

Siti Malaiha Dewi, S.Sos. M.Si

MEWUJUDKAN KEBIJAKAN PUBLIK **RAMAH PEREMPUAN**



STAIN KUDUS



Penerbit
Idea Press Yogyakarta

MEWUJUDKAN
KEBIJAKAN PUBLIK
'RAMAH PEREMPUAN'

Oleh:
Siti Malaiha Dewi, S.Sos. M.Si



Penerbit
Idea Press Yogyakarta

Mewujudkan Kebijakan Publik Ramah Perempuan

Bibliografi: hlm viii + 70

ISBN:978-6028-689-618

I. Sosial I. Judul

Cetakan Pertama: Oktober 2011

Diterbitkan oleh: STAIN Kudus
bekerja sama dengan penerbit Idea Press Yogyakarta
Alamat: Diro Jl Amarta, Pendowoharjo, Sewon
Bantul, Yogyakarta, (0274) 6466541

Penulis: Siti Malaiha Dewi, S.Sos, M.Si

Kata Pengantar: Penulis
Setting Layout: Rifai
Desain Cover: Fathul Majid

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang
All right reserved

PENGANTAR PENULIS

KEBIJAKAN PUBLIK adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (Thomas R. Dye). Bentuknya antara lain berupa peraturan baik tingkat pusat atau nasional hingga tingkat desa atau kelurahan. Sayangnya, banyak kebijakan publik yang tidak ramah perempuan baik pada tahapan formulasi, implementasi, monitoring, maupun evaluasi.

Indikator kebijakan publik yang tidak ramah perempuan antara lain: 1) tidak melibatkan perempuan (karena suara perempuan tidak dianggap/ kurang penting, tidak didengar dan sudah diwakili oleh Bapak-bapak); dan 2) tidak mengintegrasikan kepentingan dan kebutuhan perempuan (kebutuhan praktis maupun strategis) dalam agenda kebijakan. Hal ini disebabkan oleh karena kebijakan disusun tidak berdasar data pilah. Padahal Secara kuantitas perempuan lebih banyak menikmati produk kebijakan publik.

Fakta di atas mendorong Pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan peranan perempuan dalam pembangunan secara terencana dan berkelanjutan, dimulai dari pendekatan *Women in Development (WID)*, *Women and Development (WAD)*, *Gender*

and Development (GAD), hingga *Gender Mainstreaming* yang diterjemahkan menjadi Pengarusutamaan Gender (PUG).

Dengan terselenggarakannya PUG, maka dapat diidentifikasi apakah laki-laki dan perempuan memperoleh akses yang sama terhadap sumberdaya pembangunan; memiliki peluang berpartisipasi yang sama dalam proses pembangunan; memiliki kontrol yang sama atas sumberdaya pembangunan; dan memperoleh manfaat yang sama atas hasil pembangunan.

Tidak hanya pada skala nasional, PUG pun wajib dilaksanakan sampai level pemerintahan desa. Salah satu kegiatan yang harus dilakukan adalah meningkatkan peran perempuan dalam kegiatan pemerintahan desa, termasuk dalam hal penganggaran. Asumsinya, dengan semakin meningkatnya peran perempuan dalam kegiatan pemerintahan, maka produk kebijakan pun mengakomodir kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Buku ini hadir dalam rangka memaparkan kenyataan-kenyataan tentang kiprah perempuan pada salah satu tahapan kebijakan yaitu formulasi kebijakan, dan buku ini merupakan abstraksi dari hasil penelitian yang berjudul "PERAN PEREMPUAN DALAM FORMULASI KEBIJAKAN: Studi Kasus pada Penyusunan APBDesa Temulus, Kecamatan Mejobo, Kabupaten Kudus, Tahun 2011".

Tanpa bantuan berbagai pihak, buku ini tentu tidak akan terwujud. Maka sudah menjadi keharusan bagi saya untuk menghaturkan terima kasih kepada Ketua STAIN Kudus dan kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (P3M) STAIN Kudus yang telah memberikan akses dan kesempatan penulisan karya ilmiah ini. Crew Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Perempuan Kudus (L@PPiS); sahabat-sahabat di Fatayat

NU, Pusat Studi Gender (PSG) STAIN Kudus dan Forum PSG/W Jawa Tengah: *'Thanks* atas persahabatan yang indah selama ini'.

Terima kasih juga untuk putri-putri saya, 'Dinar NF' & Aisya Aulia Ramadhani, serta Pap'S yang telah *men-support* dengan caranya masing-masing. Dan, kepada seluruh aktivis perempuan yang tak kenal lelah memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender, semoga tulisan ini bisa menjadi tambahan amunisi baik secara konseptual maupun kontekstual. Amiin.

Kudus, Oktober 2011

Siti Malaiha Dewi

DAFTAR ISI

Pengantar Penulis.....	v
Daftar Isi	viii
Bagian I Pendahuluan	1
Bagian II Kajian Pustaka	7
Bagian III Metode Penelitian	33
Bagian IV Hasil Penelitian & Pembahasan.....	41
Bagian V Penutup	61
Daftar Pustaka	65
Tentang Penulis	68

BAGIAN I

PENDAHULUAN

Pada dasarnya, hakekat pembangunan yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia ditujukan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia Indonesia seutuhnya, tanpa membedakan suku bangsa, agama, golongan, kelompok sosial, dan jenis kelamin. Namun, hasil pembangunan yang diukur berdasarkan Indikator Pembangunan Manusia (IPM) sebagaimana terdapat dalam "*Human Development Report 2008*", menunjukkan bahwa nilai Indeks Pembangunan Gender (*Gender related Development Index*= GDI) yang mengukur angka harapan hidup, angka melek huruf, angka partisipasi murid sekolah dan pendapatan riil per kapita antara laki-laki dan perempuan Indonesia menduduki posisi ke 109 dari 179 negara-negara lainnya. (www.menegpp.go.id, 19 Mei 2011).

Fakta di atas menunjukkan bahwa hasil pembangunan yang dilaksanakan selama ini menunjukkan adanya kesenjangan relasi antara perempuan dan laki-laki, baik dalam mendapatkan akses terhadap sumber

daya pembangunan, kesempatan berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan dan pengambilan keputusan, melakukan kontrol maupun penguasaan atas hak dan tanggung jawabnya terhadap sumber daya pembangunan maupun dalam menikmati hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan (Supiandi, 2008: 193).

Hal mendasar yang menjadi penyebab terjadinya berbagai kesenjangan dan ketidakadilan gender tersebut di atas, antara lain disebabkan masih rendahnya pemahaman gender tidak hanya di kalangan masyarakat dalam berbagai lapisan, tetapi justru pada tingkat pengambil keputusan di berbagai lembaga pemerintahan (Dwidjowijoto, 2008: vi). Padahal pemerintah telah melakukan intervensi secara struktural melalui Instruksi Presiden (Inpres) nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) yang didefinisikan sebagai strategi yang dilakukan secara rasional dan sistematis untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan manusia melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan (www.menegpp.go.id, 19 Mei 2011).

Gunamewujudkan PUG dalam pembangunan, salah satunya diimplementasikan dalam bentuk penganggaran (*budgeting*) yang responsif gender, sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender di Daerah, pada Bab II, Bagian Pertama tentang Perencanaan yang menyebutkan bahwa PUG dalam perencanaan

pembangunan disertai dengan perencanaan anggaran yang responsif gender. Dengan demikian, penganggaran sebagai bagian dari perencanaan harus disusun dengan memperhatikan aspek kesetaraan dan keadilan gender atau disebut dengan Anggaran Responsif Gender (ARG).

Namun, setelah lebih dari satu dasawarsa sejak ARG dicanangkan, perubahan-perubahan yang terjadi belum signifikan. Kesetaraan yang dicita-citakan baik dalam proses maupun hasil alokasi anggaran belum terwujud. Kesetaraan dalam proses penganggaran misalnya, masih saja terjadi ketidakseimbangan partisipasi antara laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan publik. Perempuan masih saja tertinggal, seperti yang terlihat dari angka Indeks Pemberdayaan Gender (IPG) yang mengukur peran aktif perempuan dalam pengambilan keputusan pada Tahun 2008 yang menunjukkan kesenjangan pada angka 4,8. (www.menegpp.go.id, 19 Mei 2011).

Di Jawa Tengah, rata – rata tingkat partisipasi perempuan dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) sebagai bagian tahapan penyusunan anggaran baik tingkat kabupaten, kecamatan, maupun desa/ kelurahan adalah 10%, bahkan ada yang 0% (PATTIRO dalam JP, 2006:39).

Tidak jauh berbeda dengan kondisi di atas, di Kabupaten Kudus, salah satu bagian wilayah Provinsi Jawa Tengah, kesenjangan gender juga tampak pada partisipasi masyarakat yang belum seimbang antara laki-laki dan perempuan, seperti tampak pada saat Musrenbang dimana keterlibatan perempuan sangat minim. Padahal, dibanding pria, komposisi jumlah penduduk perempuan di Kabupaten Kudus lebih banyak. Namun, Jumlah

perempuan tidak paralel dengan jumlah partisipasinya di sektor publik (Wawancara dengan Kasi Pemberdayaan Perempuan & Anak, Kantor BPMKB Kudus, 20 Mei 2011).

Di Kabupaten Kudus, PUG pun sudah lama dicanangkan. Berbagai kegiatan pun telah dilaksanakan. Mulai dari sosialisasi gender, pembentukan kelompok kerja PUG, dan fasilitasi PUG yang dimotori oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana di berbagai bidang pun dilaksanakan. Namun, setelah lebih dari 10 tahun sejak PUG dicanangkan, perubahan-perubahan yang terjadi belumlah signifikan. Sampai hari ini, prasyarat utama yang menjadi data pembuka (*eye opener*) pelaksanaan PUG yaitu tersusunnya data pilah tiap SKPD sampai hari ini belum ada. Padahal, data ini sangat penting sebagai pembuka jalan untuk mengidentifikasi masalah-masalah gender yang digunakan sebagai basis penyusunan kebijakan, program maupun kegiatan Pemerintah Daerah (Pemda) Kudus. Akibatnya, banyak kegiatan dan program yang dilaksanakan tidak tepat sasaran (Wawancara dengan Kasi Pemberdayaan Perempuan & Anak, Kantor BPMKB Kudus, 20 Mei 2011).

Fakta – fakta di atas mendasari Kementerian Pemberdayaan Perempuan menggalas kebijakan afirmatif (*affirmative action*) bagi perempuan di berbagai bidang termasuk penganggaran khusus perempuan.

Gadis Arivia dalam Ani W (2004: iii) mendefinisikan *Affirmative Action* sebagai langkah strategis untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan dan kesempatan yang lebih substantif dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan yang saat ini kurang terwakili di

posisi – posisi yang menentukan di masyarakat. Terkait dengan persoalan di atas, maka dengan adanya *affirmative action* diharapkan jumlah perempuan yang duduk pada posisi pengambil kebijakan semakin banyak sehingga produk kebijakan lebih sensitif terhadap perempuan.

Di Desa Temulus, salah satu wilayah di Kabupaten Kudus menarik untuk menjadi lokasi penelitian ini karena posisi karena tidak hanya kepala desa saja yang berjenis kelamin perempuan, tetapi sekretaris desa (Sekdes) dan beberapa orang anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) nya pun perempuan. Asumsinya dengan posisi strategis tersebut, kebijakan yang dihasilkan termasuk anggaran desa lebih responsif gender (ARG).

ARG didefinisikan sebagai anggaran yang responsif terhadap kebutuhan perempuan dan laki-laki dan memberikan dampak/manfaat yang setara bagi perempuan dan laki-laki (Mastuti, 2006: 9). Berdasarkan konsep tersebut, maka yang disebut dengan ARG adalah anggaran yang memberi/mengakomodasi terhadap dua hal: *Pertama*, Keadilan bagi perempuan dan laki-laki (dengan mempertimbangkan peran dan hubungan gendernya) dalam memperoleh akses, manfaat (dari program pembangunan), berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mempunyai kontrol terhadap sumber-sumber daya; *Kedua*, Kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam kesempatan/ peluang dalam memilih dan dalam menikmati hasil pembangunan.

