

Bab V

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Proses advokasi Anggaran Berkeadilan Gender (ABG) yang dimulai di Indonesia pada tahun 2000, khususnya di enam wilayah penelitian, yaitu Surakarta, Yogyakarta, Makassar, Mataram, Kupang dan Surabaya secara umum masih bergerak pada tataran wacana. Sosialisasi wacana ABG dilakukan pada berbagai tingkatan, mulai dari masyarakat sipil, kalangan eksekutif sampai anggota legislatif. Namun, sosialisasi tersebut baru dilakukan oleh beberapa kelompok LSM dengan pelbagai ragam pengertian dan pendekatan. Advokasi yang masih berada dalam batas wacana tersebut menghadirkan keragaman pemahaman mengenai anggaran berkeadilan gender, yang berakibat pula pada keragaman arah dan tujuan advokasi ABG. Secara umum, LSM banyak menggunakan pendekatan melalui kelompok-kelompok akar-rumput. Mereka memfokuskan pada proses pelibatan perempuan dalam pelbagai forum di tingkat lokal. Forum-forum tersebut dipergunakan untuk membicarakan kebutuhan

perempuan, seperti masalah kesehatan ibu dan anak, pendidikan dan sektor ekonomi usaha kecil yang banyak dijalankan kaum perempuan. Pendampingan terhadap kelompok-kelompok perempuan untuk ikut terlibat dalam Musrenbang juga menjadi fokus perhatian LSM.

Sementara pendampingan teknis untuk kalangan eksekutif dan legislatif untuk mencapai anggaran berkeadilan gender belum banyak dilakukan. Artinya, belum banyak LSM menyentuh hal-hal yang lebih substantif, seperti terlibat dalam mekanisme atau prosedur penganggaran yang mencakup perencanaan, alokasi anggaran, restrukturisasi pendapatan, dan pengeluaran pemerintah untuk mencapai kesetaraan dan kesejahteraan. Kesetaraan dan kesejahteraan yang dimaksud adalah pemenuhan hak-hak dasar dan penguasaan aset perempuan dan laki-laki. Pemenuhan hak-hak dasar mencakup perlindungan sosial — melalui penyediaan lapangan kerja, pendidikan, dan kesehatan yang terjangkau serta berkualitas — dan pengorganisasian sosial. Itu merupakan hak-hak warga negara yang harus dipenuhi, baik oleh negara (pemerintah) maupun swasta. Pemenuhan hak dasar juga harus dilihat dalam konteks meningkatkan aset masyarakat (lelaki dan perempuan), yaitu upaya membuka akses terhadap penguasaan sumber daya produktif mencakup modal tak bergerak, ekonomi, sumber daya manusia, sumber daya alam dan sosial yang bisa diperoleh, dikembangkan, diperbarui dan diwariskan ke generasi berikutnya. Di samping itu, advokasi ABG yang dilakukan LSM selama ini belum menyentuh hal-hal mendasar yang dapat mempengaruhi prosedur penganggaran. Pihak eksekutif dan legislatif pun belum memprioritaskan peningkatan kesejahteraan masyarakat, utamanya perempuan miskin, dalam perumusan anggaran pembangunan di daerah masing-masing.

Dari segi substansi, kebanyakan LSM masih terserap atau tercurah pada pembahasan soal-soal alokasi anggaran belanja, sementara masalah pendapatan belum menjadi prioritas, bahkan cenderung luput dari perhatian. Padahal masalah pendapatan juga merupakan hal sangat penting untuk dijadikan dasar atau bahan pertimbangan bagi pengalokasian dana pembangunan untuk masyarakat, mengingat sumber pendapatan tersebut tidak hanya berasal dari sumber-sumber perekonomian yang dikelola oleh negara atau swasta namun, juga berasal dari masyarakat. Dalam hal itu,

perempuan sebagai anggota masyarakat juga memberi kontribusi penting terhadap pendapatan negara. Umpamanya, pasar-pasar tradisional selama ini banyak didominasi usaha kecil kaum perempuan, sehingga perempuan pun berhak mendapatkan bagian dalam pengalokasian belanja negara.

