

**April 2010**

## **KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DI INDONESIA PASKA ORDE BARU (Studi kasus di Provinsi Jawa Barat, DI Yogyakarta dan Sumatera Barat)**

Tulisan ini menganalisa berbagai kebijakan pemerintah Indonesia terkait dengan pemberdayaan perempuan pasca tahun 1998, kejatuhan rejim Suharto. Sejak reformasi, Pemerintah Indonesia telah mulai memberi perhatian terhadap 'pemberdayaan perempuan'. Namun istilah pemberdayaan yang merupakan terjemahan dari "empowerment" telah mengalami pelunakan makna.

**Penulis dan Peneliti:  
Dini Anitasari S.  
Melly Setyawati  
Sri Wiyanti E.**

Penelitian ini didukung oleh:



**Women's Empowerment in Muslim Contexts**  
gender, poverty and democratisation from the inside out



Tulisan ini disusun oleh SCN CREST dalam rangka program penelitian pemberdayaan perempuan dalam konteks muslim pada tahun 2010

## DAFTAR ISI

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

### I. PENDAHULUAN

### II. Perempuan Indonesia dalam Kebijakan Negara Orde Baru

### III. Pemberdayaan Perempuan sebagai Wacana Baru Dalam Kebijakan Indonesia Paska Suharto

### IV. Pandangan Aparat Pemerintah tentang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan

### V. Carut Marut Struktur dan Mekanisme Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan

## KESIMPULAN

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

- Tabel 1 Perbandingan Pandangan tentang Pemberdayaan Perempuan Aparat Pemerintah dan WEMC
- Tabel 2 Keterwakilan Perempuan Indonesia dalam Lembaga-lembaga Publik
- Tabel 3 Keterwakilan Perempuan Indonesia di DPR-RI (Dewan Perwakilan Rakyat)
- Bagan 1 Bagan susunan organisasi Badan/Bidang/Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan (perangkat daerah tingkat Provinsi, kabupaten/Kota)

## PENDAHULUAN

Tulisan ini menganalisa berbagai kebijakan pemerintah Indonesia terkait dengan pemberdayaan perempuan pasca tahun 1998, kejatuhan rejim Suharto. Sejak reformasi, Pemerintah Indonesia telah mulai memberi perhatian terhadap ‘pemberdayaan perempuan’. Hal ini ditandai dengan adanya berbagai kebijakan negara, institusi dan program yang dirancang khusus untuk pemberdayaan perempuan. Namun istilah pemberdayaan yang merupakan terjemahan dari “empowerment” telah mengalami pelunakan makna. Pemaknaan pemerintah terhadap pemberdayaan tidak secara eksplisit menekankan elemen “perubahan relasi kuasa” yang lebih adil untuk perempuan. Pemberdayaan lebih didefinisikan pada ‘mampu melakukan sesuatu’ dan ‘partisipasi’ perempuan, namun sama sekali tidak menyinggung tentang bagaimana proses yang terjadi menjadikan perempuan sebagai subjek untuk dapat mengambil keputusan sehingga terjadi relasi yang lebih seimbang antara laki-laki dan perempuan. Pemahaman yang demikian berpengaruh terhadap bagaimana pemerintah mengejawantahkan program-program pemberdayaan perempuan dan dampaknya terhadap kondisi perempuan yang relatif masih ter subordinasi, terdiskriminasi dan terpinggirkan meskipun kebijakan dan program pemberdayaan perempuan telah dicanangkan.<sup>1</sup>

**Istilah pemberdayaan yang merupakan terjemahan dari “empowerment” telah mengalami pelunakan makna. Pemaknaan pemerintah terhadap pemberdayaan tidak secara eksplisit menekankan elemen “perubahan relasi kuasa” yang lebih adil untuk perempuan**

Istilah “pemberdayaan” lazim digunakan di Indonesia untuk menterjemahkan “empowerment”. Meskipun istilah pemberdayaan dipakai untuk menterjemahkan “empowerment”, istilah pemberdayaan tidak mengimplisitkan elemen “kuasa”. Pada umumnya pemberdayaan diartikan upaya peningkatan kapasitas perempuan, namun proses tersebut tidak selalu dihubungkan dengan upaya untuk mentransformasi relasi kuasa antara

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan perkembangan dan kelanjutan dari tulisan analisis kebijakan pemberdayaan perempuan yang telah dipresentasikan pada pertemuan RPC (*Research Partner Consortium*) tahun 2008 lalu. Laporan telah mengalami perubahan judul dari semula ‘**Kebijakan Pemerintah Indonesia Memahami Pemberdayaan**’ (*The government on Indonesia’s Policies on ‘Women Empowerment’*), perubahan ini disesuaikan dengan beberapa temuan penelitian baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/ kota maupun informasi dari narasumber di enam wilayah penelitian WEMC-SCN CREST termasuk catatan lapangan dan laporan penelitian ((1) Women Survival: Inisiatif Pemberdayaan Perempuan Pariaman dalam Pusaran Politisasi Agama, Adat dan Negara; 2() Inisiatif perempuan dalam pengembangan diri dan lingkungan di tengah kontestasi Politisasi Islam dan Demokratisasi di Gunungkidul dan Bantul, DI Yogyakarta; (3) Strategi pemberdayaan perempuan dan peran majlis taklim dalam proses pemberdayaan perempuan di tengah menguatnya politisasi Islam di Cianjur (studi kasus desa Mulyasari kecamatan Mande kabupaten Cianjur) sepanjang tahun 2007 sampai dengan 2008, yang telah dipresentasikan pada acara yang sama

perempuan dan laki-laki (Tim WEMC SCN; 2009 dan Eddyono; 2010)<sup>2</sup>. Tim WEMC SCN dan Eddyono melihat bahwa ada unsur kesengajaan untuk menggunakan istilah pemberdayaan dalam mengartikan empowerment, sebab makna tersebut lebih santun (baca: lebih soft) dan tidak menyinggung masalah relasi kuasa yang masih dianggap masih tabu dibicarakan di Indonesia bahkan pada awal temuan tahun 2008, tim WEMC SCN menyebutnya bahwa telah ada indikasi upaya 'kooptasi' istilah 'Pemberdayaan' oleh Pemerintah. Sebaliknya, paper ini, merujuk pada definisi 'empowerment' oleh Vivienne and Shaheed, mendefinisikan pemberdayaan sebagai peningkatan kapasitas untuk membuat keputusan mandiri yang mengubah relasi kekuasaan-kekuasaan yang tidak dikehendaki.<sup>3</sup> Dengan demikian, pemberdayaan perempuan yang dimaksud dalam paper ini adalah untuk meningkatkan kapasitas perempuan agar dapat mengambil keputusan dalam menghadapi berbagai kendala sehingga perempuan tersebut mengubah relasi kekuasaannya menjadi lebih baik.

Merujuk pada definisi tersebut, memang elemen utama dari 'pemberdayaan' perempuan adalah penguatan kapasitas, pengambilan keputusan oleh perempuan dan perubahan relasi kuasa. Wee dan Saheed melihat bahwa perempuan dapat mencapai pemberdayaan hanya melalui agensi mereka sendiri sebagai upaya perempuan (*the inside out*) untuk melawan situasi yang melemahkan perempuan. Proses memfasilitasi perempuan untuk memiliki kapasitas sehingga perempuan membuat keputusan otonom untuk mentransformasikan hubungan-hubungan kekuasaan yang timpang (*the outside in*) merupakan komponen penting dalam proses pemberdayaan perempuan.

Penegasan terhadap adanya tiga elemen ini sekaligus menjadi indikator penilaian terhadap proses-proses pemberdayaan yang dilakukan termasuk berbagai kebijakan dan program pemberdayaan perempuan yang dilansir oleh pemerintah. Penelitian analisis kebijakan ini penting dilakukan untuk melihat sejauh mana hukum dan kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan dapat menjadi faktor yang mendukung pemberdayaan perempuan atau sebaliknya menghambat pemberdayaan perempuan.

Hukum dan kebijakan tidak serta merta berdampak pada perubahan yang diharapkan. Mengacu pada Freeman bahwa ada tiga pilar/elemen dalam sistem hukum; substansi, struktur dan kultur hukum. Jika salah satu elemen ini tidak bekerja maka akan mempengaruhi elemen lainnya. Walaupun pemerintah Indonesia telah memiliki hukum dan kebijakan yang secara substansi telah menyokong pemberdayaan perempuan, misalnya, kebijakan tersebut tidak serta merta bekerja jika struktur hukum (para pelaksana dan institusi penegak hukum) tidak mendukung pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut (Katjasungkana; 1998). Demikian pula, meskipun telah ada kebijakan dan didukung oleh struktur hukum namun ada budaya di masyarakat setempat yang tidak mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, maka tujuan dari adanya kebijakan tidak akan tercapai. Terkait dengan pemberdayaan Shaheed (2009)

---

<sup>2</sup> Di dasarnya pada simpulan temuan WEMC SCN 2009, lalu ditegaskan oleh tulisan Eddyono 2010 dengan papernya berjudul: "Apakah elemen "Kuasa" masih relevan dalam "Pemberdayaan" Perempuan? Pandangan Aktivistis Perempuan di Indonesia terhadap istilah "Pemberdayaan", WEMC, 2010

<sup>3</sup> Shaheed, Farida and Wee, Vivienne, Women Empowering Themselves, A Framework that Interrogate and Transform," Women Empowerment In Muslim Context, SEARC, City University Of Hong Kong, 2008.

menyatakan bahwa ketika regulasi dan perencanaan telah dibuat di tingkat pusat (Nasional) maka tidak secara otomatis kebijakan tersebut dapat dinikmati oleh warga Negara secara individu maupun kolektif.<sup>4</sup>

Paper ini akan memaparkan analisis terhadap kebijakan pemerintah terkait dengan pemberdayaan perempuan paska orde baru. Namun pemaparan ini akan diawali tentang bagaimana negara meletakkan isu perempuan dalam kebijakannya pada masa orde baru. Penulis akan memaparkan pula tentang bagaimana pandangan pelaksana kebijakan terhadap istilah pemberdayaan dan kebijakan pemberdayaan perempuan. Selanjutnya penulis akan mengevaluasi bagaimana kebijakan dan program tersebut dilaksanakan khususnya di tiga wilayah; Yogyakarta, Padang Pariaman dan Cianjur.

---

<sup>4</sup> Shaheed, Farida. "Structural Barriers, Cultural Constraints, Meso Traps & Other Challenges Women's Empowerment in Institutional Mechanisms and Power & Decision-Making," The Beijing Platform for Action on 15 Years On, 2009.

