

Bab III

Dinamika Pelaksanaan Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

Dalam bab sebelumnya digambarkan latar belakang dan proses pelaksanaan advokasi anggaran berkeadilan gender. Bab tersebut menunjukkan bahwa perjalanan program anggaran berkeadilan gender di enam wilayah penelitian dikerjakan oleh banyak pelaku. Kondisi demikian memberi warna dan dinamika tersendiri dalam catatan perjalanan advokasi anggaran berkeadilan gender, yang juga berakar pada ragam latar pelaku pelaksana advokasi, selain kondisi struktural dan kultural yang terdapat di daerah-daerah tersebut. Bab ini membahas dinamika advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh sejumlah LSM di Surabaya, Surakarta, Gunung Kidul, Mataram, Makassar, dan Kupang. Bahasan akan difokuskan pada cara LSM merespons berbagai kendala struktural dan kultural yang muncul dari masyarakat dampingan serta birokrasi dan politik anggaran di daerah masing-masing, yang dalam beberapa hal memiliki sejumlah persamaan dan perbedaan. Respons tersebut menunjukkan bagaimana LSM melakukan strategi advokasi agar program anggaran berkeadilan gender dapat berjalan efektif.

Dinamika advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh sejumlah LSM ke berbagai aras, baik pada tingkat akar-rumput dan birokrasi maupun legislatif, memperlihatkan adanya keragaman di tingkat gagasan dan pelaksanaan. Keragaman itu karena adanya perbedaan latar LSM sebagai pelaku advokasi. Berdasarkan hasil temuan di lapangan, keragaman latar belakang tersebut dapat dibagi tiga, yakni LSM yang bekerja pada isu-isu perempuan, LSM dengan fokus kerja pada isu-isu prodemokrasi secara keseluruhan melalui penguatan partisipasi masyarakat, dan LSM yang berusaha mengombinasikan isu-isu perempuan dengan isu demokrasi. LSM dengan fokus isu perempuan umumnya lebih mengedepankan masalah kesetaraan gender. Pertimbangan mereka, kaum perempuan merupakan kelompok atau individu yang paling banyak mengalami permasalahan ketidakadilan gender. Karena itu, dalam perjalanan advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh organisasi-organisasi dengan fokus kerja isu-isu perempuan sangat mengedepankan penyelesaian persoalan yang dihadapi oleh kaum perempuan, baik partisipasi perempuan dalam perencanaan program maupun alokasi anggaran yang adil gender. Bertitik-tolak dari pemikiran dan pengalaman tersebut, mereka lebih menekankan advokasi pada peningkatan alokasi anggaran untuk kebutuhan perempuan, terutama isu kesehatan reproduksi dan pendidikan bagi perempuan. Pelaksanaan advokasi juga lebih menekankan pada peningkatan partisipasi perempuan di dalam setiap proses Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang), baik kehadiran maupun suara mereka.

Sementara LSM-LSM dengan fokus kerja pada isu prodemokrasi secara umum melalui penguatan partisipasi masyarakat, lebih mengedepankan mekanisme atau prinsip-prinsip demokrasi, seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, pada setiap proses penyusunan, perumusan, dan pelaksanaan anggaran. Mereka tidak mengkhususkan diri menggarap isu-isu perempuan. Pada umumnya, LSM-LSM tersebut akan memperbandingkan alokasi anggaran yang diperuntukkan bagi aparat dengan alokasi anggaran publik untuk program-program yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, seperti anggaran untuk kesehatan, pendidikan, dan

sosial.¹ Jenis LSM semacam itu menganggap bahwa isu-isu publik otomatis ditujukan, baik bagi kaum perempuan maupun laki-laki. Dengan landasan pemikiran seperti itu, advokasi yang dilakukan lebih menekankan masalah-masalah yang bersinggungan erat dengan teknik-teknik demokrasi, seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta pengesahan dan pelaksanaannya, baik pada program maupun pada anggaran. Di sisi lain, untuk memaksimalkan upaya advokasi, beberapa LSM mencoba membentuk aliansi atau asosiasi. Aliansi tersebut cukup mewarnai kerja-kerja advokasi anggaran berkeadilan gender, terutama di wilayah Nusa Tenggara Barat dan Surakarta dan Yogyakarta. Perbedaan latar organisasi-organisasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.1.

Politik Anggaran: Tantangan bagi Advokasi ABG

Dalam derajat tertentu, advokasi anggaran berkeadilan gender yang disosialisasikan sejak tahun 2001 menghadapi sejumlah kendala, baik struktural maupun budaya. Kendala struktural umumnya ditemukan di tingkat eksekutif dan legislatif yang merefleksikan realitas politik anggaran yang berlaku sampai sekarang. Kendala budaya sering ditemukan di tingkat masyarakat sipil, sehingga keterlibatan perempuan, dan isu perempuan, masih sangat lemah dalam advokasi anggaran berkeadilan gender. Sementara budaya birokrasi menghalangi kemampuan inovasi para aparat yang telah mendapatkan penyadaran kesetaraan gender, karena inovasi dianggap menyimpang dari kebiasaan politik anggaran yang berlaku selama itu di kalangan eksekutif dan legislatif. Sebagai tambahan, anggaran berkeadilan gender sesungguhnya merupakan wacana relatif baru, sehingga belum dikenal dengan baik oleh para pelaku anggaran yang selama ini terlibat dalam perumusan teknis anggaran. Dalam praktik, masyarakat umum, khususnya perempuan, mengalami kendala struktural dan kultural cukup besar untuk berpartisipasi di Musrenbang. Masyarakat senantiasa memandang bahwa perencanaan pembangunan merupakan

¹. Wawancara dengan Bapak Wakil Ketua Somasi, Mataram, 16 Februari 2006.

**Tabel 1. Latar Belakang Organisasi
Pelaku Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender**

Latar Belakang Organisasi	Wilayah	Nama LSM	
		Non-aliani	Aliansi
Isu perempuan	Surakarta Yogyakarta	Aisyah, Fatayat NU, YKP Rifka Anisa, Yasanti, KPI, IHAP, LSPPA	Tim Advokasi Anggaran Gender (Rifka Annisa, Yasanti, LSPPA)
	Surabaya	KPPD, Aliansi Perempuan Lamongan	Aliansi Pro Anggaran Berke- adilan Gender Surabaya
	NTB	Fatayat NU, TRAPK, YKSSI, Konsepsi, KSU AN-Nisa, LP2SD (Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya), PPK (Perempuan Panca Karsa)	Jarpuk
	NTT SulSel	Yaprita KPI Sulsel, LPP Bone	FPMP
Isu Pro Demokrasi Umum	Surakarta Yogyakarta Surabaya	Pattiro IDEA, IRE YPSDI, LBH Surabaya, YLWD, Cakrawala Timur, Yapsem	
	NTB	Somasi, FORMAT, Yayasan Santai, Jari	Forum Dewan Kota
	NTT	PIAR, Sanlima (ASPPUK), YAO (ASPPUK)	
	SulSel	YASMIB, KOPEL	LML-ASPPUK, FIK ORNOP
Aliansi	Surakarta Yogyakarta		YKP - ASPPUK KAMTA (Koalisi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran Yogyakarta), Jangkep (Jaringan untuk Kebijakan Publik)
	Surabaya NTB		ASPPUK (Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil) Wilayah NTB, AMPRM (Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin), ARAP (Aliansi Rakyat Anggaran untuk Publik), AMPIKGB (Aliansi Masyarakat Peduli Kebijakan Berperspektif Gender)
	NTT Sulsel		

urusan elite. Pada tingkat paling bawah pun, partisipasi biasanya selalu ditangani oleh elite atau aparat pemerintah, mulai dari RT, RW sampai kelurahan. Kaum perempuan sendiri cenderung meminta pengurus PKK untuk menjadi wakil dari partisipasi mereka dalam proses perencanaan tersebut. Sementara partisipasi perempuan di tingkat masyarakat sipil juga tampak sangat rendah; perempuan masih belum terlibat dan dilibatkan dalam proses perencanaan di setiap tingkatan Musrenbang.

Partisipasi perempuan dalam kasus Kota Mataram, misalnya, selain diwakili oleh para pengurus PKK, juga diwakili oleh para kader-kader posyandu atau istri-istri ketua lingkungan. Namun demikian, partisipasi perempuan-perempuan ini biasanya akan berhenti di tingkat Musrenbang kecamatan. Musrenbang di tingkat kabupaten atau kota sangat jarang melibatkan perempuan kader-kader posyandu dan istri-istri ketua lingkungan tersebut. Lemahnya partisipasi perempuan di dalam setiap Musrenbang menjadi alasan bagi sejumlah LSM untuk mendorong kaum perempuan terlibat lebih aktif, baik dari segi kehadiran maupun pemikiran yang dapat disumbangkan dalam merumuskan kebutuhan-kebutuhan mereka. Pada kasus Kota Mataram, beberapa LSM bahkan membangun dan membentuk aliansi Forum Dewan Kota. Forum itu terdiri dari elemen-elemen LSM, eksekutif, dan masyarakat sipil. Forum tersebut memfasilitasi seluruh aspirasi masyarakat mulai dari tingkat lingkungan, kelurahan, kecamatan, hingga kota untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan-kegiatan Musyawarah Berbasis Masyarakat (MBM).

Proses perumusan prioritas pembangunan daerah Surakarta, Surabaya, dan Lamongan bergerak dari tingkat masyarakat sampai ke birokrasi pemerintah. Hal serupa dengan Nusa Tenggara Barat. Di wilayah itu, setiap usulan di dalam proses Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot ditampung dalam Daftar Skala Prioritas (DSP) Musyawarah Kota Pembangunan (Muskotbang), yang kemudian dijadikan referensi dalam penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang diproses oleh tim anggaran di tingkat eksekutif dengan melibatkan Bappeda, Sekretaris Daerah, dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Tim bertugas menilai RASK dengan mempertanyakan kembali SKPD dari masing-masing dinas, karena RASK merupakan hasil perpaduan di antara

Pengalaman Surakarta: Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

Pemerintah aktif mendorong masyarakat untuk berpartisipasi di bidang politik, khususnya pada era pascareformasi. Hal terlihat dari adanya Surat Edaran Bersama (SEB) No.11354/M.PPN/3/2004 yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan. Hal menarik berkaitan dengan SEB itu tampak dari apa yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surakarta, yang telah lebih dulu mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pada 2001, misalnya, pemerintah Kota Surakarta menerbitkan kebijakan Perencanaan Pembangunan Partisipatif (PPP) di tingkat kelurahan (Muskelbang), kecamatan (Muscambang), dan kota (Muskotbang). Tahun berikutnya (2002), Wali Kota Surakarta menerbitkan SK No.410/45-A/I/2002 untuk mengantisipasi agar dana *block grant* sungguh-sungguh digunakan untuk memenuhi kebutuhan warga, dalam arti kesejahteraan sosial, bukan sekadar usulan berupa pembangunan fisik.² Menurut Ardhayanti, PPP di Surakarta sampai dengan tahun 2005 masih diatur dengan SK Wali Kota, belum menjadi peraturan daerah.³ Pada perkembangan berikutnya, PPP berubah menjadi Musrenbang setelah terbit Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional No. 0259/M.PPN/1/2005 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 050/166/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan

² Lihat, Ermy Sri Ardhayanti dalam *Deskripsi dan Telaah Kritis APBD Kota Surakarta*, dalam *Membedah Ketimpangan Anggaran: Studi Kasus APBD Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Surakarta* (Surakarta: Pattiro Surakarta, akan terbit), hal. 100.

³ *Ibid.*, hal. 102.

Pembangunan (Musrenbang) 2005. Dari hasil identifikasi Pattiro, kecenderungan perkembangan usulan dalam Musrenbangkot Kota Surakarta tampak sebagai berikut.⁴

Matriks 1. Kecenderungan Usulan dalam Musrenbang

2001	Berorientasi pada kebutuhan fisik. Uji coba dilakukan di sepuluh kelurahan. Masih banyak masyarakat yang belum paham. <i>Block grant</i> diusulkan pada tahun ini.
2002	Selain berorientasi fisik, sudah mulai merambah nonfisik. Muskel, Muscam, dan Muskot mulai menjadi wacana. Nama Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) diganti menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK). <i>Block grant</i> dikururkan. Setiap kelurahan mendapat 50 juta rupiah.
2003	Masyarakat tampak lebih siap. Mereka mulai memetakan masalah serta membuat prioritas kebutuhan. <i>Block grant</i> dinaikkan menjadi Rp 112 juta sampai Rp 160 juta.
2004	<i>Trend</i> usulan penambahan <i>block grant</i> , penataan wilayah, bantuan dana/modal bergulir, beasiswa, kesehatan, diklat budaya, perawatan/pembuatan jembatan, jalan gorong-gorong. Dikururkan dana <i>block grant</i> sebesar Rp 116-Rp 251 juta/kelurahan

Sumber: Ermy Sri Ardhayanti, "Deskripsi dan Telaah Kritis APBD Kota Surakarta", dalam *Membedah Ketimpangan Anggaran: Studi Kasus APBD Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Surakarta* (Surakarta: Pattiro, akan terbit).