Perjalanan panjang advokasi anggaran berkeadilan gender di wilayah-wilayah penelitian menunjukkan terjalinnya kerja sama di antara organisasi masyarakat sipil dengan masyarakat dampingan dan aparat pemerintah daerah. Perubahan pola hubungan tersebut seiring dengan kondisi politik negara yang juga banyak berubah. Pemerintah semakin membuka diri. Organisasi-organisasi masyarakat sipil (LSM) menjalin kerja sama dengan negara secara dinamis, tidak lagi konfliktual, bahkan berupaya memperbaiki kinerja pemerintah daerah dengan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan prioritas pembangunan. Keterlibatan masyarakat menjadi penting, demikian pula halnya Musrenbang, wadah pertemuan di antara negara dengan masyarakat sipil. Musrenbang memang bukan segalanya, tetapi setidaknya wadah ini dapat dimanfaatkan masyarakat secara maksimal. Hal itu menunjukkan adanya akses yang terbuka lebar bagi masyarakat untuk ikut andil dalam merumuskan kebutuhan, terutama kebutuhan kaum perempuan. Peningkatan partisipasi perempuan dalam hal akses, kehadiran, dan pengaruh (*access, presence, dan influence*), masih sangat terbatas, khususnya di bidang pembuatan kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Di sisi lain, ada beberapa organisasi masyarakat sipil yang mampu memengaruhi pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan masalah dan kebutuhan perempuan, khususnya alokasi anggaran di bidang kesehatan dan pendidikan.

Dalam perjalanan selama hampir lima tahun, advokasi anggaran berkeadilan gender itu menemui sejumlah hambatan sosial, budaya, dan politik. Semua hambatan ikut berperan dalam menentukan kinerja advokasi organisasi-organisasi masyarakat sipil. Sehubungan dengan itu, LSM yang terlibat dalam advokasi anggaran berkeadilan gender cenderung akan menyelesaikan masalah-masalah tersebut lebih dahulu. Untuk mengurangi kendala sosial budaya, dan menjadikan kerja LSM lebih maksimal, advokasi di enam daerah penelitian umumnya berjalan melalui pola pendampingan masyarakat dengan cara membentuk berbagai forum, baik

forum antar masyarakat maupun forum multi pelaku (*multistakeholder*). Lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang memfokuskan pada isu perempuan dan isu demokratisasi melakukan penguatan masyarakat sipil untuk lebih partisipatif dalam setiap proses pembangunan sehingga kebutuhan dan hak-hak politik mereka dapat terpenuhi dan tersalurkan. Dalam setiap acara pertemuan mereka selalu melibatkan masyarakat dampingan dengan memberi pengetahuan dasar mengenai anggaran berkeadilan gender dan menekankan bahwa masyarakat berhak terlibat dalam perencanaan dan perumusan skala prioritas program yang berimplikasi pada anggaran. Strategi itu dijalankan karena masyarakat umumnya memandang bahwa soal-soal perencanaan dan anggaran merupakan kewenangan elite pemerintah yang tidak harus meminta kontribusi pemikiran masyarakat. Pandangan yang senantiasa menafikan partisipasi masyarakat dalam semua kegiatan pembangunan, khususnya pada perencanaan dan penganggaran, membuat advokasi anggaran berkeadilan gender juga dianggap perlu dilakukan di tingkat akar-rumput, selain kepada kalangan eksekutif dan legislatif. Hal itu ditujukan untuk mengubah beberapa aspek budaya yang berlangsung ditengah-tengah masyarakat yang cenderung tidak menyertakan perempuan di ranah publik.

Hambatan politis berupa resistensi dari kalangan eksekutif, dan budaya di tingkat lokal, mendorong organisasi-organisasi masyarakat sipil menempuh strategi advokasi anggaran berkeadilan gender yang dirumuskan secara pragmatis dan disesuaikan dengan kondisi lapangan. Misalnya, seperti dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil berbasis perempuan yang cenderung mendorong kaum perempuan agar bisa menemukan dan mampu merumuskan kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri. Sementara pihak eksekutif (pemerintah) diharapkan merespons, sehingga dapat menjadi program atau kebijakan publik yang memenuhi kebutuhan perempuan. Sementara organisasi masyarakat sipil yang memusatkan perhatian pada isu-isu demokratisasi cenderung mendorong partisipasi publik, termasuk perempuan, di dalam Musrenbang. Namun demikian, advokasi mereka tidak mampu memengaruhi proses penganggaran di tingkat eksekutif karena pintu masuk belum terbuka. Untuk mengatasi masalah itu, beberapa LSM mencoba melobi secara personal anggota-anggota legislatif untuk

memengaruhi rancangan kebijakan anggaran yang akan disahkan. Namun, strategi itu mengandung sejumlah kelemahan. Karena lobi tersebut bersifat personal, dia tidak bisa bersinambung. Jika terjadi pergantian anggota legislatif atau anggota LSM, proses advokasi tersebut terpaksa harus dimulai lagi dari awal.

