



PENELITIAN ANALISIS KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

IDE DAN KONSEP PEMBERDAYAAN PEREMPUAN OLEH PEMERINTAH (Potret Kebijakan dan Implementasi Pemberdayaan Perempuan di Indonesia)

**Peneliti dan Penulis:
Dini Anitasari Sabaniah
Melly Setyawati**

**Editor/Penyelaras:
Sri Wiyanti Eddyono**

**Penelitian Pemberdayaan Perempuan dalam Konteks Muslim :
Gender, Kemiskinan dan Demokratisasi dari Dalam ke Luar
Semarak Cerlang Nusa –
Consultancy, Research and Education for Transformation
Maret 2009**

ABSTRAK

Penelitian Analisis Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Ide dan Konsep Pemberdayaan Perempuan oleh Pemerintah (Potret kebijakan dan implementasi pemberdayaan perempuan di Indonesia)

Tulisan ini dibuat untuk memaparkan konsep pemberdayaan perempuan yang digunakan oleh pemerintah baik di tingkat Pusat/Nasional Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (KNPP) maupun di tingkat Daerah (Provinsi DI Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Gunungkidul, Provinsi Sumatera Barat, Kabupaten Pariaman, Kota Pariaman) dan bagaimana konsep tersebut diimplementasikan ke dalam kebijakan, selanjutnya bagaimana kebijakan tersebut dipraktekkan di masyarakat khususnya perempuan. Diakhir program penelitian WEMC ada rekomendasi perbaikan kebijakan pemberdayaan perempuan yang ditujukan kepada masing-masing pemerintahan tersebut.

Penelitian ini dilakukan berangkat dari refleksi terhadap temuan penelitian yang telah dilakukan dalam kurun waktu 2,5 tahun sejak bulan Juli 2006 – November 2008. Hasil temuan secara umum bahwa konsep pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan dipahami berbeda oleh aparat pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah tempat penelitian. Pemahaman mereka tentang pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan ternyata berbeda dengan *'empowerment'* yang selama ini dianggap sebanding dengan istilah *'pemberdayaan'*. Bedanya adalah pemahaman terhadap istilah *'pemberdayaan'* pada umumnya tidak dikaitkan dengan unsur *'kekuasaan'* atau fenomena adanya *'relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan lak-laki'*, tetapi dipahami sebagai sebuah upaya meningkatnya akses perempuan terhadap berbagai sumberdaya (ekonomi, politik, social, budaya, dll) dan meningkatnya kemampuan perempuan di berbagai bidang (pendidikan, keterampilan, dll). Sedangkan *'empowerment'* dari kata *'empower'* artinya member kuasa, atau makna yang dipahami dalam kerangka penelitian WEMC (2006) adalah peningkatan kapasitas untuk membuat keputusan mandiri yang mengubah hubungan kekuasaan-kekuasaan yang tidak dikehendaki.

Pemahaman terhadap *'pemberdayaan'* dan *'pemberdayaan perempuan'* semacam itu berdampak pada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kami mencatat sejak masa orde baru tepatnya tahun 1978 sampai tahun 1998 telah banyak dokumen resmi Negara dan kebijakan Negara yang menyatakan: 1) Pentingnya peran atau keterlibatan perempuan dalam pembangunan; dan 2) Pentingnya meningkatkan kapasitas perempuan di berbagai bidang. Baru pada tahun 1999 masa pemerintah reformasi isu ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender dipahami sebagai salah satu hambatan proses pembangunan dan istilah *'pemberdayaan perempuan'* muncul. Namun kenyataan adanya fakta ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender sepertinya dipahami setengah hati, artinya analisis pemerintah terhadap keadaan tersebut adalah dikarenakan rendahnya kapasitas perempuan, seperti yang selalu disampaikan oleh aparat pemerintah dalam setiap kesempatan wawancara. Mereka belum melihat dan mengakui (atau mungkin enggan melihat dan enggan mengakui) ada satu hal lain yang cukup penting yaitu kenyataan adanya relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan lak-laki di segala bidang.

Pemahaman *'setengah hati'* tersebut tentu berdampak pada implementasi kebijakan atau program-program pemberdayaan perempuan di tingkat yang paling rendah yaitu di komunitas tingkat desa. **Pertama**, program pemberdayaan perempuan yang dicanangkan oleh pemerintah tidak didasarkan pada kebutuhan perempuan sungguh, pengalaman mengikuti pertemuan Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes)¹ oleh peneliti dan narasumber membuktikan hal itu. Musrenbangdes sebagai

¹ Forum Masyarakat tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran yang berjalan yang sesuai dengan level tingkatannya. Tujuan dari Musrenbangdes adalah: 1) Menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang

satu-satunya forum pemerintah di tingkat terendah yang menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat sebagai bahan awal pemerintah di tingkat Nasional (Bappenas) merancang pembangunan sulit diakses oleh perempuan. Hampir setiap tahun ketika rapat ini diselenggarakan tidak pernah ada kelompok perempuan yang diundang hadir, aparat desa biasanya mengundang kepala keluarga yang sudah tentu para suami atau lak-laki. Jika pun ada perempuan, biasanya diwakili oleh pengurus PKK, dan tidak ada persiapan khusus untuk itu, sehingga keberadaan perempuan disitu hanya sebagai pelengkap 'asal ada perempuan'.

Kedua, program pemberdayaan perempuan pada umumnya hanya terfokus pada akses perempuan terhadap sumberdaya tertentu dan peningkatan kapasitas perempuan terhadap keterampilan tertentu. Untuk program pemberdayaan perempuan terkait dengan peningkatan keterampilan misalnya, keterampilan yang biasanya dikhususkan bagi perempuan adalah keterampilan yang berhubungan dengan peran perempuan dalam keluarga atau peran domestic dengan maksud supaya perempuan memiliki keterampilan yang lebih baik dalam bidang pengasuhan keluarga, bukan dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengembangkan potensi perempuan sebagai individu supaya mandiri dan dapat membuat keputusan mandiri yang mengubah relasi kekuasaan yang timpang baik yang terjadi dalam lingkup rumah tangga maupun dalam lingkup masyarakat sekitar.

Ketiga, terkait dengan akses misalnya, menurut catatan kami masih ada program-program pemberdayaan masyarakat yang sulit diakses oleh perempuan, seperti yang terjadi di desa Purwodadi kecamatan Tepus kabupaten Gunungkidul, untuk program peningkatan ekonomi berupa pinjaman uang atau pinjaman ternak secara bergulir kecenderungannya hanya diperuntukkan untuk para kepala keluarga yang notabene lak-laki.

Keempat, untuk program pemberdayaan perempuan yang dikhususkan bagi perempuan, pada kenyataannya tidak semua perempuan dapat mengakses program tersebut. Kecenderungan yang terjadi adalah perempuan dari golongan tertentu saja yang dapat menikmati. Kelompok PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga) sebagai satu-satunya kelompok perempuan di desa yang dianggap memiliki kepengurusan jelas dari mulai tingkat desa sampai nasional adalah satu-satunya organisasi perempuan yang selalu dipercaya untuk mengelola program ini. Namun, pada kenyataannya tidak semua perempuan di desa menjadi pengurus, anggota atau kader PKK, seperti yang diungkapkan oleh narasumber bahwa program pemberdayaan perempuan yang masuk ke desa biasanya hanya dapat dinikmati oleh perempuan tertentu, yang diistilahkan oleh mereka 'perempuan yang dekat dengan pemerintahan desa'. Perempuan lain yang 'tidak dekat dengan pemerintahan desa' atau diistilahkan oleh mereka 'perempuan biasa' sudah hampir dapat dipastikan tidak dapat atau jarang menikmati program-program tersebut. Informasi lain yang kami temukan terkait dengan fenomena ini adalah dikarenakan sulitnya 'perempuan biasa' diajak untuk terlibat dalam program pemberdayaan perempuan. Meskipun demikian seharusnya ada tindakan khusus oleh pemerintah untuk mendorong kelompok perempuan seperti ini dapat mengakses dan menikmati program pemberdayaan perempuan atau ada tindakan afirmasi (*affirmative action*) bagi kelompok perempuan yang dianggap sulit diajak terlibat ini. Namun kenyataannya baik pemerintah desa maupun kabupaten jarang atau tidak pernah melakukan tindakan khusus semacam ini, terkesan kepentingan mereka hanya program pemberdayaan perempuan ini selesai dilaksanakan dan ada laporan pelaksanaan kegiatan yang dianggap sebagai alat pertanggungjawaban penggunaan keuangan Negara, tanpa harus susah-susah melalui proses afirmasi (*affirmative action*) bagi perempuan tertentu ini.

diperoleh dari musyawarah perencanaan yang sesuai dengan tingkatan dibawahnya; dan 2) Menetapkan kegiatan yang dibiayai melalui APBD maupun sumber pendanaan lainnya

Pada akhirnya, pelanggaran atau pelestarian tindakan-tindakan tersebut di atas berakibat pada tidak berubahnya posisi dan kedudukan perempuan yang sampai saat ini masih rentan menjadi kelompok masyarakat yang ter subordinasi² dan termarginalisasi³.

2 Istilah ini mengacu kepada peran dan posisi kelompok tertentu yang lebih rendah dibandingkan peran dan posisi kelompok lainnya, pada umumnya kelompok yang memiliki peran dan posisi lebih rendah adalah perempuan. Subordinasi perempuan berawal dari pembagian kerja berdasarkan gender dan dihubungkan dengan fungsi perempuan sebagai ibu. Kemampuan perempuan ini digunakan sebagai alasan untuk membatasi perannya hanya peran domestik pemeliharaan anak – jenis pekerjaan yang tidak mendatangkan penghasilan yang secara berangsur menggiring perempuan sebagai tenaga kerja yang dianggap tidak produktif dan tidak menyumbang pada proses pembangunan.

3 Secara umum berarti proses peminggiran. Konsep marginalisasi yang dirasa cocok dengan kajian gender ini adalah konsep marginalisasi yang muncul dari *Alison Scott* dalam *Ratna Saptari* (1997)³. Ia mengatakan bahwa ada empat bentuk marginalisasi, yaitu: (1) Sebagai proses pengucilan (*exclusion*), yang dimaksud adalah bahwa perempuan dikucilkan dari kerja upahan atau dari jenis-jenis kerja upahan tertentu; (2) Sebagai proses penggeseran perempuan ke pinggiran (*margins*) dari pasar tenaga kerja, yang dimaksud adalah kecenderungan bagi perempuan untuk bekerja pada jenis-jenis pekerjaan yang mempunyai kelangsungan hidup yang tidak stabil, yang upahnya rendah, atau yang dinilai tidak trampil; (3) Sebagai proses feminisasi atau segregasi. Dengan adanya pemusatan tenaga kerja perempuan ke dalam jenis-jenis pekerjaan tertentu, bisa dikatakan bahwa jenis-jenis pekerjaan tersebut sudah ter-'terfeminisasi' (dilakukan oleh semata-mata oleh perempuan). Walaupun dalam literatur feminisasi tidak identik dengan marginalisasi, keadaan demikianlah yang biasanya digambarkan. Segregasi disini adalah pemisahan pekerjaan yang semata-mata dilakukan oleh perempuan dan laki-laki; (4) Sebagai proses ketimpangan ekonomi yang semakin meningkat, gejala ini kurang lebih sama dengan gejala (2) di atas. Biasanya dalam pengertian ini, marginalisasi menunjuk pada ketimpangan upah antara perempuan dan laki-laki.

DAFTAR ISI

ABSTRAK

DAFTAR ISI

BAB I. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Tujuan Penelitian

Permasalahan Penelitian

Metodologi Penelitian

Narasumber

Proses Penelitian

Keterbatasan Penelitian

BAB II. WACANA PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM KEBIJAKAN NEGARA INDONESIA

(Hilangnya 'relasi kekuasaan' sebagai elemen penting dalam pemberdayaan perempuan)

Sejarah Penggunaan istilah 'Pemberdayaan Perempuan' dalam Wacana Pemerintah dan Kebijakan Negara

Kebijakan-kebijakan yang Memuat Pemberdayaan Perempuan

- A. Mainstream dan Spesifik
 - Bidang Pendidikan
 - Bidang Kesehatan
 - Bidang Politik
 - Bidang Ekonomi
- B. Struktur dan Program Pemberdayaan Perempuan

BAB III. DINAMIKA PANDANGAN DAN PERSEPSI TERHADAP KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

Perbandingan Pandangan Aparat Pemerintah tentang Pemberdayaan Perempuan

Struktur Negara di Tingkat Nasional dan Lokal Terkait dengan Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan

BAB IV. PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SEBAGAI ISU STRATEGIS

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

BAB I PENDAHULUAN

Latar Belakang

Laporan penelitian ini merupakan perkembangan dan kelanjutan dari tulisan analisis kebijakan pemberdayaan perempuan yang telah dipresentasikan pada pertemuan RPC (*Research Partner Consortium*) tahun 2008 lalu.⁴ Berdasarkan temuan penelitian tim WEMC SCN CREST sepanjang tahun 2007; 2008; istilah pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan dipahami berbeda oleh pemerintah dengan istilah pemberdayaan perempuan dalam kerangka penelitian WEMC.⁵ Simpulan sementara yang dapat DIAMBIL dari proses penelitian sebelumnya bahwa pemahaman pemerintah tentang pemberdayaan perempuan 'apa adanya'. Pemberdayaan hanya dipahami sebagai proses 'berdaya' atau 'mampu melakukan sesuatu'. Demikian pula Pemberdayaan Perempuan hanya dipahami sebagai proses peningkatan kemampuan perempuan sebagai upaya mendorong perempuan terlibat dalam proses pembangunan. Pemahaman Pemberdayaan dan Pemberdayaan Perempuan yang demikian terlepas dari unsur 'kuasa', 'kekuasaan', atau 'kekuatan', lain dengan istilah 'empowerment' yang mengandung unsur 'power' atau kuasa atau kekuatan. Pemahaman seperti ini berimplikasi pada kebijakan pemberdayaan perempuan yang tidak menjawab kebutuhan atau permasalahan pemberdayaan perempuan itu sendiri.

Menurut *Ratna Saptari, dkk (1997)*, istilah 'empowerment' ini banyak dikritik oleh pemerintah dan beberapa LSM⁶ karena selalu dikaitkan dengan ide 'mengambil alih kekuasaan', padahal sebenarnya tidak demikian. *Melly G. Tan (.....)*⁷ dalam tulisannya berjudul 'Perempuan dan Pemberdayaan', menyatakan bahwa pemberdayaan juga memiliki pengertian 'power', kekuasaan dan kekuatan. Dengan pengertian seperti itu maka pemberdayaan bisa diberi batasan luas sebagai penguasaan atas asset material, sumber-sumber intelektual dan ideologi.⁸ Selanjutnya *Mely G. Tan* menekankan bahwa pemberdayaan adalah juga sebagai sebuah proses menantang hubungan kekuasaan yang ada dan memperoleh penguasaan yang lebih besar atas sumber-sumber kekuasaan. Pemberdayaan terwujud sebagai re-distribusi (pembagian kembali) kekuasaan, apakah antar negara, kelas, kasta, etnis, gender dan individu.

Seiring dengan pemahaman tersebut maka tujuan pemberdayaan perempuan sekurang-kurangnya adalah: (1) Untuk menantang ideologi patriarki, yaitu dominasi laki-laki atas perempuan; (2) Mengubah struktur dan pranata yang memperkuat dan melestarikan diskriminasi gender dan ketidaksamaan sosial (termasuk keluarga, kasta, kelas, agama, proses dan pranata pendidikan, media, proses politik, model-model pembangunan, dan pranata pemerintah); dan (3) Memberi kemungkinan bagi perempuan miskin untuk memperoleh akses kepada dan penguasaan terhadap sumber-sumber material maupun informasi. Maka dari itu jelaslah bahwa proses pemberdayaan harus mempersoalkan semua struktur dan sumber

⁴ 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.