Namun, berdasarkan hasil wawancara awal diketahui bahwa meskipun posisi perempuan Di Desa Temulus berada pada posisi strategis, mereka tidak dapat berperan secara maksimal. Kegagalan mereka dalam

Mewujudkan Kebijakan Publik Ramah Perempuan

memperjuangkan penambahan jumlah anggaran untuk pemberdayaan perempuan pada APBDesa Temulus Tahun 2011 adalah salah satu bukti nyata dimana anggaran pemberdayaan perempuan hanya dialokasikan bagi pengembangan kegiatan PKK sebesar Rp. 6.000.000,-. Menjadi pertanyaan adalah apa saja yang dilakukan oleh *stakeholders* perempuan pada saat penyusunan APBDes Temulus Tahun 2011.

BAGIAN II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Peran

Konsep peran seringkali digunakan sebagai alat penting untuk memahami apa yang terjadi pada saat individu melakukan interaksi sosial. Browne (1995: 6) berargumen bahwa peran (*role*) merupakan suatu pola perilaku; *"The patterns of behaviour which are expected from people in different positions in society"*. Peran juga merupakan *the patterns of behaviour which are expected from individual in society*.

Pemahaman di atas semakin mempertegas bahwa peran (*role*) tidaklah berada dalam ruang hampa namun hendaknya dipahami sebagai dinamika yang hidup dalam hubungan relasional antar posisi. Argumen Browne di atas juga dapat ditarik beberapa kata kunci: pola perilaku, harapan individu dalam masyarakat dan posisi pihak lain.

Frase pola perilaku menunjukkan bahwa muatan peran adalah perilaku dari pihak penyanggah peran bersangkutan yang dilakukan secara terpola, artinya

perilaku atau tindakan seseorang dalam kaitanya dengan peran yang disandangnya akan mengikuti suatu batasan tertentu. Adapun batasan-batasan yang membentuknya dipengaruhi oleh individu dalam masyarakat yang diakumulasikan dalam bentuk harapan-harapan dan norma-norma.

Erving Goffman seperti yang dikutip Farley (1980: 303) mendiskripsikan peran sebagai berikut: "*Role consists the incumbent world engage in where he to act solely in term of normative demands upon someone in his position. Role in this normative sense is to be distinguished from role performance or role enactment, which is actual conduct of in a particular individual while in duty in this position*".

Goffman secara tegas membedakan peran dalam pemahaman normatif (*role norm*) dengan tindakan aktual dalam posisi tertentu yang dikategorikan sebagai wujud peran (*role performance*) atau *role enactment*. Sehingga terbuka satu kemungkinan bahwa *role performance* individu tidak tepat sebangun dengan *role expectation* yang diajukan oleh pihak lain. Hal ini sedikit banyak menyiratkan adanya kemampuan penyandang peran untuk melakukan definisi terhadap peran yang ada padanya tidak semata – mata ditentukan oleh tuntutan pihak lain.

Istilah *role expectation* atau *role norm* digunakan untuk menunjukan bahwa peran mencakup hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu sehingga ketika seseorang mengasumsikan suatu peran tertentu maka ia telah dan akan bersosialisasi dengan peran tersebut. Ia mempelajari apa yang diharapkan dari pemegang peran, norma-norma apa yang akan digunakan untuk menilai kualitas kerja dan sangsi-sangsi apa yang tepat untuk mendorong

pelaksanaan serta apa yang mungkin dapat dituntut bagi pemegang peran seiring dengan siapa pemegang tersebut berinteraksi. Atau dengan kata lain ia akan memahami konsep peran tertentu melalui suatu upaya sosialisasi.

Peran tidak terlepas dari posisi yang dimiliki pemegang peran karena itu peran-peran yang tersedia bagi individu tidaklah tak terbatas melainkan ditentukan oleh posisinya dalam susunan status (*status order*) (Koentjoroningrat, 1990: 169) Status adalah konsep struktural, status melibatkan hak dan kewajiban (Kodiran, 1993: 9). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran atau dengan kata lain ketika orang menjalankan fungsi-fungsinya maka ia melakukan peran. Kewajiban yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kewajiban dari perempuan di Desa Temulus yang terlibat dalam perumusan APBDesa Tahun 2011.

Goffman dikutip Farley (1980: 303) juga menegaskan bahwa peran terdiri atas aktifitas yang secara normatif diharapkan dari peran dalam posisi status yang ada (*role norm*). pemahaman status sebagai "*A position or a place within a set of relationship among people*" dan peran sebagai *the behavior generally expected of one who occupies a particular status* (Ritzer, 1987:80) semakin menegaskan kaitan peran dengan status (posisi), namun *role expectation* yang dihubungkan dengan status tidak membuat setiap orang dalam status yang sama akan bertindak dalam cara yang sama pula (Koentjoroningrat, 1987: 12), sebab suatu peran tidak hanya menyangkut pengertian boleh atau tidak dilakukan tetapi juga bagaimana peran itu dilakukan sesuai dengan lingkungan sosial budayanya (Kodiran,

1993: 9). Dengan kata lain suatu peran diwujudkan dengan adanya pengaruh pihak lain.

Uraian Browne dan Goffman di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Everett M. Rogers and D. Lawrence Kincaid sebagaimana dikutip oleh Sunyoto Usman (1991: 30) bahwa ada tiga macam pendekatan yang lazim digunakan untuk mengidentifikasi peran, yaitu : (1) *positional approach* (mencari individu-individu yang menempati posisi penting dalam lembaga-lembaga sosial), (2) *reputational approach* (mengetahui apa saja yang dilakukan oleh aktor), (3) *decisional approach* (melihat penampilan nyata aktor dalam proses pengambilan keputusan). Jadi untuk mengidentifikasi peran perempuan yang terlibat dalam penyusunan APBDesa Temulus, pertama, akan dilihat bagaimana konfigurasi posisi mereka, khususnya posisi perempuan dalam jaringan interaksinya. Dari sini diharapkan dapat diketahui siapa yang paling dominan atau lebih berperan serta lebih berpengaruh pada pelaksanaan fungsi – fungsi mereka; Kedua, akan dilihat bagaimana kiprah atau apa saja yang dilakukan perempuan yang terlibat dalam penyusunan APBDesa Temulus dalam memperjuangkan kepentingan perempuan.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi seseorang dalam melaksanakan perannya, M.Z. Lawang (2004: 10) mengatakan diantaranya adalah *human capital* dan *social capital*. *Human capital* menunjuk kepada kemampuan yang dimiliki seseorang melalui pendidikan, pelatihan dan atau pengalaman dalam bentuk pengetahuan dan ketrampilan yang perlu untuk melakukan kegiatan tertentu.

Sedangkan *social capital* atau modal sosial meliputi kepercayaan, dan jaringan. Kepercayaan diterjemahkan sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih yang mengandung harapan yang menguntungkan salah satu atau kedua belah pihak melalui interaksi sosial. Sedangkan jaringan yang dimaksud disini adalah jaringan yang dimiliki oleh perempuan yang terlibat dalam perumusan APBDesa Temulus, baik jaringan antar personal, maupun sesama aktor dalam perumusan Perdes tentang APBDesa Temulus.

B. Formulasi Kebijakan

B.1. Pengertian, Tahapan, dan Model Formulasi Kebijakan

Formulasi atau perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik (Winarno, 2008: 90) karena tanpa ada perumusan kebijakan maka kebijakan itu sendiri tidak akan mungkin ada.

Pembentukan dan perumusan kebijakan sekilas merupakan konsep yang mirip, namun keduanya merupakan konsep yang berbeda meskipun keduanya tidak dapat dipisahkan secara tegas. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan. Sedangkan perumusan kebijakan menurut Anderson sebagaimana dikutip oleh Winarno (2008: 93) menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi atau terlibat, individu atau kelompok.

Definisi di atas menunjukkan bahwa: *pertama*, perumusan kebijakan merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dengan memilih alternatif – alternatif; *kedua*, perumusan kebijakan selalu melibatkan aktor.

Alternatif menurut Mustopadidjaja dalam Suwitri (2008: 70) adalah alat atau cara – cara yang dapat dipergunakan untuk mencapai, langsung ataupun tidak langsung, sejumlah tujuan yang telah ditentukan. Karena itulah alternatif juga disebut sebagai pilihan diantara berbagai alat atau cara yang ditawarkan. Sedangkan alternatif kebijakan menurut Dunn dalam Suwitri (2008: 70) adalah arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan karena itu kepada pemecahan masalah kebijakan.

Ada beberapa tahapan dalam perumusan kebijakan. Winarno (2008: 119-123) menuliskan sebagai berikut:

1. Tahap perumusan masalah

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat, maka agar dapat merumuskan kebijakan dengan baik, masalah – masalah publik harus dikenali dan didefinisikan pula dengan baik.

2. Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi persyaratan tertentu, seperti masalah tersebut

mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan.

3. Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Pada tahap ini perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut. Islamy dalam Suwitri (2008:76) menyebut kegiatan memilih alternatif ini tidak semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional dan dipengaruhi oleh *dispositions, compliance and responsiveness* dari perumus kebijakan.

Kismartini dalam Suwitri (2008: 75) menyatakan bahwa pada tahap pemilihan alternatif ini, alternatif – alternatif yang telah terpilih perlu diuji secara terus menerus, mencakup kelayakan aspek politis, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan biaya, serta keuntungan baik langsung maupun tidak.

4. Penetapan kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan

diputuskan maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

Senada dengan Winarno, Suwitri (2008:70) menuliskan proses perumusan kebijakan merupakan proses yang terdiri dari beberapa tahap, dimulai dengan mengidentifikasi alternatif; menilai masing-masing alternatif yang tersedia; dan memilih alternatif yang "memuaskan" atau "paling memungkinkan untuk dilaksanakan". Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. (Suwitri, 2008:70)

Michael Howlett dan M. Ramesh dikutip Suwitri (2008: 71) menyebut tahap ini sebagai *Public Policy Decision Making*, yaitu pembuatan keputusan dalam rangkaian pembuatan kebijakan publik melalui pemilihan alternatif-alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para aktor analisis kebijakan publik. Sedangkan Tangklisan dan Anderson dalam Suwitri (2008:71) menyebutnya sebagai *policy adoption* yaitu tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para *stakeholders* atau pelaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan

langkah sebagai berikut: 1) Mengidentifikasi alternatif yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas; 2) Pengidentifikasian kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi; 3) Mengevaluasi alternatif – alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negatif.

Kismartini dalam Suwitri (2008: 72) menyatakan bahwa alternatif kebijakan ditentukan melalui serangkaian tahapan sebagai berikut:

1. Tahap pengusulan alternatif

Usulan alternatif – alternatif muncul berhubungan dengan tujuan yang ingin dicapai. Aktor kebijakan cenderung menggunakan alternatif lama dengan sedikit perubahan daripada mencari alternatif yang baru sama sekali. Untuk dapat menemukan alternatif yang baru, aktor perlu memperhatikan hal – hal berikut: 1) Memperbanyak informasi tentang suatu alternatif, baik dengan cara diskusi dengan kelompok sasaran atau yang lainnya; 2) Memperluas sektor pemecahan masalah pada setiap alternatif.

2. Seleksi alternatif

Menyeleksi alternatif penting dilakukan karena menjadi tidak efektif saat analisis mengajukan sangat banyak alternatif. Skala prioritas perlu dibuat yaitu penentuan skala prioritas atau ranking alternatif – alternatif dengan memperhatikan keuntungan biaya dan hal lain yang membuat suatu alternatif terpilih sementara yang

lain ditinggalkan. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun rangking alternatif, yaitu: a)Kepekaan; b)Keandalan; c) Fleksibilitas; d) Kekebalan, yaitu apabila kerugian atau kerusakan atau kegagalan yang terdapat pada suatu unsur tidak berarti bahwa sistem tersebut tidak efektif sama sekali.

3. Penilaian alternatif

Adalah kegiatan pemberian bobot pada aspek – aspek yang berkaitan dengan setiap alternatif, sehingga nampak jelas kekurangan dan kelebihan masing-masing alternatif.

Alternatif – alternatif yang telah terpilih perlu diuji secara terus menerus, mencakup kelayakan aspek politis, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan biaya, serta keuntungan baik langsung maupun tidak langsung, dan hal yang harus diperhatikan saat menguji alternatif adalah: a) Membandingkan setiap alternatif; b)Melihat sifat setiap alternatif; c) Meramalkan dampak baik positif maupun negatif, langsung maupun tidak langsung.