Hambatan politis dan kultural juga tampak dari kebiasaan dinas atau badan-badan pemerintah yang senantiasa memandang anggaran sebagai sesuatu yang netral gender karena dianggap mampu memenuhi semua kebutuhan masyarakat secara umum. Ada juga yang masih beranggapan bahwa anggaran berkeadilan gender merupakan anggaran khusus untuk perempuan, sehingga anggaran yang selama itu dialokasikan melalui biro Pemberdayaan Perempuan dinilai sudah sangat mencukupi. Memang, anggaran berkeadilan gender sering diberi makna sebagai anggaran khusus untuk perempuan. Penganggaran yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menurut pihak eksekutif, seharusnya bersifat umum, tidak khusus diperuntukkan bagi perempuan atau laki-laki saja. Karena belum atau tidak dijadikan prioritas, beberapa masalah rumit yang senantiasa dihadapi kaum perempuan, seperti isu kesehatan reproduksi perempuan, menjadi amat sangat sulit dipecahkan.

Dalam bidang ekonomi, hal tersebut berkaitan erat dengan kurangnya kepercayaan para pemodal terhadap perempuan usaha kecil. Itu merupakan faktor budaya ekonomi yang terjalin berkelindan dengan pandangan bahwa kontribusi pendapatan ekonomi kaum perempuan tidak dihitung sebagai aset rumah tangga, kendati alokasi waktu yang dihabiskan mereka bisa lebih besar daripada laki-laki. Demikian pula halnya pendidikan pada keluarga-keluarga miskin. Akses perempuan terhadap pendidikan di keluarga-keluarga miskin memang tergolong rendah karena banyak faktor, di antaranya kawin muda, keterbatasan ekonomi, dan anak laki-laki diprioritaskan untuk bersekolah karena dianggap akan menjadi kepala keluarga dan tulang punggung ekonomi rumah tangga. Anggaran beasiswa juga tidak mempertimbangkan data mengenai tingkat pendidikan berdasarkan jenis kelamin, sehingga angka melek huruf dan lama sekolah bagi perempuan tidak mengalami peningkatan berarti. Kenyataan ini menunjukkan bahwa efektivitas advokasi anggaran berkeadilan gender belum

mencapai sasaran secara maksimal, karena ada faktor politis di tingkat eksekutif.

Masalah politik anggaran tersebut tidak bisa serta-merta diselesaikan melalui peningkatan partisipasi perempuan saja. Partisipasi di tingkat Musrenbang, misalnya, ada kecenderungan forum tersebut selalu didominasi elite birokrasi yang kebanyakan kaum lelaki. Perempuan yang berasal dari komunitas hanya diperhitungkan berdasarkan kehadiran mereka saja, bukan kontribusi pemikiran yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan perumusan prioritas program. Sebagaimana diketahui, anggota parlemen perempuan berkisar 0,2-0,5 persen dari total anggota parlemen, sehingga lobi yang dilakukan LSM untuk menjaga atau mengupayakan tercapainya program pemenuhan kebutuhan perempuan cenderung berlangsung melalui “perantaraan” kaum laki-laki, yang justru sering tidak sensitif dengan kebutuhan perempuan. Masalah struktural semacam itu menjadi faktor penghambat advokasi. Akibatnya, sebagian besar organisasi masyarakat sipil yang bergiat di tingkat akar-rumput belum bisa memengaruhi kebijakan eksekutif maupun legislatif. Bahkan, eksekutif di enam daerah penelitian berpandangan bahwa masalah anggaran adalah hak mereka berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang sudah baku. Hal itu menyebabkan eksekutif kurang berani melakukan terobosan pada anggaran berdasarkan perspektif gender. Akibatnya, keterlibatan masyarakat hanya berlangsung di tingkat Musrenbang, dan sama sekali tidak menyentuh masalah penganggaran. Proses penganggaran pasca-Musrenbang seolah menjadi ruang yang sulit disentuh pihak-pihak di luar eksekutif, khususnya masyarakat sipil dan LSM.

