

# **Bab I**

## **Pendahuluan**

### **Latar Belakang**

Pemerintah Indonesia melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2003 telah meletakkan dasar hukum bagi Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam segala bidang pembangunan nasional. Pemerintah juga berusaha mengambil langkah strategis guna mensosialisasikan perspektif gender. Dalam hal itu, pemerintah Indonesia pascareformasi 1998 telah menunjukkan kemauan untuk mengimplementasikan strategi PUG, baik pada program pembangunan maupun kebijakan serta peraturan-peraturan yang dikeluarkan sebagai dasar hukum bagi kerja pemerintah. Tiga tahun setelah Inpres itu diterbitkan, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Peraturan itu menambah jajaran aturan yang ada sebelumnya, misalnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

Terhadap Perempuan (*Convention to Eliminate all forms of Discrimination Against Women*; CEDAW). Sehubungan dengan upaya pemerintah mengimplementasikan strategi PUG, terdapat beberapa peraturan seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya Bab 12 yang berisi peningkatan kualitas hidup perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak. Selain itu, dalam undang-undang yang sama, gender juga diurusutamakan dalam tiga belas bab lainnya, yang merupakan landasan operasional bagi pelaksanaan strategi PUG pada masing-masing bidang pembangunan. Undang-Undang tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009.

Secara lebih spesifik, pemerintah mengeluarkan rencana kerja tahunan, misalnya Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2005 yang berada di bawah naungan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004. Undang-undang itu menyebutkan perlunya analisis gender bagi kebijakan pembangunan. Sementara Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 yang menjadi dasar kerja RKP 2006 menegaskan bahwa PUG ditetapkan sebagai salah satu strategi yang perlu dilakukan seluruh bidang pembangunan agar kebijakan atau program atau kegiatan pembangunan responsif terhadap isu-isu gender.

Walaupun demikian, kita sering menemukan adanya kesenjangan antara program atau kebijakan dengan alokasi anggaran untuk program-program yang telah dirumuskan. Kesenjangan juga tampak di antara kemauan pemerintah untuk lebih transparan dan lebih partisipatif dalam proses perencanaan dengan proses penganggarannya. Penganggaran dalam hal itu lebih merupakan hak sepenuhnya pemerintah daerah, akan tetapi di lain pihak proses perencanaan diharapkan dapat melibatkan masyarakat. Hal tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk mengambil langkah strategis guna mensosialisasikan perspektif gender. Secara umum, anggaran pemerintah daerah di Indonesia belum memiliki perspektif gender. Anggaran tersebut lebih merupakan alokasi keuangan daerah yang bersifat *aggregate*, sehingga faktor manusia yang secara sosial dan budaya berbeda, bahkan dibedakan, tidaklah terpikirkan. Hal itu kemudian dapat menghasilkan kebijakan yang bias. Akibatnya, dampak yang muncul sering kali

tidak mendatangkan manfaat yang setara bagi perempuan dan laki-laki. Dalam hal itu, pembangunan belum sungguh-sungguh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan memerhatikan kesenjangan gender yang terjadi di tengah masyarakat.

Selain kesenjangan tersebut, juga terdapat masalah mengenai pengetahuan gender di sebagian besar masyarakat maupun aparat pemerintah. Di tingkat masyarakat, pemahaman umum mengenai gender kerap disamakan dengan jenis kelamin perempuan, yang akhirnya hanya dialamatkan pada isu mengenai perempuan, ketimbang konstruksi sosial dan budaya yang menyebabkan terjadinya pembedaan peran perempuan dan laki-laki. Dalam praktik, hal itu cenderung mendiskriminasi perempuan dalam bidang apa pun, sehingga kesejahteraan perempuan jauh lebih buruk daripada laki-laki. Sekalipun masyarakat memaknai gender sama dengan jenis kelamin perempuan yang bermuara hanya pada isu perempuan, hal itu menunjukkan bahwa ada keinginan untuk berusaha memahami apa yang disebut dengan gender. Di lain pihak, persoalan mendasar justru terletak pada kenyataan bahwa sebagian besar aparat pemerintah daerah yang menangani penganggaran tidak mengetahui sama sekali pengertian tentang gender. Pun bagi yang sudah mengetahui konsep gender, mereka belum mampu menggunakan kaca mata gender untuk menentukan prioritas program dan anggaran, baik untuk kebutuhan perempuan maupun laki-laki. Akibatnya, perempuan menjadi pihak yang dirugikan dalam konteks pengalokasian anggaran untuk pembangunan. Dalam hal itu, hasil pembangunan belum menjadikan perempuan setara dengan laki-laki. Dengan demikian, terdapat kesenjangan perspektif gender, baik pada tingkat perumusan program maupun penganggaran.