⁵ Istilah pemberdayaan dan pemberdayaan perempuan dalam kerangka penelitian WEMC adalah Pemberdayaan adalah peningkatan kapasitas untuk membuat keputusan mandiri yang mengubah relasi kekuasaan-kekuasaan yang tidak dikehendaki. Pemberdayaan perempuan menghindarkan campur tangan konvensional karena hal ini tidak memperhitungkan struktur kekuasaan yang berdiri diantara perempuan dan institusi-institusi Negara. (proposol WEMC 2006:21)

⁶ Selanjutnya Saptari dalam 'Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial' tahun 1997, tidak menyebutkan nama beberapa LSM yang dimaksud.

⁷ Mely G. Tan, 'Perempuan dan Pemberdayaan' (hal 129-134).

⁸ Sumber-sumber intelektual mencakup pengetahuan, informasi dan gagasan (ide). Penguasaan atas ideologi berarti kemampuan untuk mengembangkan, menyebarkan, mempertahankan dan mempranatakan perangkat tertentu dari kepercayaan, nilai, sikap dan perilaku, sehingga dapat menentukan bagaimana persepsi manusia, dan berfungsi dalam lingkungan sosial, ekonomi dan politik tertentu. Dengan demikian, kekuasaan berada pada mereka yang menguasai atau dapat mempengaruhi distribusi pengetahuan dan ideologi yang mengatur hubungan-hubungan sosial dalam kehidupan publik maupun pribadi

kekuasaan. Sebagai contoh yang juga merupakan temuan penelitian tim WEMC SCN dikaitkan dengan pandangan ini tentang konsep pemberdayaan, memberi kemampuan ekonomis tidak dengan sendirinya meningkatkan posisi sosial perempuan. Kenyataan empiris memperlihatkan bahwa perempuan yang mapan dari segi pendidikan dan mempunyai pekerjaan dengan upah yang baik masih tetap bisa mengalami perlakuan pelecehan, bahkan penganiayaan oleh suami. Oleh karena itu yang perlu diperjuangkan adalah **memperbaiki keadaan maupun posisi** kaum perempuan itu sendiri **bukan hanya memperbaiki kapasitas**.

Walaupun pemberdayaan mempunyai kekuasaan sebagai aspek sentral, konsep 'pemberdayaan perempuan' yang demikian memunculkan pemahaman baru tentang 'kekuasaan'. Pada saat ini pemahaman kekuasaan berkembang dalam masyarakat hirarkis dan didominasi laki-laki yang didasarkan atas nilai-nilai memecah, merusak dan menekan. Yang penting adalah bahwa kaum perempuan tidak meraih kekuasaan dan menggunakannya dengan eksploitatif dan korup yang sama. Justru, proses pemberdayaan perempuan harus mengembangkan suatu pengertian baru mengenai kekuasaan dan menggunakan cara-cara demokratis dan membagi kekuasaan (*sharing power*), serta menciptakan mekanisme baru untuk tanggung jawab, pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban yang baru.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah, **Pertama**, pemetaan tentang beberapa hal, yaitu: kebijakan pemberdayaan perempuan; pemahaman pemberdayaan perempuan oleh pemerintah; dan pemahaman, pengetahuan serta akses perempuan terhadap kebijakan pemberdayaan perempuan tersebut serta implementasinya di lapangan; **Kedua**, sampai dengan akhir program WEMC ada rekomendasi perbaikan kebijakan pemberdayaan perempuan yang ditujukan kepada Pemerintah di tingkat Pusat (Kementerian Pemberdayaan Perempuan), provinsi (sekurang-kurangnya provinsi di seluruh wilayah penelitian WEMC SCN CREST-Indonesia) dan kabupaten/kota (sekurang-kurangnya kabupaten/kota wilayah penelitian WEMC SCN CREST-Indonesia).

Untuk kepentingan penelitian WEMC, pendekatan Pemberdayaan Perempuan yang dimaksud didasarkan pada asumsi bahwa untuk memperbaiki posisi perempuan, meskipun ada beberapa intervensi dari luar diri perempuan (termasuk diantaranya program penelitian WEMC) tetapi jika tanpa disertai upaya meningkatkan kekuasaan perempuan mengubah sendiri situasinya maka upaya memperbaiki posisi perempuan hanya angan-angan belaka. Khusus untuk penelitian Analisis Kebijakan Pemberdayaan Perempuan ini, pendekatan pemberdayaan perempuan yang digunakan adalah selain didasarkan pada asumsi bahwa pemberdayaan perempuan tersebut sesungguhnya dapat dicapai oleh diri perempuan sendiri (*the inside out*) juga didasarkan asumsi bahwa 'intervensi positif' dari luar (*the outside in*). Kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan dapat dianggap sebagai intervensi yang berasal dari luar diri perempuan, oleh karena itu kebijakan ini harus didorong sebagai bagian dari 'intervensi positif' sebagai upaya pencapaian pemberdayaan perempuan.

Permasalahan Penelitian

Penelitian ini dilakukan karena didorong oleh rasa keingintahuan tim peneliti untuk mengungkap apa sesungguhnya yang terjadi di kalangan pemerintahan ketika mereka memahami 'pemberdayaan' dan 'pemberdayaan perempuan', sehingga dirasa berdampak pada implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan yang tidak terlalu menjawab permasalahan pemberdayaan perempuan. Pengetahuan ini diperoleh dari melihat temuan penelitian WEMC sepanjang tahun 2007-2008 yang dilakukan di wilayah Nasional (Jakarta), Cianjur Jawa Barat, Padang Pariaman Sumatera Barat dan Bantul serta Gunungkidul DI Yogyakarta. Untuk memenuhi keingintahuan tersebut, sekurang-kurangnya beberapa permasalahan penelitian yang coba ingin dijawab dalam proses penelitian ini adalah:

- (1) Seberapa penting pemberdayaan perempuan menjadi isu dalam pemerintahan?
- (2) Bagaimana pemerintah Indonesia memahami 'Pemberdayaan' dan 'Pemberdayaan Perempuan'?
(Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota)

- (3) Kebijakan apa saja yang telah dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan pemberdayaan perempuan?
- (4) Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan: Apakah bisa mengubah posisi perempuan? Atau bagaimana? Dalam bidang kehidupan perempuan yang mana?
- (5) Bagaimana Perempuan memahami, mengetahui dan mengakses kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan?
- (6) Program pemerintah yang mendukung pemberdayaan perempuan yang pernah ada/dirasakan oleh perempuan --- Pengetahuan perempuan ttg: Kriteria dan penerima program?; Upaya yang dilakukan oleh yang tidak menerima program?; Hasil yang dirasakan?; Peraturan yang mengatur ttg program pemberdayaan perempuan tersebut?; dan Pandangan perempuan terhadap program kebijakan pemberdayaan perempuan yang ada?

Metodologi Penelitian

Penelitian analisis kebijakan ini dilakukan melalui dua cara, **pertama** melakukan analisis terhadap data-data tertulis atau kajian literature, khususnya terhadap tulisan yang berkaitan erat dengan kebijakan pemerintah baik peraturan perundang-undangan maupun tulisan yang memaparkan tentang implementasi kebijakan di lapangan; **kedua**, melakukan analisis terhadap fenomena yang terjadi, termasuk didalamnya melakukan observasi, wawancara mendalam dan melakukan diskusi terfokus kepada narasumber. Kemudian keduanya dianalisis dan coba diperbandingkan, inilah yang kemudian kami sebut dengan "IDE DAN KONSEP PEMBERDAYAAN PEREMPUAN OLEH PEMERINTAH (Potret Kebijakan dan Implementasi Pemberdayaan Perempuan di Indonesia)".

Narasumber

Informasi dan data yang yang diperoleh berasal dari studi literature, hasil bacaan laporan penelitian tim WEMC SCN CREST-KPI-LSPPA-RAHIMA periode 2007-2008, wawancara dengan 11 orang narasumber, dan penggalian informasi melalui diskusi terfokus dengan para penerima manfaat penelitian WEMC SCN CREST sebanyak 37 orang dan mitra.⁹

Berikut di bawah ini daftar narasumber:

1. Menteri pemberdayaan perempuan (Meutia Hatta)
2. Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Barat
3. Kepala Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Remaja Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Padang Pariaman
4. Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kota Pariaman
5. Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan Provinsi DI Yogyakarta
6. Kepala Badan Kesejahteraan Keluarga, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana kabupaten Bantul
7. Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan Kantor Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat kabupaten Gunungkidul
8. Peserta diskusi terfokus narasumber penelitian WEMC dari desa Bato, desa Teluk dan Nagari Lareh Nan Panjang di kabupaten/kota Pariaman provinsi Sumatera Barat
9. Peserta diskusi terfokus narasumber penelitian WEMC desa Purwodadi kabupaten Gunungkidul provinsi DI Yogyakarta
10. Peserta diskusi terfokus narasumber penelitian WEMC kabupaten Bantul (Tim Peneliti Lapangan Persatuan Guru Wiyata Bakti)
11. Peserta diskusi terfokus narasumber penelitian WEMC desa Mulyasari kabupaten Cianjur

⁹ Penggalian informasi kepada narasumber melalui wawancara mendalam dilakukan selama periode Agustus 2008 sd Januari 2009. Selanjutnya penerima manfaat penelitian WEMC SCN CREST dan mitra adalah 16 orang narasumber dari desa Teluk, desa Bato dan Korong Bungin Nagari Lareh Nan Panjang kab/Kota Pariaman provinsi Sumatera Barat; 21 orang narasumber kelompok PGWB kab Bantul; 11 orang narasumber PKL desa Purwodadi kab Gunungkidul;

Proses Penelitian

Penelitian dilakukan sekurang-kurangnya melalui tiga tahapan; **Pertama**, membuat literature review dimulai tahun 2006 masa insepri merupakan hasil bacaan peneliti terhadap berbagai tulisan dan buku tentang isu-isu terkait topik yang akan diteliti, pada saat itu konsentrasi pada isu : gerakan perempuan, pemberdayaan perempuan, demokratisasi dikaitkan dengan pendidikan, termasuk di dalamnya melakukan kritisi atas bacaan-bacaan tersebut.¹⁰ **Kedua**, dari sumber literature review tersebut kemudian tahun 2007 melakukan analisis kebijakan pemberdayaan dengan melakukan analisis data sekunder terkait dengan kebijakan mengenai pemberdayaan (diantaranya data temuan lapangan, data statistik, laporan media, laporan instansi/lembaga pemerintah terkait, dll) dalam rangka merespon temuan penelitian di wilayah penelitian WEMC tim SCN CREST dan mitra (Cianjur; Padang Pariaman; Bantul dan Gunungkidul).¹¹ **Ketiga**, memasuki tahun 2008 seiring dengan melakukan penelitian di tingkat Nasional termasuk terus melakukan kajian literatur tentang pemberdayaan perempuan pun secara disengaja peneliti terlibat langsung dalam melakukan sebahagian rangkaian penelitian yang dilakukan di keempat wilayah tersebut. Mengacu dari hasil kajian literatur, temuan di empat wilayah dan ditambah dengan temuan di tingkat Nasional tersebut maka dirasa penting untuk menjadikan penelitian analisis kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan ini menjadi sebuah penelitian yang komprehensif yang dilakukan langsung oleh tim WEMC SCN CREST didukung oleh ketiga rekan WEMC SCN CREST yang lain (KPI, LSPPA dan RAHIMA). Setelah memutuskan penelitian ini menjadi penelitian yang komprehensif maka sepanjang Juni 2008 sampai dengan Pebruari 2009, peneliti melakukan rangkaian penelitian dengan menggunakan metode dan atau tehnik pengumpulan data seperti yang kami paparkan di atas pada bagian Metodologi Penelitian.

Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang berkelanjutan, kajian mengenai pemberdayaan perempuan khususnya kebijakan pemberdayaan perempuan akan terus dilakukan sepanjang proses penelitian WEMC ini berlangsung. Oleh karena itu, keterbatasan penelitian terkait dengan asumsi perkembangan penelitian mengenai kebijakan pemberdayaan perempuan yang setiap saat akan terus berkembang, yaitu: (1) Masih harus terus melakukan identifikasi mengenai kebijakan pemberdayaan perempuan dan digali lebih dalam atau melakukan analisis mendalam mengenai kebijakan-kebijakan tersebut; (2) Masih harus terus digali pandangan/persepsi perempuan terhadap dampak implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan; dan (3) Harus digali pandangan/persepsi perempuan aktivis LSM mengenai kebijakan pemberdayaan perempuan (kelompok LSM adalah juga bagian penting sebagai actor yang melakukan upaya tercapainya pemberdayaan perempuan), meskipun telah dilakukan pencarian informasi terhadap beberapa LSM namun laporan kali ini belum menyertakan pandangan mereka dengan alasan dirasa informasi yang didapatkan belum memadai.

¹⁰ Hasil tulisan Literature Review: Pemberdayaan Perempuan dalam Konteks Politisasi Islam dan Demokrasi: Politik Identitas dan Gerakan Perempuan dalam Konteks Pendidikan, oleh Dini Anitasari Sabaniah. 2006. WEMC - SCN CREST. (tidak dipublikasikan)

¹¹ Hasil Tulisan Analisis Kebijakan: Kebijakan Pemerintah Indonesia Memahami 'Pemberdayaan', oleh Dini Anitasari Sabaniah. 2007-2008. WEMC - SCN CREST. (pernah dipresentasikan di pertemuan tahunan RPC April 2008)

BAB II

WACANA PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM KEBIJAKAN NEGARA INDONESIA (Hilangnya 'relasi kekuasaan' sebagai elemen penting dalam pemberdayaan perempuan)

A. Upaya 'pemberdayaan perempuan' dalam Wacana Pembangunan

Pada umumnya istilah 'pemberdayaan' dalam wacana pemerintah dan kebijakan negara disandingkan dan tidak terlepas dari wacana pembangunan. Pembangunan yang dimaksud di sini adalah sebagai suatu kegiatan perubahan berencana dan direncanakan memiliki tujuan untuk mengadakan perubahan perilaku (kondisi, afeksi dan keterampilan) positif dari khalayak sasaran pembangunan yang diharapkan dan dirancang untuk dapat menghasilkan kemanfaatan bagi orang banyak masyarakat secara keseluruhan. Di Indonesia periodisasi perencanaan pembangunan oleh peneliti dikategorikan menjadi 5 periode¹², yaitu: 1) Periode tahun 1961-1969 masa pemerintahan Orde Lama yang dikenal pola nasional pembangunan semesta berencana; 2) Periode tahun 1969-1998 masa pemerintahan Orde Baru. Pada masa ini pelaksanaan pembangunan dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan telah berhasil melaksanakan pembangunan sampai dengan Repelita kelima untuk Pembangunan Jangka Panjang (PJP) pertama dan dilanjutkan dengan Repelita keenam atau PJP kedua; selanjutnya 3) Periode tahun 1998-1999, dikenal dengan masa transisi atau masa awal reformasi; 4) Periode tahun 1999-2004, masa pemerintahan reformasi; dan 5) Periode 2004 sampai saat ini, dikenal dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.¹³ Sedangkan arah penyelenggaraan pembangunan dikukuhkan dalam teks kebijakan Negara yang disebut dengan Garis-garis Besar Haluan Negara selanjutnya disingkat dengan singkatan GBHN.¹⁴

Pemaparan bagian ini akan dibatasi pada wacana pembangunan periode **tahun 1969-1998 masa orde baru**, periode **tahun 1999-2004 masa pemerintahan reformasi** dan periode **tahun 2004 - sekarang**. Pembahasan untuk ketiga periode tersebut juga akan dibatasi pada pembangunan yang menurut penulis terkait erat dengan upaya pemberdayaan perempuan.

