

**MUSRENBANG DAN POLITIK IDENTITAS:
KEWARGAAN BARU DALAM TATA KELOLA
PERENCANAAN PEMBANGUNAN LOKAL**

Febrianto Syam, Novayanti Sophia

Rukmana S

Universitas Islam Negeri Alauddin

Makassar, Universitas Negeri

Makassar

febrianto.syam@uin-alauddin.ac.id

novayanti@unm.ac.id

Abstract

The Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), or Development Planning Consultation Forum, is formally designed as a mechanism for citizen participation in regional development planning processes. However, existing studies of Musrenbang practices have largely been framed within technical and administrative perspectives, paying limited attention to the dynamics of identity politics operating within and around the forum. This article argues that Musrenbang is not merely a planning arena but also a site of contestation where various social identities, including gender, religion, ethnicity, and social status, compete for recognition as legitimate voices in local development governance. Drawing on the theoretical frameworks of identity politics, new citizenship, and recognition theory, the article demonstrates that the procedural structure of Musrenbang systematically privileges certain identities while simultaneously reproducing cultural exclusion against groups that do not fit within the social hierarchies recognized by the state. The theoretical implication of this argument is that Musrenbang reform cannot be achieved solely through technical and procedural improvements; rather, it requires a transformation in the cultural recognition of citizenship plurality within Indonesia's local democracy.

Keywords: Musrenbang; identity politics; new citizenship; cultural exclusion; local democracy; participatory planning.

Abstrak

Musrenbang bukan sekadar arena perencanaan, melainkan medan kontestasi di mana berbagai identitas sosial, termasuk gender, agama, etnisitas, dan status sosial, diperebutkan pengakuannya sebagai suara yang sah dalam tata kelola pembangunan lokal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain kajian kepustakaan (*library research*) yang bersifat analitis-interpretatif. Data primer diperoleh dari dua puluh satu sumber literatur akademik yang diseleksi secara sistematis dan purposif dari tiga klaster kajian: studi Musrenbang di Indonesia, teori kewargaan dan politik identitas, serta sosiologi politik demokrasi lokal. Analisis data dilakukan melalui tiga prosedur yang saling berkaitan, yaitu thematic analysis, analisis konseptual (*conceptual analysis*), dan critical discourse analysis

yang selektif. Hasil penelitian mengidentifikasi empat mekanisme eksklusi berbasis identitas yang bekerja secara berlapis dalam siklus Musrenbang: eksklusi struktural-representasional pada tahap pra-forum, eksklusi modal budaya dan eksklusi komunikatif-normatif di dalam forum, serta eksklusi diskursif-kultural pada tahap pasca-forum. Selain itu, penelitian ini menemukan tiga tipologi kewargaan aktif yang dikembangkan oleh kelompok-kelompok tereksklusi sebagai respons terhadap keterbatasan invited space yang diciptakan negara, yaitu forum bayangan, advokasi digital, dan mobilisasi lintas identitas. Penelitian ini menegaskan bahwa reformasi Musrenbang yang bermakna tidak dapat diselesaikan hanya melalui perbaikan teknis prosedur, melainkan memerlukan transformasi paradigmatis dari orientasi prosedural menuju orientasi pengakuan kultural atas pluralitas kewargaan dalam demokrasi lokal Indonesia.

Kata Kunci: Musrenbang; politik identitas; kewargaan baru; eksklusi kultural; demokrasi lokal; perencanaan partisipatif

Pendahuluan

Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang merupakan salah satu instrumen kelembagaan paling ambisius yang dilahirkan oleh proses desentralisasi Indonesia pasca reformasi. Sejak dilegislasikan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Musrenbang dirancang sebagai mekanisme yang menjembatani aspirasi warga dengan proses pengambilan keputusan pembangunan di tingkat daerah, mulai dari dusun hingga kabupaten dan kota. Forum ini secara normatif menempatkan warga bukan sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek yang secara aktif menentukan arah dan prioritas alokasi sumber daya publik. Cita-cita tersebut lahir dalam semangat reformasi yang menjadikan demokratisasi tata kelola lokal sebagai proyek sentral pasca berakhirnya era Orde Baru (Aspinall & Fealy, 2003; Nordholt & van Klinken, 2007). Dalam konteks transisi demokrasi Indonesia, Musrenbang bukan sekadar prosedur administratif, melainkan ekspresi kelembagaan dari komitmen negara terhadap prinsip partisipasi warga sebagai basis legitimasi pembangunan (Mietzner, 2012). Prinsip ini, yang menghubungkan partisipasi lokal dengan agenda demokratisasi yang lebih luas, menjadikan Musrenbang sebagai salah satu arena paling strategis untuk mengamati bagaimana demokrasi bekerja dalam kehidupan sehari-hari warga di tingkat komunitas.

Namun demikian, dua dekade implementasi Musrenbang mengungkapkan jarak yang konsisten antara desain normatif dan praktik aktual. Forum yang dirancang sebagai arena

bottom-up dalam banyak kasus beroperasi sebagai prosedur yang mengklaim inklusivitas tanpa menghasilkan kesetaraan partisipasi yang sesungguhnya (Antlöv et al., 2016; Pratikno & Lay, 2019). Persoalan yang paling mendasar dan paling jarang diperhatikan bukan terletak pada kekurangan prosedural yang bersifat teknis, melainkan pada asumsi yang tersembunyi di balik seluruh desain forum tersebut: bahwa warga yang berpartisipasi adalah entitas yang homogen dan setara. Pada kenyataannya, warga memasuki ruang Musrenbang sambil membawa identitas-identitas yang terdifferensiasi, termasuk gender, afiliasi keagamaan, latar belakang etnis, posisi kelas, dan usia, yang tidak beroperasi secara setara dalam arena deliberasi publik (Young, 2000; Bourdieu, 1986). Hierarki sosial yang berlaku dalam komunitas tidak berhenti di depan pintu ruang Musrenbang; ia masuk bersama para peserta dan terus bekerja di dalam forum, menentukan siapa yang didengar, siapa yang diabaikan, dan kepentingan siapa yang akhirnya masuk ke dalam dokumen perencanaan (Young, 2000; Fraser, 2003). Kondisi ini diperparah oleh realitas bahwa dalam banyak konteks lokal Indonesia, relasi patronase dan jaringan elite bekerja bersama hierarki identitas untuk menciptakan lapisan-lapisan eksklusi yang saling memperkuat (Aspinall & Berenschot, 2019; Sutoro Eko, 2014). Inilah yang menjadikan persoalan Musrenbang pada hakikatnya adalah persoalan politik identitas dan pengakuan (recognition), bukan semata-mata persoalan teknis-administratif.

Penelitian ini penting dilakukan karena seluruh upaya reformasi Musrenbang yang telah berjalan selama ini, baik dalam bentuk revisi panduan teknis, penguatan kapasitas fasilitator, maupun penambahan kuota kehadiran kelompok rentan, bergerak di level prosedur tanpa menyentuh akar persoalannya (Antlöv et al., 2016; Djawa, 2021). Tanpa pembongkaran terhadap mekanisme eksklusi berbasis identitas yang bekerja secara sistematis di dalam dan di sekitar forum, setiap reformasi prosedural akan menghasilkan apa yang Cornwall (2004) gambarkan sebagai partisipasi dalam invited space yang telah didesain sedemikian rupa sehingga batas-batas dari apa yang dapat dicapai sudah ditentukan sebelumnya oleh negara. Ketika negara menetapkan seluruh parameter forum, mulai dari siapa yang diundang, bahasa yang digunakan, hingga mekanisme agregasi hasil, ia sekaligus menetapkan batas dari pengakuan yang mungkin diperoleh oleh warga yang berpartisipasi di dalamnya (Cornwall, 2004; Gaventa, 2004). Tanpa pergeseran dari orientasi prosedural

menuju orientasi pengakuan kultural, setiap reformasi akan menghasilkan partisipasi yang tampak inklusif tetapi tetap mengeksklusi secara substantif (Fraser, 1995; Honneth, 1995). Berdasarkan argumen tersebut, penelitian ini mengajukan dua pertanyaan pokok: pertama, mekanisme eksklusi kultural berbasis identitas apa yang bekerja secara sistematis di dalam struktur dan praktik Musrenbang sehingga menghasilkan ketidaksetaraan substantif di antara kelompok-kelompok peserta yang secara formal memiliki hak yang sama; kedua, bagaimana kelompok-kelompok yang mengalami eksklusi tersebut mengembangkan praktik-praktik kewargaan aktif, baik di dalam maupun di luar forum resmi, sebagai respons atas keterbatasan invited space yang diciptakan negara (Isin, 2009; Cornwall, 2004).

Secara akademis, penelitian ini memberikan kontribusi pada dua wilayah kajian yang selama ini jarang dipertemukan. Pertama, pada wilayah kajian administrasi publik dan tata kelola lokal di Indonesia, penelitian ini menawarkan kerangka analitis baru yang melampaui paradigma efektivitas dan akuntabilitas prosedural yang mendominasi literatur tentang Musrenbang (Antlöv et al., 2016; Wibawa, 2019; Djawa, 2021). Pembacaan melalui lensa politik identitas (Young, 1990) dan teori pengakuan (Honneth, 1995; Fraser, 1995, 2003) membuka dimensi analitis yang lebih kaya dan lebih mampu menjelaskan mengapa berbagai upaya reformasi yang telah dilakukan tidak menghasilkan perubahan yang substantif. Kedua, pada wilayah kajian teori kewargaan dan demokrasi partisipatif, penelitian ini memberikan kontribusi pada pengujian konsep-konsep seperti internal exclusion (Young, 2000), misrecognition (Fraser, 2003), dan acts of citizenship (Isin, 2009) dalam konteks institusi formal pemerintahan lokal di negara berkembang. Literatur teori kewargaan selama ini secara dominan bertumpu pada pengalaman Eropa Barat dan Amerika Utara (Lister, 2003; Isin & Wood, 1999), sehingga pengujian konsep-konsep tersebut dalam konteks demokrasi lokal non-Barat seperti Indonesia memiliki nilai kontribusi yang signifikan baik secara empiris maupun teoretis (Gaventa, 2004; Isin, 2009).

Pemilihan Musrenbang sebagai objek kajian bukan merupakan pilihan yang arbitrer. Musrenbang adalah satu-satunya mekanisme partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan yang secara hukum diwajibkan, dikelola secara nasional dengan panduan yang seragam, dan berlangsung secara reguler di seluruh wilayah Indonesia dari tingkat dusun hingga kabupaten dan kota (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004; Antlöv et al., 2016).

Posisi strategis ini menjadikan Musrenbang sebagai representasi paling otoritatif dari negara tentang apa yang dimaksud dengan partisipasi warga dalam tata kelola pembangunan. Jika eksklusif berbasis identitas terbukti bekerja secara sistematis bahkan di dalam mekanisme yang paling terlembaga ini, maka implikasinya bagi demokrasi lokal Indonesia secara keseluruhan jauh lebih serius dari sekadar masalah teknis prosedural (Mietzner, 2012; Nordholt & van Klinken, 2007). Selain itu, Musrenbang beroperasi dalam konteks masyarakat Indonesia yang secara sosiologis sangat heterogen, dengan keragaman identitas etnis, agama, kelas, dan gender yang sangat tinggi (Aspinall & Berenschot, 2019), sehingga ia menjadi arena yang paling produktif untuk mengamati bagaimana politik identitas (Young, 1990) dan mekanisme pengakuan (Honneth, 1995) bekerja dalam institusi perencanaan formal. Musrenbang juga menarik karena ia bukan forum deliberasi yang bersifat ad hoc, melainkan siklus kelembagaan yang berulang setiap tahun, sehingga pola-pola eksklusif yang terjadi di dalamnya bersifat kumulatif dan mereproduksi dirinya sendiri dari satu siklus ke siklus berikutnya (Young, 2000; Fraser, 2003). Inilah yang menjadikan Musrenbang bukan sekadar kasus yang menarik, melainkan kasus yang secara analitis sangat strategis untuk menguji batas-batas dari teori kewargaan dan pengakuan dalam konteks demokrasi lokal non-Barat (Gaventa, 2004; Isin, 2009).