## II. Perempuan Indonesia dalam Kebijakan Negara Orde Baru

Istilah “pemberdayaan perempuan” pertama kali diadopsi oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1999, tak lama setelah jatuhnya rejim Suharto. Sebelumnya, wacana tentang posisi perempuan telah ada di dalam hukum dan kebijakan Indonesia, namun tidak menggunakan istilah “pemberdayaan”. Wacana tentang posisi perempuan di dalam kebijakan negara tampak dipengaruhi oleh perkembangan developmentalisme di tingkat internasional. Hal ini terhadap dalam kebijakan di Indonesia dari waktu ke waktu bagaimana perempuan diletakkan dalam kebijakan pembangunan di Indonesia; mulai dari pendekatan perempuan dalam pembangunan (WID), Perempuan dan Pembangunan (WAD), Gender dan Pembangunan (GAD). Konsep pemberdayaan perempuan muncul belakangan. Hal ini sangat jelas dalam perencanaan pembangunan negara yang dulunya disebut sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan sekarang berubah dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Garis-garis Besar Haluan Negara yang kemudian akan disingkat sebagai **GBHN**. Paper akan membahas secara khusus muatan GBHN, sebagai hasil dari keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang disahkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (**TAP MPR**). TAP MPR adalah sumber hukum tertinggi sesudah Konstitusi Indonesia. GBHN tersebut ada dalam periode-periode sebagai berikut; 1973-1978, 1978-1983, 1983-1988, 1988-1993, 1993-1998.

Berbagai kajian tentang bagaimana posisi perempuan dalam kebijakan negara Orde Baru telah banyak dilakukan. Wardah Hafidz, misalnya, telah memaparkan bahwa ada kontradiksi di tingkat negara untuk meletakkan posisi perempuan; disatu sisi sebagai perempuan yang mengemban peran-peran kultural dan disisi lain berperan dalam bidang politik dan ekonomi. Hafidz melakukan kajian terhadap dokumen GBHN sejak tahun 1978 hingga tahun 1993 (Hafidz; 1989). Ia menemukan bahwa peran kaum perempuan dalam pembangunan secara resmi diletakkan oleh negara dalam GBHN 1978. Hal ini dianggap Hafidz sebagai wujud ‘political will’ pemerintah untuk memajukan dan mengintegrasikan perempuan ke dalam proses pembangunan. Namun Hafidz melihat bahwa kebijakan ini tidak lepas dari pengaruh luar yaitu gerakan di Internasional oleh PBB tentang Dasa Warsa untuk Perempuan (women decade- 1976-1985). Hal ini dapat dilihat dari program-program yang dicantumkan oleh pemerintah yang menunjukkan keterhubungannya dengan isu yang diangkat oleh gerakan internasional; lapangan kerja, kesehatan dan pendidikan. Pemerintah kemudian membentuk kementerian khusus untuk menjalankan program sebagaimana disebutkan dalam GBHN 1978, yakni Menteri Muda Urusan Peranan Wanita.<sup>5</sup>

Sementara itu, Hadiz dan Katjasungkana melihat bahwa peletakan perempuan dalam GBHN 1978 tidak lepas dari kepentingan negara untuk menarik investasi asing ke Indonesia. Hadiz dan Katjasungkana mengidentifikasi bahwa negara telah melancarkan iklan untuk mengundang para investor dengan menjajikan upah buruh perempuan yang teliti dan murah (Hadiz dan

---

<sup>5</sup> Hafidz Wardah, “Kebijakan Pembangunan untuk Perempuan; Integrasi atau Marginalisasi”, dalam Radar; Keadilan untuk Semua, Serial No. 6 tahun 1989 tentang Eksploitasi Kaum Perempuan.

Katjasungkana; 1999).<sup>6</sup> Hal ini yang disebut oleh Hadiz dan Eddyono sebagai lompatan besar yang tidak lepas dari kepentingan tertentu dan tidak semata-mata untuk kepentingan tulus terhadap perbaikan nasib perempuan Indonesia (Hadiz dan Eddyono: 2001). Sebab, Hadiz dan Eddyono melihat bahwa pada GBHN 1973-1978 pemerintah Indonesia meletakkan posisi perempuan semata-mata di wilayah privat—menjalankan peran-peran ‘kodrat’ perempuan sementara peran publiknya terbatas pada pelayanan kesejahteraan sosial. Dalam jangka waktu yang cepat pemerintah telah mengubah dan mendorong perempuan untuk berada di wilayah publik. Masih dalam era yang sama yakni Pelita I, pada tahun 1974 pemerintah mensahkan UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. UU ini memperjelas bagaimana pandangan negara tentang peran gender perempuan sebagai isteri yang menjadi ibu rumah tangga dan hanya berada di wilayah domestik. Pemerintah juga membentuk Dharma Wanita (organisasi para isteri pegawai negeri). Organisasi ini di satu sisi telah dijadikan sebagai wadah oleh para isteri untuk saling menguatkan diri dan meningkatkan ketrampilan.<sup>7</sup> Disisi lain, Hadiz dan Eddyono mengutip Suryakusuma, melihat bahwa pemerintah menggunakan perempuan untuk mengontrol para suami demi menjaga nama baik institusi negara sebagai proses timbal balik karena suami mengontrol isteri.<sup>8</sup>

Meski telah meletakkan perempuan terlibat dalam pembangunan tidak serta merta perempuan dilepaskan dari peran domestik. Sebab, GBHN 1978-1983, juga meletakkan *Panca Dharma* Perempuan (5 tugas pokok perempuan); sebagai isteri (yang mendukung suami); sebagai ibu pendidik dan pembina generasi muda; sebagai ibu pengatur rumah tangga; sebagai tenaga kerja dan dalam profesi, bekerja di pemerintah, perusahaan atau dunai usaha untuk menambah penghasilan keluarga; dan sebagai anggota organisasi masyarakat—pengukuhan terhadap nilai-nilai yang diemban oleh organisasi Dharma Wanita.<sup>9</sup> Hal ini yang menurut Suryakusuma sebagai konsep ibuisme<sup>10</sup>. Hafidz juga menemukan ada gap yang sangat tinggi antara kebijakan negara yang sudah menunjukkan kehendak baik terhadap perempuan dengan realitasnya baik di bidang kesehatan dan pendidikan<sup>11</sup>

Pada GBHN periode 1983, pemerintah Indonesia masih melanjutkan kebijakan yang sama terkait dengan perempuan. Pemerintah malah semakin memantapkan konsep tentang peran perempuan di berbagai ranah (sosial, rumah tangga dan tempat kerja) sebagaimana dalam *Panca Dharma Wanita*.<sup>12</sup> Pemerintah memberikan pengakuan pentingnya keberadaan

<sup>6</sup> Lihat, Hadiz Liza dan Katjasungkana Nursyahbani, *Laporan Independen tentang Implementasi Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, KP3K, 1999.

<sup>7</sup> Roestam, Soepardo Kardinah, *Wanita, Martabat dan Pembangunan*, Participatory Development Forum, 1993.

<sup>8</sup> Hadiz Liza dan Eddyono Sri Wiyanti, *Pembakuan Peran Gender dalam Kebijakan-kebijakan di Indonesia*, LBH APIK Jakarta, 2001

<sup>9</sup> Opcit, Hafidz Wardah.

<sup>10</sup> Logcit. Hadiz Liza dan Eddyono.

<sup>11</sup> Opcit, Hafidz Wardah

<sup>12</sup> Opcit, Hadiz Liza dan Eddyono

organisasi Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang menjalankan konsep Panca Dharma Wanita. Disamping itu, pemerintah meningkatkan status dari kementerian yang semula sebagai Menteri Muda menjadi Menteri Negara Urusan Peranan Wanita.<sup>13</sup> Peningkatan status ini memberikan tanda bahwa peranana wanita dalam pembangunan semakin dianggap penting.

GBHN Periode 1988 menunjukkan perkembangan signifikan bagaimana negara memandang peran perempuan. Peran perempuan semakin dianggap penting dalam pembangunan. Kontribusi ekonomi perempuan dalam masyarakat diakui tidak sebatas kontribusi perempuan untuk ekonomi keluarga. Peran perempuan telah pula dibahas di berbagai bidang yang diatur oleh GBHN; tidak saja dalam bidang Agama, Kepercayaan, Sosial dan Budaya, namun juga di bidang Ekonomi (Ketenagakerjaan). Namun, tetap saja stereotip gender dilekatkan pada peran-peran ketenagakerjaan perempuan. Perempuan masih dianggap sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas produksi dan pemasukan devisa negara.<sup>14</sup> Pada saat ini pemerintah Indonesia mulai bergeser dari konsepsi Perempuan Dalam Pembangunan menjadi Perempuan Dan Pembangunan.

Pada periode 1993, GBHN masih memandang peran perempuan tidak jauh berbeda dari periode sebelumnya. Namun, pemerintah membangun satu konsep baru tentang perempuan sebagai “mitra sejajar pria”. Konsep “mitra sejajar” pria ini, menurut Melly G Tan dimaknai sebagai “sebuah kondisi dimana pria dan wanita memiliki kesamaan hak dan perempuan yang terwujud dalam kesempatan, kedudukan, peranan yang dilandasi sikap dan perilaku saling bantu dan saling mengisi di semua bidang kehidupan.”<sup>15</sup> Walaupun telah ada istilah mitra sejajar, kata “kodrat” perempuan masih dilekatkan sebagai pembatas peran perempuan.

Pada periode GBHN tahun 1998, ada perubahan dramatis terkait dengan isu perempuan. Perempuan dianggap sebagai penggerak pembangunan nasional. Negara mulai mengakui adanya faktor budaya diluar diri perempuan yang mempengaruhi peningkatan peran perempuan. Negara mendukung agar potensi perempuan dikembangkan dalam segala aspek pembangunan termasuk dalam perencanaan, dan proses pengambilan keputusan.<sup>16</sup> Berbagai perubahan pandangan dipengaruhi pula dari agenda internasional di tahun 1995 (Konferensi Beijing yang melahirkan *Beijing Platform for Action*) dimana delegasi Indonesia baik dari masyarakat dan pemerintah banyak menghadiri acara tersebut. Konferensi ini menghasilkan 12 bidang kritis, sasaran strategis dan landasan aksi yang harus dilaksanakan oleh Negara-negara anggota PBB dalam upaya meningkatkan akses dan kontrol kaum perempuan atas sumber daya ekonomi, politik, sosial dan budaya. Pendekatan yang dipakai adalah Gender dan Pembangunan (GAD) dimana pembangunan yang mengintegrasikan aspirasi, kepentingan dan peran perempuan dan laki-laki yang memungkinkan perempuan mengejar ketinggalannya dari pria dan sebagai upaya untuk mengumuh hubungan gender yang merugikan salah satu pihak.

---

<sup>13</sup> Peningkatan status kementerian meletakkan kementerian tersebut sebagai menteri yang dapat melakukan fungsi kordinasi lintas departemen untuk urusan perempuan. Optcit, Hafidz Wardah

<sup>14</sup> Optcit, Hadiz Liza dan Eddyono Sri Wiyanti

<sup>15</sup> Tan, Melly G, “Perempuan dan Pemberdayaan”, dalam Notosusanto dan Perwandari (edit), *Perempuan dan Pemberdayaan*, PSKW Pasca Sarjana UI, 1997.

