

PEREMPUAN DAN KEMISKINAN: PEMBANGUNAN, KEBIJAKAN, DAN FEMINISASI KEMISKINAN

Oleh:
Sarah Santi
Dosen FIKOM – UIEU
sarah.santi@indonusa.ac.id

ABSTRAK

Kemiskinan tidak hanya diartikan sebagai kemiskinan ekonomi, namun memiliki persoalan yang lebih luas. Kemiskinan ekonomi hanya dapat di atasi jika kemiskinan diberbagai aspek lain kehidupan juga diatasi, misal kemiskinan pengetahuan atas sanitasi, kemiskinan akses dan partisipasi dalam pengambilan keputusan, kemiskinan perlindungan, dan sebagainya. Yang disebut sebagai kemiskinan multi wajah. Kemiskinan sangat dekat dengan perempuan karena perempuan lebih rentan terhadap pemiskinan, khususnya pemiskinan struktural. Para feminis menyatakan bahwa seringkali kemiskinan berwajah perempuan, karena perempuan paling menderita dalam situasi miskin yang sama bila dibandingkan dengan laki-laki. Kebijakan yang diskriminatif dalam penerapan otonomi daerah telah memarjinalkan partisipasi perempuan dalam persoalan-persoalan publik. Pengarus utamaan gender dalam pembangunan sangat penting untuk mengubah kebijakan, aturan main, praktik, dan perilaku institusi.

Kata Kunci:

Feminisasi kemiskinan, multiwajah gender, desentralisasi kemiskinan, perempuan, pengarus utamaan

Pendahuluan

Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun (Susenas) 2001 menguraikan data bahwa dari 23,5 juta anak balita di Indonesia, 8,3 persen diantaranya menderita gizi buruk dan 16 persen dari jumlah itu bergizi sangat buruk, serta sekitar 34 persen mengalami gizi kurang. Sedangkan, Jaringan Solidaritas Busung Lapar mensinyalir bahwa dua sampai empat anak balita dari 10 anak balita di 72 kabupaten menderita busung

lapar (Hartiningih, Kompas, 6 Mei 2006).

Fenomena kurang gizi dan busung lapar merupakan gambaran paling jelas dari masalah kemiskinan. Busung lapar juga memperlihatkan bahwa anak yang lapar berasal dari ibu yang lapar; memang, kemiskinan sangat dekat dengan perempuan. Menurut data PBB, sepertiga dari penduduk dunia hidup di bawah garis kemiskinan, dan 70% dari angka kemiskinan tersebut diisi oleh perempuan (Jurnal Perempuan, 2005). Sementara, berdasarkan data BPS (Badan Pusat Statistik), tahun 1998, lebih dari 79 juta jiwa atau 40 persen penduduk berada di bawah garis kemiskinan (St. Sularto, 2000). Banyak diantara penduduk miskin ditandai oleh perempuan yang berpendidikan rendah bahkan buta huruf. Mengapa perempuan dan kemiskinan berdampingan?

Selama ini, tolok ukur kemiskinan kita kenal dengan pendekatan yang sangat ekonomistik. BPS merumuskan batas atau garis kemiskinan dengan besaran rupiah yang dibelanjakan untuk memenuhi konsumsi setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah kebutuhan pokok lainnya, seperti sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan bahan bakar. Kebutuhan pokok itu sendiri dibedakan untuk makanan dan non makanan, dari sisi wilayah pedesaan dan perkotaan. Bahkan Program Pembangunan PBB memberikan indikator penghasilan satu dolar AS sehari sebagai batas kemiskinan absolut (Hartiningih, tanpa tahun).

Dengan pendekatan yang sangat ekonomistik, tidak mengherankan jika pemerintah menyusun program pengentasan kemiskinan, yang tidak diawali dengan upaya pemahaman dan pencarian akar masalah kemiskinan. Kebijakan dan program yang dibuat hanya sekedar menyalurkan bantuan semata-mata tanpa berusaha memberikan jalan keluar dari lingkaran kemiskinan, misal Program Jaringan Pengaman Sosial (JPS), dan program terbaru adalah kompensasi Bahan Bakar Minyak berupa pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebesar Rp. 100.000 setiap bulan kepada keluarga miskin.

Tinjauan Teori Kemiskinan Struktural dan Multi- wajah Kemiskinan

Jika akar permasalahan ditelusuri, kemiskinan bukan hanya persoalan ekonomi semata, juga bukan sekedar persoalan budaya seperti yang ditengarai oleh kaum modernis. Ada persoalan yang lebih jauh mengakar, yaitu kemiskinan terjadi karena ada persoalan struktural yang menyebabkan ketimpangan akses sumber daya ekonomi di antara kelompok masyarakat (ras, etnis, dan gender) yang disebut sebagai kemiskinan struktural (*structural poverty*). Struktur yang ada didominasi oleh sebagian anggota masyarakat tertentu, sehingga mereka menguasai sarana ekonomi, sosial, politik dan budaya, sehingga relasi menjadi timpang.

Adanya dominasi sebagian anggota kelompok masyarakat terhadap berbagai sarana dan sumber daya memunculkan pemahaman baru, bahwa sesungguhnya persoalan kemiskinan bukan merupakan persoalan ekonomi semata, tetapi juga adanya kebutuhan-kebutuhan esensial manusia yang tidak terpenuhi (Jurnal Perempuan, 2005, 118-119). Kebutuhan tersebut antara lain meliputi kebutuhan subsistensi, afeksi, keamanan, identitas, proteksi, kreasi, kebebasan, partisipasi, dan waktu

luang. Jika kebutuhan-kebutuhan itu tidak terpenuhi, maka kondisi dimaksud dapat disebut sebagai kemiskinan menyeluruh dalam berbagai wajah dan bentuknya (kemiskinan multiwajah).

