

## **Bab IV**

# **Strategi dan Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender**

**B**ab ini membahas beberapa strategi yang telah dilakukan oleh sejumlah LSM dalam advokasi anggaran berkeadilan gender dan berbagai kendala yang dihadapi mereka, sebagaimana telah disinggung dalam bab sebelumnya. Bab ini juga membahas dampak pelaksanaan advokasi *gender budget* di tingkat masyarakat, birokrasi, dan legislatif. Dampaknya dilihat dari tingkat kesadaran kritis mereka, serta hasil nyata dari alokasi anggaran dan proses pencapaiannya. Dalam bab ini kita akan melihat sejauh mana strategi LSM berdampak pada tingkat kesadaran dan implementasi anggaran berkeadilan gender. Sebagaimana diketahui, LSM memiliki beberapa perbedaan dalam melakukan advokasi. Bab ini bukan merupakan evaluasi terhadap kinerja LSM yang telah melakukan advokasi, namun lebih pada upaya pembelajaran. Hal tersebut berguna karena dapat membantu kita menemukan strategi yang lebih efektif dari berbagai upaya dan latar masing-masing LSM. Selain itu, juga membantu kita untuk melihat bagaimana masing-masing strategi dapat dijalankan saat menghadapi berbagai kendala.

Sebagaimana dibahas pada bab-bab sebelumnya, setidaknya ada tiga kategori LSM yang dapat dijadikan dasar analisis untuk melihat strategi yang dikembangkan dan dampak yang dihasilkan ketika melakukan advokasi anggaran berkeadilan gender. Advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh LSM terfokus pada program-program seperti, partisipasi politik perempuan, yakni program yang mendorong kaum perempuan untuk memberi kontribusi substantif terhadap pembangunan; anggaran berkeadilan gender, yakni program yang mendorong masyarakat, eksekutif, dan legislatif, merancang penganggaran berdasarkan perspektif gender, sehingga bias gender dalam pengalokasian dana yang selama itu merugikan kaum perempuan dapat diminimalisasi; proses kebijakan publik, yakni program yang memfokuskan pada bagaimana transparansi dalam proses perumusan kebijakan publik bisa dilaksanakan. Bab ini juga menguraikan dampak dari ketiga program tersebut, antara lain, (1) adanya pengetahuan tentang *gender budget*, (2) adanya partisipasi kelompok dampingan dalam proses perencanaan dan penganggaran, (3) adanya perubahan pada alokasi belanja pemerintah untuk kepentingan rakyat, terutama kaum perempuan, serta (4) adanya kebijakan berkeadilan gender yang dilahirkan dari advokasi tersebut.

## **Program Partisipasi Politik Perempuan**

Proses advokasi Anggaran Berkeadilan Gender (ABG) yang berkembang selama ini di Kota Surakarta dapat diletakkan pada lokus penyadaran dan peningkatan partisipasi perempuan secara kualitatif. Proses penyadaran pada aras masyarakat sipil dilakukan oleh sejumlah LSM, seperti YKP dan Pattiro, melalui program pelatihan dan pendampingan perempuan di tingkat kelurahan. Proses peningkatan partisipasi kualitatif, terutama agenda pengorganisasian, dilakukan Pattiro dan YKP melalui forum pra-Musrenbangkel, dan LPTP melalui forum-forum Jarpuk dan ASPPUK. Karena itu, partisipasi di aras masyarakat sipil cenderung mengalami peningkatan. Bahkan, selama tiga tahun terakhir telah banyak kemajuan cukup berarti di dalam tubuh Jarpuk. Selain itu, ASPPUK dan Jarpuk

relatif mampu menjalin komunikasi dan kerja sama dengan Usaha Kecil Menengah (UKM) serta dinas-dinas terkait dalam upaya pemberdayaan usaha ekonomi perempuan. Mereka tidak sekadar hadir dalam Musrenbang, tetapi juga memiliki akses ke dinas-dinas pemerintah. Penuturan Koordinator Jarpuk Surakarta tentang hal itu,

Dalam tiga tahun terakhir, bahkan sampai sekarang, Jarpuk Surakarta sudah berhasil menjalin kerja sama dengan pemerintah kota. Bentuk kerja samanya dengan dinas usaha, kita juga terlibat dalam pameran, misalkan, Wali Kota Solo mau *ngadakan event-event* nasional yang anggotanya perempuan semua. Saat ini kita konsentrasi dan lebih membutuhkan UKM.<sup>1</sup>

Strategi yang lebih mengedepankan partisipasi politik perempuan seperti dilakukan oleh LSM-LSM di Surakarta memang semakin mewarnai ruang-ruang publik, mulai dari Musrenbangkel hingga Musrenbangkot. Partisipasi perempuan tidak hanya mengalami peningkatan secara kuantitatif, tetapi juga, dalam derajat tertentu, secara kualitatif mereka ikut memberi andil dalam merealokasikan posyandu yang sejak tahun 1999 diabaikan, bahkan dihapuskan. Secara umum, upaya untuk meningkatkan kualitas partisipasi perempuan masih menemui sejumlah hambatan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, sehingga masih perlu waktu cukup panjang untuk dapat memapankan atau memantapkan tata anggaran yang berkeadilan gender.

Menurut salah seorang anggota Komisi I DPRD Kota Surakarta, proses partisipasi publik melalui Musrenbangkel, Musrenbangcam, dan Musrenbangkot, di Kota Surakarta belum maksimal secara politis. Di sisi lain, proses penyusunan aturan perundangan menunjukkan keterbukaan dan kemajuan sangat berarti dibanding era Orde Baru. Menurut anggota DPRD itu, proses penyusunan anggaran semasa Orde Baru berjalan berjenjang mulai dari tingkat tim anggaran, yang mendapat rekomendasi dari bupati atau wakil bupati, kemudian disahkan oleh panitia anggaran

---

<sup>1</sup>. Wawancara dengan Ibu Koordinator JARPUK Kota Surakarta, Surakarta, 27 Februari 2006.

DPRD. Keterlibatan dan partisipasi masyarakat sama sekali tidak ada. Berbeda dengan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD yang sekarang, yang memberi banyak peluang dan kesempatan dalam penyampaian aspirasi. Proses yang berjalan sejak Musrenbangkel, Musrenbangcam, sampai Musrenbangkot adalah ruang publik yang terbuka. Di samping itu, anggota panitia penyelenggara Musrenbang juga berdasarkan hasil kesepakatan, bukan semata aparatus eksekutif dari masing-masing tingkatan — meski jumlah mereka tetap terbesar dari keseluruhan anggota Musrenbang. Namun demikian, adakalanya berlaku kenyataan sosial yang menutup ruang partisipasi masyarakat, karena ada semacam keengganan dan pandangan bahwa soal anggaran adalah urusan kelompok elite. Hal tersebut dikatakan oleh anggota DPRD itu,

Kalau dulu, peserta musyawarah rencana (musren) itu statusnya “diundang.” Sedangkan dalam peraturan yang sekarang, UU No. 32/2004, “siapa saja boleh menyampaikan” dan datang ke forum tersebut. Tetapi pihak “panitia” terkadang masih belum melepaskan kebiasaan “siapa yang biasa an harus diundang.” *Nah*, inilah kendala-kendalanya. Dalam semua proses itu, Dewan tidak bisa bergerak. Tim Anggaran DPRD dikendalikan oleh wali kota. Ketika wali kota mencoret, *ya* kita tidak bisa melakukan apa-apa. Kita anggota Dewan hanya bisa meminta masing-masing dinas untuk mengadakan rapat prapenyusunan APBD.<sup>2</sup>

Dari hal-hal tersebut, kelihatan jelas tim advokasi LSM-LSM di Surakarta telah berusaha keras menembus sekat-sekat itu. Hal itu sesuai dengan penuturan Direktur YKP yang mengatakan bahwa anggota-anggota Jarpuk selalu datang dan memberi kontribusi dalam perumusan prioritas pembangunan. Bahkan, dia kerap melobi DPRD dan menceritakan kembali sejumlah hambatan yang dialaminya kepada anggota-anggota Jarpuk yang lain, sehingga mereka merasa harus terus berjuang untuk itu, yakni advokasi di tingkat akar-rumput.

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan anggota legislatif laki-laki Komisi I DPRD Kota Surakarta dari Partai Keadilan Sejahtera KS, Surakarta, 3 Maret 2006.

Pada era reformasi sesungguhnya telah terjadi beberapa perubahan cukup mendasar di berbagai bidang, meskipun belum dapat dipastikan apakah proses ini mengarah pada suatu bentuk yang semakin lebih terbuka, khususnya pada aras eksekutif. Menurut salah seorang anggota Komisi I DPRD dari Partai Keadilan Sejahtera, ada perkembangan cukup signifikan di lingkungan eksekutif Kota Surakarta. Budaya birokrasi di Surakarta semakin terbuka. Hal itu bisa dilihat dari kiprah perempuan yang menduduki jabatan atau posisi penting di jajaran birokrasi pemerintah, khususnya eselon dua.

Saya lihat yang laki-laki dan perempuan banyak juga yang jadi kepala dinas. Di jajaran pimpinan *level I*, di Dinas dan Badan Kepegawaian, Kependudukan, Hukum dan HAM, Pertanian, Bagian Umum, Pariwisata. Misalnya, di Bagian Hukum dan HAM, saya melihat 90 persen adalah perempuan. Tetapi bukan lantas keberadaan mayoritas perempuan serta-merta mendorong pemberdayaan perempuan, seperti ABG. Selain itu, banyak juga lurah yang perempuan. Di Solo tidak ada “tabu” bahwa lurah itu harus laki-laki. Bahkan Ketua RT di kampung saya adalah perempuan. Laki-laki kebetulan sudah sepuh dan tidak mau menjabat, ada juga laki-laki muda tetapi tidak mau menjabat Ketua RT.

Paparan di atas sekadar contoh bagaimana persebaran kiprah perempuan yang menduduki posisi penting di birokrasi. Kendati demikian, pemahaman terhadap ABG masih menghadapi banyak kendala. Tampak bahwa transformasi peran perempuan yang kian dominan menduduki posisi penting pada beberapa dinas dan badan pemerintahan di Kota Surakarta tidak serta-merta membuat ABG menguat. Birokrasi agaknya belum memiliki perspektif gender, sehingga perempuan yang menduduki posisi strategis dan memiliki signifikansi dalam proses pengambilan keputusan di masing-masing dinas dan badan pemerintahan itu bekerja dengan nalar birokrasi yang patriarkis, serta belum memiliki kesadaran dan kekuatan transformatif yang signifikan dalam mengedepankan kebijakan ABG. Roh birokrasi semacam itu merupakan karakter umum di enam wilayah penelitian.

Strategi yang dijalankan LSM dalam proses advokasi adalah sinergi antar-elemen yang terkait dengan pelaksanaan advokasi, sehingga hasilnya di tataran masyarakat bisa lebih konkret. Mereka melakukan semacam koordinasi agar tercipta pembagian peran; ada yang menggarap dari akar-rumput dan ada pula yang mulai menggarap dari tingkat atas, sehingga mereka akan dapat menemukan titik pandang yang sama dalam pelaksanaan advokasi yang lebih efektif. Selain itu, mereka juga membentuk jejaring dengan sejumlah LSM lain sebagai *supporting system*. Sebagaimana dikatakan salah seorang anggota Rifka Anisa,

Dalam advokasi *gender budget* kita hanya *supporting system*, karena fokus kita bukan pada anggaran tapi pelayanannya. Akan tetapi kita juga *concern* pada permasalahan-permasalahan itu.<sup>3</sup>

Menurut dia, semua itu dilakukan untuk memperkuat misi agar advokasi dapat diterima lebih luas. Memang banyak LSM yang tidak memberi perhatian khusus pada masalah ABG, namun mereka ini kerap melakukan kegiatan advokasi yang terkait dengan gender. Jadi, bukan hanya advokasi terhadap masyarakat sipil saja, tetapi juga kepada pihak-pihak terkait lainnya yang dinilai dapat mendukung terlaksananya program advokasi anggaran berkeadilan gender. Seperti dilakukan Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) di Gunung Kidul, misalnya, juga menunjukkan pola memperkuat *supporting system*. Strategi itu sama dengan di Surakarta, yaitu bergerak di tingkat akar-rumput.

Advokasi anggaran yang dikerjakan IDEA di wilayah Gunung Kidul sejak tahun 2003 sedikit demi sedikit menunjukkan hasilnya. Di tingkat masyarakat, di mana advokasi dimasukkan melalui kebutuhan hidup sehari-hari, sebagian besar hasil tampak berupa pemenuhan kebutuhan riil masyarakat, misalnya, kelompok perempuan di Panggang, Gunung Kidul, yang telah menerima bak penampungan air bersih atau bantuan pelatihan kader posyandu, pemberian makanan tambahan, dan alat-alat

---

<sup>3</sup>. Wawancara dengan perempuan salah seorang anggota Women Crisis Centre (WCC) Rifka Annisa, Yogyakarta, 3 Maret 2006.

kesehatan untuk peningkatan kesehatan ibu, anak, dan lanjut usia di kelompok perempuan Sumber Rejeki, Paliyan. Lembaga swadaya masyarakat yang mengadvokasikan anggaran kepada masyarakat tampaknya sadar bahwa dengan memasuki kesadaran pemenuhan hak, hasilnya pun akan terbatas pada pemenuhan hak-hak tersebut. Mereka merasa cukup puas dengan hasil pendampingan selama delapan bulan tersebut.<sup>4</sup>

Di samping pemenuhan hak dasar perempuan, dampak lain yang terlihat pada masyarakat adalah meningkatnya derajat partisipasi perempuan dalam kegiatan-kegiatan pemerintah daerah. Kini, semakin banyak perempuan tergabung dalam kelompok-kelompok perempuan atau organisasi masyarakat yang mengedepankan pemberdayaan perempuan. Perempuan tidak takut lagi terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik di desa, atau bahkan di tingkat yang lebih tinggi. Misalnya, pengalaman salah seorang anggota kelompok perempuan Panggang yang dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan politik terkait dengan penganggaran, seperti Musrenbangdes, seminar, lokakarya, dan *public hearing* dengan DPRD.<sup>5</sup> Sebelumnya, sangat sulit menemukan perempuan dengan keterlibatan partisipatif dalam forum-forum pemerintahan, kebanyakan hanya dikenal sebatas kehadiran mereka. Namun, setelah adanya advokasi, kuantitas keterlibatan perempuan mulai meningkat dan tidak hanya sebatas kehadiran. Perempuan telah mampu memberi kontribusi atau masukan dalam penyusunan anggaran.

Kesempatan perempuan untuk menduduki posisi strategis dalam tatanan birokrasi juga meningkat. Bahkan di Bappeda Gunung Kidul, misalnya, hal tersebut ditindaklanjuti dengan pemberian pelatihan dan beasiswa agar kapasitas dan partisipasi perempuan dalam perencanaan anggaran meningkat. Sebagaimana diutarakan oleh salah seorang staf Bappeda Gunung Kidul:

Sekarang ini struktur dalam Bappeda lebih responsif gender. Staf perempuan boleh ikut promosi jabatan, terus ada pemberian beasiswa bagi staf yang ingin melanjutkan sekolah meskipun tidak

---

<sup>4</sup>. Sebagaimana dituturkan salah seorang staf laki-laki IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

<sup>5</sup>. Sebagaimana dituturkan salah seorang staf laki-laki IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

untuk perempuan saja, tapi bebas untuk staf yang memenuhi syarat tertentu.<sup>6</sup>

Adanya pemberian kesempatan kepada perempuan untuk dapat meningkatkan posisi merupakan salah satu dampak positif dari advokasi anggaran. Namun demikian, secara umum, dampak advokasi anggaran terhadap legislatif dan eksekutif hanya muncul sebagai wacana; perspektif tentang gender baru dibicarakan dan dimunculkan pada rakor-rakor dinas. Pihak kabupaten juga mulai menjalin hubungan kerja sama dengan LSM dan membuka pintu untuk pelatihan gender, dan itu tampak dari sikap sebagian eksekutif yang menerima dan memahami perspektif gender. Walau demikian, hal-hal tersebut tetap belum dapat menghasilkan kebijakan strategis yang dapat mengakomodasi masalah-masalah perempuan secara keseluruhan. Wakil bupati perempuan yang pernah aktif dalam Gerakan Organisasi Wanita (GOW) sangat mendukung kelancaran advokasi, bahkan menghadiri acara FGD yang diselenggarakan WRI hingga selesai. Dia berjanji mengembangkan perspektif gender untuk mengentaskan Gunung Kidul dari lembah kemiskinan. Meski ada kemajuan di tingkat wacana, eksekutif belum mampu menyusun anggaran berperspektif gender. Sementara legislatif juga belum mampu menghasilkan kebijakan-kebijakan pendukung, seperti peraturan daerah partisipatif dengan perspektif gender. Hal itu merupakan tantangan tersendiri bagi LSM untuk terus memperjuangkan advokasi anggaran berkeadilan gender di tingkat eksekutif dan legislatif.

Di Kabupaten Gunung Kidul, misalnya, dengan terpilihnya perempuan sebagai wakil bupati telah banyak mendorong advokasi anggaran berkeadilan gender agar terus-menerus bergulir di setiap instansi pemerintah. Salah satu wujud pemikiran kritis wakil bupati adalah mendorong pemberian kredit lunak kepada pengusaha-pengusaha industri kecil yang sebagian besar ialah kaum perempuan. Latar belakang wakil bupati sebagai mantan ketua GOW agaknya turut membantu kemajuan perempuan, terutama di sektor industri kecil dan perdagangan. Dia mendorong Dinas

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan staf Bappeda Gunung Kidul, Yogyakarta, 23 Februari 2006.

