

## **Bab II**

# **Proses Pelaksanaan Program Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender**

**B**ab ini membahas aspek-aspek sejarah dari program advokasi anggaran berkeadilan gender di enam wilayah penelitian. Kondisi struktural dan budaya yang ada pada tingkat masyarakat tempat advokasi anggaran berkeadilan gender berlangsung merupakan hal-hal yang cukup penting untuk dilihat dan dicermati, karena memberi pengaruh pada pelaksanaan program advokasi.

### **Awal Perjalanan Menuju Anggaran Berkeadilan Gender**

Sejak diterbitkannya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, wacana mengenai gender mulai menemukan ruang lebih terbuka daripada tahun-tahun sebelumnya. Inpres No. 9/2000 telah membuka pintu, yang kemudian memengaruhi pemerintahan sesudahnya untuk lebih memerhatikan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan keadilan dan

kesetaraan gender. Salah satu bentuk keberpihakan pemerintah adalah kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pengalokasian anggaran untuk pemberdayaan perempuan. Instruksi Presiden tentang pengarusutamaan gender itu dikeluarkan dengan tujuan untuk mendorong sosialisasi program pemberdayaan perempuan pada seluruh bidang pemerintahan daerah, termasuk upaya untuk memberi dampak terhadap perumusan APBD yang berkeadilan gender.

Setelah Inpres No.9/2000 tentang pengarusutamaan gender (PUG) dalam pembangunan nasional resmi ditetapkan sebagai kebijakan, tiga tahun berikutnya pemerintah menerbitkan sebuah keputusan mengenai pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Keputusan tersebut dikenal sebagai Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003. Salah satu bentuk nyata dari kebijakan tersebut adalah pengalokasian anggaran pada setiap instansi di tingkat daerah, dan juga institusionalisasi pemberdayaan perempuan pada seluruh badan pemerintahan. Dari hal itu diharapkan perpektif gender dapat mewarnai keseluruhan sistem badan-badan pemerintahan untuk lebih sensitif terhadap isu gender.

Keberpihakan Pemerintah Indonesia pada perspektif gender sebagaimana disebutkan di atas mendapatkan respons dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia. Pada 2001, misalnya, The Asia Foundation bersama sepuluh LSM, seperti Civic Education and Budget Transparency (CiBa), Bandung Institute of Governance Studies (BIGS), Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro), Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra), Balai Suro Urung Inong Aceh (BSUI Aceh), Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Lembaga Studi Pendidikan Perempuan dan Anak (LSPPA), Rifka Annisa, Yayasan Annisa Swasti (Yasanti), dan Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM), melakukan gerakan Gender Budget Advocacy (GBA). Gerakan itu merupakan awal dari program dan kegiatan advokasi Anggaran Berkeadilan Gender (ABG) di Indonesia. Program dan kegiatan advokasi tersebut mencakup sosialisasi wacana anggaran gender, studi anggaran, dan pelatihan, yang dilakukan di pusat dan daerah. Gerakan itu mencoba mendesak pemerintah daerah dan pusat untuk menyusun APBD yang

berkeadilan gender. Selain menyambut ABG, lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang peduli pada masalah anggaran dan pemberdayaan perempuan juga menjadikannya sebagai bagian dari program advokasi.

Lembaga-lembaga swadaya masyarakat di Yogyakarta seperti Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Institut Hak Asasi Perempuan (IHAP), Yasanti, KPI, LSPPA, Rifka Annisa, dan Women Crisis Centre (WCC), yang sebagian di antaranya terlibat kerja sama dengan The Asia Foundation, menunjukkan kepedulian pada permasalahan ABG, selain tetap menangani isu-isu perempuan lainnya. IDEA, misalnya, tertarik pada ABG karena memerhatikan isu anggaran, yang kemudian berkembang pada masalah anggaran berkeadilan gender. Hal itu dipandang oleh IDEA sebagai wujud dari pelaksanaan konvensi antidiskriminasi terhadap perempuan. Hal itu juga mendorong mereka untuk turut memperjuangkan hak-hak perempuan dalam anggaran, yang diwujudkan melalui program advokasi ABG. Isu itu kemudian dipertajam oleh IDEA dengan merumuskan kebutuhan perempuan di tingkat Musrenbang.

Di wilayah Kota Surakarta, lembaga-lembaga swadaya masyarakat seperti PPKB, Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP), Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro Surakarta), Indonesia Partnership Governance Institute (IPGI), Yayasan Bina Kesejahteraan Sosial (YBKS), Kepedulian Advokasi Konsumen Anak (Kakak), Advokasi untuk Transformasi Masyarakat (Atma), Gita Pertiwi, Forum Komunikasi Keluarga Becak (FKKB), Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Solidaritas Perempuan Anti-Kekerasan dan Hak Asasi (Spekham), dan Jaringan Perempuan Usaha Kecil (Jarpuk), secara umum menjalankan kerja advokasi, baik yang bertujuan untuk pemberdayaan, partisipasi, dan anggaran dalam konteks masyarakat umum maupun yang berkaitan khusus dengan isu perempuan. Kegiatan advokasi itu bergerak sejak tahun 2001 sampai 2006. Selain itu, beberapa pusat studi di sejumlah perguruan tinggi di Surakarta juga memberi sumbangan konseptual bagi program-program advokasi di kota ini dan sekitarnya, seperti Pusat Penelitian dan Pengembangan Gender Universitas Negeri Solo (P3G-UNS) dan Pusat Studi Wanita UNISRI. Lembaga swadaya masyarakat yang menangani isu perempuan dan anggaran, umumnya memiliki program advokasi yang berkaitan dengan pendidik-

an, kesehatan, dan ketimpangan anggaran antara belanja publik dan belanja aparatur. Secara khusus, di kota itu juga terdapat forum yang mempertemukan beberapa LSM yang menangani isu anggaran, yaitu Forum Peduli Anggaran Kota Surakarta (FPAKS). Forum itu merupakan kekuatan koalisi yang bertujuan untuk mengkritisi proses penyusunan APBD, serta mempunyai daya dorong advokatif. Dalam hal itu, FPAKS mencakup koalisi LSM dan beberapa institusi perguruan tinggi, seperti IPGI, Lembaga Studi Advokasi Kebijakan Publik (Leskap), Konsorsium Monitoring Penguatan Institusi Publik (Komfip), YKP, Pattiro, P3G-UNS, Universitas Islam Batik (Uniba), YPKAS, Kakak, Atma, dan Pusat Studi Wanita Universitas Slamet Riyadi. Kendati institusi yang berasal dari perguruan tinggi banyak yang tidak aktif, pada awalnya mereka turut andil membentuk forum tersebut.

Menurut Direktur Program Advokasi Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan (LPTP), advokasi pemberdayaan perempuan, sebelum advokasi ABG dilaksanakan di Kota Surakarta pada 1999-2000, secara umum bergerak di tiga sektor, yaitu sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Sementara itu, lembaga swadaya masyarakat seperti YKP, Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK), dan Jarpuk, cenderung menangani isu-isu yang berkaitan dengan kebutuhan perempuan yang menghadapi persoalan di sektor ekonomi. ASPPUK dan Jarpuk adalah dua LSM yang menangani isu-isu yang dihadapi oleh perempuan pengusaha kecil, kesehatan, dan kekerasan dalam rumah tangga.<sup>1</sup> Beberapa dari LSM tersebut memiliki basis kerja yang tidak dibatasi oleh wilayah administratif. Basis mereka adalah komunitas atau kelompok, misalnya, YKP yang melaksanakan advokasi berbasis pada organisasi dan kelompok. Wilayah kerja YKP semula terbatas di Kota Solo dan sekitarnya, namun kemudian meluas sampai wilayah kabupaten sekitar.<sup>2</sup> Sementara Pattiro lebih berbasis pada wilayah administratif perkotaan, mulai dari aras kelurahan, kecamatan, hingga kota. Agenda kerja LSM itu memang diarahkan pada masyarakat kota beserta birokrasi yang menopang tata administrasi kota.

---

<sup>1</sup>. Wawancara dengan Bapak Direktur LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006.

<sup>2</sup>. Wawancara dengan staf program laki-laki YKP Yogyakarta, 23 Februari 2006.

Menurut mantan Direktur Pattiro Surakarta, lembaganya lebih memfokuskan perhatian pada proses penyadaran dan pengawalan isu-isu gender sejak dari Musyawarah Rencana Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel), Musyawarah Rencana Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam), sampai Musyawarah Rencana Pembangunan Kota (Musrenbangkot). Hal itu terutama dilakukan dalam kaitan dengan kebutuhan perempuan dalam pembangunan. Proses pemberdayaan politik melalui pendampingan perempuan untuk berpartisipasi di setiap tingkat musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) dilakukan lewat penyadaran akan kebutuhan di kalangan perempuan. Penyadaran tersebut dilakukan agar kaum perempuan mampu merumuskan dan menyampaikan kebutuhannya dalam serangkaian proses Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot.<sup>3</sup> Hal itu penting untuk memunculkan kapasitas perempuan dalam menetapkan hal-hal yang memang dipandang penting sesuai dengan kebutuhan mereka, yang selama ini dihambat oleh faktor-faktor budaya.<sup>4</sup>

Langkah tersebut menunjukkan bahwa proses demokrasi seyogyanya tidak hanya diletakkan dalam tataran teknis mengenai dasar-dasar partisipasi, tetapi juga perlu lebih mendasar, yaitu pemenuhan hak-hak dasar melalui keterlibatan perempuan dalam menentukan kebutuhan mereka sendiri. Dalam konteks itu, kebutuhan akan kesehatan perempuan menjadi pintu masuk bagi Pattiro Surakarta untuk melakukan advokasi. Demikian pula YKP yang awalnya terfokus pada isu kesehatan, namun karena terlibat di dalam Jarpuk, lantas mengaitkannya dengan isu-isu ekonomi. Aliansi antara YKP-ASPPUK-Jarpuk menunjukkan bahwa mereka memiliki kemampuan untuk membangun masyarakat sipil secara terorganisasi. Tujuan advokasi mereka adalah memberdayakan perempuan usaha kecil, baik secara ekonomi maupun organisasional. Jarpuk-

---

<sup>3</sup>. Wawancara dengan Bapak Mantan Direktur Pattiro Surakarta, 20 Februari 2006.

<sup>4</sup>. Bapak Direktur YKP, misalnya, mengatakan bahwa secara kultural cukup banyak perempuan telah kehilangan kemampuan untuk menetapkan kebutuhan, serta apa yang dianggap penting. Hal itu tampak dari lenyapnya jati diri mereka. Bahkan, beberapa perempuan lupa dengan nama asli mereka sendiri, karena selama ini selalu menggunakan nama suami. Ketika memasuki Jarpuk, masalah nama itu menjadi titik awal untuk proses penyadaran tentang adanya belenggu patriarki.

ASPPUK-YKP aktif mendorong kelompok-kelompok perempuan agar mampu menuangkan dan menyampaikan aspirasi, baik melalui mekanisme Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) maupun lewat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Aspirasi yang disampaikan utamanya berkaitan dengan kebutuhan perempuan-perempuan pedagang kecil untuk mendapatkan fasilitas tempat berdagang, serta harapan akan adanya kebijakan publik yang berpihak kepada perempuan pengusaha kecil.

Program pemberdayaan perempuan melalui pendampingan Perempuan Usaha Kecil (PUK) dilakukan YKP sejak 1997, sebagaimana dikisahkan oleh salah seorang staf program YKP:

“Setelah melihat kembali visi dan misi YKP, usai rapat di Kaliurang, akhirnya kita mulai mengkhususkan, meski belum spesifik, pada perempuan usaha kecil mikro. Pada 1994, kawan-kawan di YKP menggagas kerja sama dengan ASPPUK, yang dulu bernama Yaspuk kemudian berganti nama menjadi ASPPUK sekitar tahun 1997-1998. Anggotanya adalah koalisi LSM-LSM.”<sup>5</sup>

YKP, satu dari sekitar 52 LSM yang tersebar di 64 kabupaten seluruh Indonesia, menjadi anggota ASPPUK. Wilayah kerja ASPPUK mencakup wilayah Barat (Sumatera), Jawa, Nusa Tenggara, Kalimantan, dan Sulawesi. Kota Solo masuk dalam wilayah Jawa.

“Di Solo ada Komisi Eksekutif Wilayah (KEW). Disitu ada Pak Tumiryanto, Setiyawidyastuti dari LPPES Purwokerto, Mbak Anik dari PPSW-UNS. Sekretaris Eksekutif-nya ialah Retno dari Perhimpunan untuk Studi dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial (Persepsi). Kantor ASPPUK wilayah Jawa berada di YKP.”<sup>6</sup>

Program-program ASPPUK, melalui pemberdayaan Usaha Bersama (UB) dan Kelompok Usaha Bersama (KUB), dirancang untuk menemukan kepentingan perempuan guna memperkuat posisi tawar dalam

---

<sup>5</sup>. Wawancara dengan staf program perempuan YKP Surakarta, 23 Februari, 2006.

<sup>6</sup>. Wawancara dengan staf program perempuan YKP Surakarta, 23 Februari, 2006.

merumuskan program-program pembangunan, yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Kerja-kerja aliansi yang dilakukan YKP pada akhirnya mempertemukan upaya pemerkuatan kapasitas kaum perempuan dalam menatap kebutuhan dengan upaya memperkuat proses demokrasi, seperti mampu melaksanakan dasar-dasar demokrasi berupa partisipasi dan sebagainya. Hal itu memperkuat YKP untuk bergerak ke program pemberdayaan ekonomi perempuan, yang merupakan basis untuk menuju pemberdayaan perempuan, sebagaimana dituturkan salah seorang staf YKP:

Dengan program tersebut, ternyata yang terus berkembang adalah persoalan perempuan. Karena kita menanganinya pada tahun 2001, kita pun mulai fokus ke pemberdayaan perempuan. Saya pertama kali di YKP mengorganisasi Jarpuk Boyolali. Setahun kemudian saya menjadi *team leader* untuk penguatan jaringan kelompok kerja perempuan. Itu adalah konsorsium antara Persepsi, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya dan Lingkungan Hidup (LPPSLH) dan YKP yang berada di sembilan kabupaten atau kota di Jawa Tengah. YKP di Karanganyar, Boyolali, dan Sukoharjo. Persepsi melakukan advokasi di Klaten, Kudus, dan Wonogiri. Seemntara LPPSLH Purwokerto melakukan advokasi di Banyumas, Purwokerto, dan Kota Semarang. Ketika berbagai pelatihan makin berkembang pada proses pendampingan perempuan di masing-masing wilayah, beberapa teman menemukan sejumlah masalah, misalnya, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di kelompok-kelompok perempuan. Kita juga pada akhirnya mengembangkan kegiatan lain yang terkait dengan hak asasi perempuan.<sup>7</sup>

Sejak 1998, YKP lebih memfokuskan kegiatan pada isu-isu kesehatan perempuan dan “kredit jamban,” belum masuk ke isu ABG. Program-program yang dilaksanakan oleh YKP memang lebih banyak terkait dengan kebutuhan akan pentingnya kesehatan masyarakat. Program tersebut dilakukan melalui pendampingan kader-kader kesehatan pos pelayanan terpadu (Posyandu).

