global dalam *Sustainable Development Goals*

(SDGs), khususnya pada poin kesetaraan gender dan pengurangan ketimpangan yang berfokus pada pemberdayaan kelompok rentan. Secara sosiologis, kelompok rentan merupakan segmen sosial dengan karakteristik unik yang sering kali mengalami rentanisasi akibat faktor struktural, sehingga mereka memerlukan akses afirmatif untuk memperoleh pelayanan dasar yang setara (Sebayang, 2023; Gu, 2004).

Kebijakan pengarusutamaan hak kelompok rentan di Indonesia telah diakomodasi secara normatif dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjamin hak atas perlindungan dan perlakuan khusus. Komitmen hukum ini dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang mewajibkan penyelenggara publik untuk menerapkan asas nondiskriminatif serta penyediaan fasilitas khusus. Namun, meskipun kerangka regulasi telah tersedia, efektivitas perencanaan pembangunan yang berpihak pada kelompok rentan tetap memerlukan pengkajian mendalam, terutama pada mekanisme keterlibatan mereka dalam proses penyusunan perencanaan di tingkat nasional maupun daerah. Penyempurnaan mekanisme ini menjadi krusial agar aspirasi kelompok rentan dapat terakomodasi di dalam alur perencanaan dan penganggaran yang merujuk pada integrasi antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Sumardi, 2010).

Alur perencanaan penganggaran pembangunan di daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat dilihat sebagaimana bagan alur dibawah ini.



Gambar 1.1. Alur Perencanaan Penganggaran Daerah

Sumber: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Telah diolah kembali

Perencanaan pembangunan daerah di Indonesia merupakan bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Secara konseptual, pembangunan yang dilaksanakan di daerah tidak dapat dilepaskan dari kerangka rencana pembangunan nasional, sehingga penyusunan dokumen perencanaan daerah wajib menyelaraskan diri dengan sasaran pembangunan pusat. Abe (2005) mengklasifikasikan perencanaan daerah ke dalam dua perspektif utama, yakni sebagai implementasi

sektoral dari kebijakan pemerintah pusat dan sebagai instrumen bagi daerah untuk merumuskan kepentingan lokal secara mandiri.

Korelasi struktural antara dokumen perencanaan dan kebijakan penganggaran ini secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam regulasi tersebut, Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai basis penyusunan Rancangan APBD wajib mempedomani Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Konsistensi antara kedua dokumen ini menjadi determinan utama keberhasilan pembangunan, sebab target-target yang tertuang dalam RKPD tidak akan terealisasi tanpa dukungan alokasi anggaran yang memadai (Kbarek, 2007). Komitmen Pemerintah Daerah melalui rencana program dan kegiatan yang terdapat dalam RKPD untuk mengatasi permasalahan pembangunan dan mengakomodasi kebutuhan pemangku kepentingan di daerah dapat dilihat dari seberapa besar alokasi anggaran yang disediakan pada sektor-sektor pembangunan yang menjadi prioritas. Kedudukan dokumen RKPD menjadi sangat strategis dalam kerangka pembangunan di daerah (Rahim, 2020).

RKPD merupakan dokumen perencanaan jangka pendek yang memiliki rentang waktu satu tahun dan biasa disebut juga dengan rencana operasional tahunan (Rahim, 2020). Perencanaan tahunan (*annual planning*) disusun dalam rangka pentahapan, penterjemahan, dan konkretisasi perencanaan jangka menengah dengan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan. Pendekatan perencanaan yang dianut di Indonesia dibenarkan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan

salah satunya menggunakan pendekatan perencanaan yang partisipatif sebagaimana yang dikemukakan oleh Rosener (1978) dan Arnstein (1969) (Leksono et al., 2019).

Undang-undang tersebut mengamanatkan perencanaan prosedural dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan menggunakan kombinasi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*). Prosedur perencanaan pembangunan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Prosedur perencanaan pembangunan dengan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Pendekatan perencanaan partisipatif menjadi acuan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengakomodasi kepentingan dan aspirasi warga negara. Perencanaan partisipatif yang merupakan bagian dari Teori Perencanaan Rasional Komunikatif Habermasian menjadi landasan berpikir dalam proses perencanaan pembangunan yang mengedepankan partisipasi aktif warga negara dalam mengusulkan aspirasi-aspirasi mereka. Akan tetapi, realita pendekatan perencanaan partisipatif melalui Musrenbang belum mampu mencapai cita-cita yang diharapkan yaitu keterlibatan aktif warga negara dan pemenuhan aspirasinya, khususnya untuk kelompok rentan.

Sejumlah penelitian yang difokuskan pada partisipasi masyarakat dalam kegiatan musrenbang menunjukkan tingkat partisipasi dan penyampaian gagasan oleh masyarakat sangat rendah sebagaimana hasil penelitian A'an & Eka (2023). Hasil penelitian serupa oleh Hadawiya (2021) menunjukkan pendekatan partisipatif masyarakat dalam forum musrenbang di tingkat desa masih belum optimal dimana tingkat partisipasi masyarakat dan penyampaian gagasan maupun usulan masih sangat rendah. Mustanir & Abadi (2017) menunjukkan hasil penelitian yang serupa yaitu rendahnya partisipasi kelompok masyarakat dalam kegiatan musrenbang di Kelurahan Kanyuara, Sumatera Selatan. Penelitian yang dilakukan oleh Amanah et al. (2016) mengenai tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan pendekatan perencanaan partisipatif menurut Arnstein (1969) dalam Musrenbangdes di Desa Cikura, Kabupaten Tegal menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat belum optimal karena kesadaran masyarakat yang rendah dan pemerintah desa masih menjadi pihak yang terlalu berkuasa dalam menentukan program pembangunan.

Berdasarkan penelusuran atas berbagai penelitian tentang pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan perencanaan partisipatif melalui kegiatan Musrenbang di berbagai daerah di Indonesia menunjukkan adanya faktor penghambat dalam proses perencanaan partisipatif yaitu minimnya partisipasi dan keterwakilan dari kelompok rentan serta proses komunikasi dan dialog yang tidak interaktif (A'an & Eka, 2023; Amanah et al., 2016; Hadawiya, 2021; Mustanir & Abadi, 2017).

Rendahnya tingkat keterlibatan kelompok rentan dan tidak terjadinya dialog interaktif dalam forum Musrenbang menegaskan akan perlunya alternatif

pendekatan perencanaan di Indonesia. Banyak aspirasi dan usulan warga negara tidak dapat terakomodasi dengan baik serta proses komunikasi dan dialog yang berjalan kurang interaktif (Sunarti, 2015). Pendekatan partisipatif hanya dikaitkan sebagai tingkat kehadiran dalam proses perencanaan yang *bottom-up*, tidak mengutamakan proses komunikasi dan dialog yang interaktif antara masyarakat dengan pemerintah (Salangka, 2020). Idealnya, masyarakat memberikan pendapat, saran, gagasan, maupun aspirasi terhadap program-program yang akan disusun oleh pemerintah agar lebih memperhatikan urgensi dan kebutuhan dari masyarakat.

Peneliti memandang perlu adanya pendekatan perencanaan alternatif yang lebih tepat digunakan khususnya untuk memenuhi aspirasi kelompok rentan di Indonesia yang lebih mengedepankan komunikasi dan negosiasi perencanaan kebijakan. Salahsatu pendekatan perencanaan tersebut adalah model perencanaan deliberatif yang merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif (Forester, 1989; Healey, 1993; Sager, 1994) dengan mengedepankan prinsip-prinsip komunikasi dan dialog didalamnya. Healey (1997) dalam teori perencanaan deliberatif menjelaskan bahwa perencanaan deliberatif adalah model perencanaan yang mengedepankan prinsip-prinsip komunikasi dan dialog. Marginalisasi komunikasi kelompok rentan tidak hanya disebabkan rendahnya partisipasi, melainkan juga akibat desain institusional demokrasi deliberatif yang belum mampu mengakomodasi ketimpangan kekuasaan dan kapasitas komunikasi (Mäntysalo, Westin, et al., 2023).