<sup>16</sup> Loc cit, Hadiz Liza dan Eddyono Sri Wiyanti p.53

Kontradiksinya, arahan untuk program negara adalah memantapkan peran perempuan sebagai mitra sejajar laki-laki dalam pembangunan untuk meningkatkan keluarga sejahtera. Disamping itu, perempuan sebagai mitra sejajar laki-laki tetap dengan memperhatikan kodrat, harkat dan martabatnya.<sup>17</sup> Kontradiksi pandangan masih terjadi dalam pemerintah dimana disatu sisi mulai melihat perempuan dapat keluar dari wilayah publik, namun disisi lain, peran tradisional perempuan masih terus dipertahankan. Pemerintah mengakui adanya perkembangan wacana namun pemerintah masih enggan keluar dari konsepsi awal tentang peran perempuan dalam konteks domestik.

Tak lama setelah GBHN 1998 dikeluarkan situasi politik Indonesia berubah. Masa orde baru berakhir dengan tumbanganya Soeharto. Indonesia masuk ke dalam era baru—era transisi reformasi. Politik negara terhadap perempuan terkesan berubah, sebagaimana ada perubahan jargon-jargon yang digunakan walaupun isinya tetap sama.

Dari paparan periode per periode di atas, tampak bahwa ada pergeseran pandangan pemerintah orde baru terhadap perempuan dalam konteks pembangunan. Pada awalnya pemerintah orde baru sangat rigid melihat peran perempuan hanya sebatas peran reproduksi di dalam keluarga dan fungsi sosial kemasyarakatan. Pemerintah mendirikan PKK dan Dharma Wanita yang di satu sisi dianggap bermanfaat bagi anggotanya untuk meningkatkan kapasitas perempuan, namun di sisi lain organisasi ini tak lain adalah upaya kontrol negara terhadap perempuan dan kehidupan keluarga. Tak lama kemudian, Pemerintah mulai melihat posisi perempuan penting dalam pembangunan. Pemerintah mulai mengakui adanya kesempatan perempuan berkiprah di publik sebagai pekerja. Namun, peran perempuan sebagai pekerja publik masih mengekalkan peran stereotip perempuan. Pemerintah tetap mempertahankan konsep Panca Dharma Wanita yang diemban baik oleh organisasi PKK dan Dharma Wanita. Pemerintah senantiasa menggunakan istilah “kodrat serta harkat dan martabat” perempuan untuk membatasi peran perempuan sebagai “mitra sejajar pria”. Pada era 1998, dipengaruhi oleh Beijing Platform for Action, meskipun pemerintah telah semakin membuka peluang untuk perempuan berkiprah dengan pengakuan terhadap peran signifikan perempuan dalam pembangunan dan adanya budaya yang mempengaruhi peran perempuan, pemerintah masih bersikukuh mempertahankan konsepsinya tentang perempuan yang memiliki multi peran. Multi peran ini tidak disertai dengan perubahan relasi perempuan yang setara dan adil.

### **III. Pemberdayaan Perempuan sebagai Wacana Baru dalam Kebijakan Indonesia Pasca Suharto**

Setelah kejatuhan Suharto, kondisi politik berubah sangat drastis. Berbagai kajian telah pula menuliskan bahwa kondisi politik telah membawa pengaruh yang cukup besar terhadap gerakan perempuan dan perkembangan isu-isu terkait dengan perempuan.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> ibid p.53.

<sup>18</sup> Kajian tersebut misalnya dituliskan oleh Blackburn Susan, *Women and the State in Modern Indonesia*, Cabridge, 2004.

Namun, tidak terlalu banyak yang mengupas tentang apakah cara pandang negara telah berubah seiring dengan perkembangan gerakan perempuan dan bagaimana negara mengadopsi wacana pemberdayaan perempuan. Gap ini yang ingin diisi oleh penulis dalam menyajikan paper ini.

Penulis akan membahas bagaimana wacana pemberdayaan di dalam kebijakan negara pada dua periode; periode 1999-2004 dan periode 2005-2009. Intinya ada perkembangan yang signifikan dari periode ke periode tentang bagaimana

Indikator yang diharapkan menjadi sangat kongkrit bisa dicapai.

Pemerintah bahkan secara jelas telah merumuskan tujuan dari pemberdayaan perempuan sebagai **“Meningkatkan status, posisi dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki”**.

Namun, dalam pilihan strategis, ada kemunduran. Renstra 2005-2009 telah menggantikan **“Penegakan hak azasi manusia (HAM) bagi Perempuan”** menjadi **“Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik”**.

Kembali ‘hanya’ menegaskan pada ‘keterlibatan’ perempuan ‘bukan’ ‘meningkatkan status’ perempuan sebagaimana yang dirumuskan dalam tujuan pemberdayaan perempuan pada periode ini.

wacana pemberdayaan perempuan di adaptasi oleh negara walaupun kontradiksi-kontradiksi masih terjadi dalam kebijakan itu sendiri. Pada periode 1999-2004, Kebijakan negara pertama kali mencetuskan tentang ‘pemberdayaan perempuan’ dimana beberapa indikasi bahwa kebijakan tersebut memang bertumpu pada perempuan sebagai subjek dan penekanan pada hak perempuan sebagai hak asasi manusia. Dua indikasi ini sangat penting jika dilihat dari kerangka yang ditawarkan oleh Shaheed dan Wee dimana disebutkan perempuan sebagai subjek ketika ia memiliki otoritas sebagai individu yang dapat mengambil keputusan otonom untuk dirinya. Pengetahuan perempuan terhadap haknya akan menambah ruang bagi perempuan untuk merefleksikan situasi dan posisinya dan mengambil keputusan otonom (Shaheed and Wee; 2007). Namun, pemerintah masih belum memiliki kejelasan bagaimana ide itu diejawantahkan melalui kebijakan yang lebih operasional dan bahkan dalam tataran implementasi oleh institusi yang menanganinya. Hanya ada dua buah kebijakan operasional terkait dengan Pengarusutamaan Gender dan empat kebijakan terkait dengan kekerasan terhadap perempuan di tingkat nasional.

Disisi lain, pada periode 2005-2009, pemerintah telah mulai dapat mengambil pelajaran dari periode sebelumnya. Pemerintah mulai menyusun kebijakan tentang bagaimana pembangunan pemberdayaan bisa dilaksanakan hingga di tingkat daerah. Indikator-indikator dan bidang prioritas yang dipilih merupakan indikator yang diharapkan menjadi sangat kongkrit bisa dicapai. Pemerintah bahkan secara jelas telah merumuskan tujuan dari pemberdayaan perempuan sebagai **“Meningkatkan status, posisi dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki”**. Namun, dalam pilihan strategis, ada kemunduran. Renstra 2005-2009 telah menggantikan **“Penegakan hak azasi manusia (HAM) bagi Perempuan”** menjadi **“Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik”**. Hilangnya misi penegakan hak asasi manusia bagi perempuan

menjadikan program yang disusun rentan dari kontradiksi-kontradiksi yang malah tidak memberdayakan perempuan tapi membatasi dan melemahkan perempuan. Pada periode yang sama pemerintah mendorong adanya UU Pornografi yang sangat kontradiktif karena di satu sisi dianggap sebagai upaya perlindungan terhadap perempuan dari eksploitasi namun di sisi lain membatasi dan mengontrol tubuh perempuan.

### **Periode 1999-2004**

Walaupun pada periode sebelumnya telah ada GBHN 1998-2003, namun dengan bergantinya rejim pemerintahan, GBHN pun berubah. Negara Indonesia menyusun ulang melahirkan GBHN baru periode 1999-2004. GBHN ini kemudian disusun sebagai program pembangunan nasional yang disahkan dalam UU No 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (**Propenas**) Tahun 2000-2004.<sup>19</sup>

GBHN 1999-2004 dan Propenas 2000-2004 mengadopsi pendekatan Gender dan Pembangunan dan Beijing Platform for Action. Untuk pertama kalinya dalam GBHN ini Negara mengangkat isu ketidakadilan gender dan ketidaksetaraan gender sebagai salah satu hambatan terhadap proses pembangunan. Sementara itu dalam Propenas 2000-2004 diterbitkan strategi Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan. Konsep PUG pertama kali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan IV di Beijing tahun 1995.

Istilah 'pemberdayaan perempuan' pun muncul pada GBHN 1999-2004, Bidang (F) Sosial Budaya, nomor (3) Kedudukan dan Peranan Perempuan) dimana dinyatakan ada dua arah kebijakan tentang kedudukan dan peranan perempuan, yaitu:

- 1) Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender;
- 2) Meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan, dalam rangka melanjutkan usaha **pemberdayaan perempuan** serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.<sup>20</sup>

Istilah Pemberdayaan perempuan tersebut dalam konteks; melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan yang diasumsikan telah ada sebelumnya. Tidak ada penjelasan lebih detail terkait dengan hal ini. Namun, istilah pemberdayaan perempuan tampaknya dianggap penting sehingga Pemerintah mengganti nama kementerian wanita menjadi Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.

Terkait dengan GBHN 1999 dan Propenas, Presiden mengeluarkan Intruksi Presiden No.9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, selanjutnya

---

<sup>19</sup> UU RI No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2004-2009

<sup>20</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

disingkat **PUG**.<sup>21</sup> Melalui Inpres tersebut Presiden mengintruksikan kepada jajaran eksekutif (Gubernur, Bupati dan Walikota) untuk melaksanakan strategi pengarusutamaan gender sebagai bagian pembangunan nasional.<sup>22</sup>

Pada tahun 2001 Kementerian Pemberdayaan Perempuan juga mengeluarkan surat keputusan, yaitu **SK No. 23/SK/Meneg.PP/VI/2001** tentang **Standar Pelayanan Minimal (SPM)** Pemberdayaan Perempuan di Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom. Sebagaimana disebutkan di bagian Penjelasan SK tersebut bertujuan sebagai; (1) Sebagai salah satu cara untuk menjamin dan mendukung pelaksanaan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota; (2) Sebagai bagian dan akuntabilitas kinerja pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pembangunan pemberdayaan perempuan, kesejahteraan dan perlindungan anak di daerah; dan (3) Sebagai instrumen pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap daerah, khususnya dalam melaksanakan pembangunan pemberdayaan perempuan. SK ini menjadi penting mengingat Indonesia tidak lagi menganut sistem sentralistik melainkan otonomi daerah. Pemerintah pusat dan daerah telah berbagi wewenang. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Otonom, khususnya pada pasal 2(4b), pemerintah pusat masih memiliki wewenang untuk mengeluarkan pedoman yang dapat dipakai oleh pemerintah daerah terkait dengan adanya kebijakan-kebijakan strategis yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.<sup>23</sup> Pemerintah nasional melihat jika tidak ada SK dari pemerintah pusat, pemerintah daerah belum tentu bisa menterjemahkan keputusan di tingkat nasional. Adanya SK pun belum tentu dapat diimplementasikan jika Pemerintah Daerah tidak memandang SK tersebut penting dalam konteks daerahnya. Dalam SK SPM tersebut lagi-lagi tidak disebutkan secara jelas apa yang dimaknai sebagai pemberdayaan perempuan. Namun SK merumuskan **Visi Pembangunan Pemberdayaan Perempuan, yaitu** “Kesetaraan dan keadilan Gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”. SK SPM tersebut juga menguraikan **Misi Pembangunan Pemberdayaan Perempuan sebagai berikut:**

- a) Peningkatan kualitas hidup perempuan
- b) Penggalakan sosialisasi kesetaraan dan keadilan Gender
- c) Penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan
- d) Penegakan hak azasi manusia (HAM) bagi Perempuan
- e) Peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak; serta
- f) Pemampuan dan peningkatan kemandirian lembaga dan organisasi

---

<sup>21</sup> Lampiran Instruksi Presiden RI, Nomor 9/2000 tanggal 12 Desember 2000 : Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Sedangkan tujuan dari PUG adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan eadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

<sup>22</sup> Naskah Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, pada bagian MENIMBANG dan MENGINTRUKSIKAN

<sup>23</sup> Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Otonom. Pasal 2 (4b): Kewenangan Pemerintah yang berlaku di berbagai bidang selain kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) meliputi:.. b) penetapan pedoman untuk menentukan standar pelayanan minimal dalam bidang yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

g) Perempuan dan peduli anak.