1. Wacana Pembangunan periode tahun 1969-1998, masa Orde Baru

Wacana pembangunan yang termaktub dalam Teks GBHN setiap periodenya mengalami perubahan, meskipun demikian secara umum perubahan tersebut tidak secara signifikan mengubah pandangan pemerintah. Kecenderungannya pada setiap periode jangka pembangunan melalui teks GBHN Pemerintah masih melihat bahwa perempuan adalah sebagai individu yang tidak otonom, tidak dapat lepas dari kedudukannya dalam keluarga dan tetap menempatkan peran domestic sebagai peran sentral perempuan, meskipun 'seolah-olah' ada perubahan peran namun prakteknya menjadi beban berlebihan (ganda) bagi perempuan. Demikian hasil penelitian oleh LBH APIK Jakarta sepanjang tahun 1999-2000

¹² Selengkapnya tiap rencana pembangunan lima tahun (repelita) dengan keputusan presiden, yaitu: Repelita I tahun 1968/1969-1974/1975 Kepres No.319/1968 tentang Rentjana Pembangunan Lima Tahun pertama; Repelita II tahun 1975/1976-1978/1979 Kepres No.11/1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua; Repelita III tahun 1979/1980-1983/1984 Kepres No.7/1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga; Repelita IV tahun 1984/1985-1988/1989 Kepres No.21/1984 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat; Repelita V tahun 1989/1990-1993/1994 Kepres No.13/1989 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kelima; Repelita VI tahun 1994/1995-1998/1999 Kepres No.17/1994 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam

¹³ Simpulan penulis dari hasil bacaan berbagai tulisan dan buku tentang pelaksanaan pembangunan di Indonesia

¹⁴ Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) setiap lima tahun sampai dengan tahun 1999 disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan arah penyelenggaraan Negara yang memuat konsepsi penyelenggaraan Negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara serta mewujudkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berkeadilan, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan. GBHN dikukuhkan dengan Ketetapan MPR/RI setiap lima tahun sekali. Periode lima tahun pertama arah penyelenggaraan pembangunan Negara ditetapkan oleh Tap MPR-RI No.IV/MPR/1973; Periode lima tahun kedua Tap MPR-RI No.IV/MPR/1978; Periode lima tahun ketiga Tap MPR-RI No.IV/MPR/1978; Periode lima tahun keempat Tap MPR-RI No.II/MPR/1983; Periode lima tahun kelima Tap MPR-RI No.II/MPR/1988;

mengenai kebijakan-kebijakan di Indonesia terkait dengan pembakuan peran gender, dengan melakukan analisa atau kajian terhadap tujuh periode pembangunan yang dikukuhkan dalam teks kebijakan Negara GBHN tersebut.¹⁵

Pada periode orde baru ini, tepatnya tahun 1978 dikenal dengan pendekatan pembangunan yang ditujukan secara khusus kepada perempuan dan secara khusus pada kesetaraan gender perempuan dan laki-laki. Sebelumnya pada Pelita I dan II tahun 1968 – 1975 atau kita sebut dengan istilah decade pertama ditemukan bahwa kebijakan GBHN terhadap perempuan hanya mendudukan perempuan pada kerja-kerja domestic atau perempuan ditempatkan hanya pada peran pembinaan keluarga. Pendekatan pembangunan yang ditujukan secara khusus kepada perempuan dan secara khusus pada kesetaraan gender perempuan dan laki-laki, yaitu:

Pertama, Wanita dalam Pembangunan (*WID, Women in Development*), tujuan yang ingin dicapai adalah meningkatkan kemampuan perempuan agar turut serta dalam proses mengejar ketinggalan dari pria. Pendekatan yang digunakan ini sekurang-kurangnya dipengaruhi oleh situasi dan kondisi Indonesia pada saat itu.¹⁶ *Pertama*, berkaitan dengan relasi ekonomi politik pemerintah Indonesia dengan luar negeri. Tahun 1975, PBB mencanangkan Dekade Perempuan Internasional PBB. Untuk menyumbang kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, maka kondisi ekonomi perempuan harus diperbaiki. Untuk itu maka disediakan ruang bagi perempuan untuk ikut berpartisipasi dalam bidang ekonomi. *Kedua*, berkaitan dengan perkembangan ekonomi nasional pada saat itu dimana industrialisasi sebagai motor pertumbuhan ekonomi. Dari kedua situasi tersebut perempuan dibutuhkan sebagai tenaga kerja murah dan patuh. Sekurang-kurangnya terdapat dua kebijakan pemerintah yang mendorong keterlibatan perempuan dalam pembangunan (keterlibatan perempuan di ranah public – sebagai pekerja menambah penghasilan keluarga dan aktif di masyarakat), namun tetap saja mengukuhkan perempuan untuk tetap berperan di ranah domestic. *Pertama*, Instruksi Menteri Dalam Negeri tahun 1973, instruksi yang ditujukan kepada para gubernur se-Indonesia untuk bersama-sama memikul tanggungjawab pembangunan sebagai program bersama seluruh elemen bangsa, baik laki-laki maupun perempuan. Implikasi dari kebijakan tersebut istri Menteri Dalam Negeri hingga istri aparat pemerintah di tingkat desa mendirikan PKK.¹⁷ Ideologi yang digalakkan PKK adalah ‘Panca Dharma Wanita’, yang berisi - perempuan sebagai istri pendamping setia suami, ibu pendidik anak, dan Pembina generasi muda penerus bangsa, pengatur rumah tangga, pekerja penambah penghasilan rumah tangga, dan terakhir anggota masyarakat yang berguna. *Kedua*, dibentuk Dharma Wanita,¹⁸ tujuan utamanya adalah mendukung dan menyukseskan tugas suami sebagai aparat Negara dan abdi masyarakat. Dharma Wanita ini merupakan ormas yang segaris dengan kebijakan pemerintah.¹⁹

Kedua, Gender dan Pembangunan (*GAD, Gender and Development*) adalah pendekatan pembangunan yang mengintegrasikan aspirasi, kepentingan dan peran perempuan dan laki-laki yang memungkinkan perempuan mengejar ketinggalannya dari pria dan sebagai upaya mengubah hubungan gender yang merugikan salah satu pihak. Pembangunan dengan menggunakan pendekatan gender merupakan komitmen bangsa-bangsa terhadap hasil keputusan Konferensi Wanita ke IV di Beijing termasuk bangsa Indonesia pada tahun 1995. Konferensi ini menghasilkan 12 bidang kritis sasaran strategis landasan aksi yang harus dilaksanakan oleh Negara-negara anggota PBB dalam upaya meningkatkan akses dan control

¹⁵ Eddyono, Hadiz. 2005. Pembakuan Peran Gender Dalam Kebijakan-kebijakan di Indonesia. LBH APIK Jakarta.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), bermula dari program pendidikan untuk kesejahteraan keluarga yang dibentuk pada tahun 1957. Pada radio dasawarsa 1960-an, istri gubernur Jawa Tengah saat itu, Ibu Munadi, melakukan strukturalisasi PKK sebagai bagian dari usaha pembangunan daerah.

¹⁸ Dharma wanita disebutkan sebagai organisasi yang menyatukan langkah dengan KORPRI berdasarkan UUD 1945 dan GBHN serta mendapatkan pembinaan secara langsung dari Presiden sebagai Pembina Utama. Dharma Wanita adalah sekumpulan organisasi istri pegawai negeri, mulai dari istri pegawai negeri daerah tingkat I dan II hingga tingkat kecamatan beserta instansi terkait seperti bank-bank pemerintah, universitas negeri dan istri karyawan.

¹⁹ Fauzia, Subhan, dkk. 2004. Tentang Perempuan Islam: Wacana dan Gerakan. PT Gramedia Pustaka Utama.

kaum perempuan atas sumber daya ekonomi, politik, social dan budaya.²⁰ Terminologi pembangunan berwawasan gender mengandung pengertian bahwa pembangunan nasional memiliki keperdulian dan kepekaan terhadap adanya gender yang merugikan pembangunan karena adanya ketidakseimbangan perhatian pembangunan terhadap perempuan dibanding laki-laki.²¹ Ada beberapa perkembangan pemikiran negara dalam melihat persoalan perempuan melalui pendekatan pembangunan GAD ini, diantaranya: persoalan perempuan tidak hanya karena perempuan, melainkan karena budaya di sekitar perempuan; dan disadari oleh Negara bahwa dalam program pensuksesan keluarga sejahtera, peran kedua orang tua (termasuk bapak) sangat penting. Namun, meskipun demikian tetap saja perempuan memegang peran ganda (menimbulkan beban ganda) dimikinya tetap menjadi peran utama.

Wacana pembangunan pada masa orde baru telah nampak ada upaya pemerintah mendorong perempuan terlibat dalam pembangunan. Pemerintah membuka kesempatan kepada perempuan untuk berkiperah di publik sebagai pekerja. Untuk perempuan yang tidak bekerja di luar rumah pun pemerintah mengeluarkan kebijakan mendirikan organisasi perempuan PKK dan Dharma Wanita. Melalui PKK dan Dharma Wanita ini lah perempuan berkesempatan untuk meningkatkan kapasitasnya dengan mengikuti berbagai keterampilan yang dikelola oleh kedua organisasi perempuan ini. Upaya tersebut bertujuan untuk memperbaiki kondisi ekonomi dan memperbaiki kesejahteraan hidupnya. Kondisi ekonomi perempuan yang lebih baik yang diasumsikan akan mempengaruhi statusnya di bidang public lainnya nyatanya tidak terjadi. Pendekatan ini pada kenyataannya tidak merombak struktur relasi antara perempuan – laki-laki. Perempuan berperan aktif di wilayah public namun kedudukan dan posisinya bukan pada penentu keputusan dan sebagai individu ia tidak memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri secara otonom. Mengenai hal ini secara terang-terangan dan berulang teks GBHN menyatakan perempuan adalah mitra sejajar laki-laki dalam pembangunan namun tetap memperhatikan **kodrat** serta **harkat dan martabatnya**. Keikutsertaan perempuan di public juga tidak didukung oleh kebijakan pemerintah yang mendorong upaya untuk meminimalisir struktur kekuasaan timpang yang berdiri diantara perempuan dan institusi-institusi Negara. Hal ini diduga karena pemerintah tidak memiliki pemahaman bahwa salah satu persoalan pembangunan yang ada dan penting adalah ketimpangan struktur dan relasi kekuasaan.

2. Wacana Pembangunan periode tahun 1999-2004, masa pemerintahan reformasi.

Pelaksanaan pembangunan pada masa ini yang diamanatkan dalam GBHN 1999-2004 tertuang dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.²² GBHN 1999 untuk pertama kali mengangkat isu ketidakadilan gender dan ketidak setaraan gender sebagai salah satu hambatan terhadap proses pembangunan (pendekatan pembangunan GAD). Istilah 'pemberdayaan perempuan' sesungguhnya baru muncul pada masa ini. Dalam GBHN 1999-2004 (Bidang F. Sosial Budaya, nomor (3) Kedudukan dan Peranan Perempuan) dinyatakan ada dua arah kebijakan tentang kedudukan dan peranan perempuan yang **tersurat**²³ terkait dengan 'pemberdayaan 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

²⁰12 bidang kritis tersebut adalah : (1) perempuan dan kemiskinan; (2) pendidikan dan pelatihan perempuan; (3) perempuan dan kesehatan; (4) kekerasan terhadap perempuan; (5) perempuan dan konflik bersenjata; (6) perempuan dan ekonomi; (7) perempuan dalam kekuasaan dan pengambilan keputusan; (8) mekanisme kelembagaan bagi kemajuan perempuan; (9) perempuan dan media; (10) hak-hak azasi perempuan; (11) perempuan dan lingkungan hidup; (12) anak-anak perempuan.

²¹ 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.

²² UU RI No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2004-2009

²³ Tersurat maksudnya menekankan bahwa berdasarkan temuan peneliti sampai saat ini, istilah/kata 'Pemberdayaan Perempuan' baru ditemukan sungguh-sungguh ada dalam lembar resmi Negara, yaitu pada GBHN 1999-2004. Sementara sebelumnya lembar/kebijakan resmi Negara tidak menggunakan istilah /kata 'Pemberdayaan Perempuan' tetapi selalu menggunakan istilah/kata 'peran perempuan'.

serta nilai historis perjuangan kaum perempuan, dalam rangka melanjutkan usaha **pemberdayaan perempuan** serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.²⁴

Satu kebijakan yang cukup penting pada masa ini yang diharapkan dapat mempengaruhi proses pembangunan nasional adalah dikeluarkannya Instruksi Presiden No.9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, selanjutnya disingkat PUG.²⁵ Konsep PUG pertama kali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan IV di Beijing tahun 1995. . Waktu itu disepakati berbagai area kritis (12 bidang kritis) yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia termasuk Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan gender mulai dipetakan.²⁶ Pemerintah Indonesia telah menetapkan Strategi Pengarusutamaan sebagai strategi nasional dengan dicantumkannya Pengarusutamaan Gender ini dalam Proenas 2000-2004 melalui UU 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Proenas) Tahun 2000-2004.

Meskipun ‘pemberdayaan perempuan’ ditetapkan sebagai arah kebijakan GBHN 2000-2004, namun tidak disertai dengan kejelasan konsep seperti halnya pemberdayaan perempuan yang di pahami oleh WEMC. Dari sisi konsep terminologi, pemberdayaan perempuan mempunyai pengertian adanya suatu proses yang memungkinkan perempuan sebagai individu atau kolektif sadar akan struktur kekuasaan di wilayahnya dan paham akan proses serta hubungan yang terjadi di sekitarnya sehingga mereka memiliki rasa percaya diri dan kekuatan untuk menentang adanya ketidaksetaraan gender tersebut.²⁷ Dalam prakteknya, pengguna terminologi dalam hal ini pemerintah tidak mempermasalahkan arti dan konsep yang demikian sehingga pemahaman akan konsep tersebut hanya sebatas pada terpenuhinya akses perempuan terhadap berbagai sumberdaya dan meningkatnya kapasitas perempuan di segala bidang, seperti yang terjadi di wilayah tempat penelitian WEMC dan dapat dilihat di bawah ini:

Tabel. Perbandingan Pandangan tentang Pemberdayaan Perempuan Aparat Pemerintah dan WEMC

Pengertian Pemberdayaan Perempuan WEMC, Mencakup empat hal Penting →	Akses perempuan terlibat dalam berbagai program pemberdayaan perempuan	Meningkatkan kapasitas perempuan di segala bidang	Mampu membuat keputusan mandiri untuk mengubah relasi kekuasaan yang timpang
Kementerian Pemberdayaan Perempuan	Ya	Ya	Tidak
Badan PP dan KB Provinsi Sum-Bar	Ya	Ya	Tidak
Kantor PP Provinsi DI Yogyakarta	Ya	Ya	Tidak
Sub Bid PP, Anak, Remaja Bid Sos Masy Kantor BPM	Ya	Ya	Tidak

²⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

²⁵ 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

²⁶ 12 bidang kritis tersebut adalah: (1) perempuan dan kemiskinan; (2) pendidikan dan pelatihan perempuan; (3) perempuan dan kesehatan; (4) kekerasan terhadap perempuan; (5) perempuan dan konflik bersenjata; (6) perempuan dan ekonomi; (7) perempuan dalam kekuasaan dan pengambilan keputusan; (8) mekanisme kelembagaan bagi kemajuan perempuan; (9) perempuan dan media; (10) hak-hak asasi perempuan; (11) perempuan dan lingkungan hidup; (12) anak-anak perempuan.

²⁷ Laporan: Implementasi Strategi Pengarusutamaan Gender di Indonesia: Refleksi dari Kajian Mandiri – Partisipatif dan Pembelajaran dari Konsultasi Nasional, Provinsi dan Kabupaten (Provinsi: banten, Lampung, Sulawesi Selatan, Papua; Kabupaten: Lebak, Lampung Selatan, Gowa, dan Jayapura). Disusun oleh Leya Cattleya (konsultan UNDP), Mei 2006. Support for Mainstreaming Gender into Development Policies and Program, UNDP dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.

Kab Padang Pariaman (Perda kab Pariaman No.19/2003)			
Bidang PP, Kantor Badan Kesejahteraan dan KB Kab Bantul (Perda kab Bantul No.17/2007)	Ya	Ya	Tidak
Bidang PP, Kantor Badan PP dan KB, Kota Pariaman (Perda Kota Pariaman No.4/2008)	Ya	Ya	Tidak
Bidang PP, Kantor BPM, Perempuan dan Keluarga Berencana Kab Gunungkidul	Ya	Ya	Tidak

Sumber: Hasil wawancara mendalam sepanjang September-November 2008

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

Sama halnya dengan ‘pengarusutamaan gender’ atau PUG. PUG kurang diketahui makna dan konsepnya sebagai suatu strategi, upaya atau pendekatan. Sebagian besar pejabat dan staf kantor pembedayaan perempuan di wilayah penelitian WEMC khususnya menyebutnya sebagai ‘Program Pengarusutamaan Gender’, dimana penggunaan maknanya dapat beragam, antara lain sebagai program khusus perempuan, program penyadaran gender, program kesetaraan gender, sosialisasi dan pelatihan gender, dll. Atau dengan kata lain PUG hanya di pahami sebagai suatu program kegiatan yang ketika kegiatan itu telah terlaksana maka sudah dianggap PUG telah dilaksanakan. Jika demikian maka output (capaian) yang dihasilkan pun hanya sekedar terlaksananya program kegiatan yang dimaksud tanpa melihat secara holistic (luas) mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi rangkaian kebijakan dan program yang lebih besar.