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan staf program perempuan YKP, Surakarta, 23 Februari 2006

### **Pengalaman Pattiro Melakukan Advokasi Anggaran Kesehatan bagi Ibu dan Anak di Kota Surakarta**

Program kesehatan merupakan salah satu isu yang digarap oleh Pattiro. Untuk mengakses anggaran kesehatan ibu dan anak, yang diwujudkan melalui Posyandu, organisasi itu melakukan pelbagai kegiatan pendampingan ibu-ibu di tingkat kelurahan. Menurut pihak Pattiro, pemerintah daerah pernah menghentikan pendanaan bagi program kesehatan ibu dan anak itu, dengan alasan masyarakat sudah saatnya menggalang pendanaan secara swadaya. Sangat banyak ibu dan anak terkena imbas dari dihentikannya dana tersebut. Mereka sulit mendapatkan akses pelayanan kesehatan melalui Posyandu karena tidak memiliki uang. Karena ada kebutuhan nyata dari kaum ibu dan anak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, pemerintah daerah akhirnya menganggarkan kembali anggaran kesehatan ibu dan anak, yang dialokasikan dalam pos menjaga kesehatan masyarakat melalui anggaran untuk pencegahan berbagai penyakit tropis.

Kegiatan lain yang dilaksanakan oleh YKP sejak 2001 mencakup program pelatihan dan pendampingan rutin ke kelompok perempuan. Program pelatihan diadakan secara berkala, terkait dengan respons yang berkembang dalam kebijakan ekonomi usaha kecil dan menengah di Kota Surakarta. Program-program tersebut dilaksanakan secara personal maupun kelompok. Program pendampingan, misalnya, dilakukan dengan cara mendatangi PUK secara personal. Pendampingan berkelompok dilakukan dengan cara memaksimalkan forum-forum bersama. Agenda selanjutnya adalah melobi para anggota dewan dan kalangan eksekutif, yang sering kali dilakukan secara personal. Selain itu, pendampingan juga dilakukan melalui aliansi dan forum-forum yang ada. YKP memang tidak hanya melakukan pendampingan secara personal, tetapi juga pada kelompok.

Hal itu dilakukan sekaligus dengan menghubungkan perempuan-perempuan pengusaha kecil dengan masyarakat dan Jarpuk, selain dengan sesama organisasi masyarakat sipil maupun masyarakat politik (anggota legislatif). Sebagaimana dikatakan oleh salah seorang staf YKP:

Jaringan usaha kecil juga memiliki aliansi seperti Jarpuk. Jaringan di sini ada yang diorganisasi, atau sebagai bagian dari sistem sosial yang ada. Intinya, kita mendorong untuk adanya jaringan....YKP sebetulnya relatif kurang bergerak di Solo. Akan tetapi, personel-personelnya banyak yang melakukan pendampingan, pelatihan, dan advokasi, di wilayah Solo. YKP ikut dalam pelbagai forum karena selalu memperjuangkan keadilan gender. Misalnya, ikut dalam Forum Peduli Anggaran Kota Surakarta, sehingga akhirnya muncul anggaran pendidikan atau anggaran kesehatan. Terakhir kami mengkritisi APBD 2003, karena anggaran untuk pemberdayaan perempuan kosong. Kita bersama kawan-kawan LSM lainnya mengkritisi hal tersebut dan mengajukannya kepada DPRD.<sup>8</sup>

Dalam advokasinya, lembaga-lembaga swadaya masyarakat di Surakarta dan Yogyakarta berbeda dengan LSM di Surabaya, Sulawesi Selatan, Kupang, dan Mataram, yang didukung oleh Partnership for Governance Reform in Indonesia. Kegiatan advokasi yang biasa dilakukan selama itu lebih banyak mengarah pada *voter education* (pendidikan untuk pemilih), yang bertujuan untuk memberdayakan perempuan menghadapi pemilihan umum 2004. Karena itu, sebelum tahun 2004, isu anggaran berkeadilan gender belum banyak dikenal di Surabaya, misalnya. Program advokasi gender yang dilaksanakan masih mengarah pada sosialisasi pemahaman gender untuk masyarakat luas. Wacana ABG merupakan program bersifat susulan dan merupakan pengembangan program pemberdayaan masyarakat yang ada sebelumnya.

Program ABG muncul di Sulawesi Selatan pada 2001. Organisasi yang kali pertama mewacanakan ABG, menurut para aktivis LSM

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan staf program perempuan dan wawancara dengan Bpk Direktur YKP, Surakarta, 23 Februari, 2006.

perempuan di Sulawesi Selatan, adalah Koalisi Perempuan Indonesia (KPI). Ketika itu, Sekretariat Nasional (Seknas) KPI mengundang KPI Sulawesi Selatan untuk mengikuti pelatihan ABG di Jakarta. Materi ABG diberikan sebagai pendidikan politik bagi kader KPI, dengan perempuan sebagai penerima manfaat program *voter education*. Namun, materi gender seperti teknik analisis anggaran berkeadilan gender, belum diberikan secara mendalam, hanya sebatas pemahaman mengenai definisi ABG. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang staf KPI:

Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) memperjuangkan kuota 30 persen perempuan di legislatif. Jika kondisi itu tercapai, maka harus ada perangkatnya. Menurut KPI, perempuan yang duduk di badan legislatif harus mendorong ABG. KPI memiliki pendidikan berjenjang yang diberi nama pendidikan politik (dikpol). Salah satu materi yang diberikan dalam dikpol adalah ABG.<sup>9</sup>

Menurut pihak Sekretariat Wilayah KPI, Seknas memiliki program ABG, namun pelaksanaan di wilayah-wilayah sangat tergantung pendanaan Seknas KPI. Sekretariat Nasional KPI sendiri tidak memiliki program ABG di wilayah Sulawesi Selatan. Dengan demikian, untuk program ABG, KPI Sulawesi Selatan hanya melakukan pelatihan untuk anggota KPI saja. KPI memilih dan menyeleksi peserta yang dianggap mampu menggulirkan isu ABG di tingkat balai perempuan. Sementara menurut Ketua Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) Sulawesi Selatan, sebelum wacana ABG berkembang pada tahun 2000-2001, YLK menjalin kerja sama dengan Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika) yang memiliki program advokasi anggaran. Latar belakang munculnya program tersebut, menurut YLK, adalah karena berkembangnya wacana otonomi daerah. Karena itu, YLK melaksanakan pendidikan yang terkait dengan masalah transparansi anggaran. Tujuannya adalah untuk mempersiapkan masyarakat agar bisa memiliki kemampuan mengkritisi kebijakan anggaran. Analisis anggaran waktu itu adalah mem-

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan staf perempuan untuk Monitoring Evaluasi FPMP dan KPI Wilayah Sulsel, 23 Februari 2006

### **Pembentukan Kaukus Perempuan Politik Pengalaman Yaprita, Kupang**

Yaprita tertarik dengan isu gender secara umum pada 2002. Saat itu Yaprita melakukan sebuah penelitian bertema peran perempuan dalam politik di empat wilayah, yaitu Kabupaten Kupang, Kabupaten Ngada, Kabupaten Sumba Timur, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Hasil penelitian dipresentasikan dalam bentuk *Focus Group Discussion* (FGD), dengan mengundang beberapa LSM dan individu-individu di Kabupaten Kupang dan Kota Kupang yang memiliki perhatian dengan masalah-masalah perempuan. FGD tersebut menghasilkan kesamaan pandangan tentang adanya 4 isu besar di wilayah tersebut, yaitu (1) kekerasan terhadap perempuan, (2) ekonomi, (3) kesehatan, dan (4) pendidikan. Hasil terpenting dari pertemuan FGD itu adalah kesepakatan untuk membentuk sebuah wadah dalam rangka pemberdayaan perempuan di ruang politik. Wadah tersebut dinamakan Kaukus Perempuan Politik, dengan Yaprita bertindak sebagai ketua.

bandingkan anggaran belanja aparat dengan belanja pembangunan. Kegiatan lainnya adalah melakukan investigasi terhadap proyek-proyek pembangunan yang sedang dikerjakan oleh Pemerintah Daerah Sulawesi Selatan. Hal serupa pernah dilakukan di Surakarta. Hasil investigasi di Kota Surakarta mengakibatkan wali kota Surakarta harus mendekam di dalam penjara sejak 2004.

Sementara isu anggaran di Provinsi Nusa Tenggara Timur dilontarkan kali pertama oleh LSM bernama Pengembangan Inisiatif Advokasi Rakyat (PIAR). Konsentrasi organisasi itu sebenarnya pada berbagai persoalan masyarakat adat. PIAR mengenalkan isu anggaran secara umum pada 1999, dan baru pada tahun 2002 mensosialisasikan wacana ABG dengan memakai istilah *people budget*. Pengenalan wacana ABG yang dilakukan PIAR merupakan kerja sama dengan sebuah lembaga donor luar negeri,

OXFAM Australia.<sup>10</sup> PIAR kemudian lebih dikenal sebagai LSM yang banyak menggeluti isu transparansi anggaran publik dan korupsi, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Selain PIAR, Yayasan Panggilan Pertiwi untuk Keadilan (Yaprita) juga dikenal sebagai lembaga yang memfokuskan pada isu ABG. Menjelang Pemilu 2004, lembaga itu juga menangani *voter education* untuk pemberdayaan perempuan. Usai Pemilu, tepatnya pada tahun 2005, Yaprita mulai melibatkan diri dalam advokasi ABG, khususnya di tingkat masyarakat sipil.

Sama seperti wilayah lain, program dan kegiatan advokasi ABG di wilayah Mataram muncul pada awal tahun 2000-an. Sebagaimana diutarakan oleh Wakil Ketua Somasi, dia dan teman-teman di Somasi baru mendapatkan sosialisasi mengenai ABG pada awal tahun 2000-an. Pengetahuan mengenai ABG mulai banyak dibicarakan sejak tahun 2001 hingga 2002, seperti tampak dari pernyataan Koordinator Kegiatan Bidang Anggaran Berkeadilan Gender Somasi, yang sekaligus pimpinan Transformasi Perempuan untuk Keadilan (TRAPK).

Saat KPI Jakarta menyelenggarakan seminar sehari pada tahun 2001. Waktu itu saya bekerja di Koslata (salah satu LSM di Nusa Tenggara Barat). Kami diundang untuk menghadiri seminar di Hotel Lombok Raya.... Dalam seminar itu diperkenalkan wacana Anggaran Berkeadilan Gender. Narasumbernya adalah Sekjen KPI Mba Dian. Acara dilanjutkan di hari kedua dengan pelatihan Anggaran Berkeadilan Gender khusus untuk anggota KPI Mataram, tidak untuk umum....

Melihat perjalanan isu ABG di atas, tampak jelas pengenalan dan advokasi program ABG cukup beragam. Kecuali Yogyakarta dan Surakarta, isu ABG selalu diawali dengan program *voter education*, dengan salah satu agenda mendesak anggaran berkeadilan gender. Oleh pihak LSM ataupun jajaran eksekutif, anggaran yang berkeadilan gender itu sering kali dimaknai sebagai anggaran untuk model-model pemberdayaan,

---

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Direktur PIAR, Kupang, 1 Maret 2006

## Gender Budget Advocacy di Nusa Tenggara Barat

Dari penuturan Koordinator Kegiatan Bidang ABG Somasi, tampak bahwa Gerakan *Gender Budget Advocacy* (*GBA*) masuk ke wilayah Nusa Tenggara Barat lewat keterlibatan Seknas KPI. Sekretariat Nasional KPI merupakan salah satu LSM yang tergabung dalam *GBA*. Namun, kegiatan advokasi ABG di Nusa Tenggara Barat baru pada tahap penyebaran wacana. Tahap pelatihan advokasi ABG hanya diperuntukkan bagi anggota KPI Cabang Mataram. Dari temuan lapangan, hampir semua aktivis LSM yang diwawancarai menyatakan bahwa sosialisasi program advokasi ABG meluas di seluruh wilayah Nusa Tenggara Barat sejak tahun 2005. Melalui sejumlah LSM, isu ABG menyebar ke berbagai daerah dan kota, termasuk Mataram, Makassar, Kupang, Surabaya, Surakarta, dan Yogyakarta.

pendampingan, dan advokasi, terhadap kaum perempuan. Kondisi demikian mendorong para pelaku advokasi, khususnya dari kalangan LSM, untuk menggunakan beberapa strategi yang mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan perempuan yang dapat diterima dari pembangunan. LSM-LSM tersebut berperan sebagai faktor pendorong dari luar yang memengaruhi subyek-subyek komunitas dampingan, dalam hal ini kaum perempuan yang secara struktural dan kultural mengalami marjinalisasi dan diskriminasi, untuk lebih aktif berpartisipasi. Kondisi struktural dan kultural menyebabkan kaum perempuan kehilangan kemampuan sebagai pihak yang memiliki kapasitas untuk menentukan kebutuhannya sendiri. Penyadaran yang dilakukan oleh sejumlah LSM itu tidak hanya meningkatkan kemampuan berpartisipasi, tetapi juga memperkuat kapasitas perempuan untuk berperan dan memainkan posisi penentu dalam pembangunan.

## Pewacanaan Anggaran Berperspektif Gender

Pewacanaan gender di beberapa daerah penelitian memperkuat dan senantiasa mengikuti kebutuhan perempuan di bidang-bidang kesehatan, partisipasi politik, dan ekonomi. Sedangkan penyebaran wacana anggaran yang berkeadilan gender berlangsung melalui sejumlah LSM, baik yang berlatar belakang organisasi perempuan maupun organisasi yang berlatar penguatan teknis demokrasi. Hal itu kemudian menyebar lewat pelbagai kelompok masyarakat dampingan, atau kelompok yang menjalin kerja sama dengan LSM di wilayah masing-masing, misalnya, kelompok masyarakat dampingan seperti Jarpuk, beberapa tokoh masyarakat, serta kalangan eksekutif dan legislatif.

Sebagian pewacanaan ABG di Mataram dibangun melalui hubungan personal antara aktivis LSM dan pihak-pihak eksekutif maupun legislatif. Wakil Ketua DPRD Kota Mataram yang juga mantan Ketua Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Nusa Tenggara Barat, misalnya, mendengar wacana ABG dari percakapan personal dengan beberapa pihak, khususnya Lembaga Bantuan Hukum – Asosiasi Perempuan untuk Keadilan (LBH-APIK) pada tahun 2005. Selain lewat hubungan personal, pewacanaan ABG di Mataram juga terbangun melalui kegiatan yang direncanakan, misalnya, dalam Focus Group Discussion (FGD) atau penyelenggaraan pelatihan-pelatihan ABG. Selain dilakukan oleh GBA, pewacanaan ABG seperti itu juga dilakukan oleh ASPPUK, dan beberapa LSM yang tergabung dalam ASPPUK, seperti Perempuan Panca Karsa (PPK), Koperasi Sumber Daya Usaha An-Nisa (KSU An-Nisa), Yayasan Keluarga Sehat Sejahtera Indonesia (YKSSI), Konsepsi, dan lain-lain, yang berkantor di Kota Mataram serta Jarpuk di seluruh Nusa Tenggara Barat. Mereka baru mengetahui wacana ABG pada 2005. Ketua Komite Eksekutif ASPPUK Wilayah Nusa Tenggara Barat, yang juga Pimpinan PPK, ketika diwawancarai pada 16 Februari 2006 menyatakan bahwa wacana dan advokasi ABG itu sesungguhnya sudah lama dijalankan, namun dengan menggunakan istilah lain, yakni “anggaran perempuan.”