Kuangan untuk menjalin kerja sama dengan Bank Negara Indonesia (BNI) dalam penguatan Usaha Pengembangan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) dengan mengucurkan kredit sebesar 346 juta rupiah,<sup>7</sup> selain bantuan dana untuk Usaha Kecil Menengah (UKM) sebesar Rp 415 juta.<sup>8</sup> Semua dana dapat diakses oleh perempuan miskin yang memiliki usaha kecil tanpa perlu tanda tangan (izin) suami. Tak pelak lagi posisi strategis sebagai wakil bupati merupakan sebuah titik terang dalam pelaksanaan advokasi anggaran yang berkeadilan gender di masa depan.

Hal lain yang juga patut dicatat adalah masyarakat Gunung Kidul yang ternyata cukup terbuka terhadap wacana baru. Suasana kondusif tersebut dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh penyelenggara program dalam menjalankan advokasi. Penerimaan masyarakat Gunung Kidul, terutama kaum perempuan, terhadap hal-hal yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan sangat positif, sehingga upaya mendorong advokasi bisa diawali dengan program-program yang dapat meningkatkan kesejahteraan perempuan. Masyarakat Gunung Kidul juga terbuka dan selalu memberi partisipasi pada kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan pemerintah, sehingga sangat mudah mendorong mereka untuk menyampaikan aspirasi di forum-forum daerah.

Potensi lain yang dapat dimanfaatkan adalah dengan melibatkan praktisi-akademisi. Masyarakat Gunung Kidul sangat menghormati praktisi-akademisi, baik di tingkat birokrasi maupun nonbirokrasi, sehingga hal itu dapat digunakan sebagai celah untuk mendorong pelaksanaan advokasi. Kalangan eksekutif dan legislatif sendiri antusias menerima masukan-masukan, bahkan mengundang akademisi untuk memperoleh wacana baru perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran. Di samping itu, advokasi anggaran juga harus memperhatikan sinergi dalam pelaksanaan Musrenbang dan “jaring asmara” (penjaringan aspirasi masyarakat) agar dapat tercapai titik temu persoalan. Memang perlu ada koordinasi lebih harmonis antara Tim Anggaran (eksekutif) dan Panitia Anggaran

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Ibu Wakil Bupati Gunung Kidul, Yogyakarta, 4 Mei 2006.

<sup>8</sup> Seperti dituturkan Ibu Wakil Bupati Gunung Kidul pada FGD Studi Dampak Advokasi ABG, Yogyakarta, 10 Mei 2006.

(legislatif), sehingga kebijakan anggaran yang dihasilkan dapat mewakili kepentingan kedua belah pihak. Jadi, hal penting berikutnya dalam pelaksanaan advokasi di Gunung Kidul adalah bagaimana mensinergikan semua elemen yang terkait dengan proses advokasi, yang semua bertujuan untuk menciptakan anggaran berkeadilan gender.

Strategi advokasi di Surabaya sedikit berbeda dibanding Gunung Kidul dan Surakarta yang mengambil langkah partisipasi perempuan secara politik, dan juga teknik demokrasi dalam pencapaian anggaran berkeadilan gender. Sebagian besar LSM di Surabaya lebih menekankan program ABG dalam aras kesadaran sebagai batu berpijak. Karena itu, partisipasi dalam arti kehadiran tidak terlampaui dirisaukan; belum memengaruhi secara signifikan perspektif gender di kalangan eksekutif. Karena itu, secara umum dapat dikatakan bahwa pencapaian LSM yang memiliki program ABG adalah keberhasilan melibatkan pihak eksekutif dalam pelbagai acara yang dimaksudkan untuk menggalang aliansi ABG. Kepala sub-bidang (Kasubbid) Pemberdayaan Perempuan Surabaya, misalnya, menuturkan bahwa dirinya memahami gender dari kebijakan pemerintah tentang PUG yang disosialisasikan beberapa tahun lalu, sedangkan pengetahuan tentang anggaran justru diperolehnya saat mengikuti *workshop* Aliansi Pro-Gender Budget yang diadakan di Surabaya pada bulan Februari 2006. Dialah satu-satunya wakil dari eksekutif yang hadir dalam acara tersebut, dan *output* akhir dari acara itu adalah pembentukan aliansi. Sebagai tindak lanjut dari *workshop* yang diikuti, Kasubbid Pemberdayaan Perempuan mencoba berjuang meningkatkan alokasi anggaran bagi program pemberdayaan perempuan. Salah satu program yang diusulkannya adalah pembuatan data terpilah antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, dia juga mendesak pemerintah kota untuk menambah layanan bagi perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) berupa rumah sakit rujukan yang memberi pelayanan terpadu bagi korban KDRT –termasuk pembangunan *shelter*. Sayangnya, sampai saat ini usulan tersebut belum mendapat tanggapan.

Bila dilihat dari belanja pemerintah (*government expenditure*), advokasi anggaran di Surabaya belum memberi dampak maksimal yang dapat dirasakan dalam bentuk kebijakan kongkret. Samitra Abhaya-KPPD

Surabaya mencatat, advokasi yang dilakukan bersama Dewan Kota dengan membentuk Komisi Kesehatan Reproduksi untuk memperjuangkan peningkatan alokasi anggaran bagi kesehatan reproduksi perempuan belum memberi hasil sebagaimana yang diharapkan. Total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Surabaya pada 2003 sebesar 1.198.731.232.000 rupiah. Untuk bidang kesehatan dianggarkan 18.677.866.000 rupiah (1,56%), sedangkan anggaran untuk Keluarga Berencana (KB) dan Kesejahteraan Rakyat (Kesra) wanita dan remaja sebesar 3.717.609.000 rupiah (0,3%). Selanjutnya APBD 2004 sebesar 1.399.958.436.928 rupiah, sementara anggaran kesehatan serta anggaran untuk KB dan Kesra wanita dan remaja masing-masing sebesar 59.155.671.604 rupiah (4,41%) dan 4.427.343.700 (0,25%). Sementara pada tahun 2005, total APBD 1.645.547.235.101 rupiah. Untuk bidang kesehatan dianggarkan 58.206.985.841 rupiah (3,5%). Pada tahun itu tidak ada data untuk anggaran KB dan Kesra wanita dan remaja. Data terurai di atas jelas menunjukkan bahwa komitmen pemerintah Kota Surabaya terhadap anggaran kesehatan, khususnya kesehatan reproduksi, masih sangat rendah. Setiap tahun, mulai dari 2002 sampai 2005, pemerintah kota menganggarkan dalam APBD rata-rata kurang dari 5 persen untuk bidang kesehatan, bahkan hanya mengalokasikan kurang dari 2 persen sebelum tahun 2004. Alokasi anggaran tersebut, menurut analisis KPPD, sangat minim bila dihitung berdasarkan distribusi penduduk, yaitu sekitar Rp 4.702 per penduduk untuk anggaran kesehatan tahun 2002, bahkan untuk anggaran KB, Kesra Wanita dan Remaja hanya Rp 2.450/perempuan. Tahun 2004, meskipun anggaran kesehatan naik menjadi 22.753 rupiah, anggaran kesehatan reproduksi masih tetap sangat minim, yaitu Rp 3.375/perempuan. Alokasi anggaran tersebut jauh di bawah anggaran untuk kepala daerah yang pada tahun 2003 mencapai Rp 2.174.600.000, hampir dua kali lipat lebih besar dari biaya kesehatan reproduksi untuk seluruh kesehatan penduduk Kota Surabaya.

Memang masih ada sejumlah persoalan, namun terlihat adanya upaya pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk selalu merespons persoalan perempuan. Di tingkat kebijakan, salah satu contoh adalah keberhasilan pemerintah daerah Jawa Timur menerbitkan Peraturan Daerah (Perda)

Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Kebijakan tersebut direspons oleh Kota Surabaya dengan menerbitkan Keputusan Wali Kota Surabaya No.188.45/31/436.1.2/2005 tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Korban Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak. Namun, kebijakan itu belum ditindaklanjuti dengan realisasi anggaran yang memadai. Di tingkat provinsi, misalnya, hanya disediakan alokasi anggaran sebesar 2.438.000 rupiah atau 0,13 persen dari total APBD tahun 2006. Bandingkan dengan alokasi dana untuk penanggulangan kemiskinan yang mencapai Rp 586.812.314,38 atau 30,75 persen dari total APBD 2006.

Kecilnya persentase anggaran untuk perlindungan perempuan dan anak terhadap kekerasan, menurut Kepala Bagian Pengendalian dan Pengawasan Bappeda Provinsi Jawa Timur,<sup>9</sup> tidak bisa diartikan sebagai rendahnya kepedulian pemerintah terhadap masalah dan kebutuhan perempuan. Menurut dia, komitmen keberpihakan tidaklah harus dieksplisitkan dalam bentuk anggaran yang khusus untuk perempuan. Melalui dana penanggulangan kemiskinan dengan jumlah cukup besar itu perempuan justru dapat menjadi penerima manfaat (program pasar murah), dan bantuan pinjaman modal bagi pedagang kecil. Bahkan, menurut dia, pemerintah daerah Jawa Timur telah menunjukkan komitmen dan kesungguhan dalam upaya mengentaskan kemiskinan dengan menamakan APBD 2006 sebagai “APBD Penyelamatan,” dan mengalokasikan dana lebih dari 400 miliar rupiah untuk pengentasan kemiskinan. Dana sebesar itu dikucurkan lewat pelbagai bentuk program yang dibuat dengan menyertakan pertimbangan adil gender, di antaranya bantuan permodalan bagi usaha mikro, fasilitasi “pasar,” padat karya penuh, pembenahan dinas sosial, dan pembinaan keluarga sejahtera. Adapula dana yang dialokasikan bagi modal pinjaman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) senilai Rp 20 miliar untuk sekitar 5.000 orang TKI. Adapun untuk kepentingan pembinaan khusus disediakan dana sebesar 5 miliar rupiah, yang dialokasikan untuk program pembinaan PKK (20 juta rupiah per kabupaten atau kota), Kelompok

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Ibu Kepala Bagian Pengendalian dan Pengawasan-Bappeda Propinsi Jatim, Surabaya, 28 Februari 2006.

Keluarga Miskin Usia Lanjut (Pok Gakin Usila) dan cacat tetap (*permanent disability*), serta peningkatan kesehatan ibu-anak dan kesejahteraan keluarga (dengan melibatkan gerakan PKK).

Di bidang pendidikan, peneliti mendapat informasi tentang adanya “beasiswa langka” yang dikucurkan oleh pemerintah kotamadya Surabaya sejak 2005, dan jumlahnya akan dinaikkan setiap tahun. Disebut “beasiswa langka” karena diberikan dalam bentuk subsidi biaya pendidikan untuk siswa sekolah menengah tingkat atas khusus, yakni SMU kejuruan. Beasiswa itu dimaksudkan untuk lebih responsif gender, karena ditujukan untuk menjawab persoalan berkaitan dengan pendidikan dengan perspektif gender. Contohnya, beasiswa diberikan kepada siswa perempuan di sekolah kejuruan bidang teknik mesin karena jumlah siswa perempuan sangat terbatas, sebaliknya di sekolah kejuruan bidang tata boga siswa laki-laki adalah pihak yang mendapatkan subsidi. Hal itu ditujukan untuk mendorong minat dan perimbangan penguasaan pengetahuan dan keterampilan tanpa dibatasi konstruksi gender pada bidang pekerjaan atau keterampilan yang didasarkan perbedaan jenis kelamin.

Dalam konteks yang berbeda dengan Surakarta, Gunung Kidul, dan Surabaya, strategi advokasi di Mataram, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Timur, mengikuti pola partisipasi politik perempuan bersamaan dengan Pemilu 2004, yaitu program *voter education*. Partisipasi politik perempuan di ketiga wilayah tersebut merupakan program yang sengaja dirancang untuk memberi dampak pada pelibatan perempuan pengambil keputusan di tingkat eksekutif dan legislatif. Upaya mendorong kuota 30 persen untuk calon legislatif dan kuota partisipasi perempuan dalam politik cukup mewacana di wilayah Nusa Tenggara Barat, karena program tersebut telah dilaksanakan saat Pemilu 1999 dan 2004. Pasca-Pemilu 2004, organisasi perempuan yang mengikuti program *voter education* mengembangkan agenda kerja dengan mendorong dilakukannya alokasi anggaran untuk penguatan perempuan dalam politik. Wacana ABG merupakan salah satu agenda lanjutan dari program peningkatan partisipasi perempuan tersebut, yang direncanakan untuk keberlanjutan program partisipasi politik perempuan. Dampak yang muncul baru pada tahap kesadaran bahwa partisipasi perempuan yang rendah secara politik ikut

memengaruhi kebijakan pembangunan untuk perempuan. Dalam kasus di Mataram, pelaksana advokasi partisipasi politik perempuan umumnya organisasi perempuan yang memiliki basis massa besar, seperti Fatayat NU atau ASPPUK yang memiliki kelompok dampingan perempuan yang tersebar di seluruh wilayah Nusa Tenggara Barat.

Dua organisasi tersebut memberi dampak yang berbeda di tingkat masyarakat. *Pertama*, apa yang dilakukan Fatayat NU terlihat pada tingkat pemikiran, misalnya, adanya pengenalan dan pemahaman kelompok dampingan perempuan terhadap wacana pelibatan perempuan dalam politik. Beberapa aktivis perempuan mendaftarkan sebagai “calon anggota legislatif jadi” (caleg), serta terlibatnya beberapa kelompok dampingan perempuan dalam partai politik. Program *voter education*, yang merupakan salah satu program baru Fatayat NU, dikerjasamakan dengan Partnership dalam program peningkatan partisipasi perempuan. Beberapa agenda dalam program tersebut adalah mendesak adanya alokasi dana untuk penguatan perempuan serta memberi posisi-posisi strategis kepada perempuan dalam badan-badan eksekutif dan legislatif. Sebagaimana diutarakan pimpinan Fatayat NU,

Saat itu kita mendesak dan memunculkan wacana partisipasi perempuan, sebagai *affirmative action* melalui *gender budget* tahun 1998, menyongsong Pemilu 1999. Semakin gencar dan kian menguat setelah pemilihan umum tahun 1999... karena melihat komposisi perempuan di dewan dan eksekutif masih belum mencerminkan itu ... padahal reformasi sudah bergulir... demokrasi sudah dikembangkan, namun posisi perempuan masih tetap. Meskipun semua lembaga, termasuk komponen masyarakat, gencar menyuarakan kepentingan perempuan, Pemilu 2004 menunjukkan hasil berbeda... makin *anjlok* lagi jumlah perempuan. *Kalo*-pun ada peningkatan *budget* di legislatif dan eksekutif, arahnya tidak jelas, masih *status quo*...

Pimpinan Fatayat NU itu menyatakan bahwa hasil advokasi peningkatan partisipasi perempuan di tahun 1999 mampu meningkatkan posisi perempuan di legislatif dan eksekutif. Namun, jumlah perempuan di tingkat eksekutif dan legislatif itu menurun pada 2004 karena berbagai

faktor, khususnya mutasi pegawai atau karyawan ke daerah lain dan pergantian antarwaktu atau karena tidak terpilih dalam pemilu berikutnya. Barangkali bisa diambil contoh pengalaman salah seorang aparat pemerintah yang saat itu merasa telah diperjuangkan untuk menduduki posisi penting dalam birokrasi. Sebagaimana diakui Kepala Biro Organisasi Provinsi Nusa Tenggara Barat, berkat kerja keras LSM dia bisa menjabat sebagai Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial.

Sementara advokasi berjalan pada tataran partisipasi politik kaum perempuan, advokasi penerapan ABG pun berlangsung pada 1999 dan 2004. Pimpinan Fatayat NU menambahkan bahwa alokasi anggaran berkeadilan gender mengalami *status quo* pada tahun-tahun itu. Penyaluran anggaran itu tidak riil untuk penguatan partisipasi politik perempuan, karena apa yang dilakukan pemerintah sering kali tidak sesuai sasaran. Pimpinan Fatayat NU menyatakan,

Pada umumnya, teman-teman menguatkan isu gender, mengedepankan isu perempuan, karena teman-teman aktivis memahaminya seperti itu... program partisipasi perempuan akar-rumput, ujung-ujungnya tidak hanya terlibat tapi dianggarkan...di mana-mana di tingkat provinsi, bicara *gender budget*, pasti bicara alokasinya berapa persen untuk perempuan. Tahun lalu, memang dibentuk dinas pemberdayaan perempuan, ada dana khusus, ada dampak positifnya juga. Tapi kemudian arah pemberdayaannya *gake* jelas, dan arah alokasi dananya juga tidak jelas. Eksekutifnya tidak jelas... awalnya mendesak anggaran untuk perempuan, tetapi efektif tidak untuk perempuan. Kita memahami *gender budget* adalah pengalokasian dana khusus untuk perempuan. Tetapi kemudian setelah dialokasikan apa bentuk atau model penguatan yang didanai dan melakukan perubahan di struktur *mainstream* masyarakat, kita kembali lagi ke zaman orde baru...ya masuk ke PKK, atau ormas-ormas pelatihan perempuan... yang kebagian yang dekat dengan pemerintah.... Jadi, apa hasil kita?

Pernyataan Pimpinan Fatayat NU itu menunjukkan bahwa desakan untuk penerapan ABG dipahami sebagai pengutamakan isu perempuan. Program partisipasi perempuan tidak hanya dalam tingkat pelibatan, tetapi

juga harus dianggarkan dalam APBD. Namun, hasil dari advokasi itu menghasilkan ketidakjelasan program dan alokasi pemberdayaan perempuan di tubuh pemerintah. Program pemberdayaan yang dibuat lebih untuk memenuhi kebutuhan gender praktis. Sebagian besar program dialokasikan untuk anggaran PKK atau ormas-ormas pelatihan perempuan. Desakan sejumlah LSM untuk mengimplementasikan anggaran berkeadilan gender di semua sektor, terutama pendidikan dan kesehatan, tidak menjadi kenyataan. Namun demikian, Pimpinan Fatayat NU juga mengakui bahwa program penguatan partisipasi perempuan dalam politik itu menghasilkan sejumlah perubahan,

Ada perubahan tetapi tidak signifikan, misalnya, perubahan pelayanan dan beasiswa... mulai ada kesetaraan. Malah waktu itu 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 *gender budget* bergulir, ada kesetaraan dan bahkan diberikan prioritas kepada anak perempuan. Hasil itu memang tidak saya perhatikan dalam alokasi APBD, tapi pada implementasi di masyarakat... ada kesempatan bagi anak perempuan untuk mendapatkan beasiswa.