3. Wacana Pembangunan periode tahun 2004 sampai sekarang

Pembangunan yang dijalankan oleh bangsa Indonesia pada masa ini disebut dengan **Pembangunan Nasional** yang 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.²⁸ Pada masa ini pembangunan tidak didasarkan pada GBHN lagi seperti sebelum tahun 2004, melainkan didasarkan pada RPJM 2004-2009 (PP No.7/2005). Namun perencanaan pembangunan nasional dan atau RPJM ini belum dapat diimplementasikan sebelum 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.²⁹ Dalam naskah RPJM Nasional tahun 2004-2009 secara spesifik kembali perempuan disebut-sebut sebagai subyek pembangunan. Agak mirip dengan naskah GBHN tahun 1978 yang mensyaratkan pembangunan dapat dilakukan secara menyeluruh jika perempuan dan laki-laki ikut serta secara maksimal dalam berbagai bidang. Namun untuk rumusan RPJM 2004-2009 ini istilah yang digunakan tidak hanya pada ‘peran serta’ dan ‘proses pembangunan yang diharapkan menyeluruh’ tetapi sudah ditekankan pada konsekuensi proses pembangunan yang menyeluruh tersebut sebagai syarat berhasil tidaknya tujuan pembangunan

²⁸ Pengertian ini diambil dari pasal 1 ayat 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

²⁹ 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).

selama jangka menengah ini. Hal ini dapat dilihat dari rumusan agenda untuk mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis adalah melalui terjaminnya keadilan gender bagi peningkatan peran perempuan di berbagai bidang pembangunan serta meningkatnya kesejahteraan dan perlindungan anak. Masih dalam naskah RPJM khususnya bab 12, bagian ini menegaskan bahwa rendahnya partisipasi perempuan dan anak dalam pembangunan dan masih adanya berbagai bentuk praktek diskriminasi terhadap perempuan merupakan permasalahan mendasar dalam pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak yang terjadi selama ini.³⁰

B. Upaya 'pemberdayaan perempuan' melalui Kebijakan Pemerintah dengan dikeluarkannya Peraturan Per-Undang-undangan

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, kami mencatat ada kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik di tingkat nasional (pusat) maupun daerah (provinsi atau kabupaten/kota) yang secara khusus bertujuan untuk mendorong tercapainya pemberdayaan perempuan.

Sembilan tahun terakhir kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan selalu dikaitkan dengan strategi pengarusutamaan gender (PUG). Sejak saat itu semua program pembangunan baik di tingkat Nasional maupun daerah harus memuat program pembangunan pemberdayaan perempuan yang mengacu pada strategi PUG. Kebijakan tersebut tertuang dalam **Instruksi Presiden RI No.9 Tahun 2000** tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Melalui inpres tersebut Presiden mengintruksikan kepada jajaran eksekutif (Gubernur, Bupati dan Walikota) untuk melaksanakan strategi pengarusutamaan gender sebagai bagian pembangunan nasional.³¹

Satu tahun setelah itu menteri pemberdayaan perempuan 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. Surat keputusan ini juga merupakan pedoman untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai otonom, khususnya pada pasal 2(4b).³² Dalam naskah penjelasannya surat keputusan tentang standar SPM menyatakan dalam Bab I Pendahuluan pada bagian Maksud dan Tujuan, bahwa maksud dan tujuan penetapan SPM di bidang pemberdayaan perempuan adalah: (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 instrument pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap daerah, khususnya dalam melaksanakan pembangunan pemberdayaan perempuan.

Kebijakan-kebijakan yang Memuat 'Pemberdayaan Perempuan'

Kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan secara garis besar kami kategorikan menjadi dua, yaitu kebijakan yang bersifat *mainstream* dan kebijakan yang bersifat spesifik. *Mainstream* yang dimaksudkan disini adalah suatu aspek atau arah yang paling penting, jadi kebijakan yang bersifat *mainstream* adalah kebijakan yang bersifat arahan atau strategi dan paling penting atau utama. Senada

³⁰ 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 disebutkan bahwa arah kebijakan mengenai ini dilakukan melalui meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan public.

³¹Naskah Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, pada bagian MENIMBANG dan MENGINTRUKSIKAN

³² 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.

dengan ini kita seringkali mendengar istilah *mainstreaming*. *Mainstreaming* adalah sebuah strategi, atau pendekatan atau cara untuk mencapai tujuan. Sedangkan spesifik yang dimaksud adalah yang khusus (khas) atau yang bersifat khusus,³³ jadi kebijakan yang bersifat spesifik adalah kebijakan khusus yang mengatur tentang hal tertentu atau khusus.

A. *Mainstream dan Spesifik*

Beberapa tahun terakhir ini kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan selalu dikaitkan dengan strategi pengarusutamaan gender (PUG). Sejak saat itu semua program pembangunan baik di tingkat Nasional maupun daerah harus memuat program pembangunan pemberdayaan perempuan yang mengacu pada strategi pengarusutamaan gender tersebut. Kebijakan tersebut tertuang dalam **Instruksi Presiden RI No.9 Tahun 2000** tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan PUG ini salah satu contoh kebijakan yang bersifat *mainstream*. Melalui inpres tersebut Presiden mengintruksikan kepada jajaran eksekutif (Gubernur, Bupati dan Walikota) untuk melaksanakan strategi pengarusutamaan gender sebagai bagian pembangunan nasional.³⁴

Selanjutnya dalam rangka menindaklanjuti Inpres PUG tersebut Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 (Permendagri 15/2008)** tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.³⁵ Kebijakan ini menegaskan bahwa sampai dengan dikeluarkannya kebijakan ini tahun 2008 dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah. Artinya, jika strategi PUG dianggap pemerintah merupakan strategi yang harus ditempuh dalam upaya pemberdayaan perempuan maka selama delapan tahun sejak dikeluarkannya Inpres tentang PUG ini dirasa belum memenuhi harapan bagi terlaksananya pembangunan pemberdayaan perempuan tersebut. Kebijakan ini bersifat memaksa semua pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota bahkan sampai tingkat kecamatan dan desa/kelurahan.³⁶ Menurut peneliti kebijakan ini merupakan kebijakan yang bersifat *mainstream*.

Kebijakan *mainstream* lain terkait dengan pembangunan pemberdayaan perempuan adalah **Peraturan Presiden No.7/2005** tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM). RPJM Nasional sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Presiden ini selanjutnya oleh peneliti disebut naskah RPJM 2004-2009 merupakan gambaran dan atau penjabaran menyeluruh tentang enam agenda penting pelaksanaan pembangunan jangka menengah.³⁷ Naskah RPJM dan peraturan pemerintah ini merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan sebagai pedoman bagi: kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, pemerintah daerah dalam menyusun RPJM daerah,

³³ Kamus Umum Bahasa Indonesia, susunan Poerwadarminta. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Balai Pustaka. 1996.

³⁴ Naskah Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, pada bagian MENIMBANG dan MENGINTRUKSIKAN

³⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 (Permendagri 15/2008) tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah ini bertujuan (pasal 3): a) memberikan acuan bagi aparatur 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 laki-laki 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 laki-laki dan perempuan sebagai insane dan sumberdaya pembangunan; dan f) meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ 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.

dan pemerintah dalam menyusun rencana kerja pemerintah. Karena fungsinya sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan diantaranya pembangunan pemberdayaan perempuan (terdapat dalam bab 12) inilah maka peneliti mengategorisasikan kebijakan ini bersifat mainstream.

Kebijakan lainnya adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh menteri pemberdayaan perempuan, yaitu **SK Nomor 23/SK/Meneg.PP/VI/2001** tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pemberdayaan Perempuan di Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom. Peneliti mengategorisasikan kebijakan ini merupakan kebijakan mainstream karena didasarkan pada maksud dan tujuan dikeluarkannya surat keputusannya ini. Dalam naskah penjelasan surat keputusan ini tepatnya dalam Bab I Pendahuluan pada bagian Maksud dan Tujuan, maksud dan tujuan penetapan SPM di bidang pemberdayaan perempuan ini adalah: (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 instrument pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap daerah, khususnya dalam melaksanakan pembangunan pemberdayaan perempuan. Surat keputusan ini merupakan pedoman untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai otonom, khususnya pada pasal 2(4b).³⁸

Selanjutnya, sebagaimana telah diuraikan di atas pada bagian sebelum ini, bahwa perencanaan pembangunan atau RPJM ini belum dapat diimplementasikan sebelum diterjemahkan ke dalam Rencana Strategis (Renstra) yang disusun oleh kementerian/kelembagaan yang terkait. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (selanjutnya disebut KPP) merupakan kementerian yang mengkoordinasikan seluruh program pembangunan pemberdayaan perempuan di Indonesia. Oleh karena itu peneliti berpendapat bahwa Renstra KPP yang tertuang dalam **Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Perempuan No. 27/KEP/Men.PP/IV/2005** tentang Penetapan Rencana Strategis Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Tahun 2005-2009 ini juga merupakan kebijakan mainstream.³⁹

Kebijakan-kebijakan yang mengatur pelaksanaan pembangunan pemberdayaan perempuan bidang tertentu (khusus) oleh peneliti dikategorikan sebagai kebijakan spesifik bersifat khusus dari kebijakan yang mainstream.

Bidang Pendidikan

Peraturan Bersama menteri pemberdayaan perempuan, menteri dalam negeri dan menteri pendidikan nasional mengenai percepatan pemberantasan buta aksara perempuan adalah salah satu diantara kebijakan pemberdayaan perempuan spesifik di bidang pendidikan. Kebijakan ini muncul karena sampai dengan dikeluarkannya peraturan bersama ini tahun 2005 jumlah buta aksara perempuan masih tinggi yang mengakibatkan rendahnya kualitas sumberdaya perempuan.⁴⁰ Untuk lebih memperjelas tugas masing-masing instansi tersebut maka disusun pula pedoman umum percepatan pemberantasan buta aksara perempuan oleh perwakilan dari ketiga instansi tersebut. Sebagai informasi penanggungjawab pelaksana program ini di setiap institusi adalah: Direktur Jendral Pendidikan Luar Sekolah (Dirjen PLS) Departemen Pendidikan Nasional; Deputi Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan pada

³⁸ 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.

³⁹ Naskah lampiran SK berisi tentang: Uraian atau pemaparan tentang permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan dan kesejahteraan dan perlindungan anak tahun 2005-2009; Visi, misi 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.

⁴⁰ Peraturan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan Nasional Nomor: 17/Men.PP/Dep.II/VII/2005; 28A Tahun 2005; 1?PB/2005.

kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan; dan Direktur Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa (Dirjen PMD) Departemen dalam Negeri.⁴¹

Bidang Kesehatan

Kebijakan pemberdayaan perempuan spesifik bidang kesehatan yang melibatkan berbagai instansi pemerintah terkait⁴² adalah Rencana Aksi Nasional Pemenuhan Hak Reproduksi Perempuan (RAN-PHRP) yang dicanangkan tahun 2008 - 2013. Ruang lingkup hak reproduksi perempuan yang dimaksud adalah kesehatan reproduksi⁴³ dan hak reproduksi perempuan⁴⁴. Terdapat enam (6) program untuk pemenuhan RAN-PHRP, yaitu: (1) Harmonisasi hukum dan peraturan perundangan; (2) Dukungan sektor agama dan sektor sosial budaya; (3) Pelayanan kesehatan reproduksi berkualitas; (4) Pemberdayaan keluarga; (5) Komunikasi, informasi dan edukasi; dan (6) Pengekan hukum. Untuk menjamin pelaksanaan RAN-PHRP 2008-2013 di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota dibentuk Gugus Tugas yang akan diefektifkan sebagai wadah koordinasi yang menjamin pelaksanaan RAN-PHRP di daerah masing-masing.

Kebijakan lain yang sangat terkait dengan kebijakan RAN-PHRP ini diantaranya adalah kebijakan mengenai Gerakan Sayang Ibu, selanjutnya disebut GSI. GSI sesungguhnya merupakan program pemerintah yang sudah berjalan kurang lebih 10 tahun sampai dengan tahun 2007, pada tanggal 19 April 2007 dicanangkan kembali menjadi Revitalisasi Gerakan Sayang Ibu. GSI adalah suatu gerakan yang dilaksanakan oleh masyarakat, bekerjasama dengan pemerintah untuk peningkatan kualitas hidup perempuan melalui berbagai kegiatan yang mempunyai dampak terhadap upaya penurunan Angka Kematian ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) yang kecenderungannya selalu tinggi tiap tahunnya. Kiranya kebijakan mengenai GSI ini sangat cocok untuk menjawab permasalahan atau isu yang kini sedang berkembang di desa Mulyasari kabupaten Cianjur, salah satu wilayah penelitian WEMC, dimana angka kematian anak sangat tinggi disini. Berikut di bawah ini tabel angka kematian bayi di sebagian wilayah desa Mulyasari kabupaten Cianjur:

Tabel. Perbandingan Jumlah Perempuan dan Bayi Meninggal (kejadian tahun sd 2008)

Nama Kampung/Dusun	Jumlah perempuan mengalami kematian bayi	Jumlah rata-rata bayi meninggal per perempuan yang mengalami kematian bayi	Jumlah Bayi Meninggal
RT.01 RW.03	20 orang	1-2 orang	20 orang
RT.02 RW.03 (Kampung Sukamanah)	12 orang	4 orang	48 orang
RT.03 RW.03 (Kampung Jampanata)	23 orang	3 orang	68 orang
RT.04 RW.01	47 orang	2-3 orang	110 orang

⁴¹ Pemberantasan buta aksara perempuan melibatkan semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat untuk mendorong perempuan tetap belajar dan melanjutkan pendidikan sepanjang hayatnya melalui "Program Aksi Nasional Pemberantasan Buta Aksara Perempuan (PAN-PBAP), selanjutnya PAN-BPAP ini diatur dalam Pedoman Umum Percepatan Pemberantasan Buta Aksara Perempuan".

⁴² Berbagai instansi terkait yang dimaksud adalah: Kementerian Koordinator bidang kesejahteraan rakyat; BAPPENAS; Kementerian Negara pemberdayaan perempuan; departemen kesehatan; departemen tenaga kerja; badan pusat statistik; departemen dalam negeri; badan koordinasi keluarga berencana nasional (BKKBN); departemen komunikasi dan informasi; departemen pendidikan nasional; departemen agama; departemen hukum dan HAM; kepolisian, kejaksaan, pengadilan; pemerintah provinsi; pemerintah kabupaten kota; perguruan tinggi; organisasi profesi kesehatan; media massa dan organisasi profesi media; organisasi perempuan dan PKK.

⁴³ Definisi kesehatan reproduksi mengacu pada kesepakatan ICPD, Kairo (1994) adalah suatu keadaan sejahtera fisik, mental, dan sosial secara utuh tidak semata-mata bebas dari penyakit, dan kecacatan dalam semua hal berkaitan dengan sistem, fungsi dan proses reproduksi. Ruang lingkup terdiri dari: kesehatan ibu dan bayi baru lahir; KB; pencegahan dan penanggulangan infeksi saluran reproduksi (ISR) termasuk (IMS) serta HIV dan AIDS; pencegahan dan penanggulangan komplikasi aborsi; kesehatan reproduksi remaja; pencegahan dan penanggulangan infertilitas; penanggulangan masalah kesehatan reproduksi pada usia lanjut; peran laki-laki dalam penegakan hak reproduksi; pelayanan aborsi yang aman; dan kekerasan terhadap perempuan.

