

STUDI DAMPAK
Advokasi
Anggaran
Berkeadilan
Gender



Aris Arif Mundayat
Edriana Noerdin
Sita Aripurnami



STUDI DAMPAK
Advokasi
Anggaran Berkeadilan Gender

STUDI DAMPAK
Advokasi
Anggaran Berkeadilan Gender

Aris Arif Mundayat
Edriana Noerdin
Sita Aripurnami

Women Research Institute
2006

Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

ISBN: 979-99305-5-3

© Women Research Institute, 2006

Penulis

Dr. Aris Arif Mundayat
Edriana Noerdin, MA
Sita Aripurnami, M.Sc

Peneliti

Erni Agustini, M.Si
Diana Teresa Pakasi, M.Si
Margaret Aliyatul Maimunah, M.Si
Siti Nurwati Hodijah, MA
Amorisa Wiratri

Penyunting

Arya Wisesa

Disain Cover & Tata Letak

Sekar Pireno KS

Cetakan I, Agustus 2006

Buku ini diterbitkan atas dukungan European Union dan Partnership.
Isi buku sepenuhnya menjadi tanggungjawab Women Research Institute.

Penerbit

Women Research Institute
Jl. Kalibata Utara II No. 34A, RT. 016/RW. 02, Jakarta 12740 - INDONESIA
Tel. (62-21) 798.7345 & 794.0727 Fax. (62-21) 798.7345
Email: office@wri.or.id Website: www.wri.or.id

Daftar Isi

Pengantar Penerbit	VII
Bab I. Pendahuluan	1
Bab II. Proses Pelaksanaan Program Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender	11
Bab III. Dinamika Pelaksanaan Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender	65
Bab IV. Strategi dan Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender	111
Bab V. Kesimpulan dan Rekomendasi	173
Daftar Pustaka	187
Glossarium	191

Pengantar Penerbit

Anggaran berkeadilan gender selalu mulai dengan mengajukan pertanyaan yang sederhana: Apakah kebutuhan dan kepentingan perempuan sudah dimasukkan dalam proses penganggaran?

Women Research Institute (WRI) menggunakan istilah Anggaran Berkeadilan Gender karena beberapa pertimbangan. Namun, salah satu alasannya adalah untuk selalu mengingatkan kita semua, termasuk para perencana dan pembuat anggaran agar selalu mempertimbangkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan berdasarkan pola hubungan yang tidak diskriminatif baik menurut kelas sosial, agama, kelompok budaya, suku bangsa dan jenis kelamin.

Kurang lebih lima tahun belakangan ini, analisa anggaran dengan menggunakan perspektif gender, yang merupakan dasar kerja anggaran berkeadilan gender, telah menarik perhatian banyak pihak. Berbagai upaya telah dilakukan oleh para organisasi atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) di Indonesia, untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah serta keterlibatan warga. Upaya-upaya ini dilakukan untuk mendorong

peningkatan kesejahteraan kalangan marjinal, terutama perempuan. Tujuannya, adalah untuk mengurangi dan menyelesaikan berbagai masalah ketidakadilan sosial di Indonesia.

WRI dengan dukungan dana dari *European Union (EU)* melalui *The Partnership for Governance Reform in Indonesia (Partnership)* telah melakukan kegiatan penelitian dan *focus group discussion* mengenai “Penilaian Dampak dan Kapasitas Program Advokasi Gender” sepanjang bulan Februari hingga Mei 2006.

Buku ini merupakan gambaran yang diperoleh WRI berdasarkan hasil studi yang telah diselenggarakan pada enam wilayah penelitian, yaitu Surakarta (Jawa Tengah), Yogyakarta meliputi Gunung Kidul (Daerah Istimewa Yogyakarta), Surabaya meliputi Lamongan (Jawa Timur), Mataram (Nusa Tenggara Barat), Makassar (Sulawesi Selatan) dan Kupang (Nusa Tenggara Timur). Tentu saja, informasi yang dipaparkan sangat berkaitan dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi pada wilayah penelitian tersebut. Sehingga, gambaran yang dituangkan dalam buku ini menggambarkan seputar apa yang terjadi pada enam wilayah penelitian WRI. Sekalipun, advokasi Anggaran Berkeadilan Gender juga dilaksanakan pada wilayah-wilayah lain di Indonesia. Dan, mungkin saja akan memberikan gambaran yang berbeda dengan gambaran yang dituliskan dalam buku ini. Data dan informasi yang digunakan sepenuhnya dalam buku ini, hanya dapat mewakili situasi ke enam wilayah penelitian tersebut. WRI berharap paparan yang dituangkan dalam buku ini dapat memberikan kontribusi, bukan saja pada tataran substansial, namun juga pada tataran kelembagaan dan kebijakan. Sehingga, kesejahteraan bagi kalangan marjinal, terutama perempuan dapat terwujud.