Terjadi perubahan paradigma yang cukup signifikan dalam teori dan praktek perencanaan, yaitu pergeseran dari perencanaan prosedural yang bercorak

teknokratik rasional, atau bertumpu pada rasionalitas para pakar, menjadi arus perencanaan deliberatif yang lebih mengedepankan komunikasi (Leksono et al., 2019). Secara teoritik, model perencanaan komunikatif berasal Teori Tindakan Komunikatif dari Habermas (1984), yaitu suatu kondisi ideal dari interaksi aktor, yang ditandai dengan sikap terbuka, terbebas dari struktur sosial, dan komunikasi yang bersifat setara. Perencanaan komunikatif ditandai dengan pandangan bahwa perencanaan merupakan rangkaian proses jangka panjang yang berfokus tidak hanya pada objek perencanaan akan tetapi juga pada proses dan komunikasinya (Leksono et al., 2019).

Proses perencanaan komunikatif terbuka dalam arti inklusif dan transparan dengan masyarakat bisa memperoleh pengetahuan tentang apa yang sedang terjadi dan apa yang direncanakan. *Communicative planning* bertujuan untuk memajukan demokrasi deliberatif dengan mengeksplorasi potensi kesepakatan yang luas mengenai perencanaan, dalam beberapa kasus isu musyawarah inklusif diselesaikan secara politis (Leksono et al., 2019). Model perencanaan ini membantu proses demokrasi untuk menghasilkan manfaat yang adil dengan upaya untuk menurunkan pengaruh sistematis dari bias hubungan kekuasaan pada rekomendasi yang ditentukan secara dialog (Sager, 1994).

Habermas (1984) menjelaskan terdapat upaya untuk merekonstruksi proses komunikasi dalam konteks negara demokratis yang disebut dengan Demokrasi Deliberatif. Dalam demokrasi deliberatif, yang menjadi urgensi adalah prosedur atau bagaimana cara opini mayoritas dalam proses pengambilan kebijakan publik itu diperoleh. Penelitian ini menggunakan pendekatan perencanaan deliberatif yang

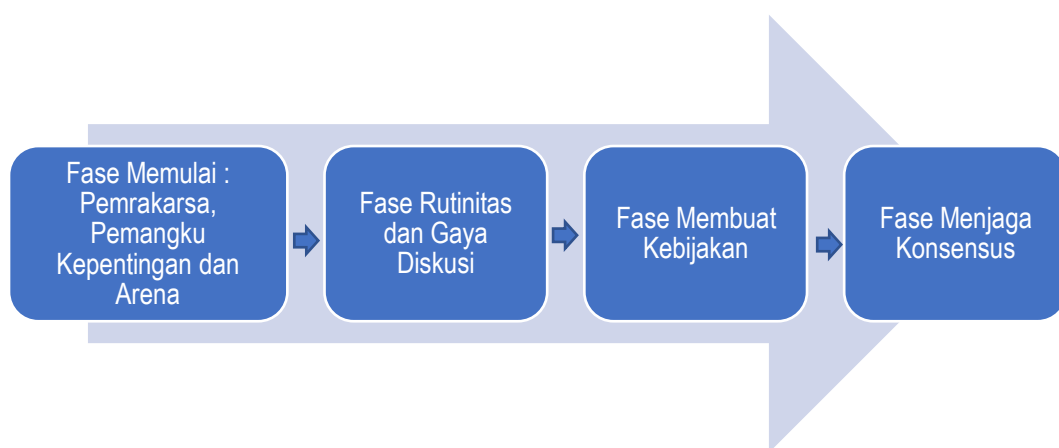
merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif yang mengedepankan prinsip-prinsip komunikasi dan dialog didalamnya. Mäntysalo, Westin, et al. (2023) menjelaskan “... *that communicative planning theory (CPT) is not equal to participatory planning theory (PPT).*” Argumentasi tersebut dimaknai bahwa pendekatan teori perencanaan komunikatif termasuk perencanaan deliberatif memiliki ketidaksamaan dengan perencanaan partisipatif.

Teori perencanaan komunikatif yang terinspirasi dari teori demokrasi deliberatif dimana para pemangku kepentingan dapat terlibat baik partisipasi yang bersifat formal maupun partisipasi informal sebagaimana yang dicontohkan oleh Forester (1998). Dalam perencanaan komunikatif, para perencana publik yang tergabung dalam lingkup lembaga pemerintah mengedepankan prinsip-prinsip komunikatif melalui dialog, debat, dan negosiasi yang seluas-luasnya dari teori demokrasi deliberatif. Dalam hal ini, teori perencanaan komunikatif menggabungkan proses musyawarah dengan partisipasi formal dan informal yang memiliki tujuan utama yaitu mencapai konsensus setiap kelompok kepentingan.

J. Friedmann (1987) mendefinisikan perencanaan deliberatif adalah perencanaan yang lebih mengedepankan komunikasi, bertumpu dari bawah (*bottom-up*), adanya partisipasi masyarakat, dan berfokus pada pembentukan konsensus diantara para aktor yang terlibat. John Forester merincikan definisi perencanaan deliberatif sebagai sebuah prosedur perencanaan melalui komunikasi yang baik antar berbagai aktor untuk membangun suatu konsensus dari berbagai macam kompleksitas perencanaan yang rumit menjadi jernih (Forester, 1999). Woljter menyebut perencanaan deliberatif adalah bentuk-bentuk perencanaan yang

dikelompokkan secara konseptual bersifat komunikatif, partisipatif dan kolaboratif (Voogd & Woltjer, 1999). Pandangan serupa dikemukakan oleh Rustiadi yang mempunyai pendapat tentang perencanaan deliberatif adalah pendekatan perencanaan dengan membangun partisipasi seluruh pemangku kepentingan agar diperoleh informasi yang lengkap dan dapat dipahami bersama guna membangun keputusan bersama yang terbaik (Rustiadi et al., 2021).

Teori perencanaan deliberatif menurut Healey (1997) terdiri dari 4 fase yaitu: (1) Fase I: Memulai yang terdiri dari identifikasi pemrakarsa, legitimasi kegiatan, dan mobilisasi pemangku kepentingan; (2) Fase II: Rutinitas dan Gaya Diskusi yang terdiri dari gaya diskusi, penggunaan bahasa, dan representatif kelompok; (3) Fase III: Wacana Kebijakan yang terdiri dari proses analisis dan konsultasi; dan (4) Fase IV: Menjaga Konsensus yang terdiri dari pengawasan aspirasi dan mekanisme aduan.



Gambar 1.2. Fase Perencanaan Deliberatif Menurut Healey (1997)

Sumber: Healey (1997)

Penelitian ini akan fokus membahas tentang pendekatan perencanaan deliberatif untuk mengakomodasi aspirasi kelompok rentan dalam penyusunan

dokumen perencanaan tahunan pembangunan daerah. Pendekatan perencanaan deliberatif pada penelitian ini akan menggunakan Teori Perencanaan Deliberatif dari Healey (1997), dengan mendalami 4 (empat) fase dari fase memulai, fase rutinitas dan gaya diskusi, fase membuat kebijakan dan fase menjaga konsensus dari kegiatan musrenbang sebagai forum untuk mendapatkan aspirasi kelompok rentan. Tidak hanya terbatas adanya keikutsertaan secara inklusif berbagai kelompok kepentingan termasuk kelompok rentan, tetapi juga memastikan perencanaan deliberatif dilakukan secara transparan dengan bertumpu dari bawah (*bottom-up*), terjadinya dialog yang setara dan adanya fokus dari para aktor yang terlibat membentuk sebuah konsensus untuk memenuhi usulan kelompok rentan.