Tinjauan Pustaka

Kajian-kajian tentang Musrenbang dapat dikelompokkan ke dalam tiga klaster berdasarkan fokus dan kerangka analitisnya. Klaster pertama adalah kajian teknis-administratif yang mendominasi literatur awal tentang Musrenbang. Penelitian Antlöv, Wetterberg, dan Dharmawan (2016) yang bersifat komparatif lintas daerah menemukan bahwa Musrenbang secara prosedural telah berjalan dengan cukup konsisten, tetapi rasio usulan warga yang benar-benar terakomodasi dalam dokumen APBD tetap rendah dan tidak signifikan secara statistik. Djawa (2021) menemukan bahwa keterbatasan kapasitas fasilitator dan lemahnya sistem dokumentasi menjadi faktor teknis utama yang menghambat kualitas hasil Musrenbang di Kabupaten Maluku Tengah. Wibawa (2019) menyimpulkan bahwa transparansi proses dan akuntabilitas tindak lanjut adalah dua variabel paling kritis bagi dampak anggaran dari Musrenbang di beberapa kabupaten di Jawa Tengah. Kelebihan kajian-kajian dalam klaster ini terletak pada ketelitian empirisnya dalam

mendokumentasikan kesenjangan antara desain dan implementasi. Kelemahannya adalah reduksionisme metodologis: persoalan partisipasi direduksi menjadi persoalan kapasitas teknis dan prosedur administratif, sehingga dimensi kekuasaan dan identitas yang bekerja di balik permukaan forum sama sekali tidak masuk dalam kerangka analisisnya.

Klaster kedua bergerak lebih jauh dengan menempatkan Musrenbang dalam konteks relasi kekuasaan lokal. Pratikno dan Lay (2019) menunjukkan bahwa Musrenbang di banyak daerah telah mengalami proses klientelisasi, di mana jaringan patronase kepala daerah secara sistematis menentukan usulan mana yang diprioritaskan. Sutoro Eko (2014), dalam kajian kelembagaan yang komprehensif tentang tata kelola desa pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menunjukkan bahwa proses pra-Musrenbang kerap dikontrol oleh elite lokal yang menggunakan forum tersebut untuk mengamankan kepentingan kelompoknya, sehingga forum yang secara normatif bersifat bottom-up pada kenyataannya beroperasi dalam kendali aktor-aktor yang sudah berkuasa. Kajian-kajian dalam klaster ini berhasil membongkar dimensi politik dari forum perencanaan yang sering dipresentasikan sebagai proses teknis yang netral. Namun demikian, kelemahannya terletak pada fokus yang terlalu sempit pada kekuasaan sebagai relasi patronase dan klientelisme, sehingga bentuk-bentuk dominasi yang lebih halus berbasis identitas kultural tidak tertangkap dalam analisisnya.

Klaster ketiga merupakan kajian yang paling dekat dengan persoalan yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu kajian tentang gender dan representasi dalam Musrenbang. Novitasari dan Subekti (2020) mendokumentasikan rendahnya representasi perempuan dalam Musrenbang kecamatan di Kabupaten Sleman, baik secara kuantitatif dalam kehadiran maupun secara kualitatif dalam kontribusi substantif. Dewi (2022) memperinci temuan tersebut dengan menunjukkan bahwa kontribusi perempuan secara konsisten tidak dicatat dalam berita acara forum meskipun mereka hadir secara fisik. Kajian-kajian ini membuka ruang analitis yang sangat penting dengan memperlihatkan bahwa kehadiran fisik tidak identik dengan partisipasi substantif. Kelemahannya adalah cakupan yang terbatas hanya pada satu dimensi identitas, yaitu gender, sehingga mekanisme eksklusi yang berbasis pada identitas-identitas lain seperti etnisitas, kelas, afiliasi keagamaan, dan usia tidak mendapat perhatian yang memadai.

Ketiga klaster kajian yang dipaparkan di atas memiliki persamaan dan perbedaan yang penting untuk diidentifikasi secara eksplisit sebelum celah analitis dapat dirumuskan dengan tepat. Persamaan yang paling mendasar adalah bahwa ketiga klaster tersebut sama-sama mengonfirmasi adanya kesenjangan antara desain normatif dan praktik aktual Musrenbang: forum ini secara konsisten gagal mewujudkan cita-cita inklusivitas yang menjadi justifikasi utama keberadaannya. Selain itu, ketiga klaster juga berbagi asumsi metodologis bahwa praktik Musrenbang dapat diamati dan dianalisis secara empiris melalui studi lapangan, analisis dokumen, atau perbandingan antar-kasus. Perbedaannya, bagaimanapun, sangat signifikan dan bersifat menentukan. Klaster teknis-administratif menempatkan sumber masalah pada level kapasitas kelembagaan dan prosedural, sehingga solusi yang direkomendasikan selalu bersifat teknis: perbaikan fasilitasi, penguatan dokumentasi, dan peningkatan transparansi. Klaster relasi kekuasaan bergerak satu langkah lebih dalam dengan mengidentifikasi aktor-aktor politik dan jaringan patronase sebagai sumber distorsi, tetapi analisisnya masih bertumpu pada kekuasaan sebagai relasi antar-aktor yang dapat diamati secara langsung. Klaster gender dan identitas paling dekat dengan persoalan yang menjadi fokus penelitian ini, tetapi terbatas pada satu dimensi identitas tunggal dan tidak mengembangkan kerangka teoretis yang mampu menjelaskan mengapa eksklusi berbasis identitas itu terjadi secara struktural, bukan sekadar sebagai produk dari ketidakhadiran individual. Perbedaan mendasar antara ketiga klaster inilah yang sekaligus menunjukkan ke mana arah pengembangan kajian Musrenbang perlu bergerak: dari pertanyaan tentang apa yang tidak berfungsi dalam prosedur, menuju pertanyaan tentang siapa yang tidak diakui dalam arena.

Dari pemetaan ketiga klaster di atas, celah analitis yang paling signifikan dalam literatur yang ada adalah tidak adanya satu pun kajian yang menggunakan kerangka teori pengakuan (*recognition theory*) dan politik identitas secara eksplisit dan sistematis untuk membaca dinamika eksklusi dalam Musrenbang. Semua kajian yang ada bekerja dengan asumsi implisit bahwa partisipasi adalah persoalan akses dan prosedur, bukan persoalan pengakuan dan identitas. Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan menawarkan pembacaan yang berbeda: bahwa Musrenbang adalah arena di mana identitas-identitas sosial diperebutkan pengakuannya sebagai suara yang sah, dan bahwa eksklusi

yang terjadi di dalamnya bersifat kultural dan struktural, bukan sekadar teknis dan prosedural. Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga tataran: secara teoretis, artikel ini menawarkan sintesis pertama antara teori kewargaan baru, politik identitas, dan teori pengakuan dalam konteks kajian Musrenbang Indonesia; secara konseptual, artikel ini mengoperasionalkan konsep internal exclusion (Young, 2000) dan invited space (Cornwall, 2004) sebagai instrumen analisis yang melampaui indikator partisipasi kuantitatif; dan secara kebijakan, artikel ini berargumen bahwa reformasi Musrenbang yang bermakna memerlukan pergeseran paradigmatik dari orientasi prosedural menuju orientasi pengakuan kultural.

Tinjauan Teori

Penelitian ini membangun kerangka analitis dari empat kelompok teori yang tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan membentuk satu arsitektur argumentatif yang bergerak secara berlapis dari diagnosis problem menuju penjelasan mekanisme, dari identifikasi akar persoalan menuju pemetaan arena kontestasi. Keempat kelompok tersebut adalah teori kewargaan, teori politik identitas, teori pengakuan, dan teori ruang partisipasi. Logika penggunaannya berurutan dan saling bergantung: teori kewargaan membangun titik awal dengan menetapkan siapa yang secara formal berhak berpartisipasi; teori politik identitas menjelaskan mengapa hak formal tersebut tidak menghasilkan kesetaraan partisipasi yang sesungguhnya; teori pengakuan mengidentifikasi akar struktural dari kesenjangan tersebut dan menjelaskan mengapa reformasi prosedural tidak memadai untuk menyelesaikannya; dan teori ruang partisipasi memetakan arena konkret di mana eksklusi terjadi sekaligus arena di mana perlawanan dan kewargaan aktif berkembang. Kerangka berlapis ini secara terpadu akan digunakan untuk menjawab dua pertanyaan penelitian yang diajukan: pertanyaan pertama tentang mekanisme eksklusi berbasis identitas akan dijawab terutama melalui teori politik identitas dan teori pengakuan, sementara pertanyaan kedua tentang praktik kewargaan aktif akan dijawab terutama melalui teori kewargaan aktif dan teori ruang partisipasi.

3.1 Teori Kewargaan: Titik Awal dan Batas-Batasnya

Teori kewargaan digunakan pertama-tama bukan untuk membenarkan desain Musrenbang yang ada, melainkan untuk menunjukkan di mana titik awal persoalan bermula. Marshall (1950) membangun tipologi kewargaan yang menjadi rujukan paling foundational dalam studi demokrasi: hak sipil yang menjamin kebebasan individu, hak politik yang memberikan akses ke arena pengambilan keputusan, dan hak sosial yang menjamin standar kehidupan yang layak. Dalam kerangka Marshall, partisipasi dalam Musrenbang adalah ekspresi hak politik yang dijamin negara: warga datang karena mereka adalah warga negara yang berhak, berbicara karena hak itu dilindungi secara hukum, dan pulang setelah

menyampaikan usulan. Kewargaan, dalam tradisi ini, adalah status yang diberikan dan dinikmati secara pasif.

Masalahnya adalah bahwa kerangka Marshall tidak dapat menjelaskan mengapa warga yang memiliki hak yang sama secara formal mengalami partisipasi yang sangat berbeda secara substantif. Seorang kepala desa laki-laki dan seorang perempuan buruh tani sama-sama memiliki hak untuk hadir dan berbicara dalam Musrenbang. Namun kenyataan menunjukkan bahwa pengalaman keduanya dalam forum itu tidak setara, dan perbedaannya bukan semata-mata soal kemampuan teknis atau informasi, melainkan soal identitas yang mereka bawa ke dalam ruang tersebut. Di sinilah teori kewargaan perlu dikembangkan melampaui Marshall.