Sebenarnya PPK sudah melakukan program ABG, tapi *gak* tahu *kalo* namanya Anggaran Berkeadilan Gender. Kita sering menggu-

nakan istilah anggaran untuk perempuan. Ketika ada pertemuan perencanaan program advokasi Anggaran Berkeadilan Gender bersama ASPPUK, pas sekali.... Kita bahkan telah melakukan *hearing* saat di Lombok Barat. Kita juga telah melakukan sejumlah diskusi dengan para kepala desa mengenai alokasi dana desa. Sebenarnya, waktu itu kita buat pelatihan advokasi untuk kepala desa dan bukan dalam kapasitas jaringan ASPPUK. Para kepala desa mengeluhkan mengenai sedikitnya dana tersebut, dan saat itu PPK telah membantu hingga tahap *hearing*, dan sudah mulai terlihat ada peningkatan alokasi dana untuk desa-desa tertentu. Jadi, sebelum berangkat ke Jakarta, kita sudah mulai melakukan analisis, negosiasi untuk mendapatkan buku APBD. Pengalaman itu kita bawa ke Jakarta, dan *kok* bisa sama... Anggaran Berkeadilan Gender itu adalah istilah keren dari anggaran perempuan.

Pewacanaan Anggaran Berkeadilan Gender di Sulawesi Selatan lebih awal dibanding Mataram. ABG telah dikenal pada 2001, dan pewacanaannya melalui kegiatan atau program yang direncanakan. Dalam perkembangannya, pewacanaan ABG di Sulawesi Selatan mengalami pasang surut karena munculnya isu-isu baru yang saling menyusul dengan program-program gender lainnya. Ketika menguat isu kuota 30 persen bagi perempuan di legislatif menjelang Pemilu 2004, isu ABG di Sulawesi Selatan menyurut. Ketika The Asia Foundation menyelenggarakan pelatihan ABG pada 2004, isu tersebut kembali mencuat. Kegiatan pelatihan itu berlanjut dengan program ABG yang diselenggarakan oleh Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (Yasmib) dan Lembaga Pemberdayaan Perempuan (LPP) Bone bekerja sama dengan The Asia Foundation untuk program 2005-2006. Selain The Asia Foundation, organisasi lain yang juga pernah menyelenggarakan pelatihan ABG adalah Asosiasi DPRD Kabupaten Se-Indonesia (Adkasi) pada 2005. Pada Bagian Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Gowa, wacana ABG dikenal melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan bekerja sama dengan UNDP. Pelatihan

tersebut merupakan bagian dari *pilot project* Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Gowa. Pelatihan diselenggarakan pada 2005. Program pendidikan politik bagi perempuan dan legislatif, yang dilakukan oleh Forum Pemerhati Masalah Perempuan (FPMP), merupakan lanjutan pendidikan bagi para pemilih sebelum Pemilu 2004. Program pendidikan politik dilakukan selama 18 bulan, mulai dari awal 2005 sampai pertengahan 2006. Program ini dilakukan pada 28 kabupaten di Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat. Dalam pelaksanaan program, FPMP bermitra dengan beberapa Civil Society Organization (CSO) untuk mengimplementasikan program di tingkat kabupaten. Di antara CSO yang terlibat adalah YLK Sulsel, LBH-Apik, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum (YLBH) Makassar, Wahana Wisata Lingkungan (WWL), Yayasan Masagena, Lembaga Pengembangan dan Pembinaan Sosial Ekonomi Masyarakat (Lepsem), Lembaga Pengkajian Pedesaan, Pantai, dan Masyarakat (LP3M), Lembaga Informasi Pengembangan Kesehatan Ekonomi Masyarakat (LIPKEM), Lembaga Solidaritas Rakyat Dewala (LSR Dewala), Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (Yasmib), Yayasan Kombongan Situru Toraja (YKS Toraja), Yayasan Jati, dan Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone (LPP Bone). Karena telah memiliki daerah-daerah dampingan, mereka dijadikan mitra dalam program tersebut. Organisasi-organisasi tersebut bertugas mengorganisasi diskusi kampung dan dialog *multi-stakeholder* di tingkat kabupaten. Tugas lain pada tingkat kabupaten adalah menjadi organisasi mitra Forum Pemerhati Masalah Perempuan (FPMP) untuk mendesakkan peraturan-peraturan daerah yang lebih berpihak kepada perempuan.

Pewacanaan di Sulawesi Selatan tampak mengalir melalui jalur politik, dalam arti lewat wacana pemberdayaan perempuan untuk berpartisipasi dalam politik. Di dalam FPMP, misalnya, Anggaran Berkeadilan Gender merupakan bagian dari pendidikan politik bagi perempuan dan legislatif

perempuan, yang disebut “Pendidikan Politik dan Peningkatan Pengetahuan Masyarakat dan Anggota Parlemen tentang Korupsi dan Dampaknya bagi Perempuan di Sulawesi Selatan.” Di dalam sosialisasi pemberdayaan politik untuk kaum perempuan juga disinggung materi ABG, yang diberikan untuk bahan diskusi kampung kelompok-kelompok perempuan di 28 kabupaten se-Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat. Hal itu diutarakan oleh koordinator program FPMP dan fasilitator Kota Makassar:

Untuk pendidikan Anggaran Berkeadilan Gender memang masih sangat dasar, kenapa itu penting, hanya sebatas itu,... belum sampai pada analisis dan cara membaca anggaran. Karena di pendidikan politik banyak hal yang dibicarakan dan dibahas...<sup>11</sup>

Materi yang diberikan lebih pada pemahaman definisi Anggaran Berkeadilan Gender dan mendorong peserta untuk dapat hadir dalam pembahasan anggaran di Musrenbang. Tugas fasilitator hanya mendorong peserta untuk ikut dan memberi pemahaman bahwa untuk masalah penganggaran tersebut ibu-ibu perlu tahu dan harus dilibatkan.”<sup>12</sup>

Program yang dikerjakan oleh FPMP berkaitan dengan advokasi ABG adalah program pendidikan politik bagi perempuan akar-rumput dan anggota legislatif perempuan. Pada masyarakat sipil dampingan FPMP, wacana ABG dikenal kali pertama lewat sejumlah pelatihan tingkat akar-rumput di beberapa kecamatan pada tahun 2005. Sedangkan diskusi kampung di dua puluh tiga kabupaten se-Sulawesi Selatan diselenggarakan pada bulan Maret 2006. Kegiatan diskusi kampung untuk perempuan akar-rumput yang dilakukan FPMP dimulai dengan pelatihan bagi para fasilitator diskusi kampung. Selanjutnya, diadakan pelatihan bagi perempuan-perempuan akar-rumput di tingkat kabupaten. Peserta pelatihan tingkat kabupaten sekitar 30 orang perempuan, dan diharapkan dapat mengajak

---

<sup>11</sup>. Wawancara dengan Ibu Sekretaris FPMP, Makassar, 24 Februari 2006.

<sup>12</sup>. Wawancara dengan fasilitator perempuan FPMP untuk kota Makassar, Makassar, 23 Februari 2006.

satu orang teman, sehingga dari sepuluh orang menjadi dua puluh orang yang tergabung dalam satu kelompok diskusi. Dalam satu kecamatan biasanya terdapat tiga kelompok diskusi dengan peserta masing-masing berjumlah 20 orang. Lokasi kelompok dampingan FPMP untuk kegiatan diskusi kampung dipilih berdasarkan basis pengorganisasian masyarakat yang ada sebelumnya. Di wilayah yang dipilih biasanya ada LSM yang sebelumnya bekerja melakukan pemberdayaan di wilayah ini. Dalam menjalankan program tersebut, FPMP menjalin kemitraan dengan LSM yang telah memiliki wilayah dampingan, misalnya, Pangkep, Gowa, dan Makassar yang merupakan wilayah dampingan YLK Sulawesi Selatan. Materi ABG yang diberikan untuk diskusi kampung adalah pelbagai pemahaman tentang definisi anggaran dan ABG.

Dalam diskusi kampung dijelaskan pengertian APBD. Para peserta diskusi kampung berpikir bahwa APBD adalah uang pemerintah, kemudian dijelaskan bahwa ibu-ibu sering diminta membayar macam-macam, dan dalam setahun itu masuk ke dalam pos pendapatan APBD.<sup>13</sup>

Advokasi pada masyarakat sipil perempuan dampingan juga dilakukan oleh LML-ASPPUK, dengan memperkenalkan wacana ABG pada 2005 melalui workshop ABG bagi perempuan yang tergabung dalam Jarpuk Gowa. Program yang dijalankan di delapan kabupaten di Sulawesi Selatan itu terdiri dari diskusi kampung, kampanye media massa, pelatihan bagi para anggota legislatif perempuan, dan advokasi kebijakan atau Perda yang berpihak kepada perempuan.

Organisasi lain yang juga melakukan advokasi anggaran, termasuk ABG, adalah Komite Pemantau Legislatif (Kopel). Organisasi itu tidak hanya melakukan advokasi anggaran, tetapi juga peraturan-peraturan daerah yang ditetapkan oleh pihak legislatif. Materi ABG diberikan pada saat pelatihan bagi para fasilitator kelompok dampingan Kopel. Anggaran Berkeadilan Gender juga diperkenalkan saat diskusi kampung kelompok-

---

<sup>13</sup>. Wawancara dengan Ibu Sekretaris FPMP Makassar, 24 Februari 2006.

## **Pengalaman FPMP dalam Membangun Wacana ABG di Sulawesi Selatan**

Program pendidikan politik yang ditujukan untuk anggota parlemen dilakukan dalam kegiatan semiloka sebanyak dua kali. Semiloka pertama ditujukan pada isu-isu perempuan dan direkomendasikan untuk diperhatikan oleh anggota legislatif perempuan. Semiloka kedua ditujukan untuk memberikan pengetahuan tentang isu-isu perempuan, Anggaran Berkeadilan Gender, dan korupsi. Selain semiloka, program pendidikan politik dan peningkatan pengetahuan bagi para anggota legislatif juga disertai dengan diskusi-diskusi reguler yang diikuti oleh anggota legislatif perempuan daerah tingkat I dan tingkat II (Makassar), aktivis perempuan partai politik, dan FPMP. Pada diskusi reguler biasanya dibahas isu-isu yang dihadapi kaum perempuan, misalnya, alokasi dana biro Kesejahteraan Sosial, Agama, dan Pemberdayaan Perempuan (KAP). Diskusi kali itu menyoroti dana yang dialokasikan oleh bagian Pemberdayaan Perempuan tidak transparan dan akuntabel. Ketidaktransparan tersebut terutama terjadi saat pemberian dana bantuan keuangan untuk organisasi perempuan. Dalam diskusi tersebut terungkap bahwa organisasi yang diketuai oleh istri gubernur dan Ketua DPRD I memperoleh dana sekitar 300 juta rupiah, sementara organisasi perempuan lain sangat sulit mengakses dana APBD.<sup>14</sup> Diskusi tersebut mengeluarkan surat permintaan untuk *hearing* di DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, disertai poin-poin pernyataan dan tanda tangan organisasi dan individu pengusul. Poin-poin pernyataan antara lain mempertanyakan pelaksanaan Inpres No. 9/2000 tentang

---

<sup>14</sup> Informasi ini muncul pada diskusi reguler untuk persiapan *hearing* antara FPMP dan Jaringan Organisasi Perempuan (KPI, SP, Fatayat NU, Aisyiah, anggota partai politik perempuan) dengan DPRD Tingkat I, Makassar, 2 Maret 2006.

Pengarusutamaan Gender (PUG) yang dilakukan oleh biro KAP. Strategi PUG selama itu dilaksanakan dengan tidak melibatkan unit kerja dalam eksekutif, dan proses APBD yang tidak transparan dan akuntabel. Melalui kegiatan semiloka dan diskusi reguler di tingkat legislatif, para anggota legislatif perempuan diharapkan memiliki pengetahuan tentang isu-isu perempuan dan memperjuangkan isu-isu perempuan dalam kebijakan publik, seperti APBD dan Perda yang berperspektif gender. Dalam perkembangan berikut, akhir tahun 2005, bahan atau materi Anggaran Berkeadilan Gender juga diberikan kepada semiloka bagi para anggota legislatif perempuan Sulawesi Selatan. Meskipun terfokus pada pendidikan politik, FPMP melakukan advokasi anggaran dalam konteks kesadaran berpolitik, kemudian advokasi ABG mulai dirasakan perlu. Hal itu terutama dilakukan saat muncul isu anggaran dalam penganggaran APBD 2005/2006. Pada lembaga legislatif, baik DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II Makassar, maupun DPRD Tingkat II Gowa, yang dikaji dalam penelitian ini, wacana Anggaran Berkeadilan Gender telah diperkenalkan melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh Adkasi pada 2004, dan kemudian diperkuat oleh FPMP pada tahun 2005. Anggota-anggota legislatif perempuan di parlemen se-Sulawesi Selatan mendapat pelatihan dengan salah satu materinya adalah Anggaran Berkeadilan Gender dalam semiloka yang diselenggarakan FPMP pada 2005. Pada tataran eksekutif, bagian pemberdayaan perempuan Kota Makassar kali pertama mengenal wacana Anggaran Berkeadilan Gender pada tahun 2005 melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh Partnership for Governance Reform in Indonesia di Jakarta. Keterlibatan Partnership dalam mendukung kegiatan advokasi FPMP ditujukan agar para eksekutif memiliki kemampuan dalam merancang dan merumuskan peraturan-peraturan daerah yang berperspektif gender.

kelompok dampingan Kopel. Wacana ABG mulai dikenal Kopel pada tahun 2001 lewat pelatihan yang diberikan oleh British Council. Pada 2005, Kopel mulai lebih serius memperhatikan Anggaran Berkeadilan Gender. Menurut pihak Kopel, perempuan masuk dalam kelompok marjinal, selain petani dan nelayan. Saat ini, dalam advokasi anggaran, fokus Kopel lebih tertuju pada kasus-kasus korupsi, termasuk kasus dugaan korupsi di Biro Kesejahteraan Sosial, Agama, dan Pemberdayaan Perempuan pada pos bantuan keuangan.