Pada dasarnya perumusan anggaran yang berperspektif gender memiliki kemampuan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, sehingga bias yang terjadi dapat dihindarkan. Misalnya, mengenai partisipasi perempuan. Walaupun partisipasi telah dibuka sedemikian luas, hambatan sosial dan budaya yang membayangi perempuan tetap menjadikan mereka kurang dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan. Kalaupun hadir dalam acara-acara pertemuan, perempuan sering kali hanya dihitung dalam konteks kehadirannya saja, bukan karena sumbangan pemikiran substantif mereka. Akibatnya, akses dan kontrol mereka terhadap program pem-

bangunan menjadi sangat lemah. Akses dan kontrol terhadap program pembangunan masih lebih banyak berada di tangan kaum lelaki. Hal itu merupakan masalah yang perlu ditanggapi secara serius, karena terjadi di daerah-daerah penelitian. Untuk itu diperlukan pemikiran bersama agar bias gender dapat dihindarkan, karena dapat memberi dampak sosial berupa diskriminasi terhadap perempuan.

Semenjak kebijakan pemerintah mengenai PUG dicanangkan pada 2000, isu gender dalam pembangunan terasa lebih mendapat ruang yang penting. Kebijakan tersebut tidak hanya mendorong jajaran birokrasi untuk lebih memiliki perspektif gender, tetapi juga memacu lembaga-lembaga donor internasional untuk mendukung keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam mempercepat pergerakan isu gender. Jika dihitung, hampir lima tahun belakangan ini advokasi anggaran berkeadilan gender telah menjadi fokus kegiatan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia.

Advokasi anggaran berkeadilan gender mulai diterapkan pada 2001 oleh beberapa LSM anggota forum *Gender Budget Analysis* yang bekerja di aras nasional dengan jaringan di daerah dan anggota forum yang bekerja di aras daerah. Pada aras nasional, forum itu melakukan advokasi *gender budget* dengan mendesak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) agar mengalokasikan anggaran sebesar 30 persen untuk sektor pendidikan, kesehatan 15 persen, dan anggaran pemberdayaan perempuan 5 persen dari APBN (Ketetapan MPR Nomor 6 Tahun 2002). Pada aras daerah, forum itu mendorong pemerintah setempat untuk menyusun anggaran yang sensitif gender, seperti dilakukan di Surakarta, Yogyakarta, Surabaya, Sulawesi Selatan, Mataram, dan Kupang. Kendati awal perjalanan advokasi tersebut tidak bermula dari isu anggaran — seperti Sulawesi, Surabaya, Mataram, dan Kupang, yang mengawali dari *voter education* — akhirnya muncul gerakan bersama pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk merumuskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang lebih sensitif gender melalui partisipasi aktif di tingkat pengusulan program dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang), sehingga diharapkan terjadi keberimbangan, keadilan, dan kesejahteraan dari dampak pembangunan, baik terhadap laki-laki maupun perempuan dan anak perempuan.