Musrenbang dengan program yang dimiliki oleh masing-masing dinas.⁵ Masyarakat, baik dalam perumusan RASK maupun penentuan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK), sama sekali tidak dilibatkan.

Dua dokumen tersebut umumnya sangat sulit diakses, sehingga publik tidak bisa mengetahui rincian anggaran untuk pembangunan. Keduanya senantiasa diperlakukan sebagai dokumen rahasia negara. Kabupaten Lamongan menerbitkan Perda No. 07/2005 tentang perlunya transparansi penyelenggaraan pemerintahan dan partisipasi masyarakat. Pasal 19 aturan

⁴ *Ibid.*, hal.101.

⁵ Wawancara dengan pejabat Bappeda Surakarta.

daerah tersebut jelas menyebutkan kesempatan untuk memperoleh dokumen dan informasi melalui internet atau langsung pada badan-badan publik. Namun, pada kenyataannya, peneliti sulit memperoleh data atau dokumen-dokumen seperti APBD, DASK, dan RASK. Mereka mengatakan bahwa tidak semua dokumen dapat dibuka untuk publik, karena ini merupakan dokumen negara. Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, juga memiliki peraturan daerah tentang transparansi dan partisipasi. Seperti di Surabaya, para peneliti dan LSM yang bergerak di bidang advokasi anggaran sulit memperoleh dokumen-dokumen RASK dan DASK melalui jalur resmi. Dokumen tersebut hanya bisa diperoleh lewat pendekatan personal dengan anggota-anggota parlemen atau aparat pemerintah. Bahkan para anggota parlemen di Kabupaten Gunung Kidul baru memperoleh RASK dalam penyusunan APBD tahun 2006. Pada tahun-tahun sebelumnya, anggota dewan hanya mendapat kumpulan program yang sulit dipahami, karena tidak ada rincian anggaran yang jelas untuk setiap program. Di samping itu, kebanyakan anggota dewan tidak dapat membaca RASK. Mereka “terpaksa” meminta bantuan para ahli untuk memahami penetapan anggaran. Sayangnya, usulan itu ditolak oleh bupati dengan alasan keterbatasan dana. Akhirnya mereka melakukan konsultasi dengan praktisi-akademisi agar dapat membaca dan memahami RASK, sehingga pada gilirannya dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat luas. Bahkan salah seorang pejabat Bappeda Surakarta mengatakan,

Di negara kita ini *kan* demokrasinya tidak telanjang.. jadi ada batasan-batasan yang tidak melibatkan masyarakat, termasuk untuk terlibat dalam penentuan RASK dan DASK, termasuk akses pada dokumen-dokumen ini.

Hal serupa juga terjadi di Sulawesi Selatan. Menurut Ketua Panitia Anggaran DPRD Tingkat I, transparansi berarti sesuai dengan prosedur, dan tidak lantas berarti dokumen-dokumen RAPBD dan RASK harus dibagi-bagikan kepada semua anggota masyarakat.⁶

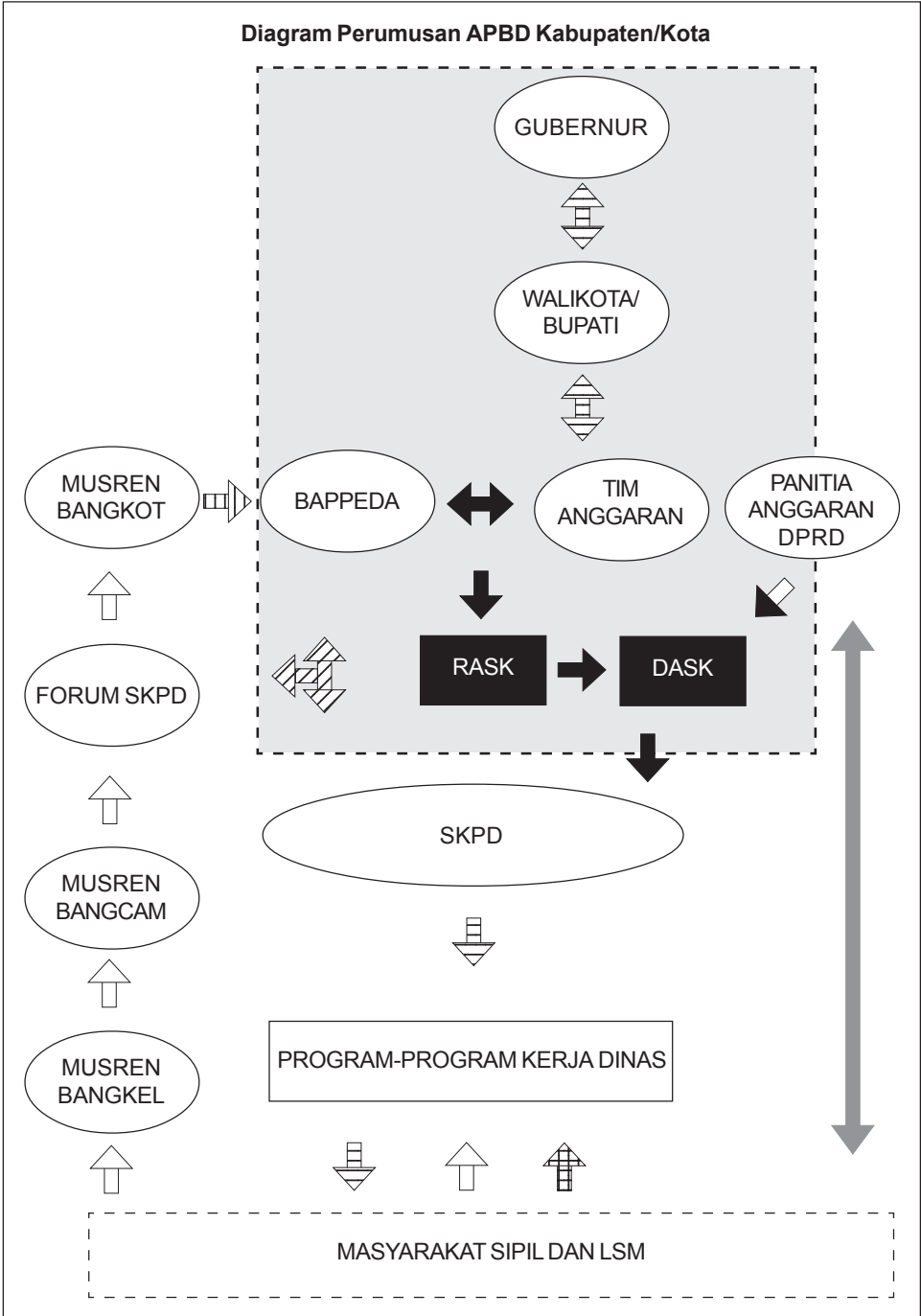
⁶ Wawancara dengan Bapak Ketua Panitia Anggaran DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, di Makassar, 18 April 2006

Dalam kasus Kota Mataram, akses untuk mendapatkan dokumen RASK dan DASK relatif mudah. Kebanyakan LSM pelaku advokasi anggaran berkeadilan gender dan *pro-poor budget* mengaksesnya melalui relasi personal, terutama dengan para anggota dewan yang berasal dari partai-partai kecil. Anggota dewan dari partai kecil biasanya lebih mudah diajak bekerja sama dibanding partai besar. Sulitnya mendapatkan dokumen-dokumen anggaran, baik RASK, DASK, maupun APBD dan penjabarannya, juga terjadi di Kupang, Nusa Tenggara Timur. Peneliti pun sulit mendapatkan dokumen-dokumen tersebut. Namun demikian, ketika bertemu dengan staf Bappeda yang menjadi relasi dalam pelaksanaan penelitian, peneliti berhasil mendapatkan beberapa dokumen lintas sektor/dinas dengan mudah dalam waktu sangat singkat. Bahwa dokumen-dokumen anggaran yang masuk dalam kategori rahasia negara boleh jadi merupakan kendala terbesar bagi LSM dan masyarakat, termasuk peneliti, dalam mendapatkan dokumen tersebut. Salah seorang staf pada Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Nusa Tenggara Timur menegaskan bahwa dokumen-dokumen tersebut masuk dalam klasifikasi rahasia negara (baca: pemerintah), sehingga tidak dapat diakses atau dibagikan kepada masyarakat luas.

Konteks itu, sulit untuk mengakses dokumen yang sesungguhnya merupakan bagian dari pembangunan yang menuntut transparansi, bertolak belakang dengan Undang-Undang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat yang memberi ruang kepada publik untuk dapat mengakses seluas-luasnya. Walaupun dokumen-dokumen RASK dan DASK relatif sulit diperoleh, dalam hal tertentu personel LSM yang memiliki relasi personal dengan wali kota atau wakil wali kota atau Ketua DPRD atau anggota-anggota legislatif dapat memakai hubungan ini untuk mendapatkan dokumen yang dimaksud. Umpamanya di Nusa Tenggara Timur, melalui hubungan personal yang terjalin dengan baik, beberapa (aktivis) LSM bisa mendapatkan sejumlah dokumen anggaran dari anggota dewan legislatif, seperti dokumen tentang penjabaran APBD 2005. Sebaliknya, bagi LSM yang tidak mempunyai hubungan harmonis dengan pihak eksekutif atau legislatif sangatlah sulit mendapatkan dokumen tersebut.

Dinamika politik anggaran dapat dilihat pada diagram tersebut. Kotak berwarna abu-abu adalah wilayah politik anggaran yang tertutup dan sangat sulit diakses oleh publik. Arah panah berwarna hitam dalam kotak abu-abu merupakan alur proses penganggaran yang dilakukan oleh panitia anggaran eksekutif saja. Sementara gambar panah berwarna putih adalah jalur yang dapat diakses oleh publik. Panah bergaris vertikal adalah proses penyerahan dokumen dari hasil Musrenbang kabupaten atau kota yang telah disepakati dalam forum SKPD kepada Bappeda. Warna abu-abu merupakan jalur relasi personal berupa lobi untuk mengawal apa yang telah diperjuangkan oleh masyarakat sipil, dibantu LSM, agar bisa dimasukkan ke dalam DASK. Panah bergaris kotak merupakan jalur akses melalui proposal yang bisa dilakukan oleh warga masyarakat untuk kepentingan tertentu, sedangkan panah bergaris horisontal menandakan bentuk koordinasi pelaksanaan program. Sementara warna hitam putih adalah jalur pengesahan yang dilakukan oleh panitia anggaran DPRD terhadap RASK menjadi DASK. Setelah DASK disahkan, program dan anggaran tersebut dialokasikan melalui SKPD. Panah bergaris miring yang merupakan relasi antara SKPD, Tim Anggaran, dan hasil Musrenbang, bertujuan untuk mensinergikan program-program usulan masyarakat dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan program lain yang telah dirumuskan oleh SKPD.

Diagram tersebut jelas menunjukkan bahwa politik anggaran merupakan pergulatan antar beberapa pihak. Sementara perubahan politik menuju negara yang makin demokratis telah menghasilkan sejumlah aturan perundangan yang membuka luas partisipasi masyarakat. Lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No.5/1974 mengubah cara pandang relasi kuasa antara negara dan masyarakat. Desentralisasi dan demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Kebutuhan mereka dapat dipenuhi oleh negara melalui berbagai fasilitas yang diberikan dan disediakan untuk kesejahteraan masyarakat. Paradigma dengan melibatkan partisipasi masyarakat merupakan persyaratan bagi praktik-praktik demokrasi, meskipun dalam kenyataannya belum semua dapat diakses oleh masyarakat, seperti tampak pada “kotak abu-abu” tersebut.



Pemerintah Kota Surakarta sesungguhnya relatif terbuka; ruang partisipasi publik dibuka lebih luas tanpa harus menunggu keputusan dari pusat. Ketika pemerintah pusat menerbitkan aturan pelaksanaan forum musyawarah perencanaan pembangunan pada 2004, pemerintah Kota Surakarta justru lebih dulu memulai pada 2001 dengan melaksanakan PPP dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga kota. Bahkan, pada tahun 2002, Wali Kota Surakarta mengeluarkan SK No.410/45-A/I/2002. SK yang bertujuan untuk mengantisipasi agar penggunaan dana *block grant* betul-betul diperuntukkan untuk kesejahteraan masyarakat, sehingga usulan yang muncul tidak sebatas pembangunan bersifat fisik semata. Pada tahun berikutnya, pemerintah Kota Surakarta mencoba memperbaiki kualitas partisipasi melalui perbaikan sistem agar aspirasi masyarakat yang tertuang dalam DSP Muskotbang dipertimbangkan untuk masuk dalam penyusunan APBD. Mekanisme tersebut kemudian berubah, karena ada penyeragaman di seluruh Indonesia dengan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri No. 0259/M.PPN/1/2005 dan No. 050/166/SJ/2005 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), menjadi Musyawarah Perencanaan Pembangunan.