Untuk itu, sekali lagi WRI mengucapkan banyak terima kasih atas segala dukungan yang telah diberikan oleh *EU* dan *Partnership* serta semua pihak yang telah turut terlibat dalam pelaksanaan penelitian ini.

Women Research Institute
Jakarta, Agustus 2006

Bab I

Pendahuluan

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 telah meletakkan dasar hukum bagi Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam segala bidang pembangunan nasional. Pemerintah juga berusaha mengambil langkah strategis guna mensosialisasikan perspektif gender. Dalam hal itu, pemerintah Indonesia pascareformasi 1998 telah menunjukkan kemauan untuk mengimplementasikan strategi PUG, baik pada program pembangunan maupun kebijakan serta peraturan-peraturan yang dikeluarkan sebagai dasar hukum bagi kerja pemerintah. Tiga tahun setelah Inpres itu diterbitkan, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Peraturan itu menambah jajaran aturan yang ada sebelumnya, misalnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

Terhadap Perempuan (*Convention to Eliminate all forms of Discrimination Against Women; CEDAW*). Sehubungan dengan upaya pemerintah mengimplementasikan strategi PUG, terdapat beberapa peraturan seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, khususnya Bab 12 yang berisi peningkatan kualitas hidup perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak. Selain itu, dalam undang-undang yang sama, gender juga diarusutamakan dalam tiga belas bab lainnya, yang merupakan landasan operasional bagi pelaksanaan strategi PUG pada masing-masing bidang pembangunan. Undang-Undang tersebut kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009.

Secara lebih spesifik, pemerintah mengeluarkan rencana kerja tahunan, misalnya Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2005 yang berada di bawah naungan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004. Undang-undang itu menyebutkan perlunya analisis gender bagi kebijakan pembangunan. Sementara Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 yang menjadi dasar kerja RKP 2006 menegaskan bahwa PUG ditetapkan sebagai salah satu strategi yang perlu dilakukan seluruh bidang pembangunan agar kebijakan atau program atau kegiatan pembangunan responsif terhadap isu-isu gender.

Walaupun demikian, kita sering menemukan adanya kesenjangan antara program atau kebijakan dengan alokasi anggaran untuk program-program yang telah dirumuskan. Kesenjangan juga tampak di antara kemauan pemerintah untuk lebih transparan dan lebih partisipatif dalam proses perencanaan dengan proses penganggarannya. Penganggaran dalam hal itu lebih merupakan hak sepenuhnya pemerintah daerah, akan tetapi di lain pihak proses perencanaan diharapkan dapat melibatkan masyarakat. Hal tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk mengambil langkah strategis guna mensosialisasikan perspektif gender. Secara umum, anggaran pemerintah daerah di Indonesia belum memiliki perspektif gender. Anggaran tersebut lebih merupakan alokasi keuangan daerah yang bersifat *aggregate*, sehingga faktor manusia yang secara sosial dan budaya berbeda, bahkan dibedakan, tidaklah terpikirkan. Hal itu kemudian dapat menghasilkan kebijakan yang bias. Akibatnya, dampak yang muncul sering kali

tidak mendatangkan manfaat yang setara bagi perempuan dan laki-laki. Dalam hal itu, pembangunan belum sungguh-sungguh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan memerhatikan kesenjangan gender yang terjadi di tengah masyarakat.

Selain kesenjangan tersebut, juga terdapat masalah mengenai pengetahuan gender di sebagian besar masyarakat maupun aparat pemerintah. Di tingkat masyarakat, pemahaman umum mengenai gender kerap disamakan dengan jenis kelamin perempuan, yang akhirnya hanya dialamatkan pada isu mengenai perempuan, ketimbang konstruksi sosial dan budaya yang menyebabkan terjadinya pembedaan peran perempuan dan laki-laki. Dalam praktik, hal itu cenderung mendiskriminasi perempuan dalam bidang apa pun, sehingga kesejahteraan perempuan jauh lebih buruk daripada laki-laki. Sekalipun masyarakat memaknai gender sama dengan jenis kelamin perempuan yang bermuara hanya pada isu perempuan, hal itu menunjukkan bahwa ada keinginan untuk berusaha memahami apa yang disebut dengan gender. Di lain pihak, persoalan mendasar justru terletak pada kenyataan bahwa sebagian besar aparat pemerintah daerah yang menangani penganggaran tidak mengetahui sama sekali pengertian tentang gender. Pun bagi yang sudah mengetahui konsep gender, mereka belum mampu menggunakan kaca mata gender untuk menentukan prioritas program dan anggaran, baik untuk kebutuhan perempuan maupun laki-laki. Akibatnya, perempuan menjadi pihak yang dirugikan dalam konteks pengalokasian anggaran untuk pembangunan. Dalam hal itu, hasil pembangunan belum menjadikan perempuan setara dengan laki-laki. Dengan demikian, terdapat kesenjangan perspektif gender, baik pada tingkat perumusan program maupun penganggaran.