Isin dan Wood (1999) melakukan pergeseran epistemologis yang penting dengan menempatkan kewargaan bukan sebagai status yang dimiliki, melainkan sebagai praktik yang dilakukan. Menjadi warga yang efektif bukan soal tercantum dalam daftar undangan Musrenbang, melainkan soal kemampuan aktual untuk mendefinisikan diri sebagai subjek yang diakui, didengar, dan dihitung dalam pengambilan keputusan publik. Isin (2009) mengembangkan lebih lanjut dengan konsep *acts of citizenship*, yaitu tindakan-tindakan yang mengklaim status kewargaan dan pengakuan bahkan ketika struktur formal tidak menyediakannya. Konsep ini sangat krusial bagi pertanyaan penelitian kedua, karena ia memberikan landasan teoretis untuk membaca forum bayangan, advokasi digital, dan mobilisasi lintas identitas yang dilakukan kelompok termarginalisasi bukan sebagai penyimpangan dari prosedur resmi, melainkan sebagai bentuk kewargaan aktif yang sah dan signifikan secara politis. Lister (2003) dan Cornwall (2008) menyempurnakan kerangka ini melalui konsep kewargaan baru (*new citizenship*) yang menandakan bahwa kewargaan tidak hanya soal hak-hak yang dijamin hukum, tetapi juga soal pengakuan kultural atas identitas yang dibawa warga ke dalam ruang publik. Kontribusi konsep kewargaan baru pada penelitian ini adalah membuka jembatan menuju pertanyaan berikutnya: jika kewargaan mencakup pengakuan kultural atas identitas, maka apa yang terjadi ketika identitas tertentu secara sistematis tidak mendapat pengakuan tersebut? Pertanyaan inilah yang dijawab oleh teori politik identitas.

3.2 Teori Politik Identitas dan Internal Exclusion: Menjelaskan Mekanisme

Jika teori kewargaan aktif menunjukkan bahwa partisipasi bukan sekadar soal kehadiran formal, maka teori politik identitas menjelaskan mengapa kehadiran formal tidak menghasilkan partisipasi substantif bagi kelompok-kelompok tertentu. Young (1990) berargumen bahwa identitas sosial bukan sekadar atribut personal yang dibawa individu ke dalam forum publik; identitas adalah titik pengorganisasian klaim-klaim terhadap keadilan, pengakuan, dan representasi dalam arena deliberasi. Ketika kelompok perempuan menuntut agar perspektif gender diintegrasikan ke dalam proses Musrenbang, atau ketika komunitas adat menolak bahwa hak-hak tradisional mereka atas tanah diabaikan dalam dokumen perencanaan, mereka sedang melakukan politik identitas bukan dalam arti sempit kepentingan kelompok, melainkan dalam arti klaim yang lebih luas atas keadilan representasi dalam tata kelola publik. Relevansinya bagi penelitian ini adalah menegaskan bahwa ketidaksetaraan dalam Musrenbang bukan produk dari kurangnya kapasitas individual peserta, melainkan produk dari struktur hierarki identitas yang bekerja secara sistematis di dalam dan di sekitar forum.

Young (2000) kemudian mengoperasionalkan argumen ini ke dalam konsep internal exclusion yang menjadi alat analitis paling operasional dalam penelitian ini untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama. Berbeda dari eksklusi eksternal yang terjadi ketika seseorang tidak diizinkan memasuki forum, internal exclusion terjadi ketika seseorang hadir secara fisik tetapi tidak dapat berpartisipasi secara setara karena norma-norma komunikasi dan deliberasi yang berlaku secara struktural mengistimewakan identitas dan kapasitas komunikatif tertentu. Dalam Musrenbang, mekanisme ini bekerja melalui tiga jalur yang saling memperkuat. Pertama, bahasa teknis perencanaan birokrasi mengistimewakan warga yang berpendidikan tinggi dan berpengalaman dalam interaksi formal dengan aparatur negara, sehingga petani dan nelayan yang menyampaikan aspirasi dalam bahasa sehari-hari dengan narasi berbasis pengalaman hidup secara struktural berada dalam posisi yang tidak setara. Kedua, norma berbicara di ruang publik yang secara kultural didominasi oleh laki-laki dewasa membuat perempuan dan pemuda secara implisit menempatkan diri sebagai pendengar bahkan ketika mereka secara formal memiliki hak yang sama untuk berbicara. Ketiga, format dan alokasi waktu forum yang ketat membuat isu-isu yang memerlukan

konteks naratif yang panjang dan tidak mudah dirumuskan dalam format teknis, seperti persoalan hak adat, kekerasan berbasis gender, dan ketidaksetaraan akses layanan, tidak mendapat ruang ekspresi yang memadai. Konsep internal exclusion ini secara langsung akan digunakan untuk membangun Tipologi Mekanisme Eksklusi pada bagian hasil penelitian (Tabel 2), dan kemudian dibaca secara analitis pada bagian pembahasan. Namun konsep ini masih memerlukan pelengkap: ia menjelaskan bagaimana eksklusi bekerja, tetapi belum cukup untuk menjelaskan mengapa ia bersifat persisten dan mengapa reformasi prosedural yang sudah dilakukan tidak mampu mengatasinya. Jawaban atas pertanyaan itu diberikan oleh teori pengakuan.

3.3 Teori Pengakuan: Membongkar Akar Struktural Eksklusi

Teori pengakuan digunakan dalam penelitian ini bukan sebagai teori yang berdiri sendiri, melainkan sebagai penjelasan atas mengapa mekanisme internal exclusion yang diidentifikasi oleh Young terus beroperasi meskipun berbagai upaya reformasi telah dilakukan. Honneth (1995) menyediakan arsitektur analitis yang terstruktur melalui tiga dimensi pengakuan yang dibutuhkan agar seseorang dapat berpartisipasi secara penuh dalam kehidupan sosial dan politik: pengakuan melalui kasih sayang (love) dalam hubungan personal yang membangun kepercayaan diri, pengakuan melalui hak (rights) dalam ranah hukum yang membangun penghormatan diri, dan pengakuan melalui solidaritas (solidarity) dalam komunitas nilai yang membangun penghargaan diri. Kegagalan pada dimensi ketiga inilah yang paling menentukan dalam memahami eksklusi dalam Musrenbang. Musrenbang memenuhi dimensi kedua Honneth dengan cukup baik: secara hukum semua warga diakui sebagai peserta yang berhak hadir dan berbicara. Namun forum ini secara sistematis gagal pada dimensi solidaritas, karena kontribusi dan perspektif kelompok-kelompok termarginalisasi tidak dihargai sebagai masukan yang bernilai bagi komunitas secara keseluruhan. Dalam kerangka Honneth, kondisi ini bukan sekadar kegagalan prosedural melainkan bentuk perlukaan moral (moral injury) yang secara kumulatif merusak kapasitas warga yang tereksklusi untuk melihat diri mereka sebagai subjek politik yang sah dan untuk terus berpartisipasi dalam siklus-siklus perencanaan berikutnya. Ini menjelaskan mengapa tingkat partisipasi aktif kelompok-kelompok termarginalisasi cenderung menurun dari satu siklus Musrenbang ke siklus berikutnya, bahkan setelah upaya mobilisasi formal dilakukan.

Fraser (1995, 2003) memperkuat dan mempertajam argumen ini dengan perbedaan yang sangat strategis antara ketidakadilan redistribusi dan ketidakadilan pengakuan (misrecognition). Ketidakadilan redistribusi adalah kondisi di mana akses terhadap sumber daya dan kesempatan terdistribusi secara tidak merata. Ketidakadilan pengakuan adalah kondisi di mana identitas dan sudut pandang kelompok tertentu secara sistematis tidak diakui sebagai sah dan bernilai dalam arena publik. Fraser berargumen tegas bahwa keduanya tidak dapat direduksi satu sama lain: menyelesaikan ketidakadilan redistribusi tidak secara otomatis menyelesaikan misrecognition, dan sebaliknya. Ini adalah kunci untuk memahami mengapa seluruh reformasi Musrenbang yang berbasis pada redistribusi prosedural, termasuk penambahan kuota kehadiran, penyempurnaan mekanisme agregasi usulan, dan perluasan anggaran fasilitasi, tidak menghasilkan perubahan substantif yang berarti. Selama identitas dan perspektif kelompok tertentu masih dianggap kurang sah, kurang rasional, atau kurang relevan dibandingkan identitas dan perspektif kelompok dominan, misrecognition akan terus mereproduksi eksklusi meskipun akses formal telah diperluas. Transformasi yang bermakna, menurut Fraser, harus menysar kedua dimensi sekaligus: redistribusi akses dan sumber daya di satu sisi, serta pengakuan atas legitimasi identitas yang beragam di sisi lain. Dalam penelitian ini, kerangka Honneth dan Fraser bersama-sama digunakan pada bagian pembahasan untuk menganalisis mengapa tipologi mekanisme eksklusi yang ditemukan bersifat persisten, dan untuk membangun argumen tentang pergeseran paradigmatik apa yang diperlukan. Namun untuk dapat sepenuhnya memahami di mana eksklusi dan resistensi itu terjadi secara konkret, diperlukan satu kerangka lagi yang memetakan arsitektur ruang partisipasi itu sendiri.

3.4 Teori Ruang Partisipasi: Arena Eksklusi dan Arena Perlawanan

Cornwall (2004) menyediakan kerangka analitis yang melengkapi ketiga teori sebelumnya dengan cara yang paling langsung: ia memetakan di mana eksklusi berlangsung dan di mana respons terhadapnya berkembang. Perbedaan antara invited spaces dan created spaces memberi nama yang tepat pada fenomena yang diidentifikasi oleh Young, Honneth, dan Fraser. Invited spaces adalah ruang partisipasi yang diciptakan, didesain, dan dikelola oleh negara atau institusi dengan kekuasaan untuk mendefinisikan siapa yang boleh masuk, bagaimana proses berlangsung, dan apa yang dapat diputuskan. Musrenbang adalah

invited space yang paling representatif dalam konteks pemerintahan lokal Indonesia: seluruh parameternya, mulai dari daftar undangan, format diskusi, bahasa yang digunakan, mekanisme agregasi output, hingga kriteria validasi usulan, ditentukan oleh logika birokrasi perencanaan negara. Ketika negara menentukan semua parameter ini, ia sekaligus menentukan batas-batas dari apa yang dapat dicapai oleh partisipasi di dalamnya dan siapa yang dapat berpartisipasi secara efektif, yaitu mereka yang modal budayanya kompatibel dengan format yang telah ditetapkan (Bourdieu, 1986).

Created atau claimed spaces, sebaliknya, adalah ruang-ruang yang direbut dan dibangun sendiri oleh warga di luar struktur formal sebagai respons atas keterbatasan invited space. Forum bayangan yang diadakan oleh kelompok perempuan sebelum Musrenbang resmi, advokasi digital yang dilakukan pemuda melalui media sosial, dan mobilisasi lintas identitas yang dibangun oleh koalisi masyarakat sipil adalah contoh-contoh dari created spaces yang berkembang justru karena invited space tidak cukup mengakomodasi mereka. Hubungan antara invited spaces dan created spaces bukan hubungan yang terpisah dan statis; ia adalah hubungan yang dinamis dan penuh ketegangan, di mana created spaces terus berusaha mempengaruhi, menantang, dan pada batas tertentu mengubah invited spaces dari luar (Gaventa, 2004). Ketegangan inilah yang menjadi arena utama di mana politik identitas, kewargaan aktif, dan perjuangan pengakuan berlangsung secara paling intens dalam konteks Musrenbang.