Diuraikan dalam Jurnal Perempuan bahwa kemiskinan subsistensi terjadi jika kebutuhan akan sandang, pangan papan dan kebutuhan dasar lainnya tidak terpenuhi karena rendahnya pendapatan. Sementara kemiskinan afeksi berwujud pada berbagai bentuk penindasan karena adanya pola hubungan yang eksploitatif antara manusia dengan manusia atau manusia dengan alam. Kemiskinan perlindungan terjadi meluasnya budaya kekerasan, sedangkan sistem perlindungan atas hak dan kebutuhan masyarakat sangat minim.

Selanjutnya, kemiskinan pemahaman diartikan sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan karena kuantitas dan kualitas pendidikan yang rendah. Kemiskinan partisipasi berupa peminggiran kelompok masyarakat dari proses pengambilan kebijakan karena adanya diskriminasi. Kemiskinan identitas terjadi bila nilai sosio kultural yang ada hancur karena pemaksaan nilai-nilai asing terhadap budaya lokal. Hartiningsih memaknai situasi miskin jika:

”tidak terpenuhinya kebutuhan dasar, tidak mempunyai kebebasan dalam arti luas termasuk bebas dari kecemasan dan rasa takut, bebas dari kelaparan, penyakit, pengangguran, penindasan, bebas bersuara, bebas dari diskriminasi dan kebodohan, bebas memperoleh informasi dan lain-lain”.

Sejalan dengan pengertian kemiskinan tersebut, Gerakan Anti Pemiskinan Rakyat Indonesia (GAPRI), melihat kemiskinan yang disebabkan oleh perampasan daya sosial, daya politik, dan daya psikologis. Perampasan daya sosial mencakup perampasan akses, seperti informasi, pengetahuan dan pengembangan ketrampilan, serta potensi kolektif dan partisipasi dalam

organisasi dan sumber-sumber keuangan. Hal ini terjadi sebagai akibat adanya tekanan ekspansi modal dan globalisasi ekonomi. Perampasan daya politik meliputi perampasan akses individu pada pengambilan keputusan, termasuk kemampuan memilih dan menyuarakan aspirasi serta bertindak kolektif. Perampasan daya politik merupakan tekanan dari praktik pemerintahan yang otoriter dan pendukungnya yang koersif. Sementara perampasan daya psikologis mencakup tekanan eksternal yang menyebabkan hilangnya kepercayaan atas diri individu sehingga mereka meyakini diri bahwa mereka bodoh dan mengandalkan “ratu adil” yang diharapkan akan memperbaiki situasi, selain juga mereka tidak mampu berpikir kritis.

Feminisasi Kemiskinan

Pengalaman perempuan dan laki-laki berbeda dalam kesenjangan dan ketidakberdayaan yang menyebabkan seseorang masuk dalam lingkaran kemiskinan. *Sciences*, ada 3 akar utama mengapa kemiskinan berwajah perempuan. Proses pemiskinan dimulai dari 3 aspek yang terkait dengan perempuan, yaitu ketika ia berada dalam ruang privat keluarga, adanya nilai tentang pembagian kerja secara seksual, dan globalisasi (Jurnal Perempuan, 2005).

Ruang privat rumah tangga

Berhadapan dengan laki-laki, perempuan berada dalam posisi dan relasi yang lemah. Akses perempuan pada sumber keuangan dalam keluarga sangat tidak menguntungkan. Pada keluarga miskin, urusan pengelolaan keuangan keluarga diserahkan kepada perempuan, tetapi ironinya, pada keluarga yang ekonominya lebih mampu, keuangan keluarga justru cenderung dikendalikan oleh laki-laki. Pada saat yang sama, ketika program-program bantuan pemerintah ditujukan pada keluarga miskin, bantuan disalurkan

kepada laki-laki karena merekalah yang diidentifikasi sebagai kepala rumah tangga. Padahal, fakta yang ada seringkali menunjukkan bahwa uang bantuan tersebut belum tentu digunakan untuk keperluan bersama dalam rumah tangga melainkan lebih digunakan untuk kepentingannya laki-laki sendiri.

Nilai tentang pembagian kerja seksual

Perempuan memiliki akses yang lebih terbatas untuk memasuki dunia kerja dan sekaligus diarahkan untuk mengelola rumah tangga yang dianggap tidak produktif. Walaupun perempuan bekerja di luar rumah, maka beban pengelolaan rumah tangga dibebankan pada perempuan.

Globalisasi

Sistem perekonomian nasional yang diintegrasikan ke dalam sebuah pasar dunia berdampak pada pengabaian kesejahteraan perempuan. Dalam buku *Percakapan tentang Feminisme vs Neoliberalisme*, Heroepoetri dan Valentina mengklaim bahwa:

“globalisasi membangun pembagian kerja internasional baru yang mengkonsolidasikan aspek-aspek penindasan terhadap perempuan. menenggelamkan perempuan dalam lautan feminisasi kemiskinan sebagai kelompok yang termiskin dalam masyarakat. Sebagai pekerja rumah tangga di negara-negara industri, ‘peternakan dan perdagangan bayi internasional’, politik ‘ibu pengganti’, masifikasi industri seks, perdagangan perempuan, mekanisme yang (sadar dan tak sadar) sungguh mengobjekseksualkan perempuan, mengalienasi perempuan dari kemanusiaannya....” (2004, 150-151).