Pada dasarnya perumusan anggaran yang berperspektif gender memiliki kemampuan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, sehingga bias yang terjadi dapat dihindarkan. Misalnya, mengenai partisipasi perempuan. Walaupun partisipasi telah dibuka sedemikian luas, hambatan sosial dan budaya yang membayangi perempuan tetap menjadikan mereka kurang dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan. Kalaupun hadir dalam acara-acara pertemuan, perempuan sering kali hanya dihitung dalam konteks kehadirannya saja, bukan karena sumbangan pemikiran substantif mereka. Akibatnya, akses dan kontrol mereka terhadap program pem-

bangunan menjadi sangat lemah. Akses dan kontrol terhadap program pembangunan masih lebih banyak berada di tangan kaum lelaki. Hal itu merupakan masalah yang perlu ditanggapi secara serius, karena terjadi di daerah-daerah penelitian. Untuk itu diperlukan pemikiran bersama agar bias gender dapat dihindarkan, karena dapat memberi dampak sosial berupa diskriminasi terhadap perempuan.

Sejak kebijakan pemerintah mengenai PUG dicanangkan pada 2000, isu gender dalam pembangunan terasa lebih mendapat ruang yang penting. Kebijakan tersebut tidak hanya mendorong jajaran birokrasi untuk lebih memiliki perspektif gender, tetapi juga memacu lembaga-lembaga donor internasional untuk mendukung keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam mempercepat pergerakan isu gender. Jika dihitung, hampir lima tahun belakangan ini advokasi anggaran berkeadilan gender telah menjadi fokus kegiatan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia.

Advokasi anggaran berkeadilan gender mulai diterapkan pada 2001 oleh beberapa LSM anggota forum *Gender Budget Analysis* yang bekerja di aras nasional dengan jaringan di daerah dan anggota forum yang bekerja di aras daerah. Pada aras nasional, forum itu melakukan advokasi *gender budget* dengan mendesak Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) agar mengalokasikan anggaran sebesar 30 persen untuk sektor pendidikan, kesehatan 15 persen, dan anggaran pemberdayaan perempuan 5 persen dari APBN (Ketetapan MPR Nomor 6 Tahun 2002). Pada aras daerah, forum itu mendorong pemerintah setempat untuk menyusun anggaran yang sensitif gender, seperti dilakukan di Surakarta, Yogyakarta, Surabaya, Sulawesi Selatan, Mataram, dan Kupang. Kendati awal perjalanan advokasi tersebut tidak bermula dari isu anggaran — seperti Sulawesi, Surabaya, Mataram, dan Kupang, yang mengawali dari *voter education* — akhirnya muncul gerakan bersama pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk merumuskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang lebih sensitif gender melalui partisipasi aktif di tingkat pengusulan program dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang), sehingga diharapkan terjadi keberimbangan, keadilan, dan kesejahteraan dari dampak pembangunan, baik terhadap laki-laki maupun perempuan dan anak perempuan.

Namun demikian, regulasi Musrenbang yang membuka partisipasi publik dalam hal perencanaan dan penganggaran tampaknya belum bisa mendorong sebagian besar kabupaten atau kota untuk merestrukturisasi APBD mereka. Melalui proses advokasi untuk mendorong partisipasi publik, diharapkan persentase Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan tidak lagi 89 berbanding 11, tetapi lebih mendekati 50 banding 50, sehingga bisa memberi dampak yang bermakna bagi masyarakat luas. Keterlibatan aktif sejumlah organisasi masyarakat sipil dalam kegiatan advokasi itu pun agaknya mampu mendorong pemerintah untuk menerbitkan berbagai kebijakan yang menjamin implementasi strategi PUG Indonesia. Salah satu peraturan yang dapat dirujuk ketika LSM melakukan advokasi untuk kalangan eksekutif dalam penyusunan Anggaran Berkeadilan Gender adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003. Anggaran Berkeadilan Gender (ABG) merupakan alat untuk membangun kesetaraan, keseimbangan, dan keadilan gender, guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Alat dalam penyusunan anggaran dengan perspektif gender itu juga dibutuhkan pemerintah pusat dan daerah agar penyusunan anggaran berkeadilan gender segera dapat dilaksanakan, seiring dengan keluarnya beberapa kebijakan PUG. Walaupun demikian, peraturan-peraturan tersebut belum memberi dampak yang berarti pada membaiknya kesejahteraan kalangan marjinal, terutama perempuan.