Sementara kasus yang terjadi di Kota Mataram adalah penurunan kinerja Musrenbang, yang lebih dikenal dengan nama Musyawarah Berbasis Masyarakat (MBM). Hal tersebut diakui oleh salah seorang anggota Forum Dewan Kota saat *focus group discussion* (FGD) pada tanggal 22 April 2006. Dia menyatakan bahwa MBM tahun 2000 tampak sangat partisipatif, bahkan Kota Mataram menjadi contoh untuk kota dan kabupaten lain di seluruh Indonesia. Namun, sejak tahun 2004 hingga sekarang, MBM mengalami penurunan kinerja. Informasi tentang penyelenggaraan MBM sering kali mendadak karena diadakan mendekati jadwal tenggat. Kondisi demikian membuat masyarakat sering terlambat mengakses jadwal MBM, bahkan kerap tidak mengetahui adanya pelaksanaan MBM tersebut. Hal tersebut juga diakui oleh salah seorang kader posyandu yang juga istri Kepala Lingkungan Banjar. Dia mengatakan bahwa sejak tahun 2000 sampai 2003 selalu dilibatkan dalam proses MBM hingga tingkat kota. Namun, sejak tahun 2004 hingga sekarang, dia hanya terlibat dan dilibatkan

di tingkat MBM lingkungan saja. Dia juga menyatakan bahwa sejak tahun 2000 hingga sekarang, partisipasi perempuan pada kegiatan MBM tampak sangat rendah, dan hanya dia sendiri yang mewakili perempuan dalam MBM tingkat kelurahan.

Bagaimanapun juga, sebagaimana dipaparkan dalam bab sebelumnya, fenomena pendampingan oleh sejumlah LSM telah memberi kemampuan dan akses kepada masyarakat untuk ikut terlibat, bahkan memberi pengaruh pada rumusan kebutuhan yang diajukan melalui Musrenbang. Hasil dari Musrenbang yang tertuang dalam DSP dijadikan bahan untuk menyusun Arah dan Kebijakan Umum (AKU). Hal tersebut pada gilirannya memengaruhi struktur APBD, khususnya saat digunakan untuk menyusun strategi dan prioritas Unit Kerja Anggaran. Rumusan tersebut kemudian berfungsi untuk menyusun RASK. Hasil Musrenbang, yang merupakan hasil aspirasi masyarakat di semua aras, kemudian dihimpun dan disinkronisasi dengan program-program Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Kompilasi dan sinkronisasi dilakukan oleh Tim Materi yang mengkategorisasi dan menyatukan usulan yang sejenis. Tahap selanjutnya dilakukan sinkronisasi dengan hasil-hasil di setiap kecamatan untuk dibahas dalam pra-Musrenbangkot beserta 96 program, yang telah dirumuskan pada Rencana Strategis, AKU, RPJM, dan RPJP, dalam dokumen RASK. Dokumen itu dijadikan dokumen anggaran usulan eksekutif yang kemudian dimintakan persetujuan Panitia Anggaran DPRD. Apabila disetujui, dokumen tersebut akan disahkan menjadi DASK. Pada titik ini, LSM dan masyarakat tidak terlibat. Tim anggaran eksekutif dan panitia anggaran legislatif berasumsi bahwa aspirasi mereka telah tersalurkan dalam Musrenbang.

Rangkaian proses perumusan prioritas pembangunan yang telah melibatkan masyarakat ternyata masih memunculkan sejumlah pertanyaan. Masyarakat, misalnya, mempertanyakan usulan Musrenbang yang tidak terwujud, sehingga tidak ada transparansi. Hal tersebut membuat sebagian besar anggota masyarakat menjadi sangat kecewa. Mereka menganggap bahwa pihak legislatif justru banyak “memotong” program-program pembangunan yang telah diusulkan oleh masyarakat. Persoalan itu diketahui dari interaksi antara anggota legislatif dan konstituennya. Karena

Pengalaman Surakarta: Hasil Musbangkot yang Diakomodasi dalam APBD

Dari identifikasi yang dilakukan oleh Adhyanti dari Pattiro, tampak bahwa signifikansi mekanisme Musbangkot — Musrenbangkot sebelum diterbitkannya SEB — memengaruhi penyusunan APBD,⁷ seperti dapat dilihat pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2. Persentase Hasil Musbangkot 2003 yang Diakomodir APBD 2004 Berdasarkan Bidang Non Fisik

Bidang	Jumlah	Terlaksana	%	Duplikasi	%	Tidak terlaksana	%
Umum	127	46	36,2%	3	2,3%	78	61,5%
Ekonomi	68	26	38,2%	0	0%	42	61,8%
Sosial Budaya	202	53	26,24%	15	7,4%	134	66,35%
Jumlah	397	125	31,5%	18	4,5%	254	64%

Sumber: Ermy Sri Ardhyanti dalam *Deskripsi dan Telaah Kritis APBD Kota Surakarta*, dalam *Membedah Ketimpangan Anggaran: Studi Kasus APBD Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Surakarta*. Surakarta : PATTIRO Surakarta.

mempunyai relasi personal dengan beberapa anggota legislatif, akses ke pemerintahan kota, dan memiliki masyarakat dampingan, Pattiro kemudian mendesak pemerintah Kota Surakarta untuk membuat *leaflet* yang ditempel sampai tingkat kelurahan, sehingga masyarakat dapat mengetahui besaran dana yang akan dialokasikan ke masyarakat dan apa saja yang disetujui oleh eksekutif dan legislatif bagi kepentingan masyarakat. Program itu terealisasi pada 2005. Masyarakat pun dapat mengetahui dana yang dapat diakses dengan cara mengajukan proposal ke pemerintah daerah.

Musrenbang desa sesungguhnya merupakan tahap penjangkaran aspirasi masyarakat. Pada tahap itu, belum terjadi benturan dengan kepentingan

⁷ Lihat, Ardhyanti, *loc.cit.*, hal. 105-106.

Masih dari hasil analisis yang dilakukan oleh tim kajian anggaran Pattiro, serapan APBD 2005 terhadap hasil Muskotbang 2004 adalah 31,7 persen (dari 397 DSP Muskotbang, 126 terserap dalam APBD). Tim Pattiro juga menunjukkan bahwa serapan APBD 2005 terhadap hasil Muskotbang 2004 adalah 22 persen (dari 600 program, 126 terserap dalam APBD).

Tabel 3.3. Persentase Hasil Muskotbang 2004 yang Diakomodir APBD 2005 Berdasarkan Bidang Kota Surakarta

Bidang	Jumlah	Terlaksana	%	Tidak terlaksana	%
Bid. Umum	247	59	23,89%	188	76,11%
Bid. Ekonomi	111	17	15,3%	94	84,7%
Bid. Sosial Budaya	143	39	27,3%	104	72,7%
Bid. Fisik dan Prasarana	99	21	21,2%	78	78,8%
Jumlah	600	136	22,7%	464	77,3%

Sumber: Emy Sri Ardhyanti dalam *Deskripsi dan Telaah Kritis APBD Kota Surakarta*, dalam *Membedah Ketimpangan Anggaran: Studi Kasus APBD Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Surakarta*. Surakarta : PATTIRO Surakarta.

sektor, dan belum masuk pada tahapan formasi anggaran. Hal itu berbeda dengan Musrenbang kecamatan, karena aspirasi masyarakat di sini mulai bersinggungan bahkan berbenturan dengan kepentingan sektoral. Menurut salah seorang kepala desa di Pangkep, Musrenbang tingkat kecamatan sering kali hanya merupakan sosialisasi program yang akan diselenggarakan, dan masyarakat hanya diminta menandatangani saja.⁸

Selain soal partisipasi dan diterima tidaknya program yang diusulkan masyarakat, masalah lainnya adalah proses perencanaan yang masih terpisah dengan pengalokasian anggaran. Keikutsertaan masyarakat hanya sampai pada titik perencanaan, yaitu penentuan program dengan tersusunnya DSP Musrenbangkot. Masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk

⁸. Wawancara dengan fasilitator perempuan FPMP di Pangkep, 25 Februari 2006.

Pengalaman Nusa Tenggara Barat: Penyusunan Anggaran Tidak Transparan

Kekecewaan masyarakat terhadap ketidaktransparanan pemerintah juga dialami oleh masyarakat Nusa Tenggara Barat, khususnya wilayah Lombok Timur. Meskipun tidak melakukan kajian seperti halnya Pattiro Surakarta, Jarppuk Lombok Timur menegaskan bahwa apa yang telah diusulkan dalam Musrenbang hingga kini tidak pernah ada informasi dan tindak lanjut dalam program pembangunan pemerintah setempat, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan perempuan. Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin, yang melakukan advokasi di Lombok Barat, bahkan mengajukan RASK tandingan di sektor kesehatan, karena aliansi ini sulit mendapatkan RASK yang dibuat tim eksekutif. RASK tandingan itu dibuat sesuai dengan hasil identifikasi di lapangan, yang pada saat itu muncul kebutuhan untuk menurunkan tingkat penderita busung lapar yang secara khusus memerhatikan kebutuhan masyarakat miskin.

turut serta dalam menetapkan anggaran dari program yang diusulkan. Setelah tahap Musrenbang wilayah selesai, dokumen tersebut berada di tangan tim anggaran eksekutif untuk disusun menjadi RASK, yang kemudian dibahas oleh DPRD untuk dijadikan DASK; tidak ada partisipasi masyarakat yang dapat memengaruhi alokasi anggaran.

Dalam kasus wilayah Nusa Tenggara Barat, khususnya Kota Mataram, berbagai kebutuhan perempuan maupun laki-laki masuk pada saat pembicaraan Arah Kebijakan Umum (AKU), yang menjadi pedoman bagi semua dinas dalam rangka membuat program kerja. Itu merupakan nota kesepakatan tentang apa saja yang akan dilakukan pada tahun berjalan. Setiap dinas membuat program berdasarkan nota kesepakatan itu. Dalam aturan itu dinyatakan bahwa legislatif dan eksekutif tidak wajib men-

Pengalaman Nusa Tenggara Timur: Partisipasi Masyarakat dalam Proses Musrenbang

Pihak Yayasan Alfa Omega (YAO) menceritakan bahwa dalam kegiatan advokasi anggaran berkeadilan gender, mereka melakukan pendampingan dan pengawalan masyarakat dampingan sejak Musrenbangdes hingga Musrenbangkab. Namun demikian, dalam Musrenbangkab, sejumlah persoalan mulai mengemuka karena pihak eksekutif cenderung memasukkan program-program untuk desa yang sering kali dilatarbelakangi atau sarat dengan kepentingan proyek. Sementara program-program dari masyarakat yang bernuansa penguatan kapasitas masyarakat sering kali tidak dimasukkan dalam skala prioritas atau rencana strategis pemerintah setempat. Pemerintah setempat menganggap program-program tersebut sangat baik untuk masyarakat, namun beralasan tidak ada dana untuk mengakomodasi program tersebut. Bahkan mereka mengusulkan kepada masyarakat untuk mengumpulkan uang secara swadaya untuk melaksanakan program tersebut. Tanggapan demikian tentu saja menumbuhkan kekecewaan di masyarakat, yang sudah banyak berkorban mulai dari waktu, pikiran, hingga materi untuk membuat dan mengupayakan program tersebut sebagai usulan kegiatan desa.⁹

sosialisasikan nota kesepakatan tersebut. Namun demikian, Peraturan Pemerintah No. 58 dan Undang-Undang No. 32 mengatur bahwa masyarakat boleh mengakses, dan terlibat dalam hal-hal tertentu, termasuk akses terhadap AKU. Artinya, masyarakat sipil boleh mengikuti dan melihat proses pembahasan itu, tetapi tidak memiliki hak suara. Untuk mengajukan usul atau keberatan, LSM dan masyarakat sipil dapat mengomunikasikannya dengan dewan legislatif. Sayangnya, sebagaimana diungkapkan oleh

⁹. Wawancara dengan staf laki-laki YAO, Kupang, 25 Februari 2006

salah seorang anggota panitia anggaran Kota Mataram, dalam pembahasan anggaran panitia terlalu sibuk “mengotak-atik” Rancangan Anggaran Satuan Kerja. Akibatnya, mereka sering mengabaikan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), yang sebenarnya merupakan “transaksi argumentasi” pihak eksekutif dalam membuat program pembangunan di daerah, yang seharusnya berdasarkan hasil dari Musrenbang. Rapat panitia anggaran eksekutif dan legislatif sering kali mengkonsentrasikan RASK yang bertumpuk-tumpuk dibanding membahas KUA, yang sebenarnya mencerminkan skala prioritas berbasis kebutuhan masyarakat. Kondisi ini mendorong RASK yang dibuat terkadang tidak sesuai dengan KUA.