Kerangka ruang partisipasi Cornwall menjadi titik pertemuan dari seluruh arsitektur teoretis yang dibangun dalam bagian ini. Teori kewargaan aktif (Isin, 2009) menjelaskan tindakan-tindakan yang terjadi dalam created spaces sebagai klaim kewargaan yang sah. Teori politik identitas (Young, 1990, 2000) menjelaskan mengapa invited space Musrenbang secara struktural mengeksklusi identitas-identitas tertentu melalui mekanisme internal exclusion. Teori pengakuan (Honneth, 1995; Fraser, 1995, 2003) menjelaskan mengapa eksklusi itu persisten dan mengapa perbaikan prosedural tidak memadai untuk mengatasinya. Dan kerangka ruang partisipasi (Cornwall, 2004) memetakan arena konkret di mana semua dinamika itu berlangsung. Keempat kerangka ini akan digunakan secara terpadu dalam bagian hasil dan pembahasan: tipologi mekanisme eksklusi (Tabel 2) dan ilustrasi kasus Musrenbang di Bone (Sub-bagian 5.4) akan dibaca melalui lensa Young, Honneth, dan

Fraser, sementara tipologi kewargaan aktif (Tabel 3) akan dibaca melalui lensa Isin dan Cornwall.

Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain kajian kepustakaan (library research) yang bersifat analitis-interpretatif. Pilihan desain ini bukan merupakan kompromi metodologis, melainkan keputusan yang secara epistemologis konsisten dengan pertanyaan penelitian yang diajukan. Ketika objek kajian adalah mekanisme eksklusi kultural dan dinamika pengakuan identitas dalam arena partisipasi formal, data yang paling relevan dan paling kaya bukan data numerik tentang jumlah peserta atau rasio usulan yang diakomodasi, melainkan konsep, argumen, dan temuan interpretatif yang telah dihasilkan oleh tradisi intelektual yang menekuni persoalan kewargaan, identitas, dan kekuasaan dalam tata kelola lokal. Tradisi intelektual itulah yang menjadi corpus data utama artikel ini.

Sumber data primer artikel ini adalah literatur akademik yang dipilih secara sistematis dan purposif berdasarkan relevansinya terhadap tiga klaster pertanyaan penelitian. Klaster pertama mencakup literatur yang membahas dinamika Musrenbang dalam konteks Indonesia, termasuk kajian tentang efektivitas forum perencanaan partisipatif, relasi kekuasaan dalam proses pra-Musrenbang, dan representasi kelompok rentan dalam arena perencanaan lokal. Klaster kedua mencakup literatur teori politik identitas dan teori pengakuan, yang menjadi kerangka analitis utama artikel ini, mulai dari karya-karya foundational Marshall (1950), Young (1990, 2000), Honneth (1995), dan Fraser (1995, 2003), hingga perkembangan konsep kewargaan baru dalam Isin dan Wood (1999), Isin (2009), Lister (2003), dan Cornwall (2004, 2008). Klaster ketiga mencakup literatur sosiologi politik dan studi demokrasi lokal yang menyediakan konteks makro bagi argumen yang dibangun, termasuk kajian tentang klientelisme, elite capture, dan partisipasi semu dalam sistem demokrasi yang sedang berkembang. Keseluruhan literatur yang digunakan diperoleh dari basis data jurnal internasional bereputasi, termasuk Scopus dan Web of Science, serta repositori jurnal nasional terakreditasi SINTA, dengan rentang penerbitan yang diprioritaskan pada dua dekade terakhir meskipun karya-karya foundational yang lebih tua tetap digunakan sebagai titik rujukan teoretis yang tidak dapat diabaikan.

Proses seleksi literatur dilakukan melalui dua tahap yang berurutan. Pada tahap pertama, dilakukan penelusuran awal menggunakan kata kunci yang relevan dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, mencakup kombinasi antara "Musrenbang", "perencanaan partisipatif", "demokrasi lokal", "politik identitas", "kewargaan", "eksklusi kultural", "recognition theory", "participatory planning", "local democracy", "identity politics", dan "citizenship". Dari hasil penelusuran awal ini diperoleh korpus literatur yang lebih luas, yang kemudian disaring pada tahap kedua berdasarkan tiga kriteria inklusi: relevansi substantif terhadap pertanyaan penelitian, kualitas argumentasi dan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, dan kebaruan temuan atau konsep yang ditawarkan dalam kaitannya dengan topik yang dibahas. Literatur yang lolos kedua tahap seleksi ini kemudian dijadikan sumber data utama yang dianalisis secara mendalam.

Analisis data dilakukan melalui tiga prosedur yang saling berkaitan. Prosedur pertama adalah thematic analysis terhadap seluruh literatur terpilih, di mana setiap teks dibaca secara cermat untuk mengidentifikasi tema-tema berulang yang berkaitan dengan mekanisme eksklusi, dinamika pengakuan, dan praktik kewargaan aktif dalam konteks forum partisipasi formal. Prosedur kedua adalah analisis konseptual (conceptual analysis) yang bertujuan membangun hubungan antarkonsep dari berbagai tradisi teoretis yang berbeda, khususnya untuk menghasilkan sintesis antara teori kewargaan baru, teori politik identitas, dan teori pengakuan sebagai satu kerangka analitis yang kohesif dan operasional. Prosedur ketiga adalah critical discourse analysis yang bersifat selektif, diterapkan pada teks-teks tertentu yang memuat konstruksi wacana tentang partisipasi, inklusivitas, dan kewargaan dalam konteks Musrenbang, untuk mengidentifikasi bagaimana asumsi-asumsi tentang warga yang homogen dan setara diproduksi dan direproduksi dalam literatur kebijakan dan akademik.

Validitas analisis dalam kajian kepustakaan ini dijaga melalui dua mekanisme. Mekanisme pertama adalah triangulasi sumber, yaitu memastikan bahwa setiap klaim analitis didukung oleh lebih dari satu sumber literatur dari tradisi atau disiplin yang berbeda, sehingga argumen yang dibangun tidak bertumpu pada satu otoritas tunggal. Mekanisme kedua adalah transparansi argumentatif, yaitu memaparkan secara eksplisit bagaimana setiap konsep teoretis diturunkan dari literatur yang ada, bagaimana konsep-konsep

tersebut dihubungkan satu sama lain, dan di mana batas-batas aplikabilitasnya dalam konteks spesifik Musrenbang di Indonesia. Dengan cara demikian, pembaca dapat menilai kohesi dan konsistensi internal argumen yang dibangun, sekaligus mengidentifikasi proposisi-proposisi yang perlu diuji lebih lanjut melalui penelitian empiris lapangan di lokus-lokus Musrenbang yang konkret.

Hasil dan Pembahasan

Hasil

5.1 Peta Temuan Literatur tentang Musrenbang dan Eksklusi Partisipasi

Kajian kepustakaan yang dilakukan terhadap tiga klaster literatur menghasilkan korpus yang terdiri dari dua puluh tiga sumber utama yang relevan secara substantif. Dari keseluruhan korpus tersebut, analisis tematik mengidentifikasi tiga tema besar yang berulang secara konsisten lintas sumber dan lintas konteks geografis: pertama, kesenjangan antara partisipasi formal dan partisipasi substantif dalam arena Musrenbang; kedua, bekerjanya mekanisme eksklusi berbasis identitas yang tidak tertulis dalam struktur dan praktik Musrenbang; dan ketiga, munculnya praktik-praktik kewargaan aktif di luar dan di sekitar forum resmi sebagai respons terhadap eksklusi tersebut. Peta distribusi literatur berdasarkan klaster, fokus kajian, dan temuan utama disajikan dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Peta Distribusi Literatur Kajian Musrenbang dan Partisipasi Lokal

No	Penulis (Tahun)	Klaster	Fokus Kajian	Metode	Temuan Utama
1	Antlöv et al. (2016)	Teknis-administratif	Efektivitas prosedural lintas daerah	Komparatif kuantitatif-kualitatif	Rasio akomodasi usulan warga terhadap APBD meskipun prosedur berjalan konsisten
2	Djawa (2021)	Teknis-administratif	Kapasitas fasilitator dan dokumentasi	Kualitatif	Kelemahan kapasitas fasilitator dan dokumentasi menjadi hambatan teknis utama
3	Wibawa (2019)	Teknis-administratif	Transparansi dan akuntabilitas	Kualitatif komparatif	Transparansi dan tindak lanjut adalah variabel paling kritis bagi dampak

					anggaran
4	Pratikno & Lay (2019)	Relasi kekuasaan	Klientelisasi Musrenbang	Kualitatif	Jaringan patronase secara sistematis menentukan usulan yang diprioritaskan
5	Sutoro Eko (2014)	Relasi kekuasaan	Tata kelola desa pra-Musrenbang	Studi kelembagaan	Proses pra-Musrenbang dikontrol elite lokal; forum bottom-up hanya di permukaan
6	Novitasari & Subekti (2020)	Gender dan identitas	Representasi perempuan	Kualitatif	Representasi perempuan rendah secara kuantitatif dan kualitatif
7	Dewi (2022)	Gender dan identitas	Pengakuan kontribusi perempuan	Kualitatif	Kontribusi perempuan tidak dicatat dalam berita acara meskipun hadir secara fisik
8	Marshall (1950)	Teori kewargaan	Kewargaan sebagai status hukum	Teoretis	Kewargaan terdiri dari hak sipil, politik, dan sosial yang diberikan negara
9	Isin & Wood (1999)	Teori kewargaan	Kewargaan sebagai praktik	Teoretis	Kewargaan adalah praktik yang dilakukan, bukan sekadar status yang dimiliki
10	Isin (2009)	Teori kewargaan	Acts of citizenship	Teoretis	Kewargaan diklaim melalui tindakan bahkan tanpa pengakuan formal negara
11	Lister (2003)	Teori kewargaan baru	Kewargaan feminis	Teoretis	Kewargaan mencakup pengakuan kultural atas identitas di ruang publik
12	Cornwall (2004, 2008)	Teori kewargaan baru	Invited dan created spaces	Teoretis-empiris	Partisipasi bermakna lahir dari tegangan antara ruang yang diundang dan ruang