4. Pemilihan Alternatif

Tahap pemilihan alternatif adalah tahap dimana berlangsung proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan setelah penilaian terhadap alternatif – alternatif berhasil dilakukan para analis kebijakan.

B.2 Aktor-aktor dalam Formulasi Kebijakan

Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik adalah penting untuk melihat siapakah aktor – aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Hal ini karena siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan menentukan seperti apakah

kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik didefinisikan akan sangat bergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut dan pada akhirnya akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.

Charles Lindblom sebagaimana dikutip oleh Winarno (2008: 123) membagi aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dalam dua kelompok yakni para pemeran resmi dan tidak resmi. Pemeran resmi antara lain birokrasi, legislatif, dan yudikatif. Adapun kelompok tidak resmi adalah kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Dikatakan tidak resmi karena meskipun mereka terlibat aktif di dalam perumusan kebijakan akan tetapi mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat. (winarno: 128)

Putra (2005: 23) mengistilahkan aktor dalam perumusan kebijakan sebagai *stakeholders*. *Stakeholders* dibagi menjadi 3 kelompok, yaitu:

1. *Stakeholder* Utama, merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama proses pengambilan keputusan. *Stakeholder* ini adalah masyarakat, dan lembaga yang bertanggungjawab dalam pengambilan dan implementasi suatu keputusan.
2. *Stakeholder* Pendukung adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki *concern* dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal

- pemerintah. *Stakeholder* ini adalah LSM, Perguruan tinggi, pengusaha, dan lainnya.
3. *Stakeholder* kunci, merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal untuk mengambil keputusan. *Stakeholder* Kunci mencakup unsur eksekutif sesuai levelnya, legislatif, dan instansi yang berkompeten.

A.3 Konteks Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan tidak bisa dipisahkan dari konteks atau lingkungannya. Tuntutan – tuntutan menyangkut tindakan – tindakan kebijakan timbul dari dalam lingkungan dan ditransmisikan ke dalam sistem politik. Kekuatan – kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan bagi sistem politik, sedangkan hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik merupakan tanggapan terhadap tuntutan – tuntutan tadi dianggap sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.

Berkenaan dengan konteks perumusan kebijakan publik, Anderson dikutip Winarno (2008: 137) menyatakan bahwa konteks perumusan kebijakan meliputi budaya politik dan kondisi sosial ekonomi.

Budaya politik menyangkut nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan dan tingkah laku yang dijadikan pegangan secara luas mengenai apa yang harus dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana pemerintah harus melakukan pekerjaannya.

Budaya diperoleh individu dari kelompoknya, diteruskan dari generasi ke generasi melalui proses sosialisasi sehingga individu mendapat banyak pengalaman dari orangtua, kawan, guru, para pemimpin

politik serta sumber – sumber lain yang relevan. Individu – individu ini belajar tentang nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan serta tingkah laku politik. Kemudian, budaya politik yang diperoleh individu tersebut menjadi bagian dari pembentukan psikologis dan dimanifestasikan dalam perilakunya.

Almond dan Verba dalam Winarno (2008: 140) membedakan budaya politik menjadi tiga kategori, yakni budaya parokial, subyek dan partisipan. Dalam budaya politik parokial, warga negara mempunyai kesadaran yang rendah terhadap sistem politik secara keseluruhan baik menyangkut proses input, output, ataupun warganegara sebagai partisipan politik. Individu-individu yang hidup dalam budaya politik seperti ini tidak mengharapkan apapun dalam sistem politik. Sedangkan budaya politik subyek adalah warganegara mempunyai orientasi terhadap sistem politik menyangkut proses output. Mereka memiliki kesadaran yang rendah terhadap proses input atau sebagai pemeran serta. Dengan demikian warga negara cenderung pasif. Sedangkan dalam budaya politik partisipan warga negara mempunyai orientasi yang jelas terhadap sistem politik dan informasi yang tinggi dan mempunyai orientasi yang jelas terhadap sistem politik secara keseluruhan, baik menyangkut proses *input*, *output*, maupun peran serta mereka sebagai warga negara.

Kondisi sosial ekonomi juga merupakan variabel yang sangat penting dalam proses perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tidak bisa dilepaskan begitu saja dari situasi atau kondisi sosial ekonomi yang melingkupinya (Winarno, 2008: 141).

Penelitian ini juga berkenaan dengan dua konteks di atas, yaitu dalam konteks kebudayaan politik dan kepentingan ekonomi.

C. Teori Pemberdayaan Perempuan

Upaya peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia secara terencana dan berkelanjutan sejak terbentuknya Menteri Urusan Peranan Wanita. Paradigma pembangunan pemberdayaan perempuan pun telah bergeser dari pendekatan *Women in Development*, *Gender and Development* hingga *Gender Mainstreaming*.

C.1. *Women in Development* (WID)

Perhatian utama pendekatan *Women in Development* (WID) adalah pada pemberian peran produktif perempuan dalam pembangunan, seperti inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik dan tepat guna agar dapat meningkatkan beban kerja perempuan. Tujuannya adalah menekankan pada sisi produktivitas tenaga kerja perempuan khususnya berkaitan dengan pendapatannya. Asumsinya, penyebab keterbelakangan perempuan adalah karena mereka tidak berpartisipasi dalam pembangunan (Fakih, 2004:60). Konsep ini dianggap jawaban atas kegagalan teori *developmentalist* dalam menutup *gap* antara laki-laki dan perempuan (Nugroho, 2008:72).

Seperti diketahui, konsep pengembangan pertama yang dikembangkan teori *developmentalist*, di awal tahun 1960-an adalah **modernisasi**: memindahkan nilai modern (termasuk aset, peluang) ke masyarakat tradisional dengan model *Trickle Down* atau pembangunan didistribusikan kepada masyarakat dan organisasi yang terbatas dengan

asumsi bahwa kesejahteraan yang diciptakan oleh pembangunan akan menetes kepada masyarakat lain. Adapun, kelompok masyarakat yang terpilih untuk menikmati pembangunan terlebih dahulu adalah laki-laki karena dianggap mampu menghasilkan pemasukan bagi keluarga. Namun, kenyataannya, *Trickle Down Effect* ternyata tidak berhasil. Dalam konteks hubungan sosial - ekonomi antara laki-laki dan perempuan terdapat jurang ketidaksejajaran yang cukup lebar. Maka, Tahun 1970-an muncul istilah WID sebagai kritik terhadap teori *trickle down*. Modernisasi dianggap mempunyai dampak berbeda pada laki-laki dan perempuan, dan modernisasi tidak mampu meningkatkan hak dan status perempuan, justru proses pembangunan yang ada hanya mengesampingkan dan memperparah posisi perempuan di negara berkembang. Perempuan juga kekurangan akses ke dalam 'nilai pembangunan' khususnya bidang ekonomi (Dwidjowijoto, 2008:73).

Kritik terhadap teori *Trickle Down* pertama muncul tahun 70-an. Buku Ester Boserup berjudul *Women's Role in Economic Development*, adalah serangan kaum feminis pertama atas asumsi bahwa teknologi modernisasi melalui teknologi membebaskan perempuan. Bagi Boserup, peningkatan teknologi seperti pertanian, justru telah merendahkan status perempuan, karena menyingkirkan akses perempuan terhadap kerja produktif. Senada dengan Boserup, Barbara Rogers, dalam studinya terhadap perempuan dalam program pembangunan bantuan bank dunia, menyimpulkan bahwa proses pembangunan mereka adalah bias kaum laki-laki. Di Jawa misalnya, sebelumnya kaum perempuan memiliki peran dalam pertanian

-khususnya di musim panen dan tanam (Fakih, 2004:62). Namun, sejak revolusi hijau, dengan diperkenalkannya tipe padi baru disertai pengenalan teknologi baru, secara sistematis perempuan tergusur dari peran semula.

Uraian di atas menggambarkan bahwa *developmentalism* bukanlah persoalan ekonomi belaka, tetapi juga menyangkut persoalan budaya, pengetahuan, dan juga lingkungan. Pada posisi inilah gagasan WID dianggap satu-satunya jalan guna memperbaiki status nasib berjuta-juta perempuan di negara Dunia Ketiga. Dengan cepat WID menjadi satu-satunya kebijakan yang berkaitan dengan perempuan di hampir semua negara Dunia Ketiga.

Diskursus WID dimulai ketika pemerintah Amerika Serikat mengumumkan "*The percy amandment to the 1973 foreign assistance act*" yang mencantumkan perlunya perhatian terhadap perempuan dalam pembangunan. Amandemen itu mempengaruhi PBB pada tahun 1974 yang kemudian memproklamkan *International Decade of Women* (1976 – 1985). Biro WID mulai di buka di USAID tahun 1974, dan sejak itulah pengetahuan, kebijakan, dan sumber informasi telah diciptakan dan diekspor guna mempengaruhi jutaan nasib perempuan di dunia ketiga. Dan sejak itu pula, hampir serentak, semua pemerintah dunia ketiga beramai-ramai memasukkan agenda WID ke dalam program pembangunan masing-masing. Departemen urusan peranan perempuan pun menjadi mode di hampir semua pemerintahan di Dunia Ketiga. WID senantiasa diajukan sebagai jawaban kaum *developmentalism* atas kritik kaum feminis yang menganggap pembangunan telah mengabaikan perempuan (Fakih, 2004:60).

Namun, setelah kurang lebih sepuluh tahun berjalan, banyak orang mulai menyangsikan dan mengajukan kritik mendasar terhadap konsep WID. WID dianggap bagian dari agenda Dunia Pertama untuk mendominasi Dunia Ketiga. Kemudian, dalam pelaksanaannya, ternyata WID tidak terlalu berhasil dalam menghapus masalah diskriminasi terhadap perempuan. Dari aspek pendapatan, mungkin perempuan mengalami peningkatan tetapi dari aspek pengambilan keputusan tidak terjadi perubahan yang signifikan atau dengan kata lain, tidak terjadi peningkatan kualitas hidup pada perempuan (Nugroho, 2008:74). WID lebih menghasilkan penjinakan dan pengekangan perempuan Dunia Ketiga, ketimbang membebaskannya. Banyak kajian telah dilakukan atas masalah ini. Ada yang mengkritik dari segi ekonomi dan teknologi, aspek isu diskursus dan pengetahuan/kekuasaan, serta aspek lingkungan. Bahkan, ada yang mengatakan bahwa WID sebetulnya hanyalah strategi dan diskursus *developmentalism* untuk melanggengkan dominasi dan penindasan perempuan Dunia Ketiga, melalui upaya penjinakkan (*Cooptation*) dan pengekangan (*Regulation*) perempuan. Atas kritik tersebut, maka muncul pendekatan *Gender And Development* (GAD) yang meletakkan kesejajaran antara laki-laki dan perempuan. Sebenarnya transformasi WID ke GAD ini tidak terjadi secara langsung, melainkan melalui era WAD (*Women And Development*) yang dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2.1
WID, WAD, dan GAD

	WID	WAD	GAD
Asal – usul	Tahun 1970an diperkenalkan oleh kaum feminis liberal Amerika	Pertengahan Tahun 1970an, muncul sebagai kritik terhadap WID	Tahun 1980-an, alternatif dari WID
Landasan Teori	Modernisasi	Dependensi	Feminis-sosialis
Fokus	Partisipasi perempuan dalam pembangunan	Kritisi bahwa pengintegrasian pada praktiknya adalah marginalisasi	Pendekatan holistik berkenaan dengan peran gender dan peran sex
Kontribusi	Perempuan nampak dalam proses pembangunan	Pemahaman terdapatnya kesenjangan struktural	Kesetaraan dan kebersamaan laki-laki dan perempuan dalam pembangunan
Gambaran umum	Perempuan dianggap dipisahkan dari pembangunan, karena itu harus diintegrasikan	Desakan perubahan struktural dalam penguasaan sumberdaya produktif	Penolakan dikotomi publik/ domestik; penguatan hak-hak perempuan

Sumber: Visvanathan, dalam Nugroho (2008:75)

Diantara ketiga paradigma di atas, paradigma yang mengedepan adalah WID dan GAD karena paradigma WAD fokus kepada konsep kritis semata dan tidak mampu memberikan solusi yang dapat dilaksanakan.