Dampak pengguliran wacana ABG sebenarnya terlihat dalam masyarakat dengan adanya program beasiswa untuk perempuan dalam melanjutkan sekolah.

Jaringan Perempuan Usaha Kecil (Jarpuk) Nusa Tenggara Barat, sebagai kelompok sasaran program *voter education*, mengenal dan memahami partisipasi perempuan dalam politik juga pada tahun yang sama. Sementara di tingkat partisipasi ada kesadaran kritis dari perempuan untuk terlibat dalam berbagai proses perencanaan dan penganggaran, serta menjadi calon legislatif dan kader partai politik. Hal itu juga untuk memudahkan kerja-kerja advokasi penguatan perempuan dalam politik serta program ABG. Program-program tersebut juga berupaya mengikat komitmen para “caleg jadi” dalam mendesak alokasi anggaran untuk dijadikan kebutuhan perempuan usaha kecil. Caleg yang dimaksud bukan hanya caleg perempuan, tetapi juga caleg laki-laki. Sayangnya, belum dapat dipenuhi ikatan

komitmen dengan para caleg, meskipun anggota organisasi perempuan yang juga anggota ASPPUK Nusa Tenggara Barat bisa menjalin relasi personal dengan para “caleg jadi,” termasuk eksekutif, yang mendesakkan kebutuhan perempuan.

Apa yang terjadi di Mataram memang sangat fluktuatif. Kemungkinan besar karena program-program tersebut merupakan *donor driven*, sehingga bila tidak ada lagi penyandang dana dan pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran maka advokasi tidak akan berlanjut. Program advokasi, baik yang pernah dilakukan Fatayat NU maupun ASPPUK, berhenti saat penelitian ini berjalan. Akibatnya, alokasi anggaran untuk peningkatan jenjang karier kaum perempuan eksekutif tidak tercantum dalam anggaran, dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap calon anggota legislatif perempuan juga menurun. Pemerintah setempat juga tidak kunjung membuat regulasi atau kebijakan yang mendukung penguatan perempuan dalam politik. Sebagaimana dikatakan oleh Ketua Tim Pengarusutamaan Gender (PUG) Provinsi Nusa Tenggara Barat, sebagian besar komitmen para pengambil keputusan didominasi oleh laki-laki-laki. Peran domestik perempuan masih menjadi alasan atas keterbatasan kaum perempuan dalam meningkatkan kapasitas dan mengembangkan karier.

Strategi LSM di Sulawesi Selatan agak sedikit berbeda dibanding Mataram, meskipun keduanya berangkat dari program *voter education* untuk partisipasi perempuan dalam politik. Program advokasi ABG yang dijalankan oleh organisasi FPMP lebih menekankan partisipasi perempuan dalam proses perencanaan pembangunan dan penganggaran; advokasi itu menjadi bagian dari peningkatan partisipasi politik perempuan. Sementara advokasi di Mataram tidak diletakkan dalam konteks partisipasi di tingkat proses perencanaan, melainkan dorongan nyata dari kelompok elite yang berkuasa untuk melakukan perubahan dari atas. Sasaran FPMP adalah kelompok-kelompok perempuan akar-rumput dan anggota legislatif perempuan. Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah kelompok perempuan di Makassar, Gowa, dan Pangkep, para perempuan yang telah mendapatkan advokasi ABG dapat menjelaskan dan menerangkan betapa pentingnya terlibat di dalam Musrenbang. Kelompok perempuan di Makassar mengumpamakan Anggaran Berkeadilan Gender sebagai pema-

gian kue “baje” (kue khas bugis) yang adil antara laki-laki dan perempuan. Artinya, anggaran harus memberikan manfaat yang sama, baik untuk laki-laki maupun perempuan.

Sementara kelompok perempuan dampingan di Makassar menyatakan bahwa mereka penting untuk terlibat karena telah membayar pajak atau berkontribusi terhadap anggaran. Sebagai warga negara mereka punya hak, dan tidak ada yang dapat menyuarakan kebutuhan perempuan selain perempuan. Seorang ibu di Ujungtanah, Makassar, menyatakan bahwa usulan yang muncul di dalam Musrenbang lebih pada persoalan fisik, masalah sampah, keamanan, hingga penyediaan seragam olahraga atau petugas keamanan, yang jumlahnya relatif besar. Dia menyayangkan perempuan yang tidak dapat menyuarakan kepentingan mereka sendiri, karena dengan dana sebesar itu sesungguhnya perempuan dapat meminta lebih untuk penyediaan alat kontrasepsi atau penyuluhan kesehatan reproduksi. Sang ibu juga mengeluhkan keberadaan PKK yang dikuasai oleh kelompok perempuan kelas menengah atas. Komunitas Ujungtanah memiliki organisasi simpan pinjam bernama Wanita Karya Mandiri (WKM), hasil dari pengorganisasian Jaringan Miskin Kota yang masih berjalan hingga sekarang. Saat ini WKM menjadi bagian dari jejaring Jarpuk Makassar. Selain kegiatan simpan pinjam, WKM juga mengadvokasi kebijakan lokal dan terlibat dalam berbagai aksi unjuk rasa dengan beberapa organisasi perempuan. Ibu anggota WKM itu mengeluhkan jika anggota-anggota WKM diundang dalam acara PKK biasanya mereka ini dilibatkan sebagai tukang cuci piring.<sup>10</sup> Karena itu, menurut para perempuan dampingan FPMP, kebutuhan perempuan sulit disuarakan melalui PKK yang telah dikooptasi kekuasaan.

Organisasi perempuan tingkat akar-rumput, seperti WKM, dapat mengorganisasi perempuan di komunitas masing-masing. Kemampuan berorganisasi tersebut merupakan hasil dari pendampingan atau pendidikan kritis dari beberapa organisasi masyarakat sipil yang memilih Kecamatan Ujungtanah sebagai wilayah dampingan. Organisasi tersebut antara lain

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Ibu Ketua Wanita Karya Mandiri, Kelompok perempuan dampingan FPMP, Makassar, 24 Februari 2006.

Yayasan Lembaga Konsumen Sulsel, Jaringan Miskin Kota, FPMP, dan LML-ASPPUK. Mereka mampu memecahkan masalah warga secara berkelompok dan mengkritisi kebijakan atau praktik penyimpangan aparat pemerintah setempat. Masalah yang ditangani secara berkelompok tampak amat beragam, antara lain soal “beras untuk keluarga miskin” (raskin), Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang salah sasaran, dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dikorupsi, pengurusan pengobatan gratis bagi warga tidak mampu, KDRT, pungutan liar terhadap pengurusan akte kelahiran dan KTP.

Pengorganisasian mereka juga tergolong sistematis. Misalnya, saat advokasi terhadap pungutan liar, mereka melakukan perlawanan sambil menunjukkan peraturan-peraturan daerah atau surat edaran. Jika aparat kelurahan tak menghiraukan tuntutan mereka, kaum ibu akan segera mencatat nama, perkataan oknum aparat, dan waktu terjadinya pungutan liar tersebut. Pada kesempatan acara dialog *multi-stakeholder*, ibu-ibu akan menyampaikan perbuatan aparat tersebut. Hasilnya adalah lurah ditegur oleh camat, dan pungutan liar tidak terjadi lagi secara kasat mata. Pengetahuan dan kesadaran kritis tersebut biasanya tidak disalurkan lewat mekanisme badan-badan resmi pemerintah, seperti Musrenbang. Ketua WKM sendiri menyatakan apatis untuk terlibat dalam proses tersebut, karena aparat kelihatan tidak pernah sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan rakyat; rakyat sekadar alat yang dipakai untuk memuaskan kepentingan aparat. Dia enggan untuk banyak berinteraksi dengan pihak kelurahan. Menurut dia, lebih baik “berteriak” di luar. Karena itu, representasi kebutuhan perempuan dalam Musrenbang wajar jika terlihat rendah karena adanya sikap apatis dari kaum perempuan terhadap institusi formal ini.

Kelompok perempuan dampingan FPMP di Pangkep dan Gowa juga dapat berorganisasi dan mengkritisi aparat pemerintah setempat. Misalnya, kelompok perempuan di Pangkep yang mempertanyakan pelayanan publik seperti PDAM setempat mengenai air yang tidak mengalir, tetapi mereka tetap diharuskan membayar setiap bulan. Mereka beramai-ramai mendatangi pihak PDAM untuk menyatakan atau mengeluhkan masalah air di daerah mereka. Pihak PDAM Pangkep sendiri akhirnya memperbaiki

jaringan air, dan bagi warga yang airnya tetap tidak keluar mereka tidak diharuskan untuk membayar. Di Gowa, kelompok perempuan berhasil mengadvokasi pembagian “raskin” yang salah sasaran dan pembangunan jalan yang diduga terjadi penggelembungan (*mark up*). Akan tetapi, sama halnya dengan di Makassar, peningkatan kesadaran kritis perempuan tersebut tidak berdampak pada peningkatan partisipasi perempuan dalam proses Musrenbang. LSM tidak melobi kepala daerah setempat untuk melibatkan kelompok perempuan lain selain PKK dan kelompok perempuan dampingan, meski telah menyatakan keinginan untuk terlibat di dalam Musrenbang. Kepala desa atau lurah tetap tidak mengundang mereka untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbang.

Untuk kelompok sasaran anggota legislatif perempuan, mereka ini mengenal ABG melalui pelatihan yang diselenggarakan FPMP. Advokasi anggaran pada APBD 2005-2006 boleh dikatakan merupakan hasil dari penguatan jaringan FPMP dengan anggota legislatif perempuan. Advokasi tersebut merupakan hasil usaha mendesak perempuan agar mampu menyuarakan kebutuhan dan agar anggota legislatif perempuan bisa memengaruhi kebijakan di dalam parlemen. Bagaimanapun juga, advokasi tersebut masih dipusatkan pada pos pemberdayaan perempuan. Hasil dari advokasi adalah, sebagaimana diungkapkan oleh anggota legislatif perempuan DPRD Tingkat I, peningkatan pada pos pemberdayaan perempuan.<sup>11</sup>

Proporsi untuk kebutuhan perempuan di dalam APBD, berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah anggota legislatif perempuan dan LSM, masih jauh dari memuaskan. Kriteria memuaskan, menurut anggota legislatif perempuan dari DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan dan DPRD Tingkat II Gowa, adalah bila anggaran untuk pos pemberdayaan perempuan sebesar 5 persen dari total nilai anggaran.<sup>12</sup> Sementara menurut salah seorang anggota legislatif perempuan di DPRD Tingkat I,

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan anggota legislatif perempuan Komisi E DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, Makassar, 2 Maret 2006.

<sup>12</sup> Wawancara dengan anggota legislatif perempuan Komisi E DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, Makassar, 2 Maret 2006 dan anggota legislatif perempuan, Panitia Anggaran DPRD Tingkat II Gowa, Kabupaten Gowa, 1 Maret 2006.

memuaskan jika anggaran untuk perempuan dapat masuk di semua dinas pemerintah.<sup>13</sup> Saat ini, anggaran untuk pemberdayaan perempuan dari pos pemberdayaan perempuan sekitar 0,2 persen dari total anggaran.

Penguatan jejaring yang dilakukan oleh FPMP juga berhasil mendesakkan peraturan daerah *anti-trafficking* di DPRD Tingkat I. Parlemen tingkat provinsi itu setuju untuk dibuatkan rancangan peraturan daerah (ranperda) *anti-trafficking* oleh kalangan eksekutif. Anggota legislatif perempuan mencoba melobi anggota legislatif lain tentang perlunya penanganan kasus *trafficking*. Berkaitan dengan hal tersebut, anggota legis-latif mengadakan studi banding ke Pulau Batam. Pembahasan ranperda *trafficking* di DPRD I pun berjalan relatif lancar. Saat ini, ranperda tersebut memasuki tahap sosialisasi, dan telah dibuat naskah akademiknya. Saat pengumpulan data penelitian ini, ranperda tersebut tengah menunggu jalan masuk kembali ke DPRD I untuk disahkan. FPMP juga berusaha mendesakkan peraturan-peraturan daerah lain di tingkat kabupaten, seperti Perda partisipasi di Kota Makassar. Peraturan daerah partisipasi akan mengatur keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, termasuk partisipasi perempuan. Namun, ranperda tersebut belum masuk ke DPRD Tingkat II, dan masih dalam pembahasan di tingkat eksekutif.

Advokasi anggaran dapat pula dilakukan dalam kegiatan dialog *multi-stakeholder* yang dilakukan FPMP. Dalam salah satu dialog *multi-stakeholder* di Parepare, para perempuan dampingan FPMP mengeluhkan lambatnya pelayanan penanganan korban kekerasan terhadap perempuan di kantor kepolisian. RPK pun tidak memiliki ruangan khusus, dan jika ada perempuan korban kekerasan datang setelah jam satu siang, tidak ada polisi yang bersedia melayaninya. Hal tersebut karena ketiadaan dana untuk membayar atau mengupah polisi yang bertugas di RPK. Dalam acara dialog *multi-stakeholder* tersebut, para *stakeholder* yang terkait seperti kepolisian dan anggota legislatif diminta untuk bertanggung jawab. Hasil pokok dari acara dialog tersebut adalah janji anggota-anggota legislatif yang hadir dalam pertemuan itu untuk mengalokasikan dana dari APBD untuk RPK.

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan anggota legislatif perempuan, Komisi Anggaran DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, Makassar, 24 Februari 2006.

Pada program *gender budget* yang dilakukan LPP Bone, lembaga ini berhasil melakukan realokasi anggaran di pos pamong praja. Menurut Direktur LPP Bone, alokasi anggaran pembelian senjata api bagi pamong praja mencapai 590 juta rupiah. Keberatan dari LPP Bone adalah apakah senjata api tersebut memang amat diperlukan untuk mengamankan para pejabat, karena telah ada kepolisian. Menurut LPP Bone, anggaran tersebut lebih baik dipergunakan untuk kebutuhan masyarakat, terutama perempuan. Setelah melalui kegiatan dengar pendapat, lobi, unjuk rasa, tekanan melalui media massa, LPP Bone berhasil mendesak eksekutif untuk melakukan realokasi dana dari pembelian senjata pamong praja menjadi dana untuk rehabilitasi bekas penyandang kusta.<sup>14</sup> Penyandang kusta mayoritas adalah perempuan. Bekas penyandang kusta merupakan kelompok yang dimarjinalkan dalam masyarakat, dan sangat miskin. Karena itu, dana untuk rehabilitasi rumah, kesehatan, dan modal usaha kecil perempuan dibutuhkan. Program-program yang dijalankan LPP Bone juga berhasil membangkitkan kesadaran kritis perempuan terhadap anggaran, dan pentingnya terlibat dalam proses penganggaran. Program itu menghasilkan kelompok-kelompok jejaring perempuan yang juga melakukan tekanan atau unjuk rasa terhadap rencana pembelian senjata bagi pamong praja.

Berdasarkan uraian program yang dilakukan organisasi-organisasi perempuan di Sulawesi Selatan terhadap mekanisme perencanaan dan penganggaran pemerintah, tampak jelas organisasi perempuan hanya bergerak di tingkat akar-rumput dan legislatif. Proses pengawalan di Musrenbang, dinas-dinas melalui forum SKPD, panitia anggaran eksekutif dan legislatif masih sangat minim. Menurut Bapak Koordinator FIK dan Ibu Koordinator Program Yasmib, jika ingin mengadvokasi anggaran sebaiknya mengikuti alur proses perencanaan dan penganggaran tersebut. Kecil kemungkinan usulan LSM bisa diterima jika lembaga swadaya masyarakat ini masuk pada pembahasan di DPRD, sebab proses pembuatan RAPBD telah berjalan selama hampir satu tahun dan diduga akan ada resistensi dari pihak eksekutif dan legislatif.<sup>15</sup> Dampak advokasi yang dilakukan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Ibu Direktur LPP Bone, Makassar, 22 April 2006.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Bapak Koordinator FIK Ornop, Makassar, 17 April 2006 dan wawancara dengan Ibu koordinator program YASMIB, Makassar, 2 Maret 2006.

oleh organisasi perempuan terutama adalah menumbuhkan kesadaran kritis perempuan. Memang ada dampak pada alokasi anggaran dan kebijakan, namun tetap sangat minim.

Program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik juga menjadi salah satu agenda dalam advokasi ABG beberapa lembaga di Nusa Tenggara Timur. Program tersebut diyakini dapat dijadikan salah satu pendorong untuk mewujudkan perencanaan yang sensitif gender dan ABG. Karena itu, perempuan sebagai sosok yang paling banyak mengalami persoalan akibat ketidakadilan gender dipandang perlu untuk diberi peningkatan kapasitas. Peningkatan kapasitas perempuan selanjutnya difungsikan sebagai salah satu alat perempuan untuk berpartisipasi di semua bidang. Selain itu, partisipasi perempuan merupakan aspek terpenting dalam mewujudkan keadilan. Di Nusa Tenggara Timur, program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik menjadi salah satu strategi pelaksanaan advokasi ABG yang dilakukan, baik oleh lembaga-lembaga atau organisasi yang berlatar organisasi perempuan maupun organisasi yang bergerak untuk proses demokrasi.