Agar SKPM di atas dapat dilaksanakan secara efektif, Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Kepmendagri (Keputusan Menteri Dalam Negeri) No.132/2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan di Daerah. Kepmendagri ini mengatur tentang adanya Fokal point dan Kelompok Kerja sebagai alat kerja untuk implementasi PUG di tingkat daerah. Disamping mengadopsi PUG, atas dorongan dunia internasional khususnya donor-donor internasional, pemerintah juga merujuk pada kebijakan *ZERO TOLERANCE Policy*, dan bersama dengan organisasi perempuan menyusun Rencana Aksi Nasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Pada tahun 1999, deklarasi nasional untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan (zero tolerance policy) dan RAN PKTP tersebut dilansir. Terkait dengan penghapusan kekerasan terhadap perempuan, selain adanya pendirian Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Pemerintah menyusun kesepakatan tiga menteri (KNPP&PA, Depsos dan Depkes) serta Kepolisian yang dikenal dengan Katmagatripol pada tanggal 23 Oktober 2002. Katmagatripol ini mensepakati tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak. Hal inilah yang menjadi salah satu landasan pijak lahirnya Undang Undang No.23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) yang telah diundangkan pada tanggal 22 September 2004. UU PKDRT tersebut merupakan landasan hukum untuk penghapusan dan pencegahan tindak kekerasan, disamping perlindungan korban serta penindakan terhadap pelaku kekerasan.<sup>24</sup>

### Periode 2005-2009

Lepas periode pembangunan 1999-2004, Indonesia memasuki babak **pembangunan nasional** kedua dimasa reformasi, yaitu periode 2004-2009. Pada periode ini, Pembangunan yang dijalankan mengacu pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu satu kesatuan tatacara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang (Rencana Pembangunan Jangka Panjang selanjutnya disebut **RPJP**), menengah (Rencana Pembangunan Jangka Menengah selanjutnya disebut **RPJM**) dan tahunan (Rencana Pembangunan Tahunan selanjutnya disebut **RPT**) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.<sup>25</sup> Pada masa ini pembangunan tidak didasarkan pada GBHN lagi seperti sebelum tahun 2004, melainkan didasarkan pada RPJM 2004-2009 (PP No.7/2005). RPJM tersebut kemudian diturunkan atau diterjemahkan ke dalam Rencana Strategis (selanjutnya disebut **Renstra**) yang disusun oleh kementerian/kelembagaan terkait berdasarkan RPJM 2004-2009 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Lihat, Press Release Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Senin, 30 November 2009, "Dunia yang layak bagi perempuan", <http://www.menegpp.go.id>, diunduh tanggal 6 April 2010.

<sup>25</sup> Pengertian ini diambil dari pasal 1 ayat 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>26</sup> Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Selanjutnya RPJM Nasional ini digunakan sebagai pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah dalam menyusun RPJM Daerah; dan Pemerintah dalam dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah (pasal 2 ayat 2 Perpres No.7/2005).

Terkait dengan rencana pembangunan jangka menengah presiden mengeluarkan **Peraturan Presiden No.7/2005** tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dimana dalam lampirannya terdapat ‘Naskah RPJM 2005-2009’ yang merupakan gambaran dan atau penjabaran menyeluruh tentang enam agenda penting pelaksanaan pembangunan jangka menengah.<sup>27</sup> Salah satunya adalah mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis melalui terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan di berbagai bidang pembangunan. Untuk mengimplementasikan agenda tersebut maka RPJMN diterjemahkan ke dalam Rencana Strategis kementerian/kelembagaan. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (selanjutnya disebut KNPP) merupakan kementerian yang mengkoordinasikan seluruh program pembangunan pemberdayaan perempuan di Indonesia telah mengeluarkan **Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 27/KEP/Men.PP/IV/2005** tentang Penetapan Rencana Strategis Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Tahun 2005-2009 (lihat tabel di bawah ini).<sup>28</sup>

**Tabel 1. Perbandingan Pembangunan Pemberdayaan Perempuan**

Pembangunan Pemberdayaan Perempuan	Periode 1999-2004	Periode 2005-2009
<b>Visi</b>	Kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara	Kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
<b>Misi</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan kualitas hidup perempuan</li> <li>2. <b>Penggalakan sosialisasi kesetaraan dan keadilan Gender</b></li> <li>3. Penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan</li> <li>4. <b>Penegakan hak azasi manusia (HAM) bagi Perempuan</b></li> <li>5. Peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak; serta</li> <li>6. <b>Pemampuan dan peningkatan kemandirian lembaga dan organisasi perempuan dan peduli anak.</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan kualitas hidup perempuan;</li> <li>2. <b>Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik;</b></li> <li>3. Menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;</li> <li>4. Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak;</li> <li>5. <b>Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender;</b></li> <li>6. <b>Meningkatkan partisipasi masyarakat.</b></li> </ol>

<sup>27</sup> Keenam agenda penting yang dimaksud adalah: **Bagian 1** Permasalahan dan agenda pembangunan nasional 2004-2009; **Bagian 2** Agenda menciptakan Indonesia yang aman dan damai; **Bagian 3** Agenda menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; **Bagian IV** Agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat; **Bagian V** Kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan; dan Bagian VI Penutup, dan terdapat 36 bab menjabarkan keenam agenda tersebut.

<sup>28</sup> Naskah lampiran SK berisi tentang: Uraian atau pemaparan tentang permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan dan kesejahteraan dan perlindungan anak tahun 2005-2009; Visi, misai dan tujuan dari pembangunan pemberdayaan perempuan; sasaran; strategi pelaksanaan; dan rincian tentang program, kegiatan dan sasaran tahunan dari program pembangunan pemberdayaan perempuan tahun 2005-2009 dan kegiatan dan sasaran tahunan.

--	--	--

Jika dibandingkan dengan periode 1999-2004, maka pandangan pemerintah terhadap pembangunan pemberdayaan perempuan tidak jauh berbeda. Isu peningkatan kualitas hidup perempuan dan Kekerasan terhadap Perempuan menjadi isu strategis dalam dua periode. Perbedaan mendasar ada pada misi, dimana pada tahun 1999-2004 penegakan hak perempuan sebagai HAM dianggap penting sementara pada tahun 2004-2009 misi ini dihilangkan. Sebagai gantinya, pemerintah meletakkan misi baru untuk “Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik”.

Hal ini konsisten dengan analisis pemerintah dalam RPJM 2005-2009 tentang berbagai masalah pembangunan pemberdayaan perempuan yang melihat tiga permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan, yaitu: (1) Rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan nasional; (2) Masih ada berbagai bentuk praktek diskriminasi terhadap perempuan; dan (3) Kesenjangan partisipasi politik perempuan yang bersumber dari ketimpangan struktur social kultur masyarakat yang diwarnai penafsiran terjemahan agama yang bias gender. Lebih lanjut dinyatakan bahwa kesenjangan tersebut disebabkan oleh terbatasnya akses sebagian besar perempuan terhadap layanan kesehatan yang baik, pendidikan tinggi, terlibat dalam kegiatan publik yang lebih luas.<sup>29</sup>

Peningkatan kemandirian lembaga atau organisasi perempuan dan peduli anak bukan lagi prioritas dalam periode 2005-2009. Prioritas ini digantikan dengan peningkatan partisipasi masyarakat. Dalam indikator capaian ditekankan soal ini yakni: “Berperannya lembaga masyarakat dalam pemberdayaan perempuan dan peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak.” Sementara itu, terkait dengan persoalan gender, ada pergeseran misi dari sosialisasi kesetaraan dan keadilan gender menjadi “peningkatan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender”.

Menariknya pada periode ini pemerintah mempertegas apa yang menjadi tujuan dari pembangunan pemberdayaan perempuan yakni “Meningkatkan status, posisi dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki”.

Pada tahun 2005-2009 terdapat 23 bidang/prioritas dimana masing-masing memiliki sasaran-sasaran. Bidang-bidang tersebut antara lain, pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, lingkungan sosial budaya, perlindungan tenaga kerja, perlindungan usia lanjut, perlindungan perempuan cacat, perlindungan perempuan di daerah bencana dan konflik, perlindungan remaja putri, politik dan pengambilan keputusan, peningkatan peran dan posisi perempuan dalam jabatan publik, perlindungan terhadap kekerasan, pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, penghapusan pornografi dan pornoaksi dan pelaksanaan pengarusutamaan gender.

Dalam periode 2005-2009, terkait dengan isu pemberdayaan perempuan Pemerintah Indonesia telah melahirkan berbagai undang-undang antara lain, UU tentang tindak pidana

<sup>29</sup> Naskah RPJM 2004-2009 sebagai lembar lampiran Perpres No.7/2005. Khususnya bab 12 mengenai peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak

Perdagangan Orang (2007), UU Pornografi dan Pornoaksi (2009) dan Amandemen UU Kesehatan (2009). Disamping itu, pemerintah juga mengeluarkan berbagai kebijakan lain yang disasar sebagai upaya pemberdayaan perempuan; seperti Surat Kesepakatan Bersama tentang Percepatan Pemberantasan Buta Aksara Perempuan, 4 (empat) Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) (2007) dalam bentuk pedoman pelaksanaan pembangunan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak bagi pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota. Empat NSPK ini meliputi: (i) Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan; (ii) Perlindungan Perempuan; (iii) Perlindungan Anak; dan (IV) Pemberdayaan Lembaga Masyarakat di Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.<sup>30</sup>

Di samping itu, sebagai pedoman pelaksanaan PUG di daerah menteri dalam negeri mengeluarkan peraturan, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 (**Permendagri 15/2008**) tentang pedoman umum pelaksanaan PUG di daerah. Permendagri ini bertujuan: (pasal 3): a) memberikan acuan bagi aparat Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan daerah; b) mewujudkan perencanaan berperspektif gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan lelaki dan perempuan; c) mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, berbangsa dan bernegara; d) mewujudkan pengelolaan anggaran daerah yang responsive gender; e) meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan, dan tanggungjawab lelaki dan perempuan sebagai insan dan sumberdaya pembangunan; dan f) meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan.