C.2. Gender and Development (GAD)

Sebagai respon dan evaluasi dari tidak terlalu

berhasilnya konsep WID, kemudian pada tahun 1990an muncul konsep baru yang kemudian dikenal sebagai konsep *Gender and Development* (GAD). Konsep ini lebih didasarkan pada suatu pendekatan mengenai pentingnya keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam proses pembangunan. Konsep ini juga didasarkan pada suatu asumsi bahwa konstruksi sosial yang dibuat atas peran perempuan dan laki-laki dapat diubah. Peran tradisional yang tadinya mutlak milik kaum perempuan harus digeser dan melibatkan tanggung jawab kaum laki-laki juga. Maka dari itu, konsep GAD ini tidak hanya melibatkan perempuan dalam proses-proses pembangunan tetapi juga melibatkan dalam proses pengambilan keputusan atas proyek pembangunan serta kaum laki-laki harus bisa memahami dan memikirkan kebutuhan-kebutuhan kaum perempuan dalam setiap program atau proyek. Jadi kalau WID hanya berdampak pada perempuan saja, GAD berdampak pada keduanya.

Perbedaan kedua paradigma tersebut, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.2 WID Versus GAD

	WID	GAD
Pendekatan	• Berusaha mengintegrasikan perempuan ke dalam proses pembangunan	• Berusaha memberdayakan dan mentransformasi hubungan tak setara antara dan wanita
Fokus	• Perempuan	• Hubungan antara laki dan perempuan

Mewujudkan Kebijakan Publik Ramah Perempuan

Permasalahan	• Pengesampingan perempuan dari proses pembangunan	• Hubungan kekuatan tak setara yang menghalangi pembangunan yang layak dan partisipasi penuh perempuan
Sasaran	• Pembangunan yang lebih efisien dan efektif	• Pembangunan yang layak dan efektif • Pria dan wanita berbagi dalam pengambilan keputusan dan kekuasaan
Strategi	• Menerapkan proyek-proyek perempuan, unsur-unsur perempuan, dan proyek terpadu • Meningkatkan produktivitas dan penghasilan perempuan • Meningkatkan kemampuan perempuan dalam mengelola rumah tangganya.	• Mengidentifikasi dan memperuntukkan kebutuhan jangka pendek dan jangka panjang yang ditentukan pria dan perempuan untuk meningkatkan kondisi mereka.

Sumber: CEPDA, 1996, dikutip oleh Nugroho (2008:179).

Dari tabel di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pendekatan WID berangkat dari asumsi bahwa ketidakadilan gender disebabkan oleh faktor intern perempuan sendiri, sehingga proyek/program pembangunan lebih banyak berupa pendidikan dan pelatihan bagi perempuan, sedangkan pendekatan GAD berangkat dari asumsi bahwa struktur dan proses politiklah yang menciptakan ketidakadilan antara laki-laki dan perempuan dalam sumber daya (akses dan kontrol), kesempatan dan manfaat serta pengambilan keputusan

(partisipasi dan representasi). Dengan demikian, transformasi sosial adalah jawabannya.

Transformasi sosial yang dimaksud adalah semacam proses penciptaan hubungan yang secara fundamental merupakan sesuatu yang baru dan lebih baik. Yang dimaksud hubungan disini adalah struktur, yakni hubungan ekonomi yang eksploitatif menuju struktur tanpa eksploitasi, hubungan kultur hegemonik diubah menjadi struktur politik yang nonrepresif, struktur gender yang mendominasi perempuan menuju ke sektor yang membebaskan atau yang disebut dengan transformasi gender.

Jika WID bertujuan memproses persamaan kaum laki-laki dan perempuan, maka transformasi gender merupakan gerakan pembebasan perempuan dan laki-laki dari sistem dan struktur yang tidak adil. Dengan demikian transformasi gender merupakan upaya pembebasan dari segala bentuk penindasan –baik struktural maupun personal, kelas, warna kulit dan ekonomi internasional.

Tujuan gerakan transformasi gender tidak sekedar memperbaiki status perempuan yang indikatornya menggunakan norma laki-laki, melainkan memperjuangkan martabat dan kekuatan perempuan. Hal tersebut membutuhkan perubahan peran –baik perempuan maupun laki-laki. Dalam hal ini kekuatan tidak berarti mendominasi yang lain. Kekuatan yang dimaksud adalah kekuatan internal, dalam rangka mengontrol hidup dan jasad, juga kemampuan meraih akses terhadap alokasi sumber-sumber material dan material. Transformasi gender menolak integrasi perempuan ke dalam *developmentalism* Karena tujuan pengintegrasian

perempuan tidak memberikan pilihan dan suara untuk mempertahankan kehidupan macam apa yang diidamkan oleh kaum perempuan, berbagi kekuasaan. Pergeseran pendekatan ini merupakan angin segar karena meletakkan kesetaraan gender di intinya atau yang disebut dengan *gender mainstreaming* yang diterjemahkan sebagai 'Pengarusutamaan Gender' (PUG).

C.3. Pengarusutamaan Gender (PUG)

Pengarusutamaan Gender' (PUG) pertama kali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan IV di Beijing tahun 1995. waktu itu, berbagai area kritis yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia untuk mewujudkan kesetaraan gender dipetakan dan PUG didesakkan sebagai strategi yang harus diadopsi oleh PBB, pemerintah, dan organisasi yang relevan untuk memastikan bahwa rencana aksi di berbagai area kritis tersebut dapat dilaksanakan secara efektif. Adapun bunyi *Platform Beijing for Action* tersebut berbunyi:

"...pemerintah dan pihak-pihak lain harus mempromosikan kebijakan *gender mainstreaming* secara aktif dan nyata terlihat dalam semua kebijakan dan program, sehingga sebelum keputusan diambil, analisis tentang dampak kebijakan terhadap perempuan dan laki-laki telah dilakukan" (JP, Edisi 50: 12).

Sejalan dengan pergeseraan paradigma pembangunan dari WID ke GAD, paradigma pembangunan di Indonesia pun mengalami pergeseran dari pembangunan yang meletakkan perempuan di intinya ke arah pembangunan yang meletakkan kesetaraan gender di intinya. PUG pun secara resmi diadopsi di Indonesia pada Tahun 2000 dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden

No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender yang dimaknai sebagai "Strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi salah satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional".

Selanjutnya dalam Panduan Pelaksanaan Inpres No. 2000, PUG dijabarkan sebagai salah satu strategi pembangunan yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, proyek, dan kegiatan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. PUG ditujukan agar semua program pembangunan dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesempatan dan akses perempuan terhadap program pembangunan, dengan adanya kendali dan manfaat untuk perempuan. PUG mengacupadadesainprogramyangmengintegrasikan dan memainstreamkan aspirasi, kebutuhan, dan minat dari gender (laki-laki dan perempuan) dalam semua aspek pembangunan (www.menegpp.go.id). Maka, perencanaan dan implementasi program dikembangkan lebih banyak untuk mencakup kebutuhan strategis gender.

Dengan menyelenggarakan PUG, maka dapat diidentifikasi apakah laki-laki dan perempuan:

- Memperoleh akses yang sama terhadap sumberdaya pembangunan;
- Memiliki peluang berpartisipasi yang sama dalam proses pembangunan, terutama dalam proses pengambilan keputusan;

- Memiliki kontrol yang sama atas sumberdaya pembangunan; dan
- Memperoleh manfaat yang sama atas hasil pembangunan.

Adapun tahapan yang dilalui dalam perumusan kebijakan dengan PUG adalah: *Pertama*, perencanaan pembuatan dan pelaksanaan, dalam tahapan perencanaan diperlukan data statistik yang terpilih menurut jenis kelamin. *Kedua*, penerapan, penerapan program dan kebijakan yang responsif gender dapat bervariasi sesuai dengan kondisi setempat. *Ketiga*, partisipasi yaitu siapa yang terlibat dan memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut. Selanjutnya *keempat* manajemen, yaitu pengelompokan keterlibatan laki-laki dan perempuan dalam implementasi kebijakan dan terakhir pengawasan dan evaluasi yaitu pihak yang akan melakukan evaluasi dan pada tingkatan mana evaluasi dan pengawasan itu dapat dilakukan (Panduan Pelaksanaan Inpres No.9 Tahun 2000).

D. Kerangka Pemikiran

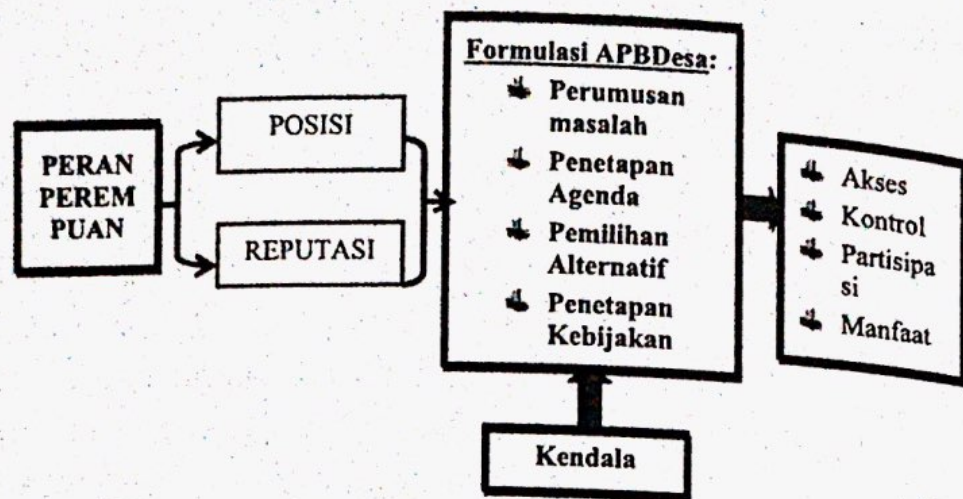
Upaya peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia secara terencana dan berkelanjutan, dimulai dari pendekatan *Women in Development (WID)*, *Women and Development (WAD)*, *Gender and Development (GAD)*, hingga *Gender Mainstreaming* yang diterjemahkan menjadi Pengarusutamaan Gender (PUG).

Dengan menyelenggarakan PUG, maka dapat diidentifikasi apakah laki-laki dan perempuan memperoleh akses yang sama terhadap sumberdaya

pembangunan; memiliki peluang berpartisipasi yang sama dalam proses pembangunan, terutama dalam proses pengambilan keputusan; memiliki kontrol yang sama atas sumberdaya pembangunan; dan memperoleh manfaat yang sama atas hasil pembangunan.

Tidak hanya pada skala nasional, PUG pun wajib dilaksanakan sampai level pemerintahan desa, maka pada Tahun 2009, Pemerintah Kabupaten Kudus mencanangkan salah satu wilayahnya, yaitu Desa Temulus, Kecamatan Mejobo, menjadi 'Desa Ramah Perempuan'. Salah satu kegiatan yang dilakukan adalah meningkatkan peran perempuan dalam kegiatan – kegiatan pemerintahan desa, termasuk dalam hal penganggaran atau formulasi anggaran desa (APBDesa).

Peran perempuan dimaknai sebagai kiprah atau apa saja yang dilakukan *stakeholders* perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011, baik pada tahap perumusan masalah, penetapan agenda kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan, serta penetapan kebijakan. Masing – masing tahapan akan dilihat dari sejauhmana *stakeholders* perempuan memiliki akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat dari formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 serta kendala yang dihadapi oleh *stakeholders* perempuan dalam formulasi tersebut. Lebih jelas, tampak pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.3. Kerangka Pemikiran

BAGIAN III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Dipandang dari karakteristik masalahnya, jenis penelitian ini dikategori sebagai penelitian deskriptif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek penelitian berdasarkan fakta – fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Nawawi, 2005: 63).

Langkah awal proses ini yakni mendeskripsikan fakta-fakta yang ada secara lengkap pada aspek yang diselidiki, lalu fakta atau gejala satu dengan yang lain ditemukan hubungannya. Selanjutnya dilakukan analisis dan interpretasi secara sistematis (Moleong, 2004: 198).

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Kualitatif. Bogdan & Taylor (1993: 30) mengemukakan bahwa pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dan perilaku yang dapat dipahami. Sedangkan Sugiyono mendefinisikan pendekatan kualitatif sebagai metode

penelitian yang digunakan untuk meneliti kondisi objek alamiah (*natural setting*) dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, dan analisis data bersifat induktif (Sugiyono, 2005:3).