Sementara pewacanaan ABG di Kupang dilakukan oleh beberapa LSM atau organisasi lain dengan cara beragam. Dalam mewacanakan ABG, Yaprita menyelenggarakan sejumlah kegiatan. Pertama-tama Yaprita menggelar diskusi dengan *multi-stakeholder* membahas tentang realitas persoalan perempuan dan kebijakan APBD, dengan mengundang anggota DPR, eksekutif, masyarakat dampingan, dan LSM. Diskusi diselenggarakan dengan tujuan untuk mengidentifikasi berbagai persoalan gender di masyarakat. Dalam diskusi itu juga dibahas tentang kebijakan APBD. Peserta diskusi diajak untuk membaca APBD, yang kemudian dikaitkan dengan persoalan gender yang sudah lebih dulu diidentifikasi. Hasil akhir diskusi tersebut, peserta mengeluarkan beberapa rekomendasi untuk dapat diakomodasi dan ditindaklanjuti dalam proses perencanaan dan penganggaran selanjutnya.

Kegiatan Yaprita selanjutnya adalah *workshop* simpul jaringan dengan mengundang *stakeholder* dari enam belas kabupaten atau kota. Dalam kegiatan itu, wacana ABG disosialisasikan dengan menghadirkan beberapa narasumber. Maksud dari kegiatan itu adalah untuk membuat dan memperkuat jaringan antar-LSM dan masyarakat dalam rangka memengaruhi kebijakan yang berkeadilan gender. *Workshop* simpul jaringan semacam itu berhasil membentuk aliansi yang dinamakan gerakan masyarakat Nusa Tenggara Timur untuk keadilan gender. Untuk mendorong terwujudnya wacana ABG, Yaprita melakukan kegiatan pelatihan berupa penguatan kapasitas dan sosialisasi ABG ke beberapa *stakeholder* — anggota legislatif, instansi pemerintah, LSM atau organisasi lain, dan masyarakat dampingan. Pelibatan beberapa *stakeholder* didasarkan pada pertimbangan akan efektivitas penerapan ABG yang perlu dilakukan dari

berbagai arah, baik dari masyarakat (bawah) maupun eksekutif dan legislatif (atas). Selain melalui pelatihan dan diskusi, pewacanaan ABG juga dilakukan Yaprita lewat dialog interaktif di Radio Republik Indonesia (RRI), dengan menghadirkan beberapa narasumber yang mengupas tentang arti penting ABG dalam mengurangi kesenjangan dan angka kemiskinan perempuan.

Di Jawa Timur, upaya untuk mewacanakan pentingnya anggaran yang lebih adil, khususnya bagi kaum perempuan, dikerjakan oleh Samitra Abhaya-KPPD Surabaya bekerja sama dengan beberapa organisasi, baik organisasi perempuan (Savi Amira) maupun organisasi nonperempuan, seperti LBH Surabaya, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Airlangga (Pusham-Unair), Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya (Pusham-Ubaya), dan organisasi organisasi mahasiswa ekstra kampus, seperti Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dan sebagainya. Jaringan kerja yang dibentuk itu cukup unik mengingat latar belakang visi misi setiap organisasi yang beragam, namun mereka sepakat untuk memberi advokasi kepada pemerintah dan dewan kota agar memberi perhatian khusus pada proses alokasi anggaran yang lebih berperspektif gender. Mereka mengkritisi dan berupaya membedah APBD Surabaya, sehingga realisasi anggaran lebih berpihak kepada kepentingan rakyat banyak.

Masing-masing organisasi di atas berangkat dari isu yang berbeda, namun tetap bermuara akhir pada anggaran yang berkeadilan gender. Misalnya, Walhi dengan isu anggaran yang terkait dengan lingkungan, LBH dengan bidang hukum, begitu pula dengan organisasi-organisasi yang bernuansa akademis. Mereka menyuarakan isu anggaran yang terkait dengan bidang masing-masing. Pada satu titik di tahun 2002, melalui kegiatan advokasi kesehatan reproduksi, mereka sempat bersepakat menyerukan satu isu, yakni pentingnya meningkatkan alokasi anggaran bagi kesehatan reproduksi perempuan.

Organisasi lain yang juga mewacanakan anggaran berkeadilan gender adalah Cakrawala Timur Surabaya melalui berbagai program yang ditujukan bagi pemberdayaan masyarakat, khususnya perempuan perdes-

aan yang menjadi kelompok sasaran. Di antaranya adalah program peningkatan kapasitas LSM lokal-mitra di daerah tempat kelompok sasaran mereka, yang umumnya perempuan perdesaan. Materi yang diberikan dalam pelatihan tersebut mencakup analisis sosial, keorganisasian, ABG, dan materi tentang advokasi kebijakan. Cakrawala Timur juga mensosialisasikan program-programnya melalui *talkshow* di radio-radio beberapa daerah di Jawa Timur. Sedangkan Yayasan Lembaga Widya Darma (YLWD) dan Yayasan Pemberdayaan Pengembangan Sosial Ekonomi Masyarakat (Yapsem) Lamongan sebagai anggota ASPPUK menebar secara rutin wacana anggaran berkeadilan gender lewat program diskusi kampung; untuk mengidentifikasi persoalan yang dihadapi perempuan dalam kelompok dampingan mereka. Identifikasi masalah kemudian ditindaklanjuti dengan mengadakan *workshop* yang mempertemukan berbagai unsur, baik dari kalangan legislatif, eksekutif maupun masyarakat umum dalam forum *multi-stakeholder*. Proses berikutnya adalah penyusunan agenda masalah usulan anggaran yang akan disampaikan dalam acara *hearing* dengan lembaga-lembaga terkait.

Berdasarkan pemaparan di atas, advokasi ABG banyak dikerjakan oleh sejumlah LSM di enam wilayah penelitian semenjak tahun 2000 yang makin menguat hingga 2006. Kegiatan yang dijalankan umumnya berupa pendidikan kritis bagi masyarakat, dan jejaring dengan kalangan eksekutif dan legislatif untuk mengegolkan peraturan-peraturan daerah dan APBN yang lebih berperspektif gender. Berbagai pewacanaan anggaran berkeadilan gender melalui advokasi yang dilakukan oleh sejumlah LSM terbukti menghasilkan berbagai ragam pemahaman mengenai berbagai hal yang berperspektif gender, termasuk pemahaman akan ABG. Keberagaman tersebut merupakan hasil dari berbagai latar belakang yang berbeda-beda dari setiap LSM yang melakukan advokasi.

### **Keberagaman Pemahaman Anggaran Berperspektif Gender**

Dari penelitian diperoleh data beragam tentang pemahaman anggaran berkeadilan gender, baik di kalangan LSM, legislatif, eksekutif maupun

masyarakat akar-rumput yang menjadi kelompok dampingan LSM. Pemahaman tersebut dapat digolongkan menjadi tiga kelompok besar, yakni *mengarah pada anggaran yang tidak memisahkan laki-laki dan perempuan; women budget dan; pro poor budget*. Ketiga pemahaman itu memang sangat memengaruhi penyusunan program advokasi anggaran setiap organisasi dalam merespons berbagai kendala, pelaksanaan program, dan juga dalam memilih strategi yang sesuai.

Untuk wilayah Jawa Timur, khususnya di kalangan eksekutif dan legislatif, ABG dipahami sebagai anggaran yang tidak memisahkan laki-laki dan perempuan. Hal itu didasarkan pada pemikiran bahwa anggaran pemerintah semestinya diperuntukkan secara adil bagi semua lapisan masyarakat, dan tidak dibedakan antara laki-laki atau perempuan. Bila ada pembedaan, dikhawatirkan akan menimbulkan kesan diskriminatif. Gender lebih sering dipahami sebagai persoalan perempuan (ibu-ibu), sehingga ketika muncul wacana tentang anggaran yang berkeadilan gender, hal itu diartikan sebagai alokasi anggaran bagi kebutuhan perempuan. Dengan demikian, aplikasi pada kebijakan anggaran biasanya tertuju pada pos atau kebutuhan spesifik perempuan, misalnya, Posyandu, program pelatihan keterampilan, program mengentas Perempuan Pekerja Seks Komersial (PSK) di Surabaya.<sup>15</sup>

Sementara di kalangan LSM sendiri ada keragaman dalam memahami anggaran yang berkeadilan gender. Lembaga swadaya masyarakat berlatar organisasi perempuan cenderung memaknai ABG sebagai *women budget*, sedangkan LSM berlatar penguatan demokrasi, seperti LBH Surabaya, memaknai anggaran yang berkeadilan gender sebagai *pro poor budget*;<sup>16</sup> anggaran berbasis rakyat miskin yang di dalamnya mencakup kaum perempuan. Anggaran seharusnya dibuat berdasarkan kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan oleh rakyat miskin, dan bertumpu pada kesamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Bila anggaran telah dibuat secara adil, dengan sendirinya perempuan akan menerima manfaat yang sama sebagai bagian dari anggota masyarakat.

---

<sup>15</sup>. Wawancara dengan Bapak Ketua DPRD Kotamadya Surabaya, 1 Mei 2006.

<sup>16</sup>. Wawancara dengan staf laki-laki LBH Surabaya, 29 April 2006.

Lembaga swadaya masyarakat di Sulawesi Selatan, misalnya, Lembaga Mitra Lingkungan (LML) yang bergerak di bidang lingkungan tidak hanya menangani isu lingkungan hidup, namun juga sosial. Selain terkait dengan program Seknas ASPPUK, lembaga itu juga mengerjakan program yang terkait dengan lingkungan dan usaha kecil-menengah (UKM). Karena LML merupakan mitra ASPPUK, program itu sesungguhnya merupakan program nasional yang diimplementasikan oleh organisasi lokal anggota ASPPUK. Organisasi-organisasi lokal hanya mengikuti alur skema program yang telah ditetapkan oleh Seknas ASPPUK. Sehubungan dengan itu, LML memiliki program yang berkaitan dengan advokasi anggaran berkeadilan gender. Sama seperti beberapa LSM lain di Sulawesi yang mengaitkannya dengan isu-isu politik perempuan, program tersebut merupakan lanjutan program pendidikan pemilih yang dilakukan sebelum Pemilu 2004. Itu merupakan program nasional ASPPUK yang dilakukan oleh LML di Sulawesi Selatan.

Program advokasi Anggaran Berkeadilan Gender dilakukan LML di enam kabupaten atau kota di Sulawesi Selatan (Makassar, Gowa, Jeneponto, Takalar, Pangkep, dan Bantaeng). Dari keterlibatan LML dalam advokasi Anggaran Berkeadilan Gender, perlu pula diketahui bagaimana anggota LML-ASPPUK memahami masalah itu. Ketua LML, dan fasilitatornya, kurang lebih memiliki pandangan tentang gender sebagai berikut:

Anggaran Berkeadilan Gender adalah formasi anggaran yang dilakukan oleh daerah dalam menunjang kegiatan-kegiatan yang *real* untuk kaum lemah. Anggaran Berkeadilan Gender penting karena kaum marjinal sama-sama warga negara, sama-sama punya hak dasar yang harus dipenuhi oleh negara, karena dalam proses pembangunan kaum marjinal, perempuan diabaikan oleh negara. Namun demikian, bukan hanya perempuan saja yang harus diperhatikan, tetapi juga pihak termarjinal lainnya.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan fasilitator laki-laki LML-ASPPUK, Makassar, 24 Februari 2006.

Anggaran Berkeadilan Gender adalah anggaran yang adil gender, jangan hanya dinikmati oleh gender tertentu. ABG penting untuk memperkecil kesenjangan.<sup>18</sup>

Hampir sama dengan LML, pemahaman mengenai Anggaran Berkeadilan Gender di kalangan staf FPMP juga beragam:

Anggaran Berkeadilan Gender adalah alokasi untuk perempuan. Misalnya, dari kacamata biologis laki-laki dan perempuan berbeda. Dari perbedaan tersebut, perempuan harus mendapat alokasi khusus.<sup>19</sup>

Anggaran untuk laki-laki dan perempuan yang setara dan adil gender.<sup>20</sup>

Anggaran yang mempertimbangkan dampak bagi perempuan dan laki-laki.<sup>21</sup>

Anggaran yang adil, transparan, dan setiap sektor telah memasukkan pengarusutamaan gender dalam anggaran, dan dampaknya bagi perempuan dan laki-laki.<sup>22</sup>

Pandangan di atas menunjukkan adanya perbedaan pandangan mengenai anggaran berkeadilan gender dari dua organisasi yang berbeda, yaitu LML yang merupakan organisasi lingkungan dan FPMP yang merupakan organisasi perempuan. Pada tataran strategi, kegiatan yang dilakukan oleh LML memiliki beberapa kesamaan dengan FPMP yang berangkat dari akar-rumpun, yaitu dalam bentuk program, antara lain, diskusi kampung, Focus Group Discussion (FGD), *workshop* Anggaran Berkeadilan

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan fasilitator perempuan LML-ASPPUK daerah Gowa, Kabupaten Gowa, 1 Maret 2006.

<sup>19</sup> Wawancara dengan staf perempuan Monitoring dan Evaluasi FPMP, Makassar, 23 Februari 2006.

<sup>20</sup> Wawancara dengan fasilitator perempuan FPMP untuk Makassar, Makassar, 23 Februari 2006.

<sup>21</sup> Wawancara dengan fasilitator laki-laki FPMP untuk Gowa, Makassar, 23 Februari 2006

<sup>22</sup> Wawancara dengan Ibu Ketua FPMP, Makassar, 22 Februari 2006.

Gender, dan *hearing* dengan anggota-anggota DPRD untuk menyampaikan kebutuhan-kebutuhan perempuan hasil rekomendasi diskusi di berbagai aras masyarakat.

Anggaran Berkeadilan Gender sering mendapatkan resistensi cukup sengit, karena masyarakat kerap mengonotasikan gender dengan perempuan dan berasal dari barat. Menurut salah seorang Koordinator Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin (AMPRM), yang diwawancarai pada 18 Februari 2006, sebagian besar masyarakat Nusa Tenggara Barat beragama Islam, dan menolak unsur-unsur dari barat. Bahkan, beberapa tuan guru – sebutan untuk ulama-ulama di Nusa Tenggara Barat – dan masyarakat di Kota Mataram menyatakan dengan tegas:

Menggunakan gender berarti percaya dengan hukum barat.... Kita pakai hukum Allah.<sup>23</sup>

Implementasi program Anggaran Berkeadilan Gender di Nusa Tenggara Barat memang cukup berat. Keberadaan Tuan Guru dengan pemahaman bahwa kata gender berasal dari Barat cukup menjadi kendala yang sangat besar. Salah seorang Koordinator TRAPK yang diwawancarai pada 16 Februari 2006 bahkan mengakui bahwa wacana Anggaran Berkeadilan Gender merupakan wacana baru yang belum dapat dipahami seutuhnya oleh sejumlah LSM di Nusa Tenggara Barat:

Kawan-kawan masih *blank* dalam diskusi-diskusi itu (wacana Anggaran Berkeadilan Gender; *red*). Benturan dari implementasi Anggaran Berkeadilan Gender adalah, kawan-kawan melihat dan menganalisis Anggaran Berkeadilan Gender dengan lebih memperbesar anggaran untuk perempuan, seperti di Departemen Sosial, khusus untuk perempuan, belum melihat pada pemanfaatan atau kebutuhan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Semua sektor harus dilihat, sehingga dinamikanya adalah kenapa *sib* perempuan-perempuan *aja* yang anggarannya dinaikkan... Kesepakatan

---

<sup>23</sup> Pengalaman salah seorang anggota DPRD perempuan Kota Mataram saat menyebarkan wacana Anggaran Berkeadilan Gender, 19 April 2006.

mengenai istilah Anggaran Berkeadilan Gender adalah anggaran untuk perempuan saja, belum paham bahwa itu untuk keseluruhan sektor.