Pemberdayaan Perempuan dan Pendekatan Berbasis Hak Untuk Menanggulangi Kemiskinan

Kemiskinan yang berwujud perempuan menempatkan perempuan pada situasi yang lemah, sehingga menjadi lebih rentan. Karenanya diperlukan pemberdayaan perempuan yang menjadikan perempuan berdaya secara kognitif, sosial, dan politik. Pemberdayaan akan perempuan meningkatkan kapasitas ketika menentukan pilihan-pilihannya. Jika perempuan berdaya, ia akan memiliki kapasitas yang cukup untuk melakukan pilihan-pilihan yang efektif ketika berada dalam situasi yang tidak seimbang dalam relasi kekuasaan.

Dalam kerangka pemberdayaan tersebut, sudah seharusnya kemiskinan dipahami dengan asumsi yang lebih mendasar. Kemiskinan adalah persoalan hak yang tidak terpenuhi. Oleh karena itu, penanganan kemiskinan harus menggunakan pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*). Novirianti (2005) mengutip pernyataan Alsop dan Norton bahwa pendekatan ini berawal dari pemikiran bahwa setiap orang memiliki berbagai hak yang mendasar dan negara wajib untuk memajukan, meningkatkan, menghormati dan melindungi hak-hak warga negaranya (Novirianti, 2005, 47). Hal ini berarti Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar warga negaranya secara bertahap dan progresif.

Pembangunan, Kemiskinan dan Perempuan

Penanggulangan kemiskinan, pada masa rezim Orde Baru awal tahun 1990-an pernah dianggap berhasil untuk menurunkan jumlah penduduk yang hidup dalam garis kemiskinan hingga seperempatnya. Untuk itu Indonesia memperoleh penghargaan dari lembaga-lembaga internasional. Namun pada kenyataannya, situasi kemiskinan lebih

parah, dan perempuan berada dalam posisi angka-angka kemiskinan tersebut.

Tantangan untuk mengatasi kemiskinan bukan merupakan tantangan pemerintah Indonesia semata-mata, melainkan telah menjadi sebuah masalah sosial Dunia Ketiga. PBB mencanangkan *Millennium Development Goal* (MDG's) pada tahun 2005 dalam upaya memberantas kemiskinan, menciptakan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.

Pembahasan Beberapa Pendekatan dalam Studi Pembangunan

Istilah pembangunan bagi negara-negara Dunia Ketiga beberapa waktu lalu terdengar sedemikian berpengaruh karena dianggap menjanjikan harapan baru untuk memecahkan masalah-masalah kemiskinan dan keterbelakangan rakyat di negara-negara itu (Fakih, 2002). Selanjutnya berkembang berbagai pendekatan pembangunan untuk menjelaskan dalam perubahan-perubahan sosial, perubahan dinamika dan proses masyarakat.

Secara umum, menurut Saptari, (1997), Budiman, (1995), Suwarsono, (2000), Fakih, (2002), ada tiga pendekatan berkaitan dengan pembangunan. Pendekatan pertama, yaitu bahwa perubahan harus dilakukan secara internal, karena persoalan berasal dari dalam negara. Pendekatan kedua, perubahan harus dimulai dari kebijakan-kebijakan yang berasal dari luar karena persoalan-persoalan yang dihadapi negara Dunia Ketiga disebabkan oleh keterkaitan dengan sistem ekonomi negara-negara bekas penjajah. Pendekatan ketiga memiliki dua sisi, yaitu perubahan dapat dilakukan dari dua arah, dari dalam maupun dari luar.

Pandangan yang melihat perubahan harus dimulai dari dalam merupakan pendekatan modernisasi dengan berbagai variannya. Pendekatan ini memandang bahwa perubahan sosial

merupakan suatu proses perubahan secara bertahap dari masyarakat tradisional atau belum berkembang menuju masyarakat modern dengan negara-negara industri modern sebagai model pendekatan proses tersebut dapat dipercepat melalui intervensi dari luar, terutama yang terkait dengan sistem nilai dan mentalitas anggota masyarakat (Saptari, 1997).

Pendekatan modernisasi tersebut mendapat kritik dari teoritis teori ketergantungan yang menggunakan dasar-dasar pemikiran ekonomi politik. Para teoritis berargumen bahwa pendekatan modernisasi mampu menjelaskan fenomena pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga. Penyebab keterbelakangan negara-negara Dunia Ketiga berasal dari faktor-faktor internal negara, seperti: kebudayaan tradisional, kepadatan penduduk, dan tidak adanya motivasi yang tinggi. Padahal, keterbelakangan tersebut adalah sebagai akibat dari kondisi yang diciptakan oleh kolonialisme, sebagai upaya untuk memperoleh keuntungan ekonomi melalui perdagangan maupun penguasaan wilayah.

Kemudian muncul istilah negara pusat atau metropolis, yaitu negara-negara Barat dan negara-negara satelitnya. Hubungan antara pusat dan satelit merupakan hubungan yang timpang, karena pusat atau metropolis mengeruk surplus dari negara-negara satelit. Selain itu, muncul pula **teori sistem dunia** yang melihat dunia sebagai sebuah entitas analisisnya. Mirip dengan teori ketergantungan, teori ini membagi ekonomi dunia dan kerja internasional kedalam zona pusat (*core*), pinggiran (*periphery*), dan semi pinggiran (*semi-periphery*) yang saling berhubungan melalui sistem pertukaran atau perdagangan.