Pembahasan anggaran yang dilakukan oleh tim panitia anggaran, baik eksekutif maupun legislatif, menghasilkan RASK. Pihak DPRD kemudian mengesahkan RAPBD dan RASK, yang akan diperiksa saat Musrenbang tingkat provinsi. DASK baru terbentuk setelah adanya persetujuan atau kesepakatan dari hasil Musrenbang provinsi.

Dalam kasus Sulawesi Selatan, proses penganggaran juga dimulai dari AKU (sekarang KUA), yang merupakan dokumen per tahun. Pada AKU/KUA tersebut disebutkan prioritas program pembangunan di Sulawesi Selatan untuk jangka waktu satu tahun. Pada pembahasan itulah kelompok-kelompok perempuan atau LSM mempunyai kesempatan untuk memasukkan prioritas pembangunan. Misalnya, jaringan FPMP dengan anggota legislatif perempuan menginginkan pemberdayaan perempuan menjadi prioritas pembangunan. Program Kementerian Pemberdayaan Perempuan bekerja sama dengan UNDP pada AKU tahun 2007 juga berhasil memasukkan Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai prioritas program pembangunan.

Menurut Bappeda Gowa,¹⁰ proses perencanaan di tingkat masyarakat dimulai dari tahap Musrenbangkel/desa. Proses selanjutnya adalah Musrenbang kecamatan. Pada saat bersamaan, sektor/dinas-dinas menyelenggarakan rapat melalui Forum SKPD. Seluruh dinas kabupaten atau kota berkumpul untuk menyusun program. Sementara itu, hasil dari

¹⁰ Wawancara dengan Ibu Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Gowa dan anggota Pokja PUG Gowa, Kabupaten Gowa, 21 April 2006.

Musrenbang kecamatan dibawa ke Musrenbang kabupaten. Pada Musrenbang kabupaten terdapat tim asistensi dan advokasi oleh pihak Bappeda dan dinas-dinas untuk menentukan prioritas program yang dihasilkan pada Musrenbang. Asistensi dan advokasi tersebut bertujuan agar dinas mengetahui kebutuhan masyarakat dan melakukan penilaian terhadap masukan program yang penting dilakukan. Setelah dibuat skala prioritas, masukan program dari Musrenbang tersebut akan masuk ke Bappeda. Masukan program dari forum SKPD masing-masing dinas juga masuk ke Bappeda. Setelah itu Bappeda melakukan penilaian terhadap program dan anggaran. Bappeda Gowa sendiri mengeluh dengan anggapan yang telanjur beredar di tengah masyarakat luas bahwa Bappeda adalah “tukang coret program.” Menurut salah seorang staf Bappeda, lembaganya tidak berani mencoret program karena hal itu merupakan mandat dari Musrenbang. Setiap hasil proses Musrenbang akan disimpan oleh Bappeda, dan dikirim ke masing-masing kelurahan, kecamatan, dan kabupaten. Bappeda hanya terbatas “mencoret” nilai atau anggaran program. Bagaimanapun juga, program dari Musrenbang tetap harus diseleksi karena tidak mungkin memasukkan seluruh program ke dalam RAPBD.

Setelah proses di Bappeda selesai, perencanaan program dan anggaran masuk ke panitia anggaran eksekutif. Panitia itu terdiri dari bupati, wakil bupati, sekretaris daerah, Bappeda, dan dinas-dinas. Legislatif juga memiliki panitia anggaran. Panitia anggaran legislatif dan eksekutif bertemu dalam rapat anggaran yang selanjutnya akan menghasilkan RAPBD dan RASK. Setelah selesai, RAPBD dan RASK akan dibahas di DPRD. Dalam pembahasan tersebut, DPRD mengundang unsur-unsur masyarakat. Pada tingkat itu, atau dalam diagram di atas wilayah berwarna ungu, masyarakat hanya dapat menduga ada kepentingan politis dan ekonomi di dalamnya. Mereka memang tidak dapat “menyentuh” wilayah itu. Persentase partisipasi kaum perempuan dalam Musrenbang masih sangat rendah, karena secara umum masih didominasi oleh aparat pemerintah. Rendahnya partisipasi perempuan dalam proses yang berlangsung mulai dari aras kelurahan, kecamatan, hingga kota pada gilirannya memengaruhi rendahnya porsi anggaran untuk perempuan, sehingga alokasi anggaran lebih memiliki karakteristik yang netral gender.

Rendahnya partisipasi perempuan dalam proses Musrenbang juga banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya yang berkembang di masyarakat. Bahkan di beberapa desa dampingan di Kupang, proses Musrenbang dan beberapa hal yang berkaitan dengan pemerintahan desa cenderung diasumsikan sebagai wilayah laki-laki. Posisi perempuan hanyalah di ranah domestik yang berkaitan dengan urusan rumah tangga. Untuk daerah Sulawesi Selatan, hal yang dikeluhkan adalah partisipasi perempuan dalam Musrenbangkel yang umumnya perempuan dari PKK dan kader posyandu. Perempuan dari pelbagai organisasi sulit mengakses, meski Jarpuk Gowa dan perempuan dampingan FPMP di bawah organisasi Wanita Karya Mandiri (WKM) di Makassar telah meminta kepada lurah. Selain itu, sosialisasi pelaksanaan Musrenbangkel dirasa masih kurang. Hal itu menyebabkan perempuan yang ingin ikut terlibat tidak dapat hadir karena tidak mengetahui jadwal pelaksanaan Musrenbangkel.

**Tabel 4. Peran Perempuan dalam Musyawarah
Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan di Kota Surakarta**

No	Nama Kelurahan	Peserta		Panitia Pelaksana		Panitia Pengarah		Delegasi		Tim Perencana		Tim Pelaksana Kegiatan		Tim Monitoring Evaluasi	
		P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L
1.	Jebres	58	144	8	20	2	5	1	3	1	3	4	6	1	5
2.	Sewu	40	60	3	4	2	5	-	5	2	6	6	7	4	6
3.	Kepatihan Kulon	24	64	2	3	1	3	2	3	3	5	2	3	3	4
4.	Nusukan	50	150	3	12	1	7	-	5	1	3	-	3	-	3
5.	Kemlayan	11	30	-	-	-	-	-	5	2	3	-	5	-	-
6.	Joyotakan	28	39	7	9	2	3	2	3	2	5	1	8	1	9
7.	Pajang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.	Baluwarti	13	39	6	15	3	8	2	5	11	33	-	4	-	5
9.	Kedung Lumbu	15	80	8	12	3	-	3	1	4	1	2	3	6	3
10.	Jajar	40	60	3	4	2	5	-	5	2	6	6	7	4	6
11.	Kadipiro	15	100	2	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah		294	766	42	99	16	36	10	35	28	65	21	46	19	41

Sumber: Hasil-Hasil Monitoring Musrenbang Kelurahan dan Peran Perempuan di Kota Surakarta. Tempat di rumah makan Adem Ayem. Tanggal 13 September 2005. PATTIRO Surakarta.

**Pengalaman Surabaya:
Kendala Partisipasi Perempuan pada Khususnya
dan Masyarakat pada Umumnya dalam Musrenbang**

Demikian pula halnya dengan kondisi di Surabaya, keikutsertaan perempuan dalam proses Musrenbangkel nyaris tidak ada. Di Surabaya, perempuan kelompok dampingan dari YLWD dan Samitra Abhaya KPPD mengaku sulit mengakses proses Musrenbangkel. Hal itu karena rencana kegiatan yang tidak dipublikasikan secara luas. Apabila ada, representasi peserta perempuan pun berasal dari unsur PKK yang diwakili oleh istri kepala desa. Suara perempuan untuk menyampaikan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan perempuan, hampir tidak terdengar. Bahkan di daerah tertentu, seperti Kenjeran (Surabaya), informasi tentang acara Musrenbangkel tidak disosialisasikan secara terbuka. Seorang ibu dari kelompok perempuan dampingan KPPD menyatakan bahkan perempuan pernah dilarang hadir, karena dianggap tidak tahu apa-apa.¹¹ Kondisi dan situasi tersebut menunjukkan masih adanya pembatasan pada perempuan dalam mengakses proses perumusan kebijakan publik. Di lain pihak, Ketua DPRD Kota Surabaya menyatakan bahwa sekalipun proses Musrenbang mensyaratkan adanya transparansi dan partisipasi masyarakat, namun pada pelaksanaannya selama ini belum sepenuhnya transparan dan mengikutsertakan semua unsur masyarakat sipil (CSO). Keterlibatan LSM pun hanya dapat dilakukan di tingkat Musrenbang kota, dan tidak terlibat pada aras sebelumnya. Ketua DPRD menambahkan bahwa itu disebabkan oleh masih kurangnya kepercayaan legislatif pada keterlibatan LSM di tingkat desa atau kelurahan. Dengan adanya pembatasan akses dari pemerintah setempat, LSM terkendala dalam mengawal atau

¹¹ Wawancara dengan Ibu kelompok dampingan Samitra Abhaya KPPD daerah Kenjeran, Surabaya, 1 Mei 2006.

mendampingi masyarakat di tingkat paling rendah dalam menyuarakan aspirasi. Pendek kata, LSM sulit untuk mengawal atau mendampingi masyarakat di tingkat paling bawah dalam menyuarakan aspirasi, karena adanya pembatasan akses tersebut.¹²

Hasil monitoring Pattiro, seperti tampak pada Tabel 3.4, menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam perumusan kebutuhan untuk pembangunan dari segi kehadiran berkisar pada angka 50 persen dari jumlah laki-laki. Hal yang sulit dihitung adalah sumbangan berupa pemikiran substantif yang merefleksikan kebutuhan perempuan. Jika dilihat dari jumlah masing-masing peserta perempuan yang hadir dalam Musrenbangkel, dari berbagai status, hanya berkisar 16 persen hingga 30 persen saja. Sementara persentase laki-laki merupakan elemen terbesar dari segi kehadiran.

Hal lain yang menarik adalah fenomena penolakan APBD yang diusulkan oleh DPRD Surabaya kepada Gubernur Jawa Timur. Sampai saat ini pemerintah kota Surabaya belum dapat melaksanakan program pembangunan karena gubernur mengembalikan APBD kepada legislatif, dengan alasan masih ada hal yang belum sesuai dan perlu direvisi.¹³ Selain itu, sebagaimana dikatakan oleh salah seorang anggota panitia anggaran DPRD, kondisi dan situasi tersebut membuat proses yang telah berjalan menjadi semakin rumit, dan status dokumen APBD Surabaya pun menjadi tidak jelas. Di lain pihak, masyarakat tidak dapat mengakses dokumen APBD, dengan alasan belum disahkan gubernur. Implikasi dari fenomena tersebut adalah masyarakat tidak bisa melakukan *monitoring* terhadap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah.

Kendala Struktural dan Kultural dalam Upaya Advokasi ABG

Kendala struktural dan kultural dapat terjadi bersamaan di tingkat

¹². Wawancara dengan Bapak Ketua DPRD Surabaya, 28 April 2006.

¹³. Wawancara dengan Ibu anggota Panitia Anggaran DPRD Surabaya, 28 Februari 2006.

birokrasi dan masyarakat. Upaya advokasi yang dilakukan oleh sejumlah LSM dalam menegakkan benang merah anggaran berkeadilan gender juga menghadapi kendala-kendala serupa. Setidaknya ada dua masalah yang dihadapi dalam advokasi tersebut. Pertama, pada tingkat birokrasi, kendala struktural cenderung bersumber dari kalangan eksekutif, kinerja masing-masing dinas, Bappeda yang membentuk tim anggaran untuk memformulasikan RASK dan panitia anggaran legislatif yang menetapkan RASK menjadi DASK. Kondisi struktural tersebut tampaknya telah menjadi budaya birokrasi itu sendiri yang ikut mewarnai proses dalam Musrenbang. Kedua, hambatan bersifat kultural yang bermuara pada pandangan di tingkat masyarakat bahwa anggaran bukan menjadi urusan mereka, tetapi merupakan pekerjaan aparatur pemerintah. Situasi demikian membuat masyarakat menjadi ragu untuk berpartisipasi. Secara dialektis, hal itu pada gilirannya memengaruhi pandangan pemerintah yang merasa bahwa masalah anggaran adalah hak pemerintah sepenuhnya.