Dengan digunakan metode kualitatif, maka data yang didapat akan lebih lengkap, lebih mendalam, kredibel dan bermakna sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Tidak hanya fakta-fakta empirik dan terukur saja yang dapat digali tetapi fakta-fakta yang tidak tampak oleh indra akan mudah diungkapkan sehingga memiliki kredibilitas yang tinggi (Sugiyono, 2005:181).

B. Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian ini adalah untuk melihat dan mengamati peran perempuan sebagai bagian dari aktor dalam formulasi kebijakan APBDesa Temulus Tahun 2011 dilihat dari akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat yang diterimanya.

Kajian tentang peran perempuan sebagai bagian dari aktor dalam formulasi kebijakan ini penting, karena siapa aktor yang terlibat di dalamnya akan menentukan seperti apakah kebijakan itu akan dibuat, dan kajian ini termasuk dalam lingkup kajian ilmu administrasi khususnya pada kebijakan publik.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian berada di Desa Temulus, salah satu wilayah yang ada di Kabupaten Kudus. Alasan dipilihnya desa ini sebagai lokasi penelitian antara lain: *Pertama*, desa ini dicanangkan sebagai "Desa Ramah Perempuan" pada Tahun 2009; *Kedua*, banyak perempuan

yang menduduki jabatan struktur di pemerintah desa, tetapi produk – produk kebijakan belum ramah terhadap perempuan.

D. Fenomena Pengamatan

Hal – hal yang akan diamati dalam penelitian adalah peran perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011. Peran perempuan dimaknai sebagai kiprah atau apa saja yang dilakukan *stakeholders* perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011, baik pada tahap perumusan masalah, penetapan agenda kebijakan, dan pemilihan alternatif kebijakan, serta penetapan kebijakan. Masing – masing tahapan akan dilihat dari sejauhmana *stakeholders* perempuan memiliki akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat dari formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 serta kendala yang dihadapi oleh *stakeholders* perempuan dalam formulasi tersebut.

Apabila digambarkan dengan bentuk matrik maka fenomena yang diamati dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3.1
Matrik Fenomena Penelitian

No	Peran Perempuan	Formulasi APBDesa			
		1	2	3	4
1	Akses				
2	Kontrol				
3	Partisipasi				
4	Kontrol				
5	Manfaat				
6	Kendala				

Keterangan:

1. Tahapan Perumusan Masalah
2. Tahap Penetapan Agenda
3. Tahap pemilihan alternatif
4. Tahap penetapan kebijakan

E. Jenis dan Sumber Data

E.1. Data primer

Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2005:62). Data primer dalam penelitian ini peneliti peroleh dari *stakeholders* perempuan dan laki – laki yang terlibat dalam formulasi Perdes tentang APBDes Temulus Tahun 2011, antara lain anggota Badan Perwakilan Desa (BPD), perangkat desa, tokoh masyarakat, dan tokoh agama.

Data Primer ini diperoleh melalui wawancara, dan observasi. Wawancara dilakukan kepada informan terpilih yang dianggap paling tahu tentang proses formulasi APBDesa (Bungin, 2003: 133). Sedangkan observasi dilakukan dengan cara menghadiri proses formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011.

E.2. Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau dokumen (Sugiyono, 2005:63). Data sekunder ini peneliti peroleh dari dokumen, arsip, jurnal, buku-buku, literatur dan kebijakan serta makalah-makalah terkait formulasi kebijakan, serta notulen rapat – rapat pembahasan APBDesa Temulus Tahun 2011.

F. Pemilihan Informan

Pemilihan informan dalam penelitian ini digunakan teknik sensus, yaitu pemilihan informan dengan pertimbangan jumlah informan yang sedikit dan semua penting, maka keseluruhan informan diambil. Adapun informan dalam penelitian ini adalah aktor – aktor/ *stakeholders* perempuan dan *stakeholders* lainnya yang terlibat dalam perumusan Perdes tentang APBDesa Temulus Tahun 2011 sebanyak 13 informan yang merupakan anggota tim perumus APBDesa Temulus Tahun 2011, terdiri dari: kepala desa, 1 orang; Sekretaris desa, 1 orang; Kaur desa, 3 orang; BPD, 3 orang; PKK, 1 orang; Muslimat NU, 1 orang; Tokoh agama, 1 orang; dan tokoh pemuda, 1 orang.

G. Instrumen Penelitian

Sesuai dengan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini, maka yang menjadi instrumen adalah peneliti sendiri (Sugiyono, 2005:60). Peneliti menentukan fokus penelitian, memilih informan, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisa data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Dalam penelitian ini juga digunakan alat bantu sebagai penunjang penelitian yaitu alat perekam, *interview guide*, dan kamera.

H. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*) yaitu teknik analisis dengan menggunakan lambang-lambang tertentu, mengklasifikasikan data dengan kriteria tertentu, serta

Mewujudkan Kebijakan Publik Ramah Perempuan

Bab IV	Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri: Gambaran Umum Lokasi Penelitian; Peran perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011; Faktor Penghambat Peran perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011.
BAB V	Penutup, terdiri kesimpulan dan saran
Daftar Pustaka dan Lampiran	

BAGIAN IV

HASIL & PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari empat subbab. *Pertama*, Gambaran umum lokasi penelitian; *Kedua*, Gambaran umum formulasi APBD Desa Temulus Tahun 2011; *Ketiga*, Peran perempuan dalam formulasi Perdes tentang APBD Desa Temulus Tahun 2011; *Keempat*, Faktor penghambat dan pendukung Peran perempuan dalam formulasi Perdes tentang APBD Desa Temulus Tahun 2011.

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Desa Temulus merupakan salah satu desa yang berada di wilayah Kecamatan Mejobo, Kabupaten Kudus. Terletak paling ujung, sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Wotan, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati, sebelah Timur berbatasan dengan Desa Kesambi, sebelah Utara dengan Desa Mejobo, dan sebelah Barat berbatasan dengan Desa Kirig (Profil Desa Temulus Tahun 2010).

Jarak Desa Temulus dari pusat ibukota Kudus sekitar 20 Km dengan lama jarak tempuh memakai sepeda motor sekitar 30 menit. Namun, perjalanan akan terasa

lama begitu memasuki Desa Temulus karena jalan yang dilalui banyak berlubang meskipun tiap tahun diperbaiki dengan pengaspalan, namun setiap tahun pula mengalami kerusakan.

Di sepanjang sisi jalan, desa dengan luas wilayah 497,336 Ha dan memiliki jumlah penduduk 6.122 jiwa dengan komposisi jumlah laki-laki 2.999 jiwa dan perempuan 3.123 jiwa ini (Profil Desa Temulus Tahun 2010) berjajar rumah – rumah yang sudah permanen dengan arsitek bangunan yang bisa dikatakan cukup bagus.

Kegiatan perekonomian di pinggir jalan pun bervariasi, mulai dari membuka toko, tambal ban, *service* motor, warung makanan, dan ada juga koperasi simpan pinjam yang dikelola oleh ibu-ibu rumah tangga. Sayangnya, di desa ini belum terdapat pasar, sehingga ibu-ibu yang hendak berbelanja harus ke pasar di desa sebelah dengan jarak yang lumayan jauh.

Sebagian besar penduduk, khususnya perempuan bekerja sebagai karyawan buruh rokok yaitu sejumlah 1938 jiwa, kemudian 572 jiwa menjadi buruh tani, 527 menjadi petani, dan sisanya menjadi guru, peternak, dan lain-lain. (Profil Desa Temulus Tahun 2010).

Dilihat dari pendidikan yang ditamatkan, sebagian besar penduduk Desa Temulus hanya tamat SD/ sederajat yaitu sejumlah 1342 orang, tamat SLTP 887 orang, tamat SLTA 795 orang, sarjana 52 orang dan yang menempuh pendidikan S2 hanya 2 orang (Profil Desa Temulus Tahun 2010).

Dari aspek pemerintahan, Desa Temulus memiliki 33 RT dan 6 RW, dan 14 aparat desa, seperti tampak pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.1

Susunan Aparat Pemerintah Desa Temulus Tahun 2011

No.	Nama	Jabatan
1.	Purwati	Kades
2.	Hj. Heni Hemawati	Sekdes
3.	Syakuri	Kaur Pemerintahan
4.	Nor winoto S.Pd	Kaur Pembangunan
5.	Umar Said	Kaur Keuangan
6.	Khambali	Pemb. Kaur Pemt
7.	Ali Musyafak	Kadus I
8.	Sumijan	Kadus II
9.	No Rochmad	Kadus III
10.	Muskan S.Jabang	Kebayan I
11.	Matruanto	Kebayan II
12.	Selamet Riyanto	Kebayan III
13.	Ali Masruri	Modin
14.	Noryadi	Ladu

Sumber: Profil Desa Temulus, Tahun 2010

Tabel di atas menunjukkan bahwa posisi strategis pemerintahan desa yaitu kepala desa dan sekretaris desa dijabat oleh perempuan.

Selain aparat pemerintah, posisi strategis lainnya yang diduduki perempuan ada pada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yaitu pada posisi wakil ketua dan anggota. Adapun susunan BPD Temulus Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2

Anggota BPD Desa Temulus Tahun 2011

No.	Nama	Jabatan	Pendidikan yang Ditamatkan
1	Zuliyanto	Ketua	Sarjana
2	Tri Rahma Suningsih	Wakil ketua	Sarjana

3	Badi Sofyan	Sekretaris	SLTA
4	Bambang Supriyanto	Anggota	SLTA
5	Paiman	Anggota	SLTP
6	Subeno	Anggota	SLTA
7	Amat Aminoto	Anggota	Sarjana
8	Sofii	Anggota	SLTP
9	Sugiarti	Anggota	SLTA

Sumber: Profil Desa Temulus, Tahun 2010

Dua lembaga di atas lah yang memutuskan secara bersama APBDesa Temulus. Maka, dengan posisi perempuan yang berada pada posisi strategis, diharapkan peran mereka dalam memperjuangkan kepentingan perempuan juga dapat lebih maksimal.

B. Tahapan Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011

Sebelum dibahas mengenai peran perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011, maka perlu dipaparkan terlebih dahulu tentang tahapan formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 adalah: *Pertama*, perumusan masalah; *Kedua*, Penetapan agenda; *Ketiga*, pemilihan alternatif – alternatif untuk menyelesaikan masalah; *Keempat*, penetapan kebijakan.

Tahap Perumusan masalah dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 dimulai dengan cara menjaring atau menyerap aspirasi masyarakat Desa Temulus yang dilaksanakan pada bulan Nopember sampai dengan Desember 2010.

Penjaringan aspirasi masyarakat dalam proses penganggaran desa ini dilakukan dengan dua cara, yaitu cara formal dan informal. Cara formal biasanya dilakukan melalui Musrenbangdes yang melibatkan aparat

desa, BPD, serta tokoh masyarakat dan agama. Selain Musrenbangdes, di Desa Temulus ini diselenggarakan juga Musrenbang Desa Khusus Perempuan. Musrenbang Desa Khusus Perempuan diselenggarakan dalam rangka menyerap aspirasi dan kebutuhan khusus perempuan, baik yang tergabung dalam organisasi Muslimat NU, PKK, maupun IPPNU.

Selain dengan cara formal, penjangkaran aspirasi juga dilakukan dengan cara informal. Cara informal dilakukan melalui komunikasi dengan masyarakat melalui *jamiyah-jamiyah tahlil*, baik *jamiyah tahlil* bapak-bapak, ibu-ibu maupun remaja yang ada di Desa Temulus. Penyerapan aspirasi ini dilakukan oleh aparat pemerintah Desa Temulus dimana masing-masing aparat desa bertanggung jawab terhadap wilayah yang menjadi bagiannya atau yang disebut dengan wilayah *kering*. Pembentukan wilayah *kering* ini dimaksudkan agar pelayanan terhadap masyarakat bisa dilakukan dengan cepat dan efisien. Rata-rata wilayah *kering* terdiri dari dua RT.