Kurangnya pelibatan kelompok-kelompok rentan dalam musrenbang menjadi *evidence* rendahnya kehadiran para pemangku kepentingan. Tidak terjadinya kesetaraan komunikasi antara kelompok rentan dengan pemerintah dalam merumuskan isu-isu prioritas menjadi permasalahan dalam fase wacana kebijakan atas aspirasi yang diajukan. Tidak adanya konsensus berupa jaminan bahwa aspirasi dari para kelompok rentan akan terakomodasi pada Musrenbang daerah dalam bentuk mekanisme pengawasan dalam aspirasi yang dibuktikan dengan rendahnya pagu anggaran untuk mewadahi aspirasi dan kebutuhan dari kelompok-kelompok rentan.

Pemilihan Kabupaten Tegal sebagai lokus penelitian antara lain karena adanya Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tata Cara Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah, dimana terdapat beberapa pasal pengaturan terkait pendekatan perencanaan partisipatif yang menjadi muatan

lokal pada tahapan penyusunan RKPD. Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan partisipatif dan bawah-atas (*bottom up*) mencakup keseluruhan prosedur perencanaan pembangunan daerah yang meliputi: (1) Pelaksanaan Musrenbang Desa atau Kelurahan; (2) Pelaksanaan Jaring Aspirasi Masyarakat melalui Kegiatan Reses oleh DPRD; (3) Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan; (4) Pelaksanaan Forum SKPD; dan (5) Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten. Selain pertimbangan secara legalitas, maka secara faktual berdasarkan informasi dari Febri Hastiyanto, Fungsional Perencana Bappedalitbang, bahwa sejak tahun 2021 di Kabupaten Tegal telah diselenggarakan Musrenbang Tematik untuk kelompok rentan, yaitu untuk kelompok perempuan, anak dan disabilitas.

Pertimbangan lainnya atas pemilihan Kabupaten Tegal sebagai lokus penelitian adalah adanya sejumlah data dukung berupa angka statistik yang menunjukkan urgensi keberpihakan memberdayakan kelompok-kelompok rentan di Kabupaten Tegal. Kondisi jumlah perempuan lanjut usia terlantar di Kabupaten Tegal dapat terlihat tingkat urgensinya jika dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lain di Jawa Tengah, sebagaimana tabel berikut ini :

Tabel 1.1. Rekapitulasi Pemerlu Pelayanan Kesehatan Sosial (PPKS) Perempuan Lanjut Usia Terlantar Terdata (2023)

No.	Kab/Kota	Jumlah	Kategori
1.	Kab. Temanggung	7.899	Sangat Tinggi
2.	Kab. Tegal	2.866	Sangat Tinggi
3.	Kab. Cilacap	2.201	Sangat Tinggi
4.	Kab. Wonosobo	1.850	Sangat Tinggi
5.	Kota Tegal	1.790	Sangat Tinggi
6.	Kab. Wonogiri	1.687	Sangat Tinggi

No.	Kab/Kota	Jumlah	Kategori
7.	Kab. Magelang	1.609	Sangat Tinggi
8.	Kab. Purbalingga	1.243	Sangat Tinggi
9.	Kab. Banjarnegara	1.048	Sangat Tinggi
10.	Kab. Pemalang	980	Tinggi
11.	Kab. Demak	931	Tinggi
12.	Kab. Purworejo	920	Tinggi
13.	Kab. Sukoharjo	768	Tinggi
14.	Kab. Sragen	746	Tinggi
15.	Kab. Kendal	735	Tinggi
16.	Kab. Boyolali	692	Tinggi
17.	Kab. Klaten	692	Tinggi
18.	Kota Salatiga	661	Tinggi
19.	Kab. Rembang	582	Sedang
20.	Kab. Jepara	582	Sedang
21.	Kab. Pati	521	Sedang
22.	Kab. Banyumas	519	Sedang
23.	Kab. Grobogan	449	Sedang
24.	Kab. Brebes	326	Sedang
25.	Kab. Kebumen	254	Sedang
26.	Kab. Batang	205	Sedang
27.	Kab. Kudus	178	Rendah
28.	Kota Magelang	170	Rendah
29.	Kab. Semarang	167	Rendah
30.	Kab. Karanganyar	136	Rendah
31.	Kab. Pekalongan	109	Rendah
32.	Kab. Blora	108	Rendah
33.	Kota Pekalongan	87	Rendah
34.	Kota Semarang	36	Rendah
35.	Kota Surakarta	26	Rendah
Total		66.556	

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah (2023)

Berdasarkan tabel diatas, Kabupaten Tegal memiliki jumlah perempuan lanjut usia terlantar sebanyak 2.866 orang atau terbanyak kedua dari 35 Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah setelah Kabupaten Temanggung dan termasuk dalam kategori Sangat Tinggi. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat permasalahan terkait penanganan perempuan lanjut usia di Kabupaten Tegal. Pemerintah Kabupaten

Tegal tentunya harus memberikan perhatian secara lebih khusus melalui berbagai kebijakan untuk mengatasi permasalahan kelompok perempuan lanjut usia yang merupakan bagian dari kelompok rentan mengingat data menunjukkan Kabupaten Tegal berada pada Kategori Sangat Tinggi.

Tabel berikutnya menjadi pertimbangan lain penentuan lokus penelitian di Kabupaten Tegal, dimana jumlah penyandang disabilitas dalam kategori tinggi.

**Tabel 1.2. Rekapitulasi Pemerlu Pelayanan Kesehatan Sosial (PPKS)
Penyandang Disabilitas Terdata (2023)**

No.	Kab/Kota	Penyandang Disabilitas			Jumlah	Kategori
		L	P	Tanpa Input		
1.	Kab. Wonogiri	5.207	4.281	0	9.488	Sangat Tinggi
2.	Kab. Purworejo	3.748	2.685	1	6.434	Sangat Tinggi
3.	Kab.Purbalingga	3.468	2.711	0	6.179	Sangat Tinggi
4.	Kab.Kebumen	3.362	2.605	0	5.967	Sangat Tinggi
5.	Kab. Banjarnegara	3.111	2.424	3	5.538	Sangat Tinggi
6.	Kab. Demak	3.092	1.772	0	4.864	Sangat Tinggi
7.	Kab. Magelang	2.812	2.022	24	4.858	Sangat Tinggi
8.	Kab. Tegal	2.253	1.861	8	4.122	Sangat Tinggi
9.	Kab. Temanggung	2.241	1.699	0	3.940	Sangat Tinggi
10.	Kab. Brebes	2.053	1.524	0	3.577	Tinggi
11.	Kab. Sukoharjo	2.035	1.445	31	3.511	Tinggi
12.	Kab. Cilacap	2.007	1.463	0	3.470	Tinggi
13.	Kab. Klaten	1.767	1.470	43	3.280	Tinggi
14.	Kab. Sragen	1.813	1.451	0	3.264	Tinggi
15.	Kab. Banyumas	1.691	1.157	0	2.848	Tinggi
16.	Kab. Pekalongan	1.515	1.165	5	2.685	Tinggi
17.	Kab. Kendal	1.488	1.124	8	2.620	Tinggi
18.	Kab. Semarang	1.470	953	37	2.460	Tinggi
19.	Kab. Boyolali	1.471	951	0	2.422	Sedang
20.	Kab. Wonosobo	1.425	958	7	2.390	Sedang
21.	Kab. Pemalang	1.297	900	1	2.198	Sedang
22.	Kab. Kudus	1.310	852	3	2.165	Sedang
23.	Kota Semarang	961	780	0	1.741	Sedang
24.	Kab. Grobogan	988	741	0	1.729	Sedang
25.	Kota Surakarta	916	753	0	1.669	Sedang
26.	Kab. Rembang	831	592	0	1.423	Sedang
27.	Kab. Karanganyar	827	592	0	1.419	Rendah