Teori-teori pembangunan yang ada itu menuai banyak kritik. Kritik yang paling menonjol adalah bahwa makna pembangunan dipersempit dan

direduksi kedalam makna pertumbuhan ekonomi semata. Dengan memaknai pertumbuhan sebagai sebuah proses kuantitatif yang hanya menyangkut proses ekonomi, maka makna pembangunan dari sudut ini menurut Bernstein yang dikutip oleh Saptari (1997) adalah “meningkatkan kemampuan produktif suatu masyarakat, mengembangkan cara-cara produksi yang baru dan lebih baik yang memungkinkan terbentuknya kekayaan yang lebih besar”. Selayaknya, pembangunan menyangkut pula perubahan kualitatif yang terkait dengan penciptaan struktur-struktur ekonomi dan non-ekonomi. Karenanya, makna pembangunan dalam arti luas harus adalah “segala usaha mencapai pemenuhan kebutuhan pokok, pembasmian kemiskinan, dan penciptaan taraf hidup yang lebih baik. Ini berarti pengertian pembangunan tidak hanya menyangkut dimensi ekonomi saja, tetapi juga sosial, politik, dan budaya”.

Kritik lain yang penting untuk menjelaskan posisi perempuan dalam pembangunan adalah bahwa teori-teori pembangunan, kebijakan negara, dan kebijakan pembangunan merupakan sumber ketidakadilan, ketidaksetaraan dan bahkan kesengsaraan terhadap perempuan (Fakih, 2002). Perempuan terpinggirkan dalam proses pembangunan. Pada titik ini, dimulailah wacana yang mendorong partisipasi kaum perempuan dalam program pembangunan, yang dikenal dengan istilah *Women in Development* (WID). WID ini merupakan upaya pengintegrasian perempuan dalam pembangunan. Karenanya, WID merupakan strategi pemenuhan kebutuhan praktis perempuan dalam jangka pendek yang bertujuan meningkatkan kemampuan dan kemandirian perempuan, sehingga dapat mengejar ketertinggalannya dari laki-laki (Supiandi, et.al., 2001). Latar belakang WID adalah keterbelakangan, ketertinggalan, kemiskinan perempuan

yang bersumber pada perempuan itu sendiri.

Pembangunan dan Kemiskinan Perempuan Pedesaan

Peminggiran perempuan dalam pembangunan, khususnya di pedesaan, dijelaskan oleh Fakih (2002, 149-153) yang mengacu pada penjelasan Boserup dalam bukunya *Women's Role in Economic Development*, bahwa pada dasarnya proses modernisasi tidak netral atau menguntungkan bagi perempuan. Pandangan para kaum modernis yang menganggap bahwa teknologi membebaskan kaum perempuan ditentang oleh para feminis. Menurut mereka, penggunaan teknologi tinggi dalam pertanian justru mengakibatkan rendahnya status perempuan karena mengurangi akses mereka terhadap kerja produktif.

Selain itu, urbanisasi sebagai dampak dari pembangunan juga menyebabkan tertutupnya jenis-jenis pekerjaan di sektor modern bagi perempuan, karena stereotipe-stereotipe terhadap perempuan. Pada akhirnya, kaum perempuan kebanyakan hanya menempati sektor informal yang umumnya perdagangan kecil dan bahkan pelacuran. Ironisnya, program-program pelatihan dan akses terhadap kredit lebih ditujukan kepada kaum lelaki.

Singkat kata, pembangunan dan modernisasi mendiskriminasi dan mengeksploitasikan kaum perempuan, sehingga mereka menjadi sangat tergantung. Kalaupun ada program-program pembangunan yang ditujukan kepada kaum perempuan, program tersebut lebih mengarah pada bantuan yang menempatkan perempuan sebagai penerima kesejahteraan dan bukan pekerja yang berkarakter produktif.

Berawal dari kritik atas pembangunan dan modernisasi, kemudian muncul kritik atas program-program WID yang dianggap hanya memenuhi kebutuhan jangka pendek perempuan, meski ada sebagian kelompok perem-

puan yang diuntungkan oleh hal ini. Program-program dalam WID dianggap hanya merupakan program peningkatan taraf hidup keluarga seperti: pendidikan, ketrampilan dan kebijakan yang mampu meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan. Namun, program peningkatan peran perempuan tersebut ternyata gagal mengubah nasib perempuan. Selain itu, dampak pembangunan berbeda bagi kaum laki-laki dan perempuan.

Gender and Development (GAD): Perencanaan Pembangunan yang Responsif Gender

Fakta yang ada ternyata menunjukkan bahwa pendekatan WID untuk meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan gagal, bahkan tidak membebaskan perempuan dari diskriminasi dan ketidakadilan, dan kemudian, berkembang suatu pendekatan baru yang disebut dengan *Gender and Development (GAD)*, yang merupakan :

“...strategi yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan strategis jender, dilakukan dengan mengintegrasikan aspirasi, kepentingan serta peranan laki-laki dan perempuan dalam arus pembangunan (jangka panjang). Melalui strategi ini laki-laki dan perempuan secara bersama-sama menjadi subyek dan sekaligus obyek pembangunan.” (Supiandi, 2001)

GAD dan Analisis Gender

Pendekatan GAD ini menggunakan analisis gender sebagai sarana untuk mengupayakan fokus perhatian pada ketidakadilan struktural, karena ideologi gender yang mengakar pada aktor dan institusi mengakibatkan perencanaan dan kebijakan pembangunan menjadi bias gender. Untuk memperjelas perbedaan WID dan GAD dapat dilihat pada tabel 1 berikut.