Setelah aspirasi ditampung, maka langkah berikutnya adalah penetapan agenda kebijakan dan pemilihan alternatif. Pada tahap ini dilakukan melalui rapat Tim Perumus APBDesa yang dilakukan pada Bulan Januari–Februari 2011. Hasil rapat tim perumus yang terdiri dari aparat pemerintah Desa Temulus menghasilkan draft Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Desa (RAPBDesa) berupa angka – angka pendapatan dan pengeluaran/ belanja.

RAPBDesa tersebut kemudian dimintakan pengantar ke Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kemudian BPD membahasnya dalam rapat dan hasilnya

menjadi dokumen perencanaan desa berupa persetujuan RAPBDesa tahun berjalan. Inilah awal tahap penetapan kebijakan.

RAPBDesa yang telah mendapat persetujuan dari BPD kemudian dibawa pemerintah desa kepada Bupati Kudus melalui camat. Sebelum ke Bupati, camat melakukan evaluasi dalam forum Musrenbangcam pada Bulan Maret dan hasil evaluasi dikembalikan lagi kepada pemerintah desa.

Berdasarkan dokumentasi yang ada, diketahui bahwa hasil evaluasi dari Camat Mejobo terhadap RAPBDesa Temulus Tahun 2011 tidak mengalami revisi yang bersifat substantif, hanya penyesuaian pedoman penyusunan APBDesa saja yang mengalami perubahan yaitu dari Peraturan Bupati Kudus Nomor 15 Tahun 2007 menjadi Peraturan Bupati Kudus Nomor 14 Tahun 2010.

Hasil evaluasi tersebut, kemudian diteruskan oleh pemerintah Desa Temulus kepada BPD Temulus untuk mendapat tanggapan atau revisi.

BPD mengadakan rapat penyempurnaan RAPBDesa Temulus Tahun 2011 bersama Kepala Desa dan Sekretaris Desa pada tanggal 6 Agustus 2011 dan langsung menetapkan menjadi APBDesa Temulus Tahun 2011.

Setelah ditetapkan menjadi APBDesa, maka Kepala Desa mengundangkannya dengan memberi nomor surat, menandatangani, dan memberi cap stempel. Dan, pada tanggal 6 Agustus 2011 itu juga APBDesa Temulus Tahun 2011 dituangkan dalam Peraturan Desa (Perdes) Temulus Nomor 2 Tahun 2011.

Adapun struktur APBDesa Temulus Tahun 2011

terdiri tiga bagian, yaitu: pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa. Lebih rinci tampak pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.3
Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Temulus
Tahun Anggaran 2011

NO	URAIAN	JUMLAH
1.	PENDAPATAN DESA	287.022.030
1.1	Pendapatan Asli Desa	94.800.000
1.1.1	Hasil Usaha Desa	-
1.1.2	Hasil Kekayaan Desa	93.050.000
1.1.3	Hasil Tanah Kas Desa	91.450.000
1.1.4	Lain-Lain Pendapatan Asli yang Sah	1.600.000
1.1.5	Hasil Swadaya dan Partisipasi Masyarakat	1.750.000
1.2	Dana Perimbangan	124.168.830
1.2.1	Bagi Hasil Pajak Daerah	15.161.777
1.2.2	Bagi Hasil Retribusi Daerah	1.993.892
1.2.3	Bagian Dari Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah yang Diterima Kabupaten	107.013.161
1.3	Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah	68.053.200
1.3.1	Bantuan Keuangan dari Pemerintah	68.053.200
	Jumlah Pendapatan	287.022.030
2.	BELANJA DESA	287.021.521
2.1	Belanja Operasional Pemerintahan Desa	206.763.200
2.1.1	Belanja Pegawai	176.451.200
2.1.2	Belanja Barang dan Jasa	21.762.000
2.1.3	Belanja Modal	8.550.000
2.2	Belanja Pemberdayaan Masyarakat	80.258.321
2.2.1	Belanja Subsidi	-
2.2.2	Belanja Hibah	12.000.000
2.2.3	Belanja Bantuan Sosial	3.750.000

2.2.4	Belanja Bantuan Keuangan	18.700.000
2.2.5	Belanja Pembangunan Sarpras Umum Desa	37.000.000
2.2.6	Belanja Kegiatan Pemerintahan Desa	6.000.000
2.2.7	Belanja Tidak Terduga	2.808.321
	Jumlah Belanja	287.021.521
	Surplus/ Defisit	509
3	PEMBIAYAAN DESA	
3.1	Penerimaan Pembiayaan	8.983.242
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) Tahun Anggaran Sebelumnya	8.983.242
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	8.983.242
3.2	Pengeluaran Pembiayaan	-
3.2.1	Pembentukan dana cadangan	-
3.2.2	Penyertaan modal	-
3.2.3	Pembayaran Utang	-
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	-
	Pembiayaan Netto	8.983.242

Sumber: Perdes No. 2 Tahun 2011 tentang APBDesa Temulus

C. Peran Perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011

Untuk mengidentifikasi peran perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus, *pertama*, akan dilihat bagaimana konfigurasi posisi perempuan dalam tim perumus. Dari sini diharapkan dapat diketahui siapa yang lebih berperan serta lebih berpengaruh pada saat pembahasan rapat – rapat formulasi anggaran; *Kedua*, akan dilihat bagaimana kiprah atau apa saja yang dilakukan oleh perempuan yang menjadi tim perumus anggaran dalam memperjuangkan kepentingan perempuan.

C.1. Posisi Perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011

Peran tidak terlepas dari posisi yang dimiliki pemegang peran karena itu peran-peran yang tersedia bagi individu tidaklah tak terbatas melainkan ditentukan oleh posisinya.

Adapun posisi perempuan dalam tim perumus APBDesa Tahun 2011 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.4
Anggota Tim Perumus APBDesa Temulus
Tahun 2011

No	Jabatan	Jumlah	Jenis Kelamin
1	Kepala Desa	1 orang	Perempuan
2	Sekretaris Desa	1 orang	Perempuan
3	Kaur Desa	3 orang	Laki-laki
4	BPD	3 orang	2 laki-laki, 1 perempuan
5	PKK	1 orang	Perempuan
6	Muslimat	1 orang	Perempuan
7	Perempuan Tidak Mampu	1 orang	Perempuan
8	Tokoh Agama	1 orang	Laki-laki
9	Tokoh Pemuda	1 orang	Laki-laki
	Jumlah	13 orang	

Sumber: Dokumentasi Desa Temulus, Tahun 2011

Tabel di atas menunjukkan bahwa komposisi perempuan dalam tim perumus APBDesa Temulus hampir berimbang dengan laki-laki, yaitu sebesar 46 persen. Angka yang fantastis, melebihi ambang batas minimal kuota bagi perempuan di sektor publik sebagaimana diamanatkan dalam berbagai undang-undang yaitu 30%. Terlepas antara pro dan kontra kebijakan tersebut, dengan menempatkan

perempuan di lembaga pengambil keputusan diharapkan semakin banyak kepentingan perempuan terakomodir (Ratnawati, JSP: 2004). Namun, apabila dilihat dari jumlah anggaran yang berhasil dirumuskan dalam APBDesa Temulus, ternyata anggaran khusus bagi perempuan jauh dari harapan yaitu hanya Rp. 6.000.000,- untuk belanja kegiatan PKK pada tahun 2011 ini.

Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan yang lebih besar dari penduduk laki-laki, maka anggaran untuk perempuan di atas tentu masih minim sekali. Tentu, menarik untuk dilihat profil ketiga *stakeholders* perempuan yang menjadi anggota tim perumus APBDesa.

Profil ketiga perempuan di atas, ternyata sangat variatif, dimana ada yang dipilih menjadi tim perumus karena kapabilitasnya, tetapi ada yang karena kebetulan posisinya sebagai saudara kepala desa. Adapun mereka yang termasuk dalam tim perumus yaitu kepala desa, sekretaris desa, perwakilan BPD, ketua PKK, ketua Muslimat NU, dan perwakilan kelompok perempuan tidak mampu. Tentu, menarik untuk dilihat profil *stakeholders* perempuan yang menjadi anggota tim perumus APBDesa. *Pertama*, Ibu Kades, Ibu Sekdes, dan yang mewakili BPD. Keberadaanya dalam tim dikarenakan posisi struktural yang melekat pada diri mereka sehingga otomatis masuk dalam tim perumus APBDes. *Kedua*, Ibu A, mewakili unsur PKK, keberadaanya dalam tim perumus dikarenakan posisinya sebagai ketua PKK yang dipilih karena istri mantan kepala desa dan merupakan kakak ipar Ibu Kades. *Ketiga*, Ibu B, merupakan utusan dari Muslimat NU Desa Temulus, dipilih karena menjadi ketua organisasi

kemasyarakatan perempuan yang memiliki anggota terbesar di Desa Temulus. Ketiga, Ibu C, mewakili kelompok perempuan miskin, dipilih karena kondisi ekonominya yang kurang mampu tetapi aktif pada kegiatan – kegiatan kemasyarakatan di desa.

Posisi juga terkait dengan akses yang dimiliki perempuan dalam formulasi kebijakan. Akses perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 meliputi kesempatan perempuan untuk mengikuti tahapan-tahapan formulasi APBDesa tersebut dan pemahaman perempuan terhadap masalah yang dibahas.

Pada tahapan pertama yaitu penjaringan atau penyerapan aspirasi masyarakat, akses perempuan sangat terbuka, khususnya pada saat penjaringan aspirasi secara informal. Ibu – ibu dan remaja putri yang tergabung dalam *jamiyyah tahlil* diberi kesempatan untuk berbicara mengungkapkan kebutuhan dan permasalahannya, sebagaimana diungkapkan oleh ibu B, sebagai berikut:

Biasanya di akhir tahun kami didatangi oleh Ibu Kades dan diberi kesempatan untuk mengungkapkan persoalan-persoalan yang kami hadapi, saya menyampaikan kebutuhan akan adanya bantuan untuk pengembangan *jamiyah tahlil* ibu-ibu, seperti bantuan *sound system*. Kemudian, ada juga ibu-ibu yang mengusulkan agar *jamiyah tahlil* ini tidak hanya mengaji tetapi didatangkan tenaga penyuluh kesehatan yang memberikan penyuluhan tentang kesehatan keluarga dan anak. (Hasil wawancara, tanggal 25 Agustus 2011)

Hal di atas senada dengan yang disampaikan oleh Ibu A, Ketua PKK Desa Temulus, sebagai berikut:

Tiap tahun kami diminta untuk menyusun program kerja dan *alhamdulillah* tahun ini program kerja kami didanai

oleh APBdesa meskipun tidak 100%". Program kerja yang kami susun merupakan hasil rumusan dari kelompok kerja (pokja) yang ada. (Hasil wawancara pada tanggal 25 Agustus 2011)

Akses yang besar juga dirasakan perempuan pada saat Musrenbang Khusus Perempuan dimana setiap perempuan diberi kesempatan yang seluasnya untuk hadir dan mengemukakan kebutuhannya.

Berbeda dengan akses perempuan yang sangat terbuka pada saat penjangkaran aspirasi yang hanya dihadiri perempuan, pada saat musrenbangdes akses perempuan untuk hadir dibatasi. Hanya mereka yang termasuk dalam tim perumus saja yang berkesempatan untuk bisa hadir dan mengikuti proses tersebut.

Pada tahapan berikutnya yaitu tahap penetapan agenda, pemilihan alternatif, dan penetapan kebijakan, akses perempuan pun terbatas hanya pada mereka yang termasuk dalam tim perumus yang berkesempatan untuk bisa hadir dan mengikuti proses tersebut.

Setelah mengetahui sejauh mana kesempatan yang ada bagi perempuan dalam formulasi APBDes, maka dilihat juga pemahaman *Stakeholders* perempuan akan persoalan-persoalan yang sedang dibahas. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa Ibu Sekdes lebih menguasai persoalan formulasi anggaran dibandingkan dengan yang lain.

Terkait dengan pemahaman akan pentingnya kebutuhan perempuan diintegrasikan dalam semua pos anggaran (Anggaran Responsif Gender) ternyata hanya dua orang yang mempunyai pemahaman bahwa

Meskipun terlambat, saya tetap mengusahakan hadir dalam rapat-rapat pembahasan APBDesa Temulus. Hanya saja, sebagai seorang ibu rumah tangga, setiap pagi sebelum berangkat saya harus menyiapkan semua keperluan rumah tangga dulu. Kalau semua sudah beres, saya bisa tenang meninggalkan rumah. (Hasil wawancara tanggal 28 Agustus 2011).