No.	Kab/Kota	Penyandang Disabilitas			Jumlah	Kategori
		L	P	Tanpa Input		
28.	Kab. Pati	616	514	3	1.133	Rendah
29.	Kota Tegal	638	484	0	1.122	Rendah
30.	Kab. Jepara	351	315	0	666	Rendah
31.	Kota Salatiga	363	257	0	620	Rendah
32.	Kab. Batang	319	190	0	509	Rendah
33.	Kab. Blora	270	209	0	479	Rendah
34.	Kota Pekalongan	217	166	0	383	Rendah
35.	Kota Magelang	148	103	0	251	Rendah
Total		58.081	43.169	174	101.424	

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah (2023)

Berdasarkan tabel diatas, Kabupaten Tegal berada pada kategori Sangat Tinggi dalam hal jumlah penyandang disabilitas terbanyak di Jawa Tengah. Kabupaten Tegal juga menjadi yang terbanyak ke-8 se-Provinsi Jawa Tengah dan tertinggi se-Karesidenan Pekalongan. Hal ini menunjukkan sisi urgensitas kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Tegal untuk penanganan dan pemberdayaan terhadap kelompok disabilitas yang merupakan bagian dari kelompok rentan.

Pemilihan Kabupaten Tegal sebagai lokus penelitian diperkuat dengan data dukung tingginya Wanita Rawan Sosial Ekonomi (WRSE) sebagai berikut.

Tabel 1.3. Rekapitulasi Pemerlu Pelayanan Kesehatan Sosial (PPKS) Wanita Rawan Sosial Ekonomi Terdata (2023)

No.	Kab/Kota	Jumlah WRSE	Kategori
1.	Kab. Cilacap	26.928	Sangat Tinggi
2.	Kab. Tegal	8.582	Sangat Tinggi
3.	Kab. Temanggung	7.321	Sangat Tinggi
4.	Kab. Wonosobo	5.135	Sangat Tinggi
5.	Kab. Magelang	3.694	Sangat Tinggi
6.	Kab. Wonogiri	2.794	Sangat Tinggi
7.	Kab. Banjarnegara	2.390	Sangat Tinggi
8.	Kab. Sragen	2.382	Sangat Tinggi
9.	Kab. Pekalongan	2.366	Sangat Tinggi

No.	Kab/Kota	Jumlah WRSE	Kategori
10.	Kab. Kendal	2.166	Tinggi
11.	Kota Salatiga	1.587	Tinggi
12.	Kab. Pati	1.564	Tinggi
13.	Kab. Sukoharjo	1.491	Tinggi
14.	Kab. Brebes	1.465	Tinggi
15.	Kab. Purbalingga	1.283	Tinggi
16.	Kab. Pemalang	1.245	Tinggi
17.	Kab. Rembang	1.147	Tinggi
18.	Kab. Kebumen	1.057	Tinggi
19.	Kab. Semarang	808	Sedang
20.	Kota Tegal	689	Sedang
21.	Kab. Banyumas	665	Sedang
22.	Kab. Purworejo	664	Sedang
23.	Kota Magelang	602	Sedang
24.	Kab. Klaten	583	Sedang
25.	Kab. Kudus	568	Sedang
26.	Kab. Karanganyar	474	Sedang
27.	Kab. Jepara	366	Rendah
28.	Kab. Boyolali	349	Rendah
29.	Kab. Batang	235	Rendah
30.	Kab. Demak	183	Rendah
31.	Kota Semarang	152	Rendah
32.	Kab. Blora	88	Rendah
33.	Kab. Grobogan	58	Rendah
34.	Kota Pekalongan	11	Rendah
35.	Kota Surakarta	8	Rendah
Total		81.100	

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah (2023)

Berdasarkan tabel diatas, Kabupaten Tegal memiliki jumlah Pemerlu Pelayanan Kesehatan Sosial (PPKS) Wanita Rawan Sosial Ekonomi dengan kategori sangat tinggi dan merupakan terbanyak se-Karesidenan Pekalongan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat urgensi bagi Pemerintah Kabupaten Tegal dalam meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan terhadap kelompok wanita yang merupakan bagian dari kelompok rentan.

Kelompok Anak sebagai bagian dari kelompok rentan turut serta menjadi data dukung pertimbangan pemilihan Kabupaten Tegal sebagai lokus penelitian.

Tabel 1.4. Rekapitulasi Anak *Drop Out* (DO) Pendidikan, Lulus Tidak Melanjutkan (LTM), dan Belum Pernah Bersekolah (BPB)

No.	Kab/Kota	Total			Jumlah	Kategori
		DO	LTM	BPB		
1.	Kab. Brebes	7.727	12.657	9.935	30.319	Sangat Tinggi
2.	Kab. Pemalang	5.880	12.852	5.346	24.078	Sangat Tinggi
3.	Kab. Cilacap	6.341	9.573	6.597	22.511	Sangat Tinggi
4.	Kab. Tegal	6.992	9.190	6.001	22.183	Sangat Tinggi
5.	Kab. Wonosobo	4.022	8.653	2.904	15.579	Sangat Tinggi
6.	Kab. Banjarnegara	3.517	7.119	4.478	15.114	Sangat Tinggi
7.	Kab. Banyumas	4.583	5.970	4.347	14.900	Sangat Tinggi
8.	Kab. Pekalongan	3.634	7.544	3.483	14.661	Sangat Tinggi
9.	Kab. Purbalingga	3.270	6.269	3.797	13.336	Sangat Tinggi
10.	Kab. Grobogan	3.635	5.663	2.579	11.877	Tinggi
11.	Kab. Magelang	3.574	5.577	2.159	11.310	Tinggi
12.	Kab. Kebumen	2.917	4.025	3.051	9.993	Tinggi
13.	Kab. Batang	2.959	4.115	2.749	9.823	Tinggi
14.	Kota Semarang	3.095	1.914	4.213	9.222	Tinggi
15.	Kab. Demak	3.115	2.368	3.050	8.533	Tinggi
16.	Kab. Jepara	3.242	3.410	1.495	8.147	Tinggi
17.	Kab. Wonogiri	1.445	3.312	3.174	7.931	Tinggi
18.	Kab. Kendal	2.578	3.111	1.785	7.474	Tinggi
19.	Kab. Temanggung	2.422	3.596	1.441	7.459	Sedang
20.	Kab. Pati	2.335	2.462	2.283	7.080	Sedang
21.	Kab. Semarang	2.480	2.527	1.482	6.489	Sedang
22.	Kab. Boyolali	2.024	2.474	1.892	6.390	Sedang
23.	Kab. Purworejo	1.700	2.655	1.913	6.268	Sedang
24.	Kab. Klaten	1.886	1.719	2.080	5.685	Sedang
25.	Kab. Sragen	1.569	1.615	2.493	5.677	Sedang
26.	Kab. Sukoharjo	1.599	1.474	2.066	5.139	Sedang
27.	Kab. Rembang	1.175	1.548	1.621	4.344	Rendah
28.	Kab. Karanganyar	1.353	1.994	964	4.311	Rendah
29.	Kab. Kudus	1.592	1.593	699	3.884	Rendah
30.	Kab. Blora	1.489	1.188	1.182	3.859	Rendah
31.	Kota Pekalongan	1.107	1.137	1.129	3.373	Rendah
32.	Kota Tegal	966	764	1.226	2.956	Rendah
33.	Kota Surakarta	1.151	748	1.050	2.949	Rendah
34.	Kota Salatiga	358	185	868	1.411	Rendah

No.	Kab/Kota	Total			Jumlah	Kategori
		DO	LTM	BPB		
35.	Kota Magelang	257	128	198	583	Rendah
Total		97.989	141.129	95.730	334.848	

Sumber: Pusdatin Kemendikbud (2024)

Berdasarkan tabel diatas, Kabupaten Tegal menjadi salahsatu daerah yang memerlukan perhatian serius terkait pemenuhan hak sekolah bagi anak karena berada pada Kategori Sangat Tinggi. Dalam hal Angka Drop Out (DO) Sekolah, dari 35 Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah, Kabupaten Tegal tertinggi kedua setelah Kabupaten Brebes yaitu sebesar 6.992 yang didominasi pelajar SMP sebesar 3.038. Dalam hal anak sekolah yang Lulus Tidak Melanjutkan (LTM) tertinggi keempat sebesar 9.190. Dalam hal Belum Pernah Bersekolah (BPB), Kabupaten Tegal tertinggi ketiga sebesar 6.001 yang didominasi usia >15 tahun. Hal ini menunjukkan sisi urgensitas penanganan pemenuhan hak-hak anak terutama hak untuk memperoleh pendidikan di Kabupaten Tegal.