Tabel 1
Perbedaan antara WID dan GAD

Aspek	<i>Women in Development (WID)</i>	<i>Gender and Development (GAD)</i>
PENDEKATAN	Pandangan bahwa yang menjadi sumber permasalahan ada pada perempuan	Pandangan yang menganggap bahwa sumber permasalahan ada pada pembangunan
FOKUS MASALAH	Perempuan Tidak berperan sertanya perempuan (separuh sumberdaya produktif) dalam proses pembangunan	Pola relasi perempuan – laki-laki Ketidaksejajaran hubungan kekuasaan (kaya-miskin, laki-laki—perempuan) menyebabkan berlangsungnya pembangunan yang tidak adil dan ketidakberperanan-sertanya perempuan secara maksimal
TUJUAN	Pembangunan yang lebih efektif dan efisien	Pembangunan yang adil dan berkesinambungan dengan perempuan dan laki-laki sebagai pengambil keputusan
PEMECAHAN	Mengintegrasikan perempuan dalam proses pembangunan	- memperkuat perempuan yang terpinggirkan/termarginalisasikan - mengubah pola-pola hubungan yang tidak sejajar
STRATEGI	- kegiatan proyek khusus untuk perempuan - proyek-proyek terpadu - meningkatkan produktivitas perempuan - meningkatkan pendapatan perempuan - meningkatkan ketrampilan perempuan dengan mengurus rumah tangga	- mengidentifikasi kebutuhan praktis sebagaimana didefinisikan oleh perempuan dan laki-laki untuk memperbaiki kondisi kehidupan mereka - rentangan kebutuhan strategis perempuan - penanganan kebutuhan strategis golongan ekonomi lemah melalui pembangunan untuk rakyat

Sumber: (Supiandi, et.al, 2001)

Analisis gender ini memahami bahwa konsep gender adalah suatu konstruksi sosial atas peran perempuan dan laki-laki dalam masyarakat. Konstruksi ini telah melalui suatu proses sosial dan budaya yang sangat panjang dan lama sehingga mengakar dan dijadikan standar norma dalam masyarakat, bahkan menjadi ideologi gender. Manifestasi dari ideologi gender adalah relasi antara laki-laki dan perempuan yang sangat timpang dan tidakadil, antara lain berupa marginalisasi (kemiskinan ekonomi) kaum perempuan, subordinasi perempuan, pelabelan negatif (*stereotype*) pada perempuan yang menyebabkan terjadinya diskriminasi, kekerasan (*violence*) pada perempuan, dan beban kerja domestik yang lebih banyak dan lebih lama (*multiple burden*).

Karenanya, analisis gender mencoba menelaah dan mengidentifikasi isu-

isu gender yang disebabkan oleh perbedaan laki-laki dan perempuan dalam hal memperoleh akses dan kontrol terhadap sumber daya, berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya pada pengambilan keputusan, dan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung dari kebijakan, program maupun proyek pembangunan. BAPPENAS menyiapkan analisis yang disebut dengan *Gender Analysis Pathway* (GAP) yang dapat digunakan oleh para perencana untuk proses perencanaan hingga kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang dihasilkan menjadi responsif gender. Sebuah perencanaan dikatakan responsif gender bila dalam tahap perencanaan disertakan perbedaan-perbedaan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki. Alur kerja GAP dapat dilihat pada lampiran.

Pengarus Utamaan (*Gender Mainstreaming*)

Berawal dari kesadaran adanya ideologi gender dan pergeseran paradigma untuk menyusun perubahan struktural relasi gender, maka GAD menjadi strategi dan pendekatan dalam Pembangunan Nasional. Melalui Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 dimulailah pengarusutamaan gender/PUG (*gender mainstreaming*) (*Ministry of Women's Empowerment Republic of Indonesia, 2002*), yang merupakan: “pendekatan untuk mengembangkan kebijakan yang mengintegrasikan pengalaman dan masalah perempuan maupun laki-laki ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan dan program dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, pertahanan keamanan dan kemasyarakatan” (Arivia, 2004).

Pengarus utamaan Gender harus dilakukan meliputi:

1. seluruh tahapan pembangunan, yaitu perencanaan termasuk penganggaran (*Gender Budgeting*) pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi;
2. seluruh kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan; dan
3. seluruh tingkatan pemerintahan: Nasional, Provinsi, kabupaten/Kota hingga Kelurahan/Desa

Implementasi: Sebuah Contoh

Gender mainstreaming merupakan suatu upaya agar kebijakan pembangunan dan kebijakan publik memiliki perspektif gender. Seharusnya, kebijakan yang berperspektif gender tersebut pada akhirnya akan berdampak pada kehidupan masyarakat luas yang memiliki kesadaran gender. Bagaimanakah praktik dan implementasinya?

Baru-baru ini, seorang jurnalis: Eko Bambang Subiantoro, dari Jurnal Perempuan membuat laporan tentang penyusunan anggaran daerah-daerah. Dalam beberapa tulisannya ditunjukkan bahwa ternyata kebijakan daerah yang

tercermin dari perencanaan dan anggarannya belumlah menggunakan perspektif gender. Salah satunya adalah Kabupaten Bantul Yogyakarta (<http://www.jurnalperempuan.com>, 22 Maret 2006). Dilaporkan bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul Tahun anggaran 2006 belum memberikan perhatian utama pada persoalan pemberdayaan perempuan. Hal tersebut tercermin pada berbagai alokasi anggaran dalam APBD.