Dari pernyataan di atas, bisa dikatakan bahwa meskipun perempuan sudah berkiprah di dunia publik, perempuan tetap tidak bisa melepaskan peran domestiknya seperti memasak, merawat anak, dan lainnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Daly dalam Tong, "Perempuan tidak mungkin melepaskan *nature feminism*" (Tong, 2003: 68). Pernyataan di atas juga tergambar dengan jelas bahwa *stakeholders* perempuan memiliki keyakinan bahwa peran domestik adalah tanggung jawab yang tidak bisa dibagi dengan yang lain.

Selain kehadiran, keaktifan merupakan bagian dari partisipasi. Dari hasil wawancara diketahui bahwa pada saat penjaringan aspirasi masyarakat, *stakeholders* perempuan lebih banyak menggunakan cara informal yang dilakukan secara personal, baik menggunakan cara aktif maupun pasif. Cara aktif dilakukan dengan cara menanyakan langsung kepada masyarakat tentang hal yang perlu diakomodasi dalam anggaran desa pada saat pengajian rutin. Sedangkan cara pasif, *stakeholders* perempuan hanya menerima dan menampung aspirasi masyarakat mengenai hal-hal yang perlu diakomodasikan dalam anggaran. (Hasil wawancara dengan Ibu S, tanggal 20 Juli 2011).

Bentuk keterlibatan perempuan pada saat penjaringan aspirasi masyarakat tidak akan bermakna kalau

tidak bisa direalisasikan dalam bentuk kebijakan. Berikut akan dilihat bagaimana peran *stakeholders* perempuan saat pembahasan RAPBDesa Temulus Tahun 2011.

Setelah diadakan penelusuran data dari notulensi rapat ternyata hanya sebagian *stakeholders* perempuan yang selama mengikuti rapat berbicara atau berargumentasi. Setelah ditelusuri ternyata perempuan yang aktif adalah yang memiliki basis agama yang sangat kuat dengan Ormas Islam terbesar di Temulus dan memiliki *Jama'ah* jelas dan terstruktur yang secara rutin mengadakan kegiatan seperti pengajian, *kumpulan*, *yasinan* dan *tahlilan*. Melalui forum inilah *stakeholders* perempuan sering mendapatkan masukan dan aspirasi. Dan melalui *jamiyah* inilah *stakeholders* perempuan selalu terlibat dalam perdebatan dan diskusi-diskusi mengenai problem perempuan. Goffman mengatakan telah terjadi *role distance* karena antara *role performance* individu tidak tepat sebangun dengan *role expectation* yang diajukan oleh pihak lain (Soekanto, 2000: 70), dan harapan bahwa dengan keberadaan perempuan di lembaga pengambil keputusan akan membawa perubahan berupa kebijakan yang memihak kepentingan perempuan, ternyata masih jauh dari kenyataan.

Maka dapat dikatakan bahwa keterlibatan perempuan dalam bentuk informal cukup optimal dibandingkan dengan cara formal. Optimalnya keterlibatan *stakeholders* perempuan dapat dilihat dari intensitas komunikasi yang dilakukan *stakeholders* perempuan dan usaha yang intensif dari *stakeholders* perempuan untuk mengetahui masalah-masalah yang berkembang di masyarakat, sebagaimana dikatakan oleh Ketua BPD,

berikut ini: "Apa yang dilakukan oleh perempuan selama ini dalam proses pencarian isu-isu yang ada di masyarakat sudah lumayan bagus, yaitu dengan menggunakan bentuk-bentuk kegiatan informal dan sering dilakukan pada waktu pengajian mingguan, bulanan atau *kumpulan*" (Hasil wawancara tanggal 20 Juli 2011).

Alasan lain yang mendukung pendapat bahwa pendekatan informal lebih memberikan arti untuk proses penjangkaran aspirasi masyarakat adalah karena dengan cara ini masyarakat lebih familiar dan tidak ada rasa takut untuk berbicara. Sementara kalau di forum resmi, ibu-ibu merasa canggung karena tidak terbiasa bicara di depan umum.

Terkait dengan pemahaman akan perspektif perempuan, *Stakeholders* perempuan yang aktif dalam rapat tersebut, memiliki perspektif perempuan dalam setiap usulannya. "Setiap pembahasan anggaran, saya selalu mempertimbangkan apakah pos – pos anggaran memberi manfaat atau justru merugikan perempuan. Saya duduk di sini karena perempuan maka apapun yang kami lakukan demi kepentingan perempuan" (Hasil wawancara, tanggal 6 Juli 2011).

Berbeda dengan pandangan di atas, sebagian *stakeholders* perempuan lainnya menganggap tidak perlu perempuan diberi kekhususan-kekhususan. Perbedaan pendapat inilah yang menjadi salah satu kendala dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam anggaran, sehingga harapan akan adanya kebijakan yang memihak perempuan jauh dari kenyataan.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hanya sebagian *stakeholders* perempuan yang berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan pada

APBDesa Temulus Tahun 2011. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yang akan diuraikan pada sub bab di bawah ini.

D. Kendala Yang Dihadapi *Stakeholders* Perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011

Dari hasil wawancara dapat diketahui beberapa kendala yang dihadapi oleh *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di APBDesa Temulus Tahun 2011. Bila dipetakan, terdapat dua kendala besar yang dihadapi oleh *stakeholders* perempuan yaitu kendala yang bersifat internal, dan kendala yang bersifat eksternal.

D.1. Kendala Internal

Kendala internal yang dimaksud adalah kendala yang berasal dari diri *stakeholders* perempuan itu sendiri dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam anggaran desa. Kendala tersebut terkait dengan *human capital* dan *social capital* yang dimiliki *stakeholders* perempuan, antara lain:

1. Kurangnya pemahaman *stakeholders* perempuan akan kebutuhan perempuan

Dari hasil wawancara tergambar mengenai sejauhmana pemahaman *stakeholders* perempuan terhadap kebutuhan perempuan dan sejauhmana mereka memperjuangkan kebutuhan perempuan tersebut dalam anggaran desa.

Dari ketiga *stakeholders* perempuan, ternyata hanya satu orang yang mempunyai pemahaman bahwa kebutuhan perempuan dan kepentingan perempuan harus dimasukkan ke semua pos anggaran. Sedangkan

stakeholders yang lain beranggapan bahwa kebutuhan perempuan cukup *tercover* di pos anggaran PKK.

Pemahaman ini jelas sangat merugikan kaum perempuan, karena mempersempit wilayah perempuan hanya berada pada program pemberdayaan perempuan sehingga semua kebijakan yang diharapkan akan membawa perubahan bagi nasib perempuan jauh dari kenyataan. Salah satu penyebab kurangnya pemahaman ini adalah kurangnya *stakeholders* perempuan mengikuti pelatihan.

2. Konflik Peran yang Dialami *Stakeholders* Perempuan

Biasanya, dalam masyarakat seseorang mempunyai beberapa peran sekaligus. Dalam hubungan macam-macam peran itu, biasanya yang selalu menonjol hanya satu peran yang utama. Adakalanya antara peran-peran yang dimiliki seseorang, timbul pertentangan-pertentangan atau yang disebut sebagai *role-conflict*.

Konflik antara peran-peran tersebut seringkali tak dapat dihindari berhubungan kepentingan-kepentingan individu tidak selalu sesuai atau sejalan dengan kepentingan-kepentingan masyarakatnya, sehingga seringkali sulit bagi individu untuk mengatasinya.

Seorang *stakeholders* perempuan juga memiliki peran ganda, baik sebagai ibu, istri, dan juga anggota Ormas, dimana antara peran yang satu dengan yang lain pun sering tidak sejalan. Contohnya, meskipun seorang perempuan telah terjun ke dunia publik, namun tanggung jawab sebagai ibu rumah tangga tetap tidak bisa ditinggalkan. Dan karena harus melaksanakan tugas sebagai ibu rumah tangga seperti memasak, merawat anak, dan lainnya maka kehadiran *stakeholders* perempuan dalam rapat-rapat anggaran sering terlambat. *Stakeholders*

perempuan sering lebih memilih untuk lebih dahulu menyelesaikan pekerjaan rumah tangganya dibandingkan menghadiri rapat.

D.2. Kendala Eksternal

Beberapa kendala yang bersifat internal di atas disebabkan oleh kendala yang bersifat eksternal seperti sistem nilai dan budaya patriarkhi yang kemudian mendapat pembenaran oleh agama. Sebagai contoh, salah satu penyebab tidak tercapainya posisi strategis di dewan disebabkan oleh sistem nilai dan budaya yang ada di masyarakat yang memperlakukan laki-laki lebih bernilai daripada perempuan.

Jeratan budaya yang memperlakukan laki-laki lebih bernilai daripada perempuan berakibat posisi perempuan tidak setara dengan laki-laki, karena perempuan selalu dianggap sebagai *konco wingking*. Sebagai konsekuensi posisi itu maka ada anggapan tidaklah penting bagi perempuan untuk keluar rumah, karena betapapun, garda terdepan menjadi wilayah laki-laki. Akhirnya perempuan menjadi tidak antusias untuk terlibat dalam urusan di luar wilayahnya apalagi mencapai kekuasaan.

Bilapun perempuan terpaksa nekat melakukan hal itu, ia tidak banyak mendapat dukungan keluarga maka menyebabkan perempuan tidak dapat mencapai karier tertinggi di dunia publik.

Ironisnya, hal di atas diperkuat dengan penafsiran agama yang sangat tekstual, misalnya penggunaan ayat "*Arrijalu Qowwamuuna 'ala Nisa'...*" sebagai alat untuk menghambat perempuan menjadi pemimpin atau mencapai posisi strategis di lembaga pengambil keputusan.

Budaya patriarkhi juga menempatkan perempuan sebagai istri dan ibu yang harus mengurus anak dan

melayani suami. Kemudian tafsir agama juga lebih menganjurkan perempuan untuk lebih sibuk dengan persoalan rumah tangga, sehingga tidak perlu keluar rumah kecuali atas izin suami. Sebagaimana dialami oleh Ibu A: "Harus ada ijin dari suami, dalam agama *kan* juga sudah ditegaskan, apalagi anak saya masih kecil, jadi saya merasa berat ketika akan meninggalkan rumah dan melakukan kegiatan politik yang tidak mengenal waktu" (wawancara tanggal 12 Juli 2011).

Salah satu hadis yang digunakan adalah: "*Tidak halal bagi perempuan yang beriman kepada Allah dan hari akhir untuk bepergian sejauh perjalanan tiga hari tanpa disertai muhrimnya*" (HR Bukhori Muslim)".

Sederet kendala yang dirasakan oleh *stakeholders* perempuan di atas sungguh sangat merugikan kaum perempuan, karena harapan akan kondisi kehidupan perempuan yang lebih baik ketika perempuan bisa berada di lembaga pengambil keputusan, ternyata masih jauh dari jangkauan. Selain kendala di atas masih ada Sejumlah kendala primordial yang menghadang kaum perempuan, yang menghambat *stakeholders* perempuan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan. Di antaranya persoalan seksisme. Laki-laki hampir tidak menemukan kendala yang berarti berkaitan dengan penampilan fisik mereka, sementara perempuan lebih banyak dinilai berkaitan dengan penampilan fisik mereka, misalnya cara berbusana, cara duduk, cara berjalan, dan lainnya, baru cara berfikir mereka. Jadi, sebelum perempuan memperjuangkan kepentingan perempuan, mereka sudah terhambat oleh persoalan seksisme yang seringkali mematikan kinerja *stakeholders* perempuan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan data-data yang telah dianalisis di bagian terdahulu dapat disimpulkan bahwa peran *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam rapat formulasi anggaran belum optimal.

Hanya sebagian *stakeholders* perempuan yang berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan baik pada saat penjaringan aspirasi masyarakat maupun pada saat pembahasan. Namun mereka yang berperan pun belum memberikan kontribusi yang maksimal bagi perjuangan perempuan. Sementara sebagian *stakeholders* perempuan lainnya tidak berperan dalam pembahasan APBDesa Temulus dan juga tidak berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan. Mereka cenderung bersifat pasif, menunggu, dan akomodatif.