Tidak jauh berbeda, di Kupang juga terlihat adanya keberagaman pemahaman tentang ABG yang nyaris merata di berbagai lembaga atau instansi. Bahkan, keberagaman pemahaman gender juga terjadi antar-anggota dalam satu lembaga atau instansi. Ada kelompok sasaran yang memahami ABG sebagai persamaan hak.

Anggaran Berkeadilan Gender adalah persamaan hak. Persamaan hak antara kaum laki-laki dan perempuan. Maksudnya, perempuan mempunyai hak untuk berbicara, mempunyai hak untuk mengemukakan pendapat, mempunyai hak dalam kerja apa saja. Anggaran berkeadilan gender harus banyak berpihak kepada perempuan. Jangan hanya untuk aparat sehingga untuk kepentingan perempuan hanya berapa persen saja. Seharusnya pemerintah harus banyak memerhatikan perempuan, dalam kesehatan dan pendidikan.<sup>24</sup>

Selain itu, salah seorang anggota kelompok sasaran lainnya juga memahami ABG sebagai sebuah program pemerintah untuk peningkatan masyarakat. Peningkatan yang dimaksud adalah peningkatan dalam hal pemahaman maupun ekonomi rumah tangga.

Anggaran Berkeadilan Gender intinya adalah tidak berbeda dengan program-program pemerintah, tujuannya adalah untuk memberdayakan masyarakat menuju peningkatan pemahaman maupun kebutuhan rumah tangga sendiri.<sup>25</sup>

Anggaran Berkeadilan Gender yang dipahami oleh eksekutif juga bervariasi. Ragam pemahaman tentang ABG itu terlihat sebagai berikut:

---

<sup>24</sup> Disarikan dari wawancara dengan Ibu Ketua JARPUK dan Ketua Aliansi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran, Kupang, 27 Februari 2006.

<sup>25</sup> Wawancara dengan Bapak Kepala Desa Camplong II, Kabupaten Kupang, 24 Februari 2006.

Anggaran Berkeadilan Gender adalah perencanaan bagaimana upaya pemerintah untuk meningkatkan status perempuan, pendidikan, kesehatan: meningkatkan status pelayanan kesehatan. ABG adalah pengalokasian anggaran yang dapat meningkatkan kualitas hidup perempuan.<sup>26</sup>

Rumusan ABG yang saya pahami adalah melihat kebutuhan pekerjaan dengan anggaran yang ada. Misalnya, lebih banyak orang merasa kalau anggaran yang untuk perempuan itu *kan* untuk jahit-menjahit, padahal *kan* bukan itu, bukan itu maksudnya. Tetapi, anggaran berkeadilan gender seharusnya lebih banyak dipahami untuk bagaimana kebutuhan perempuan itu terpenuhi.<sup>27</sup>

Menurut saya, Anggaran Berkeadilan Gender adalah alokasi anggaran di mana saja itu harus diimplementasikan dalam konsep. Secara pribadi, saya memahami bahwa mesti ada alokasi ABG, tetapi gender dalam pemahaman saya tidak khusus kepada perempuan. Padahal semua sektor mesti..... kenapa biaya pendidikan sekian, kenapa kurang sekali perhatian dalam sektor kesehatan. Hal-hal inilah yang selalu mengingatkan kami ternyata memang ada persoalan yang lebih serius dibanding membeli mobil atau membangun rumah. Masalah dengan gizi, masalah ibu hamil, ekonomi.<sup>28</sup>

Sementara itu, perlu juga melihat bagaimana pemahaman anggaran berkeadilan gender dari lembaga pelaku advokasi anggaran berkeadilan gender. Berikut adalah pernyataan responden LSM tentang ABG:

Menurut kesimpulan saya, dari beberapa buku yang saya baca, Anggaran Berkeadilan Gender itu adalah realisasi dari anggaran yang diberikan oleh pemerintah lewat APBD dirasakan manfaatnya seimbang oleh laki-laki dan perempuan, bagaimana perempuan merasakan manfaatnya dan bagaimana laki-laki merasakan manfaatnya....

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Bapak Subdin Ketenagakerjaan Bappeda Propinsi Kupang, 21 Februari 2006.

<sup>27</sup> Wawancara dengan Ibu Ketua RPK POLDA NTT, 17 April 2006.

<sup>28</sup> Wawancara dengan Bapak Ketua Panitia Anggaran DPRD Provinsi NTT, 19 April 2006.

Menurut pemahaman saya, Anggaran Berkeadilan Gender adalah keseimbangan dalam mendapatkan alokasi anggaran.<sup>29</sup>

Beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa pemahaman tentang ABG masih "kurang tepat," dan dipahami setengah-setengah. Bahkan ada yang memahaminya sebagai alokasi anggaran melulu untuk perempuan, sehingga direspons dengan mengalokasikan anggaran kepada biro pemberdayaan perempuan. Respons tersebut tidak dibarengi dengan alokasi anggaran untuk "memberantas" keberadaan dan kesenjangan gender di instansi atau unit atau sektor lain. Pendapat seperti itu terlihat dari jawaban yang dilontarkan oleh responden, misalnya,

Kita sudah melakukan Anggaran Berkeadilan Gender karena kita sudah mengalokasikan anggaran untuk Biro Pemberdayaan Perempuan. Kita sudah melakukan itu sejak Biro Pemberdayaan Perempuan belum berdiri."<sup>30</sup>

Meskipun demikian, dari beberapa pernyataan responden di atas, ada responden yang sudah memiliki pemahaman lebih tepat tentang ABG. Latar belakang LSM tidak hanya memengaruhi keberagaman pemahaman terhadap ABG seperti telah dijelaskan, tetapi juga turut memengaruhi LSM bersangkutan dalam menjalankan advokasi. Untuk memahami advokasi yang dilakukan oleh sejumlah LSM, bagian berikut membahas pengalaman mereka dalam menjalankan advokasi ABG.

## **Proses dan Corak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender**

Advokasi tentang ABG yang mengemuka pada tahun 2001, sebagaimana telah dibahas, menunjukkan adanya orientasi pada tingkat kesadaran, partisipasi, pengaruh, dan kebijakan, baik untuk soal mekanisme demokrasi maupun anggaran untuk perempuan. Di Kota Surabaya, misalnya. Pada

---

<sup>29</sup>. Wawancara dengan Ibu Koordinator Program Yaprita, 20 April 2006.

<sup>30</sup>. Hasil wawancara dengan salah seorang staf laki-laki di Bappeda Provinsi NTT, 21 April 2006.

## Advokasi Gender Mainstreaming SA-KPPD

SA-KPPD adalah LSM yang mengawali pewacanaan tentang pentingnya anggaran berkeadilan gender, bersamaan dengan program advokasi *gender mainstreaming* yang dilakukan pada saat lembaga ini berdiri pada 2002. Fokus utama lembaga itu adalah pada isu kekerasan terhadap perempuan. SA-KPPD melakukan advokasi *gender mainstreaming* bertolak dari meningkatnya kondisi kekerasan terhadap perempuan di tengah masyarakat. SA-KPPD merasakan perlunya melakukan sosialisasi pemahaman tentang *gender mainstreaming* di kalangan masyarakat luas guna mendorong adanya kebijakan yang mampu memberi perlindungan terhadap perempuan dan anak dari tindak kekerasan. Advokasi *gender mainstreaming* yang dilakukan SA-KPPD melibatkan kerja sama dengan berbagai unsur, baik organisasi perempuan, organisasi nonperempuan, maupun kalangan akademisi, antara lain, LBH Surabaya, Walhi, Pusham Unair, Pusham Ubaya, dan Omek (organisasi mahasiswa ekstra kampus). Aliansi tersebut beranggotakan organisasi-organisasi perempuan dan organisasi berlatar penguatan mekanisme demokrasi. Sinergi keduanya membuat mereka mampu mengkritisi masalah anggaran, baik dari sisi mekanisme demokrasi maupun dari sisi perspektif gender. Pimpinan SA-KPPD menyatakan bahwa:

Dibedah secara utuh mulai dari isu lingkungan, perempuan, dan HAM sebelum APBD disahkan. Tujuannya adalah untuk mengetahui apakah APBD telah menggambarkan dan memasukkan kebutuhan masyarakat. Pelopornya adalah KPPD, dengan kegiatan utama adalah kampanye.

Menurut Direktur SA-KPPD, wacana tentang ABG dimulai pada 2001 melalui program pelatihan-pelatihan. Bentuk advokasi baru muncul pada 2002. Hal itu diawali oleh Rancangan Aksi

Nasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (RAN-PKTP) tahun 2002 yang menjadi wacana di komunitas jaringan. Kebutuhan akan ABG menjadi pemikiran lebih lanjut dari proses pembahasan RAN-PKTP. Kebutuhan akan dana ditujukan secara khusus untuk penanganan korban kekerasan, tetapi masih sebatas isu belum sampai pada alokasi khusus untuk perlindungan perempuan dari kekerasan dan kesehatan reproduksi.

awalnya belum banyak LSM yang menangani isu anggaran berkeadilan gender di wilayah Surabaya, kendati di kota ini terdapat sejumlah organisasi perempuan. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat seperti misalnya Samitra Abhaya Kelompok Perempuan Pro-Demokrasi (SA-KPPD), Cakrawala Timur, dan YLWD (anggota ASPPUK) pada awalnya tidak mencurahkan konsentrasi pada isu-isu anggaran berkeadilan gender. Namun, dalam perjalanan kemudian, ketiga organisasi tersebut memasukkan materi ABG sebagai bagian dari program-program advokasi pemberdayaan yang dilakukan terhadap kaum perempuan di tingkat masyarakat dampingan. Saat itulah perempuan di tingkat akar-rumput mulai terlibat dalam isu mengenai anggaran berkeadilan gender.

Lembaga swadaya masyarakat lain yang bergerak menangani isu anggaran berkeadilan gender adalah Cakrawala Timur yang berdiri pada 1991. Pada awal berdiri, Cakrawala Timur lebih banyak bergerak di bidang pengembangan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, dan hanya bermodalkan swadaya anggota Cakrawala Timur yang sebagian besar adalah mahasiswa dari Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya, Malang. Dukungan dana dari *funding* asing diterima pada tahun 1998 untuk kegiatan yang terfokus pada pengembangan masyarakat pedesaan, khususnya petani perempuan. Menurut penuturan salah seorang staf Cakrawala Timur, mereka sengaja memilih kelompok sasaran petani perempuan karena mereka ini kelompok yang paling tidak berdaya dan perlu dibantu agar memperoleh pengetahuan serta keterampilan memadai, yang kelak membuat mereka lebih berdaya dan memiliki tingkat kesejahteraan lebih baik.

Dalam perjalanannya, Cakrawala Timur menjalin kerja sama dengan USAID untuk penguatan politik rakyat pada tahun 1999-2000. Sasaran mereka adalah aktivis mahasiswa, buruh, kaum tani, pemuda perkotaan, serta komunitas pondok pesantren se-Jawa Timur. Beberapa program pernah dilaksanakan Cakrawala Timur, di antaranya advokasi untuk penguatan partisipasi politik rakyat dalam era otonomi daerah (2000-2001) bekerja sama dengan Civil Society for Strengthening Programme (CSSP). Didukung oleh Partnership, Cakrawala Timur akhir bulan Mei 2003 melaksanakan *workshop* strategi peningkatan partisipasi politik perempuan di Jawa Timur, persiapan menjelang Pemilu 2004. Selain itu, pada 2004–2005, Cakrawala Timur melaksanakan program *voter education*.

Pada 2005, masih dengan Partnership, Cakrawala Timur melaksanakan program partisipasi dan kebijakan publik. Tujuan utama yang diharapkan dari program itu adalah memberi pemahaman kepada masyarakat perdesaan, khususnya kaum perempuan, tentang hak-hak sebagai warga negara, yaitu hak untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Setelah masyarakat memahami apa yang menjadi hak-haknya, mereka diharapkan juga mampu mengkritisi kebijakan pemerintah di daerah masing-masing. Cakrawala Timur mempunyai program yang bertujuan menggalang partisipasi masyarakat dan mendorong advokasi kebijakan. Melalui program tersebut, secara perlahan-lahan masyarakat diperkenalkan dengan isu ABG, walaupun belum dijadikan fokus utama, melainkan bagian dari materi pemberdayaan dan partisipasi masyarakat secara umum.

Organisasi lain di Surabaya yang juga terlibat aktif dalam isu anggaran berkeadilan gender adalah YLWD. Pada awal berdiri tahun 1990, kegiatan utama YLWD lebih bersifat karitatif dan ditujukan kepada kaum miskin kota. Dalam perkembangan kemudian, YLWD menjalin aliansi dengan ASPPUK saat hendak mencari sponsor. Dua *funding* saat itu yang membiayai ASPPUK, yaitu sebuah lembaga donor dari Selandia Baru dan Partnership. Sejak ASPPUK berdiri, YLWD terlibat cukup intens dalam kongres-kongres asosiasi ini. Sebagai organisasi yang bergerak di bidang sosial, yang menjadi perhatian utama organisasi itu adalah bagaimana memberdayakan masyarakat melalui peningkatan kesejahteraan ekonomi. Saat

melakukan aliansi dengan ASPPUK, wacana tentang gender merupakan hal baru bagi YLWD, sebagaimana dicitrakan oleh direktur lembaga ini:

Sejauh pengamatan saya, pemahaman gender kami masih sangat kurang. Lembaga ini (YLWD) sering diejek oleh Mbak Titik (Ketua ASPPUK) sebagai lembaga “paling bodoh” soal gender.

Ikut sertanya YLWD dalam advokasi anggaran agaknya lebih banyak diarahkan atau atas permintaan ASPPUK:

ASPPUK merayu kita untuk bekerja yang abstrak, sesuatu yang kalau kita jual ke bawah akan banyak *bengong*-nya.