Kendala Struktural dalam Birokrasi

Ada kecenderungan proses penyampaian aspirasi publik lewat forum-forum Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot, selalu menemui hambatan struktural dan budaya. Forum itu sebenarnya memberi ruang untuk “proses bottom up,” yaitu usulan dari masyarakat disampaikan kepada perumus kebijakan di tingkat negara. Dalam hal itu, formalitas alur mekanisme Musrenbang yang dimulai dari aras kelurahan atau desa meningkat ke aras kota atau kabupaten akan memberi kesempatan besar bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya. Namun dalam praktek, apa yang sering disebut sebagai pembangunan oleh masyarakat cenderung mengarah pada infrastruktur fisik. Hal itu bisa terjadi karena masyarakat sendiri tidak memiliki paradigma untuk merumuskan kebutuhannya. Demikian pula dari sisi birokrasi pemerintah yang terlibat dalam panitia Musrenbang, yang cenderung hanya memahami bahwa pekerjaannya adalah menjalankan tugas rutin untuk menentukan anggaran. Hal itu dapat dipahami mengingat selama lebih dari 30 tahun hidup

bernegara tanpa transparansi.

Apa yang telah dilakukan oleh sejumlah LSM di enam wilayah penelitian memang sangat beragam. LSM yang bergiat di Kota Surakarta, Yogyakarta, Sulawesi Selatan, dan Mataram, telah melampaui fase sosialisasi anggaran responsif gender dan telah mengawal atau mendampingi masyarakat untuk berpartisipasi di tingkat Musrenbang. Yasmib di Sulawesi Selatan, misalnya, melakukan penguatan perempuan dan pengawalan partisipasi perempuan dalam proses Musrenbang. Lembaga swadaya masyarakat itu melakukan penguatan terhadap PKK, dan mengharapkan PKK yang selalu diundang dalam Musrenbang, dapat menyuarakan kebutuhan perempuan. Dalam kegiatan Yasmib, unsur-unsur PKK dilatih dan diajarkan cara menyusun perencanaan.

Sebelum Musrenbang, ada penguatan masyarakat sipil. Dalam kegiatan tersebut diajarkan bahwa program tidak hanya membangun fisik, tetapi juga nonfisik. Misalnya, dalam pengawalan proses Musrenbang dicobamasukkan penyuluhan kesehatan dan hak-hak reproduksi, juga penyuluhan UU PKDRT.¹⁴

Perempuan yang berpartisipasi dalam Musrenbang, yang dikawal dan diarahkan oleh LSM, diharapkan bisa memberi kontribusi yang signifikan dalam merumuskan kebutuhan, sehingga tidak terjebak pada pembangunan fisik semata sebagaimana yang biasa diusulkan oleh kaum lelaki. Upaya tersebut dilakukan atas desakan sejumlah LSM di Surakarta, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan kepada pemerintah daerah, serta mendorong masyarakat untuk tidak mengusulkan pembangunan fisik semata. Hal itu barangkali dapat dijadikan preseden yang baik. Berbeda dengan LSM di Surabaya dan Nusa Tenggara Timur yang masih berada dalam fase sosialisasi anggaran responsif gender di tingkat akar-rumput dengan melakukan dampingan terhadap masyarakat agar memiliki kesadaran anggaran yang responsif gender.

Selain penguatan dan pengawalan partisipasi kelompok perempuan dalam Musrenbang, Yasmib juga melakukan dialog *multi-stakeholder* dan

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Koordinator Program Yasmib, Makassar, 2 Maret 2006.

membangun jejaring dengan eksekutif. Berkat jaringan tersebut, Yasmib dapat memperoleh RASK, bahkan diminta oleh beberapa dinas pemerintah untuk berpartisipasi dalam mengkritisi RASK. Seperti halnya FPMP, Yasmib lebih menitikberatkan pada partisipasi dalam proses perencanaan pembangunan dan penganggaran. Melalui lobi dengan dinas-dinas pemerintah dan legislatif, alokasi anggaran untuk kebutuhan rakyat miskin dapat meningkat. Sementara YKP dan Pattiro di Surakarta, dan IDEA di Yogyakarta, melalui anggota dampingan masing-masing telah memberi pengaruh terhadap anggaran kesehatan, dengan mengusulkannya di tingkat Musrenbang. Hal itu terlihat dari kebijakan untuk mendanai kembali posyandu di Kabupaten Bantul dan Kota Surakarta, yang dapat memenuhi kebutuhan perempuan, khususnya bagi ibu hamil dan yang memiliki anak di bawah usia lima tahun. Bahkan ada peningkatan alokasi anggaran untuk setiap posyandu di seluruh kelurahan di Kota Surakarta, yaitu dari nol rupiah di zaman pemerintahan Megawati Soekarnoputri menjadi Rp 50.000,00 per bulan per kelurahan pada 2005. Pada 2006, anggaran tersebut meningkat menjadi Rp 1.000.000 per bulan per kelurahan.

Beberapa advokasi anggaran juga berlangsung di Yogyakarta. Misalnya, LSM yang memfokuskan diri pada anggaran berkeadilan gender sepakat untuk membentuk jejaring. Salah satu di antaranya adalah Koalisi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran Yogyakarta (Kamta Yogyakarta), yakni koalisi LSM yang ada di Yogyakarta. Mereka memperjuangkan keadilan gender pada anggaran pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal itu dilakukan setelah ditemukan data bahwa anggaran untuk kesejahteraan perempuan di provinsi tersebut sebesar nol rupiah. Di samping itu, proporsi anggaran belanja aparatur jauh lebih besar ketimbang anggaran belanja untuk publik. Setelah dirinci, jumlah dan besaran alokasi anggaran untuk kesejahteraan penduduk ternyata kurang dari 1 persen dari total anggaran yang diusulkan.

Kita menemukan bahwa anggaran untuk perempuan 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.¹⁵

Puncaknya, jejaring koalisi tersebut sempat “menduduki” ruang parlemen saat acara pengesahan RAPBD 2003. Mereka menuntut adanya revisi pada usulan anggaran yang diajukan. Namun demikian, karena keterbatasan jumlah anggota dan belum dilakukan sosialisasi kepada anggota dewan, mereka terpaksa pulang dengan tangan hampa. Seiring dengan berjalannya waktu, jejaring tersebut bubar akibat berbenturan dengan kegiatan masing-masing anggota. Mereka memutuskan untuk menjalankan proses advokasi sesuai dengan kepentingan atau fokus lembaga masing-masing, agar hasilnya lebih optimal dan tidak terjadi tumpang-tindih dengan lembaga lain. Setelah bubar, LSM-LSM tersebut mengusahakan adanya kesetaraan gender dalam anggaran menurut konsentrasi kepentingan lembaga masing-masing. Setiap lembaga memang memiliki perhatian yang berbeda. Ada yang lebih memerhatikan pengalokasian anggaran untuk pengasuhan dan pendidikan anak, ada yang memusatkan perhatian pada anggaran untuk proses pemulihan pasca kekerasan yang dialami kaum perempuan, anggaran untuk kesehatan ibu dan anak, dan lain-lain.

Advokasi yang dilakukan di Surakarta, Yogyakarta, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat pun bukan tanpa kendala. Misalnya, menurut Direktur Program Advokasi LPTP Surakarta, kendala berupa kinerja birokrasi dalam memfasilitasi Musrenbang selama itu cenderung bersifat mobilisasi, belum dalam konteks partisipasi.¹⁶ Menurutnya, hal itu dapat dilihat dari beberapa Musrenbang di beberapa wilayah di luar Kota Surakarta yang semata-mata formalitas dari proses penyerapan aspirasi publik, sehingga proses yang berlangsung di dalam Musrenbang tidak masuk pada aspek substansi ataupun memerhatikan rasionalitas masyarakat setempat.¹⁷ Penyelenggaraan musyawarah dari tingkat RT/RW sampai ke tingkat kelurahan yang beragam kemudian dipadukan, sehingga

¹⁵ Wawancara dengan Ibu Direktur IDEA, Yogyakarta, 20 Februari 2006.

¹⁶ Wawancara dengan Bapak Direktur Program Advokasi LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006.

¹⁷ Sariapati wawancara dengan Bapak Direktur Program Advokasi LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006

Pengalaman IDEA Melakukan Advokasi Anggaran di Gunung Kidul

IDEA melakukan program advokasi dengan membentuk kelompok-kelompok masyarakat dari desa-desa paling miskin di Gunung Kidul. Pada awalnya, kelompok tersebut terdiri dari laki-laki dan perempuan. Namun, dengan berjalannya waktu, kebutuhan yang muncul lebih mengarah pada kebutuhan infrastruktur yang lebih menguntungkan laki-laki dibanding perempuan. Dari pengalaman tersebut, akhirnya mereka membentuk kelompok-kelompok perempuan untuk dapat mengakomodasi permasalahan yang dihadapi perempuan di Gunung Kidul. Kebutuhan yang paling sering muncul adalah penyediaan air bersih, kurangnya dana, pelatihan kader posyandu, serta biaya pendidikan yang semakin tinggi. Kebutuhan-kebutuhan itu menjadi pintu masuk bagi IDEA untuk mengadvokasikan anggaran berkeadilan gender

Kelompok perempuan tersebut sebenarnya merupakan kumpulan kelompok dasawisma atau kelompok PKK. Hal itu memudahkan pendamping memasukkan isu advokasi anggaran berkeadilan gender. Sejak awal, IDEA berangkat dari isu tentang kebutuhan praktis masyarakat atau kelompok perempuan dalam program advokasi. Pertama-tama kelompok binaan diberi masukan tentang adanya pembayaran pajak bagi pemerintah. Mereka didorong untuk mempertanyakan kegunaan dana tersebut, yang pada akhirnya mereka berani menguarakan hak untuk memperoleh kesejahteraan. Salah satunya adalah dalam bentuk anggaran. Mereka kemudian memetakan prioritas kebutuhan, dan dibantu untuk mencari strategi yang tepat dalam mengatasi permasalahan yang ada. Mereka juga diajarkan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan desa serta membuat proposal yang diajukan ke legislatif atau dinas pemerintah. Mereka juga didorong untuk membuat daftar kebutuhan yang pa-

ling mendesak untuk wilayahnya. Daftar tersebut dipilah kemudian dijadikan proposal permohonan dana yang diajukan kepada anggota dewan.

Program pembinaan kelompok-kelompok perempuan itu, dari hasil advokasi IDEA, berjalan selama 18 bulan (sejak tahun 2004 hingga pertengahan 2006). Dampaknya terlihat jelas, misalnya, Mbak Marsini, ketua kelompok perempuan Sumber Rejeki, kelompok binaan IDEA di Dusun Galih, Kecamatan Paliyan, Gunung Kidul, berani mengajukan proposal kepada DPRD,

Pertama kali diajari membuat proposal, saya takut *kalo* nanti *dimarabi*. Tapi setelah mencoba ternyata bapak dewan menyampaikan usulan saya pada teman-temannya, sehingga tahun depan mungkin bantuan untuk pembuatan penampungan air bersih sudah dapat cair.¹⁸

Selain membentuk kelompok-kelompok perempuan, IDEA juga melakukan advokasi pada aras eksekutif dan legislatif di Gunung Kidul. Hal itu terkait dengan keberadaan eksekutif sebagai pihak pembuat kebijakan dan legislatif yang menetapkan kebijakan, sedangkan masyarakat sipil sebagai aspirator dan pelaksana kebijakan itu. Pada aras eksekutif, IDEA melakukan pendekatan secara formal maupun nonformal. Pendekatan formal merupakan pendekatan secara institusional, yaitu bahwa mereka sedang mendorong terciptanya anggaran berkeadilan gender dan membangun koordinasi dengan badan dan dinas-dinas terkait. Sementara pendekatan nonformal adalah pendekatan personal yang lebih didominasi oleh relasi kekeluargaan atau hubungan pertemanan dengan tujuan sama. Memasukkan ide atau gagasan nonformal mereka justru lebih

¹⁸ Wawancara dengan ketua kelompok perempuan binaan IDEA, Dusun Galih, Kecamatan Paliyan, Gunung Kidul, 26 Februari 2006.

terbuka dan mau menerima ide tersebut, bahkan memperjuangkannya agar dapat menjadi bagian dari kebijakan yang berguna bagi kesejahteraan masyarakat.

mendapatkan prioritas dan arah kebijakan umum. Dalam hal itu, masyarakat peserta Musrenbang belum memiliki panduan apa yang harus disampaikan. Arah yang dimaksud adalah apa yang harus dapat diselesaikan dalam waktu tertentu di wilayah tertentu, baik pada aras RT, RW, kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten atau kota.¹⁹ Hal yang menjadi persoalan adalah kebanyakan masyarakat belum bisa memahami corak berpikir dan cara kerja eksekutif. Hal itulah yang menjadikan advokasi anggaran berbasis gender — sebagai paradigma kebijakan relatif baru — cenderung sulit diakomodasi dalam penyusunan APBD.