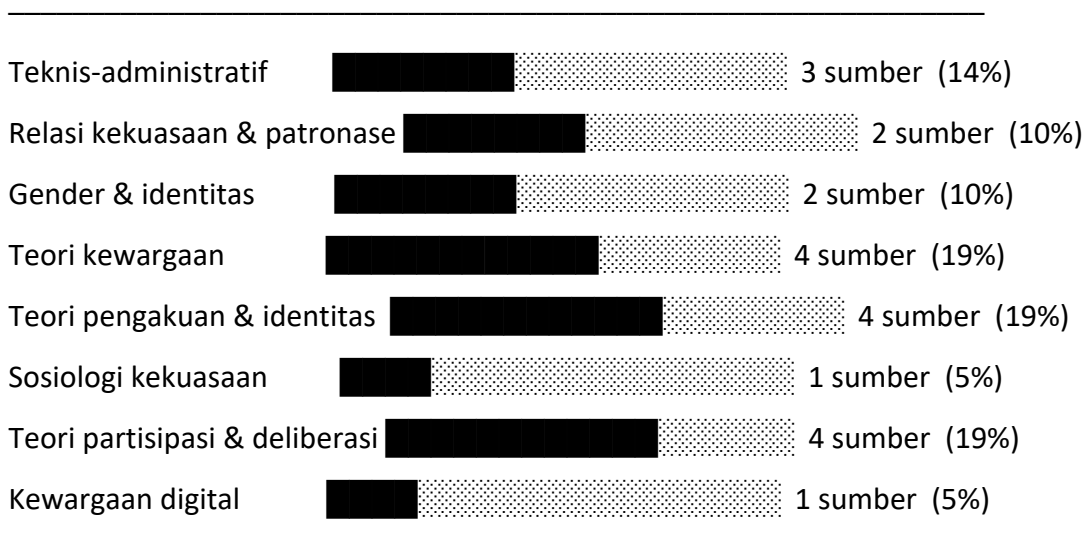
					yang direbut
13	Young (1990)	Teori politik identitas	Keadilan dan perbedaan	Teoretis	Identitas adalah titik pengorganisasian klaim keadilan dan pengakuan
14	Young (2000)	Teori politik identitas	Internal exclusion	Teoretis	Eksklusi terjadi bukan hanya secara fisik tetapi melalui norma komunikasi yang tidak inklusif
15	Honneth (1995)	Teori pengakuan	Tiga dimensi pengakuan	Teoretis	Kegagalan pengakuan solidaritas merusak kapasitas partisipasi substantif
16	Fraser (1995, 2003)	Teori pengakuan	Redistribusi dan misrecognition	Teoretis	Ketidakadilan pengakuan tidak dapat direduksi menjadi ketidakadilan redistribusi
17	Bourdieu (1986)	Sosiologi kekuasaan	Modal budaya dalam arena sosial	Teoretis	Modal budaya terdistribusi tidak merata dan berkorelasi dengan identitas sosial
18	Arnstein (1969)	Teori partisipasi	Tangga partisipasi	Teoretis	Partisipasi formal sering hanya berada pada tangga tokenisme atau manipulasi
19	Isin & Ruppert (2015)	Kewargaan digital	Kewargaan di ruang digital	Teoretis-empiris	Ruang digital menjadi arena klaim kewargaan yang melampaui batas negara
20	Habermas (1984)	Teori deliberasi	Ideal speech situation	Teoretis	Deliberasi mensyaratkan kondisi komunikasi yang bebas dominasi
21	Mansbridge (1990)	Teori demokrasi	Deliberasi adversarial	Teoretis	Kepentingan diri dalam arena deliberasi tidak dapat

					diabaikan secara normatif
--	--	--	--	--	---------------------------

Dari 21 sumber yang terpetakan, sebaran berdasarkan klaster menunjukkan bahwa literatur yang secara langsung membahas Musrenbang dalam konteks Indonesia (klaster pertama) masih didominasi oleh pendekatan teknis-administratif dan relasi kekuasaan, sementara kajian yang menggunakan kerangka politik identitas dan teori pengakuan untuk membaca Musrenbang belum ada. Distribusi ini dikonfirmasi oleh Gambar 1 berikut.

Gambar 1. Distribusi Fokus Kajian dalam Literatur Musrenbang dan Partisipasi Lokal

Fokus Kajian Literatur (n = 21 sumber)



Temuan penting dari pemetaan ini adalah bahwa tidak ada satu pun literatur dalam klaster Musrenbang yang menggunakan kerangka teori pengakuan atau politik identitas secara eksplisit sebagai alat analisis utama. Seluruh kajian empiris tentang Musrenbang bergerak dalam kerangka efektivitas, akuntabilitas, representasi kuantitatif, atau relasi patronase. Celah ini mengonfirmasi novelty yang diklaim artikel ini: tidak ada literatur sebelumnya yang mempersilangkan kerangka Honneth, Fraser, Young, dan Isin untuk membaca dinamika eksklusi dalam Musrenbang.

5.2 Tipologi Mekanisme Eksklusi Berbasis Identitas dalam Musrenbang

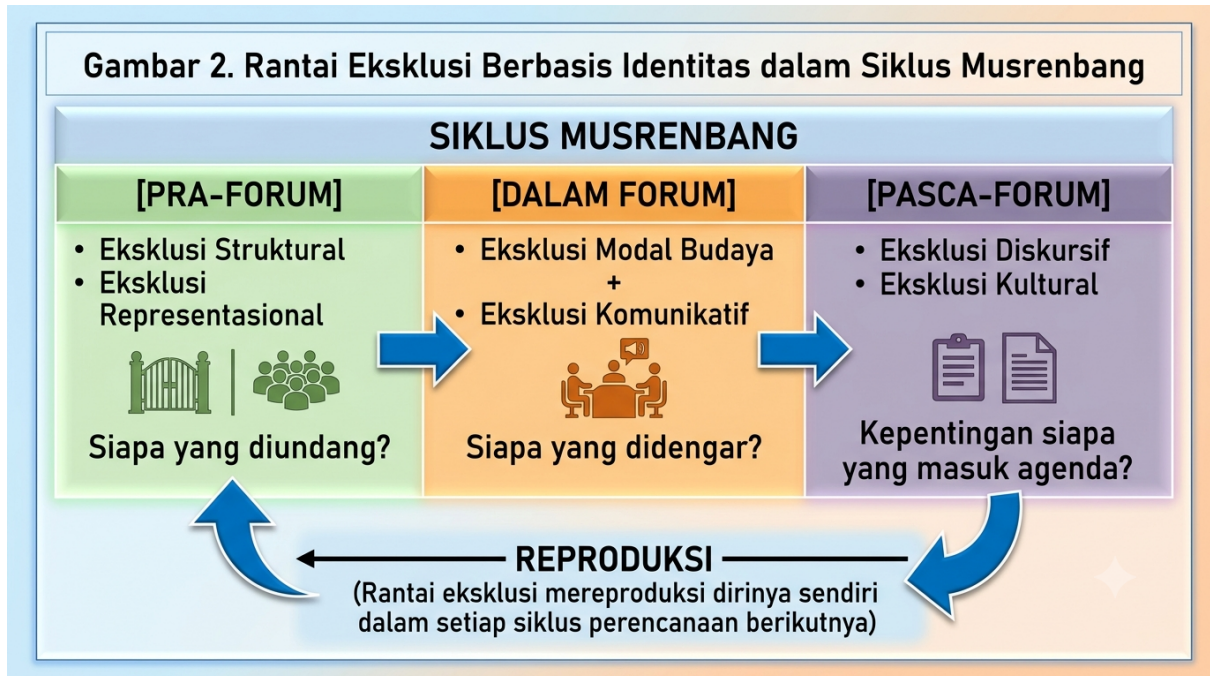
Analisis tematik lintas sumber menghasilkan tipologi yang sistematis tentang bagaimana eksklusi berbasis identitas bekerja dalam struktur dan praktik Musrenbang. Tipologi ini membedakan empat mekanisme yang beroperasi pada level yang berbeda-beda, dari level struktural-kelembagaan hingga level interaksional dalam forum. Keempat mekanisme tersebut disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Tipologi Mekanisme Eksklusi Berbasis Identitas dalam Musrenbang

Mekanisme Eksklusi	Level Operasi	Identitas yang Terdampak	Bentuk Konkret	Sumber Literatur
Eksklusi struktural-representasional	Pra-forum	Perempuan, pemuda, difabel, minoritas	Daftar undangan yang mereproduksi hierarki sosial lokal	Pratikno & Lay (2019); Sutoro Eko (2014)
Eksklusi modal budaya	Dalam forum	Kelompok berpendidikan rendah, petani, buruh	Ketidakmampuan menggunakan bahasa teknis perencanaan	Bourdieu (1986); Novitasari & Subekti (2020)
Eksklusi komunikatif-normatif	Dalam forum	Perempuan, kelompok adat, pemuda	Norma berbicara publik yang mengistimewakan laki-laki dewasa	Young (2000); Dewi (2022)
Eksklusi diskursif-kultural	Pasca-forum	Kelompok minoritas agama, komunitas adat	Agenda yang tidak masuk karena tidak mendapat restu penjaga pintu kultural	Fraser (2003); Cornwall (2004)

Keempat mekanisme ini tidak beroperasi secara terpisah-pisah melainkan saling memperkuat dalam sebuah rantai eksklusi yang berurutan. Eksklusi struktural-representasional yang terjadi sebelum forum menentukan komposisi peserta. Komposisi peserta yang tidak inklusif kemudian menciptakan kondisi bagi beroperasinya eksklusi modal budaya dan eksklusi komunikatif-normatif di dalam forum. Kedua bentuk eksklusi dalam forum ini pada akhirnya menghasilkan eksklusi diskursif-kultural pada level agenda, di mana kepentingan kelompok termarginalisasi tidak masuk dalam dokumen perencanaan yang dihasilkan. Rantai eksklusi ini digambarkan dalam Gambar 2 berikut.

Gambar 2. Rantai Eksklusi Berbasis Identitas dalam Siklus Musrenbang



5.3 Tipologi Kewargaan Aktif sebagai Respons atas Eksklusi

Analisis tematik terhadap kluster literatur kewargaan dan studi partisipasi menghasilkan tipologi yang mengidentifikasi tiga bentuk utama kewargaan aktif yang dikembangkan oleh kelompok-kelompok tereksklusi sebagai respons terhadap keterbatasan Musrenbang sebagai invited space. Tipologi ini disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Tipologi Kewargaan Aktif di Luar dan di Sekitar Musrenbang

Bentuk Kewargaan Aktif	Aktor Utama	Ruang yang Digunakan	Strategi	Relasi dengan Musrenbang Formal	Landasan Teoretis
Forum bayangan (<i>shadow forum</i>)	Kelompok perempuan, komunitas adat, pemuda	Musyawarah adat, pertemuan informal, forum pra-Musrenbang alternatif	Konsolidasi kepentingan sebelum forum resmi, lalu masuk melalui jalur strategis	Komplementer: memperkuat posisi tawar dalam forum resmi	Isin (2009); Cornwall (2004)
Advokasi digital	Pemuda, aktivis lokal, organisasi sipil	Media sosial, grup pesan instan, petisi daring	Membangun narasi tandingan, mendokumentasikan eksklusi, menciptakan tekanan publik	Eksterior: bekerja dari luar untuk mempengaruhi proses dan hasil forum	Isin & Ruppert (2015)
Mobilisasi	Koalisi	Jaringan	Membangun klaim	Transformatif:	Young

lintas identitas	perempuan, pemuda, difabel	organisasi masyarakat sipil lintas sektor	inklusivitas universal melampaui kepentingan identitas tunggal	mendorong reformasi struktur forum dari luar	(1990); Fraser (2003)
-------------------------	----------------------------	---	--	--	-----------------------

Ketiga bentuk kewargaan aktif ini berbeda tidak hanya dalam hal aktor dan strategi yang digunakan, tetapi juga dalam hal relasi yang dibangun dengan Musrenbang formal. Forum bayangan bersifat komplementer, bekerja dari dalam sistem dengan memanfaatkan celah yang tersedia. Advokasi digital bersifat eksterior, menciptakan tekanan dari luar yang memaksa sistem merespons. Mobilisasi lintas identitas bersifat transformatif, menuntut perubahan struktural pada desain sistem itu sendiri. Ketiganya bersama-sama membentuk ekosistem partisipasi yang jauh lebih kompleks dari yang diasumsikan oleh panduan teknis Musrenbang yang hanya mengakui satu format partisipasi yang sah.