APBD Kabupaten Bantul sangat timpang dalam pengalokasian anggaran pemberdayaan perempuan serta peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, dibandingkan dengan anggaran Sekretariat Daerah. Diungkapkan antara lain bahwa alokasi anggaran pendampingan kekerasan terhadap perempuan dan anak sebesar Rp 2 juta, peningkatan SDM ketrampilan untuk perempuan sebesar Rp 20 juta, dan dukungan usaha untuk perempuan desa sebesar Rp 37,5 juta. Sementara, Pemda Kabupaten Bantul mengalokasikan bantuan bagi Persiba (Persatuan Sepak Bola Bantul) sebesar Rp 6,5 milyar), dukungan turnamen Tennis Cup sebesar Rp 1,1 milyar, dan anggaran bantuan haji sebesar Rp 300 juta.

Alokasi-alokasi tersebut tidak mencerminkan komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dalam upaya mengentaskan kemiskinan secara umum dan pemberdayaan perempuan khususnya. Ironisnya, penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bantul pada tahun 2005 adalah retribusi kesehatan sebesar Rp 11 milyar, PPTU Rp 6,3 milyar dan Retribusi Rekreasi sebesar 2,46 milyar. Padahal, perolehan yang besar dari retribusi kesehatan seharusnya dikembalikan untuk mengatasi persoalan kesehatan reproduksi perempuan dan angka kematian ibu yang tinggi.

Pertanyaan yang dapat dilontarkan adalah: mengapa tidak tercermin

gender budgeting dalam perumusan kebijakan daerah?

Otonomi Daerah, Representasi, dan Partisipasi Perempuan

Tidak tercerminnya anggaran yang mengakomodasi kebutuhan yang berdimensi gender menurut Dati Fatimah dari *Institute for Economic Development Analysis* (IDEA) karena proses penyusunan anggaran tersebut tidak melibatkan perempuan. Maka dapat dipahami bahwa kebijakan-tanggapan perempuan dan keterwakilan politik perempuan dalam pemerintahan daerah menjadi penting.

Desentralisasi

Kebijakan otonomi daerah dalam kerangka demokratisasi dilakukan oleh Pemerintah melalui UU No.22 Tahun 1999 (direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004) tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 (direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004) tentang Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang tersebut diberlakukan sejak Januari 2001.

UU tentang Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada daerah, terutama pemerintahan kabupaten/kota untuk semua kewenangan pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang lain. Sementara UU tentang Pembagian Keuangan Pusat dan Daerah menggariskan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan memberikan dana perimbangan bagi pemerintah daerah yang terdiri atas:

- a. penerimaan dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan penerimaan dari sumber daya alam;
- b. dana alokasi umum; dan

- c. dana alokasi khusus (Notosusanto, 2004).

Menurut Rasyid (2003), pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi dari perspektif politik, memiliki arti penting bagi pengembangan demokrasi, karena: “*First, it gives the provincial and district legislatures (DPRD I and II) the power to elect and hold accountable local heads of governments (that is, provincial governors and district heads – the bupati and mayors); to initiate and promulgate statutes and regulations; to approve budgets; and to create new institutions. None of this was possible under the previous system without the approval of the central government. Second, with the considerable powers now invested in the regions – especially in the fields of mining, forestry, industry, investment, land administration, public works, education and culture, public health, transportation, environment, cooperatives and labour affairs, -- local communities have gained vastly greater opportunities to participate in decision-making and to provide their own services. Third, as a consequence of heightened public accountability, the community can ensure that its interests will not be violated* (Rasyid, 2003).

Harapan Rasyid atas lebih berperannya pemerintahan lokal karena desentralisasi dapat dipahami, bila menunjuk pengertian dari desentralisasi sendiri yang dikutip oleh Colongon, Jr sebagai berikut: “*the transfer of responsibility for planning, management and resource raising and allocation from the central government and its agencies to : (a) field units of central government ministries or agencies; (b) subordinate units or levels of government; (c) semi autonomous public authorities or corporations; (d) area wide, regional or functional authorities; or (e) non-governmental private, or voluntary organization*” (Colongon Jr., 2003).

Untuk keberhasilan desentralisasi, ada beberapa syarat atau kondisi yang harus dipenuhi. Kondisi-kondisi tersebut diuraikan oleh Bank Dunia dalam artikelnya Colongon Jr (2003) yaitu menyangkut keuangan dan sumber dana, mekanisme partisipasi warga berupa sistem yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan serta memungkinkan warga untuk mengawasi, dan akhirnya harus ada instrumen desentralisasi berupa insitusi dan hukum yang dapat mendukung sasaran politik.

Dari uraian tersebut sangat jelas perlunya partisipasi warga (*civil society*) untuk menuju demokrasi partisipatoris. Sangat dapat dipahami jika sudah seharusnya perempuan juga dilibatkan dalam kerangka desentralisasi, sebagai syarat bahwa pemerintahan dijalankan benar-benar secara partisipatoris, sebagaimana yang dinyatakan oleh Satriyo (2003): *“one objective of decentralization is to promote democratization by instilling a participatory policy-making paradigm at local level. The idea is that people will have much greater input into the decisions affecting their lives if those decisions are at local level. But for policy-making to be truly participatory, it must involve women”*.

Pemberdayaan Perempuan: Partisipasi dan Representasi Perempuan

Partisipasi perempuan dalam perumusan kebijakan berdampingan dengan proses pemberdayaan perempuan yang merupakan proses peningkatan kapasitas seseorang untuk menentukan pilihannya. Hal ini mensyaratkan dua hal. Pertama, adalah agen (*agency*), yaitu kemampuan seseorang untuk menentukan pilihan yang berarti baginya. Kedua, berupa struktur peluang, yaitu berbagai aspek yang membuat seseorang dapat berbuat sesuatu karena kemampuannya untuk memilih. Dengan dilibatkannya perempuan dalam *policy-making process*

berarti bahwa kelompok perempuan memiliki struktur peluang untuk menentukan kebutuhan dan kepentingannya, sehingga kebijakan yang ada menjadi lebih representatif bagi perempuan.