Berbagai kebijakan di atas merupakan kebijakan yang diharapkan bisa menjadi capaian terhadap upaya pemberdayaan perempuan. Negara telah membingkai kebijakan tersebut sebagai kebijakan dalam rangka pembangunan pemberdayaan perempuan. Sayangnya masih ditemukan kontradiksi negara dalam melihat pembangunan pemberdayaan perempuan. Analisa tentang rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan dalam RPJM tidak jauh berbeda dengan GBHN pada tahun 1978. Hal ini sebetulnya merupakan kemunduran cara pandang pemerintah terhadap peran perempuan. Analisa ini bisa jadi tidak tepat dalam konteks dimana kontribusi perempuan dalam bidang rumah tangga tidak dianggap sebagai kontribusi dalam pembangunan. Hal ini yang pernah dianalisa sebagai kontribusi perempuan terbesar yang tidak diakui.

#### **IV. Pandangan Aparat Pemerintah tentang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan**

**P**ada bagian ini, penulis ingin mengecek apakah kebijakan-kebijakan terkait dengan pemberdayaan perempuan telah dipahami dan diturunkan secara baik oleh jajaran pemerintah di tingkat nasional dan di tingkat daerah.

Telah ada beberapa kajian tentang bagaimana aparat pemerintah mengimplementasikan kebijakan negara terkait dengan perempuan. Rifka Annisa, dalam kajiannya atas persepsi

---

<sup>30</sup> Situs resmi Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan, ", <http://www.menegpp.go.id>, diunduh tanggal 6 April 2010.

gender yang dimiliki pembuat kebijakan dan birokrat di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menemukan bahwa ada persepsi yang berbeda dikalangan para birokrat pemerintah di Yogyakarta terhadap konsep gender dan implikasi dari ideologi gender di tingkat masyarakat dan negara. Latar belakang pemikiran yang berbeda dan ketidakmampuan melihat gender sebagai persoalan sosial berdampak pada bagaimana pemerintah merespon berbagai isu yang diangkat oleh perempuan dan organisasi perempuan (Rifka Annisa; 2002). Terkait dengan bagaimana konsep pemberdayaan perempuan diturunkan oleh perangkat pemerintah, Leya Catleya dalam *Implementasi Strategi Pengarusutamaan Gender di Indonesia* melihat bahwa ada kesulitan besar di tingkat pemerintah nasional dan daerah dalam memahami kerangka besar pembangunan pemberdayaan perempuan. Konsep pemberdayaan perempuan, pengarusutamaan gender dan bahkan konsep gender merupakan konsepsi baru di kalangan pemerintah. Kapasitas para penyelenggara negara di tingkat nasional dan lokal menjadi persoalan sentral untuk menurunkan konsep-konsep 'baru' tersebut (KNPP-Leya Catleya ; 2006). UNDP dalam *Assesment Gender Responsive Local Capacity Development in Indonesia* mengidentifikasi bahwa kapasitas penyelenggara negara merupakan persoalan besar yang dipengaruhi oleh sistem pengembangan kapasitas yang lemah di Indonesia (UNDP; 2009). Adanya berbagai program penguatan kapasitas yang diselenggarakan pemerintah untuk sensitifitas gender dan pengarusutamaan gender tak lain karena adanya dukungan dana dari donor. Penguatan Kapasitas tidak dirancang secara berkelanjutan, bukan karena ada pemikiran bahwa isu gender sebagai isu yang penting. UNDP juga menemukan bahwa ada konsepsi yang tidak jelas dan mencampuradukkan antara gender sensitif, gender responsif, pemberdayaan perempuan dan partisipasi perempuan. Namun, UNDP memang tidak menjelaskan lebih lanjut tentang konsepsi yang bercampur aduk yang terjadi para aparat pemerintah.

Berbagai temuan yang didapat melalui studi literatur ternyata tidak jauh berbeda dengan temuan penulis melalui studi lapangan. Dalam kepentingan penulisan, tim telah melakukan wawancara dengan pejabat dan staf di Kantor Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, di jajaran pemerintah daerah di Propinsi DI Yogyakarta, Sumatera Barat dan Jawa Barat dan di tingkat kabupaten/kota di daerah Bantul, Cianjur dan Padang Pariaman. Tekanan wawancara tersebut untuk melihat bagaimana pandangan aparat pemerintah tentang konsep pemberdayaan, kesesuaiannya pandangan tersebut dengan kebijakan negara tentang pemberdayaan dan program-program turunan di tingkat daerah tentang pemberdayaan perempuan.

Benar ditemukan bahwa sebagian besar pandangan pejabat dan staf kantor pemberdayaan perempuan yang menjadi narasumber belum memiliki pandangan yang jelas tentang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan. Mereka lebih banyak melihatnya sebagai 'Program Pengarusutamaan Gender'. Namun demikian, program pengarusutamaan gender tersebut pun dipahami beragam; antara lain sebagai program khusus perempuan, program penyadaran gender, program kesetaraan gender, sosialisasi dan pelatihan gender, dll. PUG hanya di pahami sebagai suatu program kegiatan yang ketika kegiatan itu telah dilaksanakan maka PUG sudah dianggap terlaksana tanpa melihat dampak secara holistic (luas) mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi rangkaian kebijakan dan program sebagaimana

diamanatkan dalam kebijakan negara tentang PUG.<sup>31</sup> PUG kurang diketahui makna dan konsepnya sebagai suatu strategi, upaya maupun pendekatan.

Penulis mencoba menggali lebih lanjut pemaknaan tentang Pemberdayaan Perempuan dengan hasil sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Perbandingan Pandangan Aparat Pemerintah tentang Pemberdayaan Perempuan

<b>Pengertian Pemberdayaan Perempuan WEMC, Mencakup tiga hal Penting →</b>	<b>Akses perempuan terlibat dalam berbagai program pemberdayaan perempuan</b>	<b>Meningkatkan kapasitas perempuan di segala bidang</b>	<b>Mampu membuat keputusan mandiri</b>	<b>Mengubah relasi kekuasaan yang timpang</b>
Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan	Ya	Ya	Ya	Tidak
Badan PP dan KB Provinsi Sum-Bar	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Kantor PP Provinsi DI Yogyakarta	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Sub Bid PP, Anak, Remaja Bid Sos Masy Kantor BPM Kab Padang Pariaman (Perda kab Pariaman No.19/2003)	Ya	Ya	Ya	Tidak
Bidang PP, Kantor Badan Kesejahteraan dan KB Kab Bantul (Perda kab Bantul No.17/2007)	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Bidang PP, Kantor Badan PP dan KB, Kota Pariaman (Perda Kota Pariaman No.4/2008)	Ya	Ya	Tidak	Tidak eksplisit
Bidang PP, Kantor BPM, Perempuan dan Keluarga	Ya	Ya	Ya	Tidak

<sup>31</sup> Rangkuman hasil wawancara dengan narasumber sepanjang September sd Desember 2008.

Sumber: Hasil wawancara mendalam sepanjang September-November 2008

Ket: PP (Pemberdayaan Perempuan); KB (Keluarga Berencana); BPM (Badan Pemberdayaan Masyarakat);

Dari tabel di atas, semua narasumber melihat bahwa dalam konteks pemberdayaan perempuan, maka akses perempuan terhadap program pemberdayaan menjadi penting. Pemberdayaan perempuan juga dipahami oleh semua narasumber sebagai upaya untuk **meningkatkan kapasitas perempuan di segala bidang**. Ketika digali lebih dalam bidang yang dijadikan prioritas adalah bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan dan partisipasi perempuan dalam bidang politik. Pemahaman tersebut selaras dengan naskah RPJM (Bab.12) yang menyatakan bahwa permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan dapat diatasi pada peningkatan akses perempuan terhadap berbagai sumberdaya (pendidikan, kesehatan, pekerjaan) dan peningkatan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.<sup>32</sup>

Sebagian besar narasumber tidak melihat bahwa pemberdayaan perempuan adalah mendorong perempuan untuk dapat mengambil keputusan mandiri. Sementara itu hanya satu narasumber yang melihat bahwa pemberdayaan perempuan khususnya dalam bidang ekonomi akan mendorong perempuan untuk mandiri dan kemudian meningkatkan posisi tawarnya dengan pihak lain.

Dari pandangan narasumber, terkesan bahwa pembangunan pemberdayaan perempuan hanya menasar pada dua aspek (akses perempuan dan keterlibatan perempuan). Namun, dalam perjalanannya program tersebut pun hanya karitatif. Sebagai contoh, program pemberdayaan perempuan di bidang kesehatan khususnya pelayanan kesehatan reproduksi perempuan. Kenyataannya program ini hanya 'memaksa' perempuan untuk terlibat menjadi akseptor KB saja dengan tujuan utama mengurangi angka kelahiran. Ketersediaan informasi mengenai pelayanan kesehatan secara komperhensif baik terkait dengan KB maupun pelayanan kesehatan reproduksi yang lain tidak disampaikan. Bahkan yang lebih ironis pilihan alat KB yang digunakan pun tidak berdasarkan 'pilihan sadar' atau 'pilihan cerdas' perempuan. Seperti yang diutarakan ET, ia merasa 'dipaksa' oleh petugas KB menggunakan alat KB inplan karena alat inplan ini cukup digunakan satu kali dalam lima tahun, itu saja.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Arah Kebijakan peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak, adalah: 1) meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik; 2) meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya, untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumberdaya kaum perempuan; 3) meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak; 4) menyempurnakan perangkat hukum pidana yang lebih lengkap dalam melindungi setiap individu dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi, termasuk kekerasan dalam rumah tangga; 5) meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak; dan 6) memperkuat kelembagaan, kordinasi dan evaluasi berbagai kebijakan.

<sup>33</sup> Penelitian dilakukan di salah satu desa di Cianjur, Jawa Barat.

Keadaan tersebut tampaknya sesuai dengan analisa Srilatha Batliwala (1994) dalam Jane L. Parpart (2002)<sup>34</sup>. Batliwala menyatakan 'pemberdayaan' telah digantikan maknanya dengan istilah pengentasan kemiskinan, kesejahteraan dan partisipasi masyarakat. Penggantian makna ini berbahaya karena kehilangan makna 'transformatif' di dalamnya.