⁴⁴ Definisi Hak Reproduksi menurut Konferensi ICPD Kairo (1994) adalah: hak-hak dasar setiap pasangan meupun individu untuk secara bebas dan bertanggungjawab memutuskan jumlah, jarak kelahiran, dan waktu untuk memiliki anak dan mendapatkan informasi serta cara melakukannya, termasuk hak untuk mendapatkan standar tertinggi kesehatan reproduksi dan juga kesehatan seksual.

Sumber data: Laporan studi kasus di desa Mulyasari (2008) 'Angka Kematian Bayi (AKB) Realitas yang Masih

Tersembunyi dalam Masyarakat Mulyasari (Pebruari 2009)

Namun sayang, kenyataan yang terjadi adalah program GSI yang dilaksanakan di Mulyasari tidak dapat menjawab permasalahan yang ada. Narasumber desa Mulyasari bahkan mengeluhkan bahwa pelayanan kesehatan yang disediakan pemerintah dalam hal ini dinas Kesehatan yang dijawantahkan melalui puskesmas, posyandu dan bidan desa tidak terlalu buruk (selengkapnya mengenai ini disarankan untuk membaca lebih lanjut laporan studi kasus di desa Mulyasari).

Bidang Politik

Kebijakan di bidang politik yang dimaksud disini adalah kebijakan yang terkait dengan **partisipasi politik**, secara aktif melakukan sesuatu dalam kaitannya dengan kewajiban sebagai warga Negara, yakni mempengaruhi kebijakan public. Mengacu pada pengertian tersebut maka indikator yang dapat dilihat apakah kebijakan Negara di bidang politik telah membawa pengaruh positif atau tidak berpengaruh positif bagi perempuan adalah dengan melihat keterlibatan perempuan di public untuk mempengaruhi kebijakan public. Untuk dapat mempengaruhi kebijakan public salah satu caranya adalah dengan menduduki posisi-posisi strategis, diantaranya : 1) legeslatif; 2) Sebagai PNS yang menduduki jabatan eselon 1,2 (kepala kantor). Berikut dibawah tabel yang menggambarkan jumlah keterwakilan perempuan di dua posisi tersebut:

Tabel. Proporsi Perempuan dalam Lembaga-lembaga Publik melalui Lembaga Legeslatif Di Tingkat Nasional,

Provinsi, dan Kabupaten/Kota, dalam tiga periode berjalan 1992-2009(dalam %)⁴⁵

Periode 1992-1997		Periode 1999-2004		Periode 2004-2009	
Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki
12%	88%	9.9%	90.1%	11.6%	88.4%

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

Tabel. Proporsi PNS Perempuan yang Menduduki Janbatan Publik di Lembaga Eksekutif, Menurut Eselon, Nasional, Tahun 2006 (dalam %)⁴⁶

Eselon I		Eselon II		Eselon III		Eselon IV		Eselon V	
Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki	Perempuan	Lak-laki
9.61%	90.3%	6.63%	93.37%	13.72%	86.28%	22.43%	77.57%	22.79%	77.21%

Sumber: Badan Kebegawaian Negara (2006)

Kedua tabel diatas menggambarkan betapa perempuan sampai saat ini belum menjadi bagian dari penentu kebijakan. Proporsi perempuan baik dalam legeslatif maupun seksekutif dan PNS jauh di bawah laki-laki. Data ini seiring dengan kenyataan yang ada di lapangan. Di Gunungkidul misalnya hanya ada 1 orang perempuan dari 45 anggota legeslatif (DPRD TK II), nol perempuan dari 18 camat semua laki-laki dan hanya 7 orang kepala desa perempuan dari 144 desa. Sama halnya dengan kabupaten Bantul dan wilayah penelitian lainnya, proporsi perempuan menduduki dua jenis jabatan publik ini rata-rata 10-20% saja.

⁴⁵ Sumber data diambil dari Laporan Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia. 2007.

⁴⁶ Ibid.

Bidang Ekonomi

Pada tahun 1998 ketika krisis ekonomi di Indonesia terjadi banyak surat kabar yang memberitakan bahwa usaha ekonomi sektor informal yang dijalankan oleh perempuan mampu bertahan, sementara usaha ekonomi sektor lainnya ketar-ketir menyikapi situasi dan kondisi ekonomi yang tidak menentu saat itu. Namun usaha ekonomi informal yang dijalankan perempuan itu pada umumnya tidak terlalu berkembang cepat, mengapa demikian? Salah satu penyebabnya adalah permodalan. Sampai saat ini perempuan masih menghadapi masalah terkait dengan permodalan untuk mengembangkan usaha. Khusus mengenai jaminan dan mendapatkan dana untuk meningkatkan usaha mereka misalnya, perempuan tidak mudah dapat mengakses pinjaman modal usaha melalui bank. Hal ini terkait dengan property yang dapat dijadikan jaminan mendapatkan dana tersebut. Pada umumnya property yang dapat diterima oleh bank sebagai jaminan adalah tanah, rumah dan kendaraan. Sementara itu, property tersebut dalam keluarga pada umumnya bukan milik perempuan tetapi milik suami, sehingga perempuan (istri) tidak memiliki akses atas bukti kepemilikan property tersebut. Persyaratan semacam ini sungguh tidak menguntungkan perempuan.

Untuk mengakomodir kepentingan perempuan mengembangkan potensi di bidang ekonomi ini, pemerintah beberapa waktu lalu mencanangkan dan mensosialisasikan Program Perempuan Keluarga Sehat dan dan Sejahtera (Perkassa) dan Program Kredit Usaha Rumah Tangga (Krista). Kedua program ini sengaja dibentuk untuk memberdayakan perempuan agar mereka dapat berkiprah lebih banyak dan secara profesional dapat membangun ekonomi demi kesejahteraan keluarga.

Berdasarkan catatan kami, kedua program pengembangan ekonomi perempuan tersebut sempat hadir di tengah-tengah narasumber khususnya di Kabupaten dan Kota Pariaman. Namun kedua program tersebut tidak mudah untuk diakses oleh mereka. Upaya untuk mendapatkan dana bergulir melalui program Perkassa misalnya sudah pernah dilakukan, diantaranya dengan membentuk koperasi perempuan di komunitas dan berdialog dengan staf dari dinas koperasi tingkat kabupaten/kota, tetapi lagi-lagi alasan 'dana belum turun dari pemerintah pusat' menjadi argumentasi yang diungkapkan pihak kantor koperasi pada saat perwakilan koperasi perempuan mengajukan pinjaman.⁴⁷

Satu lagi program ekonomi pemerintah yang selalu disebut-sebut oleh narasumber di ketiga wilayah penelitian (kab/kota Pariaman, Cianjur, dan Bantul/Gunungkidul) yaitu program pinjaman dana bergulir kelompok melalui program PNPM (program nasional pemberdayaan masyarakat). Menurut pengakuan mereka program ini disalahgunakan oleh kelompok yang meminjam karena uang pinjaman tidak kembali sehingga kelompok lain yang belum mendapatkan kesempatan tidak dapat meminjam, prinsip dari pinjaman bergulir adalah bahwa pengembalian pinjaman digunakan untuk meminjamkan kepada kelompok lain.⁴⁸

Melihat dari pengalaman tersebut dapat ditarik pelajaran bahwa upaya pemerintah untuk mengembangkan ekonomi perempuan sudah ada, namun pelaksanaannya di komunitas tidak serta merta mudah dilakukan, mekanisme atau ketentuan yang berlaku kadangkala menyulitkan. Pandangan lain yang cukup menarik datang dari sejumlah anggota koperasi Buluh Perindu⁴⁹, mereka mengatakan bahwa sesungguhnya kami perempuan tidak perlu meminta-minta kepada siapapun untuk mengembangkan usaha ekonomi kami ini, dengan berusaha sendiri dan berkelompok seperti ini kita bisa meningkatkan

⁴⁷ Hasil temuan penelitian di desa Teluk kabupaten Pariaman Sumatera Barat.

⁴⁸ Seperti yang disampaikan oleh narasumber di desa Mulyasari kab Cianjur, desa Purwodadi kab Gunungkidul, desa Teluk dan desa Bato kabupaten Pariaman.

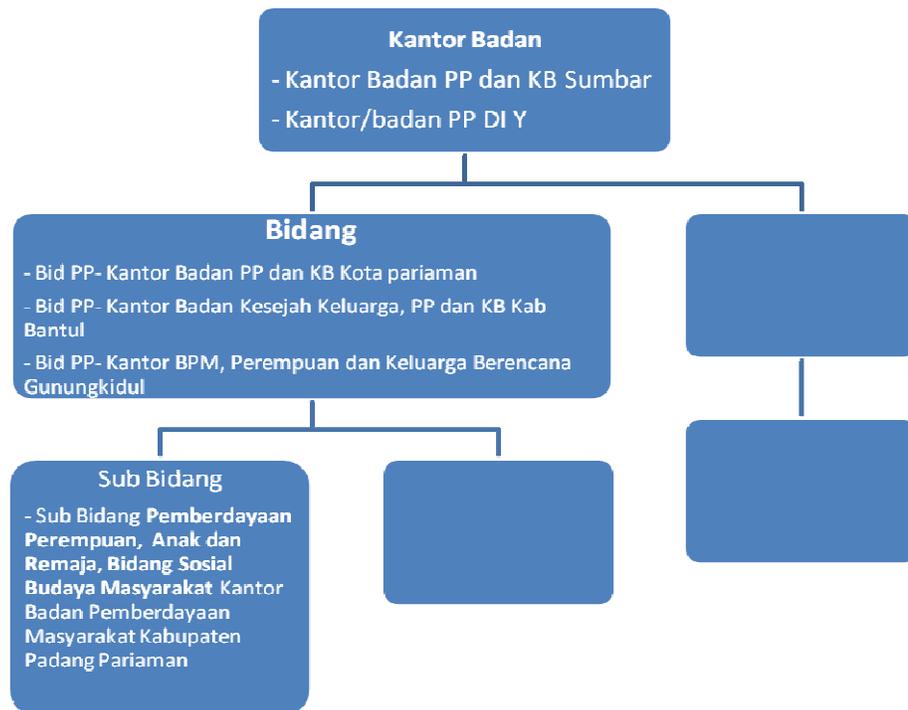
⁴⁹ Buluh Perindu adalah nama Koperasi Perempuan yang didirikan oleh kelompok narasumber program penelitian WEMC sebagai inisiatif mereka membentuk forum bersama untuk melakukan upaya-upaya pemberdayaan perempuan. Secara umum kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, kapasitas dan mendorong kesadaran kritis di kalangan mereka untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi.

hasil usaha ekonomi kita misalnya dengan cara melakukan penjualan hasil kerajinan secara kolektif untuk mengurangi biaya distribusi dan menetapkan harga agar tidak menjatuhkan satu dengan lainnya.⁵⁰

C. Upaya 'pemberdayaan perempuan' melalui Kebijakan Pemerintah tentang Struktur Organisasi Pemerintahan Khusus

Isu pemberdayaan perempuan dilihat dari Struktur Organisasi Pemerintah telah cukup mendapatkan perhatian, yaitu dengan telah adanya kantor/badan yang khusus mengurus program pencapaian pemberdayaan perempuan di setiap wilayah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun tidak semua wilayah menempatkan urusan pemberdayaan perempuan ini dalam organisasi yang otonom seperti Badan atau Kantor khusus, banyak di antara wilayah yang menempatkan urusan pemberdayaan perempuan ini bagian dari badan/kantor tertentu atau hanya tingkat Bidang atau Sub Bidang.

Penempatan urusan pemberdayaan perempuan dalam struktur organisasi pemerintah ini berdampak pada kewenangan, fungsi dan tugas yang beragam pada setiap tingkatan. Berikut di bawah ini kami perlihatkan gambaran struktur organisasi kelembagaan pemberdayaan perempuan di dua provinsi (DI Yogyakarta, Sumatera Barat), satu kota (Kota Pariaman) dan tiga kabupaten (Padang Pariaman, Bantul dan Gunungkidul) serta tabel dampak yang terjadi dari struktur tersebut.



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

Gambar. Bagan susunan organisasi Badan/Bidang/Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan (perangkat daerah tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota)

Implikasi dari susunan bagan organisasi tersebut dikaitkan dengan fungsi dan tugas setiap tingkat kedudukan Badan/Kantor, Bidang dan Sub Bidang adalah:

⁵⁰ Seperti yang dikemukakan narasumber dalam pertemuan kelompok koperasi Buluh Perindu pada bulan Oktober 2008.

Tabel. Kaitan Kedudukan dengan Fungsi dan Tugas

Kantor/Badan	Bidang	Sub Bidang
<ul style="list-style-type: none"> • Telah berdiri sendiri (SKPD dan sumber pembiayaan mandiri, setingkat dengan dinas-dinas) • Memiliki kewenangan untuk menyusun kebijakan terkait program pemberdayaan perempuan baik di lingkup bidan/kantornya maupun program pemberdayaan perempuan di lingkup lintas kantor setingkat dan tingkat di bawahnya. • Dengan bantuan dorongan dari kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dinas setingkat dan dibawahnya untuk mendorong supaya lintas dinas yang lain melakukan program pemberdayaan perempuan • Pada umumnya ditunjuk sebagai koordinator yang mengkoordinasi pelaksanaan program pemberdayaan perempuan lintas kantor/dinas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak berdiri sendiri, dibawah kantor/badan tertentu yang ditunjuk oleh kepala daerah (bupati/walikota), sumber pembiayaan tidak mandiri merupakan bagian kecil dari dana badan/kantor bersangkutan • Tidak memiliki kewenangan membuat kebijakan dan program pemberdayaan perempuan secara umum • Tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi lintas dinas untuk melakukan program pemberdayaan perempuan terkecuali didukung penuh (dibantu) oleh kepala daerah langsung (istri kepala daerah). • Perannya sebagai kordinator pelaksanaan program pemberdayaan perempuan di instansi setingkat seringkali tidak jalan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak berdiri sendiri, dibawah Bidang tertentu pada sebuah Badan/kantor tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah daerah bersangkutan., sumber pembiayaan tidak mandiri pada umumnya sangat kecil dibandingkan dengan sub bidang lainnya. • Tidak memiliki kewenangan membuat kebijakan dan program kegiatan yang dilakukan sebatas usulan, hanya sebagai pelaksana teknis. • Tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi lintas sub bidang apalagi lintas dinas, kecuali ada dukungan penuh dari kepala sub bidang. Hal ini berakibat pada isu perempuan dan isu pemberdayaan perempuan menjadi isu yang dianggap tidak penting.

Sumber: Wawancara kepada pejabat dan staf badan, bidang dan sub bidang pemberdayaan perempuan di tk. Provinsi dan kabupaten/kota pada September-Desember 2008 yang telah diolah

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa kedudukan organisasi suatu lembaga berdampak pada kewenangannya dalam melakukan kerja-kerja program pemberdayaan perempuan. Untuk sementara dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi kedudukannya dalam struktur organisasi kelembagaan maka semakin besar pula kewenangannya dalam mengatur dan menentukan kebijakan lembaga tersebut. Artinya, ketika isu pemberdayaan perempuan di tempatkan pada struktur organisasi tertinggi pada sebuah lembaga maka seluruh kebijakan dan program yang dirancang oleh lembaga akan focus pada pogram pemberdayaan perempuan dan tentu anggaran yang diperuntukan untuk itu lebih besar sehingga lebih leluasa memilih program apa saja yang akan dilakukan. Namun tidak terlepas dari kerjasama yang baik dengan dan antar instansi lainnya karena ketika berada pada kedudukan yang tinggi dalam struktur organisasi perangkat daerah maka ia berfungsi sebagai kordinator pelaksana program pemberdayaan dan tidak memiliki fungsi melakukan langsung program yang direncanakan, sehingga kerjasama yang baik antar instansi tersebut harus terjalin dengan baik. Perannya sebagai kordinator tersebut berimplikasi pada memiliki kewenangan untuk 'memaksa' instansi terkait yang tergabung dalam kelompok kerja melaksanakan program pemberdayaan perempuan.