Sudah tentu bukan jalan yang mudah untuk memberikan tempat kepada perempuan, karena mereka harus mengejar ketertinggalan yang demikian jauh dari laki-laki dalam dunia politik. Kemudian, apakah otonomi daerah yang telah berjalan sekian lama telah mencerminkan pemberdayaan atas perempuan?

Otonomi Daerah Berperspektif Gender dan Tantangannya

Banyak penelitian yang mencoba mengkaitkan penerapan otonomi daerah dengan keterlibatan perempuan di dalamnya (Arivia, 2004; Noerdin, 2005; dan Yayasan Cakrawala Timur, tanpa tahun). Survei oleh Asia Foundation pada tahun 2002 menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam persoalan-persoalan publik sangat tinggi pada level terendah pemerintahan (Satriyo, 2003). Meski demikian, secara umum otonomi daerah justru memarginalisasikan dan mendiskriminasi perempuan dalam perumusan-perumusan kebijakan pemerintah di tingkat lokal.

Kebijakan yang diskriminatif dan meminggirkan perempuan terlihat dalam kecenderungan pemerintah lokal yang ada sekarang dalam penyusunan dan pemberlakuan peraturan daerah-peraturan daerah yang mengatur kesucilaan dan juga syariat Islam yang seharusnya merepresentasikan kepentingan perempuan, kebijakan tersebut justru merumuskan aturan-aturan yang membatasi gerak perempuan dan partisipasinya di ruang publik. Sebut saja Peraturan Daerah Pemerintah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran dan juga peraturan daerah-peraturan daerah yang memberlakukan peraturan-peraturan daerahnya dengan Islam sebagai visi pemerin-

tahannya untuk pemberlakuan Syariat Islam (Tempo, Edisi 8-14 Mei, 2006, 26-36).

Berbagai contoh dan temuan tentang penerapan otonomi daerah dan sejauh mana kebijakannya mengakomodasi kepentingan perempuan telah memunculkan sejumlah tantangan penerapan desentralisasi bagi perempuan di tingkat lokal. Hasil penelitian Yayasan Jurnal Perempuan (Arivia, 2004) dan juga uraian Satriyo (2003), telah menemukan tantangan-tantangan dimaksud. Pertama, rendahnya tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga eksekutif maupun legislatif. Pada Pemilu tahun 2004 yang lalu kuota 30% untuk memenuhi keterwakilan perempuan dalam politik baik di tingkat pusat/nasional maupun di tingkat lokal tidak tercapai. Hal tersebut bukan merupakan dampak langsung dari desentralisasi, tetapi justru menjadi pekerjaan besar bersama untuk merumuskan satu regulasi yang dapat memastikan representasi perempuan di dunia politik. Kedua, masih rendahnya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal, yaitu tidak adanya mekanisme publik yang memberikan kesempatan bagi perempuan untuk menyampaikan pendapat dan usulannya. Bilamana mekanisme telah berlangsung di setiap daerah, maka hanya mewakili kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengan pemerintah atau tidak melibatkan kelompok perempuan. Akibatnya, kebijakan yang diambil sangat mengabaikan kepentingan perempuan. Penyebab lain adalah ketidaktersediaan posisi yang strategis bagi instansi pemerintahan untuk memperjuangkan kesetaraan dan pemberdayaan perempuan dalam pemerintahan daerah. Institusi tersebut ter subordinasi pada posisi institusi lainnya, sebagai misal bagian Pemberdayaan Masyarakat, sehingga upaya pengarusutamaan *gender* tidak berjalan lancar.

Ketiga, alokasi anggaran pemberdayaan perempuan sangat tidak memadai, sementara alokasi anggaran yang berdimensi gender tersebut menunjukkan kepedulian dan komitmen pemerintah lokal terhadap persoalan-persoalan perempuan. Keempat, munculnya kecenderungan bahwa desentralisasi diartikan sebagai revitalisasi nilai-nilai religius konservatif serta peran gender. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa kebijakan publik yang ada lebih mementingkan aspek moralitas dan agama untuk menyelesaikan sejumlah masalah sosial. Hal tersebut tercermin pada semangat daerah-daerah untuk menerapkan hukum Islam (*syariah*) bagi pemerintahannya. Kelima, selain revitalisasi nilai-nilai agama, di beberapa daerah kembali dihidupkan nilai-nilai adaptasi lokal yang seringkali sangat tidak sensitif gender. Acapkali, upaya pengangkatan kembali '*local wisdom*' menjadi mata pedang bagi perempuan, karena nilai-nilai adat lokal seringkali berpandangan konservatif atas peran dan status perempuan dalam masyarakat. Beberapa hukum adat tidak memperbolehkan perempuan memiliki harta benda sendiri. Perempuan menerima sangat sedikit bagian warisan, dan tidak diberikan kesempatan untuk memperoleh pendidikan tinggi atau penghasilan sendiri.

Kesimpulan

Mencermati tantangan-tantangan desentralisasi, terasa bahwa perjuangan perempuan masih meniti jalan yang panjang. Meski demikian, harapan terletak pada desentralisasi dan hendaknya dapat mengawali proses politik yang lebih partisipatif dan representatif bagi perempuan. Keadilan dan kesetaraan gender harus menjadi bagian tak terpisahkan dari tujuan pembangunan, sehingga proses dan manfaat pembangunan lebih dapat menciptakan kondisi dan relasi gender yang lebih adil.