Advokasi ABG Yayasan Panggilan Pertiwi untuk Keadilan (Yaprita) dengan pendekatan program peningkatan partisipasi politik perempuan dilakukan di berbagai aras, yaitu legislatif, eksekutif, dan masyarakat sipil. Program advokasi ABG yang mengarah pada program partisipasi perempuan dalam politik bagi kalangan eksekutif dilakukan Yaprita untuk beberapa kelompok sasaran, yaitu Biro Pemberdayaan Perempuan, RPK Kepolisian Daerah, dan subdinas pendidikan luar sekolah. Kelompok sasaran yang paling banyak bersentuhan dengan Yaprita adalah Biro Pemberdayaan Perempuan Nusa Tenggara Timur. Pelaksanaan program itu secara keseluruhan menggunakan media *workshop*, seminar, sarasehan, dan pelatihan.

Program partisipasi perempuan dalam politik di seluruh kelompok sasaran pada aras eksekutif memberi dampak berupa pengetahuan dan kesadaran perempuan. Dampak lain yang muncul dari program itu adalah partisipasi perempuan dalam berbagai kegiatan yang mengarah pada terwujudnya keadilan. Partisipasi perempuan juga tampak dari adanya komitmen yang terbangun setelah mereka menyadari dan memahami apa yang dimiliki untuk dapat melakukan sosialisasi kepada pihak-pihak di lingkungan

sekitar, baik secara personal maupun kelompok. Program itu juga memberi dampak terhadap terwujudnya beberapa program berperspektif gender di masing-masing kelompok sasaran. Subdinas pendidikan luar sekolah, misalnya, telah memiliki program pendidikan keluarga berwawasan gender dan program pelatihan bahan ajar yang sensitif gender. Beberapa dari program itu juga terbentuk dari hasil diskusi dan kerja sama dengan Pusat Studi Wanita (PSW) Universitas Cendana.

Dampak di RPK Polda cenderung berbeda karena adanya keterbatasan dana dan pelaku di lembaga ini. Perubahan justru tampak pada proses penanganan kasus yang dialami perempuan, terutama kasus perkosaan dan KDRT. Berbagai penanganan dan metode yang memperhatikan aspek gender sudah mulai masuk ke dalam proses penanganan kasus yang khas dialami kaum perempuan. Tidak jarang, dalam menangani kasus yang khas perempuan itu, RPK Polda bekerja sama dengan lembaga-lembaga perempuan terkait. Biro Pemberdayaan Perempuan Nusa Tenggara Timur memang telah mempunyai berbagai program yang berperspektif gender. Namun itu bukan berarti pelaksanaan advokasi ABG dengan pendekatan program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik di lembaga tersebut tidak memberi dampak cukup signifikan. Dampak sangat berarti lewat program itu justru terlihat dengan kian aktifnya lembaga itu mengaplikasikan strategi PUG kepada seluruh dinas atau instansi di Nusa Tenggara Timur. Hal itu tampak dari beberapa kegiatan Tim Pengelola Program Pemberdayaan Perempuan (TP4) dalam memberikan pemahaman tentang gender dan PUG kepada seluruh dinas atau instansi, serta evaluasi terhadap program masing-masing dinas atau instansi. Kegiatan tersebut tidak terlepas dari masukan dan kerja sama dengan beberapa tokoh yang cukup kompeten di bidang masing-masing, seperti anggota legislatif, aktivis PSW Undana, Yaprita, dan lain-lain.

Tidak berbeda dengan di eksekutif, pelaksanaan program peningkatan partisipasi politik di aras legislatif juga dilakukan melalui media yang sama. Pelaksanaan program itu di badan legislatif juga memberi dampak positif. Dampak cukup signifikan dari program itu adalah partisipasi anggota legislatif perempuan dalam berbagai kegiatan parlemen yang memperjuangkan gender dan PUG. Termasuk di dalamnya berbagai kebijakan yang

berperspektif gender dan alokasi dana yang responsif gender. Perjuangan untuk keadilan gender, baik dalam hal kebijakan maupun alokasi dana, mula-mula dilakukan oleh salah seorang anggota legislatif perempuan yang telah paham akan gender dan PUG. Setelah melalui pendekatan personal maupun kelembagaan oleh dia dan lembaga Yaprita, terjadi peningkatan jumlah anggota legislatif perempuan yang mau dan ikut serta dalam berbagai kegiatan untuk membantu terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender. Melalui partisipasi perempuan di aras legislatif yang makin meningkat, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, muncul beberapa kebijakan yang berperspektif gender, seperti Perda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak. Kebijakan yang sangat signifikan dengan terwujudnya alokasi dana dan program berperspektif gender terdapat pada Arah Kebijakan Umum (AKU) yang memasukkan faktor gender dan PUG masing-masing dinas atau instansi. Sementara dampak program partisipasi perempuan dalam politik di aras legislatif terhadap alokasi dana yang sensitif gender tampak pada dana untuk melakukan penelitian *data base* berbasis gender sebesar 500 juta rupiah, dan bantuan keuangan untuk organisasi perempuan se-Nusa Tenggara Timur sebesar 500 juta rupiah.

Pelaksanaan program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik di aras masyarakat sipil berbeda dengan pelaksanaan program di kedua aras tersebut. Pelaksanaan program itu diarahkan pada upaya peningkatan partisipasi perempuan dalam berbagai kegiatan di masyarakat. Termasuk di antaranya partisipasi perempuan mulai dari Musrenbangdus hingga Musrenbangprop. Peningkatan partisipasi perempuan diberikan melalui kegiatan seminar, diskusi kampung, dan *workshop*. Yaprita, misalnya, tidak melakukan pendampingan dan pengawalan proses Musrenbang di Desa Camplong dan Ponain. Pendampingan dan pengawalan terhadap proses Musrenbang pernah dilakukan organisasi itu di Desa Oeltuwa. Bagaimanapun juga, pelaksanaan advokasi ABG dengan fokus program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik memberi dampak yang cukup positif. Dampak pelaksanaan program itu di ketiga desa adalah tampilnya sejumlah perempuan yang paham gender, PUG, dan ABG. Selanjutnya, pemahaman tersebut membawa perempuan untuk mulai berpartisipasi dalam kegiatan desa, termasuk Musrenbang. Salah satu kegiatan yang dianggap sebagai

bentuk nyata program itu di Desa Camplong adalah keberhasilan perempuan desa membuka jalan baru menuju desa lain yang banyak digunakan oleh perempuan.

Selain Yaprita, organisasi lain yang juga melakukan advokasi ABG dengan fokus program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik adalah YAO dan Sanlima. Kedua organisasi mempunyai kesamaan dalam pelaksanaan program. Kesamaan kedua organisasi terletak pada kelompok sasaran dan strategi yang dilakukan. Kelompok sasaran yang dimaksud adalah PUK dan Jarpuk. Program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik tersebut dilakukan melalui berbagai media, yaitu *workshop*, diskusi kampung, dan *hearing* ke DPRD. Tidak jauh berbeda dengan Yaprita, program peningkatan partisipasi perempuan dalam politik oleh kedua organisasi juga memberikan dampak yang sama di masyarakat dampingan. PUK dan Jarpuk juga memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang gender, PUG, dan ABG. Di samping itu, tidak sedikit di antara mereka mulai berpartisipasi dalam berbagai kegiatan kampung, termasuk dalam proses Musrenbang. Sementara PIAR juga melaksanakan program peningkatan partisipasi perempuan, dengan sasaran utama perempuan masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam Musrenbang. Perempuan juga berpartisipasi dalam memperjuangkan air bersih dan pemberantasan buta huruf di Kabupaten Kupang. Partisipasi perempuan dalam memperjuangkan masalah itu tidak hanya terbatas pada proses Musrenbang saja. Perempuan masyarakat sipil juga berpartisipasi dalam proses diskusi dan dengar-pendapat ke DPRD dan eksekutif Kabupaten Kupang.

## **Program Anggaran Berkeadilan Gender**

Program anggaran berkeadilan gender yang diadvokasikan organisasi-organisasi perempuan kepada masyarakat sipil dialamatkan untuk kelompok-kelompok dampingan perempuan. Lembaga-swadaya masyarakat yang fokus utamanya isu-isu prodemokrasi juga banyak yang bergerak pada isu anggaran gender. Dari advokasi yang dilakukan setidaknya terasa ada pengenalan dan pemahaman mengenai wacana ABG, meskipun masih

sangat beragam. Hal yang menarik adalah sebagian besar wacana ABG itu dipahami sebagai anggaran untuk perempuan, ketimbang anggaran yang memperhatikan kepentingan perempuan dan laki-laki berdasarkan kebutuhan dan atas relasi kuasa yang setara dan berkeadilan untuk mencapai kesejahteraan sosial menyeluruh.

Bahwa ABG dipahami sebagai anggaran untuk perempuan tampaknya lebih dilatari oleh “posisi” perempuan yang mengalami ketertinggalan dan mendapatkan manfaat yang rendah dari pembangunan, kendati selama itu perempuan telah memberi kontribusi cukup berarti pada pendapatan pemerintah melalui sektor usaha mikro. Tambahan pula, advokasi anggaran berkeadilan gender dalam beberapa hal membangkitkan kesadaran kritis kelompok dampingan perempuan untuk ikut terlibat dalam Musrenbang. Sebelumnya, dalam berbagai proses Musrenbangdes, perempuan nyaris tidak pernah dilibatkan dan diundang. Pada masa awal Musrenbang diimplementasikan, hampir semua wilayah penelitian mengekspresikannya dengan kata atau kalimat senada,

Perempuan yang dilibatkan biasanya elite PKK di masing-masing lingkungan, itupun bukan untuk mengambil keputusan, tapi hanya diberi tugas di bagian konsumsi di acara-acara Musrenbang tersebut.

Advokasi ABG yang dijalankan oleh LSM berbasis organisasi perempuan di enam wilayah penelitian bertujuan mendorong kesadaran kelompok dampingan perempuan untuk memberi andil dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat Musrenbangdes atau kelurahan dalam rangka memengaruhi alokasi anggaran. Hal itu setidaknya ditandai oleh meningkatnya anggaran yang dialokasikan untuk mengurangi angka kematian ibu dan anak serta beasiswa bagi bidan-bidan desa.

Akses masyarakat di Lombok Barat terhadap Puskesmas, menurut Perempuan Panca Karsa (PPK), salah satu organisasi perempuan, sangat sulit. Jarak yang jauh ke Puskesmas “memaksa” para ibu memilih untuk mendatangi dukun. Baik legislatif Kota Mataram maupun Kabupaten Lombok Barat mendorong Puskesmas pembantu (Pustu) dan Puskesmas Desa (Polindes) diaktifkan kembali dalam rangka meningkatkan pelayanan

kesehatan. Dampak yang terlihat dari segi kebijakan adalah adanya kebijakan pemerintah daerah dan legislatif yang mengalokasikan atau meningkatkan anggaran untuk perempuan, terutama di bidang kesehatan dan pendidikan berupa insentif bagi kader-kader posyandu. Bidang lainnya adalah peningkatan anggaran untuk pemberdayaan perempuan. Dampak lain di semua wilayah penelitian adalah munculnya kesadaran mengenai kebutuhan perempuan dan anak yang mewujud melalui posyandu, seperti di Yogyakarta, Surakarta, Lamongan, dan Mataram. Selain itu, perempuan kelompok dampingan juga makin berani berbicara dalam menentukan kebutuhannya, meski masih sebatas pada perencanaan belum pada anggaran yang berkeadilan gender. Hal serupa terjadi pula pada kelompok dampingan perempuan KSU An-Nisa, YKSSI, Konsepsi, dan Jarpuk yang memfokuskan pada jejaring perempuan usaha kecil di Mataram, Sulawesi Selatan, Surakarta, Kupang, dan Surabaya.

Pihak legislatif dan eksekutif Kabupaten Lombok Barat, misalnya, memberi perhatian lebih pada peningkatan alokasi anggaran di sektor kesehatan. Alokasi anggaran untuk sektor tersebut berupa insentif untuk kader posyandu per bulan dalam rangka mengaktifkan kembali Posyandu dan Polindes serta rehabilitasi bangunan puskesmas. Di samping itu, AMPRM saat ini tengah melakukan advokasi kebijakan mengenai peraturan daerah untuk orang miskin. Lebih dari itu, pemikiran anggaran untuk orang miskin sangat berdampak di seluruh komponen masyarakat. Bahkan, tuan guru yang sangat resisten terhadap istilah gender sangat mendukung program itu, meski sebagian besar pembicaraan adalah soal perempuan miskin. Menurut Ketua NU Cabang Nusa Tenggara Barat, kaum miskin itu merupakan tanggung jawab seluruh umat manusia. "Sangat berdosa orang-orang yang tidak mengindahkan orang miskin." Alasan lain tuan guru yang mendukung program tersebut adalah untuk mencegah kemurtadan,

Kaum miskin itu mentalnya lemah, sehingga jika ada yang menolong dari agama lain, dapat mengakibatkan pindahnya keyakinan kepada Allah....Untuk itu kita harus mencegah hal tersebut.

Advokasi anggaran berkeadilan gender juga dilakukan organisasi-

### Advokasi ABG di Kabupaten Lamongan

Advokasi ABG di wilayah Jawa Timur, khususnya Kabupaten Lamongan, memperlihatkan adanya perhatian pihak legislatif dan eksekutif untuk mengalokasikan anggaran di bidang kesehatan perempuan. Salah satu terobosan cukup penting dalam upaya peningkatan kesehatan ibu dan anak di Kabupaten Lamongan Jawa Timur adalah disetujuinya anggaran untuk posyandu sebesar Rp 500.000 per posyandu di seluruh Kabupaten Lamongan melalui alokasi dana desa yang ditempatkan di pos sekretariat daerah. Alokasi dana untuk posyandu itu diperkuat oleh Peraturan Bupati Lamongan Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Alokasi Dana Desa (ADD) 2006. Dana sebesar Rp 500.000 dimaksudkan sebagai stimulan bagi kegiatan posyandu, dan untuk biaya operasional kader posyandu. Dimasukkannya anggaran posyandu ke dalam APBD Kabupaten Lamongan tahun 2006 merupakan prestasi tersendiri, karena sebelumnya kabupaten ini tidak mengalokasikan dana untuk posyandu.

organisasi masyarakat sipil prodemokrasi di Sulawesi Selatan, seperti LML-ASPPUK dan Komite Pemantau Legislatif (Kopel). Program itu, pada LML-ASPPUK, menasar kelompok perempuan melalui diskusi kampung, atau eksekutif, legislatif, partai politik, akademisi, tokoh masyarakat, dan tokoh agama melalui kegiatan *workshop* ABG. Para *stakeholder* dalam *workshop* tersebut diharapkan memahami dan berupaya menerapkan ABG melalui jejaring yang dibuat setelah *workshop*, yaitu jaringan Al Mitra. Namun demikian, diskusi kampung yang diselenggarakan hanya satu kali di lima kabupaten dan dua kali di Gowa tampak tidak efektif terhadap pemahaman wacana ABG di kelompok perempuan. Berdasarkan hasil wawancara terhadap perempuan di Gowa dan Makassar, mereka ternyata belum mengenal konsep ABG. Alasan fasilitator LML-ASPPUK dalam

diskusi kampung, mereka hanya diminta untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan yang dihadapi selama lima tahun terakhir.<sup>16</sup> Para perempuan dampingan juga tidak mengetahui tujuan diselenggarakannya diskusi kampung. Bahkan mereka menganggap tidak terlalu penting perempuan terlibat di Musrenbang. Beberapa di antaranya enggan menyampaikan kebutuhan mereka kepada aparat pemerintahan lokal (lurah atau kepala desa), meskipun mereka sudah dapat mengkritisi, misalnya, mengapa sumur air bersih hanya dibangun dekat rumah kepala desa di tengah banyak warga yang kesulitan air bersih.

Pada program ASPPUK yang dilakukan LML, pelibatan eksekutif dilakukan melalui *workshop* ABG. Sayangnya, *workshop* itu hanya dihadiri oleh wakil-wakil dari Bappeda. Hasil dari *workshop* itu, Bappeda memberi ruang pameran untuk hasil-hasil produk perempuan usaha kecil di Gowa.<sup>17</sup> Dampak tersebut belum berwujud kebijakan, tetapi hanya berupa keputusan Bappeda. Dampak program ASPPUK hanya pada penyebaran pemahaman ABG untuk para peserta *workshop*. Aliansi yang dibentuk pada saat *workshop* hingga saat ini tidak berjalan. Acara dengar-pendapat dengan anggota DPRD yang menjadi salah satu bagian dari kegiatan program itu pun tidak terlaksana.

Hal berbeda adalah yang dilakukan Yasmib dalam pendampingan Musrenbang, sebagai upaya mendorong partisipasi perempuan dengan mengadvokasi PKK — organisasi di tingkat masyarakat yang sering dikritik kalangan LSM sebagai elemen negara yang bukan organisasi masyarakat sipil. Yasmib boleh dikatakan melakukan hal cukup menarik, karena pola *engagement* mereka justru mengisi apa yang selama ini tidak dimiliki PKK sebagai bentukan negara. Hal itu berdampak dengan masuknya program untuk kebutuhan perempuan di setiap proses Musrenbang. Program tersebut antara lain tentang penyuluhan kesehatan dan hak-hak reproduksi perempuan, serta sosialisasi Unang-Undang PKDRT. Saat penelitian ini, Yasmib masih melakukan pendampingan pada Musrenbang kecamatan.

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan fasilitator laki-laki LML untuk Makassar, Makassar, 24 Februari 2006.

<sup>17</sup> Wawancara dengan JARPUK Gowa dan fasilitator LML untuk Gowa, dan wawancara dengan Bapak Kepala Bidang Prasarana Wilayah Bappeda Gowa, Kabupaten Gowa, 1 Maret 2006.