Kami mencatat pengalaman staf badan/kantor atau bidang pemberdayaan perempuan di tingkat kabupaten yang menyatakan bahwa mereka menemukan kesulitan untuk menjalankan fungsinya dalam melakukan koordinasi program-program terkait dengan pemberdayaan perempuan ketika kedudukan mereka berada 'dibawah' dibandingkan dengan instansi lainnya karena sampai saat ini PUG sebagai sebuah strategi mempercepat tercapainya pemberdayaan perempuan belum dipahami dan belum

mengintegrasikan strategi PUG ini ke dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan di setiap instansi pemerintah yang bersangkutan (berbagai dinas pada pemerintah daerah, misalnya dinas kesehatan, dinas pendidikan, dinas pertanian, dsbnya). Namun akan sangat membantu jika kepala daerah Bupati/Walikota atau Gubernur ‘turun tangan’ langsung melakukan kordinasi terkait dengan hal ini.⁵¹

Oleh karena itu, kedudukan organisasi pemberdayaan perempuan dalam struktur organisasi perangkat daerah di tingkat kabupaten/kota/provinsi perlu ditinjau kembali. Organisasi pemberdayaan perempuan yang masih berada di tingkatan Sub Bidang misalnya hendaknya di upayakan untuk meningkat menjadi Bidang, begitupun yang masih berada di tingkatan Bidang diupayakan untuk meningkat menjadi Badan/Kantor tersendiri. Hal ini bertujuan agar isu pemberdayaan perempuan betul-betul dapat didesak untuk terintegrasi di berbagai organisai perangkat daerah. Selain itu, kepala daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka mendorong terwujudnya strategi PUG di setiap organisasi perangkat daerah, diantaranya mengimplementasikan strategi PUG kedalam kebijakan penganggaran misalnya.

D. Upaya Pembangunan ‘pemberdayaan perempuan’ melalui Kementerian Perempuan

Dilihat dari sejarahnya, pembangunan pemberdayaan perempuan baru dimulai pada tahun 1978 atau akhir pelita II dan awal pelita III, yaitu dengan dibentuknya pertama kali Kementerian yang khusus mengurus perempuan dalam pembangunan. Keberadaan kantor kementerian yang khusus mengurus perempuan ini tidak lepas dari sejarah gerakan perempuan dunia. Secara rinci perkembangan tahapan pembangunan pemberdayaan perempuan dikaitkan dengan peristiwa gerakan perempuan dunia dan identifikasi terhadap kebijakan terkait yang dikeluarkan pada masa itu.

Tabel. Perkembangan Tahapan Pembangunan Pemberdayaan Perempuan

Tahun	Pengaruh Sejarah Gerakan Perempuan Dunia	Kantor Kementerian Perempuan beserta Menterinya	Kebijakan Kementerian Perempuan yang dipahami menysasar pada Pemberdayaan Perempuan
1975	Mexico: Konferensi Perempuan Sedunia 1		Instruksi Menteri Dalam Negeri tahun 1973, instruksi yang ditujukan kepada para gubernur se-Indonesia untuk bersama-sama memikul tanggungjawab pembangunan sebagai program bersama seluruh elemen bangsa, baik laki-laki maupun perempuan. Implikasi dari kebijakan tersebut istri Menteri Dalam Negeri hingga istri aparatur pemerintah di tingkat desa mendirikan PKK
1978		Menteri Muda Urusan Peranan Wanita (Menmud UPW); Latijah Soetanto	Dibentuk Dharma Wanita, tujuan utamanya adalah mendukung dan menyukseskan tugas suami sebagai aparatur Negara dan abdi masyarakat. Dharma Wanita ini merupakan ormas yang segaris dengan kebijakan pemerintah
1979	CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Againts Women)		

⁵¹ Didasarkan pada pemaparan yang diungkapkan oleh beberapa narasumber pada kesempatan wawancara bulan Oktober – November 2008

1980	Kopenhagen:		
1983	Konferensi Perempuan Sedunia 2	Menteri Negara Peranan Wanita (Meneg PW); Latijah Soetanto	
1985	Nairobi: Konferensi Perempuan Sedunia 3		Diratifikasi melalui UU No.7/1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan
1988		Menteri Negara Urusan Peranan Wanita (Meneg UPW); Anindyati Sulasikin Moerpratomo	Mulai mendirikan Pusat Studi Wanita (PSW) di UI (Universitas Indonesia) dan IPB (Institut Pertanian Bogor) dan berbagai perguruan tinggi lainnya. Mulai saat sejak itu isu mengenai pembangunan perempuan mulai disuarakan di lingkungan akademis perguruan tinggi, hal ini berimplikasi pada mulai dilakukannya berbagai riset akademis terkait dengan perempuan khususnya menunjukkan ketertinggalan perempuan, riset akademis tersebut berdampak pada perubahan pandangan pemerintah saat itu terhadap pembangunan perempuan, saat itu kemudian Bappenas dan Departemen Keuangan membuat kebijakan menaikkan anggaran Meneg UPW sebesar 300 persen (dari semula yang hanya 272 juta).
1990	Cairo: Konferensi Perempuan Sedunia 4		
1993		Menteri Negara Urusan Peranan Wanita (Meneg UPW)	

Sumber:

Sejarah Ringkas Kelembagaan Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan dan Perlindungan Anak. (Portal.menegpp.go.id) dan penelusuran informasi melalui internet:

Wapedia(http://wapedia.mobi/id/Menteri_Negara_Pemberdayaan_Pemampuan_Republik_Indonesia)

tadalah sbb:⁵² **Pertama**, tahun 1978-1983, pertama kali dibentuk kementerian khusus mengurus perempuan, pada saat itu diberi nama Menteri Muda Urusan Peranan Wanita (selanjutnya disebut Menmud UPW), dipimpin oleh Latijah Soetanto. **Kedua**, 19 Maret 1983 – 22 Maret 1988, pada masa Kabinet Pembangunan IV⁵³ berubah nama menjadi Menteri Negara Peranan Wanita (Meneg PW), masih sama dipimpin oleh Latijah Soetanto. **Ketiga**, tahun 22 Maret 1988 – Maret 1993, pada masa Kabinet Pembangunan V⁵⁴ berubah nama menjadi Menteri Negara Urusan Peranan Wanita (Meneg UPW), dipimpin oleh Anindyati Sulasikin Moerpratomo. Hal menarik yang dapat dicatat pada periode ini adalah

⁵² Diambil dari tulisan: Sejarah Ringkas Kelembagaan Pemberdayaan Perempuan dan Kesejahteraan dan Perlindungan Anak. (Portal.menegpp.go.id) dan penelusuran informasi melalui internet: Wapedia (http://wapedia.mobi/id/Menteri_Negara_Pemberdayaan_Pemampuan_Republik_Indonesia)

⁵³ Kabinet Pembangunan IV (19 Maret 1983-22 Maret 1988) adalah kabinet yang dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dengan Wakil Presiden Umar Wirahadikusumah.

⁵⁴ Kabinet Pembangunan V adalah Pemerintahan Presiden Indonesia Soeharto pada tahun 1988-1993

pertama kali mendirikan Pusat Studi Wanita (PSW) di berbagai perguruan tinggi di seluruh Indonesia serta menambah PSW yang ada di UI (Universitas Indonesia) dan Institut Pertanian Bogor (IPB). Mulai sejak saat itu isu mengenai pembangunan perempuan mulai disuarakan di lingkungan akademis perguruan tinggi, hal ini berimplikasi pada mulai dilakukannya berbagai riset akademis terkait dengan perempuan khususnya menunjukkan ketertinggalan perempuan, riset akademis tersebut berdampak pada perubahan pandangan pemerintah saat itu terhadap pembangunan perempuan, saat itu kemudian Bappenas dan Departemen Keuangan membuat kebijakan menaikkan anggaran Meneg UPW sebesar 300 persen (dari semula yang hanya 272 juta). **Keempat**, Maret 1993 – Maret 1998, pada masa Kabinet Pembangunan VI⁵⁵ nama masih Menteri Negara Urusan Peranan Wanita (Meneg UPW), dipimpin oleh Mien Soegandi. Pada masa ini kembali ditegaskan bahwa perempuan adalah bagian terpenting dari penggerak pembangunan, GBHN 1993-1998 mengamanatkan bahwa melalui upaya pembangunan, potensi sumberdaya nasional diarahkan menjadi kekuatan ekonomi, sosial budaya, politik, dan keamanan, didukung oleh SDM yang berkualitas yang memiliki ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) serta kemampuan manajemen. Dengan demikian, aspirasi, peranan dan kepentingan SDM termasuk perempuan sebagai penggerak pembangunan Nasional, dipadukan ke dalam gerak pembangunan Bangsa melalui peran aktif dalam seluruh kegiatan pembangunan. Pada periode ini dimulai tonggak penting pendekatan pembangunan dengan menggunakan pendekatan gender melalui keputusan Konferensi Wanita ke IV di Beijing tahun 1995, seperti yang telah dipaparkan di atas sebelum ini. **Kelima**, Maret 1998 – Mei 1998, pada masa Kabinet Pembangunan VII⁵⁶ kembali bernama Menteri Negara Peranan Wanita (Meneg PW). **Keenam**, Mei 1998 – Oktober 1999, pada masa Kabinet Reformasi Pembangunan⁵⁷ bernama Meneg PP dipimpin oleh Tuty Alawiyah. **Ketujuh**, Oktober 1999 – tahun 2001, masa Kabinet Persatuan Nasional⁵⁸ berubah nama menjadi Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (Meneg PP), dipimpin oleh Khofifah Indar Parawansa. Pada masa ini pertama kali ‘Pemberdayaan Perempuan’ dipatenkan menjadi nama kementerian Negara yang khusus mengurus pembangunan perempuan. Selain itu, pada masa ini pula muncul strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender atau dikenal dengan Pengarusutamaan Gender (selanjutnya disebut PUG).⁵⁹ Sesungguhnya konsep PUG pertama kali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan IV di Beijing tahun 1995. Waktu itu berbagai area kritis (12 bidang kritis) yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia untuk mewujudkan kesetaraan gender mulai dipetakan. PUG telah diadopsi secara resmi di Indonesia sejak tahun 2000 dengan keluarnya Instruksi Presiden atau Inpres No.9 Tahun 2000. Kemunculan dasar hukum ini dapat dianggap merupakan satu bentuk komitmen pemerintah Indonesia untuk mengikuti kesepakatan Internasional, serta desakan masyarakat sipil agar pemerintah melakukan tindakan-tindakan kongkret dan sistematis dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender tersebut. Lebih lanjut dengan kebijakan pemberdayaan perempuan yang *mainstreaming* (dan spesifik) ini akan dipaparkan pada bagian setelah ini. **Kedelapan**, tahun 2001- 20 Oktober 2004, masa Kabinet Gotong Royong⁶⁰ berubah nama menjadi Menteri Negara Pemberdayaan Wanita (Meneg PW) dipimpin oleh Sri Redjeki Sumarjoto. Penggunaan istilah ‘wanita’ digunakan kembali pada masa ini. **Kesembilan**, 20 Oktober 2004 – sekarang, masa Kabinet Indonesia Bersatu⁶¹, kembali bernama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (Meneg PP) dipimpin oleh Meutia Hatta.

⁵⁵ Kabinet Pembangunan VI adalah kabinet yang dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Wakil Presiden Try Soetrisno dengan masa bakti 1993-1998

⁵⁶ Kabinet Pembangunan VII adalah kabinet pemerintahan Indonesia yang dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Wakil Presiden Baharudin Jusuf Habibie yang masa jabatannya paling singkat (Januari 1998 – 21 Mei 1998). Masa kabinet ini seharusnya berakhir tahun 2003, namun karena terjadi demonstrasi mahasiswa dan kerusuhan misal 1998 akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang berujung pada pengunduran diri Soeharto dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998 dan diangkat BJ. Habibie sebagai pejabat presiden dalam situasi darurat, mengakibatkan kabinet ini menjadi dimisioner. Sebagai penggantinya, pemerintahan Indonesia dilanjutkan oleh Kabinet Reformasi Pembangunan.

⁵⁷ Kabinet Reformasi Pembangunan adalah kabinet pemerintahan Presiden ketiga BJ Habibie (1998-1999).

⁵⁸ Kabinet Persatuan Nasional adalah kabinet pemerintahan Presiden RI keempat Abdurrahman Wahid (1999-2001).

⁵⁹ Yang dimaksud dengan mencapai kesetaraan dan keadilan gender tersebut adalah adanya perubahan baik yang *tangible* (kasat mata) maupun *intangible* (tidak kasat mata) dalam kondisi dan relasi antara laki-laki dan perempuan.

⁶⁰ Kabinet Gotong Royong adalah kabinet pemerintahan Presiden RI kelima Megawati Soekarnoputri (2001-2004).

⁶¹ Kabinet Indonesia Bersatu adalah kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (2004-sekarang).

Uraian di atas memberikan gambaran bahwa perkembangan tentang pemberdayaan pada umumnya dan pemberdayaan perempuan khususnya mengalami pasang surut. Bukan suatu hal yang mudah meyakinkan pemerintah mengenai adanya fakta bahwa perempuan adalah bagian masyarakat Indonesia yang mengalami kondisi paling buruk dibandingkan dengan lak-laki pada saat itu, terbelakang dari berbagai sumberdaya (kesehatan, pendidikan, ekonomi, social, politik, budaya, dll) dan tidak berperan dalam berbagai aktifitas pembangunan. Baru pada tahun 1978 atau pada masa kabinet pembangunan III itulah pemerintah merasa penting adanya kementerian yang khusus mengurus pembangunan perempuan. Pada masa orde baru mulai dari kabinet pembangunan I sampai dengan kabinet pembangunan VII tahun pembangunan pemberdayaan perempuan dikonstruksikan dengan ideologi gender yang mendasarkan diri pada ibuisme. Ibuisme merupakan sebuah paham yang melihat kegiatan ekonomi, pendidikan, social perempuan sebagai bagian peranannya sebagai ibu (pengasuh dan pendidik), selain itu 'kodrat' menjadi sebuah kata kunci khususnya dalam mensubordinasi perempuan, keadaan seperti ini dimanifestasikan dalam dokumen acuan pelaksanaan pembangunan Negara, seperti GBHN dan Undang-Undang No.1/1974 tentang Perkawinan khususnya pasal yang mengatur mengenai pembakuan peran perempuan dan lak-laki (istri dan suami) dalam rumah tangga.⁶²

Masa reformasi sejak tahun 1998 sampai kini, jika sistem pemerintahan yang semakin demokratis dianggap paling kondusif bagi pemberdayaan perempuan, maka di era reformasi ini semestinya pemberdayaan perempuan di Indonesia semakin menemukan bentuknya. Bila ukuran telah berdayanya perempuan di Indonesia dilihat dari kuantitas peran di sejumlah jabatan strategis (eksekutif, legeslatif, yudikatif) justru ada penurunan di banding masa-masa akhir rejim orde baru. Namun, secara kualitatif peran perempuan itu semakin diperhitungkan juga di pos-pos strategis, seperti yang tampak pada komposisi kabinet kita sekarang. Ini dapat digunakan untuk menjustifikasi mungkin saja kualitas perempuan Indonesia semakin baik. Hanya saja harus tetap diakui bahwa angka-angka peranan perempuan di sector strategis tersebut tidak secara otomatis menggambarkan kondisi perempuan di seluruh tanah air. Bukti nyata adalah angka kekerasan terhadap perempuan masih sangat tinggi dan terus meningkat.⁶³ Bila pada jaman lampau kekerasan masih berbasis kepatuhan dan dominasi oleh pihak yang lebih berkuasa dalam struktur Negara dan budaya (termasuk dalam rumah tangga), maka kini diperlengkap dengan basis industrialisasi yang mensupport perempuan menjadi semacam komoditas.⁶⁴

⁶² Simpulan dari hasil bacaan penulis, yaitu naskah-naskah GBHN pada masa pemerintahan kabinet pembangunan I sd VII atau masa orde baru masa pemerintahan presiden Soeharto.

⁶³ Menurut laporan tahunan KOMNAS PEREMPUAN tahun 2008 bahwa setiap tahun kasus kekerasan terhadap perempuan meningkat, angka tersebut diperoleh dari penjumlahan berbagai lembaga layanan terhadap perempuan korban kekerasan. Data tersebut: 3169 (2001); 5163 (2002); 7787 (2003); 14020 (2004); 20391 (2005); 22512 (2006); 25522 (2007).