Mengacu pada berbagai studi, munculnya konsep pemberdayaan perempuan adalah kritik terhadap pendekatan pembangunan yang mendudukkan perempuan semata sebagai objek dan mengabaikan relasi kekuasaan. Batliwala (1994) misalnya melihat bahwa pemberdayaan adalah 'proses merubah relasi kekuasaan yang ada, dimana perempuan perlu memiliki kontrol atas sumberdaya'. Selain itu, Naila Kabeer (1994) menekankan 'pemberdayaan merupakan perjuangan untuk mencapai kesetaraan gender'. Jo Rowlands (1997, 1998) berpendapat bahwa 'pemberdayaan lebih dari sekedar partisipasi dalam membuat keputusan, tetapi juga harus ikut terlibat dalam proses mendorong orang lain khususnya perempuan bahwa mereka mampu dan berhak membuat keputusan. Ia melanjutkan bahwa pemberdayaan bukan hanya isu gender, tetapi juga masalah pembangunan yang mempengaruhi perempuan dan laki-laki.'<sup>35</sup>

Namun, dalam konteks Indonesia, khususnya dalam pandangan aparat pemerintah, elemen penyeteraan relasi kuasa telah hilang. Pemberdayaan perempuan hanya istilah yang dipungut tanpa ada pemahaman yang memadai tentang mengapa konsep pemberdayaan perempuan hadir. Hal ini bisa jadi karena berbagai faktor; diantaranya, kapasitas aparat pemerintah sebagaimana disinyalir oleh UNDP (UNDP; 2010), namun bisa jadi juga karena kesengajaan penghilangan makna kekuasaan sebagaimana yang dianalisis oleh penulis dan peneliti.

Di sisi lain, persoalan kesulitan mengejawantahkan konsep pembangunan pemberdayaan juga tak lepas dari proses penataan birokrasi kenegaraan dalam era otonomi daerah. Meski telah ada kewenangan antara pemerintah daerah dan pusat dalam penentuan dan pelaksanaan program, kebiasaan birokrasi yang sentralistis sejak masa orde baru sulit untuk dihilangkan bersamaan dengan kapasitas aparat pemerintah yang lemah.<sup>36</sup> Hal ini misalnya disampaikan oleh beberapa narasumber di tingkat daerah yang menunggu adanya petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dalam pelaksanaan pembangunan pemberdayaan perempuan. Salah satu narasumber malah pada awalnya tidak berani diwawancarai dengan alasan belum mendapatkan arahan dari atasan tentang bagaimana menjawab pertanyaan yang diajukan oleh peneliti/penulis yang telah disampaikan sebelumnya secara tertulis. Masih terkait dengan birokrasi, ada kesimpangsiuran tentang bagaimana struktur dan mekanisme implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan ternyata sangat memberi kontribusi besar

---

<sup>34</sup> Batliwala, Srilatha (1994) 'The meaning of women's empowerment: New concepts from action', in G. Sen, A. Germain and L.S Chen (eds) *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*, Boston: Harvard University Press, pp. 127-38. In Jane L. Parpart (2002) 'Rethinking Empowerment: Gender and development in global/local word', Routledge/Warwick Studies in Globalisation, pp.10.

<sup>35</sup> Naila Kabeer (1994), Jo Rowlands (1997,1998), dalam Jane L. Parpart (2002) 'Rethinking Empowerment: Gender and development in global/local word', Routledge/Warwick Studies in Globalisation, pp.11.

<sup>36</sup> Hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Permendagri tentang pedoman pelaksanaan PUG dalam Rapat Koordinasi PUG tahun 2009, diikuti oleh 180 peserta, terdiri dari Bapeda (Badan Pembangunan Daerah), Perguruan Tinggi dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana 18-20 Mei 2009.

tidak saja terhadap sikap aparat pemerintah tapi juga pengimplementasiannya sebagaimana disampaikan berikutnya.

## V. Carut Marut Struktur dan Mekanisme Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan

**T**elah disampaikan sebelumnya bahwa terjadi pergeseran makna ketika Pembangunan Pemberdayaan perempuan diturunkan dalam kebijakan yang lebih operasional. Pembangunan Pemberdayaan Perempuan kemudian lebih banyak dipahami sebagai Pengarus Utamaan Gender. Hampir semua kebijakan terkait dengan Pembangunan Pemberdayaan Perempuan adalah tentang Pengarusutamaan Gender. Terkait dengan Pengarusutamaan Gender, penulis mencatat terdapat dua struktur dan mekanisme implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan yang menjadi tantangan besar, yaitu: **Pertama** struktur dan mekanisme pelaksanaan upaya pemberdayaan perempuan oleh pemerintah Indonesia melalui PUG yang diatur dalam Permendagri No.15/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG Daerah; dan **Kedua**, perencanaan program pemberdayaan perempuan dan implementasinya.

### 1. Struktur dan mekanisme pelaksanaan upaya pemberdayaan perempuan oleh pemerintah Indonesia melalui PUG yang diatur dalam Permendagri No.15/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG Daerah

Permendagri No.15/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG Daerah adalah relatif baru. Aturan baru ini mengubah struktur organisasi yang telah dibentuk sebelumnya berdasarkan Kepmendagri (Keputusan Menteri Dalam Negeri) No.132/2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan di Daerah. Aturan baru ini mendapat banyak kritik di kalangan pemerintah daerah dan dianggap menimbulkan berbagai masalah sebagai berikut<sup>37</sup>:

- Permendagri No.15/2008 mensyaratkan adanya Fokal Poin Gender (**FPG**) dimana mereka yang menjadi anggota FPG tersebut adalah pejabat dan atau staf yang membidangi pemberdayaan perempuan dan bidang lain di Satuan Kerja Perangkat Daerah (**SKPD**). Hal ini berbeda dengan Focal Point berdasarkan kebijakan sebelumnya yaitu Kepmendagri No.132/2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan di Daerah dimana Focal Poin Gender adalah individu-individu yang telah sensitif gender yang berasal dari instansi/lembaga/organisasi/unit organisasi yang mampu melaksanakan pengarusutamaan gender ke dalam setiap kebijakan, program, proyek dan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan di wilayah masing-masing. Kebijakan ini memang dimaksudkan untuk mendorong agar SKPD yang ada di tingkat daerah memiliki program Pemberdayaan Perempuan. Persoalan riil yang dihadapi saat ini adalah tidak mudah mendorong agar SKPD mempunyai program Pemberdayaan Perempuan. Karena tidak semua SKPD memiliki program Pemberdayaan Perempuan maka disinyalir Fokal Poin Gender tidak terlalu berfungsi.

---

<sup>37</sup> Ibid.

- Permendagri no 15/2008 dianggap sangat rigid dan kurang memberikan keleluasaan kepada daerah dalam membentuk kelompok kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender. Dalam konteks otonomi daerah, Pemerintah Daerah memandang penting bahwa kelompok kerja dapat dibentuk sesuai dengan konteks daerah masing-masing.
- Disamping itu, Permendagri 15/2008 dianggap bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah terkait dengan jabatan di tingkat daerah yang seharusnya menjadi kordinator dari PUG. Dalam PP No.41 tahun 2007, menyatakan bahwa yang menjadi kordinator PUG adalah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemberdayaan Masyarakat yang jelas pekerjaannya terkait dengan pemberdayaan, termasuk di dalamnya pemberdayaan perempuan. Sedangkan dalam Permendagri 15/2008 yang menjadi kordinator PUG adalah Kepala Sekretaris Daerah (Sekda) yang notabene pada kenyataannya tidak pernah bersinggungan dengan kerja-kerja pemberdayaan baik pemberdayaan masyarakat apalagi pemberdayaan perempuan. Perubahan ini disinyalir akan berpotensi menimbulkan masalah sejak dari penyusunan kebijakan pemberdayaan perempuan.

Benar apa yang dikatakan oleh Shaheed (2008), bahwa tantangan dari mekanisme institusional dan pengarusutamaan gender adalah kurangnya sumberdaya manusia dan kapasitas yang terlibat dalam upaya pengintegrasian PUG, mandate yang tidak jelas dan pendanaan yang tidak cukup. Lebih lanjut menurutnya bahwa sumberdaya manusia dan pendanaan penunjang yang saling terkait, jika ada kekuarangan dari salah satu factor tersebut maka akan sulit menjamin pelaksanaan PUG secara nyata dan baik.<sup>38</sup>

**2. Perencanaan Program Pemberdayaan Perempuan dan Implementasinya berdasarkan Peraturan Presiden RI No.38 Tahun 2009 tentang Rencana kerja pemerintah tahun 2009 (Perpres 38/2009) dan Peraturan Pemerintah RI No.8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (PP 8/2008)**

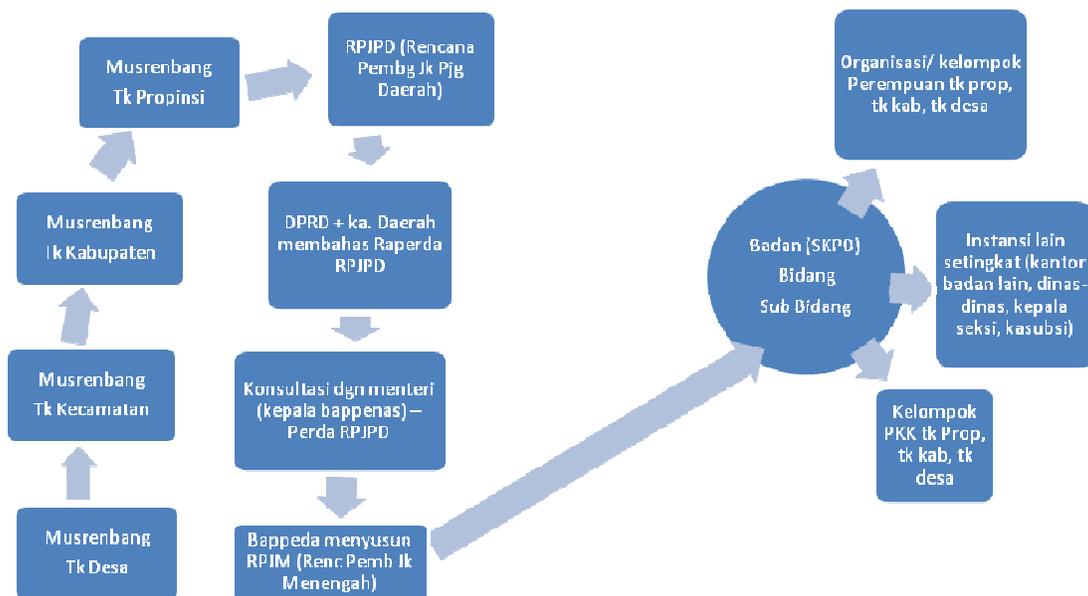
Permendagri 15/2008 mengatur tentang bagaimana perencanaan dan pelaksanaan terkait dengan kebijakan, program dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis SKPD dan Rencana Kerja SKPD. Pengkordinasiannya dilakukan oleh Badan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (**Bappeda**), sebuah badan sentral dalam sistem pemerintahan di tingkat daerah, dimana rencana kerja tersebut akan ditetapkan oleh kepada daerah di tingkat propinsi (Gubernur) dan atau di tingkat kota/kabupaten (Walikota/Bupati).