Namun demikian, regulasi Musrenbang yang membuka partisipasi publik dalam hal perencanaan dan penganggaran tampaknya belum bisa mendorong sebagian besar kabupaten atau kota untuk merestrukturisasi APBD mereka. Melalui proses advokasi untuk mendorong partisipasi publik, diharapkan persentase Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan tidak lagi 89 berbanding 11, tetapi lebih mendekati 50 banding 50, sehingga bisa memberi dampak yang bermakna bagi masyarakat luas. Keterlibatan aktif sejumlah organisasi masyarakat sipil dalam kegiatan advokasi itu pun agaknya mampu mendorong pemerintah untuk menerbitkan berbagai kebijakan yang menjamin implementasi strategi PUG Indonesia. Salah satu peraturan yang dapat dirujuk ketika LSM melakukan advokasi untuk kalangan eksekutif dalam penyusunan Anggaran Berkeadilan Gender adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003. Anggaran Berkeadilan Gender (ABG) merupakan alat untuk membangun kesetaraan, keseimbangan, dan keadilan gender, guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Alat dalam penyusunan anggaran dengan perspektif gender itu juga dibutuhkan pemerintah pusat dan daerah agar penyusunan anggaran berkeadilan gender segera dapat dilaksanakan, seiring dengan keluarnya beberapa kebijakan PUG. Walaupun demikian, peraturan-peraturan tersebut belum memberi dampak yang berarti pada membaiknya kesejahteraan kalangan marjinal, terutama perempuan.

Peraturan atau regulasi pemerintah memang telah membuka ruang partisipasi publik dalam perumusan prioritas program sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun demikian, regulasi-regulasi tersebut belum dapat berfungsi meningkatkan kesejahteraan kalangan marjinal dan perempuan. Karena itu, indikator-indikator yang menunjukkan tingginya tingkat ketidakadilan sosial yang dialami kaum perempuan di Indonesia makin meningkat. Misalnya, tingginya peringkat Angka Kematian Ibu ketika melahirkan (AKI). Pada tahun 2002 rasio kematian ibu adalah 380/100.000 (BPS et al, 2004). Data Badan Pusat Statistik (BPS) tentang jumlah perempuan buta huruf di atas usia 10 tahun di perdesaan adalah 16 persen, sedangkan jumlah laki-laki yang buta huruf kurang dari separuhnya, yaitu hanya 7 persen. Di daerah perkotaan, perbedaan tingkat buta huruf perempuan adalah 8 persen sementara laki-laki hanya 3 persen. Data Organisasi Kependudukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNFPA)

memperlihatkan bahwa perempuan usia di atas 15 tahun yang buta huruf adalah 45 persen dan laki-laki “hanya” 23 persen. Data tersebut dipaparkan oleh Dr Meiwita Budiharsana, Perwakilan Ford Foundation di Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Pambudy dalam acara di Jakarta yang dikutip *Kompas*, 24 September 2005.

Anggaran Berkeadilan Gender yang sudah diperkenalkan di Indonesia ini, belum mengubah kesejahteraan kaum marjinal, terutama perempuan. Hingga sekarang, sistem penganggaran di negara kita tidak berperspektif gender, yang dalam praktiknya justru bias gender karena wacana patriarki yang dominan membuatnya tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan yang memang berbeda dengan kebutuhan lelaki (Noerdin et al, 2005). Pemerintah, dalam penetapan alokasi dan distribusi anggaran, sering kali tidak mempertimbangkan kebutuhan dengan perspektif gender. Asumsi bahwa anggaran diperuntukkan bagi umum maupun aparatur, yang dianggap pasti akan dimanfaatkan oleh laki-laki dan perempuan, kerap menjadi alasan klise pembenaran kebijakan anggaran yang tidak berperspektif gender. Aparatur pemerintah sering melupakan bahwa meski alokasi anggaran akan sampai pada semua orang, belum tentu perempuan dan laki-laki menikmatinya dengan kapasitas yang setara. Fakta menunjukkan bahwa dampak terhadap perempuan dan laki-laki dari diaplikasikannya kebijakan anggaran amat berbeda. Dalam hal itu, perempuan yang secara kultural dan historis mewarisi keteringgalan dalam pendidikan dan pengambilan keputusan dibanding laki-laki justru kian terpuruk karena tidak pernah menjadi subjek aktif dalam setiap proses pembangunan. Akibatnya, kesenjangan di antara laki-laki dengan perempuan semakin lebar dan menguat.