Selain itu, pendekatan Yasmib membuat dinas-dinas pemerintah mau membuka akses RASK bagi LSM. Beberapa dinas pemerintah tampak sudah menyadari pentingnya masukan dari LSM terhadap program yang disusun. Bagi sebagian dinas, RASK tidak lagi menjadi dokumen rahasia yang dapat diakses masyarakat. Dampak dari program Yasmib, adanya pengetahuan dan partisipasi perempuan akar-rumput untuk menyuarakan kebutuhan perempuan, dinas mulai terbuka terhadap masukan dari LSM dalam pembuatan RASK. Yasmib juga merencanakan akan melakukan pendampingan pada pembahasan RAPBD di legislatif. Jika dilihat keseluruhan program organisasi perempuan dan organisasi prodemokrasi, belum ada yang melakukan pengawalan terhadap proses perencanaan dan penganggaran di pemerintah. Kedua organisasi itu lebih banyak bergerak di tataran masyarakat sipil dan legislatif. Organisasi yang bisa masuk ke dinas-dinas pemerintah adalah FIK dan YASMIB, namun dampaknya belum terlihat karena program mereka baru berjalan.

Organisasi lain yang melakukan advokasi anggaran adalah UNDP dengan program *support for mainstreaming gender*, yang merupakan program kerja sama antara UNDP dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Menurut *project officer* program itu, advokasi dilakukan pada dokumen perencanaan tahunan. Arah Kebijakan Umum (AKU) untuk tahun anggaran 2007, misalnya, berhasil memasukkan pengarusutamaan gender sebagai prioritas pembangunan. Menurutnya, advokasi terhadap RAPBD agar memasukkan anggaran untuk pengarusutamaan gender dilakukan dengan mengacu pada mandat AKU. Menurut *project officer* itu, anggaran yang berkeadilan gender tercapai jika proses perencanaan dilakukan melalui pengarusutamaan gender, dan melakukan analisis gender dalam pembuatan perencanaan. Karena itu, dalam program itu dibentuk Kelompok Kerja (Pokja) PUG di setiap dinas tingkat provinsi. Pokja melakukan pertemuan reguler untuk menyusun program masing-masing dinas. Setelah pembahasan revisi anggaran tengah tahun 2006, Pokja diharapkan juga dapat menyusun kegiatan berperspektif gender yang dapat dimasukkan dalam RASK.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ibu *provincial project officer UNDP support for mainstreaming gender* Sulawesi Selatan, Makassar, 18 April 2006.

## Pengalaman Yaprita di Nusa Tenggara Timur

Program anggaran berkeadilan gender di wilayah Nusa Tenggara Timur dilakukan oleh lembaga atau organisasi Yaprita, Sanlima, dan YAO. Yaprita memfokuskan program di aras eksekutif, legislatif, dan masyarakat sipil. Program itu menysasar kelompok eksekutif dan legislatif melalui *workshop*, seminar, sarasehan, dan diskusi tentang gender, PUG, dan ABG. Melalui berbagai kegiatan tersebut kelompok sasaran diharapkan dapat memahami gender, PUG, dan ABG. Pemahaman tersebut diharapkan dapat membangkitkan kesadaran kelompok sasaran yang terdorong untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan dengan mengupayakan terwujudnya program kebijakan yang sensitif gender dan penganggaran yang responsif gender.

Dalam menjalankan advokasi ABG di tingkat birokrasi provinsi, Yaprita menyelenggarakan *workshop* tentang realitas masyarakat dengan mengundang beberapa *stakeholder* dan jaringan di masyarakat. *Workshop* tersebut dimaksudkan untuk menggali dan mengkaji berbagai persoalan gender di masyarakat. Beberapa persoalan gender yang ditemukan kemudian dikaitkan dengan menganalisis alokasi anggaran APBD. Beberapa rumusan untuk perencanaan dan penganggaran yang dibuat sesuai dengan kebutuhan kemudian diajukan kepada pihak birokrasi. Yaprita melakukan berbagai upaya untuk mengawal proses pengajuan dan usulan perencanaan dan penganggaran tersebut. Salah satunya menyelenggarakan seminar untuk seluruh *stakeholder*, termasuk birokrasi. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk membuka pemahaman dan kesadaran birokrasi akan pentingnya gender dalam perencanaan dan penganggaran. Pascapenguatan kapasitas, Yaprita memperkuat jaringan dengan pihak birokrasi meski bersifat personal. Beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan, pihak birokrasi sudah memahami gender, peka terhadap berbagai persoalan gender,

mempunyai komitmen tinggi atas terwujudnya keadilan gender, dan mempunyai kapasitas pengetahuan serta argumentasi yang baik. Selanjutnya, Yaprita melakukan *sharing* tentang kendala, strategi, dan rencana aksi dalam penerapan ABG di birokrasi. Monitoring pelaksanaan advokasi ABG dilakukan pada pihak yang didekati, dan mensosialisasikan kepada birokrasi lain. Birokrasi yang vokal menyuarakan dan memberi argumentasi menjadi sasaran pendekatan secara personal. Pendekatan personal juga dilakukan terhadap birokrasi yang menentang atau tidak menyetujui pentingnya aspek gender dalam perencanaan dan penganggaran. Sosialisasi yang dibangun terus-menerus di jajaran birokrasi lambat-laun menumbuhkan kekuatan emosional sebagai satu kesatuan dengan pihak-pihak yang mendukung ABG. Maka mengalirlah diskusi-diskusi yang diselenggarakan secara formal maupun informal. Melalui diskusi tersebut, komitmen untuk menerapkan ABG makin menguat dan dapat memengaruhi proses perencanaan dan penganggaran.

Selain secara personal, Yaprita juga menjalankan strategi lain dalam melaksanakan program anggaran berkeadilan gender, yaitu menjadikan orang yang berada di lembaga legislatif dan eksekutif sebagai narasumber dalam kegiatan Yaprita yang berkaitan dengan ABG. Strategi itu dilakukan mengingat masih banyaknya anggota kedua lembaga yang merasa tidak “digurui” oleh LSM. Dalam strategi itu, Yaprita memberi bahan dan materi tentang ABG untuk dipelajari oleh birokrasi. Selain itu, Yaprita juga melakukan analisis dan evaluasi terhadap kebijakan dan alokasi anggaran yang sudah dihasilkan kalangan birokrasi dengan menggunakan pendekatan analisis gender. Hasil dari kajian tersebut kemudian disosialisasikan kepada masyarakat melalui media massa. Strategi itu diambil sebagai kontrol terhadap kebijakan yang dibuat oleh birokrasi, sehingga birokrasi menjadi lebih serius dalam memikirkan dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.

Di tingkat eksekutif dan legislatif Provinsi Nusa Tenggara Timur, program ABG memperlihatkan sejumlah perubahan.

Perubahan yang dimaksud terlihat pada adanya kesadaran dan pemahaman beberapa *stakeholder* eksekutif tentang ABG. Dampak selanjutnya yang bisa dilihat adalah komitmen untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh organisasi atau lembaga untuk terwujudnya ABG. Bahkan telah muncul beberapa orang yang memiliki komitmen untuk mensosialisasikan wacana tersebut dan memasukkannya dalam proses penyusunan APBD, meskipun kemungkinan untuk diterima secara konkret dalam bentuk alokasi dana belum tentu bisa terwujud.

Pelaksanaan program itu dilakukan dengan beberapa strategi. Yaprita melakukan pendekatan-pendekatan personal dalam berbagai bentuk, seperti berbicara di pertemuan desa, acara adat, acara kampung, datang ke rumah penduduk, atau *ngobrol* dan *nimbrung* di warung-warung. Di samping itu, aktivis Yaprita juga sering tinggal di desa-desa meski kurang kontinyu. Masyarakat dampingan juga sering diundang untuk mengikuti berbagai pelatihan dan seminar untuk penguatan kapasitas mereka.

Program ABG dan partisipasi perempuan dalam politik memunculkan berbagai dampak di kelompok sasaran Yaprita, Sanlima, dan YAO. Kelompok sasaran menjadi sadar dan memahami gender dan ABG. Selain itu, beberapa perempuan desa, PUK, Kapuk, dan Jarpuk juga terlibat dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan. Bahkan advokasi tersebut telah mendorong terbangunnya komitmen beberapa orang untuk berpartisipasi dalam penerapan ABG dengan membantu melakukan sosialisasi kepada pihak lain, baik secara personal maupun kelompok. Dampak keberhasilan memperjuangkan kebutuhan perempuan dalam bentuk kebijakan, misalnya, dilakukan oleh perempuan Desa Camplong. Selain itu, pelaksanaan advokasi ABG masyarakat sipil dampingan Sanlima yang tergabung dalam asosiasi pemerintahan desa dan BPD juga telah mengeluarkan kebijakan berperspektif gender dan berperspektif ABG. Beberapa desa yang

tergabung dalam asosiasi tersebut telah menerbitkan kebijakan perlindungan anak dan perempuan, berupa peraturan desa tentang perlindungan perempuan dan anak.

### **Program untuk Proses Kebijakan Publik**

Hal yang dilakukan LSM melalui program advokasi anggaran berkeadilan gender yang banyak dilakukan organisasi perempuan sedikit berbeda dengan advokasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil yang memiliki karakter prodemokrasi. Kelompok sasaran mereka adalah kelompok dampingan laki-laki dan perempuan. Dalam program itu, ABG dilihat sebagai suatu proses pembuatan kebijakan partisipatif, transparan, dan akuntabel. Program advokasi ABG yang dilakukan cenderung mengutamakan aspek demokrasi yang mengandung sejumlah nilai, seperti kejujuran, transparansi, keadilan, dan partisipasi seluruh masyarakat tanpa pembedaan jenis kelamin, status sosial ekonomi, dan lain-lain.

Dampak yang terjadi di tingkat masyarakat sipil adalah pengenalan dan pemahaman mengenai proses perumusan kebijakan publik melalui mekanisme yang sangat demokratis. Dalam hal itu, wacana ABG terbangun dari pemahaman yang sangat beragam. Dalam hal anggaran, organisasi-organisasi masyarakat sipil membawa isu gerakan prodemokrasi secara umum, sedangkan kelompok dampingan lebih mengonsentrasikan pada hal-hal berkaitan dengan pembelanjaan, sehingga isu yang diangkat cenderung terfokus pada hal yang berkaitan dengan korupsi anggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah atau kalangan legislatif. Hal seperti itu dilakukan oleh Forum Peduli Anggaran Kota Surakarta yang “berhasil” membawa wali kota ke meja pengadilan dan dimasukkan ke dalam penjara.

Dampak lain dari program advokasi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi yang menekankan pada proses demokrasi adalah teridentifikasinya kebutuhan masyarakat, khususnya kaum miskin. Meskipun mereka juga melibatkan perempuan saat proses Musrenbang di wilayah penelitian Surabaya, Sulawesi Selatan, dan Gunung Kidul, sayangnya

perempuan kelompok dampingan itu belum berani menyuarakan kebutuhan masing-masing. Berbeda dengan kelompok dampingan perempuan dari organisasi Jari Lombok yang berani menyuarakan kebutuhannya. Bahkan, untuk dapat mengusulkan dan memasukkan kebutuhan perempuan, koordinator pendampingan Jari Lombok menjadi fasilitator saat Musrenbangdes. Dampak yang cukup bermanfaat dari gerakan advokasi ABG dengan karakter organisasi prodemokrasi di wilayah Nusa Tenggara Barat, adalah kontribusi analisis APBD yang responsif gender, yang sangat membantu organisasi-organisasi perempuan.

Di Sulawesi Selatan, pelaksanaan program yang biasa dilakukan organisasi masyarakat sipil yang memfokuskan aktivitas pada gerakan prodemokrasi, memiliki kaitan dengan proses kebijakan publik melalui program mekanisme demokrasi. Menurut koordinator program FIK Ornop, program itu dibangun berdasarkan kemauan politik dinas-dinas pemerintah yang hendak membuat strategi penanggulangan kemiskinan daerah Sulawesi Selatan. Kemauan politik tersebut diwujudkan lewat kehadiran dalam pertemuan bulanan. Dampak program tersebut adalah adanya pengetahuan dari para anggota eksekutif tentang kondisi dan persepsi kemiskinan berdasarkan gender serta pengetahuan tentang penyusunan program pemerintah yang berbasis hak, berpihak kepada orang miskin. Kegiatan yang dilakukan adalah *review* terhadap kebijakan pemerintah daerah: Rencana Strategis (Renstra), RPJM-RPJP, AKU, dan APBD. Hasilnya adalah kegiatan peningkatan kapasitas dan advokasi kebijakan. Dari program itu diharapkan muncul kebijakan yang mengikat pengambil keputusan untuk membuat kebijakan publik yang berbasis pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Kebijakan yang dimaksud memang belum terlihat, karena program ini masih berjalan hingga tahun 2008.

Di lain pihak, program yang dilakukan Kopel Sulawesi Selatan juga berkaitan dengan advokasi anggaran. Kopel melakukan penguatan masyarakat sipil lewat diskusi kampung. Perspektif gender merupakan salah satu materi yang diberikan kepada kelompok dampingan. Advokasi anggaran Kopel lebih terfokus pada kasus korupsi. Artinya, LSM itu memfokuskan pada pembelanjaan, bukan pada perencanaan anggaran dan kepada siapa anggaran itu dialokasikan. Kopel juga membangun relasi

dengan media massa, sehingga kasus-kasus korupsi dapat disebarluaskan kepada masyarakat, sekaligus melakukan tekanan terhadap penanganan kasus korupsi yang cenderung berjalan di tempat. Kopel memiliki sejumlah data tentang kasus korupsi di Sulawesi Selatan. Kopel juga melakukan kegiatan temu-konstituen, dan melalui kegiatan ini rakyat dapat langsung mempertanyakan kebijakan pemerintah atau mengemukakan kebutuhannya kepada anggota legislatif yang pada gilirannya akan mempertanyakannya kepada eksekutif jika ditemukan adanya penyimpangan dalam proyek pembangunan yang dilaksanakan pemerintah daerah.

Program advokasi anggaran telah berjalan selama lima tahun, dan berlangsung intensif pada tahun 2005-2006. Namun, program itu mendapat tantangan cukup serius, karena pada periode yang sama kasus-kasus korupsi di APBD tetap marak. Menurut data Kopel, terdapat sembilan kasus korupsi di DPRD Tingkat I maupun DPRD Tingkat II dalam kurun waktu 2001-2005. Kasus tersebut antara lain kasus APBD 2003 Sulawesi Selatan sebanyak 18.229 miliar rupiah, kasus APBD 2004 Tana Toraja sebanyak 95 miliar rupiah, kasus APBD 2001-2004 Sinjai dengan nilai 43,3 miliar rupiah, kasus korupsi APBD Luwu 2003 dengan nilai satu miliar, dan kasus-kasus lainnya. Persentase antara belanja untuk kepentingan aparat dan belanja untuk kepentingan masyarakat dari tahun ke tahun tidak berubah. Belanja untuk aparat masih tetap jauh lebih tinggi — APBD Gowa 2005 sebanyak 69 persen untuk kepentingan aparat dan APBD Gowa 2006 sebanyak 68 persen. Selain itu, program pada dinas-dinas pemerintah dari tahun ke tahun juga tidak berubah; penyusunan anggaran terkesan meniru anggaran tahun sebelumnya.

Sementara di Mataram, sebagaimana dikatakan oleh Wakil Kepala DPRD Kota Mataram, ada berbagai kasus busung lapar dan masalah pendidikan yang menjadi perhatian khusus dalam alokasi anggaran,

Itu menjadi perhatian khusus... pendidikan 31 persen... 108 miliar ... kesehatan serta sarana dan prasarana. Busung lapar dan demam berdarah dibahas dan dimasukkan dalam dana kesehatan... ada dana nasionalnya.

Anggaran belanja juga dialokasi untuk mengaktifkan posyandu dan

polindes, semacam insentif kepada kader posyandu di tingkat lingkungan. Kota Mataram juga telah mengalokasikan anggaran pendidikan gratis untuk rakyat miskin, yang menurut rencana akan dilaksanakan di tiga kecamatan.

Baik organisasi (LSM) perempuan maupun organisasi yang bergerak dalam kegiatan prodemokrasi secara umum, mengenal dan memahami proses teknis demokrasi (*technical democracy*). Hal yang cukup menarik, ditemukan organisasi yang mampu menggabungkan antara mekanisme demokrasi itu sendiri dan tetap mengedepankan persoalan perempuan sebagai persoalan keadilan yang timpang dalam melaksanakan advokasi ABG. Dari tingkat pemikiran, kelompok sasaran organisasi yang mampu mengombinasikan mekanisme demokrasi dan persoalan perempuan akan tumbuh kesadaran untuk terlibat dalam berbagai proses perencanaan, pengesahan, pelaksanaan, *monitoring* dan evaluasi penganggaran. Secara realitas hal itu baru dapat dijalani di tingkat perencanaan saja. Proses *auditing* masih belum dapat dilakukan oleh kelompok sasaran, karena advokasi masih belum mencapai tahap ini. Di tingkat alokasi anggaran, ada peningkatan untuk anggaran di bidang kesehatan, sebagaimana telah dicapai oleh Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin, yang saat ini berusaha mendesak hal serupa sampai tingkat kebijakan.

Sebagian besar kerja organisasi yang mampu menggabungkan mekanisme demokrasi dan kepentingan perempuan memberi dampak pada meningkatnya kesadaran berpartisipasi, sehingga bisa mewarnai proses perumusan kebijakan publik melalui Musrenbang. Misalnya, peserta *workshop* di Mataram yang sebagian besar adalah perempuan usaha kecil cukup memberikan respons, sebagaimana dipertanyakan oleh salah seorang perempuan dampingan,

Musrenbang itu harus melibatkan ibu-ibu dan tokoh masyarakat, ternyata tidak terlibat...berarti kita harus ikut *dong*... bagaimana orang-orang tahu kebutuhan kita *kalo* kita tidak ikut.... kenapa kita *gak* pernah diikutkan...ada juga yang *gak ngerti, diem aja*..... Musrenbang kecamatan juga diikuti sampai terakhir....*Kalo* kita bisa ikut kenapa *gak* ikut?