Saya sudah ingatkan kepada masyarakat kalau partisipasi masyarakat masih seperti ini dalam perencanaan. Jangan kaget kalau nanti putus asa. Sebab anggaran yang disediakan oleh APBD tidak sebanding. Oleh karena itu, diperlukan fasilitator yang mampu mendialektikan antar-usulan itu. Semua usulan tidak harus disampaikan secara bersamaan. Ada prioritas. Ini juga perlu dikawal dalam setiap tahap.²⁰

Selain kendala tersebut, ada kendala lain yang bersumber dari masyarakat, terutama berkaitan dengan kecenderungan di dalam proses Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot, yang berbasis pada prioritas kebutuhan. Kecenderungan usulan yang muncul pada aras Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot, adalah sesuatu yang semata berbasis pada sejumlah keinginan. Karena itu, menurut Direktur Program Advokasi LPTP itu, masyarakat sejak awal gagal memanfaatkan mekanisme tersebut.²¹

¹⁹. Sariwati wawancara dengan Bapak Direktur Program Advokasi LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006

²⁰. Wawancara dengan Didik, Kantor LPTP, 2 Maret 2006.

²¹. Sariwati wawancara dengan Bapak Direktur Program Advokasi LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006.

Tambahan pula, terkait dengan kinerja masing-masing dinas yang menangani program di APBD, *leading*-sektor pembuatan program adalah eksekutif pada dinas-dinas terkait. Fakta yang berkembang di lapangan justru menunjukkan bahwa pihak eksekutif cenderung berpandangan pragmatis dalam menyusun, merencanakan, dan mengaplikasi program. Di samping itu, masih banyak dinas pemerintah yang menyesuaikan dan meniru mentah-mentah RASK dan DASK pemerintah sebelumnya. Dua dokumen tersebut (RASK dan DASK), yang sebenarnya merupakan dokumen publik, dimiliki oleh masing-masing dinas yang dalam praktik sering kali dijiplak oleh SKPD, dengan sedikit perubahan sekadarnya di sana-sini untuk disesuaikan dengan rumusan anggaran tahun berikutnya. Itu menunjukkan bahwa dalam perumusan program dan anggaran, mereka sama sekali tidak dibekali perspektif apa pun, kecuali sekadar merumuskan anggaran secara praktis. Selain itu, karena masing-masing dinas tidak memberi akses kepada masyarakat untuk menilai RASK dan DASK (kedua dokumen dianggap sebagai rahasia negara), maka kemampuan masyarakat dalam merumuskan pengusulan anggaran secara lebih sistematis dan lebih berkeadilan gender tidak dapat berlangsung.

Di Gunung Kidul, misalnya, kalangan eksekutif kurang memiliki pemahaman tentang anggaran berkeadilan gender. Mereka menganggap bahwa anggaran yang dibuat selama itu mampu mengatasi permasalahan masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan.

Semua program yang diusulkan tentu memberi manfaat bagi masyarakat. Logikanya masyarakat itu *keban* laki-laki dan perempuan, sehingga perempuan tentu saja juga memperoleh manfaat. *Ya, repot kita kalau apa-apa harus membagi program untuk laki-laki dan perempuan.*²²

Pemahaman bahwa anggaran netral gender seperti itu mendominasi penyusunan anggaran di Gunung Kidul, sehingga mereka kurang dapat memahami kebutuhan praktis perempuan dalam kehidupan sehari-hari.

²² Hasil diskusi dengan Bapak Kepala Seksi Pemerintahan Bappeda Gunung Kidul, 27 April 2006.

Hal serupa juga terjadi di Kupang, Surabaya, dan Sulawesi Selatan. Terminologi gender dipandang sebagai sesuatu yang selalu berhubungan dengan perempuan, sehingga ketika ada pelatihan atau seminar tentang gender maka wakil yang dikirim sebagian besar adalah kaum perempuan. Hal itu menjadi masalah karena perempuan tidak memiliki posisi strategis, dan apa yang telah mereka peroleh tidak dapat disampaikan kepada dinas yang menaungi, sebagaimana diungkapkan oleh Sekretaris Wilayah KPI Yogyakarta,

Ya, biasanya itu kejadian, biasanya ada seminar atau kegiatan yang tentang perempuan pasti yang disuruh datang staf perempuan yang entah apa jabatannya di sana padahal di undangan ditulis ketua. Kayak gitu jadi problem, karena mereka tidak merasa ini kebutuhan mereka, padahal ini bagian dari mereka....Mendengar kata gender, mereka (ketua dinas, red) udah males, mungkin mereka merasa nanti bakal dibodohi.²³

Selain persoalan di atas, kendala yang bersumber dari kinerja panitia Anggaran juga merupakan faktor lain yang ikut memengaruhi proses advokasi yang dilakukan LSM di tingkat akar-rumput. Kendala itu, terutama berkaitan dengan kecenderungan di kalangan eksekutif di dalam panitia anggaran yang cenderung pragmatis, serta relatif tidak mau bersusah payah dan tidak adanya koordinasi. Keberadaan bagian keuangan sebagai *leading* sektor, dan bukan Bappeda, menunjukkan bahwa realitas kebijakan publik masih didominasi oleh corak berpikir pola penyusunan kebijakan berbasis anggaran. Artinya, prioritas program-program yang akan dilakukan sangat ditentukan oleh ada tidaknya porsi anggaran, bukan pada prioritas program yang berbasis pada paradigma kebijakan publik tertentu, seperti anggaran berkeadilan gender. Beberapa fakta dalam proses koordinasi antara tim anggaran dengan masing-masing dinas dilakukan dengan memanggil Subdin Keuangan Dinas terkait. Padahal, pengusulan program di masing-masing dinas dalam hal itu dikoordinasikan melalui Subdin Bina Program. Hal itulah yang menyebabkan beberapa rancangan

²³ Wawancara dengan Sekretaris Wilayah KPI, Yogyakarta, 28 Februari 2006.

program yang dianggap signifikan, tetapi tidak dilihat oleh tim anggaran sebagai sesuatu yang signifikan. Hal tersebut mendorong masing-masing dinas untuk segera menghapus rancangan program yang dinilai tidak signifikan, tanpa memberi konfirmasi kepada pihak Subdin Bina Program.

Ada kecenderungan pola pikir kita (di jajaran eksekutif) tidak sama. Pola pikir kita di dinas selalu pada *proses* dan *output*. Sedangkan tim anggaran selalu pada proses *input*. Mereka hanya berpikir, ini dana dan saya hanya punya dananya sekian. Selain itu juga persoalan koordinasi. Kadang-kadang mereka tidak mau berkoordinasi, alasannya masalah waktu. Dulu kita mengusulkan adanya koordinasi dengan bagian program. Tetapi tim anggaran di sini *leader*-nya *kan* Bagian Keuangan. Dia selalu memanggil Subbag Keuangan, bukan bagian program. Jadi, sering kali melakukan pencoretan dimaksudkan mencoret jumlah dana yang kita ajukan, tanpa melihat programnya. Kita sudah membicarakan dengan Subbag Keuangan di dinas. Kalau Anda dipanggil, kasih tahu kita. Dulu saya beberapa kali sempat berdebat dengan tim anggaran, tetapi *ya* mereka tidak mau tahu.²⁴

Kendala jelas bersumber dari panitia anggaran yang memiliki format baku penganggaran dari tahun ke tahun, dan nyaris tidak mengikuti paradigma pengarusutamaan gender. Walaupun mengikuti PUG, alokasi dana hanya untuk sektor pemberdayaan perempuan melalui institusi yang dibangun untuk kepentingan penganggaran, bukan kepentingan gender. Keberadaan panitia anggaran di DPRD yang sering kali kurang mampu menjalankan fungsinya juga menjadi persoalan tersendiri, terutama terkait dengan pemahaman dan pengetahuan masing-masing anggota terhadap seluk-beluk proyek penyusunan anggaran dan pengukuran kelayakan program yang diusulkan oleh masing-masing dinas. Keberadaan DASK dan RASK, yang menjadi standar acuan kelayakan pengusulan program, sering kali belum menjadi dasar bagi panitia anggaran untuk melakukan kontrol terhadap *draft* APBD yang akan dibahas. Salah satu masalah mendasar di

²⁴ Wawancara dengan Bapak Kepala Seksi Perencanaan Program, Subdin Bina Program, Dinas Kesehatan, Surakarta, 28 Maret 2006.

sini adalah tertutupan pihak eksekutif terhadap anggota panitia anggaran, untuk dapat mengakses DASK dan RASK masing-masing dinas terkait. Implikasinya, kemampuan kontrol dan penganggaran panitia anggaran DPRD menjadi lemah. DPRD tidak mengetahui lagi program apa saja yang sempat muncul, diusulkan, dan dihapus oleh tim anggaran eksekutif. Secara umum, adanya DASK dan RASK yang menjadi panduan penyusunan program masing-masing dinas dan ketidaktahuan panitia anggaran DPRD terhadap mekanisme tersebut, menyebabkan munculnya berbagai perbedaan pola pikir dan kinerja. Hal itu semakin diperparah, karena panitia anggaran tidak memiliki DASK ketika melakukan fungsi kontrol. Sebagaimana dipaparkan oleh Kepala Seksi Perencanaan Subdin Dinas Kesehatan di Kota Surakarta,

Mereka (Panitia Anggaran) memanggil Tim Anggaran, Kepala Dinas dan Kasubdin Bina Program. Sementara Legislatif lebih berpegang pada usulan masyarakat. Ketika berkoordinasi dengan Panitia Anggaran, ada pertanyaan kenapa Pemeriksaan Tumor Payudara tidak pernah diusulkan sebagai sebuah program? Isu gender selalu dikaitkan dengan kebutuhan wanita, sehingga tidak dianggap menjadi skala prioritas program, alasan yang selalu dikatakan adalah frekuensi kejadiannya kecil. Fakta tersebut menunjukkan kesadaran untuk membuat program dan anggaran yang responsif gender masih rendah.²⁵

Selanjutnya adalah beberapa kendala struktural yang bersumber di Bappeda. *Pertama*, lemahnya sumber daya di Bappeda untuk menjadi *leading* sektor dalam tim anggaran. Mereka kurang memahami perspektif gender dalam merumuskan program pembangunan. Praktik yang berkembang hingga sekarang di semua wilayah penelitian menunjukkan bahwa *leading* sektor tim anggaran yang terdiri dari Bappeda, bagian keuangan dan perencanaan dinas-dinas terkait, sama sekali tidak memiliki perspektif gender. Data Human Development Index (HDI), Human Poverty Index

²⁵ Wawancara dengan Bapak Kepala Seksi Perencanaan Program, Subdin Bina Program, Dinas Kesehatan, Surakarta, 28 Maret 2006.

(HPI), Gender Development Index (GDI), dan Gender Empowerment Measures (GEM) juga tidak pernah dijadikan acuan dalam perumusan program dan anggaran. *Kedua*, belum adanya kemauan politik dari Bappeda dalam mengawal hasil-hasil yang tertuang dalam Musrenbangkot agar menjadi prioritas program utama pada masing-masing dinas terkait. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Bappeda sebagai aparatus perencana tidak mampu menjalankan koordinasi dan komunikasi yang baik dalam mengawal prioritas setiap program ke masing-masing Subdin Bina Program (sebagai pengusul program) dan ke Tim Anggaran (sebagai penentu dan pemutus jenis program). *Ketiga*, Bappeda tampak belum mampu memberi rekomendasi akan pentingnya *sustainability program* kepada Tim Anggaran, sehingga keberlanjutan dari sebuah program menjadi tidak penting. Program-program itu pun tidak secara jelas ditujukan untuk meningkatkan “kesejahteraan dan kesetaraan” didasarkan atas instrumen yang dimiliki oleh masing-masing daerah, seperti HPI, HDI, GDI dan GEM. Kondisi itu pada akhirnya menjadikan pelaksanaan penganggaran berlangsung mengikuti *blue print* yang selalu dipakai selama lebih dari 30 tahun secara monoton, dan cenderung sulit menerima perubahan. Kendati terjadi perubahan, biasanya diterapkan pada pola kebiasaan penganggaran yang telah ada, atau mengikuti paradigma penganggaran yang berlaku dari tahun ke tahun.

Kondisi serupa juga terjadi di tingkat legislatif. Anggota dewan memahami anggaran berkeadilan gender sebagai anggaran khusus untuk perempuan. Anggaran dianggap bukan kewenangan pokok legislatif, sehingga mereka terkesan tidak peduli dengan penyusunan anggaran. Di Kabupaten Gunung Kidul, misalnya, baru pada tahun 2006 anggota dewan mendapat RASK saat prapenyusunan APBD. Pada tahun-tahun sebelumnya, anggota dewan hanya mendapat himpunan program yang sulit dipahami, karena tidak ada rincian anggaran yang jelas untuk setiap program. Pemahaman tentang anggaran berkeadilan gender di kalangan anggota legislatif Gunung Kidul justru didominasi oleh laki-laki. Hal itu dikarenakan jumlah anggota legislatif perempuan hanya satu orang, dan tidak dapat mewakili seluruh kebutuhan perempuan. Kesadaran akan pentingnya perspektif gender justru keluar dari anggota laki-laki yang

telah mendapat masukan dari LSM dan akademisi, sehingga mereka inilah yang kemudian memberi perspektif gender pada panitia anggaran.