Advokasi di tingkat eksekutif untuk lebih berperspektif gender masih berbeda-beda. Secara individual banyak aparat pemerintah yang telah mengenal dan memahami perspektif gender. Selain beberapa hambatan, masing-masing daerah penelitian sesungguhnya juga telah memiliki aturan-aturan hukum yang sangat membantu proses advokasi. Hal itu diaplikasikan melalui institusionalisasi pemberdayaan perempuan ke dalam struktur birokrasi yang direspons daerah secara berbeda. Misalnya, struktur dan posisi biro pemberdayaan perempuan di Surakarta yang setingkat dinas, sementara di daerah penelitian lainnya setingkat subdinas, unit, atau bagian.

Dalam beberapa hal, institusi pemberdayaan perempuan itu menyusun program-program, baik yang menyatu dengan program masing-masing dinas maupun sebagai program yang berdiri sendiri, dengan memasukkan pentingnya aspek gender. Masuknya Pemberdayaan Perempuan ke dalam struktur birokrasi merupakan tindakan afirmasi. Dalam praktik, lembaga tersebut juga banyak membantu proses advokasi, meski belum maksimal karena faktor budaya birokrasi yang menempatkan pemberdayaan perempuan sebagai bagian yang tidak terlalu penting.

Faktor pendukung lain yang juga memiliki makna penting dalam proses advokasi adalah relasi personal di antara (anggota dan aktivis) LSM dengan anggota-anggota legislatif. Dengan relasi personal semacam itu organisasi-organisasi masyarakat sipil bisa setiap saat mengundang anggota legislatif untuk dengar-pendapat mengenai kebutuhan-kebutuhan perempuan. Keberadaan anggota legislatif yang memiliki komitmen dan paham akan pentingnya penerapan anggaran berkeadilan gender, memudahkan LSM dalam menjalin kerja mensosialisasikan gagasan tersebut. Bahkan, sampai pada titik tertentu, mereka memiliki kemungkinan untuk mendorong anggota legislatif menerapkan anggaran berkeadilan gender ketika menentukan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). Namun demikian, relasi personal tak terlembaga itu tidak memiliki kesinambungan. Hubungan akan terputus manakala anggota legislatif tidak lagi terpilih pada pemilihan periode berikutnya, atau anggota LSM yang telah menjalin hubungan personal dengannya mengalihkan perhatian di bidang kegiatan lain.

Rekomendasi

Dari studi yang dilakukan Women Research Institute di enam daerah, sebagaimana terlihat dari kesimpulan di atas, berhasil dirumuskan sejumlah rekomendasi, yakni Rekomendasi Substansi, Rekomendasi Sistem Data dan Indikator, Rekomendasi Kelembagaan, dan Rekomendasi Kebijakan.

a. Rekomendasi Substansi

1. Perlu adanya pendidikan mengenai pentingnya perspektif keadilan dan kesetaraan gender sebagaimana diamanatkan Inpres No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) bagi para pelaku yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran agar mereka mampu membuat perencanaan dan penganggaran yang berkeadilan gender.
2. Perlu adanya rumusan yang disepakati bersama di tingkat eksekutif, legislatif, dan LSM, tentang indikator dan instrumen anggaran berkeadilan gender.
3. Perlu adanya asistensi teknis mulai dari tingkat perencanaan sampai perumusan anggaran yang berkeadilan gender untuk Tim Anggaran eksekutif dan Panitia Anggaran legislatif.
4. Perlu adanya proyek ujicoba (*pilot project*) di beberapa pemerintah daerah dalam menerapkan sistem penganggaran berkeadilan gender guna mengurangi kemiskinan.

b. Rekomendasi Sistem Data dan Indikator

1. Perlu adanya sistem data demografis dan aset yang terpilah mencakup sumber daya ekonomi, modal tak bergerak, sumber daya manusia, sumber daya alam, dan kapasitas organisasional (modal sosial) di tingkat individu.
2. Perlu adanya instrumen untuk mengukur target dan capaian anggaran yang dialokasikan bagi pengurangan angka kemiskinan berbasis gender, seperti contoh matriks di bawah yang bisa

5. Merumuskan indikator kesetaraan gender — seperti contoh di bawah yang dapat disesuaikan dengan kondisi, program, serta situasi sosial, politik, dan budaya setempat — agar dapat membantu pelaku-pelaku dalam merumuskan anggaran berkeadilan gender
6. Selain merumuskan indikator kesetaraan gender, juga perlu merumuskan indikator kesejahteraan berbasis gender. Matriks di bawah adalah contoh yang bisa disesuaikan dengan kondisi, program, serta situasi sosial, politik dan budaya setempat.