⁶⁴ FOBMI (Federasi organisasi buruh migrant Indonesia) mencatat dari berbagai sumber bahwa sepanjang tahun 2002 terdapat 1.308.765 kasus buruh migrant Indonesia, kasus terdiri diantaranya: pelecehan seksual, perkosaan, prostitusi, pemalsuan dokumen, gaji tidak dibayarkan, trafficking manusia, dll.

BAB III

DINAMIKA PANDANGAN DAN PERSEPSI TERHADAP KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

Pada bagian ini akan memaparkan beberapa hal terkait dengan dinamika pandangan dan persepsi aparat pemerintah, baik pemerintahan di tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten mengenai Pemberdayaan Perempuan dan Kebijakan Pemberdayaan Perempuan. Sebelum mengetahui dinamika pandangan mereka tentang Kebijakan Pemberdayaan Perempuan, maka penting terlebih dahulu mengetahui dinamika pandangan mereka tentang Kebijakan Pemberdayaan Perempuan.

Aparat pemerintah di ketiga tingkatan tersebut pada dasarnya memiliki pemahaman yang serupa mengenai pemberdayaan perempuan namun dengan kalimat yang berbeda. Pemahaman tentang pemberdayaan perempuan di kalangan mereka pada umumnya baru sampai: (1) meningkatkan akses dan keterlibatan perempuan terhadap berbagai sumberdaya; (2) meningkatkan kapasitas perempuan; dan belum pada (3) meningkatkan kekuasaan perempuan untuk membuat keputusan mandiri untuk mengubah relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan laki-laki, keputusan mandiri perempuan yang mereka pahami pada umumnya belum diarahkan pada untuk mengubah relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan laki-laki.

Selanjutnya, pandangan mereka tentang pemberdayaan perempuan semacam itu berdampak pada pandangan mereka terhadap kebijakan pemberdayaan perempuan. Secara umum kebijakan pemberdayaan perempuan yang ada sampai saat ini bertujuan untuk menjawab apa yang mereka pahami tersebut. Artinya kebijakan pemberdayaan perempuan dibuat untuk menjawab permasalahan kurangnya akses perempuan terhadap program pemberdayaan perempuan dan kurangnya kapasitas perempuan serta permasalahan mengenai kurang beraninya perempuan membuat keputusan mandiri. Namun seperti yang diungkapkan di atas keputusan mandiri yang dimaksud disini tidak sampai pada untuk mengubah relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan laki-laki.

Perbandingan Pandangan Aparat Pemerintah (Tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota) tentang Pemberdayaan Perempuan

Tabel. Perbandingan Pandangan tentang Pemberdayaan Perempuan Aparat Pemerintah dan WEMC

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

Sumber: Hasil wawancara mendalam sepanjang September-November 2008

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

Lebih rinci apa yang mereka pahami tentang pemberdayaan perempuan adalah sebagai berikut:

Tabel. Perbandingan Pandangan Aparat Pemerintah tentang Pemahaman 'Pemberdayaan Perempuan'

Tingkat Nasional	Tingkat Provinsi		Tingkat Kota	Tingkat Kabupaten		
Kementerian Pemberdayaan Perempuan	Sumatera Barat	Yogyakarta	Pariaman	Padang Pariaman	Bantul	Gunungkidul
Usaha perempuan untuk memperoleh akses dan control terhadap sumber daya ekonomi, politik, social dan budaya agar perempuan dapat mengatur diri, meningkatkan rasa percaya diri untuk mampu berperan dan berpartisipasi aktif memecahkan masalah pembangunan serta mampu membangun dirinya; Perempuan dapat mengisi pembangunan: mendorong perempuan untuk maju, yang sudah maju untuk lebih maju dan menolong kaum perempuan lain dan perempuan yang mampu bekerja untuk lingkungannya dan menjalani hidup yang 'cerdas'	Mengupayakan perempuan untuk mendapatkan berbagai macam akses bagi kemajuan dirinya dan mendorong perempuan aktif di publik	Upaya memberikan akses kepada perempuan untuk meningkatkan kapasitasnya di segala bidang guna meningkatkan peranan perempuan dalam pembangunan daerah	Perempuan itu diberdayakan dalam segala aspek kehidupan ini, selain itu juga harus ada kemauan dari diri perempuan sendiri. Ada kaitan kekuasaan dengan pemberdayaan, dengan memiliki kekuasaan maka akan mencapai pemberdayaan. Pemberdayaan perempuan juga artinya perempuan mampu menentukan keputusan	Upaya memberikan akses kepada perempuan untuk meningkatkan kapasitasnya di segala bidang guna meningkatkan peranan perempuan dalam pembangunan Daerah	Perempuan diberdayakan dilatih keterampilan sesuai bakat dan diberikan bantuan modal bergulir, perempuan yang berdaya adalah yang memiliki penghasilan sendiri dan mampu membiayai hidupnya sendiri. Untuk menjadi berdaya tidak membutuhkan kekuasaan tetapi membutuhkan 'kharisma', kekuasaan itu kaitannya dengan otoriter jadi pemberdayaan itu tidak ada kaitannya dengan kekuasaan	Memberikan kewenangan kekuasaan kepada masyarakat secara umum dan perempuan secara khusus agar mampu berkembang, mandiri dan tidak tergantung, meningkatkan kualitasnya jangan sampai tergantung, menentukan hal yang terbaik untuk hidup perempuan, memberikan pelayanan, sehingga kegiatan-kegiatannya responsive terhadap perempuan. Memberikan akses kesempatan pada perempuan meningkatkan kapasitasnya, terhindar dari subordinasi, marginalisasi dan beban ganda.

Sumber: Hasil wawancara mendalam sepanjang September-November 2008

Seperti tertulis di kedua tabel di atas, demikian aparat pemerintah yang khusus bekerja pada bidang pemberdayaan perempuan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota memahami pemberdayaan perempuan. Secara nyata-nyata mereka tidak mengaitkan pemberdayaan perempuan itu dengan 'perubahan atas praktek kekuasaan yang timpang' *padahal* ketimpangan kekuasaan saat ini masih terus terjadi baik di level domestic (rumah tangga) maupun public (antar masyarakat dan pemerintahan). Artinya sampai saat ini pemerintah sepertinya belum memandang ada permasalahan serius mengenai kekuasaan yang timpang antara perempuan dan laki-laki. Pengalaman melakukan wawancara terhadap mereka, dengan tegas sebagian dari mereka menyatakan bahwa tidak ada hubungannya antara pemberdayaan dengan kekuasaan. Tetapi pada kenyataannya ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki dalam kehidupan rumah tangga (keluarga) merupakan penyebab utama berkembangnya

ketimpangan kekuasaan di level public. Alasan-alasan domestic seringkali digunakan untuk *melegitimasi* memberikan *kekuasaan lebih* bagi lak-laki dibandingkan perempuan.⁶⁵

Naskah Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2004-2009, pada bagian (B) uraian mengenai permasalahan pembangunan pemberdayaan perempuan dan kesejahteraan dan perlindungan anak, sama sekali tidak menuliskan secara eksplisit bahwa kekuasaan yang timpang antara lak-laki dan perempuan merupakan permasalahan dalam pembangunan pemberdayaan perempuan. Hanya biasanya hal yang dianggap menyerupai dengan ini dituliskan dengan menggunakan kalimat: 'diskriminasi terhadap perempuan masih banyak terjadi', 'antara perempuan dan lak-laki memiliki pengalaman kemiskinan yang berbeda' dan 'kualitas perempuan tertinggal dari lak-laki'. Meskipun jika dianalisa, dibalik kalimat-kalimat tersebut mengandung makna 'adanya ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan lak-laki', namun jika tidak dipertegas dengan kalimat yang nyata maka makna yang tersirat tersebut sulit atau tidak akan dipahami.

Struktur negara di tingkat nasional dan lokal terkait dengan implementasi kebijakan pemberdayaan Perempuan

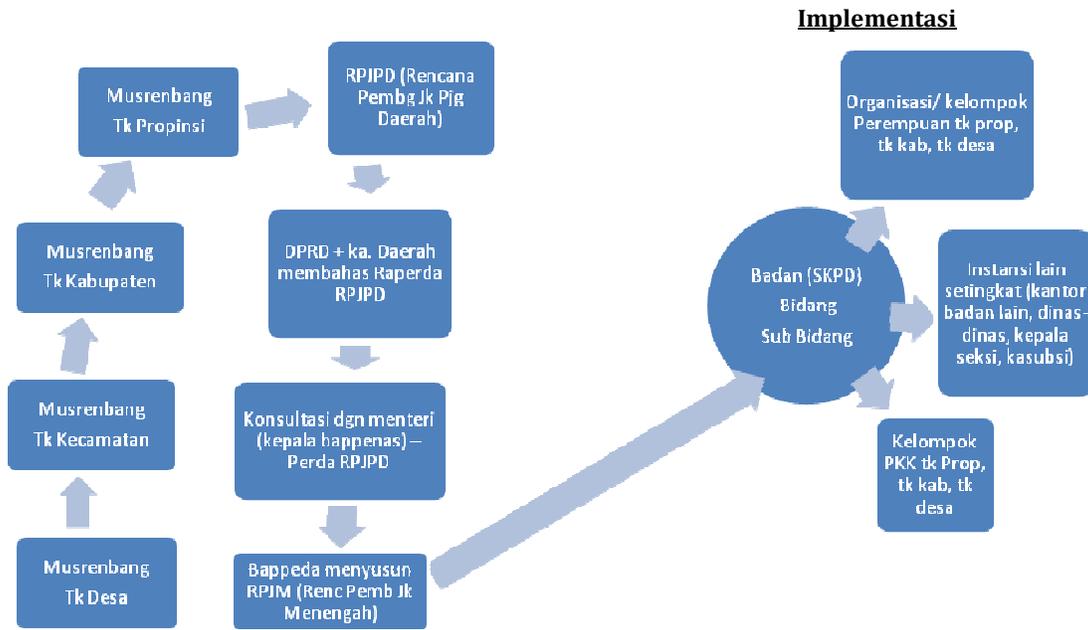
Kebijakan pemberdayaan perempuan diimplementasikan melalui program pemberdayaan perempuan. Koordinasi program pemberdayaan perempuan oleh pemerintah dilakukan di tingkat Nasional (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan), Provinsi (Badan/Kantor/Bidang/Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan tingkat Provinsi), Kabupaten/Kota (Kantor/Badan/Bidang/Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan tingkat kabupaten/kota).

Secara garis besar program pemberdayaan perempuan meliputi atau semua bermuara pada: (1) meningkatkan kualitas hidup perempuan; (2) meningkatkan perlindungan perempuan; (3) penguatan kelembagaan PUG; dan (4) keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan.

Beberapa hal penting yang kami catat melalui wawancara dengan narasumber adalah bahwasanya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak semua diketahui oleh perempuan yang seharusnya menjadi sasaran utama dari kebijakan tersebut. Program pemberdayaan perempuan yang dirasakan positif oleh perempuan adalah: (1) Program pemberdayaan perempuan yang dapat menyelesaikan lebih dari satu masalah; (2) program pemberdayaan perempuan yang meningkatkan kapasitas (pengetahuan, keterampilan) dan (3) program pemberdayaan perempuan yang meningkatkan 'kualitas hidup perempuan'. Sedangkan program pemberdayaan perempuan yang berdampak negative bagi perempuan adalah kebalikannya.

Berikut di bawah ini gambaran struktur Negara di tingkat nasional dan local terkait dengan implementasi kebijakan pemberdayaan.

⁶⁵ Yang dimaksud dengan alasan domestic adalah pembakuan peran yang selama ini diberlakukan di dalam rumah tangga seringkali menjadi cermin (acuan) memutuskan kebijakan di tingkat masyarakat dan atau pemerintahan. Sebagai contoh ketika terjadi persaingan kenaikan pangkat dalam sebuah kantor pemerintahan misalnya, jika ada dua kandidat perempuan dan lak-laki dengan kualitas yang sama maka pimpinan akan cenderung memilih lak-laki yang dinaikkan pangkat terlebih dahulu, alasan yang diungkapkan biasanya seputar mengenai peran lak-laki dan perempuan dalam rumah tangga, ketika lak-laki dibakukan perannya menjadi kepala keluarga yang harus memenuhi kebutuhan keluarga maka dianggap lak-laki yang berhak untuk dinaikkan pangkatnya terlebih dahulu. (hai ini terungkap ketika melakukan wawancara dengan Bidang PP kantor Sobermas kab Gunungkidul dan Bidang PP badan Kesejahteraan dan KB kab Bantul)



Gambar. Bagan Alur Perencanaan Program Pemberdayaan Perempuan dan Implementasinya dikaitkan dengan

Struktur Negara di Tk Pusat dan Daerah

(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)

Gambar di atas menyatakan bahwa perencanaan pembangunan nasional di segala bidang termasuk pembangunan pemberdayaan perempuan dimulai pada Musrenbang (musyawarah Rencana Pembangunan)⁶⁶ tingkat desa atau sering disebut dengan Musrenbangdes. Pada level ini masyarakat di tingkat bawah atau perwakilan masyarakat di tingkat bawah dapat terlibat langsung. Prinsip mekanisme penyusunan perencanaan pembangunan seperti ini atau prinsip perencanaan yang bermula dari tingkat bawah telah berjalan cukup lama sejak masa pemerintahan orde baru tahun 1969-1998 dimana pelaksanaan pembangunan dikenal dengan Repelita. Namun saat ini telah mengalami perubahan dan penyempurnaan seiring dengan era otonomi daerah.

Sekilas mekanisme alur perencanaan pembangunan tersebut telah memenuhi prinsip partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, *benarkah demikian?...* Untuk menjawab ini secara sederhana kami akan memaparkan pengalaman peneliti dan narasumber terkait dengan pengetahuan dan keterlibatan mereka dalam Musrenbangdes.

⁶⁶ 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.

Bulan Januari-Pebruari ini adalah waktu dimana Musrenbangdes mulai dilakukan di seluruh tingkat desa/ kelurahan se-Indonesia.⁶⁷ Kesempatan ini tidak disia-siakan oleh peneliti dan narasumber di daerah. Seperti pengalaman Leonie, Jundayah, Felmi Yetti dan Juni Warlif⁶⁸ dalam catatan lapangan penelitiannya menceritakan bahwa forum musrenbangdes selama ini tidak pernah diikuti oleh perempuan. Keberadaan perempuan di forum itu tidak diperhitungkan sebagai bagian masyarakat yang harus didengarkan masukan dan usulannya. Pengalaman Juni Warlif dan Leonie ketika menghadiri pertemuan musrenbangdes di desa Purwodadi dan Nagari Lareh Nan Panjang, pertemuan terkesan seadanya tidak sungguh-sungguh ingin menggali dan mengumpulkan masukan dari m peserta (masyarakat) serta terburu-buru . Dalam forum itu yang terjadi bukan berdiskusi merancang sebuah rencana pembangunan desa yang partisipatoris tetapi seperti pengumuman kepala desa menyampaikan bahwa ke depan di desa akan ada program ini program itu, tanpa terlebih dahulu ditanyakan atau berdiskusi apa kebutuhan masyarakat sesungguhnya. Forum yang hadir pun tidak banyak bicara, mereka seperti terbius dengan apa yang disampaikan kepala desa, pertemuan tidak berlangsung lama, akhirnya pertemuan selesai tanpa ada proses diskusi, debat pendapat, sharing pengalaman, dll.

Pengalaman singkat di atas memberikan pelajaran bahwa keadaan tersebut tidak bisa dibiarkan terus berlanjut, mekanisme untuk mengumpulkan kebutuhan masukan dan pendapat masyarakat dari bawah mulai dari tingkat desa/kelurahan seperti yang tertera dalam Peraturan Presiden RI No.38 Tahun 2009 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2009 ini sesungguhnya sudah baik. Tidak adanya control terhadap pelaksanaan musrenbangdes yang baik dan benar dari tingkat diatasnya, kurangnya kapasitas aparat desa (kepala desa dan staf desa lainnya) dalam memfasilitasi pertemuan, pengetahuan yang tidak memadai mengenai mekanisme alur perencanaan pembangunan nasional dan tidak adanya kesungguhan untuk menciptakan perencanaan program pembangunan desa yang bersumber dari kebutuhan masyarakat sungguh khususnya perempuan, diduga sebagai penyebab dari ‘gagal’nya prinsip partisipatif pelaksanaan musrenbangdes ini.