Kendala lain adalah adanya pergulatan kekuatan di dalam tubuh legislatif sendiri. LSM hanya mampu menarik simpati partai-partai kecil, karena partai ini juga membutuhkan dukungan dari LSM. Namun, situasi demikian tidak bisa mengubah posisi yang telah terbentuk di dalam tubuh legislatif. Partai-partai politik besar dalam memahami anggaran juga lebih menekankan pada pemenuhan kebutuhan kelompok atau konstituennya. Hal itu barangkali menjadi kendala utama dalam mewujudkan anggaran berkeadilan gender, karena dukungan partai politik lebih terfokus pada pembangunan infrastruktur yang memberi manfaat lebih besar kepada kaum lelaki. Kendala berikutnya dalam advokasi ABG adalah pergantian personel dalam institusi yang cukup tinggi, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif, sehingga keberlanjutan program sulit untuk diteruskan. Hal itu karena anggota dewan yang baru tidak dibekali pengetahuan tentang perspektif gender dan anggaran berkeadilan gender, sehingga mengakibatkan pelaksanaan program harus dimulai lagi dari awal dengan melakukan proses advokasi, sebagaimana dikatakan oleh Sekretaris Wilayah KPI Yogyakarta,

Kadang kita frustrasi, orang yang sudah sudah memiliki perspektif gender ternyata setelah dipindahkan ke bagian atau tempat lain seolah-olah sudah tidak membutuhkan untuk menerapkan perspektif gender di tempat kerjanya yang baru. Ini adalah tantangan yang harus kita hadapi.²⁶

Beberapa kendala dalam pelaksanaan advokasi anggaran berkeadilan gender juga ditemukan di Nusa Tenggara Timur. Pelaksanaan advokasi anggaran berkeadilan gender di wilayah itu mengalami sejumlah hambatan struktural, yakni masih biasanya pemahaman birokrat tentang gender dan anggaran berkeadilan gender, adanya mutasi pegawai secara berkala, dan keterbatasan posisi Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi NTT.

Minimnya pemahaman tentang keadilan dan kesetaraan gender dan

²⁶ Wawancara dengan Sekretaris Wilayah KPI, Yogyakarta, 28 Februari 2006.

anggaran berkeadilan gender menyebabkan perumusan program dan anggaran menjadi netral, atau bahkan bias gender. Sebagian pihak eksekutif dan legislatif masih menganggap anggaran berkeadilan gender adalah anggaran untuk perempuan yang telah dialokasikan untuk Biro Pemberdayaan Perempuan. Pemahaman tersebut pada akhirnya membuat para birokrat cenderung melihat alokasi anggaran dalam dinas/instansi/unit lintas sektor sebagai sesuatu yang sudah sementinya terjadi karena mereka tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan dalam proses perencanaan, di mana anggaran tersebut dianggap sudah mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan perempuan. Para birokrat yang kurang memahami perspektif gender tersebut mengabaikan adanya ketimpangan gender di masyarakat. Bahkan, tidak sedikit dari para birokrat masih menganggap gender sebagai sesuatu hal yang amat tidak penting, sehingga setiap kegiatan yang berkaitan dengan gender selalu yang dikirim adalah perempuan, walaupun perempuan ini tidak punya kaitan sama sekali dengan kegiatan itu.

Kurang akuratnya data tentang ketimpangan gender yang terjadi di daerah tersebut, serta rendahnya pemahaman tentang anggaran berkeadilan gender di lingkup Biro Pemberdayaan Perempuan, juga menghambat proses penerapan anggaran berkeadilan gender. Biro Pemberdayaan Perempuan pun tidak dapat meyakinkan tim anggaran dan panitia anggaran akan ketimpangan gender yang terjadi di daerah masing-masing. Apalagi, untuk mewujudkan agenda anggaran berkeadilan gender, kemampuan berargumentasi tentang pentingnya aspek gender dalam perencanaan dan penganggaran untuk meyakinkan dinas lintas sektor juga masih sangat rendah. Sebaliknya, jika kemampuan tersebut tidak dimiliki oleh staf Biro Pemberdayaan Perempuan, maka agenda anggaran berkeadilan gender yang diusulkan dan diperjuangkan akan sulit diterima oleh masing-masing dinas lintas sektor.²⁷

Kendala selanjutnya adalah keterbatasan posisi Biro Pemberdayaan Perempuan yang hanya bersifat koordinatif dengan dinas atau instansi

²⁷ Ringkasan wawancara dengan Ibu Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang, 22 Februari 2006.

Contoh Posisi Bidang Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya

Bidang Pemberdayaan Perempuan di Kota Surabaya berada di bawah Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapemas) dan Keluarga Berencana setelah sebelumnya menjadi bagian dari Dinas Sosial. Bapemas membawahi tiga bidang utama, yakni Bidang Pemberdayaan Masyarakat, Bidang Pemberdayaan Perempuan, serta Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. Hal itu sesuai dengan Perda Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya. Bidang Pemberdayaan Perempuan terdiri dari sub-bidang Peran Aktif Perempuan dan sub-bidang Pembinaan Pemberdayaan Perempuan. Selain sangat berpengaruh pada keterbatasan program, hal itu juga akan memengaruhi alokasi dana yang diperoleh, mengingat keputusan terakhir ada di tangan kepala Bapemas —yang notabene laki-laki— sebelum diajukan ke Bappeda.

lain, bukan sejajar, apalagi hierarkis. Keberadaan Biro Pemberdayaan Perempuan yang bersifat koordinatif membuat biro ini hanya berfungsi sebagai pemberi informasi dan berkoordinasi belaka. Biro Pemberdayaan Perempuan tidak mempunyai fungsi kontrol atau wewenang menginstruksi dinas-dinas lintas sektor. Posisi demikian membuat program-program Biro Pemberdayaan Perempuan sangat mudah diabaikan oleh dinas-dinas lintas sektor, karena memang dia tidak mempunyai *power*.

Kendala struktural juga terjadi dalam pelaksanaan advokasi di tingkat masyarakat desa dampingan, sebagaimana terjadi di wilayah Nusa Tenggara Timur. Kendala struktural yang dimaksud adalah berupa kurangnya dukungan aparat desa terhadap pelaksanaan advokasi anggaran berkeadilan gender. Kurangnya dukungan terlihat dengan sering absennya petinggi desa (lurah) dalam pelbagai kegiatan yang diselenggarakan. Lurah

bersangkutan senantiasa mewakilkan kehadirannya kepada beberapa orang staf. Selain itu, kurangnya dukungan juga terlihat dari rendahnya kehadiran aparat desa dan BPD dalam kegiatan yang diselenggarakan. Kurangnya dukungan aparat desa dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan itu juga disebabkan oleh masih kurangnya pemahaman aparat desa tentang masalah ketimpangan gender dan anggaran berkeadilan gender. Kenyataan itu hampir selalu dapat ditemukan di enam daerah penelitian, dan sampai sekarang masih menjadi tantangan bagi LSM-LSM sebagai penyelenggara program.

Kendala Kultural

Kendala kultural dalam hal ini dapat dikategorikan berdasarkan lokus budaya itu sendiri, yaitu bersumber pada masyarakat, birokrasi, legislatif, dan LSM. Pertama, kendala kultural yang bersumber dari masyarakat terutama terkait dengan lemahnya derajat partisipasi kaum perempuan di dalam proses Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot. Adanya budaya patriarki yang cukup dominan menyebabkan undangan untuk hadir dalam proses Musrenbang selalu ditujukan kepada masing-masing Kepala Keluarga (KK). Secara kultural, KK di sini adalah kaum lelaki, karena ranah publik dalam hal itu masih dilihat sebagai ruang laki-laki. Selain itu, pelaksanaan Musrenbang yang sering diselenggarakan malam hari menyebabkan rendahnya jumlah kehadiran perempuan. Tabu keluar di malam hari bagi perempuan juga menjadi penghalang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam forum Musrenbang. Secara kualitatif, kendala kultural yang bersumber dari masyarakat adalah lemahnya transformasi kesadaran di kalangan perempuan dalam mengidentifikasi dan merumuskan kebutuhan mereka. Sebagaimana dipaparkan oleh salah seorang pendamping ASPPUK di Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah,

Kendala untuk mensosialisasikan ABG adalah kultur/budaya yang sudah melekat dalam masyarakat bahwa perempuan itu sebetulnya tidak mengetahui akan kebutuhannya sendiri. Selama ini *kan*

Pengalaman Sulawesi Selatan: Kendala Rendahnya Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang

Tingkat pendidikan ikut memengaruhi kualitas partisipasi kaum perempuan dalam berbagai pertemuan. Misalnya, dalam diskusi untuk penguatan partisipasi perempuan di Sulawesi Selatan, perempuan yang sering hadir dalam diskusi tersebut nyaris tidak pernah mengeluarkan pendapat sama sekali. Pada tingkat masyarakat sipil, FPMP tidak memiliki kegiatan untuk mengawal representasi perempuan di tingkat Musrenbang atau Musbangdes. Padahal pengawalan ini sesungguhnya amat penting karena, menurut FPMP dan para peserta diskusi kampung, perempuan jarang dilibatkan dalam kegiatan Musrenbang atau Musbangdes. Meskipun sudah ada Surat Keputusan Bersama yang mengatur representasi perempuan di tingkat Musrenbang, pada kenyataannya perempuan yang hadir umumnya Ketua PKK atau istri lurah. Bahkan, berdasarkan wawancara peneliti dengan kelompok dampingan FPMP di Pangkep, terungkap bahwa Musrenbang lebih merupakan sosialisasi sejumlah hal yang telah ditetapkan pihak kelurahan. Menurut FPMP, kendala di tingkat masyarakat sipil adalah rendahnya pengetahuan dan kesadaran akan pentingnya representasi perempuan pada setiap kegiatan pengambilan keputusan di tingkat lokal, yakni di kalangan aparat kelurahan, tokoh-tokoh masyarakat atau agama. Kondisi dan situasi itu lebih disebabkan oleh budaya patriarkis dan feodalistik. Aspek itu sangat memengaruhi peran dan partisipasi mereka, sebagaimana dituturkan Sekretaris FPMP,

Kendala terhadap partisipasi perempuan adalah sistem budaya feodalistik yang kuat. Biasanya perempuan dari kalangan biasa di daerah yang masih kental *karaeng*-nya seperti Bone, Soppeng, Wajo, tidak mau terlibat di Musrenbang. Apalagi, misalnya, kepala desa biasanya juga merupakan orang dari la-

pisan sosial atas, dan masih memiliki hubungan kekerabatan, tidak memungkinkan untuk sembarang melontar kritik.”²⁸

perempuan tahunya hanya diberi nafkah oleh laki-laki. Dan hanya menjalankan apa yang pernah diberikan oleh laki-laki. Kalau perempuan yang bekerja keras itu terkait dengan tekanan kebutuhan keluarga... keterbatasan tersebut juga mengakibatkan rendahnya kualitas partisipasi kalangan perempuan. Secara umum, perempuan masih belum paham tentang kebutuhan mereka sendiri.²⁹

Sementara pada masyarakat sipil dampingan ASPPUK, kendala untuk menerapkan anggaran berkeadilan gender, menurut LML, adalah rendahnya pemahaman tentang keadilan dan kesetaraan gender di kalangan perempuan pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Selain itu, kaum perempuan di Sulawesi Selatan, menurut LML, berpendidikan relatif lebih rendah ketimbang laki-laki, terlebih di daerah miskin tempat ditemukannya banyak perempuan buta huruf. Dari wawancara peneliti dengan para peserta diskusi kampung di daerah Gowa, Pangkep, dan Makassar, banyak perempuan di daerah itu buta huruf. Dari pengamatan peneliti terhadap peserta diskusi kampung di Makassar dan Gowa, rumah para peserta diskusi umumnya dijadikan tempat Kejar Paket A dan B untuk para perempuan buta huruf dan putus sekolah, terutama perempuan yang tinggal di Kecamatan Ujungtanah, Makassar, dan Kecamatan Mangasa, Gowa.

Keengganan birokrasi pemerintahan untuk melibatkan perempuan akar-rumput dalam proses penganggaran di tingkat Musrenbang adalah faktor lain. Hal itu lebih disebabkan oleh adanya nilai-nilai patriarkis yang menganggap partisipasi perempuan dalam Musrenbang tidak atau belum penting, dan forum itu dianggap merupakan domain kaum lelaki. Meskipun

²⁸ Wawancara dengan Ibu Sekretaris FPMP, Makassar, 24 Februari 2005.