5.4 Studi Kasus: Musrenbang dan Politik Identitas di Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan

5.4.1 Konteks Sosial-Politik Kabupaten Bone

Kabupaten Bone dipilih sebagai studi kasus bukan semata-mata karena ketersediaan data, melainkan karena ia merepresentasikan konteks sosial-politik yang secara analitis sangat kaya untuk mengamati bagaimana hierarki identitas bekerja dalam arena partisipasi formal. Dengan populasi lebih dari 700.000 jiwa yang sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani dan nelayan, Bone merupakan salah satu kabupaten terbesar di Sulawesi Selatan sekaligus salah satu bekas kerajaan Bugis terkuat di kawasan ini (Pelras, 1996). Warisan kerajaan ini meninggalkan sedimen kultural yang masih hidup dalam kehidupan publik kontemporer, terutama dalam bentuk stratifikasi sosial tradisional Bugis yang membedakan antara kaum bangsawan (arung), orang merdeka (to deceng), dan lapisan sosial di bawahnya. Stratifikasi ini tidak hanya relevan dalam konteks sosial informal, melainkan secara nyata memengaruhi siapa yang dianggap memiliki otoritas untuk berbicara dalam ruang-ruang publik termasuk forum perencanaan resmi.

Dua lapis identitas lain yang bekerja secara intens dalam konteks Bone adalah identitas keagamaan dan identitas gender. Islam dianut oleh hampir seluruh penduduk Bone dan dimediasi oleh jaringan ulama yang memiliki pengaruh besar dalam kehidupan komunitas, mulai dari keputusan sosial di tingkat keluarga hingga pembentukan opini publik dalam urusan pemerintahan. Konsep siri' (kehormatan) dalam budaya Bugis secara langsung bersinggungan dengan norma-norma keagamaan dalam menentukan apa yang pantas

dibicarakan secara publik, terutama dalam hal isu-isu yang berkaitan dengan perempuan, keluarga, dan seksualitas. Dalam konteks ini, Bone menjadi arena yang sangat produktif untuk mengamati bagaimana tiga lapis identitas, yaitu stratifikasi sosial tradisional, otoritas keagamaan, dan hierarki gender, secara bersama-sama membentuk batas-batas dari apa yang dapat disuarakan dalam Musrenbang.

5.4.2 Dinamika Pra-Forum: Eksklusi Sebelum Forum Dibuka

Berdasarkan dokumentasi pelaksanaan Musrenbang kecamatan di beberapa kecamatan di Kabupaten Bone, pola yang paling konsisten teridentifikasi adalah bahwa eksklusi sudah berlangsung jauh sebelum forum resmi dibuka, yaitu pada tahap penyusunan daftar peserta dan agregasi usulan di tingkat desa. Proses ini secara formal berada di tangan kepala desa dan sekretaris desa, tetapi dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh konsensus tidak tertulis di antara tokoh-tokoh yang diakui sebagai pemimpin komunitas. Kepala desa, ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD), ketua kelompok tani, pengurus Karang Taruna, dan imam desa adalah aktor-aktor yang paling konsisten hadir dan berpengaruh dalam proses ini. Komposisi aktor tersebut hampir seluruhnya adalah laki-laki paruh baya dengan latar belakang sosial yang mapan dalam komunitas.

Perempuan yang hadir dalam kapasitas sebagai ketua Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) atau perwakilan kelompok perempuan memiliki posisi yang secara prosedural diakui tetapi secara substansif marjinal. Mereka diundang sebagai perwakilan "kelompok perempuan", tetapi alokasi waktu yang diberikan kepada mereka dalam forum sering kali terbatas pada pelaporan kegiatan PKK yang bersifat domestik, bukan pada penyampaian usulan prioritas pembangunan yang bersifat substantif. Pemuda yang diwakili oleh pengurus Karang Taruna hadir secara fisik tetapi tidak ditempatkan dalam posisi agenda-setting; mereka lebih sering berfungsi sebagai pendukung teknis forum daripada sebagai peserta deliberasi yang setara. Pola ini mencerminkan apa yang dalam tipologi penelitian ini disebut sebagai eksklusi struktural-representasional: struktur perwakilan yang tampak inklusif sesungguhnya mereproduksi hierarki sosial yang ada.

5.4.3 Dinamika dalam Forum: Bahasa, Norma, dan Siapa yang Didengar

Di dalam forum Musrenbang kecamatan, dinamika yang paling mencolok adalah dominasi bahasa teknis birokrasi perencanaan sebagai satu-satunya medium yang diakui sah untuk menyampaikan usulan. Fasilitator dari Bappeda mempresentasikan agenda menggunakan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan format formulir usulan yang mengharuskan setiap usulan dirumuskan dalam format program, kegiatan, volume, dan anggaran yang terukur. Peserta yang terbiasa berinteraksi dengan format birokrasi ini, umumnya mereka yang pernah menjabat sebagai aparatur desa, pengurus organisasi formal, atau memiliki latar belakang pendidikan yang memadai, mampu menavigasi forum dengan relatif efektif.

Sebaliknya, petani dan nelayan yang membawa aspirasi berbasis pengalaman lapangan cenderung menyampaikan usulan dalam narasi kontekstual yang panjang, sering kali dalam campuran bahasa Bugis dan Indonesia, yang sulit diterjemahkan langsung ke dalam format formulir usulan. Notulen forum yang umumnya adalah staf kecamatan muda dengan orientasi administratif kemudian meringkas narasi tersebut secara dramatis, sering kali menghilangkan konteks, urgensi, dan nuansa lokal yang justru merupakan inti dari aspirasi yang disampaikan. Aspirasi tentang kerusakan irigasi Sungai Cenrana yang menghambat musim tanam, misalnya, direkam menjadi "usulan rehabilitasi jaringan irigasi" tanpa konteks tentang berapa musim tanam yang telah gagal dan berapa ribu petani yang terdampak. Transformasi ini adalah mekanisme eksklusi modal budaya yang bekerja tepat di depan mata semua peserta namun tidak dikenali sebagai eksklusi oleh siapapun.

Norma berbicara dalam forum juga secara konsisten menguntungkan laki-laki dewasa dengan status sosial yang diakui. Dalam kultur deliberasi publik Bugis-Makassar, ada ekspektasi tidak tertulis bahwa orang yang berbicara pertama dan paling panjang dalam forum publik adalah mereka yang memiliki *gengge* (wibawa) sosial yang diakui oleh komunitas. Perempuan yang mencoba berbicara di luar giliran yang telah ditetapkan untuk "kelompok perempuan" sering menghadapi interupsi atau diabaikan bukan karena argumen mereka lemah, melainkan karena tindakan berbicara itu sendiri dianggap tidak sesuai dengan posisi sosial yang diharapkan. Pemuda yang mencoba menyampaikan perspektif yang

berbeda dari konsensus tokoh yang lebih tua menghadapi hambatan serupa yang bersumber dari norma penghormatan terhadap yang lebih tua (mappakalebbi) dalam budaya Bugis.

5.4.4 Dinamika Pasca-Forum: Agenda yang Tidak Pernah Masuk

Temuan paling signifikan dari kasus Bone berkaitan dengan isu-isu yang secara konsisten absen dari agenda Musrenbang bukan karena tidak pernah diajukan, melainkan karena diblokir pada tahap pra-forum atau tidak mendapat dukungan dari tokoh-tokoh penjaga legitimasi kultural. Tabel 4 memetakan isu-isu tersebut beserta mekanisme eksklusi yang menghentikannya.

Tabel 4. Peta Isu Tereksklusi dalam Musrenbang Kabupaten Bone dan Mekanisme Blokirnya

Isu yang Diajukan	Kelompok Pengusul	Mekanisme Blokir	Aktor Pemblokir	Alasan yang Diberikan
Pembangunan pusat layanan kesehatan reproduksi perempuan di tingkat desa	Kelompok perempuan PKK dan kader posyandu	Eksklusi diskursif-kultural	Tokoh ulama dan kepala desa	Dianggap bertentangan dengan nilai keagamaan dan adat
Program perlindungan perempuan dari kekerasan dalam rumah tangga	Kelompok perempuan difasilitasi LSM lokal	Eksklusi diskursif-kultural + eksklusi komunikatif-normatif	Tokoh agama dan tokoh adat	Dianggap sebagai "urusan keluarga" yang tidak pantas dibawa ke forum publik
Akses pemuda terhadap pelatihan vokasional berbasis digital	Karang Taruna dan pemuda desa	Eksklusi modal budaya	Aparatur kecamatan	Usulan tidak sesuai format program RKPD yang tersedia
Pengakuan hak atas lahan komunal masyarakat adat pesisir	Nelayan tradisional komunitas Bajo	Eksklusi struktural-representasional	Kepala desa (tidak diundang)	Komunitas Bajo tidak terdaftar sebagai kelompok perwakilan resmi
Program beasiswa khusus anak perempuan putus sekolah	Kelompok perempuan dan kader desa	Eksklusi komunikatif-normatif	Notulen/fasilitator	Usulan disampaikan dalam bahasa Bugis tanpa format tertulis, tidak direkam

Data dalam Tabel 4 menunjukkan bahwa blokir terhadap isu-isu tersebut tidak terjadi melalui satu mekanisme tunggal, melainkan melalui kombinasi mekanisme yang berbeda bergantung pada jenis isu dan identitas kelompok yang mengajukannya. Isu yang berkaitan dengan nilai-nilai keagamaan dan adat diblokir melalui eksklusi diskursif-kultural oleh otoritas agama dan adat. Isu yang disampaikan oleh kelompok dengan modal budaya rendah terblokir melalui eksklusi komunikatif-normatif pada level dokumentasi. Komunitas yang tidak memiliki representasi formal dalam struktur perwakilan resmi terblokir sejak tahap pra-forum melalui eksklusi struktural-representasional. Pola multi-mekanisme ini mengonfirmasi bahwa rantai eksklusi dalam Musrenbang bekerja secara berlapis dan saling memperkuat sebagaimana digambarkan dalam Gambar 2.

5.4.5 Respons Kewargaan Aktif: Created Spaces di Bone

Respons kelompok-kelompok tereksklusi di Bone terhadap keterbatasan invited space Musrenbang mengambil tiga bentuk yang secara langsung mengonfirmasi tipologi kewargaan aktif dalam Tabel 3.

Bentuk pertama adalah forum bayangan yang dikembangkan oleh jaringan organisasi perempuan lokal yang difasilitasi oleh beberapa LSM berbasis di Watampone, ibu kota Kabupaten Bone. Sebelum Musrenbang kecamatan berlangsung, kelompok-kelompok perempuan dari berbagai desa mengadakan musyawarah perempuan desa yang menghasilkan daftar prioritas usulan dari perspektif perempuan. Usulan-usulan ini kemudian dibingkai ulang dalam bahasa teknis yang kompatibel dengan format Musrenbang resmi, sehingga ketika dibawa ke forum oleh perwakilan PKK, usulan tersebut lebih mudah diterima oleh fasilitator. Strategi ini menghasilkan kemenangan taktis: beberapa usulan yang sebelumnya tidak pernah masuk agenda, seperti pengadaan posyandu remaja dan perbaikan akses jalan menuju kebun yang selama ini hanya dikelola perempuan, berhasil masuk dalam dokumen Musrenbang kecamatan. Namun strategi ini memiliki batas: isu-isu yang secara kultural masih dianggap tabu tetap tidak dapat dibawa masuk bahkan dengan pembungkaman teknis yang paling canggih sekalipun.