Sementara itu, berdasarkan **Perpres 38/2009** dan **PP 8/2008**, Perencanaan Pembangunan Nasional di segala bidang tidak terkecuali pembangunan pemberdayaan perempuan

---

<sup>38</sup> Shaheed, Farida. 2009. Structural Barriers, Cultural Constraints, Meso Traps & Other Challenges Women's Empowerment in Institutional Mechanisms and Power & Decision-Making The Beijing Platform for Action on 15 Years On. Hal 3-7.

dimulai pada Musrenbang (Musyawarah Rencana Pembangunan)<sup>39</sup> tingkat desa atau sering disebut dengan Musrenbangdes. Alur perjalanan perencanaan ini dimulai dari mengumpulkan aspirasi masyarakat di tingkat terendah (desa) sampai tertinggi kemudian kembali diimplementasikan kepada masyarakat melalui proses bertingkat yang sangat panjang. Sekurang-kurangnya terdapat sembilan tahapan yang harus ditempuh dalam kurun waktu satu tahun, yaitu: 1) Musrenbang Tk Desa; 2) Musrenbang Tk Kecamatan; 3) Musrenbang Tk Kabupaten; 4) Musrenbang Tk Propinsi; 5) Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD); 6) DPRD dan Kepala Daerah membahas Raperda RPJPD; 7) Konsultasi dengan menteri (kepala bappenas); 8) Bappeda menyusun RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah); lalu hasil rencana pembangunan tersebut diimplementasikan mulai dari 9) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tertentu; selanjutnya baru rencana pembangunan ini termasuk di dalamnya implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan dapat dinikmati oleh perempuan atau kelompok perempuan. Lebih jelas bisa kita lihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1. Bagan Alur Perencanaan Program Pemberdayaan Perempuan dan Implementasinya dikaitkan dengan Struktur Negara di Tk Pusat dan Daerah

<sup>39</sup> Musrenbang adalah Forum masyarakat tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan untuk menyepakati rencana kegiatan tahunan anggaran yang berjalan yang sesuai dengan level tingkatannya. Tujuan dari Musrenbang: (1) Menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan yang sesuai dengan tingkatan di bawahnya; (2) Menetapkan kegiatan yang dibiayai melalui APBD maupun sumber pendanaan lainnya. Sedangkan Fungsi dilaksanakannya Musrenbang adalah untuk Menghasilkan kesepakatan-kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan rencana kerja pemerintah dan rancangan kerja pemerintah daerah, yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antar kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antar daerah.

Keterangan:

- Didasarkan pada Peraturan Presiden RI No.38 Tahun 2009 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah RI No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Disarikan dari hasil wawancara dengan aparat pada kantor/bidang pemberdayaan perempuan di Yogyakarta, Kab Bantul dan kab Gunungkidul, Oktober - November 2008

Penulis mencatat pengalaman praktek alur perencanaan program pemberdayaan perempuan sampai pada implementasi di wilayah penelitian WEMC, tepatnya di provinsi Jawa Barat, Sumatera Barat dan DI Yogyakarta **berbeda** dari perencanaan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan musrenbang.

Di Padang Pariaman, dalam diskusi terarah melalui program penelitian WEMC, para narasumber WEMC mengatakan bahwa jarang para perempuan mendapatkan informasi yang lengkap tentang program yang sedang direncanakan dan yang sedang berjalan. Jika ada program-program di tingkat desa, tidak diketahui apakah itu program pemberdayaan perempuan atau program lainnya. Lebih lanjut mereka mengatakan, akses terhadap program terbatas hanya bagi mereka yang dekat dengan aparat desa. Mereka mencontohkan program bantuan pinjaman untuk usaha kecil ekonomi keluarga (sebagian besar perempuan di padang pariman memiliki usaha kecil rumahan, seperti ronce, rendo, bordiran membuat emping, ikan asin, dll). Orang yang menikmati program tersebut sebatas perempuan yang 'dekat' dengan aparat desa, sedangkan perempuan 'masyarakat biasa' tidak mendapatkan manfaat dari program tersebut. Program ini tidak diberitahukan secara terbuka.<sup>40</sup> WEMC memfasilitasi para narasumber untuk memperkuat pemahaman tentang Musrenbang dan bagaimana mereka dapat terlibat dalam musrenbang. Dari proses tersebut para perempuan mencoba terlibat dalam proses penyusunan perencanaan di tingkat desa. Mereka menemukan bahwa pada akhirnya aparat desa sangat terbuka dan mengundang mereka untuk terlibat dalam Musrenbang tingkat desa. Hanya saja setelah proses perencanaan selesai, mereka menemukan bahwa apa yang telah disampaikan dan didiskusikan bersama aparat desa ternyata tidak masuk dalam perencanaan pembangunan desa.<sup>41</sup>

Pengalaman lain terjadi pada perempuan di Desa Mulyasari Cianjur, mereka sama sekali tidak dilibatkan dalam pertemuan musrenbangdes. Ketika perempuan di desa Mulyasari bersama tim peneliti WEMC di tingkat lokal berinisiatif menanyakan jadwal musrenbangdes kepada aparat desa, aparat desa tidak memberitahu jadwal tersebut. Pada waktu yang tidak berapa lama, ketika para perempuan bertanya untuk keduanya kepada aparat desa tentang kapan Musrenbang diselenggarakan, aparat desa menyatakan bahwa musrenbangdes sudah diselenggarakan.<sup>42</sup> Dalam kasus ini terlihat ada kesengajaan dari aparat desa untuk tidak mengikutsertakan perempuan dalam pertemuan Musrenbangdes. Para perempuan di desa

---

<sup>40</sup> Hasil FGD WEMC 2008.

<sup>41</sup> Fielnote tim peneliti WEMC 2009.

<sup>42</sup> Fielnote tim peneliti WEMC di Cianjur 2009.

Mulyasari menganalisa bahwa musrenbangdes diselenggarakan secara diam-diam oleh aparat desa ini karena ketakutan mereka terhadap kekritisn beberapa perempuan di Desa Mulyasari yang mulai timbul sejak adanya program penelitian WEMC di desa tersebut.

Dalam kesempatan diskusi terarah yang diselenggarakan di desa Purwodadi Yogyakarta, salah seorang perempuan mengatakan bahwa pernah ada program pemberdayaan perempuan berupa peningkatan pendapatan keluarga melalui bantuan pinjaman kambing bergulir. Syarat untuk dapat mengakses program tersebut adalah orang miskin dengan kategori sebagai berikut: rumah terbuat dari kayu dan bilik serta berlantaikan tanah. Komentar TS atas prasyarat yang demikian: *“Rumah saya memang berlantai keramik, terbuat dari bata dan semen tetapi sudah setahun lebih suami saya tidak bekerja akibatnya sudah setahun lebih tidak ada penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga saya, dengan keadaan seperti ini saya merasa sangat berhak mendapatkan bantuan. Namun apa mau dikata, akibat dari persyaratan itu saya tidak bisa mendapatkan manfaat dari program pemberdayaan perempuan tersebut”*. Dalam konteks Desa Purwodadi, standar mereka yang menerima manfaat dipertanyakan, karena dianggap tidak sesuai dengan realitas kemiskinan perempuan.

Contoh lain terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan perempuan adalah program pengentasan buta aksara perempuan. Program ini diimplementasikan ke hampir seluruh wilayah Indonesia yang diidentifikasi sebagai daerah dimana angka buta aksara perempuannya tinggi, termasuk tempat dimana WEMC melakukan program penelitian aksinya. Berdasarkan informasi yang didapat dari para narasumber di lapangan, dana yang tersedia minim bahkan tidak mencukupi pelaksanaan program sehingga hanya sedikit perempuan yang dapat menikmati manfaat program ini. Di Desa Mulyasari misalnya hanya 15 orang perempuan yang dapat menikmati program ini dari 40 orang yang terdaftar membutuhkan<sup>43</sup>.

Pengalaman-pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa proses perencanaan pembangunan tidak dilaksanakan secara baik. Ketidaksinkronan antara usulan perencanaan pembangunan dengan implementasi bisa jadi disebabkan karena ketidak sungguhan pemerintah dalam hal ini mulai dari pemerintah di tingkat desa-kabupaten dan provinsi untuk mempertahankan usulan perencanaan yang sungguh-sungguh merupakan usulan dari masyarakat.

Dari berbagai temuan lapangan tersebut, penulis melakukan identifikasi bahwa implementasi yang terjadi pada setiap level pelaksanaan program sekurang-kurangnya harus didukung oleh 4 prasyarat pendukung:

- (1) Ada perencanaan yang baik sesuai dengan realitas perempuan, tidak saja hanya perencanaan program semata namun perencanaan tersebut dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan perempuan akan akses terhadap program tertentu;
- (2) Ada dukungan baik secara tertulis maupun tidak tertulis dari pimpinan setiap level pemerintahan, misalnya dukungan dari kepala daerah dan koordinator forum PUG disetiap level;

---

<sup>43</sup> Informasi dari fasilitator di tingkat desa yang berasal dari masyarakat.

- (3) Tersedianya tenaga kerja terlatih (semacam tenaga lapangan) yang cukup untuk mendampingi dan menemani para perempuan untuk dapat menerima manfaat program tersebut, tidak menutup kemungkinan tenaga terlatih ini direkrut dari kelompok masyarakat sendiri.
- (4) Ada dukungan dana yang memadai dan mencukupi, harus dikontrol sungguh penggunaan dana tersebut;

Jika ada salah satu dari keempat prasyarat pendukung tersebut tidak terpenuhi maka implementasi dari program pemberdayaan perempuan tersebut tidak tepat sasaran.

## VI. Kesimpulan dan Rekomendasi

**M**eski pemerintah telah memiliki kebijakan pemberdayaan perempuan di era reformasi, namun hal itu belum bisa menjadi indikator bahwa pemberdayaan perempuan menjadi isu penting dalam pemerintahan Indonesia. Cara pandang yang dirumuskan dalam kebijakan Negara terhadap pemberdayaan perempuan yang menafikkan adanya situasi ketimpangan relasi kekuasaan mengabaikan perempuan mencapai pemberdayaannya. Ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender dipahami sebagai akibat dari rendahnya kapasitas perempuan, dengan kata lain selalu memandang 'kekurangan' ada pada pihak perempuan, akibatnya solusi yang ditawarkan pun hanya sebatas 'menambahkan sesuatu pada diri perempuan' tanpa juga memastikan bahwa sumberdaya tersebut harus betul-betul dapat diakses dan dimanfaatkan oleh perempuan, demikian diulang terus menerus, menyebabkan permasalahan mendasar tidak tersentuh, yakni ketimpangan relasi kekuasaan.