Direktur YLWD mengatakan bahwa dia dan organisasi tidak memiliki kesiapan untuk terlibat dalam sebuah gerakan yang ditujukan bagi advokasi kebijakan, baik sumber daya manusia maupun pemahaman tentang gerakan itu sendiri. Selama itu YLWD menangani program pemberantasan kemiskinan dengan menerima proyek dari pemerintah, misalnya, dari dinas sosial yang dianggap tidak menanggung risiko tinggi dibanding terlibat dengan gerakan-gerakan advokasi kebijakan. Relasi personal antara pimpinan YLWD dengan rekan-rekan ASPPUK yang giat dalam advokasi kebijakan agaknya membuat YLWD mulai lebih kritis menelaah kebijakan pemerintah daerah. Direktur YLWD, berdasarkan pengalamannya bergerak dalam program memberantas kemiskinan dengan sasaran masyarakat miskin di Surabaya sejak 1997, merasakan bahwa seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah penduduk yang tergolong miskin justru makin bertambah.

Orang miskin yang butuh makan, ada sekitar 200 ribu. *Nah*, sekarang dengan anggaran APBD yang berbasis kinerja, tetapi kenapa jumlah orang miskin malah meningkat 3 kali lipat menjadi sekitar 600 ribu. Klien yang tadinya mulai ikut askes menabung lima ribu per bulan, sekarang balik makan dua kali sehari, nasi kering lagi. Hal itu menurut saya karena sistem. Umpamanya, untuk menjadi Ketua RW di Dolly kita harus punya uang minimal 80 juta rupiah untuk kampanye, karena mengincar setoran dari PSK 6 juta rupiah per bulan.

Saat bergabung dengan ASPPUK, YLWD diarahkan untuk menyertakan program peningkatan pemberdayaan masyarakat dengan cara memasukkan pemahaman tentang perspektif gender, termasuk ABG. Namun demikian, sebagaimana diakui oleh pimpinan YLWD, awalnya dia belum paham mengapa ASPPUK memilih menganalisis anggaran.

Setelah saya tanya ke ASPPUK, anggaran yang dibuat di daerah tingkat dua itu nantinya di *breakdown* terus dari atas menurun ke bawah sampai ke tingkat kelurahan. *Nah*, sekarang dalam era otonomi di setiap kabupaten ada yang namanya Alokasi Dana untuk Desa (ADD), tetapi kita terjemahkan “*ada duit didum*.” Tujuannya *kan* sebenarnya untuk memberi kepercayaan kepada lurah, ”untuk memajukan desamu itu ada duit sekian, mau kamu buat apa sebenarnya *rembukan* dengan rakyat.” Tapi itu tidak terjadi. Musrenbang untuk menyjahterakan masyarakat, tetapi kenyataannya sampai sekarang itu hanya formalitas belaka.

Mengingat kondisi di atas, YLWD akhirnya bersepakat dengan ASPPUK untuk bersama-sama memberi semacam penyadaran pada masyarakat melalui kelompok binaan tentang apa yang menjadi hak-hak mereka sebagai warga negara yang berhak berpartisipasi dalam setiap proses pembuatan kebijakan, khususnya penyusunan anggaran dari aras paling rendah, yakni desa. Wacana anggaran berkeadilan gender akhirnya menjadi salah satu materi yang disosialisasikan kepada seluruh masyarakat kelompok dampingan YLWD. Dari aliansi itu tampak bahwa perspektif organisasi mengalami perubahan menjadi lebih progresif, yaitu dari kegiatan yang semata bersifat karitatif menjadi lebih berparadigma kritis dan berperspektif gender.

Persoalan serupa juga terjadi di daerah Lamongan. Ada dua lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di dalam isu anggaran berkeadilan gender, yaitu Yapsem dan Aliansi Perempuan Lamongan (Apel). Lembaga yang pertama awalnya bersifat karitatif, kemudian mengalami pergeseran progresif, khususnya ketika melakukan sinergi dengan Apel — LSM mitra lokal Cakrawala Timur Surabaya dan ASPPUK. Yapsem masuk menjadi anggota ASPPUK pada 2000 dengan program awal adalah pemberdayaan

perempuan pengusaha kecil. Menurut penuturan salah seorang staf Yapsem, organisasinya menjadi anggota ASPPUK membutuhkan proses waktu cukup lama.

Sebelum menjadi anggota *kan* seleksi dulu. Kita direkomendasikan oleh dua lembaga menjadi anggota ASPPUK. Tanpa rekomendasi itu, Yapsem *nggak* bisa masuk menjadi anggota. Kami mengenal ASPPUK lewat berbagai forum, dan kebetulan program ASPPUK waktu itu adalah bagaimana memberdayakan kaum perempuan, khususnya di bidang ekonomi.

Pada awalnya, Yapsem tidak bergerak pada program advokasi kebijakan, melainkan program pemberdayaan ekonomi. Bergabung dengan ASPPUK juga didasari oleh adanya kesamaan visi dan misi yang hendak diwujudkan. Belakangan, ketika akhirnya Yapsem lebih diarahkan pada aktivitas advokasi kebijakan oleh ASPPUK, narasumber menyatakan dirinya tidak sepenuhnya memahami dan setuju.

ASPPUK larinya sudah masuk ke advokasi, pekerjaan rutin. Sarana politik, sementara masyarakat yang ada khususnya teman-teman yang lain juga akan mengatakan begitu. Seharusnya pendamping perempuan usaha kecil itu *ya* bagaimana membudayakan usaha itu supaya berkembang, tapi wilayahnya sekarang tidak hanya usaha kecil, tetapi bagaimana mau memengaruhi publik di tingkat daerah maupun pusat, supaya yang namanya perempuan usaha kecil (PUK) itu bisa mendapatkan fasilitas.

Lebih lanjut dijelaskan, sebagai sebuah lembaga yang bergerak di bidang pemberdayaan ekonomi perempuan usaha kecil, ASPPUK sendiri telah mengalami perubahan cukup signifikan, yakni mengarah pada advokasi kebijakan.

Kita masuk itu sudah mulai, tapi belum sejauh ini. Kita masuk karena sebenarnya tertarik dengan itu... Kebetulan kelompok-kelompok kami itu *kan* perempuan usaha kecil. *Nah*, bagaimana di tingkat pasar barangkali ada kerja sama, dan sebagainya. Ternyata saat kita

masuk, itu sudah mulai ditinggalkan. ASPPUK sudah masuk ke advokasi.

Yapsem Lamongan sendiri akhirnya bersepakat dengan perubahan yang terjadi di tubuh ASPPUK, yang mengarah pada advokasi kebijakan, khususnya anggaran berkeadilan gender. Berikut penuturan salah seorang staf Yapsem:

Karena melihat perubahan secara global *ya* saya pikir perlu juga karena kita tidak bisa dari bawah. Memberdayakan masyarakat dan kebijakan itu sendiri *nggak* mengena *kan*, *nggak* bisa. Jadi, harus ada sinkronisasi antara bawah dan atas. Artinya, dari pemerintah sendiri juga harus memerhatikan secara konkret. Paling tidak dituangkan dalam Perda dan dilaksanakan.

Kita tidak beralih, hanya melanjutkan yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat. Apa *sib* yang sesungguhnya diperoleh masyarakat dari APBD, khususnya. Berapa yang diterima oleh masyarakat. Apa di bidang ekonomi, pendidikan, atau kesehatan? Selama ini kami memang belum fokus ke sana. Jadi, kita hanya mengusulkan. Setiap tahun *kan* kita diundang ikut musyawarah tingkat kabupaten untuk merencanakan APBD. Sejak lima tahun terakhir kita dilibatkan. Kita juga melihat antara Perda yang dikeluarkan dan apa yang didemo oleh masyarakat itu *kan* belum *match*. *Nah*, sejak sekitar 3-4 tahun lalu kita kerja sama dengan ASPPUK.

Pada awal kerja sama dengan ASPPUK, nama Yapsem belum tertera sebagai anggota ASPPUK. Saat itu Yapsem hanya mengikuti program-program pelatihan yang diselenggarakan oleh ASPPUK. Di antaranya adalah pelatihan tentang *voter education* menjelang Pemilu 2004. Selain itu, Yapsem juga bekerja sama dengan lembaga lain, yakni CSSP, dalam program pelatihan politik. Tujuan utama pelatihan tersebut adalah memberi pemahaman tentang hak dan kewajiban sebagai warga negara, khususnya di bidang politik. Setelah bergabung dengan ASPPUK, Yapsem Lamongan aktif mensosialisasikan wacana anggaran berkeadilan gender pada kelompok binaan yang dimiliki sebelumnya.

Organisasi lain di Lamongan yang bergerak pada tataran isu anggaran berkeadilan gender adalah Apel. Organisasi itu merupakan mitra Cakrawala Timur Surabaya yang bekerja sama dalam program pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, khususnya *voter education* menjelang Pemilu 2004. Dalam perkembangan kemudian, Apel ikut mensosialisasikan wacana ABG bekerja sama dengan Cakrawala Timur yang memperoleh dana dari Partnership untuk mengembangkan program tersebut.

Sebagai tambahan, perkembangan politik juga mempunyai andil dalam pola advokasi anggaran. Misalnya, aliansi antar-*stakeholders* di Surabaya, yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota tahun 2002 tentang Dewan Kota, yang dimotori oleh para aktivis di kota ini. Di dalam tubuh Dewan Kota terdapat bagian yang dinamakan Komisi Kesehatan Reproduksi. Anggotanya adalah sejumlah LSM, dinas-dinas pemerintah terkait, Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga, Hotline Surabaya, Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak Sidoarjo (P3A Sidoarjo), Savi Amira, dan Prospana. Kelompok yang menjadi sasaran advokasi adalah anggota-anggota DPRD, eksekutif (Panitia Anggaran), Sekretaris Daerah, Asisten II, Bappeda, dan Bappenas. Dewan Kota dalam hal itu merupakan bentuk aliansi yang difasilitasi oleh pemerintah daerah, yang juga menunjukkan adanya kemampuan untuk melakukan *engagement* antara organisasi masyarakat sipil dan pemerintah.

Aliansi tidak hanya muncul dalam proses advokasi di Surabaya, tetapi juga di wilayah lain. Yasmib di Sulawesi Selatan, misalnya, melakukan advokasi anggaran berkeadilan gender. Kelompok dampingan Yasmib berada di Kabupaten Polmas, Sulawesi Barat. Yasmib merupakan organisasi mitra FPMP yang melakukan program pendidikan politik di wilayah Polmas. Yasmib juga bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat. Sebelum melakukan program pendidikan politik, Yasmib terdaftar sebagai mitra FPMP dalam pendidikan untuk pemilih (*voters education*). Yasmib melakukan program advokasi ABG sejak pertengahan 2005 sampai pertengahan 2006 dengan dukungan dana The Asia Foundation. Dalam menjalankan program itu, Yasmib memilih menggunakan istilah anggaran yang berpihak kepada rakyat miskin (*pro poor budget*). Menurut Koordinator Program, istilah tersebut “sengaja” dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa

isu gender adalah isu yang sensitif. Sensitif, karena dapat menimbulkan resistensi di kalangan masyarakat, eksekutif, dan legislatif. Isu gender hanya dipahami sebagai persoalan perempuan, dan anggaran tidak harus memerhatikan soal perempuan saja. Menurut salah seorang staf Yasmib, dengan menggunakan istilah anggaran berpihak kepada masyarakat miskin, respons yang didapat terlihat lebih baik. Para eksekutif dan legislatif umumnya lebih antusias ketimbang mengusung isu gender yang dianggap hanya berurusan dengan kepentingan anggota legislatif atau eksekutif perempuan. Persoalan itu berkaitan dengan adanya pemahaman kultural bahwa relasi sosial antara kekuasaan laki-laki dan perempuan telah final.

Kegiatan yang dilakukan Yasmib dalam program *pro poor budget* yang memiliki nuansa ABG adalah diskusi kampung, pendampingan proses APBD mulai dari tingkat Musrenbang sampai DPRD, dan dialog *multi-stakeholder*. Saat ini, kegiatan yang dilakukan oleh Yasmib adalah pendampingan masyarakat sipil perempuan untuk ikut terlibat dalam proses penganggaran. Organisasi itu berupaya agar perempuan turut berpartisipasi di dalam Musrenbang. Partisipasi tersebut, menurut salah seorang koordinatornya, tidak hanya dari segi kehadiran atau keterwakilan perempuan, tetapi juga bagaimana perempuan dapat mengajukan usulan program untuk kepentingan perempuan.

Di Makassar, menurut salah seorang aktivis LSM, telah ada kebijakan yang berpihak kepada masyarakat miskin dan perempuan, yaitu kesehatan gratis di tingkat Puskesmas. Menurut perempuan kelompok dampingan FPMP dan ASPPUK, pembebasan biaya gratis tersebut cukup membantu. Meskipun demikian, jika dari Puskesmas dirujuk ke rumah sakit mereka tetap dipungut biaya. Padahal pengobatan Puskesmas umumnya merupakan pengobatan untuk sakit ringan yang sebenarnya bisa diobati dengan obat yang dijual bebas. Selain itu, kebijakan yang berpihak kepada masyarakat ditemukan pula di Gowa, yaitu Perda Transparansi dan Partisipasi Masyarakat. Akan tetapi, menurut salah seorang anggota DPRD II Gowa, peraturan daerah tersebut masih memerlukan petunjuk pelaksanaan. Menurut FPMP dan LML, pelaksanaan peraturan daerah tersebut tidak jelas, karena pada kenyataannya masyarakat masih sulit mengakses APBD, dan partisipasi perempuan dalam Musrenbang, UDKP, Rakorbang

masih tetap rendah.

Pada program Penguatan Masyarakat Sipil untuk Mendorong Perubahan Kebijakan yang Berperspektif Gender seperti yang dilakukan ASPPUK di Sulawesi Selatan, juga dilakukan LML di enam kabupaten. Program itu mencakup diskusi-diskusi kampung, Focus Group Discussion (FGD), *workshop* Anggaran Berkeadilan Gender, dan *hearing* ke DPRD. Namun demikian, tidak semua kabupaten bisa melaksanakan rangkaian kegiatan tersebut. Pada delapan kabupaten tersebut hanya satu kali dilakukan diskusi kampung. Diskusi kampung lebih ditujukan untuk menangkap isu-isu perempuan yang dianggap menonjol. Kegiatan berupa FGD dan *workshop* Anggaran Berkeadilan Gender hanya dilaksanakan pada satu kabupaten saja, yaitu Gowa. Alasannya, kabupaten tersebut dinilai memiliki jejaring paling baik, dan merupakan daerah pendampingan LML. Lebih dari itu, Gowa merupakan daerah percontohan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender, dan diharapkan *workshop* ABG mudah mendapatkan dukungan dari eksekutif dan legislatif Gowa. Pada kenyataannya, dalam *workshop* ABG, kehadiran eksekutif dan legislatif sangat minim. *Workshop* tersebut hanya dihadiri oleh wakil-wakil dari Bappeda. Minimnya keikutsertaan pihak eksekutif dan legislatif, menurut pihak LML, disebabkan oleh kurangnya koordinasi dalam pelaksanaan *workshop*. Pada *workshop* ABG dibentuk Aliansi Transparansi Anggaran. Namun, kelanjutan dari aliansi tersebut tidak terlalu jelas, karena ASPPUK tidak mengawal tindak lanjut kerja aliansi dan *hearing* dengan anggota-anggota DPRD.