Pandangan semacam itu juga muncul pada Jarpuk di Kota Surakarta, dampingan Pattiro di Surakarta, dan IDEA di Gunung Kidul. Hal itu menarik karena Jarpuk, baik di Kota Mataram maupun Kabupaten Lombok Tengah, tidak pernah dilibatkan saat Musrenbangdes. Dengan adanya advokasi yang dilakukan oleh sejumlah LSM, Jarpuk memahami untuk terlibat mulai dari Musrenbangdes. Kegiatan advokasi itu mendorong Jarpuk melibatkan diri dalam proses di Musrenbang. Meskipun demikian, pelibatan perempuan hingga tahap Musrenbang kabupaten masih menghadapi sejumlah kendala, sebagaimana diungkapkan oleh perempuan di Mataram,

Untuk dapat terlibat hingga proses Musrenbang kabupaten... permainannya sulit ... bahkan yang paling berat untuk terlibat pada pembahasan di legislatif. *Kalo* kita bisa tembus di proses itu, lumayan bisa menembus.... Itu kita harus pandai-pandai mengatur strategi melalui lobi, dan keahlian advokasi yang diperlukan. *Lobi gak* boleh putus. *Hearing* masih ada dampaknya... tekanan dari orang banyak membuat mereka gelisah. Namun, sekarang, mereka mulai berani melakukan sesuatu, kendati harus dikawal dengan sejumlah lobi.

Untuk wilayah penelitian di Lamongan dan Gunung Kidul, dampak alokasi anggaran yang responsif gender, sebagai akibat dari advokasi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi perempuan, belum terlihat. Karena advokasi lebih ditekankan pada mekanisme demokrasi dalam hubungan antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten atau kota, maka peningkatan alokasi anggaran yang terjadi adalah alokasi dana desa (ADD). Secara prinsip, hal itu dimaksudkan untuk meningkatkan anggaran bagi perempuan, meskipun belum terlihat dalam realisasinya; ADD hampir di semua wilayah lebih dimaknai sebagai anggaran untuk elite desa dalam operasionalisasi pemerintahan desa. Hal itu juga karena belum adanya kesadaran yang kuat untuk mengedepankan isu perempuan sebagai kelompok atau individu yang paling banyak tertinggal dalam proses pembangunan. Dampak program advokasi pada masyarakat sipil lainnya adalah meningkatnya kapasitas dan pemahaman kaum perempuan mengenai proses dan mekanisme penganggaran. Kondisi demikian mendorong

### **Manfaat Advokasi ABG bagi Kelompok Dampungan di Lamongan**

Hampir semua narasumber yang diwawancarai di wilayah Jawa Timur menyatakan bahwa mereka merasakan manfaat sangat besar saat terlibat dalam program pendampingan yang dilakukan LSM. Mereka, di tingkat pemikiran, merasakan adanya perbedaan di ranah politik. Mereka juga menjadi lebih mengerti tentang anggaran. Muncul kesadaran kritis masyarakat dampungan untuk mencermati kebijakan publik di daerah, baik yang terkait dengan anggaran maupun kebijakan di bidang pendidikan anak, misalnya. Mereka juga memahami konsep kesetaraan gender, pentingnya pemenuhan kebutuhan perempuan yang didasarkan atas hak-hak dasar.

Dalam perkembangan kemudian muncul tuntutan dari para bapak (suami) untuk dilibatkan dalam kegiatan ibu-ibu. Kaum ibu mengusulkan agar kaum bapak juga diundang supaya mereka mengerti dan tidak lagi menghalangi kegiatan kaum ibu. Pelatihan gender selama itu memang diakui jarang melibatkan para bapak. Yapsem Lamongan akhirnya melibatkan para bapak dalam *workshop* gender yang diselenggarakannya. Tiga puluh persen yang hadir adalah kaum bapak, yang ikut terlibat dalam pembahasan *gender budgeting*. Jarpuk Lamongan mencatat adanya perubahan signifikan dalam proses musyawarah di desa yang sudah melibatkan perempuan dari PKK, juga di tingkat kecamatan dan kabupaten. Keterlibatan kaum perempuan mencapai 10 persen; sudah ada peningkatan dari segi jumlah.<sup>19</sup>

Dampak advokasi ABG juga terlihat dari meningkatnya kesadaran dan keberanian kaum perempuan dalam melakukan *action* guna mendesak tuntutan kebijakan alokasi anggaran pos

<sup>19</sup>. Data diperoleh dari hasil wawancara dengan staf laki-laki Yapsem, Lamongan, 23 Februari 2006.

tertentu. Contoh lain adalah kisah sukses masyarakat dampingan Aliansi Perempuan Lamongan yang berhasil melakukan *public hearing* dengan aparat desa untuk mengalokasikan anggaran pembangunan sarana irigasi bagi daerah yang mengalami kesulitan pengairan sawah setiap musim kemarau — karena sawah tadah hujan. Hal menarik di sini adalah bagaimana para ibu mampu mengorganisasi diri untuk bersama-sama menyusun agenda tuntutan. Masalah air untuk irigasi sawah selama ini juga dirasakan oleh petani pria, namun inisiatif untuk mendesak alokasi pembangunan sarana irigasi justru muncul dari perempuan. Tuntutan tersebut akhirnya direspons oleh pemerintah desa dengan mengalokasikan anggaran untuk pembangunan sarana irigasi.

perempuan usaha kecil untuk mengetahui waktu dan tempat mereka bisa terlibat dalam menyuarakan kebutuhannya.

Di wilayah Nusa Tenggara Timur, advokasi ABG yang terfokus pada nilai-nilai demokrasi dalam setiap proses perencanaan dan penganggaran juga cenderung menjadi perspektif organisasi atau lembaga pelaku advokasi yang berfokus pada isu-isu prodemokrasi secara umum. Organisasi atau lembaga pelaku advokasi di Nusa Tenggara Timur yang menitikberatkan program itu adalah Pengembangan Inisiatif Advokasi Rakyat (PIAR) dan Yayasan Peduli Sesama (Sanlima).

### **Pengalaman PIAR di Nusa Tenggara Timur**

Advokasi yang dilakukan PIAR kepada kelompok sasaran lebih mengarah pada teknik demokrasi. PIAR memfokuskan pada pengawalan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbangdes hingga Musrenbangprop, termasuk di dalamnya partisipasi kaum

perempuan. Masyarakat dampingan PIAR terdiri dari masyarakat petani sayur-mayur, PKL, petani serabutan, dan nelayan. Strategi advokasi yang dilakukan PIAR tampak berbeda. Dalam advokasi ABG, lembaga itu melakukan beberapa langkah. Pertama, mengkaji kemiskinan di lapangan. Kedua, memilah kajian tersebut dan menganalisis akar masalahnya bersama masyarakat, eksekutif, dan legislatif, secara personal. Ketiga, hasil kajian dan pemilahan tersebut dibawa ke forum publik melalui lokakarya dengan melibatkan *stakeholder*. Keempat, lobi dan intervensi dilakukan pada proses Musrenbangdus hingga Musrenbangprop. Kelima, melakukan pengawalan dan *monitoring* secara terus-menerus.<sup>20</sup> PIAR memfokuskan advokasi anggaran untuk kemiskinan struktural. Dalam pengawalan advokasi, isu yang diangkat adalah pelayanan hak-hak dasar masyarakat mencakup pendidikan, kesehatan, dan tenaga kerja. Fokus advokasi PIAR di Kabupaten Kupang adalah pada isu pembebasan biaya pendidikan dan kesehatan. Pendidikan yang diperjuangkan lebih banyak untuk pendidikan nonformal. Hal itu didasarkan pada data angka melek huruf perempuan yang sangat rendah. Pengadaan air bersih juga menjadi fokus PIAR dalam membantu perempuan agar mampu mengikuti pendidikan nonformal.

Pendampingan melalui pendekatan program agaknya memberi banyak dampak positif kepada masyarakat dampingan. Dampak positif yang dimaksud berupa pengetahuan. Masyarakat menjadi sadar akan hak-haknya untuk menikmati pelayanan dari anggaran yang mereka miliki di daerah. Masyarakat juga semakin sadar memperjuangkan hak-haknya dalam APBD. Selain itu, masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, juga mulai ikut serta dalam kegiatan yang berkaitan dengan itu. Dampak lainnya adalah munculnya kebijakan tentang standar pelayanan minimal, pembebasan biaya kesehatan, pembebasan biaya pendidikan, dan pengadaan air bersih.

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Ibu Direktur PIAR, Kota Kupang, 1 Maret 2006.

### Pengalaman Sanlima di Nusa Tenggara Timur

Strategi tidak jauh berbeda juga dilakukan Sanlima yang menggunakan strategi utama pendampingan secara *live in* di desa dampingan. Para pendamping Sanlima diberi bekal pemahaman tentang isu maupun teknik-teknik advokasi. Pengawasan dan pendampingan kepada Jarpu, Asosiasi Pemerintahan Desa, BPD, dan Aliansi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran, juga terus dilakukan dengan langkah-langkah pengorganisasian rakyat, lobi, dan mediasi antar-*stakeholder* anggaran. Staf pendamping melakukan pengawasan kelompok sasaran dalam setiap proses di Musrenbang. Kelompok dampingan didorong sedemikian rupa untuk mengorganisasi diri dengan mengadakan diskusi-diskusi kampung, dan mencoba “menembus” eksekutif maupun legislatif. Untuk itu, *bearing* menjadi salah satu “agenda” dalam mengkritisi dan memberi rekomendasi terhadap anggaran APBD.<sup>21</sup>

### Dampak Advokasi di Tingkat Anggaran

Berdasarkan uraian di atas, dampak dari ketiga program tersebut – program peningkatan partisipasi politik perempuan, ABG, dan proses kebijakan publik — dapat dilihat terutama pengetahuan ABG kelompok sasaran LSM dan partisipasi kelompok dampingan terhadap proses perencanaan dan penganggaran. Sementara perubahan alokasi belanja pemerintah untuk kepentingan rakyat, terutama perempuan, masih sangat rendah. Itu dapat dilihat dari hasil analisis terhadap APBD masing-masing daerah penelitian. Perbandingan antara belanja aparatur dan belanja publik pada APBD Sulawesi Selatan tahun 2005, misalnya, terlihat hampir berimbang — aparatur sebesar 39,51 persen, sedangkan pelayanan publik 32,19

<sup>21</sup>. Hasil wawancara dengan staf laki-laki Sanlima, Kabupaten Kupang, 28 Februari 2006.

persen. Namun, jika ditelaah lebih cermat, pos pelayanan publik pun mencantumkan anggaran untuk aparat, yaitu dalam pos belanja administrasi umum. Dalam pos bagi hasil dan bantuan keuangan juga terdapat pos untuk publik dan aparat. Pos bantuan keuangan untuk masyarakat hanya sebesar 7,64 persen dari keseluruhan total APBD. Jadi, biaya untuk publik jika ditotal hanya sebesar 36,8 persen.<sup>22</sup> Berdasarkan perhitungan yang sama, APBD Lamongan tahun 2006 mencantumkan belanja aparat sebesar 75,95 persen, sedangkan publik hanya 24,05 persen. Pada APBD Gowa tahun 2006, belanja untuk kepentingan publik hanya sebesar 30,91 persen.

Hal serupa terjadi di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. Jumlah total RAPBD Kota Mataram tahun 2006 adalah Rp 348.261.724.761,06, dan jumlah total APBD Kabupaten Lombok Barat adalah Rp 330.206.243.870,89. Jika melihat pada Tabel 4.1, persentase alokasi belanja untuk pelayanan publik di Kota Mataram tampak lebih besar (60,30%) dibanding belanja aparatur. Namun demikian, seperti halnya APBD Provinsi Sulawesi Selatan dan APBD Kabupaten Lamongan, APBD Kota Mataram juga memuat komponen alokasi belanja pegawai atau personalia, berupa honor harian, bulanan, dan insentif, yang dicantumkan pada alokasi belanja publik. Jika komponen belanja pegawai dijumlahkan, yang diambil dari jenis belanja aparatur dan pelayanan publik, maka jumlah alokasi belanja untuk pegawai/personalia mencapai Rp 166.691.880.919 (47,68%). Hal itu mengindikasikan bahwa alokasi belanja untuk pelayanan publik tidak murni untuk kebutuhan dan kepentingan publik.

Di lain pihak, persentase cukup berimbang tercantum pada APBD Nusa Tenggara Timur 2006 — belanja untuk kepentingan aparat mencapai 50,46 persen dan untuk kepentingan publik sebesar 49,54 persen. Namun, bila dicermati, anggaran belanja untuk kepentingan aparat juga ada yang dimasukkan ke dalam belanja publik. Hal itu membuat perbedaan persentase antara belanja untuk aparat dan belanja untuk publik seolah meng-

---

<sup>22</sup> Diperoleh dari penjumlahan persentase anggaran publik dikurangi belanja pegawai/personalia ditambah persentase belanja bantuan keuangan.

alami penambahan. Sementara, APBD Kabupaten Lombok Barat tahun 2005, sebagaimana terlihat dalam Tabel 4.1, memiliki persentase alokasi belanja aparatur yang lebih besar dibandingkan dengan alokasi belanja publik. Serupa dengan wilayah lain, komponen belanja publik di Kabupaten Lombok Barat juga memuat belanja pegawai. Dengan demikian, dapat dibayangkan, jumlah alokasi belanja aparatur dari penjumlahan belanja aparatur dan publik dapat mencapai hingga 60-70 persen.

**Tabel 4.1. Persentase Jenis Belanja dari Total APBD dan RAPBD di Dua Provinsi dan Lima Kabupaten/Kota**

Kota/Kabupaten/Propinsi	Besaran APBD/RAPBD	Prosentase			
		Aparat	Publik	Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	Tidak Tersangka
Kota Surakarta	351.660.987.442,00	17,05	82,95	0,82	0,85
Kabupaten Lamongan	628.766.154.900,00	21,24	63,99	14,66	0,11
Kota Mataram 2006*	348.261.724.761,06	33,64	60,30	5,35	0,72
Kab. Lombok Barat	330.206.243.870,89	55,69	41,61	2,56	0,12
Prop. Sulawesi Selatan	1.006.646.065.670,00	39,51	32,19	26,87	1,43
Kabupaten Gowa	459.397.731.083,00	28,47	68,3	2,51	0,7
Prop. NTT	664.798.239.000,00	38,66	66,13	18,46	3,31

\* RAPBD Kota Mataram tahun 2006, saat dianalisis oleh peneliti.

Jika kita melihat perbandingan antara belanja untuk publik dengan belanja untuk aparat pada APBD di tujuh wilayah di atas, persentase belanja publik dari total APBD sesungguhnya hanya sekitar 30 persen saja. Jika kita urai lagi, misalnya, berdasarkan kategori belanja untuk kebutuhan perempuan, persentase tersebut akan sangat mengecil. Sebagaimana dikemukakan Budlender (1998), ABG memuat tiga kategori belanja, yakni (1) Alokasi Belanja Khusus gender; (2) Alokasi Belanja untuk Peningkatan Kapasitas Perempuan di Tingkat Pemerintahan; dan (3) Alokasi Belanja Umum bagi Pengarusutamaan Gender. Budlender menambahkan bahwa untuk memahami beberapa wilayah anggaran

berkeadilan gender, kita perlu menganalisis berdasarkan tiga kategori sektor yang strategis bagi perempuan, seperti Pemberdayaan Perempuan, Dinas Kesehatan dan Pendidikan, serta Dinas Sosial.

## **Alokasi Belanja Khusus Gender**

### *Pos Pemberdayaan Perempuan*

Di daerah-daerah penelitian ditemukan belanja untuk pemberdayaan perempuan masuk dalam pos Sekda atau dalam pos bantuan keuangan. Jika menggunakan perspektif Budlender (1998), pos pemberdayaan perempuan masuk dalam kategori Anggaran Khusus Gender. Hal itu karena pos pemberdayaan perempuan diupayakan untuk menguatkan perempuan, baik sebagai individu maupun kelompok, memiliki ketertinggalan dan mengalami permasalahan gender yang terbesar. Berbagai persoalan perempuan mengemuka dan memengaruhi rendahnya nilai GDI di hampir sebagian besar wilayah di Indonesia, dan di tujuh wilayah yang telah dianalisis dalam tulisan ini khususnya. Berikut adalah Tabel 4.2 tentang belanja kebutuhan perempuan yang masuk dalam pos bantuan keuangan dan pemberdayaan perempuan.

Bila kita melihat Tabel 4.2 tampak bahwa setiap daerah penelitian telah membuat program dan alokasi dana untuk perempuan. Alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan pada umumnya masuk ke dalam alokasi belanja Sekda. Namun, bila ditelaah lebih lanjut, tidak semua daerah telah memberikan alokasi dana yang memadai guna merespons persoalan sebagaimana yang telah dibahas. Secara umum dapat dikatakan alokasi dana bagi pos kebutuhan perempuan masih sangat rendah jika di-banding total jumlah APBD daerah. Persentase alokasi anggaran terendah adalah Lamongan, yakni sebesar 0,04 persen. Berdasarkan peringkat Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender, Lamongan tergolong rendah. Persentase APBD yang rendah bagi pos pemberdayaan perempuan juga tampak pada daerah Gowa dan Sulawesi Selatan, yakni masing-masing sebesar 0.13 persen dan 0,156 persen. Jika mengacu indikator GDI, Kabupaten Gowa terburuk dari seluruh wilayah penelitian.