Contoh Indikator Kesetaraan Gender

Tujuan	Analisis Masalah	Kebijakan	Program	Implementasi	Monitoring dan Evaluasi
Kesetaraan berbasis pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan penguatan relasi-relasi sosial berdasarkan kesetaraan gender.	-Data Terpilah -Tinjauan kritis terhadap GDI dan GEM. -Identifikasi persoalan gender ditingkat lokal. -Analisa gender terhadap perencanaan anggaran	Kebijakan yang mendorong terjadinya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan berdasarkan analisa masalah yang sudah dirumuskan.	-Pemenuhan hak-hak dasar. -Peningkatan partisipasi, dan kontrol perempuan dalam pengambilan keputusan. -Peningkatan lamanya sekolah bagi perempuan melalui beasiswa/ sekolah gratis. -Penurunan angka buta huruf perempuan. -Penyediaan sistem pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan.	Koordinasi dan kerjasama antara berbagai pihak dalam menjamin pelaksanaan program yang sudah dirumuskan berdasarkan analisa gender	-Sistem Data -Ketepatan sasaran dalam pelaksanaan program yang sudah dirumuskan. -Efektifitas sistem dan koordinasi kelembagaan. -Monitoring terhadap proses penganggaran. -Monitoring terhadap restrukturisasi pendapatan dan pembelanjaan negara. -Monitoring terhadap alokasi anggaran program.

Contoh Indikator Kesejahteraan Berbasis Gender

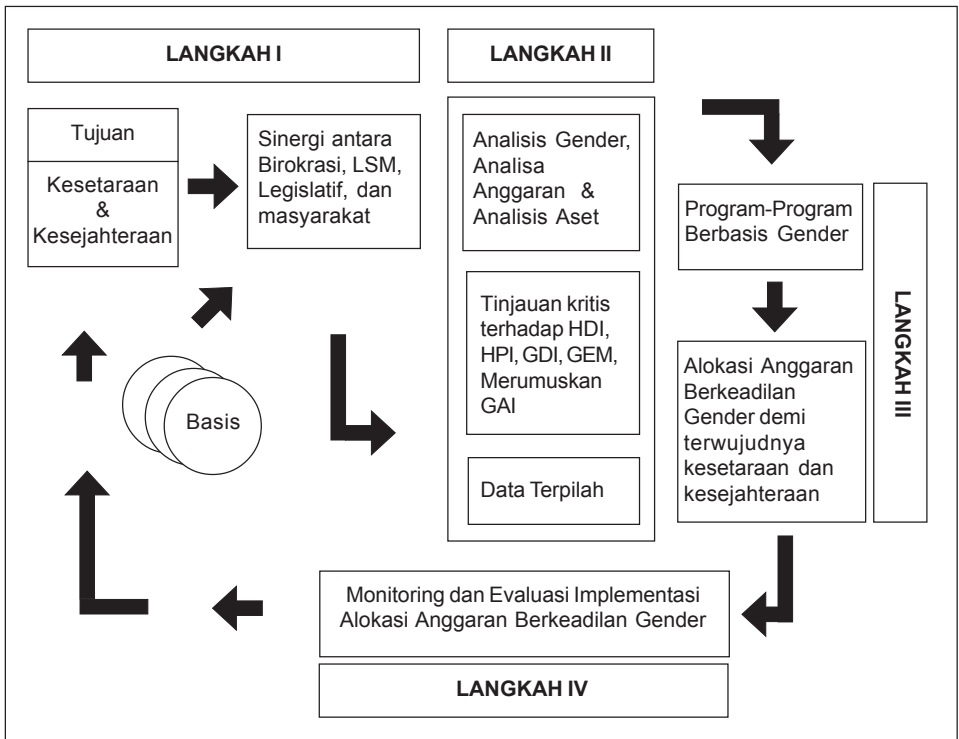
Tujuan	Analisis Masalah	Kebijakan	Program	Implementasi	Monitoring dan Evaluasi
Kesejahteraan berbasis kepemilikan aset produksi yang mencakup ekonomi, sumber daya alam dan modal tak bergerak berdasarkan keadilan gender.	-Meninjau kritis HDI, HPI, GDI, GEM. -Merumuskan Gender Asset Index (GAI). -Analisis Aset.	Adanya kebijakan penurunan angka kemiskinan berbasis gender.	-Pemenuhan hak-hak dasar dan penguatan aset produksi bagi perempuan (dana bergulir, KUK, dan lain-lain). -Peningkatan lamanya sekolah bagi perempuan melalui beasiswa/ sekolah gratis. -Penurunan angka buta huruf perempuan. - Penurunan AKI. -Peningkatan pelayanan kesehatan reproduksi bagi perempuan.	Koordinasi dan kerja sama antarberbagai pihak dalam menjamin pelaksanaan program yang sudah dirumuskan berdasarkan analisa gender.	-Sistem data ketepatan sasaran dalam pelaksanaan program yang sudah dirumuskan. -Efektivitas sistem dan koordinasi kelembagaan. -Monitoring terhadap proses penganggaran. -Monitoring terhadap restrukturisasi pendapatan dan pembelanjaan negara. -Monitoring terhadap alokasi anggaran program.