²⁹ Wawancara dengan staf perempuan pendamping ASPPUK di Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo, 23 Februari 2006.

fasilitator selalu mengemukakan betapa penting melibatkan perempuan dalam setiap proses Musrenbang, dalam praktiknya perempuan tetap tidak dilibatkan. Sama halnya dengan yang terjadi di Sulawesi Selatan. Kendala tersebut juga dialami oleh semua lembaga pelaku program advokasi anggaran berkeadilan gender di lima wilayah penelitian lainnya. Kebanyakan lembaga penyelenggara mengalami hambatan bersifat kultural. Hal itu tampak jelas dari lembaga atau organisasi pelaku advokasi di tingkat kelurahan. Dukungan atas pelaksanaan advokasi di tingkat kelurahan masih sangat minim. Petinggi desa, seperti lurah, aparat desa, dan BPD, jarang hadir dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan.

Kendala kultur masyarakat yang masih menganut nilai-nilai patriarki juga tampak di Nusa Tenggara Timur. Budaya “belis” yang menghambat dan membatasi peran perempuan dalam lingkup domestik menyebabkan perempuan harus mendahulukan suami dalam berbagai hal. Budaya itu juga termasuk dalam hal kedudukan atau posisi penting dalam lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, maupun aparatur desa. Penentu kebijakan di eksekutif, legislatif, maupun aparatur desa adalah kaum lelaki. Akibatnya, partisipasi perempuan dalam setiap proses Musrenbangdes selalu dianggap tidak penting. Perempuan hanya bertanggung jawab dalam urusan domestik yang memang sengaja dikonstruksikan sebagai tugas perempuan. Tidak mengherankan apabila perencanaan dan kebijakan desa sering mengabaikan kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Untuk wilayah Nusa Tenggara Timur, selain masalah kultural dan struktural, kondisi ekonomi dan pendidikan masyarakat juga memengaruhi efektivitas proses advokasi. Kondisi ekonomi sebagian besar masyarakat yang rendah memberi pengaruh pada tingkat pendidikan, sehingga muncul kecenderungan yang menganggap bahwa pendidikan merupakan sesuatu yang tidak terlalu penting. Mereka cenderung mengonsentrasikan diri pada pemenuhan hajat kebutuhan hidup sehari-hari. Kondisi ekonomi demikian dilengkapi dengan lekatnya asumsi bahwa pendidikan hanya lebih penting bagi laki-laki ketimbang perempuan. Faktor budaya itu pula yang menyebabkan perempuan memiliki tingkat pendidikan cenderung lebih rendah dibanding laki-laki. Padahal, tingkat pengetahuan yang rendah menjadi salah satu faktor penghambat bagi kerja-kerja advokasi. Kapasitas

pengetahuan yang rendah membuat pelaku advokasi harus melakukan sosialisasi berulang kali untuk memudahkan dan menyadarkan masyarakat desa akan pentingnya perspektif gender dimasukkan dalam perencanaan. Proses advokasi seperti itu tentu sangat menyita waktu.³⁰

Kedua, kendala kultural yang bersumber dari kalangan birokrasi yang tidak paham akan arti penting perspektif keadilan dan kesetaraan gender dalam perencanaan dan penganggaran. Logika berpikir birokrasi seperti itu, menurut salah seorang staf perempuan Pattiro Surakarta, menyebabkan proses *input* data di berbagai dinas, termasuk BPS, tidak mencantumkan atau mengedepankan data terpilah gender laki-laki dan perempuan,

BPS belum menerbitkan data pilah responsif gender, seperti penanganan sektor-sektor vital (kesehatan, pendidikan dan kependudukan). Transformasi kebijakan di tingkat eksekutif sangat lamban. Ketika LSM dan masyarakat sudah membuat anggaran responsif gender, kalangan eksekutif justru belum memerhatikannya. Pengalaman saya di dalam kedinasan, saya melihat pembicaraan itu sulit dibangun karena selalu dipakai alasan APBD-nya sudah jadi.³¹

Kendala kultural yang bersumber dari legislatif tampak dari kurangnya sensitivitas anggota legislatif terhadap signifikansi program pemberdayaan. Kecenderungan di kalangan anggota legislatif (termasuk eksekutif) yang memahami ABG sebagai anggaran untuk perempuan jelas menunjukkan tidak adanya transformasi wacana ABG dalam diri individu-individu lembaga tersebut. Sebagaimana diungkapkan anggota legislatif laki-laki Komisi IV dan PKS di Surakarta,

Sampai saat ini wacana ABG baru sebagai model kebijakan publik, belum menjadi kesadaran kolektif di lingkungan legislatif. Saya lihat di eksekutif juga sama. Tetapi di legislatif, terutama saya di Komisi IV, sering membicarakan dan berinteraksi dengan masyarakat dan

³⁰. Wawancara dengan staf pendamping laki-laki Yaprita di Desa Camplong II, Kabupaten Kupang, 24 Februari 2006.

³¹. Wawancara dengan staf perempuan Pattiro, Surakarta, 3 Maret 2006.

Pengalaman Sulawesi Selatan dalam Advokasi ABG

Birokrasi cenderung tertutup dalam proses perencanaan program dan penganggaran, sehingga publik sulit untuk mengakses dokumen yang dibahas dalam perencanaan program dan anggaran. Rendahnya transparansi menyebabkan LSM yang mengadvokasi anggaran juga sulit mengakses RAPBD atau RASK, sebagaimana dikatakan oleh Sekretaris FPMP,

Transparansi masih sangat rendah bukan hanya pada anggaran, tetapi juga bagaimana mengakses dokumen-dokumen tersebut.

Hal yang menarik, tidak hanya LSM yang mengeluh, tetapi juga anggota legislatif, padahal mereka ini semestinya berhak mengakses untuk kepentingan transparansi. Di Gowa, sebenarnya telah ada peraturan daerah tentang transparansi dokumen anggaran yang dapat diakses, tetapi tetap saja untuk mengeluarkan dokumen tersebut harus meminta izin Ketua DPRD atau bupati melalui surat. Staf juga tidak berani mengeluarkan jika tidak ada izin. Selain itu, menurut FIK Ornop, staf yang berani mengkritisi program dan anggaran biasanya akan segera dimutasi, sehingga staf ini memilih tidak memberikan dokumen yang dimaksud untuk kepentingan apa pun, karena akan berdampak pada karier dan posisinya di birokrasi.

dinas-dinas seperti Dinkes, DKRPP dan Dikpora yang saya lihat beberapa programnya memberi indikasi ke arah pemberdayaan kalangan perempuan. Tetapi, sekali lagi, itu merupakan wacana baru yang belum banyak berkembang.³²

³² Wawancara dengan Bapak anggota legislatif Komisi IV dari Partai Keadilan Sejahtera, Surakarta, 21 Februari 2006.

Resistensi terhadap terminologi gender juga ditemukan, karena gender selalu dianggap atau identik dengan perempuan. Jika memperjuangkan anggaran berkeadilan gender, menurut anggota legislatif perempuan Kota Makassar, cenderung dianggap memperjuangkan anggaran khusus untuk perempuan. Hal itu akan menimbulkan pertanyaan dari anggota legislatif yang lain, terutama laki-laki, tentang alasan harus ada anggaran khusus untuk perempuan. Sebagaimana dikemukakan oleh narasumber dari DPRD Tingkat II Kota Makassar,

Kendala dalam menerapkan anggaran berkeadilan gender adalah adanya resistensi, karena anggaran berkeadilan gender diartikan sebagai alokasi khusus untuk perempuan. Orang akan lebih menerima bila itu untuk kesejahteraan, sehubungan dengan hasil-hasil dari Musrenbang adalah kesejahteraan, pendidikan umum bukan untuk perempuan.³³

Kendala lain yang dirasakan akibat sedikitnya anggota legislatif dan eksekutif perempuan, perjuangan untuk meyakinkan laki-laki dirasakan berat. Hal itu disebabkan oleh kondisi laki-laki yang agaknya belum memahami sepenuhnya gender dan anggaran berkeadilan gender.³⁴ Partai juga dapat menjadi kendala dalam menerapkan anggaran berkeadilan gender, karena jika ada perempuan yang memperjuangkan anggaran untuk rakyat, padahal partainya mempunyai skenario tertentu — ada program “titipan” — maka banyak perempuan tidak dapat bersuara ketika dilakukan pembahasan APBD, terutama perempuan dari partai politik besar, apalagi ada kekhawatiran dengan mekanisme *recall*.³⁵

Dari perspektif anggota legislatif di Surakarta, misalnya, mereka melihat adanya kelemahan yang dilakukan oleh LSM, sehingga agenda advokasi sulit terintegrasi melalui pendekatan yang lebih komprehensif.

³³ Wawancara dengan anggota legislatif perempuan, Komisi A DPRD Tingkat II Makassar, 28 Februari 2006

³⁴ Wawancara dengan anggota legislatif perempuan Komisi E DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, Makassar, 2 Maret 2006.

³⁵ Wawancara dengan anggota legislatif perempuan Komisi A DPRD Tingkat II Kota Makassar, 28 Februari 2006.

Fenomena itu pada akhirnya membawa pola kerja LSM berjalan di rel masing-masing, melalui program-program pelatihan, pendampingan, dan *bearing* atau lobi tanpa koordinasi secara baik. Hal itu tampak dari pemaparan Bapak Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta dari Partai Amanat Nasional.

NGO-NGO itu semestinya dapat memberikan rekomendasi nyata dalam bentuk program-program serta mengawal dua-duanya di jalur legislatif dan eksekutif. Harus ada *leader-leader* di tingkat kelurahan yang mampu mendorong pembuatan dan penerapan rekomendasi. Hal lain adalah peserta perempuan juga tidak banyak, tidak semua perempuan yang hadir memasukkan agenda gender-nya. Beberapa forum aliansi antar-LSM secara umum juga mengalami perkembangan, seperti Forum Peduli Anggaran Kota Surakarta (FPAKS). Akan tetapi, keberadaan aliansi berwujud forum tersebut secara kelembagaan cenderung lemah, dan dalam menjalankan agenda-agenda kolektif cenderung temporer.³⁶

Respons dari anggota legislatif tersebut menaruh harapan kepada LSM dalam bentuk aliansi untuk lebih konkret melakukan pengawalan di semua aras, dalam hal ini pengawalan juga berarti *monitoring* terhadap proses perencanaan hingga implementasi anggaran. Bagi pihak legislatif itu penting karena juga ikut meringankan tugas mereka. Apalagi, legislatif memandang bahwa proses perumusan anggaran lebih banyak didominasi oleh eksekutif. Situasi birokrasi yang tidak responsif gender, mekanisme perumusan program dan anggaran yang masih tertutup untuk kalangan tim anggaran dan disahkan oleh panitia anggaran, menyulitkan proses advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh LSM. Secara keseluruhan, kendala dalam proses advokasi adalah:

- (1) Tidak adanya data terpilah.
- (2) Kendala struktural dan kultural yang menyebabkan munculnya resistensi terhadap perspektif keadilan dan kesetaraan gender.
- (3) Jumlah perempuan sebagai pengambil kebijakan pada tingkat

³⁶ Wawancara dengan Bapak Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta dari Partai Amanat Nasional, Surakarta, 2 Maret 2006.

eksekutif dan legislatif masih rendah, sehingga agenda gender tidak menjadi prioritas para pengambil kebijakan yang didominasi laki-laki.

- (4) Belum adanya pengetahuan dan kemauan politik dari kalangan eksekutif untuk menerapkan anggaran berkeadilan gender, bahkan biro yang seharusnya lebih banyak memiliki program pemberdayaan perempuan, yaitu Kesejahteraan Sosial, Agama dan Pemberdayaan Perempuan (KAPP) untuk Sulawesi Selatan, Dinas PP untuk Surakarta, dan Subbag PP di Gunung Kidul, atau Biro PP di wilayah lain juga tidak punya strategi dan program yang jelas dalam hal pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan berbasis gender.
- (5) Anggaran pemberdayaan perempuan dinilai oleh LSM sangat kecil, menunjukkan lemahnya pemahaman akan pentingnya program-program pemberdayaan perempuan di tingkat eksekutif, di samping kerja-kerja pengarusutamaan gender masih berada pada tataran sosialisasi, belum pada tingkat implementasi program peningkatan kesejahteraan perempuan.
- (6) Kemampuan eksekutif masih rendah dalam pembuatan perencanaan dan penganggaran berkeadilan gender, serta penerapannya dalam tataran program.
- (7) Birokrasi yang masih berkepatutan dalam pembuatan program dan anggaran umum membuat advokasi Anggaran Berkeadilan Gender menjadi sulit dilakukan.
- (8) Kurangnya dukungan partai-partai politik tentang pentingnya perspektif gender dan partisipasi anggota partai perempuan.