Berdasarkan serangkaian data dukung statistik pada tabel-tabel sebelumnya, peneliti meringkas sejumlah kota dan kabupaten dengan kategori sangat tinggi sebagai berikut.

Tabel 1.5. Hasil Rekapitulasi Kota Kabupaten Kategori Sangat Tinggi

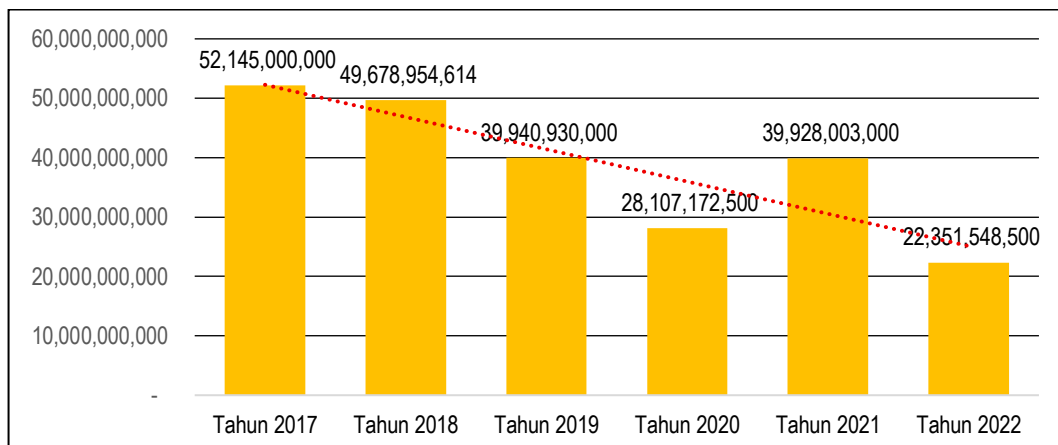
Peringkat	Kota Kabupaten dengan Kategori Sangat Tinggi			
	Perempuan Lanjut Usia Terlantar	Penyandang Disabilitas	Wanita Rawan Sosial Ekonomi	Anak Drop Out (DO), LTM, dan BPB
1	Kab. Temanggung	Kab. Wonogiri	Kab. Cilacap	Kab. Brebes
2	Kab. Tegal	Kab. Purworejo	Kab. Tegal	Kab. Pemalang
3	Kab. Cilacap	Kab. Purbalingga	Kab. Temanggung	Kab. Cilacap
4	Kab. Wonosobo	Kab. Kebumen	Kab. Wonosobo	Kab. Tegal
5	Kota Tegal	Kab. Banjarnegara	Kab. Magelang	Kab. Wonosobo
6	Kab. Wonogiri	Kab. Demak	Kab. Wonogiri	Kab. Banjarnegara
7	Kab. Magelang	Kab. Magelang	Kab. Banjarnegara	Kab. Banyumas
8	Kab. Purbalingga	Kab. Tegal	Kab. Sragen	Kab. Pekalongan

9	Kab. Banjarnegara	Kab. Temanggung	Kab. Pekalongan	Kab. Purbalingga
---	-------------------	-----------------	-----------------	------------------

Sumber: Formulasi Peneliti (2025)

Berdasarkan hasil rekapitulasi diatas, dapat diketahui bahwa hanya terdapat 2 Kota/Kabupaten yang secara konsisten memperoleh predikat sangat tinggi dalam jumlah Perempuan Lanjut Usia Terlantar, Penyandang Disabilitas, Wanita Rawan Sosial Ekonomi, Anak Drop Out, Lulus Tidak Melanjutkan (LTM) dan Belum Pernah Bersekolah (BPB) yaitu Kabupaten Tegal dan Kabupaten Banjarnegara. Namun demikian, Kabupaten Tegal memiliki jumlah kasus yang jauh lebih tinggi daripada Kabupaten Banjarnegara yang terlihat dari 4 kategori, Kabupaten Tegal jauh lebih tinggi daripada Kabupaten Banjarnegara dimana Kabupaten Banjarnegara hanya tinggi pada kategori Penyandang Disabilitas. Berdasarkan hasil rekapitulasi tersebut, peneliti memilih Kabupaten Tegal menjadi lokus penelitian yang disebabkan tingginya kelompok rentan terdata berdasarkan 4 kategori tersebut.

Data dukung lain menunjukkan rendahnya keberpihakan terhadap pagu indikatif Musrenbang yang dilihat dari proporsi anggaran antara sumber usulan dari Musrenbang yang tercantum dalam RKPD Tahun 2017, Tahun 2018, Tahun 2019, Tahun 2020, Tahun 2021, dan Tahun 2022. Pagu anggaran dalam kegiatan Musrenbang cenderung mengalami penurunan yang signifikan.



Gambar 1.3. Proporsi Pagu Anggaran RKPD Kabupaten Tegal Tahun 2017-2022 Berdasarkan Hasil Usulan Musrenbang

Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Tegal (2023), Telah diolah kembali

Berdasarkan data diatas, besaran anggaran yang bersumber dari usulan Musrenbang pada Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2022 alokasinya cenderung menurun setiap tahunnya. Selama rentang 5 tahun, penurunan pagu anggaran RKPD Kabupaten Tegal berdasarkan hasil usulan Musrenbang sebesar Rp29.793.451.500 atau sebesar -57,13%. Rendahnya pagu anggaran usulan Musrenbang juga didukung berdasarkan data rekapitulasi hasil Musrenbang tingkat kecamatan di Kabupaten Tegal tahun 2019-2022 sebagai berikut.

Tabel 1.6. Rekapitulasi Usulan Hasil Musrenbang Tingkat Kecamatan di Kabupaten Tegal Tahun 2019-2023

NO.	JENIS USULAN	TAHUN 2019		TAHUN 2020		TAHUN 2021		TAHUN 2022	
		Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)
1.	RTLH	221 Paket	30.295.530	284 Paket	27.260.315	264 Paket	6.600.000	470 Paket	10.610.000
2.	Infrastruktur	59 Paket	1.368.000	74 Paket	3.344.064	321 Paket	15.029.800	1172 Paket	22.809.115
3.	Pelatihan Ketrampilan Umum	28 Paket	932.000	27 Paket	729.630	58 Paket	3.040.000	19 Paket	996.000
4.	Pelatihan Ketrampilan Perempuan	0	0	0	0	21 Paket	1.092.000	35 Paket	1.015.960

NO.	JENIS USULAN	TAHUN 2019		TAHUN 2020		TAHUN 2021		TAHUN 2022	
		Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)	Jumlah	ALOKASI (Ribuan)
5.	Pelatihan Ketrampilan Disabilitas	0	0	0	0	0	0	0	0
6.	Bantuan Keuangan/ sarana prasarana untuk Kelompok Perempuan	0	0	0	0	0	0	0	0
7.	Bantuan Keuangan/ sarana prasarana untuk Kelompok Disabilitas	0	0	0	0	72 Paket	179.313	85 Paket	188.573
8.	Bantuan Sarana/ Prasarana Pendukung untuk Kelompok Anak-anak	0	0	0	0	0	0	0	0

Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Tegal (2023), Telah diolah kembali

Berdasarkan Tabel 1.5. diketahui hasil Musrenbang di tingkat Kecamatan mengakomodasi usulan yang beragam dengan alokasi terbesar untuk RTLH dan infrastruktur. Pada tahun 2021 dan tahun 2022, terdapat usulan kelompok rentan yang terakomodasi berupa pelatihan ketrampilan untuk perempuan dan bantuan sarana prasarana untuk kelompok disabilitas, akan tetapi untuk kelompok anak-anak tidak ada usulan yang dijadikan sebagai prioritas. Apabila dibandingkan dengan total jumlah paket usulan dan alokasi hasil Musrenbang secara keseluruhan, maka usulan untuk kelompok rentan secara proporsi masih sangat minim dimana pada tahun 2019 dan tahun 2020 adalah 0% atau tidak ada sama sekali dan pada

tahun 2021 hanya sebesar 4,9% dan pada tahun 2022 alokasi anggaran untuk usulan kelompok rentan justru mengalami penurunan sebesar -1,6% menjadi 3,3% .

Usulan bantuan peralatan untuk kelompok disabilitas yang terakomodasi sebanyak 179 paket senilai Rp179.313.000,00 pada Tahun 2021 dan 85 paket senilai Rp188.573.000,00 pada Tahun 2022 masih sangat minim jika dibandingkan dengan kebutuhan bantuan peralatan yang diajukan oleh berbagai komunitas disabilitas yang ada di Kabupaten Tegal. Komunitas disabilitas yang tercatat di Dinas Sosial Kabupaten Tegal, antara lain: (1) Difabel Slawi Mandiri (DSM); (2) Ikatan Tunanetra Muslim Indonesia (ITMI); (3) Gerakan Untuk Kesejahteraan Tunarungu Indonesia (Gerkatan); (4) Dunia Tak Lagi Sunyi (DTLS); (5) Rumah *Cerebral Parsy* (RCP); dan (6) Komunitas Mari Belajar Autis dan *Down Syndrome* (Marbel). Adapun jenis dan jumlah difabel yang terdata di Kabupaten Tegal pertahun 2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.7. Jenis dan Jumlah Disabilitas Terdata di Kabupaten Tegal

No.	Jenis Disabilitas	Jumlah	Persentase
1.	Tuna daksa / cacat tubuh	47 Difabel	0,64%
2.	Anak <i>Cerebral Parsy</i>	127 Difabel	1,75%
3.	Tuli wicara	93 Difabel	1,28%
4.	Tuna netra	38 Difabel	0,52%
5.	Tuna rungu	107 Difabel	1,47%
6.	Autis dan <i>down syndrome</i>	43 Difabel	0,59%
7.	Cacat fisik dan mental	66 Difabel	0,91%
8.	Cacat mental retardasi	6.363 Difabel	87,8%
9.	Cacat lainnya	355 Difabel	4,90%
Total		7.239 Difabel	100%

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Tegal (2023)

Berdasarkan tabel diatas, terdapat total 7.239 difabel terdata di Kabupaten Tegal dengan proporsi tertinggi adalah difabel cacat mental retardasi sebesar 87,8%.

Data dukung lain terkait masih rendahnya keberpihakan anggaran untuk kelompok rentan dapat diketahui berdasarkan Pagu Alokasi Program/Kegiatan disejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait kelompok rentan yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Tegal dan Dinas Sosial Kabupaten Tegal. Pada tabel 1.8. sebagaimana berikut dapat terlihat alokasi anggaran Program/Kegiatan yang terkait dengan Kelompok Rentan yaitu Perempuan, Anak dan Disabilitas.

Tabel 1.8. Pagu Anggaran Program/Kegiatan Kelompok Rentan

PROGRAM/KEGIATAN	TAHUN		OPD
	2022	2023	
PROGRAM PENGARUSUTAMAAN GENDER DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN			
Penguatan dan Pengembangan Lembaga Penyedia Layanan Pemberdayaan Perempuan Kewenangan Kabupaten/Kota	80.400.000	31.556.000	DP3AP2KB
PROGRAM PENGELOLAAN SISTEM DATA GENDER DAN ANAK			
Pengumpulan, Pengolahan Analisis dan Penyajian Data Gender dan Anak Dalam Kelembagaan Data di tingkat daerah kabupaten/kota	91.380.000	86.328.000	DP3AP2KB
PROGRAM PERLINDUNGAN PEREMPUAN			
Penyediaan Layanan Rujukan Lanjutan bagi Perempuan Korban Kekerasan yang Memerlukan Koordinasi Kewenangan Kabupaten/Kota	-----	58.100.000	DP3AP2KB
PROGRAM PEMENUHAN HAK ANAK (PHA)			
Pelembagaan PHA pada Lembaga Pemerintah, Nonpemerintah, dan Dunia Usaha Kewenangan Kabupaten/Kota	-----	48.800.000	DP3AP2KB
PROGRAM PERLINDUNGAN KHUSUS ANAK			
Penyediaan Layanan bagi Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus yang Memerlukan Koordinasi Tingkat Daerah Kabupaten/Kota	259.220.000	140.000.000	DP3AP2KB

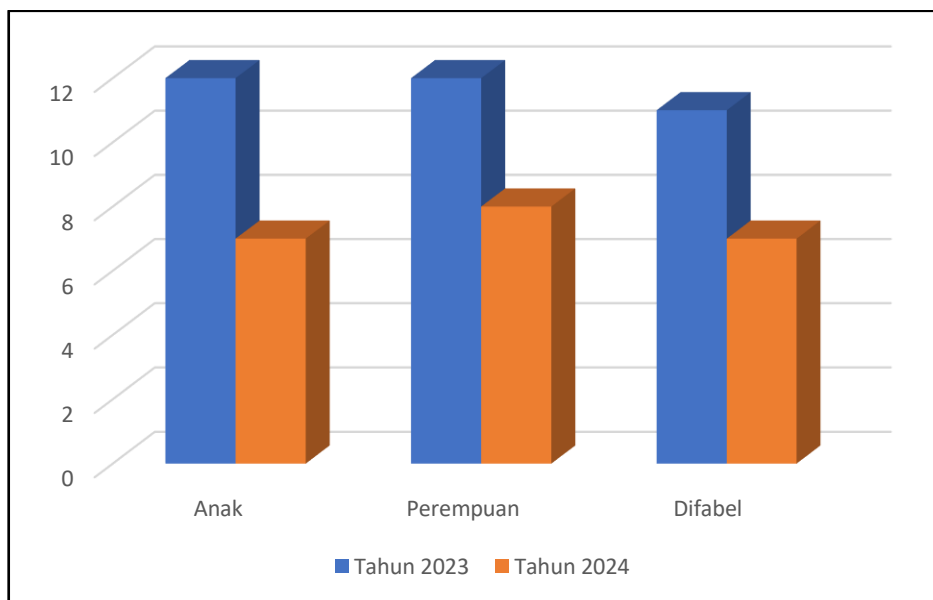
PROGRAM/KEGIATAN	TAHUN		OPD
	2022	2023	
PROGRAM REHABILITASI SOSIAL			
Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang Disabilitas Terlantar, Anak Terlantar, Lanjut Usia Terlantar, serta Gelandangan Pengemis di Luar Panti Sosial	-----	-----	DINSOS
Penyediaan Alat Bantu	161.875.000	27.195.000	DINSOS
JUMLAH	592.875.000	391.979.000	-28,8%

Sumber: DP3AP2KB dan Dinas Sosial Kabupaten Tegal (2023)

Berdasarkan data pada Tabel 1.8. terlihat bahwa alokasi anggaran program/kegiatan untuk kelompok perempuan, anak dan disabilitas rendah jika dibandingkan dengan kompleksitas permasalahan terkait kelompok rentan di Kabupaten Tegal. Kecenderungan alokasi anggaran Tahun 2023 yang lebih rendah dibandingkan Tahun 2022 pada seluruh program/kegiatan yang terkait dengan kelompok rentan. Salah satunya alokasi anggaran program kegiatan bantuan alat bantu untuk kelompok disabilitas yang pada Tahun 2023 hanya sebesar Rp27.195.000,00 yang mengalami penurunan sebesar -83,2% atau sebesar Rp134.680.000,00 jika dibandingkan anggaran Tahun 2022 yang pada awalnya dialokasikan anggaran sebesar Rp161.875.000,00. Jika dicermati, besaran alokasi anggaran untuk kelompok rentan yang masih rendah karena usulan atau aspirasi kelompok rentan yang diajukan melalui koridor perencanaan partisipatif banyak yang tidak terakomodasi.