Dari uraian di atas, advokasi tersebut merupakan program strategis yang dapat mendorong penerapan anggaran berkeadilan gender. Hal ini bisa dilihat dari adanya beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat pusat. Meskipun demikian, dengan berlakunya sistem desentralisasi, advokasi anggaran tidak bisa lagi hanya dilakukan di tingkat pusat, tetapi juga harus dilakukan di setiap kabupaten atau kota yang jumlah totalnya sampai sekarang mencapai lebih dari 460 kabupaten/kota. Akibatnya, pekerjaan pendampingan dalam proses Musrenbang tidak mudah dilakukan. Demikian pula dengan peraturan-peraturan daerah

partisipatif yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Peraturan-peraturan itu sering kali tidak bisa diimplementasikan, karena perspektif gender belum menjadi kebutuhan mendasar guna merumuskan anggaran pembangunan. Selain itu, ada sejumlah hambatan berkaitan dengan proses advokasi LSM di tingkat daerah. Sehubungan dengan itu, sangatlah penting untuk segera dilakukan penilaian dampak dan kapasitas para pelaku advokasi anggaran berkeadilan gender untuk mengetahui berbagai kendala yang dihadapi, baik sosial budaya maupun politik. Ini penting mengingat penerapan peraturan atau regulasi pemerintah cenderung tidak diterapkan atau terjadi penyimpangan anggaran, sehingga tidak berkeadilan gender. Dari penilaian itu akan diketahui kegagalan dan keberhasilan upaya-upaya *inclusive local governance and citizen engagement* dalam mendorong peningkatan kesejahteraan di kalangan marjinal, terutama perempuan.

## Permasalahan

Selama ini ada beberapa istilah berkaitan dengan *Gender Budgeting* yang dalam bahasa Indonesia diartikan beragam, seperti “Anggaran Berperspektif Gender,” “Anggaran Responsif Gender,” dan “Anggaran Berkeadilan Gender.” Women Research Institute (WRI) menggunakan istilah yang terakhir, yakni “Anggaran Berkeadilan Gender,” berdasarkan sejumlah alasan politis, sosial dan budaya. *Pertama*, pemerintah Indonesia telah menyatakan keberpihakannya untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender dengan mengeluarkan kebijakan PUG pada semua program kerja yang telah memiliki dasar hukum. Namun demikian, seiring dengan itu masih ditemukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender dan cara pemerintah melakukan pengalokasian serta penggunaan anggaran. *Kedua*, pemerintah dalam menjalankan program atau kegiatannya membutuhkan dana yang dituangkan dalam APBD maupun APBN. Adanya komitmen pemerintah untuk menjalankan PUG pada semua program kerja, secara teoretis akan memunculkan APBN dan APBD yang sensitif gender. *Ketiga*, penggunaan APBD dan APBN demi kesejahteraan masyarakat semestinya mempertimbangkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan berdasarkan pola hubungan tidak diskriminatif, baik menurut

kelas sosial, agama, kelompok budaya, suku bangsa, dan jenis kelamin.

Anggaran yang berkeadilan gender juga meletakkan fondasinya pada proses mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai *monitoring* dan evaluasi anggaran tersebut. Lebih dari itu, seyogyanya anggaran selalu dibangun berdasarkan proses konsultasi interaktif antara masyarakat, perempuan dan laki-laki, kalangan eksekutif dan kalangan legislatif. Anggaran Berkeadilan Gender merupakan strategi dan alat yang efektif untuk mengurangi kemiskinan karena dapat mendorong pemerintah untuk fokus pada program peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya untuk kelompok-kelompok marjinal, termasuk kelompok perempuan miskin yang secara sosial kerap tidak dipandang sebagai kepala keluarga. Anggaran yang berkeadilan gender bertujuan untuk mengurangi kesenjangan sosial, ekonomi, politik dan gender antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, membantu mempromosikan akuntabilitas penggunaan sumber daya publik, termasuk anggaran belanja publik, kepada masyarakat khususnya perempuan yang sebagian besar terpinggirkan dibanding laki-laki dalam hal pengambilan keputusan mengenai penggunaan anggaran belanja publik tersebut.