Nusa Tenggara Timur yang berada pada peringkat terendah dalam

**Tabel 4.2. Program untuk Kebutuhan Perempuan  
pada Pos Bantuan Keuangan dan Pemberdayaan Perempuan**

Program untuk Kebutuhan Perempuan	Biaya	Prosentase		
		Pos Sekda	Belanja Publik	Total APBD
<b>APBD Sulawesi Selatan 2005</b>				
1. Bantuan pembinaan pada kesejahteraan Keluarga (PKK)	250.000.000	0,15	0,04	0,02
2. Bantuan program pemberdayaan perempuan	350.000.000	0,20	0,06	0,03
3. Bantuan lembaga pemberdayaan perempuan	275.000.000	0,16	0,05	0,03
4. Bantuan biaya pada Perwosi	150.000.000	0,09	0,03	0,01
5. Bantuan tim koordinasi peningkatan partisipasi dan peranan wanita	175.000.000	0,10	0,03	0,02
6. Bantuan kesejahteraan dan perlindungan Anak	125.000.000	0,07	0,02	0,01
7. Bantuan peringatan hari Ibu	50.000.000	0,03	0,01	0,005
8. Bantuan pembinaan bagi pelaksana terbaik Gerakan Sayang Ibu	50.000.000	0,03	0,01	0,005
9. Pembinaan/pengelolaan makanan produk industri rumah tangga	100.000.000	0,06	0,02	0,01
10. Bantuan kepada wanita katolik RI propinsi Sulsel	50.000.000	0,03	0,01	0,005
11. Bantuan kepada BKOW	50.000.000	0,03	0,01	0,005
<b>TOTAL</b>	<b>1.625.000.000</b>	<b>0,95</b>	<b>0,29</b>	<b>0,15</b>
<b>APBD NTT 2006</b>				
1. KIE peningkatan kualitas hidup dan perlindungan Perempuan	788.769.000	0,41	0,25	0,12
2. Sosialisasi lintas sektor tim Pengelola Program Pemberdayaan Perempuan	64.689.900	0,03	0,02	0,01
3. Peningkatan kapasitas jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak	50.964.000	0,03	0,02	0,01
4. Sosialisasi undang-undang perlindungan anak	348.172.200	0,18	0,11	0,05
5. Bantuan bagi Ibu hamil, KEK	67.500.000	0,35	0,21	0,1
6. Bantuan bagi wanita rawan sosial ekonomi	180.000.000	0,09	0,06	0,03
7. Bantuan untuk pengembangan jaringan pengembangan kewirausahaan sentra tenun ikat	25.000.000	0,01	0,01	0,004
8. Bantuan keuangan untuk PKK	200.000.000	0,16	0,10	0,05
9. Bantuan keuangan untuk organisasi pemerhati perempuan se NTT	500.000.000	0,26	0,16	0,08
10. Bantuan keuangan Dharma Wanita	50.000.000	0,03	0,02	0,01

11. Bantuan keuangan pendampingan kegiatan desentralis health	180.000.000	0,09	0,06	0,03
12. Bantuan beasiswa pendidikan PPDSNR 3 orang perempuan	143.495.000	0,08	0,05	0,02
13. Bantuan sarana air bersih	500.000.000	0,26	0,16	0,08
<b>TOTAL</b>	<b>3.098.590.100</b>	<b>1,98</b>	<b>1,23</b>	<b>0,59</b>
<b>APBD Lamongan 2006</b>				
1. Pembinaan Peranan Wanita Menuju Keluarga sehat dan Sejahtera (P2WKSS)	120.000.000	0,14	0,28	0,02
2. PKK	110.500.000	0,13	0,25	0,02
3. UP2K-PKK	2.500.000	0,00	0,01	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>233.000.000</b>	<b>0,27</b>	<b>0,54</b>	<b>0,04</b>
<b>APBD Gowa 2006</b>				
1. Peningkatan ekonomi produktif perempuan	450.000.000	1,00	0,14	0,10
2. Peningkatan kualitas dan peran serta perempuan	150.000.000	0,33	0,05	0,03
3. Bantuan pada ikatan badan	18.450.000	0,04	0,006	0,004
<b>TOTAL</b>	<b>618.450.000</b>	<b>1,37</b>	<b>0,196</b>	<b>0,13</b>
<b>RAPBD Kota Mataram 2006</b>				
1. Dukungan Dana Pemberdayaan perempuan	38.683.000	4,17	1,3	0,78
<b>TOTAL</b>	<b>38.683.000</b>	<b>4,17</b>	<b>1,3</b>	<b>0,78</b>

kedua indeks indikator gender ternyata mendapat perhatian dari pemerintah daerah dengan mengalokasikan anggaran terbesar dibanding daerah lain dalam penelitian ini, yakni 0,59 persen. Selain itu, upaya serius pemerintah daerah juga ditunjukkan dalam program-program yang cukup banyak dibanding daerah-daerah lain. Beberapa di antaranya adalah program peningkatan kapasitas jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak, bantuan ibu hamil, KEK, bantuan bagi perempuan rawan sosial ekonomi, bantuan untuk pengembangan kewirausahaan sentra tenun ikat, bantuan keuangan untuk PKK, bantuan untuk organisasi pemerhati perempuan se-Nusa Tenggara Timur, dan program beasiswa khusus bagi

perempuan. Program-program tersebut tampaknya cukup menarik bila dibandingkan dengan program di daerah lain yang lebih banyak dialokasikan untuk PKK atau program sosialisasi yang hasilnya sering dianggap kurang “konkret.”

Pada kasus Kota Mataram, persentase alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan dari total APBD mencapai 0,78 persen. Jika dibandingkan dengan wilayah lain, Kota Mataram memiliki persentase anggaran khusus gender yang tertinggi. Nilai GDI Kota Mataram tahun 2002 (58,2 dengan perikat 102) tertinggi dibanding wilayah lain. Alokasi itu memang cukup berpengaruh terhadap tingginya nilai pembangunan yang mengarah pada kesetaraan antara perempuan dan laki-laki. Sebenarnya, persentase anggaran khusus gender tersebut hanya 0,78 persen, masih jauh dari komitmen dalam menerapkan kebijakan yang telah ada. Pasal 7 Kepmendagri No. 132/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG pada Pemerintah Daerah “mengamanatkan” bahwa anggaran untuk pemberdayaan perempuan minimal sebesar 5 persen. Status peraturan yang bersifat himbauan itu membuat penerapannya menjadi sangat jauh dari kenyataan. Berdasarkan uraian tersebut, anggaran pada pos pemberdayaan perempuan untuk memperbaiki peningkatan kualitas hidup perempuan secara keseluruhan ternyata masih sangat minim.

### **Alokasi Belanja untuk Peningkatan Kapasitas Perempuan di Tingkat Pemerintahan**

Hasil analisis terhadap RAPBD dan APBD di tujuh wilayah penelitian tersebut menunjukkan bahwa hampir sebagian besar alokasi belanja peningkatan kapasitas ditujukan secara netral, baik untuk laki-laki maupun perempuan. Namun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua PUG Provinsi Nusa Tenggara Barat, perempuan yang duduk di pemerintahan sangat sulit mengikuti “peningkatan” kapasitas. Selain faktor budaya dan rendahnya akses informasi mengenai program peningkatan kapasitas, perempuan juga selalu dianggap sebagai pekerja domestik.

## Alokasi Belanja Umum bagi Pengarusutamaan Gender

Menggunakan perspektif Budlender (1998), Dinas Kesehatan dan Pendidikan, serta Dinas Sosial masuk dalam kategori alokasi belanja umum bagi Pengarusutamaan Gender. Di Indonesia, alokasi belanja umum bagi pengarusutamaan gender itu disahkan melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Sebenarnya, alokasi belanja umum itu ditekankan pada seluruh sektor, tidak hanya diterapkan pada Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Dinas Sosial saja. Namun demikian, ketiga dinas itu sangat mudah dilihat dan dijadikan contoh, sebagaimana dikemukakan Budlender (1998), karena ketiganya memuat dan memengaruhi tingginya nilai HDI, GDI, dan GEM serta rendahnya nilai HPI suatu daerah. Khusus untuk kasus Kota Mataram, alokasi belanja umum bagi pengarusutamaan gender dilihat dari pos Sekda.

Pada tulisan ini, analisis alokasi anggaran belanja umum bagi PUG hanya ditekankan pada program kebutuhan spesifik perempuan, mengingat alokasi anggaran belanja yang ditujukan kepada laki-laki dan perempuan serta RASK yang ada tidak memberi informasi memadai tentang jumlah penerima manfaat antara laki-laki dan perempuan, selain sulitnya mengakses dokumen RASK dan DASK. Hal demikian tentu menyulitkan kita bila hendak menganalisis alokasi belanja yang responsif gender. Pada unit kerja Sekda Kota Mataram, selain alokasi anggaran untuk kebutuhan spesifik perempuan dan dukungan dana untuk pemberdayaan perempuan, juga dialokasikan anggaran untuk program bantuan keuangan, transpor, dan insentif bagi kader posyandu. Alokasi untuk program tersebut sebesar Rp 181.000.000 (0,28% dari total unit kerja Sekda; 0,97% dari total belanja bantuan keuangan; 0,052% dari total RAPBD).

### *Dinas Kesehatan*

Dinas Kesehatan Kota Mataram memiliki alokasi belanja pelayanan publik spesifik kebutuhan perempuan lebih tinggi daripada alokasi belanja di Sekda, yakni sebesar Rp 225.409.000 (1,215% dari total belanja Dinas Kesehatan; 0,1215% dari total belanja Pelayanan Publik; dan 0,0058%

**Tabel 4.3. Program untuk Kebutuhan Perempuan dalam APBD di Empat Kabupaten Pos/Unit Kerja: Dinas Kesehatan**

Program untuk Kebutuhan Spesifik Perempuan	Jumlah	Prosentase		
		Total Pos	Total Belanja Publik	Total APBD
<b>APBD Sulawesi Selatan 2005</b>				
1. Subsidi RS Ibu dan Anak	7.753.462.000	2,39	2,39	0,77
2. Subsidi Rumah Bersalin Pertiwi	3.683.968.751	3,83	1,14	0,366
<b>TOTAL</b>	<b>11.437.430.751</b>	<b>6,22</b>	<b>3,53</b>	<b>1,136</b>
<b>APBD NTT 2006</b>				
1. Peningkatan pelayanan kesehatan dasar yang mencakup sekurang-kurangnya promosi kesehatan, kesehatan, ibu dan anak, KB dan pengobatan dasar	1.057.207.600	5,42	0,39	0,16
2. Revitalisasi posyandu	314.604.100	1,61	0,12	0,05
3. Pengawasan makanan, bahan tambahan makanan (BTM), obat-obatan, kosmetika dan alat kesehatan termasuk terhadap promosi/iklan labelobat dan makanan	302.533.100	1,55	0,11	0,05
4. Penanggulangan gizi kurang dan menekan gizi buruk pada balita serta menanggulangi KEK pada wanita usia subur dan ibu hamil	293.606.000	1,5	0,11	0,04
<b>TOTAL</b>	<b>1.967.950.800</b>	<b>10,08</b>	<b>0,73</b>	<b>0,30</b>
<b>APBD Lamongan 2006</b>				
1. Peningkatan Pelayanan Gizi keluarga	47.086.000	0,11	0,012	0,01
2. Peningkatan kalitas pelayanan ibu dan anak	30.711.500	0,07	0,08	0,004
3. Peningkatan Kesehatan reproduksi dan usia	6.593.000	0,02	0,02	0,001
4. Lomba dan pembinaan posyandu	18.831.000	0,04	0,05	0,003
<b>TOTAL</b>	<b>103.221.500</b>	<b>0,24</b>	<b>0,162</b>	<b>0,018</b>
<b>APBD Gowa 2006</b>				
1. Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan: pustu, posyandu, RS	8.290.627.750	19,29	0,03	0,02
2. Subsidi RSUD Syekh Yusuf	1.760.965.173	4,10	0,56	0,38
3. Subsidi BKKBN: penyediaan alkon gakin, PKK, KB, kespro	1.136.032.500	2,64	0,36	0,25
<b>TOTAL</b>	<b>11.187.625.423</b>	<b>26,03</b>	<b>0,95</b>	<b>0,65</b>

<b>RAPBD Kota Mataram 2006</b>				
1. Pelaksanaan imunisasi bayi, anak sekolah dan wanita subur	81.430.000	0,44	0,04	0,02
2. Pembinaan dan peningkatan pelayanan kesehatan ibu bayi dan balita	76.579.500	0,42	0,04	0,02
3. Penyajian PWS KIA tingkat kecamatan dan kota Mataram	10.467.000	0,06	0,005	0,003
4. Pertemuan Audit Maternal Perinatal tingkat kecamatan dan kota Mataram Lokakarya MNH <i>Update</i> (Panduan	11.235.000	0,005	0,005	0,003
5. Praktis Pelayanan Kesehatan Maternal Neonatal)	4.172.500	0,02	0,002	0,001
6. Pelatihan APN (Asuhan Persalinan Normal)	25.190.000	0,14	0,012	0,007
7. Pelatihan kesehatan reproduksi remaja	8.050.000	0,04	0,004	0,002
8. Sosialisasi kekerasan terhadap perempuan	8.285.000	0,045	0,004	0,002
<b>TOTAL</b>	<b>225.409.000</b>	<b>1,215</b>	<b>0,112</b>	<b>0,0058</b>
<b>APBD Kabupaten Lombok Barat 2005**</b>				
1. Pelayanan Kesehatan Ibu	450.000	0,0011	0,000	0,000
<b>TOTAL</b>	<b>450.000</b>	<b>0,0011</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>

dari total RAPBD). Dibandingkan wilayah lain, Kabupaten Gowa merupakan kabupaten yang memiliki alokasi belanja kesehatan spesifik perempuan tertinggi. Sementara, persentase alokasi belanja kesehatan spesifik perempuan paling rendah ditemukan di Kabupaten Lombok Barat. Penyakit busung lapar yang diberitakan oleh banyak media massa seakan menjawab kenyataan jika melihat besaran nilai alokasi belanja kesehatan spesifik perempuan di Kabupaten Lombok Barat yang bernilai 0,000.

Jika melihat jumlah dan proporsi alokasi belanja Kesehatan Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat yang berkisar 0 hingga 1 persen, memperlihatkan bahwa RAPBD Kota Mataram 2006 dan APBD Kabupaten Lombok Barat masih jauh dari responsif gender. Hal serupa terjadi di Kabupaten Lamongan dengan 0,162 persen dari total belanja publik.

Anggaran belanja publik hampir di semua Dinas Kesehatan di tujuh wilayah di atas terlihat sangat besar. Akan tetapi, jika dicermati jenis peng-

**Tabel 4.4. Program untuk Kebutuhan Spesifik Perempuan di Kabupaten Gowa Pos/Unit Kerja: Dinas Pendidikan**

Kebutuhan Spesifik Perempuan	Jumlah	Prosentase		
		Total Pos	Total Belanja Publik	Total APBD
<b>APBD NTT 2006</b>				
1.Pelatihan tutor KF, TLD, dan pengembangan paket A dan B serta penyediaan bahan ajar modul	325.886.800	0,73	0,12	0,05
2.Pelatihan pendidikan berwawasan gender	234.327.800	0,52	0,09	0,04
<b>TOTAL</b>	<b>560.214.600</b>	<b>1,25</b>	<b>0,21</b>	<b>0,09</b>
<b>APBD Gowa 2006</b>				
1.Sosialisasi gender bidang pendidikan	2.500.000	0,04	0,001	0,0005
2.Penelitian dan penulisan perjuangan Fatima dengan Takonto	2.486.100	0,04	0,001	0,001
<b>TOTAL</b>	<b>4.986.100</b>	<b>0,08</b>	<b>0,002</b>	<b>0,0015</b>

gunaan anggaran belanja publik tersebut, hampir sebagian besar menunjukkan persentase sangat rendah terhadap jenis anggaran yang langsung dirasakan perempuan. Alokasi kegiatan yang dianggarkan oleh Dinas Kesehatan masing-masing wilayah sebenarnya cukup banyak. Namun demikian, bentuk kegiatan tersebut tidak terlalu jelas memberi manfaat dan dampak yang setara, baik terhadap perempuan maupun laki-laki. Jenis alokasi anggaran belanja justru hanya menekankan biaya-biaya operasional kegiatan, seperti honor, pembelian alat tulis, biaya transportasi dan akomodasi, dokumentasi, dekorasi, biaya cetak, sewa tempat, biaya makan minum, perjalanan dinas, dan beberapa biaya lain yang diadakan untuk membiayai operasional pegawai.

#### *Dinas Pendidikan*

Program spesifik perempuan di Dinas Pendidikan tidak seluruhnya ditemukan di tujuh wilayah penelitian. Hanya APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006 dan Kabupaten Gowa 2006 yang mempunyai pro-

gram pemenuhan kebutuhan perempuan di Dinas Pendidikan. Dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006, terdapat dua program yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan perempuan. Kedua program tersebut berkaitan dengan pendidikan nonformal dan pendidikan berwawasan gender. Pendidikan nonformal dimaksudkan untuk pemberantasan buta huruf yang kebanyakan dialami kaum perempuan. Pendidikan berwawasan gender dilakukan untuk tujuan kesetaraan perempuan.

Tabel 4.4 memperlihatkan bahwa program khusus untuk pemenuhan kebutuhan perempuan dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar Rp 560.214.600. Jika dipersentasekan dengan total jumlah APBD hanya 0,09 persen. Program khusus untuk kebutuhan perempuan di daerah itu hanya 1,25 persen dari total belanja untuk pos/unit Dinas Pendidikan. Persentase yang sangat kecil tersebut menunjukkan sangat rendahnya keberpihakan pada pemenuhan kebutuhan perempuan. Persentase program pemenuhan kebutuhan perempuan dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2006 berbeda dengan APBD Kabupaten Gowa tahun 2006. Persentase untuk program pemenuhan kebutuhan perempuan dalam Dinas Pendidikan Provinsi Nusa Tenggara Timur lebih besar dibanding persentase Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa. Program khusus untuk pemenuhan kebutuhan perempuan di Kabupaten Gowa hanya sebesar 0,001 persen dari jumlah total APBD.

Jika dilihat secara keseluruhan dari jumlah belanja pelayanan publik, program tersebut hanya sebesar 0,002 persen. Sementara program spesifik untuk pemenuhan kebutuhan perempuan di Dinas Pendidikan hanya sebesar 0,08 persen dari total belanja dinas bersangkutan. Mengingat peringkat GDI Gowa tergolong buruk, sangatlah ironis jika kita melihat persentase anggaran dan program di Dinas Pendidikan Gowa. Padahal daerah itu merupakan daerah percontohan PUG dalam program Kementerian Pemberdayaan Perempuan yang bekerja sama dengan UNDP. Program yang ada pada setiap Dinas Pendidikan daerah masih berupa alokasi anggaran khusus gender (*specifically gender based expenditure*). Tidak ditemukan alokasi belanja untuk meningkatkan kapasitas perempuan!