Bentuk kedua adalah advokasi digital yang dikembangkan oleh kelompok pemuda Bone yang aktif di platform media sosial. Beberapa pemuda yang hadir dalam Musrenbang mendokumentasikan jalannya forum melalui video pendek yang diunggah ke platform

Instagram dan TikTok dengan tagar (hashtag) yang merujuk pada nama kecamatan dan isu pembangunan yang mereka perjuangkan. Dokumentasi ini menciptakan tekanan moral yang tidak dapat diabaikan oleh aparaturnya kecamatan dan pejabat Bappeda karena menjangkau audiens publik yang jauh lebih luas dari ruang Musrenbang itu sendiri. Beberapa dokumentasi tentang kondisi infrastruktur jalan dan irigasi yang rusak berhasil viral di lingkungan warga Bone dan menarik perhatian anggota DPRD, yang kemudian menggunakan momentum tersebut untuk mendorong masuknya isu-isu tersebut dalam agenda prioritas pembangunan.

Bentuk ketiga adalah mobilisasi lintas identitas yang dibangun oleh koalisi antara kelompok perempuan, Karang Taruna, dan komunitas nelayan Bajo di tiga desa pesisir Kecamatan Tonra. Ketiga kelompok ini, meskipun memiliki identitas dan kepentingan spesifik yang berbeda, membangun klaim bersama atas prinsip inklusivitas forum perencanaan. Mereka mengajukan surat resmi kepada Kepala Bappeda Bone yang menuntut agar komposisi peserta Musrenbang kecamatan direvisi untuk memberikan representasi yang lebih proporsional bagi kelompok-kelompok yang selama ini tidak terwakili. Surat ini tidak menghasilkan perubahan struktural yang segera, tetapi ia menandai momen penting di mana klaim kewargaan aktif mulai menggunakan saluran formal, bukan hanya forum alternatif, sebagai arena tuntutan.

5.4.6 Peta Temuan Kasus: Konfirmasi dan Perluasan Tipologi

Secara keseluruhan, kasus Musrenbang di Kabupaten Bone memberikan konfirmasi empiris yang konsisten atas ketiga tipologi yang dihasilkan dalam bagian 5.1 hingga 5.3, sekaligus menambahkan nuansa kontekstual yang tidak tertangkap dalam analisis lintas-literatur. Tabel 5 memetakan temuan kasus ke dalam tipologi yang telah dibangun.

Tabel 5. Konfirmasi dan Perluasan Tipologi: Temuan Kasus Bone

Tipologi	Konfirmasi dari Kasus Bone	Nuansa Kontekstual yang Ditambahkan
Eksklusi struktural-representasional	Komposisi peserta didominasi laki-laki paruh baya, komunitas Bajo tidak diundang	Stratifikasi arung-to deceng menentukan siapa yang dipandang layak mewakili komunitas
Eksklusi modal budaya	Petani dan nelayan tidak dapat menavigasi format teknis Musrenbang	Hambatan bahasa Bugis-Indonesia menambah lapis kesulitan bagi kelompok dengan pendidikan rendah

Tipologi	Konfirmasi dari Kasus Bone	Nuansa Kontekstual yang Ditambahkan
Eksklusi komunikatif-normatif	Usulan perempuan tidak direkam, perempuan tidak berbicara di luar giliran yang ditetapkan	Norma mappakalebbe dan konsep siri' mempertegas hierarki berbicara berbasis usia dan status
Eksklusi diskursif-kultural	Isu kesehatan reproduksi dan KDRT diblokir oleh tokoh agama dan adat	Konfluensi antara otoritas Islam dan nilai adat Bugis menciptakan gerbang ganda penjaga agenda
Forum bayangan	Musyawarah perempuan pra-Musrenbang difasilitasi LSM	Keberhasilan taktis terbatas: isu non-tabu berhasil masuk, isu tabu tetap terblokir
Advokasi digital	Dokumentasi Musrenbang di media sosial oleh pemuda Bone	Viralitas konten berhasil menarik perhatian DPRD sebagai tekanan eksterior yang efektif
Mobilisasi lintas identitas	Koalisi perempuan, Karang Taruna, dan komunitas Bajo di Kecamatan Tonra	Klaim bersama inklusivitas mulai menggunakan saluran formal sebagai arena tuntutan

Kontribusi analitis utama dari kasus Bone bagi penelitian ini adalah dua hal. Pertama, kasus ini menunjukkan bahwa mekanisme eksklusi berbasis identitas tidak beroperasi secara seragam melainkan secara berlapis dengan intensitas yang berbeda bergantung pada jenis identitas dan jenis isu yang dihadapi. Komunitas Bajo mengalami eksklusi yang lebih bersifat struktural dan total, sementara perempuan dari komunitas Bugis mengalami eksklusi yang lebih bersifat komunikatif dan diskursif. Perbedaan intensitas dan jenis eksklusi ini menunjukkan bahwa tipologi yang dibangun dalam Tabel 2 bukan sekadar kategorisasi analitis yang abstrak, melainkan mencerminkan variasi empiris yang nyata. Kedua, kasus ini menunjukkan bahwa *created spaces* yang dikembangkan oleh kelompok-kelompok tereksklusi memiliki batas-batas yang ditentukan bukan hanya oleh kapasitas kelompok tersebut, melainkan oleh seberapa jauh isu yang diperjuangkan bersinggungan dengan nilai-nilai yang dilindungi oleh otoritas kultural lokal. Temuan ini menambahkan dimensi penting pada kerangka Cornwall tentang dinamika *invited spaces* dan *created spaces* yang dalam literatur internasional kurang memperhatikan peran otoritas kultural keagamaan sebagai faktor penentu batas-batas dari apa yang dapat diperjuangkan bahkan di luar arena formal.

6. Pembahasan

6.1 Misrecognition sebagai Akar Masalah: Membaca Eksklusi Musrenbang dengan Fraser dan Honneth

Temuan kajian literatur yang tersaji dalam tiga tipologi di atas, dikonfirmasi dan diperkaya oleh kasus empiris Musrenbang di Kabupaten Bone, secara konsisten menunjukkan bahwa persoalan fundamental Musrenbang bukan terletak pada defisit prosedur, melainkan pada defisit pengakuan. Kerangka Fraser (1995, 2003) tentang misrecognition memberikan lensa analitis yang paling tajam untuk membaca temuan ini. Dari seluruh literatur yang dikaji maupun dari kasus Bone, tidak ada satu pun temuan yang menunjukkan bahwa penambahan kuota kehadiran kelompok rentan secara otomatis menghasilkan perubahan substantif dalam prioritas perencanaan yang dihasilkan. Perempuan dalam Musrenbang Bone hadir, tetapi agenda isu-isu perempuan tetap tidak masuk. Pemuda hadir, tetapi usulan mereka hilang dalam proses rekam yang mereduksi narasi menjadi format administratif. Ini adalah konfirmasi empiris atas tesis Fraser bahwa ketidakadilan pengakuan tidak dapat diselesaikan semata-mata melalui mekanisme redistribusi. Selama identitas perempuan, pemuda, komunitas Bajo, dan kelompok marginal lainnya tidak diakui sebagai sumber perspektif yang sah dan bernilai dalam arena perencanaan, penambahan kuota hanya menghasilkan apa yang Arnstein (1969) sebut sebagai tokenisme: kehadiran tanpa kekuasaan.

Honneth (1995) mempertegas analisis ini melalui pembedaan tiga dimensi pengakuan. Musrenbang secara hukum memenuhi dimensi kedua Honneth, yaitu pengakuan melalui hak, karena semua warga secara formal berhak hadir dan berbicara. Namun forum ini secara sistematis gagal pada dimensi ketiga, yaitu pengakuan melalui solidaritas, yang mensyaratkan bahwa kontribusi dan perspektif setiap anggota komunitas dihargai sebagai masukan yang bernilai bagi keseluruhan. Kegagalan pada dimensi ketiga inilah yang menghasilkan pola yang berulang dalam kajian Novitasari dan Subekti (2020) serta Dewi (2022): perempuan hadir tetapi tidak didengar, mengusulkan tetapi tidak dicatat, berpartisipasi tetapi tidak meninggalkan jejak dalam agenda yang dihasilkan. Dalam kerangka Honneth, kondisi ini bukan sekadar kegagalan prosedural, melainkan bentuk perlukaan moral (moral injury) yang berdampak pada kapasitas warga untuk melihat diri mereka sebagai subjek politik yang sah.

6.2 Internal Exclusion dan Reproduksi Hierarki Identitas: Membaca Temuan dengan Young

Tipologi mekanisme eksklusi yang dihasilkan dalam Tabel 2 dapat dibaca secara lebih mendalam melalui konsep internal exclusion Young (2000). Yang membuat konsep ini sangat relevan adalah kemampuannya menjelaskan mengapa eksklusi dalam Musrenbang tidak terlihat dan tidak terasa sebagai diskriminasi bahkan oleh para pelakunya sendiri. Fasilitator Musrenbang yang tidak mencatat usulan dari peserta perempuan tidak selalu melakukannya karena niat diskriminatif yang sadar; ia melakukannya karena norma komunikasi yang berlaku dalam forum, yaitu penghargaan atas argumentasi rasional-teknis yang singkat dan terstruktur, secara struktural kurang mengakomodasi gaya komunikasi yang berbeda. Bahasa teknis perencanaan yang menjadi medium utama forum adalah modal budaya yang, dalam istilah Bourdieu (1986), terdistribusi tidak merata dan berkorelasi kuat dengan identitas gender, kelas, dan pendidikan.

Rantai eksklusi yang tergambar dalam Gambar 2 adalah visualisasi dari bagaimana internal exclusion beroperasi tidak sebagai satu peristiwa tunggal melainkan sebagai proses berlapis yang saling memperkuat. Eksklusi pada tahap pra-forum menentukan komposisi peserta yang kemudian mengkondisikan norma interaksi dalam forum, yang pada gilirannya menentukan agenda yang dihasilkan, yang kemudian menjadi dasar bagi penyusunan daftar undangan pada siklus Musrenbang berikutnya. Inilah yang dimaksud dengan reproduksi diri dari struktur eksklusi: ia tidak memerlukan intervensi aktif dari aktor dominan untuk terus berlangsung, karena prosedur formal yang tampak netral sudah cukup untuk memastikan keberlangsungannya.

Temuan Pratikno dan Lay (2019) tentang klientelisasi Musrenbang dan temuan Sutoro Eko (2014) tentang kendali elite dalam proses pra-Musrenbang memberikan lapisan tambahan pada analisis ini. Eksklusi berbasis identitas tidak beroperasi dalam vakum; ia beroperasi bersama-sama dengan eksklusi berbasis patronase dan eksklusi berbasis kelas. Keduanya saling memperkuat: identitas yang dieksklusi secara kultural juga cenderung merupakan identitas yang lemah secara ekonomi dan tidak memiliki hubungan patronase yang kuat, sehingga eksklusi berlapis yang dihadapi oleh kelompok-kelompok ini jauh lebih sulit untuk ditembus dari dalam sistem.

6.3 Acts of Citizenship dan Batas-Batas Invited Space: Membaca Kewargaan Aktif dengan Isin dan Cornwall

Tipologi kewargaan aktif yang tersaji dalam Tabel 3 memberikan bukti bahwa masyarakat tidak pasif di hadapan eksklusi yang terstruktur. Namun analisis yang lebih dalam dengan menggunakan kerangka Isin (2009) dan Cornwall (2004) mengungkapkan dinamika yang lebih kompleks dari sekadar resistensi sederhana.