Telah tersedianya organisasi perangkat yang mengurus pemberdayaan perempuan di daerah tidak menjamin upaya pemberdayaan perempuan yang dilakukan baik, masih terjadi kendala di sana-sini. Demikian pula peraturan perundang-undangan untuk mendukung upaya pemberdayaan perempuan telah banyak dikeluarkan oleh pemerintah, namun terkesan 'peraturan tinggal peraturan'. Bahkan di beberapa daerah peneliti menemukan aparat pemerintah (desa) jangankan memahami sungguh isi, maksud, dan tujuan dari peraturan perundangan tersebut, mendengar adanya peraturan perundangan yang dimaksud pun tidak pernah. Kenyataan ini memberikan gambaran kepada kita bahwa kendala implementasi dimulai dari tidak tersosialisasikannya sebuah kebijakan.<sup>44</sup>

Peneliti mencatat beberapa kendala tersebut disebabkan oleh: (1) dampak dari struktur organisasi lembaga pemberdayaan perempuan yang tidak strategis, struktur organisasi kelembagaan yang ada terkesan hanya tempelan dan asal ada; (2) kekurangiapan aparatus atau sumberdaya manusia dalam memahami konsep-konsep mendasar, misalnya konsep pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan, keadilan, kesetaraan, afirmasi (tindakan khusus sementara), gender, responsive gender, dll; (3) diperkuat oleh kebijakan pemerintah yang meskipun telah banyak dibuat namun isi dan semangatnya masih menguatkan stereotip

---

<sup>44</sup> Pengakuan salah seorang aparat pemerintah desa Purwodadi ketika peneliti berkesempatan berbincang informal.

atau pola tingkah laku social budaya perempuan dan laki-laki; serta implementasi tarik menarik pemerintah diwarnai 'bias gender', terkesan ada upaya pelestarian bias gender yang dipengaruhi oleh 'khas budaya' kepantasan— hal ini dapat dilihat dari penjelasan mengenai perempuan Indonesia dalam kebijakan Negara pada masa orde baru dan paska Suharto; (4) mekanisme implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan yang dirasa masih jauh dari tepat sasaran (sesuai kebutuhan, menjawab permasalahan yang ada, meningkatkan kualitas hidup perempuan, dll).

Dari kesimpulan tersebut maka beberapa rekomendasi akan ditujukan kepada pemerintah untuk mendorong upaya terwujudnya pemberdayaan perempuan, yaitu sbb:

- Memperjelas konsep pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan dan pembangunan pemberdayaan perempuan. Elemen tentang pentingnya peningkatan relasi (kuasa) perempuan sehingga menjadi setara dan adil menjadi penting dieksplisitkan.
- Program pemerintah yang dimaksudkan untuk mendorong upaya pemberdayaan perempuan hendaknya dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengembangkan potensi perempuan sebagai individu untuk menjadi otonom dan dapat membuat keputusan mandiri yang mampu mengubah relasi kekuasaan yang timpang yang berada disekelilingnya, baik yang terjadi di dalam lingkup rumah tangga maupun dalam lingkup masyarakat sekitar
- Memulai untuk melakukan tindakan khusus sementara (tindakan afirmasi) kepada perempuan (sesuai dengan kebutuhan) yang dianggap tidak memiliki akses mendapatkan manfaat dari segala upaya yang mendorong pemberdayaan perempuan
- Memperjelas fungsi, tugas serta kewenangan apparatus organisasi kelembagaan pemberdayaan perempuan di daerah (provinsi dan kabupaten/kota) sebagai upaya untuk mendorong percepatan pencapaian pemberdayaan perempuan
- Memperbaiki mekanisme implementasi program-program pemerintah yang mendorong terjadinya percepatan pemberdayaan perempuan, mekanisme yang dikembangkan harus yang mudah dan tepat sasaran
- Mengutip usulan rekomendasi Hafidz (1989), namun masih sangat relevan untuk diusulkan sebagai rekomendasi sampai saat ini, yaitu definisi sosial atas kedudukan perempuan dan laki-laki harus dirombak dalam artian kedua pihak melakukan peran ganda di dalam dan di luar lingkup domestik. Selanjutnya peran-peran yang selama ini secara tegas dibedakan untuk perempuan dan laki-laki sebagai alternative terbuka untuk semua dengan segala implikasinya, termasuk diantaranya mengubah definisi pekerjaan produktif (memberi imbalan uang, dikerjakan di luar rumah) dan pekerjaan non-produktif (tidak menghasilkan uang, umumnya dimaksudkan sebagai pekerjaan domestik).

## REFERENSI

### Sumber Bacaan

Batliwata, Srilatha (1994) 'The meaning of women's empowerment: New concepts from action', in G. Sen, A. Germain and L.S Chen (eds) *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*, Boston: Harvard University Press, pp. 127-38. In Jane L. Parpart (2002) 'Rethinking Empowerment: Gender and development in global/local word', Routledge/Warwick Studies in Globalisation, pp.10

Burhanuddin, Oman (penyunting). 2004. *Tentang Perempuan Islam: Wacana dan Gerakan*. PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Cattleya, Leya. 2006. *Laporan: Implementasi Strategi Pengarusutamaan Gender di Indonesia: Refleksi dari Kajian Mandiri – Partisipatif dan Pembelajaran dari Konsultasi Nasional, Provinsi dan Kabupaten*. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan UNDP.

Eddyono Sri Wiyanti dan Hadiz Liza. 2005. *Pembakuan Peran Gender Dalam Kebijakan-kebijakan di Indonesia*. LBH APIK Jakarta.

Hafidz, Wardah, 1989. "Kebijakan Pembangunan untuk Perempuan: Integrasi atau Marginalisasi" dalam *Radar*, no36/1989, hal.17-26, Jakarta, Indonesia

Khofifah Indar Parawangsa. *Hambatan Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia*, CS Indonesia. Pdf, diakses pada tanggal 11 Desember 2009. Hal 5-6

Marpinjun, dkk. 2008. *Inisiatif Perempuan dalam Mengembangkan Diri dan Lingkungan di Tengah-tengah Kontestasi Politisasi Islam dan Demokratisasi di Gunung Kidul dan Bantul DI Yogyakarta*. Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Marpinjun, Leonie, Jundayah. 2009. *Pemaknaan dan Pilihan Perempuan tentang Perkawinan, Keberadaan Dalam Rumah Tangga (KDRT), dan Hubungan Kekuasaan antara Suami Istri (Studi kasus di konteks masyarakat desa Purwodadi, kecamatan Tepus, kabupaten Gunung Kidul, DI Yogyakarta)*. Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Marpinjun, Lina. 2009. *Pemaknaan dan Pilihan Guru TK Non PNS tentang Hubungan Kekuasaan dengan Pemerintah (Studi kasus di konteks Guru TK Non PNS di kabupaten Bantul, DI Yogyakarta)*. Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Naila Kabeer (1994), Jo Rowlands (1997,1998), *dalam* Jane L. Parpart (2002) 'Rethinking Empowerment: Gender and development in global/local word', Routledge/Warwick Studies in Globalisation, pp.11.

Nurohmah, Fatimah. 2008. *Strategi Pemberdayaan Perempuan dan Peran Majelis Taklim dalam Proses Pemberdayaan Perempuan di Tengah-tengah Menguatnya Politisasi Islam di*

Cianjur (Studi kasus desa Mulyasari kecamatan Mande kabupaten Cianjur). Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Nurohmah, Fatimah. Laporan studi kasus WEMC di desa Mulyasari 'Angka Kematian Bayi (AKB) Realitas yang Masih Tersembunyi dalam Masyarakat Mulyasari'. Pebruari 2009. Tidak dipublikasikan.

Noerdin, Edriana; dkk (2005). Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah. Women Research Institute. Hal:7

Pemberdayaan Perempuan Dalam Pembangunan Berkelanjutan, oleh Khofifah Indar Parawansa disampaikan pada Seminar dan Lokakarya yang digelar oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI pada tanggal 15 Juli 2003 di Bali.

Poerwandari, Kristi. 2007. Pendekatan Kualitatif untuk Penelitian Perilaku Manusia. Penerbit: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3) – Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.

Shaheed, Farida. 2009. Structural Barriers, Cultural Constraints, Meso Traps & Other Challenges Women's Empowerment in Institutional Mechanisms and Power & Decision-Making The Beijing Platform for Action on 15 Years On.

Suhenty, Warlif, Felmi. 2008. Women Survival: Inisiatif Pemberdayaan Perempuan Pariaman dalam Pusaran Politisasi Agama, Adat dan Negara. Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Suhenty, Warlif, Felmi. 2009. Balai Perempuan sebagai Organisasi Akar Rumput dalam Menghadapi Tantangan Pemberdayaan di Padang Pariaman. Laporan Penelitian WEMC-SCN CREST. Tidak dipublikasikan.

Saptari, Ratna. 1997. Perempuan, Kerja dan Perubahan Sosial: Sebuah Pengantar Studi Perempuan. Jakarta: Pusat Utama Grafiti.

Sadli, Saparinah, dkk. 2006. Implementasi Pasal 12 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 Pelayanan Kehamilan, Persalinan dan Paska Persalinan.

Tim Penyusun. 2007. Laporan Perkembangan Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia 2007. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Tan, Melly G, "Perempuan dan Pemberdayaan", dalam Notosusanto dan Perwandari (edit), *Perempuan dan Pemberdayaan*, PSKW Pasca Sarjana UI, 1997.

Wee, Vivienne; Shaheed, Farida (coordinator penulis dan editor). 2008. Women empowering themselves: A framework that interrogates and transforms. The Research Programme

Consortium on Women's Empowerment in Muslim Contexts: gender, poverty, and democratization from the inside out. SEARC, City University of Hong kong.

**Sumber : Peraturan Per-Undang-Undangan**

Empat GBHN: 1973 – 1978 – 1983 – 1988. Dihimpun oleh Redaksi Bumi Aksara. Penerbit: PT Bumi Aksara Jakarta. 1990.

Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara. Penerbit: Bina Pustaka Tama Surabaya. 1998

Keppmendagri No.132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan di Daerah. (Tidak berlaku lagi)

Lampiran Instruksi Presiden RI No. 9 Tahun 2000 Tertanggal 12 Desember 2000.

Permendagri No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Daerah.

Peraturan Bersama: Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendidikan Nasional. Nomor (untuk KNPP): 17/Men PP/DepII/VII/2005, Nomor (untuk Depdagri): 28A Tahun 2005, Nomor (untuk Mendiknas): 1/PB/2005 tentang Percepatan Pemberantasan Buta Aksara Perempuan.

Surat Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor: 27/KEP/MEN. PP/IV/2005 tentang Penetapan Rencana Strategis Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005-2009.

Undang-Undang RI No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden RI No.38 Tahun 2009 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009.

Peraturan Pemerintah RI No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Otonom.

Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 tentang Naskah Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009.

#### **Sumber Web**

Press Release Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Senin, 30 November 2009, “Dunia yang layak bagi perempuan”, <http://www.menegpp.go.id>, diunduh tanggal 6 April 2010.

Situs resmi Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan, ”, <http://www.menegpp.go.id>, diunduh tanggal 6 April 2010.