Kegiatan yang selama itu dilakukan adalah diskusi-diskusi kampung, pengawalan partisipasi perempuan dalam Musrenbang, dan jejaringan dengan eksekutif dan legislatif agar dapat menghasilkan APBD yang berpihak kepada masyarakat miskin dan perempuan. Pada program Yasmib, setelah pelaksanaan diskusi kampung, kegiatan berikutnya adalah mengawal partisipasi di dalam Musrenbang. Diskusi kampung lebih ditujukan pada penguatan perempuan agar bisa bersuara di Musrenbang. Agar perempuan dapat terlibat dalam Musrenbang, Yasmib melobi kepala desa. Hasilnya, beberapa peserta diskusi kampung dapat terlibat dalam Musrenbang. Selain itu, Yasmib juga mendekati kelompok-kelompok perempuan yang tergabung dalam PKK. Menurut Koordinator Program

Yasmib, selama ini organisasi perempuan resisten terhadap PKK. Dia mengaku harus mengubah cara pandang karena PKK adalah organisasi perempuan yang paling mudah mendapat akses ke pemerintah. Karena itu, persoalannya adalah bagaimana mengubah cara pandang PKK agar lebih sensitif gender.

Dalam diskusi-diskusi kampung, Yasmib juga melibatkan anggota-anggota PKK dan istri lurah. Bagi Yasmib, keberadaan istri bukan untuk melegitimasi kehadiran tokoh, namun untuk memberi perspektif bahwa istri lurah juga perlu mendapatkan pemahaman gender. Menurut Koordinator Program Yasmib, istri lurah juga pihak yang diundang dalam Musrenbang oleh kelurahan. Karena itu, melalui PKK diharapkan istri lurah, dan kelompok perempuan peserta diskusi kampung yang hadir saat Musrenbang, dapat memasukkan isu-isu perempuan dalam program-program di kelurahan. Hasilnya, dalam proses Musrenbang yang dikawal, menurut Koordinator Program YASMIB, PKK dapat memuat program penyuluhan kesehatan reproduksi dan hak-hak reproduksi dan penyuluhan UU PKDRT sebagai program PKK yang diusulkan dalam Musrenbang. Saat pengumpulan data untuk penelitian ini, tahap penganggaran di daerah dampingan Yasmib telah sampai di UDKP.

Menurut Koordinator Program Yasmib, diskusi-diskusi kampung seharusnya lebih intens, karena penyadaran kritis tidak dapat dilakukan dalam satu atau dua kali pertemuan. Agar muncul kesadaran, perempuan harus diberikan pendidikan secara terus-menerus. Program Yasmib juga mengarah pada kalangan eksekutif dan legislatif. Menurut Koordinator Program Yasmib, eksekutif dan legislatif masih harus didekati dengan pendekatan personal agar mereka mau bekerja sama, misalnya, memberikan RASK atau RAPBD. Program jangka pendek Yasmib ke depan adalah advokasi anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin, dengan harapan dapat memasukkan kebutuhan tersebut ke dalam APBD 2007. Upaya tersebut diharapkan dapat mulai dilakukan sejak proses di Musrenbang hingga pembahasan di DPRD.

Berdasarkan hasil evaluasi Yasmib, dalam hal pelaksanaan program advokasi anggaran berkeadilan gender, organisasi harus fokus pada sektor tertentu dan harus berjejaring dengan organisasi-organisasi lain. Itu

merupakan pola strategi yang dikembangkan oleh LSM melalui kerja sama atau jejaring. Pengalaman Yasmib, misalnya, membuktikan bahwa mereka harus berlomba dengan kerja anggota legislatif dalam mengadvokasi anggaran. Hal itu penting karena jika LSM baru mendapatkan RAPBD dan seminggu kemudian RAPBD tersebut disahkan, maka advokasi tidak akan dapat berjalan. Di sisi lain, sumber daya LSM terbatas. Karena itu, organisasi harus berbagi tugas dengan organisasi lain. Sebagai contoh, jika ada organisasi yang fokusnya pada masalah pendidikan, maka organisasi ini harus mendekati dinas pendidikan untuk mendapatkan RASK, dan mengadvokasi anggaran pendidikan mulai dari kalangan eksekutif hingga legislatif. Selain pembagian tugas, Yasmib juga menilai pentingnya media massa dalam advokasi anggaran. Membangun jejaring dengan media massa dapat memunculkan kasus-kasus di hadapan publik sebagai “alat” penekan terhadap eksekutif dan legislatif, sebagaimana dilakukan Pattiro di Surakarta.

Advokasi di Sulawesi, Surabaya, dan Surakarta berbeda dengan di Mataram. Di Provinsi Nusa Tenggara Barat yang terus-menerus bergulat dengan soal kemiskinan dan kesehatan reproduksi, mewacanakan anggaran untuk perempuan oleh PPK yang bermula dari soal Angka Kematian Ibu yang tinggi adalah suatu keharusan. Hal itu menunjukkan bahwa pintu masuk untuk mengadvokasi anggaran gender secara strategis berlangsung melalui isu Angka Kematian Ibu ketika melahirkan, dan hal ini efektif dilakukan di daerah-daerah terpencil yang tidak memiliki bidan desa. Sebagaimana disarikan dari sejumlah wawancara dengan ibu-ibu PPK pada 16 Februari 2006,

Kenapa *sib* Angka Kematian Ibu tinggi? Karena keterbatasan bidan desa, akses transportasi yang sulit, jauh ke puskesmas, serta jalan rusak. Kondisi demikian membuat perjalanan ke puskesmas memakan waktu lama.... Kita usulkan untuk ada beasiswa untuk bidan desa.

Di sisi lain, ada wacana ABG yang juga berkembang dalam program LSM, yang tergabung di dalam ASPPUK Wilayah Nusa Tenggara Barat. Program itu merupakan bagian dari kerja sama lanjutan antara Sekretariat

Nasional ASPPUK dan Partnership. Koordinator Kegiatan ABG Sekretariat Nasional ASPPUK serta Program Officer Partnership menyatakan bahwa program advokasi ABG itu dilakukan sebagai tindak lanjut dari program Pendidikan untuk Pemilih (*voter education*). Koordinator Kegiatan ABG Sekretariat Nasional ASPPUK menambahkan bahwa program pendidikan untuk pemilih itu berhasil mengikat para calon anggota legislatif (caleg) dan “caleg jadi.” Ikatan itu berupa komitmen, salah satunya adalah mendorong dan menerapkan anggaran berperspektif gender. Dalam kenyataannya, komitmen itu sering kali tidak menjadi kenyataan.<sup>31</sup>

Advokasi di bawah pendanaan Partnership yang bermula dari pendidikan untuk pemilih belakangan ini tampak menunjukkan perkembangan yang beragam. Misalnya, aktivis Fatayat NU yang terlibat dalam kerja sama dengan ASPPUK untuk program *voter education* kemudian merancang dan membangun kegiatan program *Pro-Poor Budget* dalam AMPRM. Aktivis Fatayat NU yang menjadi pemimpin sekaligus koordinator menambahkan bahwa saat program *voter education* berjalan, Fatayat NU juga menjalin kerja sama dengan Partnership melakukan program peningkatan partisipasi politik perempuan. Wacana Anggaran Berkeadilan Gender, dalam hal itu merupakan salah satu agenda dari Program Peningkatan Partisipasi Perempuan. Program tersebut dilaksanakan menjelang Pemilu 1999 dan 2004. Salah satu agenda program tersebut mendesak alokasi dana untuk penguatan perempuan serta memberi posisi pengambil kebijakan bagi perempuan di tingkat eksekutif dan legislatif.

Saat itu kita mendesak dan memunculkan wacana partisipasi perempuan, *affirmative action* melalui Anggaran Berkeadilan Gender tahun 1998, menyongsong Pemilu 1999. Semakin gencar dan menguat setelah tahun 1999, karena melihat komposisi perempuan di dewan dan eksekutif masih belum mencerminkan apa yang diharapkan, padahal reformasi sudah bergulir, demokrasi sudah dikembangkan, posisi perempuan masih tetap bergeming. Semua

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan Ibu koordinator program Anggaran Berkeadilan Gender ASPPUK NTB, 13 Maret 2006

lembaga dan seluruh komponen masyarakat semakin gencar, tetapi hasil Pemilu 2004 menunjukkan jumlah legislatif perempuan kian *anjlok*. Walaupun ada peningkatan *budget* di legislatif dan eksekutif, arahnya tidak jelas, masih *status quo*.

Pimpinan Fatayat NU menyatakan bahwa hasil advokasi partisipasi perempuan pada 1999 mampu meningkatkan posisi perempuan di badan-badan legislatif dan eksekutif. Hal itu diakui oleh Kepala Biro Organisasi Provinsi Nusa Tenggara Barat bahwa berkat kerja keras LSM, dia bisa menjabat sebagai Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial, satu-satunya pejabat eselon berjenis kelamin perempuan.

Saya waktu itu bisa menjabat sebagai Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial berkat NGO (atau LSM). Mereka terus-menerus mengirim sms kepada gubernur.

Menurut pimpinan Fatayat NU, jumlah perempuan di tingkat eksekutif dan legislatif mengalami penurunan pada 2004. Sementara, advokasi mendesak penerapan ABG, baik pada tahun 1999 maupun 2004. Pimpinan Fatayat NU menambahkan bahwa alokasi anggaran yang berkeadilan gender mengalami *status quo*. Penyaluran alokasi anggaran tersebut tidak riil dengan program penguatan partisipasi politik perempuan. Pendek kata, program penguatan perempuan yang dilakukan oleh pemerintah sering kali tidak tepat-sasaran.

Pada umumnya, teman-teman menguatkan isu gender, mengedepankan isu perempuan, karena teman-teman aktivis memahaminya seperti itu. Mengalami desakan... program partisipasi perempuan akar-rumput, ujung-ujungnya tidak hanya terlibat tapi dianggarkan... dimana-mana di tingkat provinsi, bicara Anggaran Berkeadilan Gender, alokasinya berapa persen untuk perempuan. Tahun lalu dibentuk dinas pemberdayaan perempuan, ada dana khusus, ada dampak positifnya. Tetapi kemudian arah pemberdayaan *gak* jelas, dan arah alokasi dananya pun tidak jelas. Eksekutif-nya tidak jelas, meskipun awalnya mendesak anggaran untuk perempuan, efektif tidak untuk

perempuan. Kita memahami Anggaran Berkeadilan Gender adalah, alokasikan dana khusus untuk perempuan. Namun setelah dialokasikan, apa bentuk atau model penguatan yang didanai dan melakukan perubahan dalam struktur *mainstream* masyarakat... kita kembali lagi ke zaman orde baru...*ya* masuk ke PKK, atau ormas-ormas pelatihan perempuan.... yang kebagian alokasi dekat dengan pemerintah. Jadi, apa hasil kita?

Dari pernyataan Pimpinan Fatayat NU memperlihatkan bahwa desakan untuk penerapan ABG dipahami untuk mengedepankan isu perempuan. Program Partisipasi Perempuan dilakukan tidak hanya dalam tingkat pelibatan, tetapi juga dianggarkan dalam APBD. Namun demikian, hasil dari advokasi itu menghasilkan ketidakjelasan program dan alokasi pemberdayaan perempuan di tubuh pemerintah. Program pemberdayaan yang dibuat justru lebih memenuhi kebutuhan gender praktis. Sebagian besar anggaran dialokasikan untuk program-program PKK atau ormas-ormas pelatihan perempuan. Desakan sejumlah LSM agar anggaran berkeadilan gender diimplementasikan di semua sektor, terutama pendidikan dan kesehatan, tidak menjadi kenyataan. Pimpinan Fatayat NU menambahkan bahwa advokasi Anggaran Berkeadilan Gender itu juga memberi sejumlah perubahan,

Ada perubahan tetapi tidak signifikan, misalnya, perubahan pelayanan dan beasiswa mulai ada kesetaraan. Malah justru perempuan mendapatkan porsi yang cukup dalam pendidikan...*kalo* dulu dalam hal menyekolahkan anak laki-laki dan anak perempuan, anak laki-laki selalu didahulukan. Namun, ketika wacana Anggaran Berkeadilan Gender bergulir, ada kesetaraan dan bahkan diberikan prioritas kepada perempuan. Hasil itu memang tidak saya perhatikan di dalam alokasi APBD, tetapi pada implementasinya di masyarakat... ada kesempatan bagi perempuan untuk mendapatkan beasiswa.

Dampak pengguliran wacana ABG itu memang terlihat di tengah masyarakat, dengan adanya program beasiswa untuk perempuan dalam melanjutkan sekolah. Pimpinan Fatayat NU menambahkan, bahwa wacana

ABG pun makin menguat ketika timbul bencana busung lapar. Kasus busung lapar memperlihatkan bahwa korban terbanyak adalah perempuan dan anak.

Mencuatnya kasus busung lapar di Lombok Barat... ternyata anggaran untuk rakyat miskin di Lombok Barat itu, terutama pelayanan puskesmas, sangat minim karena ada pemotongan anggaran sebesar 46 persen untuk pembangunan rumah sakit. Dana untuk puskesmas sangat minim, padahal puskesmas sangat dekat dengan masyarakat serta murah meriah. Fungsinya menjadi tidak maksimal, dan tidak preventif. Apalagi dana posyandu, 60 persen tidak berfungsi lagi. Inilah latar belakang *pro-poor budget* bidang kesehatan. Gerakan awal dimulai dengan melakukan banyak aliansi... LSM lain mendesak DPR dan eksekutif. Mereka *ngomong* dengan gubernur untuk mengadakan tindakan *emergency* menangani persoalan gizi buruk dan busung lapar 3 bulan berturut-turut harus ada alokasi yang ditangani secara jelas dan diberikan. Proses itu lama dan tidak berjalan dengan baik, tidak ada alokasi dan justru muncul polemik. Pemerintah bilang bahwa, “itu bukan busung lapar... mana mungkin busung lapar, kita surplus pangan dan tidak tertangani.” Justru yang memberi bantuan adalah LSM\_LSM. Saya sendiri memberikan 500 susu balita selama tiga bulan.

Kasus busung lapar tersebut menyita perhatian seluruh komponen masyarakat. Pimpinan Fatayat NU menyatakan bahwa pemerintah saat itu tidak menerima adanya kasus busung lapar di wilayah Nusa Tenggara Barat, wilayah yang memiliki surplus padi. Kepedulian para LSM di NTB terhadap kasus busung lapar mendorong terbentuknya beberapa aliansi. Salah satu aliansi yang bertahan hingga sekarang adalah Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin (AMPRM), yang bekerjasama dengan The Asia Foundation menjalankan program dan kegiatan *pro poor budget*. Meskipun kasus busung lapar itu berkaitan erat dengan wacana Anggaran Berkeadilan Gender, Koordinator Kegiatan AMPRM, yang sekaligus merupakan Pimpinan Fatayat NU, lebih suka memilih istilah *pro-poor budget* yang, menurut dia, lebih berterima bagi seluruh komponen masyarakat dibanding istilah ABG. Dari penuturan Koordinator Kegiatan AMPRM,

dalam kasus busung lapar itu, sebagian masyarakat justru menyalahkan kaum perempuan, terutama ibu, yang dianggap bertanggung jawab sebagai orang yang melahirkan anak.