Sementara, Dinas Pendidikan Kota Mataram, Kabupaten Lombok, Kabupaten Lamongan, Provinsi Sulawesi Selatan tidak ditemukan alokasi

**Tabel 4.5. Program untuk Kebutuhan Spesifik Perempuan di Daerah Penelitian**

Kebutuhan Spesifik Perempuan	Jumlah	Prosentase		
		Total Pos	Total Belanja Publik	Total APBD
<b>APBD NTT 2006</b>				
1. Penanganan deportasi dan orang terlantar	200.000.000	1,32	0,07	0,03
2. PRS Karya Wanita	540.595.000	3,58	0,2	0,08
<b>TOTAL</b>	<b>740.595.000</b>	<b>4,9</b>	<b>0,27</b>	<b>0,11</b>
<b>APBD Lamongan 2006</b>				
1. Pemulangan/pengiriman ke Panti rehabilitasi sosial bagi WTS dan gepeng hasil razia	20.000.000	0,22	1,34	0,003
2. Pemantapan Operasional advokasi dan konseling bagi pengelola KB Kesos di lap dan penyebarluasan informasi program KB Kessos	22.656.000	0,24	1,51	0,01
3. Peningkatan Pelayanan Akseptor KB bagi Gakin dan tersedianya data KB Tahapan keluarga PMKS dan PSKS Pembentukan Pusat Informasi dan	46.437.000	0,5	3,11	0,003
4. konsultasi KRR sosialisasi Sosialisasi program dan orientasi PMS dan pembentukan pusat Rujukan Pelanggaran Hak-hak Reproduksi dan Orientasi program KRR Pelayanan Peserta KB baru	25.035.000	0,27	1,67	0,004
5. Peningkatan sarana dan prasarana	20.040.000	0,22	1,34	0,003
6. pelayanan KB/alat Kontrasepsi	911.232.000	9,84	60,93	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>1.045.400.000</b>	<b>11,29</b>	<b>69,9</b>	<b>0,163</b>
<b>RAPBD Kota Mataram 2006</b>				
1. Peningkatan pemberdayaan perempuan khusus wanita rawan sosial ekonomi dan Bimbingan Sosial dan Pemberian Paket Bantuan bagi eks Wanita Tuna Susila	40.375.500	3,02	0,019	0,012
<b>TOTAL</b>	<b>40.375.500</b>	<b>3,02</b>	<b>0,019</b>	<b>0,012</b>

belanja pelayanan publik spesifik untuk kebutuhan perempuan. Alokasi belanja pelayanan publik Dinas Pendidikan ditujukan kepada laki-laki

maupun perempuan, sehingga sangat sulit mengidentifikasi alokasi belanja umum bagi pengarusutamaan gender, selain juga tidak dapat mengakses dokumen DASK, khususnya Kota Surakarta dan Kabupaten Gunung Kidul

### *Dinas Sosial*

Untuk pos unit Dinas Sosial juga terdapat beberapa program untuk kebutuhan spesifik perempuan. Namun, tidak semua pos unit Dinas Sosial di daerah penelitian memiliki program spesifik untuk memenuhi kebutuhan perempuan. APBD Sulawesi Selatan 2005, misalnya, tidak mencantumkan program untuk kebutuhan spesifik perempuan dalam pos unit Dinas Sosial. Hal serupa ditemukan dalam APBD Kabupaten Gowa 2006. Penyusunan anggaran masih ditujukan baik kepada laki-laki maupun perempuan. Berbeda dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kota Mataram dan Kabupaten Lamongan. APBD untuk pos unit Dinas Sosial di ketiga daerah penelitian itu memiliki beberapa program spesifik untuk memenuhi kebutuhan perempuan. Dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006 terdapat dua program yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan perempuan. Sementara dalam APBD Kabupaten Lamongan 2006 terdapat enam program untuk kebutuhan spesifik perempuan. Dinas Sosial Kota Mataram tahun 2006 memiliki dua program berkaitan dengan alokasi anggaran pelayanan publik spesifik kebutuhan perempuan, yakni program peningkatan pemberdayaan perempuan khusus wanita rawan sosial ekonomi serta program Bimbingan Sosial dan Pemberian Paket Bantuan bagi eks Wanita Tuna Susila. Secara umum, program yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan spesifik perempuan mencakup kegiatan terkait dengan panti untuk perempuan dan wanita tuna susila. Namun, di APBD Lamongan 2006, beberapa kegiatan yang berkaitan dengan Keluarga Berencana dimasukkan dalam pos/unit Dinas Sosial. Program yang mengarah pada kebutuhan spesifik perempuan dalam APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006, RAPBD Kota Mataram dan APBD Kabupaten Lamongan 2006 dapat dilihat pada Tabel 4.5.

Tabel 4.5 menunjukkan bahwa program spesifik untuk kebutuhan perempuan di Nusa Tenggara Timur hanya sebesar 0,11 persen dari total APBD. Jumlah program tersebut hanya 4,9 persen dari anggaran untuk

**Tabel 4.6. Persentase Belanja Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan dan Pemberdayaan Perempuan di Beberapa Daerah Penelitian**

Kota/Kabupaten/Propinsi	Kesehatan (%)		Pendidikan (%)		Pemberdayaan Perempuan (%)	
	Anggaran Publik	Total APBD	Anggaran Publik	Total APBD	Anggaran Publik	Total APBD
Kota Surakarta	0,28	0,23	0	0	0,24	0,2
Kabupaten Gunung Kidul						
Kabupaten Lamongan	0,162	0,018	0	0	0,54	0,04
Kota Mataram 2006	0,065	0,11	0	0	1,3	0,78
Propinsi Sulawesi Selatan	3,53	1,136	0	0	0,29	0,15
Kabupaten Gowa	0,95	0,65	0,002	0,0015	0,196	0,13
Propinsi Nusa Tenggara Timur	0,73	0,30	0,21	0,09	0,46	0,19

pos/unit Dinas Sosial. Jika dilihat dari besarnya jumlah belanja untuk pelayanan publik, program tersebut hanya sebesar 0,27 persen. Sementara untuk program yang memenuhi kebutuhan perempuan di daerah Lamongan, jumlahnya sebesar 0,16 persen dari total APBD. Jumlah tersebut menjadi 11,29 persen dari total pos/unit Dinas Sosial Kabupaten Lamongan 2006. Akan tetapi, jika dilihat dari total belanja pelayanan publik, jumlah program tersebut sebesar 69,9 persen. Alokasi belanja kebutuhan spesifik perempuan di Dinas Sosial Kota Mataram tahun 2006 sebesar Rp 40.375.500 (3,02% dari total alokasi belanja Dinas Sosial atau 0,019% dari total belanja Pelayanan Publik atau 0,012% dari total RAPBD).

Berdasarkan uraian tersebut, dan secara keseluruhan, pos untuk kepentingan belanja aparat masih lebih besar daripada kepentingan masyarakat, dengan perbandingan 70:30. Dari persentase untuk kepentingan masyarakat hanya sekitar 30 persen, program khusus untuk perempuan tampak sangat kecil. Pada sektor-sektor strategis untuk perempuan, alokasi program terbesar untuk perempuan adalah 20 persen dari total belanja pos. Jika dilihat dari total belanja APBD, persentase paling besar hanyalah 1 persen. Alokasi yang sedikit tersebut diperparah dengan program yang ternyata tidak merespons kebutuhan perempuan. Tidak ada program yang secara nyata diperuntukkan memperbaiki kondisi hidup

pos-pos tahun anggaran 2004 sebagai berikut:

1. Uang representasi
2. Uang paket
3. Tunjangan jabatan
4. Tunjangan komisi
5. Tunjangan khusus
6. Tunjangan panitia
7. Tunjangan kesehatan dan tunjangan kesejahteraan
8. Biaya penunjang kegiatan dewan
9. Tunjangan keluarga
10. Tunjangan beras
11. Tunjangan perbaikan penghasilan
12. Biaya pakaian sipil harian
13. Biaya pakaian sipil lengkap
14. Biaya pakaian olahraga
15. Biaya pakaian seragam dinas
16. Biaya pengadaan lencana

pos-pos tahun anggaran 2005 sebagai berikut:

1. Uang representasi
2. Uang paket
3. Tunjangan jabatan
4. Tunjangan komisi
5. Tunjangan khusus
6. Tunjangan panitia
7. Tunjangan keluarga
8. Tunjangan beras

*Sumber: AMPRM, 2005*

perempuan, misalnya, program pemberantasan buta huruf, gizi buruk, sanitasi lingkungan, dan pelayanan kesehatan. Berikut adalah analisis APBD berdasarkan kategori belanja dari daerah penelitian dari sektor pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan perempuan.

## **Alokasi Anggaran Lain Sebagai Pembanding Anggaran Kesehatan:**

### *Alokasi Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Lombok Barat*

Anggaran belanja DPRD Kabupaten Lombok Barat tahun 2005 sebesar Rp 3.282.381.300, agak sedikit lebih rendah ketimbang anggaran tahun sebelumnya yang sebesar Rp 5.597.422.720. Hal itu karena beberapa jenis pos tahun 2004 dihapuskan pada 2005.

Pada tahun 2004 ada enam belas pos anggaran, tetapi satu kemudian (2005) berkurang menjadi delapan pos anggaran. Kenyataan tersebut

### **Alokasi Anggaran Kesehatan Lombok Barat yang Dialokasikan untuk Puskesmas pada 2005 Perda Retribusi Puskesmas Lombok Barat**

Tiga hal menjadi tugas pokok puskesmas, yakni pelayanan, promosi, dan preventif belum maksimal dilakukan karena keterbatasan dana operasional yang selama ini diperoleh dari Pemerintah Daerah Lombok Barat. Dari kebutuhan dana pengadaan obat sebesar 100 juta rupiah baru dapat terpenuhi sekitar 30 persen lebih – terlebih setelah keputusan pemotongan anggaran sebesar 46 persen yang diperuntukkan bagi pembangunan rumah sakit Lombok Barat. Dana riel yang masuk ke puskesmas Lombok Barat dalam satu tahun sebesar Rp 12 juta untuk puskesmas biasa dan 24 juta rupiah untuk Puskesmas perawatan yang berjumlah 3 buah, yakni Kediri, Narmada, dan Pemenag. Jumlah tersebut tentu tidak mencukupi, meski selama ini pasien dari lapis masyarakat miskin sudah tercakup JPKM Askes. Retribusi sebesar Rp 3000 dikembalikan untuk PAD sebesar 70 persen dan 30 persen untuk biaya operasional Puskesmas. Rendahnya anggaran Puskesmas Pemerintah Daerah Lombok Barat dan tingginya PAD yang dialokasikan pemerintah daerah dari Puskesmas cukup memengaruhi pelayanan dan kondisi kesehatan masyarakat, karena tidak optimalnya peran dan fungsi Puskesmas sebagai institusi kesehatan masyarakat di perdesaan. Kebijakan

daerah membuat rumah sakit sebenarnya tidak relevan dengan kondisi masyarakat, terutama yang berada di perdesaan terpencil. Puskesmas tidak mendapat perhatian yang serius, sehingga berdampak pada kondisi masyarakat secara keseluruhan. Berbagai usulan program yang disampaikan Puskesmas melalui Renstra tidak pernah menjadi prioritas dan kenyataan. Tidak fleksibelnya alokasi dana yang dianggarkan pun memengaruhi kinerja Puskesmas, terutama pada rendahnya penyuluhan dan bantuan kepada rakyat miskin.

Berbagai upaya dilakukan pihak Puskesmas agar lembaga terkait memperjuangkan anggaran puskesmas yang lebih besar, terutama sistem pelayanan terpadu di posyandu yang menjadi ujung tombak institusi kesehatan ternyata tidak pernah mendapat tanggapan, sehingga optimisme akan upaya-upaya partisipatif masyarakat pun menjadi rendah karena tahapan-tahapan usulan dari pihak puskesmas yang notabene memahami masalah sehari-hari masyarakat tidak ditindaklanjuti secara maksimal.

Dari jumlah 40,63 miliar rupiah alokasi dana untuk sektor kesehatan, sekitar 28,54 miliar yang dialokasikan oleh Dinas Kesehatan, sebagian besar dana (19,90 miliar rupiah) di Dinas Kesehatan dihabiskan untuk membangun rumah sakit padahal tahun 2004 sudah dialokasikan dana sebesar 15,25 miliar, sisanya 3,14 miliar rupiah untuk belanja pegawai, Rp 1,53 miliar untuk biaya jasa kantor ,dan pengadaan obat-obatan sebesar 980,85 juta rupiah.

Unit Puskesmas sendiri membiayai 19 puskesmas di tiap kecamatan, dan untuk puskesmas pembantu (polindes) dialokasikan dana sebesar 12,08 miliar rupiah. Sebagian besar (11, 29 miliar rupiah) dihabiskan hanya untuk belanja pegawai, sementara untuk biaya operasional pelayanan puskesmas sangat minim, yakni hanya sebesar Rp 362,88 juta yang diberikan sebagai insentif pelayanan.

menunjukkan adanya pemangkasan dan penghematan sebesar 50 persen. Walaupun telah berkurang setengah, alokasi anggaran untuk pos yang tersisa sangat besar, karena harus tetap “membiayai” 45 orang anggota DPRD Kabupaten Lombok Barat. Bagaimanapun juga, pemangkasan pos-pos biaya tersebut boleh jadi merupakan bagian dari itikad dewan legislatif daerah untuk menghemat APBD tahun anggaran 2005 (AMPRM, 2005).

#### *Anggaran Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lombok Barat*

Anggaran belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun anggaran 2005 sebesar Rp 1.363.366.180, lebih rendah Rp 40.000.000 dari tahun anggaran 2004 yang sebesar Rp 1.403.366.180. Penghematan sebesar 40 juta rupiah terjadi pada pos biaya inventaris rumah jabatan yang pada tahun 2004 dialokasikan sebesar 80 juta rupiah, dan pada 2005 dialokasikan “hanya” sebesar Rp 40.000.000. Walaupun ada penghematan sebesar 40 juta rupiah, tetap saja alokasi anggaran untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah “menelan” hampir 4,8 persen dari total belanja publik Dinas Kesehatan Lombok Barat. Memang terjadi penghematan di beberapa pos anggaran APBD Lombok Barat, tetapi tetap saja pemerintah daerah Lombok Barat tidak memperlihatkan keberpihakan pada anggaran belanja yang langsung dirasakan oleh masyarakat — pos-pos belanja langsung tetap saja sangat kecil. Jumlah yang dialokasikan hampir sama antara belanja langsung kesehatan untuk masyarakat Lombok Barat, yaitu sebesar 4,9 persen, dan belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Lombok Barat sebesar 4,8 persen.

## **Penutup**

Berdasarkan hasil analisis terhadap RAPBD dan APBD di tujuh wilayah penelitian, diperoleh gambaran bahwa alokasi belanja pemerintah belum memiliki kesetaraan gender. Manfaat pelayanan publik juga masih lebih rendah daripada manfaat yang diterima untuk belanja pegawai/personalia. Selain itu, nilai HDI, HPI, GDI, dan GEM sebagai data pembuka wawasan terhadap kondisi dan situasi perempuan dan laki-laki,

belum menjadi pijakan pemerintah daerah dalam menentukan program, penganggaran, serta kebijakan di wilayah masing-masing. Bahkan, nilai indeks pembangunan manusia, indeks kemiskinan manusia, indeks pembangunan gender, dan indeks pemberdayaan gender tidak menjadi pijakan pemerintah daerah dalam merancang APBD. Kabupaten Kupang di Provinsi Nusa Tenggara Timur, misalnya, jika kita mengacu pada indikator GDI dan GEM daerah itu, tergolong rendah dibanding daerah-daerah penelitian lainnya. Untuk bidang pendidikan, rata-rata lama sekolah dan tingkat melek huruf perempuan lebih rendah daripada laki-laki. Pemberantasan buta huruf dapat memberi kontribusi pada peningkatan melek huruf di kalangan perempuan. Sayangnya, program tersebut dilaksanakan hanya sebatas pengadaan bahan ajar saja. Program pendidikan berperspektif gender diberikan agar wawasan tentang keadilan dan kesetaraan gender merata di bidang pendidikan, kerja publik, dan partisipasi perempuan di parlemen. Program yang dilakukan selama ini masih sebatas sosialisasi, belum masuk tahap pelatihan untuk meningkatkan kapasitas perempuan agar setara dengan laki-laki.

Contoh lain adalah indikator GDI di Kabupaten Gowa yang memperlihatkan bahwa daerah ini tergolong dalam peringkat buruk. Data dari laporan UNDP tersebut menunjukkan bahwa rata-rata lama sekolah dan melek huruf perempuan jauh lebih rendah daripada laki-laki. Program Dinas Pendidikan Kabupaten Gowa belum dilaksanakan secara konkret untuk memberantas buta huruf yang membelit kaum perempuan, dan mendorong perempuan agar mau bersekolah atau meningkatkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Program dalam APBD Kabupaten Gowa 2006 untuk perempuan masih terpusat pada program-program sosialisasi gender dan penulisan sejarah perjuangan perempuan. Kondisi dan situasi secara keseluruhan menunjukkan bahwa nilai indeks-indeks tersebut menyentuh pelbagai masalah di sektor kesehatan, pendidikan dan ekonomi, terutama sekali yang bersinggungan dengan kepentingan kaum perempuan. Sayangnya, kebijakan yang ada tidak selalu menjadi acuan atau pedoman bagi pemerintah setempat dalam menentukan, menyusun, dan melaksanakan program-program berbasis kesetaraan gender