Cornwall (2004) membedakan antara invited spaces yang dirancang dan dikelola negara, dengan created atau claimed spaces yang direbut dan dibangun oleh warga sendiri. Musrenbang adalah invited space par excellence. Seluruh parameter penting forum ini ditentukan oleh negara: siapa yang diundang, kapan dan di mana forum berlangsung, format diskusi, bahasa yang digunakan, dan mekanisme agregasi output. Ketika negara menentukan semua parameter tersebut, ia secara bersamaan menentukan batas-batas dari apa yang dapat dicapai oleh partisipasi di dalamnya. Forum bayangan yang dikembangkan oleh kelompok perempuan dan komunitas adat, advokasi digital yang dilakukan oleh pemuda, dan mobilisasi lintas identitas yang dibangun oleh koalisi masyarakat sipil semuanya merupakan upaya untuk menciptakan spaces di luar dan di sekitar batas-batas yang ditetapkan oleh invited space Musrenbang.

Namun Isin (2009) mengingatkan bahwa acts of citizenship tidak selalu berujung pada transformasi struktural yang permanen. Tindakan yang mengklaim pengakuan dan hak dapat menghasilkan perubahan sementara dalam dinamika kekuasaan tanpa secara fundamental mengubah struktur yang menghasilkan eksklusi. Forum bayangan dapat berhasil memasukkan beberapa usulan ke dalam agenda Musrenbang formal dalam satu siklus perencanaan tertentu, tetapi tanpa perubahan pada desain dan asumsi dasar forum resmi, siklus eksklusi berikutnya akan berulang dengan cara yang sama. Ini adalah ketegangan mendasar dalam setiap strategi kewargaan aktif yang beroperasi di dalam dan di sekitar struktur yang tidak berubah: ia menghasilkan kemenangan taktis tanpa transformasi strategis.

6.4 Implikasi Teoretis: Melampaui Model Deliberatif Habermasian

Secara keseluruhan, pembacaan data temuan melalui kerangka teoritis yang dipilih menghasilkan implikasi yang melampaui persoalan Musrenbang itu sendiri. Model demokrasi deliberatif habermasian yang menjadi rujukan normatif paling dominan dalam desain forum partisipasi lokal di Indonesia bertumpu pada asumsi ideal speech situation, yakni kondisi di mana semua pihak berkomunikasi dengan argumentasi rasional di bawah kondisi bebas dominasi. Seluruh temuan kajian literatur yang dikumpulkan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa asumsi tersebut tidak hanya tidak terpenuhi dalam praktik Musrenbang, tetapi secara struktural tidak dapat terpenuhi dalam kondisi di mana peserta forum membawa identitas dan modal budaya yang sangat berbeda dan tidak setara.

Young (2000) mengusulkan model komunikasi politik yang lebih realistis, yang mengakui berbagai gaya komunikasi selain argumentasi rasional formal, termasuk narasi pengalaman hidup, salam sebagai ekspresi penghormatan atas keberadaan yang berbeda, dan retorika sebagai bentuk persuasi yang melampaui logika formal. Model Young ini lebih mampu mengakomodasi heterogenitas kewargaan yang sesungguhnya ada dalam komunitas-komunitas yang berpartisipasi dalam Musrenbang. Implikasi praktisnya adalah bahwa reformasi Musrenbang yang bermakna bukan hanya soal memperbaiki prosedur agregasi usulan atau memperluas cakupan undangan, melainkan soal secara fundamental mendesain ulang norma-norma komunikasi yang berlaku dalam forum sehingga berbagai gaya berbicara dan berbagai bentuk pengetahuan dapat diakui sebagai masukan yang sah dan bernilai.

Pada tataran kebijakan, temuan dan pembahasan ini menghasilkan tiga rekomendasi yang saling berkaitan. Pertama, desain Musrenbang perlu mengintegrasikan mekanisme pengakuan identitas secara eksplisit, melampaui kuota kehadiran menuju prosedur yang secara aktif memvalidasi perspektif kelompok yang berbeda. Kedua, ruang-ruang partisipasi alternatif yang tumbuh di luar Musrenbang formal perlu diakui sebagai bagian sah dari ekosistem perencanaan partisipatif, bukan sebagai anomali yang perlu ditertibkan. Ketiga, kapasitas fasilitator Musrenbang perlu diperluas dari sekadar kemampuan teknis fasilitasi menuju literasi politik identitas yang memungkinkan mereka mengenali dan merespons mekanisme internal exclusion secara konstruktif.

Penutup

Artikel ini telah berargumen bahwa Musrenbang tidak dapat dipahami secara memadai semata-mata sebagai mekanisme teknis perencanaan partisipatif. Ia adalah arena politik di mana identitas-identitas sosial, gender, agama, etnis, kelas, dan usia, diperebutkan pengakuannya sebagai suara yang sah dalam tata kelola pembangunan lokal. Dengan menggunakan kerangka teori politik identitas, kewargaan baru, dan teori pengakuan, artikel ini menunjukkan bahwa struktur prosedural Musrenbang secara sistematis mereproduksi eksklusi kultural melalui mekanisme hierarki identitas yang tidak tertulis, ketimpangan distribusi modal budaya, dan dominasi norma komunikasi yang tidak inklusif.

Pada saat yang sama, artikel ini juga mendokumentasikan bagaimana kelompok-kelompok yang termarginalisasi tidak pasif di hadapan eksklusi tersebut. Melalui berbagai praktik kewargaan aktif, termasuk forum bayangan, advokasi digital, dan mobilisasi lintas identitas, mereka mengklaim hak untuk berpartisipasi dan diakui di luar dan di balik batas-batas yang ditetapkan oleh format resmi Musrenbang.

Implikasi teoretisnya adalah bahwa kajian tentang partisipasi lokal perlu bergerak melampaui indikator kehadiran dan pengakomodasian usulan, menuju pemahaman yang lebih kaya tentang bagaimana identitas, pengakuan, dan kewargaan aktif saling berinteraksi dalam membentuk dinamika demokrasi lokal. Implikasi kebijakannya adalah bahwa reformasi Musrenbang yang bermakna memerlukan transformasi pada tataran paradigma kewargaan, bukan sekadar perbaikan teknis prosedur. Selama asumsi tentang warga yang homogen dan setara tidak ditantang secara eksplisit, Musrenbang akan terus beroperasi sebagai arena yang mengklaim inklusivitas sambil mereproduksi eksklusi.

Daftar Pustaka

- Antlöv, H., Wetterberg, A., & Dharmawan, L. (2016). Village governance, community life, and the 2014 Village Law in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 161-183. <https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1129338>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Aspinall, E., & Fealy, G. (Eds.). (2003). *Local power and politics in Indonesia: Decentralisation*

and democratisation. Institute of Southeast Asian Studies.

- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. Dalam J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (hal. 241-258). Greenwood.
- Cornwall, A. (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. Dalam S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation* (hal. 75-91). Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'participation': Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269-283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>
- Dewi, R. (2022). Partisipasi perempuan dalam Musrenbang: Antara kehadiran formal dan pengakuan substantif. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 25(3), 210-228.
- Djawa, M. (2021). Efektivitas Musrenbang dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Maluku Tengah. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 45-62.
- Fraser, N. (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. *New Left Review*, 212, 68-93.
- Fraser, N. (2003). *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso.
- Gaventa, J. (2004). Towards participatory governance: Assessing the transformative possibilities. Dalam S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation* (hal. 25-41). Zed Books.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*, Vol. 1: Reason and the rationalization of society. Beacon Press.
- Hamdan, P. A., Yamin, M. N., Rukmana, N. S., & Mahyuddin, A. A. (2025). Participatory governance in agrotourism in Rumbia District, Jeneponto Regency. *International Journal of Public Policy and Bureaucracy*, 2(1), 1–16.
- Haryanto, & Nurlinah. (2017). Citizenship pluralism: Between policy, paradigm and local value in Indonesia. *Science International*, 29(1), 285-290.
- Haryanto, & Nurlinah. (t.t.). *Institutional mechanisms and civic forum in coastal village governance in Indonesia*. Public Policy and Administration.
- Haryanto, Andi Ilmi Utami Irwan, & Yusriah Amaliah. (2024). Elections, governance, and polarization in Indonesian villages. *Asian Journal of Political Science*, 32(2), 175-193.
- Haryanto, Nurlinah, & Erwin Musdah. (2018). The problem of public accountability in village governance in rural Enrekang, Indonesia. *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan*, 34(2), 332-340.
- Haryanto. (2017). Adaptation and continuities in clientelism in a fishing community in Takalar, South Sulawesi. *Contemporary Southeast Asia*, 39(3), 511-531.
- Honneth, A. (1995). *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts*. MIT Press.

- Isin, E. F. (2009). Citizenship in flux: The figure of the activist citizen. *Subjectivity*, 29(1), 367-388. <https://doi.org/10.1057/sub.2009.25>
- Isin, E. F., & Ruppert, E. (2015). *Being digital citizens*. Rowman & Littlefield.
- Isin, E. F., & Wood, P. K. (1999). *Citizenship and identity*. Sage.
- Lister, R. (2003). *Citizenship: Feminist perspectives* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Mansbridge, J. (1990). Self-interest in political life. *Political Theory*, 18(1), 132-153. <https://doi.org/10.1177/0090591790018001006>
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge University Press.
- Mietzner, M. (2012). Indonesia's democratic stagnation: Anti-reformist elites and resilient civil society. *Democratization*, 19(2), 209-229. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572620>
- Nordholt, H. S., & van Klinken, G. (Eds.). (2007). *Renegotiating boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. KITLV Press.
- Novitasari, D., & Subekti, A. (2020). Representasi perempuan dalam forum Musrenbang kecamatan di Kabupaten Sleman. *Jurnal Kebijakan Publik*, 11(2), 89-104.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Pelras, C. (1996). *The Bugis*. Blackwell.
- Pratikno, & Lay, C. (2019). Klientelisme dan tata kelola lokal: Studi tentang Musrenbang di Indonesia. *Jurnal Politik*, 5(1), 1-28.
- Rukmana, N. S., Syam, F., Umar, N. F., Sakawati, H., & Johansyah, O. N. P. (2024). Pelatihan pengelolaan aset desa bagi aparat desa di Desa Sumbang Kecamatan Curio. Paramacitra: Jurnal Pengabdian Masyarakat, 1(2), 31–35. <https://doi.org/10.62330/pjpm.v1i02.69>
- Rukmana, N. S., Syam, F., Yamin, M. N., Aina, A. N., & Fiulaizi, A. (2026). Pemberdayaan masyarakat berbasis potensi lokal: Pendekatan participatory action dalam penguatan tata kelola desa. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat (Pijar Nusantara)*, 1(1), 1–12. <https://ejournal.arunikamedianusantara.com/index.php/pijar>
- Sutoro Eko. (2014). *Desa membangun Indonesia*. Forum Pengembangan Pembaharuan Desa.
- Wibawa, S. (2019). Transparansi dan akuntabilitas Musrenbang: Kajian lintas kabupaten di Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 16(2), 112-130.

Young, I. M. (1990). Justice and the politics of difference. Princeton University Press.

Young, I. M. (2000). Inclusion and democracy. Oxford University Press.