Kondisi masyarakat terpuruk, gizi buruk dan busung lapar, karena korbannya sebagian besar perempuan, karena menempatkan masalahnya pada masyarakat, menyalahkan kaum ibu, padahal karena orang laki....Kita mengemasnya dalam kaum *mustadl'affin*.

Masyarakat sering menyalahkan perempuan, karena perempuan yang melahirkan anak dianggap sebagai pihak yang harus bertanggung jawab. Laki-laki yang berperan dalam kasus busung lapar itu, tidak dilihat oleh masyarakat sebagai pihak yang mestinya juga ikut bertanggung jawab. Untuk menghadapi kondisi demikian, pendekatannya adalah dengan istilah kaum *mustadl'affin* (kaum miskin). Perempuan merupakan salah satu kaum *mustadl'affin*. Dalam praktik, cara seperti itu dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat Nusa Tenggara Barat. Jika dipakai istilah ABG, masyarakat biasanya langsung menyatakan “.....*kok perempuan saja yang diurusi...*” Padahal, menurut Koordinator Program Kegiatan AMPRM, mengungkap kemiskinan juga berarti mengungkap perempuan. Namun demikian, istilah ABG yang dinilai akan menuai resistensi tetap tidak digunakan.

*Kadung* sudah...padahal kemiskinan itu gender. *Kadung* sudah pemahaman kita, karena kondisi perempuan terpuruk, *affirmative action*-nya *kan* isu gender mengedepankan perempuan. Itu yang agak menuai resisten, paling tidak masyarakat apatis. Tetapi dengan *pro-poor budget*, sefundamentalis apa pun akan menerimanya, apalagi kita menyentuhnya dengan konsep-konsep agama. Budaya patriarki memang melihat isu gender sebagai isu perempuan.

Seperti halnya hampir semua LSM, mereka yang berada di Yogyakarta pun mendapat support dari jejaring pusat, atau dari proyek-proyek yang didanai oleh lembaga-lembaga donor internasional. Jaringan pusat yang masuk ke daerah melakukan pendekatan melalui advokasi partisipatif

anggaran, yang kemudian berkembang ke isu ABG, salah satunya adalah Cangkab yang mengajak Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) untuk menjalankan proses advokasi itu ke masyarakat. Mereka mengembangkan isu itu setelah menelaah *women budget* dalam APBD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Direktur IDEA, “Salah satu bagian dari ABG yaitu *womens budget* dalam APBD provinsi pada 2001 tidak ada sama sekali, kosong rupiah. Itu kali pertama muncul isunya.”

Sementara itu, ada beberapa LSM yang membangun koalisi untuk menjalankan proyek-proyek advokasi dengan pendanaan dari *funding* internasional, misalnya, The Asia Foundation yang mendanai proyek pengasuhan anak bagi perempuan pekerja di kota Yogyakarta, dan dilaksanakan oleh tim koalisi anggaran terdiri dari Yasanti, LSPPA, Rifka Annisa, dan Women Crisis Centre (WCC). Kebanyakan LSM yang didanai *funding* asing akan menghentikan kegiatan setelah proyek itu selesai, sedangkan LSM yang *concern* terhadap masalah yang ada, dan tidak berdasarkan proyek, akan terus melakukan kegiatan meskipun tidak ada lagi yang memberi dana.

Kita dapat menggali dana dari lembaga-lembaga yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip organisasi... Ada juga yang dari donatur personal karena kedekatan, yang penting dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan prinsip feminis. Hal ini dikarenakan kita bukan lembaga proyek yang mengandalkan proyek-proyek besar tapi berdasarkan pemetaan isu dan kebutuhan perempuan.<sup>32</sup>

Mereka akan menggalang dana secara swadaya atau menjalin hubungan dengan donatur secara personal. Setelah itu, aktivis LSM yang memfokuskan diri pada ABG akan membentuk jaringan, salah satunya Koalisi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran Yogyakarta (Kamta Yogyakarta). Wawancara dengan salah seorang staf LSPPA menegaskan hal tersebut:

---

<sup>32</sup> Saripti wawancara dengan Sekwil KPI Yogyakarta, 28 Februari 2006.

Pada awal berkembangnya isu ABG, hampir semua LSM di Yogyakarta bergabung dan membentuk jaringan Kamta, yaitu koalisi masyarakat untuk transparansi anggaran. Jaringan ini terdiri dari seluruh LSM yang ada di Yogyakarta. Mereka memperjuangkan keadilan gender pada anggaran pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hal ini dilakukan setelah ditemukan data bahwa anggaran untuk kesejahteraan perempuan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar nol rupiah. Selain itu, jumlah anggaran belanja aparatur jauh lebih besar daripada anggaran belanja publik, bahkan setelah dirinci jumlah anggaran untuk kesejahteraan penduduk besarnya kurang dari satu persen dari total anggaran yang diusulkan.

Kita menemukan bahwa *women budget* di APBD provinsi sebesar Rp 0,00. Selain itu anggaran aparatur lebih besar dari anggaran publik. Bahkan anggaran publik itu kalau dirinci lagi hanya sedikit sekali yang memberi kemanfaatan langsung bagi rakyat, kira-kira nol koma sekian persen dari total anggaran.<sup>33</sup>

Puncaknya, jaringan tersebut menduduki ruang parlemen saat acara pengesahan RAPBD 2003. Mereka menuntut adanya revisi. Karena keterbatasan jumlah anggota dan belum adanya sosialisasi di kalangan anggota dewan, mereka pulang tanpa hasil apa pun. Sayangnya, seiring dengan berjalannya waktu, jaringan tersebut terpaksa bubar karena berbenturan dengan kegiatan masing-masing lembaga. Mereka akhirnya memutuskan untuk menjalankan proses advokasi sesuai dengan kepentingan lembaga masing-masing, sehingga hasilnya dapat lebih optimal dan tidak terjadi tumpang-tindih antarlembaga.

Ya, itulah problem jaringan. Karena kesibukan masing-masing, lembaga atau jejaring bisa terbengkalai.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>. Wawancara dengan Ibu Direktur IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

<sup>34</sup>. Wawancara dengan staf perempuan LSPPA Surakarta.

### **Pengalaman Advokasi ABG IDEA Yogyakarta**

LSM-LSM tersebut mengusahakan adanya kesetaraan gender dalam anggaran menurut kepentingan masing-masing. Ada yang lebih *concern* pada pengalokasian anggaran untuk pengasuhan dan pendidikan anak, anggaran untuk membiayai proses pemulihan pascakekerasan pada perempuan, anggaran untuk kesehatan ibu dan anak, dan lain-lain. Semua berjalan menurut porsi dan kemampuan masing-masing didasarkan pada temuan data lapangan. Berdasarkan data yang diolah IDEA, seluruh kabupaten dan kotamadya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sampai dengan tahun 2005, jumlah total pos anggaran untuk kesejahteraan perempuan kurang dari 1 persen dari total belanja APBD. Pos anggaran untuk kesejahteraan perempuan sebelum adanya advokasi dinilai telah memenuhi kebutuhan perempuan secara keseluruhan, seperti dikemukakan oleh salah seorang panitia anggaran DPRD Bantul. Pos anggaran tersebut antara lain bantuan untuk organisasi perempuan, posyandu, PKK, serta bantuan untuk kesehatan ibu hamil. Dalam kenyataan di lapangan, dana tersebut sering kali tidak dapat diakses oleh masyarakat. Jumlahnya pun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan program. Hal itulah yang mendorong LSM-LSM untuk melakukan advokasi pada tiap aras masyarakat agar dapat tercapai kesetaraan gender dalam anggaran pemerintahan daerah.

Di Kupang muncul kaukus perempuan politik yang mengajak para caleg perempuan untuk diskusi bersama, dan membuat kontrak kesepakatan untuk memperjuangkan empat isu besar perempuan yang telah dibahas di atas. Pertemuan dan dialog rutin pun dilakukan oleh kelompok itu. Melalui dialog dan pertemuan rutin, akhirnya diketahui bahwa muara dari berbagai masalah yang dialami oleh perempuan adalah

alokasi anggaran yang tidak berpihak kepada perempuan.

Pascapemilu, isu alokasi anggaran yang tidak berpihak kepada perempuan pun semakin fokus. Dengan lolosnya beberapa caleg perempuan yang telah melakukan kontrak kesepakatan dalam kaukus perempuan politik, Yaprita merasa perlu untuk memfokuskan lagi pada isu-isu ABG. Selain itu, komitmen yang sudah terbangun dipandang sia-sia jika tidak dilanjutkan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Yaprita mengajukan program advokasi ABG ke Partnership. Setelah Yaprita, sebuah LSM lain di Kupang, yaitu Yayasan Peduli Sesama (Sanlima), juga melakukan advokasi ABG. Perjalanan Sanlima dalam mengimplementasikan program advokasi ABG juga berbeda. Awalnya, ketertarikan Sanlima terhadap isu ABG didorong oleh isu anggaran dalam kaitan dengan otonomi daerah. Ketertarikan tersebut kemudian menjadi fokus perhatian Sanlima pada tahun 2001, yaitu sejak implementasi otonomi daerah. Saat itu banyak diterbitkan Perda “pundi-pundi” yang bersifat pungutan dan memberatkan pelaku usaha kecil. Kebanyakan pelaku usaha kecil adalah kaum perempuan. Perda-Perda tersebut membuat biaya ekonomi tinggi karena adanya “pembenaran” dalam proses perizinan usaha. Untuk menyikapinya, Sanlima melakukan beberapa aksi. Salah satunya adalah advokasi untuk penyederhanaan perizinan usaha dan pembukaan kesadaran bagi PUK. Upaya tersebut kemudian dilanjutkan dengan pendampingan PUK yang kemudian mengorganisasi diri menjadi JARPUK.

Organisasi tersebut melakukan diskusi kritis dan analisis secara rutin terhadap persoalan anggaran publik di Kabupaten Kupang. Termasuk dalam hal ini adalah mempersoalkan isi APBD kabupaten yang belum memihak perempuan atau PUK. Sanlima yang terkait dengan JARPUK juga terlibat dalam Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) yang dilakukan di dua kabupaten Nusa Tenggara Timur, yaitu Kabupaten Kupang dan Kabupaten Sumba Timur, dengan dukungan dana Yappika. Sanlima melakukan *appraisal* terhadap implementasi otonomi daerah, termasuk soal kebijakan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Tiga tahun terakhir Sanlima berkonsentrasi pada bidang advokasi desentralisasi fiskal dari kabupaten untuk desa. Beberapa bentuk intervensi pun dilakukan, seperti melakukan kajian atas peraturan-

peraturan daerah dan APBD Kabupaten Kupang, terutama yang berkaitan dengan kewenangan fiskal desa. Sanlima pun mengorganisasi desa dengan membentuk asosiasi pemerintah desa dan BPD di sepuluh kecamatan di Kabupaten Kupang. Organisasi itu boleh dikatakan merupakan wadah penguatan kemampuan dan pengetahuan dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat desa.

Pada 2005, sebagai jejaring ASPPUK, Sanlima diundang untuk mengikuti *workshop* ABG yang diadakan oleh ASPPUK nasional. Sejak saat itu Sanlima tertarik dengan isu ABG. Sebagai jejaring ASPPUK, Sanlima ditunjuk untuk melakukan advokasi ABG di daerah Kupang. Pada tahun yang sama Sanlima menyelenggarakan *workshop* ABG di Kupang. Dalam kegiatan itu Sanlima melibatkan dua aliansi yang dibentuknya. Pelaksanaan *workshop* dengan melibatkan dua aliansi diharapkan bisa memberi perspektif gender dalam setiap kegiatan yang dilakukan, terutama yang berkaitan dengan pengalokasian ABG.

Berbeda dengan lembaga-lembaga sejenis, Yayasan Alfa Omega (YAO) juga memiliki sejarah dan latar keterlibatan dalam advokasi ABG. Yayasan itu adalah sebuah lembaga yang telah lama memusatkan perhatian pada isu-isu gender, sejak sekitar tahun 1990. Dia adalah lembaga awal yang banyak berbicara tentang perempuan dan mengader aktivis-aktivis perempuan. Bahkan, hampir semua fasilitator gender berawal dari YAO. Namun, pada awalnya YAO belum melihat anggaran sebagai salah satu sumber masalah. Baru pada akhir 2005 YAO mulai melihat dan berfokus pada anggaran. Isu ABG sebenarnya sudah dikenal setelah tahun 2000, tetapi belum dijadikan fokus program.

Ada beberapa hal yang menjadi latar mengapa YAO kemudian berfokus pada isu ABG. *Pertama*, akses modal untuk PUK selama itu lebih mengutamakan laki-laki karena dipandang sebagai kepala keluarga. Sementara yang paling banyak menjalankan kegiatan ekonomi keluarga adalah kaum perempuan. *Kedua*, minimnya kebijakan anggaran pemerintah untuk pos khusus program-program perempuan, sehingga yang paling banyak mendapatkannya adalah laki-laki. *Ketiga*, status janda dan perempuan dewasa yang tidak menikah membatasi hak mereka untuk mendapatkan pinjaman. *Keempat*, masih kentalnya budaya yang tertanam

di kalangan masyarakat Kabupaten Kupang bahwa perempuan adalah pelengkap suami, sehingga pemegang akses terhadap semua sumber daya keluarga adalah suami.

YAO sendiri mempunyai beberapa PUK dampingan, yang selanjutnya bergabung dalam KaPUK. Pada 2004, YAO bergabung dengan ASPPUK sebagai partisipan. YAO sah bergabung dengan ASPPUK sebagai anggota pada akhir 2004. Sebagai anggota ASPPUK, YAO dapat menghadiri *workshop* tentang ABG di Bogor pada 2005. Dari situlah YAO tertarik dengan isu tersebut. Lembaga ini menganggap ABG sebagai sebuah isu yang sangat penting. Sebagai kelanjutan dari *workshop* yang pernah diikuti, YAO melakukan berbagai kegiatan yang terkait dengan ABG.

Berdasarkan paparan tentang pengalaman sejumlah LSM yang telah melakukan advokasi Anggaran Berkeadilan Gender selama lebih kurang lima tahun tersebut, tampak jelas adanya berbagai hambatan sosial, budaya, dan politik. Hambatan-hambatan tersebut menimbulkan sejumlah masalah, dan ikut memberi andil cukup besar dalam menentukan kinerja advokasi organisasi masyarakat sipil di masing-masing daerah. Masalah tersebut dibahas lebih mendalam pada bab selanjutnya.