Pengaruh utama gender (PUG) dalam proses pembangunan harus berjalan melalui tahapan-tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi. Kesadaran kritis dari perempuan yang memahami prinsip dan latar belakang kehadiran PUG akan turut menentukan paradigma pembangunan.

Daftar Pustaka

- Arivia, Gadis dan Adriana Venny, "Menggalang Perubahan: Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah", Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2004.
- Budiman, Arif, "Teori Pembangunan Dunia Ketiga", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Colongon, Jr., Arelano A, "What is Happening on the Ground? The Progress of Decentralisation", I Edward and Gref Fealy, "Local Power and politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation", 87-101. ISEAS, Singapore, 2003.
- Fakih, Mansour, "Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi", Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Hartiningsih, Maria, "Isu Kemiskinan", Makalah, tidak diterbitkan, (tanpa tahun).
- _____, "Busung Lapar Ditenggelamkan Persoalan Moral Sempit", Dalam *Kompas*, Sabtu, 6 Mei 2006.
- Haq, Mahbub ul, "Tirai Kemiskinan: Tantangan-Tantangan untuk Dunia Ketiga", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1983.
- Heroepoetri, Arimbi dan R. Valentina, "Percakapan tentang Feminisme vs Liberalisme", debtWATCH dan Institut Perempuan, Jakarta, 2004.
- Jurnal Perempuan, "Mengurai Kemiskinan: Di mana Perempuan?", No.42, Tahun 2005
- Ministry of Women's Empowerment Republic of Indonesia, "Technical Guideline for Implementation of Presidential Instruction Number 9 Year 2000 on Gender Mainstreaming in National Development", Second Edition Ministry of Women's Empowerment Republic of Indonesia, Jakarta, 2002.
- Notosusanto, Smita, "Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif", Pusat Reformasi Pemilu (*Centre for Electoral Reform*), Jakarta, 2004.
- Novirianti, Dewi, "Pemberdayaan Hukum Perempuan untuk Melawan Kemiskinan", Dalam *Jurnal Perempuan*. 45-59. No. 42, Tahun 2005.
- Rasyid, Ryas, "Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia", In Edward and Gref Fealy, "Local Power and politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation", 63-71. ISEAS, Singapore, 2003.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner, "Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan", Grafiti, Jakarta, 1997.

Satriyo, Hana A, “*Decentralisation and Women in Indonesia: One Step back, Two Steps Forward?*”, In Edward and Gref Fealy, “*Local Power and politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation*”, 217-221. ISEAS, Singapore, 2003.

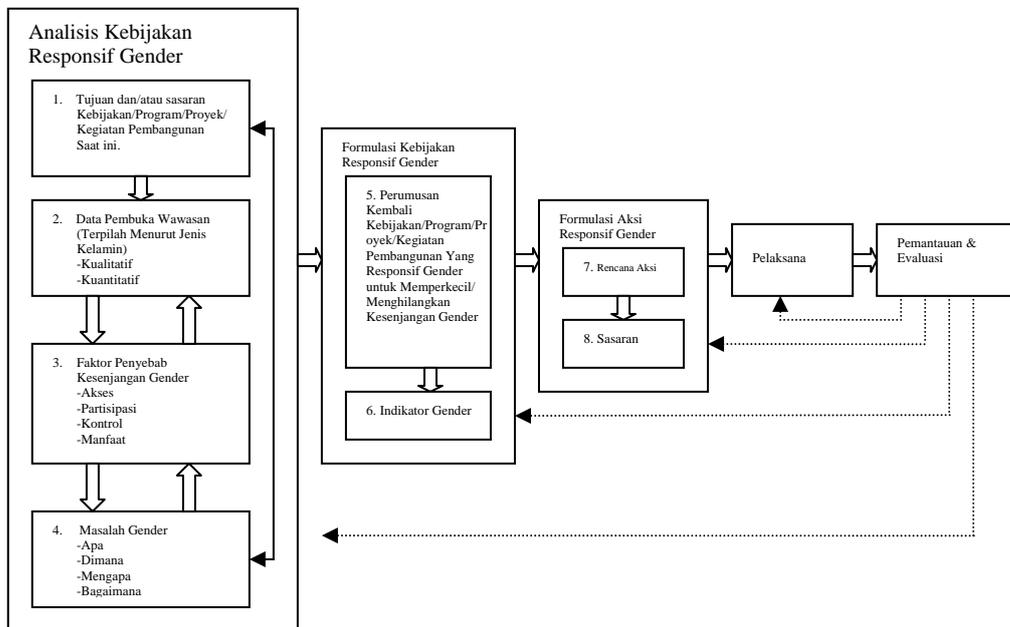
Supiandi, Yusuf. (et.al.), “Panduan Perencanaan Berperspektif Jender”, Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 2001.

Suwarsono dan Alvin Y. So, “Perubahan Sosial dan Pembangunan”, LP3ES, Jakarta, 2000.

Tempo, Edisi 8-14 Mei 2006.

Yayasan Cakrawala Timur, “Partisipasi Politik Perempuan Dalam Proses Pembuatan Kebijakan di Daerah Jawa Timur”, Yayasan Cakrawala Timur, Surabaya, (tanpa tahun).

LAMPIRAN
Alur Kerja Analisis Gender
(Gender Analysis Pathway = GAP)



Sumber: Bappenas, 2001