Hal ini menunjukkan bahwa dengan kedudukan yang sama seorang *stakeholders* perempuan belum tentu memiliki peran yang sama, karena ada beberapa faktor

yang mempengaruhinya, antara lain tingkat pendidikan, latar belakang organisasi, pengalaman, dan intensitas komunikasi yang dibangun dengan organisasi lain. Setelah ditelusuri ternyata salah satu dari ketiganya memiliki latar belakang sebagai aktifis sosial politik yang sudah lama dibandingkan dengan dua orang lainnya, dan *stakeholders* pertama memiliki basis agama yang memiliki *jamaah* yang jelas dan secara rutin melaksanakan kegiatan sedangkan mereka, perempuan yang tidak aktif adalah mereka yang sebelumnya sebagai ibu rumah tangga dan tidak pernah terjun ke dunia publik, hanya saja karena menjadi istri kepala desa maka otomatis mewakili PKK dalam Tim Perumus bukan karena kapabilitas yang dimiliki.

Kemudian, jika dikaitkan dengan tingkat kehadiran, ternyata mereka yang tidak berperan adalah anggota yang paling sering hadir dalam acara-acara pembahasan. Hal ini menunjukkan bahwa kehadiran tidak berkorelasi dengan aktifitas seorang *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan.

Ada banyak kendala yang dihadapi *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di anggaran. Jika dipetakan maka ada dua kendala yaitu yang bersifat internal dan eksternal. Kendala internal antara lain kurangnya pemahaman *stakeholders* perempuan akan kebutuhan perempuan, posisi politisi perempuan yang kurang strategis dalam tim perumus anggaran, dan konflik peran yang dialami *stakeholders* perempuan. Sedangkan kendala eksternal meliputi budaya patriarkhi yang menempatkan laki-laki pada wilayah publik dan perempuan pada wilayah domestik dan pemahaman agama yang terlalu tekstual.

B. Saran-saran

Idealnya apa yang menjadi persoalan bagi perempuan muncul dari perempuan itu sendiri. Oleh karena itu ketika menjawab persoalan mengapa *stakeholders* perempuan tidak mampu memperjuangkan kepentingan perempuan disebabkan oleh mereka "perempuan" itu sendiri. Maka kaitanya dengan bagaimana menciptakan kebijakan yang sensitif gender, *stakeholders* perempuan harus lebih terlibat atau berpartisipasi dalam proses penganggaran. Untuk mencapai derajat keterlibatan yang tinggi maka *stakeholders* perempuan harus meningkatkan SDM-nya dengan mengikuti pendidikan politik, legal drafting, dan pelatihan-pelatihan gender, sebab "*Innallaha Laa Yugoyyiru Maa Biqoumin Hatta Yugoyyiru Ma Bianfusihim..*", Allah tidak akan merubah nasib suatu kaum kecuali kaum itu merubah dirinya sendiri.

Kemudian, hendaknya *stakeholders* perempuan juga membangun jejaring. Dengan kerjasama ini paling tidak ada dua keuntungan yang didapat. *Pertama*, meningkatkan pengalaman, dan kredibilitas. *Kedua*, meningkatkan *bargaining Position* dengan pihak pengambil keputusan. Karena tuntutan yang diajukan oleh banyak orang akan lebih didengar dibandingkan oleh satu orang. Oleh karena itu *stakeholders* perempuan harus mencari mitra sebanyak mungkin.

Membangun jejaring memang tidak mudah apalagi selain sebagai anggota dewan, seorang politisi perempuan pun menjadi seorang ibu dan istri. Namun, menjadi ibu dan juga istri bukanlah suatu kendala yang harus membuat seorang *stakeholders* perempuan terpuruk pada konflik yang kontra produktif tetapi hendaknya *stakeholders*

perempuan mampu membangun kualitas femininitasnya, artinya dengan kelembutan yang dimiliki perempuan, perempuan sebetulnya dapat menjadi perempuan yang handal. Dengan mengasah sisi keibuannya, *stakeholders* perempuan akan mampu melihat hal-hal yang lebih detail dan tanggap terhadap kebutuhan orang lain. Maka sudah waktunya dikembangkan suatu konsep mengenai kekuasaan perempuan (*women power*) yaitu kekuasaan yang dilimpahi kasih sayang, karena di dalam kelembutan dan kasih sayang justru terpendam kekuatan yang dahsyat. Jadi *stakeholders* perempuan tidak perlu merubah dirinya menjadi laki-laki (*male clone*) untuk menjadi perempuan yang handal.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulah, Irwan, 2003, *Sangkan Paran Gender*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Analisis Statistik Gender Kabupaten Kudus 2005*, Kudus: BPS & Bagian Sosial Setda Kabupaten Kudus.
- Bogdan, Robert & Steven J. Taylor, 1993, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Terj. A. Khozin Affandi, Usaha Nasional, Surabaya.
- Browne, Ken, 1995, *An Introduction To Sociology*. Edisi keempat United Kingdom: Polity Press.
- Darwin, Muhadjir, (trans), William N, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, PT Hanindita Graha Widya, Yogyakarta.
- De Beauvoir, Simone, 2003, *The Second Sex Kehidupan Perempuan*, diterjemahkan oleh Toni B. Febriantono, dkk, Pustaka Prometea, Jakarta.
- Dewi, Siti Malaiha, "Perempuan di Tengah Pertarungan Politik Lokal: Refleksi atas Peran Politik Perempuan Pasca Affirmative Action", 2008, Jurnal Studi Gender PALASTREN, Vol. 1 No. 1: 107 - 119
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

Fakih, Mansour, 2004, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*,
Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Jurnal Demokrasi dan HAM, Volume 1 No. 1, Mei- agustus
2000.

Koentjoroningrat, 1990, *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*,
Aksara Baru, Jakarta.

_____, 1987, *Kebudayaan Mentalitas dan
Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.

Kodiran, 1993, *Kebudayaan Jawa dalam Manusia dan
Kebudayaan di Indonesia*, Jambatan, Jakarta.

Lawang, Robert M.Z., 2004, *Kapital Sosial dalam Perspektif
Sosiologik: Suatu Pengantar*, FISIP UI Press, 2004,
Jakarta.

Milles, Mas'oed, Mohtar, 2003, *Ekonomi Politik Internasional
dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Mattew B., 1992, *Analisis Data Kualitatif*, ter. Tjejep Rohendi,
Universitas Indonesia (UI) Press, Jakarta.

Megawangi, Ratna, 1999, *Membiarkan Berbeda*, Mizan,
Bandung.

Moleong, Lexy J., 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT
Rosdakarya, Bandung.

Nawawi, Hadari, 2005, *Metode Penelitian Sosial*, Gadjah
Mada University Press, Yogyakarta.

Nugroho, Riant, 2002, *Reinventing Pembangunan*, PT. ELEX
Media Komputindo, Jakarta.

_____, 2003, *Kebijakan Publik*, PT. ELEX Media
Komputindo, Jakarta.

_____, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara - negara Berkembang*, PT. ELEX Media Komputindo, Jakarta.

_____, 2008, *Gender dan Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Partini, "Potret Keterlibatan Perempuan dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 2004, Vol 7. No. 3: 315-332

Putra, Fadilah, 2005, *Kebijakan Tidak untuk Publik*, Resist Book, Yogyakarta.

Prisma, Edisi Juni 1991, LP3ES, Jakarta.

Soetjipto, Ani Widayanti, 2005, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, PT Kompas, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2001

Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.

Suwitri, Sri, 2008, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, Badan Penerbit Undip, Semarang.

Thoha, Miftah, 2003, *Pembinaan Organisasi: Proses Diagnosa dan Intervensi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Usman, Sunyoto, 1998, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Winarno, Budi, 2008, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta.

www.menegpp.go.id

TENTANG PENULIS



Siti Malaiha Dewi, S.Sos., M.Si lahir di Kudus, pada 26 Juni 1977. Pendidikan dasar dan menengah ditempuhnya di Kudus. Pendidikan dasar di MI Miftahut Tholibin Mejobo (1983-1989) merangkap belajar di madrasah Diniyyah di lembaga yang sama, sedangkan pendidikan menengah di Kudus (1989-1992) dan di SMA NU Al Ma'ruf Kudus (1992-1995). Pendidikan kesarjanaanya diperoleh dari jurusan Administrasi Negara FISIP UNDIP Semarang, (1995-1999) dan gelar master diperoleh dari Jurusan Sosiologi FISIP UGM (2005-2007). Saat ini masih menempuh program Pasca Sarjana lagi di MAP UNDIP Semarang, konsentrasi Kebijakan Publik.

Sejak tahun 2000 ibu berputri satu ini mengajar di STAIN Kudus, juga aktif di beberapa organisasi, seperti Pusat Studi Gender (PSG) STAIN Kudus, Forum PSG Jawa Tengah, Fatayat NU Kudus, Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Perempuan Kudus (L@PPiS), Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Kudus, MUI Kabupaten Kudus, dan pada Tahun 2008 menjadi koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) Kudus.

Selain berorganisasi, alumni PMII & IPPNU ini juga aktif melakukan berbagai penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, antara lain: Ketua Tim *Participatory*

Action Research (PAR) di MTs Safinatul Huda Kepulauan Karimunjawa Kabupaten Jepara, kerjasama Ditjend Perguruan Tinggi Agama Islam (Ditperta) Departemen Agama RI, Tahun 2006; Anggota peneliti 'Profil Perempuan Cacat dan Lansia Provinsi Jawa Tengah', kerjasama Forum PSG Jawa Tengah & Biro Pemberdayaan Perempuan Jawa Tengah, Tahun 2007; Anggota peneliti 'Analisa Gender terhadap Kebijakan Pemberantasan Buta di Jawa Tengah', kerjasama Forum PSG Jawa Tengah & Biro Pemberdayaan Perempuan Jawa Tengah, Tahun 2008; Ketua Tim Pemberdayaan Perempuan Komunitas Miskin Kota di Perumahan Sosial Pecinan, Hadipolo, Jekulo, Kudus melalui Pendidikan Berbasis Realitas, kerjasama Diktis, Depag RI, Tahun 2008; Ketua Tim peneliti PAR dengan Judul "Merebut Hak atas Pendidikan yang Membebaskan: Program Pemberdayaan Pendidikan Keluarga dalam Komunitas Sedulur Sikep di Desa Kaliyoso Kec. Undaan, Kab. Kudus", kerjasama Diktis RI Tahun 2009; Anggota peneliti 'Kajian Gender dan Lingkungan di Jawa Tengah', kerjasama Forum PSG Jawa Tengah & BP3AKB, Tahun 2009; Peneliti utama tentang 'Politik Uang di Mata Perempuan', didanai DIPA STAIN Kudus, Tahun 2009; Ketua Tim "Program Pemberdayaan Perempuan Komunitas Miskin Kota di Perumahan Sosial Pecinan, Hadipolo, Jekulo, Kudus melalui Pembentukan Usaha Bersama", kerjasama Diktis, Kemenag RI, Tahun 2010; dan Ketua Tim "Program Pemberdayaan Perempuan Pembuat Genteng di Desa Ngembalrejo Kabupaten Kudus", kerjasama PSG STAIN Kudus dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Perempuan dan KB Kabupaten Kudus, Tahun 2010.

Tulisan yang telah diterbitkan, antara lain: Orientasi Politik Perempuan Marginal, pada Tahun 2009, dan buku dengan judul 'Salah Kaprah Gender' ini merupakan karyanya yang kedua. Untuk urusan akademik, dapat dihubungi di email: dewimalaiha@yahoo.com.



Siti Malaiha Dewi, S.Sos., M.Si_lahir di Kudus, pada 26 Juni 1977. Pendidikan dasar dan menengah ditempuhnya di Kudus. Pendidikan dasar di MI Miftahut Tholibin Mejobo (1983-1989) merangkap belajar di madrasah Diniyyah di lembaga

yang sama, sedangkan pendidikan menengah di MTsN Kudus (1989-1992) dan di SMA NU Al Ma'ruf Kudus (1992-1995). Pendidikan kesarjanaanya diperoleh dari jurusan Administrasi Negara FISIP UNDIP Semarang, (1995-1999) dan gelar master diperoleh dari Jurusan Sosiologi FISIP UGM (2005-2007). Saat ini masih menempuh program Pasca Sarjana lagi di MAP UNDIP Semarang, konsentrasi Kebijakan Publik Sejak tahun 2000 mengajar di STAIN Kudus