Para peneliti dan narasumber telah berupaya untuk mengubah mekanisme yang menyimpang ini, diawali dengan mempertanyakan jadwal pelaksanaan musrenbangdes kepada pihak desa dan meminta untuk dilibatkan dalam musrenbangdes tersebut, jika pun tidak untuk tahun ini paling tidak untuk tahun depan. Saat ini hingga tahun depan ada kesempatan bagi kita bersama untuk mempersiapkan momen itu.

Selanjutnya implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan yang terjadi sebagai berikut:

Instansi lain setingkat (kantor badan lain, dinas-dinas, kepala seksi, kasubsi)	Kelompok PKK tk Prop, tk kab, tk desa	Organisasi/ Kelompok Perempuan tk prop, tk kab, tk desa	PGWB
Ada dukungan kebijakan berupa surat keputusan yang dikeluarkan pemerintah di tingkat kabupaten/provinsi (Surat keputusan bupati/ surat keputusan gubernur)	Melalui ketua PKK di tingkat provinsi, kabupaten dan desa	Melalui ketua/pengurus organisasi-organisasi perempuan	Dinas Pendidikan Program masuk ke ketua/pengurus PGWB Kab Bantul
Membentuk forum, misalnya forum pelaksanaan PUG,	Melalui ketua/pengurus PKK	Membentuk kelompok	Ketua/pengurus menawarkan

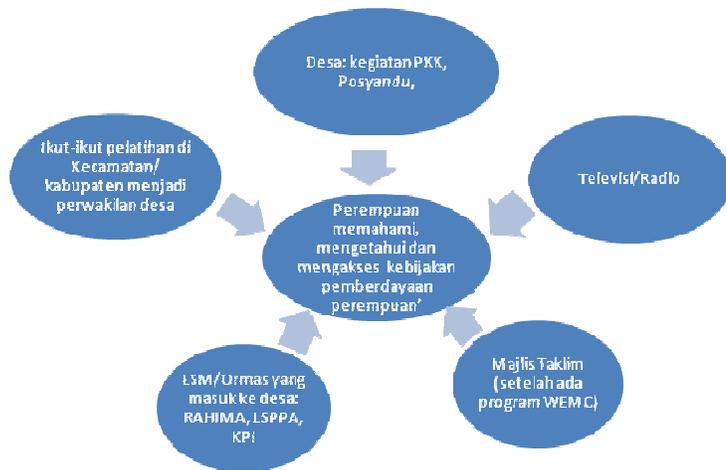
⁶⁷ Tahapan pertemuan penyusunan perencanaan pembangunan berdasarkan waktu adalah sbb: 1) Januari-Pebruari, serentak melakukan Musrenbang tk. Desa/Kelurahan; (2) Februari-Maret, Musrenbang tk. Kecamatan; (3) Maret-April, Musrenbang tk. Kabupaten/Kota; (4) April; (5) Akhir April, Musrenbang Nasional;

⁶⁸ Leonie dan Jundayah peneliti WEMC di desa Purwodadi kecamatan Tepus kabupaten Gunungkidul, Felmi Yetti dan Juni Warlif peneliti di desa Teluk-Bato dan Naari Lareh Nan Panjang kota/kabupaten Pariaman

forum pelaksanaan pembangunan berperspektif gender, dll	dipilih perempuan-perempuan yang mendapatkan manfaat program	perempuan dari beberapa perempuan yang memiliki minat sama	kepada semua ketua/pengurus di tk Kecamatan
	<p>Namun kadangkala yang terjadi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manfaat program tersebut tidak dapat dirasakan oleh perempuan yang membutuhkan sungguh - perempuan yang mendapatkan manfaat 'yang dekat' dengan aparat dan PKK; 'perempuan itu-itu saja' - tidak ada tindakan 'affirmative action' (tidak sungguh-sungguh melakukan) dan atau 'dorongan' kepada perempuan 'biasa' yang membutuhkan sungguh 		<p>Dipilih perwakilan kecamatan, bisa daring pengurus maupun anggota Perwakilan yang mendapat manfaat dari program tersebut harus malkukan pengimbasan kepada anggota yang lain</p>

Sumber: Wawancara dengan narasumber sepanjang September-November 2008 yang telah diolah

Perempuan pada umumnya terlibat dalam program pemberdayaan perempuan melalui program-program yang dicanangkan oleh pemerintahan desa. Selanjutnya pada umumnya program ini diserahkan kepada pengurus PKK untuk pengelolaan dan pelaksanaannya. Selain dari desa melalui PKK sumber pengetahuan perempuan mengenai program pemberdayaan perempuan adalah seperti tertera pada gambar di bawah ini:



Gambar. Sumber-sumber pengetahuan perempuan mengenai program Pemberdayaan Perempuan

BAB IV PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SEBAGAI ISU STRATEGIS

Pada tataran kebijakan Pemerintah sering menggunakan istilah Pengarusutamaan Gender (PUG) terkait dengan kebijakan pemberdayaan perempuan daripada menggunakan istilah 'kebijakan pemberdayaan perempuan' misalnya.⁶⁹ Gencarnya kebijakan PUG lebih disebabkan oleh desakan kesepakatan internasional kepada Negara-negara peserta kesepakatan. Kesepakatan yang paling berpengaruh adalah kesepakatan Beijing Platform serta komitmen Millenium Development Goals (MDGs) yang menjadikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai salah satu target untuk membukakan akses bagi perempuan ke ruang public guna mengurangi kemiskinan.⁷⁰

Seperti yang telah diketahui bersama, untuk tingkat Indonesia yang menjadi penanggungjawab dalam pelaksanaan target MDGS tersebut adalah Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (KNPP). Peran KNPP lebih menekankan pada peran koordinatif selain peran penyedia fasilitas penunjang program serta melakukan evaluasi terkait dengan pelaksanaan program. Koordinasi dijalankan dengan melibatkan kerjasama lintas sektoral secara sinergis dalam melaksanakan program terkait. Sehingga pentingnya menekan ego sektoral masing-masing institusi diperlukan dalam mengimplementasikan secara bersama. Pembentukan gugus tugas menjadi salah satu strategi yang efektif untuk mengantisipasi ego sektoral. Sampai dengan saat ini gugus tugas yang dibentuk lebih menekankan pada isu, ini dilakukan untuk memfokuskan penyelesaian setiap isu misalkan Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan Perempuan, Gugus Tugas Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan dan seterusnya.

KNPP sendiri telah menurunkan konsep PUG itu tidak hanya pada satu bidang semata namun telah menyentuh bidang-bidang yang lain seperti kesehatan, pemberantasan buta aksara, hal ini secara otomatis diikuti oleh Biro PP di daerah. Namun kendalanya tidak hanya terjadi pada eksternal dari KNPP sendiri namun dalam internal itu sendiri. Karena masih adanya personal pelaksana teknis belum memahami konsep PUG bahkan ada yang mengakui adanya system yang masih menghalangi pelaksanaan konsep tersebut. Seperti yang terjadi di Wilayah Gunungkidul, Dewi Wahid selaku Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan - Kantor Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat (SOBERMAS) Kab Gunung Kidul mengakui bahwa personal perempuan yang berstatus PNS masih mengalami ketidakberdayaan karena belum adanya system penilaian secara profesionalitas, maka penilaian kinerja masih tergantung pada penilaian dari tim penilai jabatan yakni pejabat sekretaris daerah yang notabene laki-laki meskipun personal perempuan tersebut telah berprestasi maka akan sulit jabatannya naik. Tidak hanya itu pengalokasian anggaran bagi program PUG tidak mendasarkan pada kebutuhan riil masyarakat penerima sehingga terkadang program ini mendapatkan alokasi anggaran yang lebih kecil

⁶⁹ Ini didasarkan pada keluarnya Inpres No 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan Gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. PUG ditujukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan Gender yang merupakan upaya untuk menegakkan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama dan penghargaan yang sama di masyarakat. Istilah PUG sendiri lebih pada mengadopsi istilah gender mainstreaming yang didengungkan oleh Beijing Platform

Berdasarkan diskusi dengan aparat Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan serta beberapa dokumen terkait.

⁷⁰ Ini dapat dilihat dalam indikator - indikator pemantauan yakni sebagai berikut:

1. Rasio anak perempuan terhadap anak laki-laki di tingkat pendidikan dasar, lanjutan, dan tinggi, yang diukur melalui angka partisipasi murni anak perempuan terhadap anak laki-laki.
2. Rasio melek huruf perempuan terhadap laki-laki usia 15-24 tahun, yang diukur melalui angka melek huruf perempuan/laki-laki (indeks paritas melek huruf gender).
3. Tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan.
4. Tingkat pengangguran terbuka (TPT) perempuan.
5. Kontribusi perempuan dalam pekerjaan upahan.
6. Tingkat daya beli (*Purchasing Power Parity*, PP) pada kelompok perempuan.
7. Partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga publik (legislatif, eksekutif, dan yudikatif)

Lihat Laporan UNDP-MDGR Tahun 2007 halaman 39

dibandingkan sector yang lain misalkan kasus yang terjadi di anggaran kabupaten Bantul yakni anggaran sepak bola lebih besar dibandingkan dengan pelayanan peningkatan gizi untuk ibu hamil dan balita.⁷¹

Problem–problem riil ini masih ditemukan terkait dengan komitmen internal. Maka sebenarnya peran masyarakat sipil dalam melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pola pelaksanaan program sangat dibutuhkan. Sehingga pelaksanaan program tidak hanya dianggap sebagai “projek” semata namun ketika ditelusuri pelaksanaannya bersifat fiktif. Namun kemudian sikap keterbukaan pelaksanaan program ini mulai dilakukan oleh KNPP serta beberapa Biro PP yang telah menjadikan masyarakat sipil sebagai mitra, ini terjadi di Biro PP DIY dan sikap Biro PP Gunung Kidul yang merasa terbantuan sejak adanya NGO (IDEA, LSPPA) di wilayah mereka. Meskipun hasil akhirnya masih belum dirasakan oleh perempuan penerima manfaat. Hal ini dikarenakan masih lemahnya system pemantauan dan indikator pencapaian yang tidak mendasarkan pada dasar kebutuhan perempuan secara riil yang memiliki karakteristik berbeda pada masing–masing wilayah .

⁷¹ Laporan Eko Bambang Subiantoro, Jurnal Perempuan Online tahun 2006. Isi berita: Dukungan yang berlebihan ini juga terjadi di Kabupaten Bantul Provinsi DIY. Di Kabupaten ini, APBD tahun 2006 menganggarkan subsidi sebesar 6,5 Miliar untuk Persiba (Persatuan Sepak Bola Indonesia Bantul). Sementara itu untuk berbagai anggaran untuk kesejahteraan masyarakat dan perempuan jumlahnya sangat kecil. Misalkan saja anggaran untuk pelayanan peningkatan gizi untuk ibu hamil dan balita hanya sekitar 17 juta.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebijakan pemberdayaan perempuan telah menjadi isu penting dalam pemerintahan Indonesia, hal ini ditandai dengan telah tersedianya organisasi perangkat daerah yang khusus mengurus pemberdayaan perempuan di seluruh wilayah Indonesia baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian, tidak semua telah berdiri sendiri masih banyak diantaranya yang kedudukannya berada pada instansi lain yang dianggap terkait. Selanjutnya kebijakan pemberdayaan perempuan seringkali disebut dengan istilah kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG), tidak menggunakan istilah 'kebijakan pemberdayaan perempuan'.

Kebijakan pemberdayaan perempuan yang dicanangkan oleh pemerintah tidak terlepas dari pandangan atau pemahaman mereka mengenai pemberdayaan perempuan itu sendiri. Kami mencatat pemahaman mereka terhadap pemberdayaan perempuan belum mengarah pada kekuasaan atau analisis mereka terhadap konsep pemberdayaan perempuan belum mengarah pada kesadaran sungguh adanya relasi kekuasaan yang timpang antara perempuan dan laki-laki yang mempengaruhi pemberdayaan perempuan itu sendiri.

Sejak masa pemerintahan orde baru mulai tahun 1969 hingga kini kebijakan pemberdayaan perempuan telah mengalami perubahan. Perubahan yang paling signifikan menurut peneliti adalah terkait dengan awal munculnya kebijakan pemberdayaan perempuan versi pemerintah ini adalah pada tahun 1988-1993 pada masa kabinet pembangunan V, dimana pada saat itu perhatian pemerintah terhadap peningkatan kualitas perempuan cukup baik ditandai dengan Bappenas dan Departemen Keuangan membuat kebijakan menaikkan anggaran Menteri Negara Urusan Pemberdayaan Wanita sebesar 300 persen dari semula yang hanya 272 juta. Sejak saat itu sejalan dengan kebijakan politik bangsa Indonesia yang menyertainya kebijakan pemberdayaan perempuan semakin berkembang.

Hal penting lain yang perlu dicatat adalah bahwa kebijakan pemberdayaan perempuan yang dipengaruhi oleh pemahaman pemberdayaan perempuan tanpa disertai dengan pemahaman akan konsep ketimpangan relasi kekuasaan yang harus diperbaiki berdampak pada implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan yang pada umumnya hanya terfokus pada akses perempuan terhadap sumberdaya tertentu dan peningkatan kapasitas perempuan terhadap keterampilan tertentu atau masih sebatas pemenuhan kebutuhan praktis dibanding dengan pemenuhan kebutuhan yang strategis. Hal tersebut menyebabkan permasalahan mendasar sedikit sekali tersentuh, ketimpangan relasi kekuasaan antara perempuan dan laki-laki adalah merupakan persoalan mendasar namun pemerintah seolah seperti memandang sebelah mata terhadap kondisi itu.

Dari simpulan singkat di atas, beberapa rekomendasi hasil penelitian adalah sbb:

- Mendorong Pemerintah (Tk. Nasional, Provinsi, Kabupaten) mere-definisi istilah 'pemberdayaan perempuan' dengan melihat kenyataan bahwa ada ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki di segala bidang
- Mendorong setiap kepala daerah untuk menetapkan program PP di urusi oleh lembaga teknis daerah khusus secara mandiri (kantor/badan/ SKPD sendiri)
- Mendorong pemerintah khususnya lembaga/institusi yang khusus mengurus pemberdayaan perempuan:
 - Membentuk forum atau kelompok kerja yang melakukan koordinasi pelaksanaan program PP di tk kab/kota dan provinsi, dan mendorong forum atau kelompok kerja ini bekerja secara aktif
 - Melaksanakan monitoring dan evaluasi setiap program kerja PP secara berkala
- Mendorong pemerintah untuk mengikutsertakan perempuan/kelompok perempuan dalam musrenbang mulai tingkat desa-kecamatan-kabupaten-provinsi

- Mendorong adanya kebijakan yang mengharuskan melakukan pendataan di segala bidang secara terpilah (berdasarkan jenis kelamin, usia – untuk berbagai data/informasi yang diperlukan)
- Mendorong pemerintah untuk menetapkan indikator-indikator capaian keberhasilan pembangunan yang berperspektif gender yang lengkap dan terukur
- Mendorong pemerintah tepat menentukan sasaran penerima manfaat dari program pemberdayaan perempuan
- Mendorong pemerintah melakukan peran ‘pembinaan’ dan ‘pendampingan’ yang partisipatif dan berkelanjutan kepada kelompok-kelompok strategis percepatan terwujudnya pemberdayaan perempuan
- Mendorong pemerintah untuk melakukan pemantauan dan pelaksanaan komitmennya terkait dengan evaluasi pelaksanaan program yang telah dilakukan.

Ketika berbicara mengenai kebijakan dan program pembangunan kementerian pemberdayaan perempuan misalnya, KPP harus menggunakan PUG sebagai strategi untuk mengintegrasikan gender (diantaranya meletakkan berbagai permasalahan ketidakadilan gender, ketidak setaraan gender dan ketimpangan gender sebagai unsur yang harus diperhatikan) ke dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari kebijakan dan program pembangunan KPP yang akan disusun misalnya.