Data dukung minimnya usulan atau aspirasi kelompok rentan dapat diketahui berdasarkan tingkat kehadiran dan partisipasi dari masing-masing kelompok rentan. Gambar 1.4. menunjukkan tingkat kehadiran dari kelompok rentan dalam pelaksanaan Musrenbang guna penyusunan RKPD Tahunan Kabupaten Tegal yang

masih minim dan belum representatif dari perwakilan masing-masing kelompok rentan.



Gambar 1.4. Jumlah Kehadiran Kelompok Rentan dalam Musrenbang Guna Penyusunan RKPD Tahunan di Kabupaten Tegal
Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Tegal (2024)

Mobilitas para pemangku kepentingan dalam keikutsertaan Musrenbang menjadi suatu temuan permasalahan berikutnya. Data menunjukkan keterwakilan dari para pemangku kepentingan belum representatif. Data berikut menunjukkan keterwakilan dari kelompok anak yang hanya diwakili 5 sekolah menengah meskipun di Kabupaten Tegal terdapat 117 Sekolah Menengah Pertama (SMP), 27 Sekolah Menengah Atas (SMA), dan 64 Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Berdasarkan data statistik tersebut, keterwakilan pemangku kepentingan dari kelompok anak hanya 2,4% yang masih sangat rendah. Hal yang sama juga terjadi pada perwakilan kelompok perempuan dan kelompok difabel yang belum secara representatif mewakili kelompoknya dari sisi jumlah perwakilan.

Tabel 1.9. Keterwakilan Pemangku Kepentingan dalam Musrenbang Kabupaten Tegal Tahun 2024

No.	<i>Stakeholder</i> Kelompok Anak	<i>Stakeholder</i> Kelompok Perempuan	<i>Stakeholder</i> Kelompok Difabel
1.	Forum Anak	DWP Tegal	DTLS
2.	Forum Genre	IWAPI	ITMI
3.	SMK N 1 Slawi	PCNU	Pendamping Disabilitas
4.	SMP N 1 Slawi	TP PKK	YCPT
5.	SMA N 1 Slawi	HARPI MELATI	DSM
6.	SMK I Adiwerna	Wanita Peduli	Gerkatan
7.	SMK N 1 Adiwerna	GOW	Forum Inklusi
8.		Muslimat NU	
Total	7 Peserta	8 Peserta	7 Peserta

Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Tegal (2024), Telah diolah kembali

Rendahnya keterwakilan para pemangku kepentingan dalam pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Tegal menjadi salah satu permasalahan dalam proses perencanaan pembangunan. Permasalahan berikutnya adalah proses konsultasi dan pendampingan dalam diskursus wacana kebijakan atau konsultasi program dalam forum Musrenbang daerah. Berdasarkan berita acara pelaksanaan Musrenbang Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2024 menunjukkan diskursus program untuk kelompok-kelompok rentan terlalu berfokus pada aktivitas kegiatan penyuluhan dan sosialisasi tanpa intervensi dan rencana program yang lebih komprehensif dan bersifat teknis.

Tabel 1.10. Usulan Kegiatan Musrenbang bagi Anak dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Tegal Tahun 2024

No.	Wacana Kebijakan	Aktivitas Kegiatan
1.	Intervensi ke PAUD tentang Stunting.	Sosialisasi PAUD HI.
2.	Formulasi untuk pencegahan dan penanggulangan kontaminasi	Sosialisasi Sekolah sehat oleh Sub Kegiatan Pembinaan

No.	Wacana Kebijakan	Aktivitas Kegiatan
	konten media sosial/dunia maya yang tidak sesuai usia.	Kelembagaan dan Manajemen SMP.
3.	Pembinaan intensif kepada orang tua, anak, dan sekolah dalam melakukan tindakan preventif pencegahan tawuran.	Sosialisasi oleh sub kegiatan penyelenggaraan proses belajar dan ujian bagi peserta didik.
4.	Akses jalan dari dan menuju sekolah yang banyak kerusakan sering menyebabkan kecelakaan	Pemeliharaan jalan oleh DPUPR.
5.	Perlu ada rekayasa lalu lintas dari dan menuju sekolah pada jam-jam padat lalu lintas	Sosialisasi dan Implementasi RASS tahap awal.
6.	Butuh tablet tambah darah untuk remaja.	Pemberian tablet tambah darah.
7.	Penanganan keracunan limbah B3 untuk anak.	Sosialisasi Kurikulum Muatan Lokal Pendidikan Dasar.

Sumber: Bappedalitbang Kabupaten Tegal (2023), Telah diolah kembali

Fenomena lain yang menunjukkan ketidakselarasan dengan konsep perencanaan deliberatif adalah ketiadaan konsensus yang menjamin terakomodasinya aspirasi kelompok rentan melalui alokasi anggaran tertentu (Premilasari et al., 2023). Data pada Tabel 1.8 mengenai Rekapitulasi Usulan Hasil Musrenbang Tingkat Kecamatan di Kabupaten Tegal Tahun 2019-2023 memperlihatkan bahwa usulan dan anggaran untuk kelompok rentan memang disepakati, namun jumlah alokasinya masih sangat rendah. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor penyebab ketiadaan jaminan bahwa aspirasi masyarakat dalam Musrenbang benar-benar dapat dilaksanakan, sebagaimana temuan penelitian Muayyadah (2020). Ketiadaan jaminan serta besaran alokasi ini dipertegas oleh absennya mekanisme saluran aduan dan proses pemantauan

realisasi Musrenbang dalam Surat Edaran Bupati Tegal Nomor 000.7.2/23/B.13 Tahun 2023 dan Nomor 000.7.1.4/23/B.0097 Tahun 2024.

Berbagai permasalahan tersebut menjadikan proses perencanaan di Kabupaten Tegal, khususnya dalam upaya meningkatkan keterlibatan kelompok rentan, sebagai fokus penelitian yang menarik. Kebaruan penelitian ini terletak pada penerapan model perencanaan deliberatif yang lebih inklusif dengan menyediakan ruang dialog bagi kelompok yang sering terpinggirkan, seperti perempuan, anak, dan penyandang disabilitas. Penelitian ini tidak hanya mengkaji teori deliberatif secara umum, tetapi juga menganalisis faktor pendorong dan penghambat yang spesifik di tingkat wilayah, serta mengidentifikasi implikasi model tersebut terhadap pembangunan daerah yang lebih adil dan merata.