c. Rekomendasi Kelembagaan

1. Melakukan sinergi birokrasi, LSM, legislatif, dan masyarakat secara institusional seperti model di bawah, untuk merumuskan dan melakukan analisis gender, sosial, dan aset dalam merealisasikan anggaran berkeadilan gender.
2. Advokasi perlu dilakukan melalui asistensi teknis di tingkat eksekutif, khususnya yang menangani masalah anggaran. Hal itu penting untuk dilakukan mengingat hambatan terbesar justru berada di tingkat eksekutif.

3. Advokasi juga perlu dilakukan melalui asistensi teknis kepada anggota legislatif, sehingga memiliki perspektif gender yang kritis dalam mengontrol penganggaran agar adil gender.
4. Memantau proses perencanaan, pelaksanaan, dan alokasi anggaran, sebagaimana contoh matriks di bawah.

Model Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender



Matriks Monitoring dalam Implementasi Proses dan Alokasi Anggaran Berkeadilan Gender

Monitoring	Sistem Penganggaran							
	Proses				Alokasi			
	Perencanaan		Pelaksanaan		Perencanaan		Pelaksanaan	
	♀	♂	♀	♂	♀	♂	♀	♂
Sistem data								
Ketepatan sasaran dalam pelaksanaan program yang sudah dirumuskan								
Efektivitas sistem dan koordinasi kelembagaan								
Restrukturisasi pendapatan dan pembelanjaan negara								
Kebijakan ABG								
Partisipasi publik dalam pengambilan Kebijakan								
Partisipasi Politik								
Dan seterusnya								

d. Rekomendasi Kebijakan

1. Meninjau ulang tata aturan penganggaran yang membuat birokrasi tidak mampu melakukan inovasi anggaran dalam menjawab masalah-masalah sosial yang berperspektif gender. Karena itu, diperlukan surat edaran bersama yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas, dan Kementerian Keuangan landas tumpu bagi perspektif gender yang melibatkan perempuan, termasuk petunjuk pelaksanaan dalam perencanaan dan penganggaran.
2. Sosialisasi dan pelaksanaan aturan transparansi anggaran,

sehingga Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dan DASK menjadi dokumen yang bisa diakses publik. Hal itu penting mengingat dokumen-dokumen tersebut dapat dipergunakan untuk mengukur, menilai, dan memantau apakah pelaksanaan penganggaran sungguh-sungguh berkeadilan gender.

3. Sosialisasi dan pelaksanaan kebijakan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri No.111354/M.PPN/3/2004 tentang pelaksanaan forum musyawarah perencanaan pembangunan dengan mendorong peningkatan partisipasi (akses, kehadiran, dan pengaruh) perempuan dalam proses perencanaan.
4. Sosialisasi dan pelaksanaan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 0259/M.PPN/1/2005 dan Menteri Dalam Negeri No. 050/166/SC tentang petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang tahun 2005 yang menyatakan bahwa setiap Musrenbang minimal melibatkan 5 orang perempuan yang mewakili kepentingan dan kebutuhan kelompok perempuan miskin.