Penelitian ini berangkat dari permasalahan advokasi ABG yang telah dilakukan oleh sejumlah LSM di Indonesia. Ada beberapa pertanyaan yang menjadi dasar dari penelitian ini, yaitu:

1. Apa dampak dari advokasi yang telah dilakukan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil di Indonesia untuk mendorong kebutuhan akan adanya perspektif berkeadilan gender dalam perumusan anggaran daerah guna mencapai kesejahteraan masyarakat, terutama kalangan marjinal dan perempuan?
2. Sampai sejauh mana hasil advokasi anggaran berkeadilan gender berjalan, dan seberapa efektif advokasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dalam mendorong aparaturnya pemerintahan untuk lebih sensitif dan bisa menyusun penganggaran yang berperspektif gender, serta hambatan apa saja yang ditemukan dalam advokasi tersebut?
3. Apa pembelajaran yang dapat diambil sehubungan dengan program advokasi anggaran berkeadilan gender, dan kapasitas apa

yang dibutuhkan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil dalam rangka mengembangkan strategi dan program anggaran berkeadilan gender?

## **Tujuan Penelitian**

1. Melihat sejauh mana kemampuan masyarakat sipil, termasuk perempuan, dalam memengaruhi kebijakan penganggaran di daerah masing-masing, dan bagaimana peningkatan pengetahuan dan keterampilan para pembuat dan pengambil keputusan (eksekutif dan legislatif) dalam mengimplementasikan pengarusutamaan gender, sehubungan dengan proses pembuatan kebijakan dalam penerapan anggaran berkeadilan gender.
2. Melihat sejauh mana dan apa saja hambatan terhadap program advokasi anggaran berkeadilan gender dalam meningkatkan partisipasi perempuan di bidang perencanaan dan penganggaran melalui Musrenbang.
3. Memperoleh gambaran komprehensif tentang proses advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan sejauh mana proses penyusunan dan pembuatan anggaran daerah melibatkan serta mempertimbangkan kebutuhan perempuan.
4. Mendesak pemerintah pusat dan daerah, serta mensosialisasikan kepada masyarakat luas melalui hasil studi yang dipublikasikan bahwa implementasi APBD berperspektif gender adalah suatu kebutuhan.

## **Metode Penelitian**

Studi tentang dampak advokasi anggaran berkeadilan gender ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Tujuannya adalah untuk memahami persoalan-persoalan sosial, budaya, dan politik, yang dihadapi dalam

proses advokasi. Karena itu, instrumen atau alat penting yang dapat digunakan untuk memperoleh data yang diperlukan, sekaligus untuk memahaminya, adalah dengan teknik wawancara mendalam (*in depth interview*) melalui perspektif pelaku advokasi, termasuk pelaku yang terlibat dalam penyusunan anggaran (masyarakat sipil, aparat pemerintah daerah, dan anggota legislatif). Selain wawancara mendalam, teknik penelitian observasi lapangan juga dilakukan untuk menilai secara kualitatif dampak dari program advokasi tersebut.

Pengumpulan data dilakukan dengan mewawancarai secara mendalam 10 sampai 17 orang narasumber yang terlibat dalam advokasi ABG di setiap daerah penelitian. Tujuannya untuk mengetahui pewacanaan, partisipasi, pengetahuan analisis sosial gender dalam perencanaan dan penganggaran, serta proses *monitoring* yang dilakukan oleh *multi-stakeholder*. Mereka dipilih berdasarkan kategori yang mencakup kalangan eksekutif, anggota legislatif, LSM, dan masyarakat sipil dampingan LSM. Untuk memperkuat instrumen penelitian, tim peneliti juga menyelenggarakan *Forum Group Discussion* (FGD) untuk mengetahui aspirasi kelompok masyarakat dari berbagai latar belakang.

## Lokasi Penelitian

Pengumpulan data lapangan hingga penulisan draft membutuhkan waktu sekitar empat bulan. Penelitian dilaksanakan di enam wilayah, yakni Surakarta, Surabaya, Mataram, Kupang, Yogyakarta, dan Makassar berdasarkan pertimbangan bahwa LSM mitra Partnership di masing-masing kabupaten atau kota telah melakukan advokasi anggaran berkeadilan gender. Selain itu, LSM di masing-masing wilayah juga telah menjalin kerja sama dengan aparatatur pemerintah, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Mereka yang terlibat dengan program advokasi tersebut memberi andil pada proses penganggaran, sehingga tahapan dan dampak dari program itu bisa diidentifikasi.