Urgensi penelitian ini sangat signifikan dalam konteks pembangunan daerah inklusif di Indonesia. Pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Tegal, menghadapi tantangan besar dalam mengurangi ketimpangan sosial dan memastikan manfaat pembangunan dirasakan secara setara oleh kelompok rentan. Perencanaan yang mengabaikan kelompok rentan cenderung menghasilkan kebijakan yang tidak responsif, sehingga memperlebar jurang ketidaksetaraan. Oleh karena itu, penerapan perencanaan deliberatif yang memastikan partisipasi aktif sangat penting untuk menciptakan kebijakan berkelanjutan. Penelitian ini juga mendesak untuk dilakukan mengingat masih banyak daerah yang belum mengoptimalkan kewenangan desentralisasi mereka untuk merumuskan kebijakan lokal yang melibatkan kelompok rentan secara deliberatif.

Meskipun kajian mengenai perencanaan deliberatif dan partisipasi publik telah banyak dilakukan, terdapat beberapa celah penelitian yang belum sepenuhnya teratasi dalam studi sebelumnya, antara lain:

1. Kurangnya Fokus pada Kelompok Rentan: Sebagian besar penelitian perencanaan deliberatif berfokus pada konteks umum tanpa menekankan peran kelompok rentan. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan mengeksplorasi penerapan perencanaan deliberatif yang spesifik bagi kelompok rentan untuk meningkatkan kualitas kebijakan daerah.
2. Keterbatasan Konteks Daerah: Banyak studi sebelumnya dilakukan di negara maju atau kota besar (seperti Jepang, Belanda, dan Swiss). Penelitian ini memberikan kontribusi pada konteks lokal di Kabupaten Tegal yang memiliki karakteristik sosial-ekonomi berbeda, guna menganalisis faktor spesifik di tingkat daerah.
3. Faktor Pendorong dan Penghambat dalam Implementasi: Beberapa studi sebelumnya mengabaikan analisis mengenai faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan penerapan deliberasi. Penelitian ini akan mengidentifikasi faktor pendorong dan penghambat tersebut serta dampaknya terhadap kebijakan pembangunan.
4. Dampak Terhadap Pembangunan Daerah: Penelitian mengenai implikasi perencanaan deliberatif terhadap keadilan pembangunan masih terbatas. Studi ini mengeksplorasi sejauh mana model deliberatif dapat menghasilkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan kelompok rentan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan multidisiplin yang selaras dengan pandangan Sudikan (2015). Pendekatan ini mengintegrasikan berbagai sudut pandang keilmuan yang relevan, meliputi Ilmu-Ilmu Kealaman (perencanaan pembangunan perkotaan), Ilmu-Ilmu Sosial (administrasi publik, manajemen publik, dan ekonomi), serta Ilmu-Ilmu Humaniora (sosiologi, antropologi, dan psikologi) guna membedah kompleksitas permasalahan secara holistik.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Berdasarkan data dan informasi yang telah diuraikan sebelumnya, maka identifikasi permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Keterwakilan Non-Representatif: Rendahnya representasi kelompok anak, perempuan, dan penyandang disabilitas dalam Musrenbang di Kabupaten Tegal, baik secara kuantitas (kehadiran) maupun kualitas (suara dalam forum diskusi);
2. Absensi Pagu Indikatif Khusus: Belum tersedianya alokasi anggaran indikatif yang secara spesifik diperuntukkan bagi kelompok rentan dalam proses Musrenbang.
3. Defisit Keberpihakan Kebijakan: Rendahnya kepedulian terhadap kelompok rentan dalam wacana kebijakan dan alokasi anggaran OPD, yang ditunjukkan dengan penurunan signifikan pagu anggaran program kelompok rentan sebesar -28,8% (Rp200.896.000,00) pada periode 2022-2023.
4. Lemahnya Mekanisme Umpan Balik: Tidak adanya konsensus, jaminan akomodasi usulan, dan transparansi informasi umpan balik atas aspirasi

kelompok rentan, sebagaimana tercermin dalam evaluasi Surat Edaran Bupati Tegal mengenai pelaksanaan Musrenbang RKPD tahun 2023 dan 2024.

Identifikasi masalah tersebut bermuara pada pertanyaan penelitian utama (*research question*): “Mengapa terdapat kesenjangan antara teori dan praktik perencanaan deliberatif untuk kelompok perempuan, disabilitas, dan anak di Kabupaten Tegal, sehingga belum mampu menghasilkan transformasi kebijakan pembangunan daerah yang berpihak pada kelompok rentan?”.

1.3. Rumusan Masalah

Meskipun perencanaan pembangunan partisipatif di Indonesia telah menyediakan ruang deliberasi formal melalui Musrenbang, partisipasi kelompok rentan sejauh ini masih bersifat seremonial (*pseudo-participation*). Secara fisik mereka hadir, namun aspirasi mereka jarang terinternalisasi dalam kesepakatan akhir. Secara teoretis, Healey (1997) menekankan perencanaan sebagai arena komunikasi yang setara untuk membangun pemahaman bersama. Namun, dalam praktiknya, hambatan struktural dan kultural (diskriminasi serta posisi tawar yang rendah) menghalangi terwujudnya dialog yang setara tersebut.

Terdapat kesenjangan pengetahuan (*knowledge gap*) mengenai bagaimana merancang model deliberatif yang tidak hanya normatif, tetapi juga operasional bagi kelompok rentan. Oleh karena itu, merujuk pada latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dipaparkan, rumusan masalah dalam penelitian ini ditetapkan sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan di Kabupaten Tegal?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dalam perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan di Kabupaten Tegal?
3. Bagaimana merumuskan model perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan dengan merekonstruksi teori perencanaan deliberatif menurut Healey (1997) dan implikasinya terhadap perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tegal?

1.4. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian, maka kajian pada penelitian ini diarahkan untuk menjawab tiga tujuan penelitian yaitu:

1. Menganalisis praktik perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan di Kabupaten Tegal;
2. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat dalam perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan di Kabupaten Tegal;
3. Merumuskan model perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan dengan merekonstruksi teori perencanaan deliberatif menurut Healey (1997) dan implikasinya terhadap perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Tegal.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian disertasi ini diproyeksikan memberikan kontribusi substansial terhadap pengembangan keilmuan administrasi publik, khususnya melalui upaya rekonstruksi teori perencanaan deliberatif yang diadaptasi dari pemikiran Healey (1997). Rekonstruksi teoretis ini dilakukan dengan mengintegrasikan elemen komunikasi asertif, dialog setara, dan pembentukan konsensus ke dalam siklus perencanaan pembangunan. Lebih jauh, penelitian ini mengusulkan model perencanaan deliberatif yang menitikberatkan pada penguatan aspek wacana kebijakan, dukungan politik, serta pelebagaan mekanisme pengawasan terhadap aspirasi yang diusulkan. Dengan mendesain ulang proses dan kerangka kelembagaan yang mendukung partisipasi aktif, penelitian ini menawarkan perspektif baru mengenai bagaimana perencanaan pembangunan dapat bertransformasi menjadi lebih demokratis, inklusif, dan responsif dalam mengakomodasi kepentingan kelompok rentan yang selama ini terpinggirkan dari arus utama kebijakan.

1.5.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan strategis bagi pemerintah daerah, terutama bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang mengemban fungsi teknis penyusunan dokumen perencanaan pembangunan. Penelitian ini menyediakan panduan operasional dalam merumuskan kebijakan yang inklusif melalui komitmen yang dibangun di atas kerangka perencanaan deliberatif. Desain proses perencanaan yang

diusulkan menekankan pada aspek komunikatif, transparansi, dan aksesibilitas bagi seluruh pemangku kepentingan, didukung oleh penguatan kapasitas kelembagaan yang mampu mengelola aspirasi kelompok rentan secara berkelanjutan. Implementasi dari model ini diharapkan berimplikasi pada lahirnya kebijakan pembangunan yang lebih akurat dalam merefleksikan kebutuhan riil masyarakat, sehingga mampu mereduksi kesenjangan sosial serta mengeskalasi kualitas hidup kelompok rentan secara signifikan dan sistematis.