Peraturan atau regulasi pemerintah memang telah membuka ruang partisipasi publik dalam perumusan prioritas program sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun demikian, regulasi-regulasi tersebut belum dapat berfungsi meningkatkan kesejahteraan kalangan marjinal dan perempuan. Karena itu, indikator-indikator yang menunjukkan tingginya tingkat ketidakadilan sosial yang dialami kaum perempuan di Indonesia makin meningkat. Misalnya, tingginya peringkat Angka Kematian Ibu ketika melahirkan (AKI). Pada tahun 2002 rasio kematian ibu adalah 380/100.000 (BPS et al, 2004). Data Badan Pusat Statistik (BPS) tentang jumlah perempuan buta huruf di atas usia 10 tahun di perdesaan adalah 16 persen, sedangkan jumlah laki-laki yang buta huruf kurang dari separuhnya, yaitu hanya 7 persen. Di daerah perkotaan, perbedaan tingkat buta huruf perempuan adalah 8 persen sementara laki-laki hanya 3 persen. Data Organisasi Kependudukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNFPA)

memperlihatkan bahwa perempuan usia di atas 15 tahun yang buta huruf adalah 45 persen dan laki-laki “hanya” 23 persen. Data tersebut dipaparkan oleh Dr Meiwita Budiharsana, Perwakilan Ford Foundation di Indonesia, sebagaimana dikutip oleh Pambudy dalam acara di Jakarta yang dikutip *Kompas*, 24 September 2005.

Anggaran Berkeadilan Gender yang sudah diperkenalkan di Indonesia ini, belum mengubah kesejahteraan kaum marjinal, terutama perempuan. Hingga sekarang, sistem penganggaran di negara kita tidak berperspektif gender, yang dalam praktiknya justru bias gender karena wacana patriarki yang dominan membuatnya tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan yang memang berbeda dengan kebutuhan lelaki (Noerdin et al, 2005). Pemerintah, dalam penetapan alokasi dan distribusi anggaran, sering kali tidak mempertimbangkan kebutuhan dengan perspektif gender. Asumsi bahwa anggaran diperuntukkan bagi umum maupun aparatur, yang dianggap pasti akan dimanfaatkan oleh laki-laki dan perempuan, kerap menjadi alasan klise pembenaran kebijakan anggaran yang tidak berperspektif gender. Aparatur pemerintah sering melupakan bahwa meski alokasi anggaran akan sampai pada semua orang, belum tentu perempuan dan laki-laki menikmatinya dengan kapasitas yang setara. Fakta menunjukkan bahwa dampak terhadap perempuan dan laki-laki dari diaplikasikannya kebijakan anggaran amat berbeda. Dalam hal itu, perempuan yang secara kultural dan historis mewarisi ketertinggalan dalam pendidikan dan pengambilan keputusan dibanding laki-laki justru kian terpuruk karena tidak pernah menjadi subjek aktif dalam setiap proses pembangunan. Akibatnya, kesenjangan di antara laki-laki dengan perempuan semakin lebar dan menguat.

Dari uraian di atas, advokasi tersebut merupakan program strategis yang dapat mendorong penerapan anggaran berkeadilan gender. Hal ini bisa dilihat dari adanya beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat pusat. Meskipun demikian, dengan berlakunya sistem desentralisasi, advokasi anggaran tidak bisa lagi hanya dilakukan di tingkat pusat, tetapi juga harus dilakukan di setiap kabupaten atau kota yang jumlah totalnya sampai sekarang mencapai lebih dari 460 kabupaten/kota. Akibatnya, pekerjaan pendampingan dalam proses Musrenbang tidak mudah dilakukan. Demikian pula dengan peraturan-peraturan daerah

partisipatif yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Peraturan-peraturan itu sering kali tidak bisa diimplementasikan, karena perspektif gender belum menjadi kebutuhan mendasar guna merumuskan anggaran pembangunan. Selain itu, ada sejumlah hambatan berkaitan dengan proses advokasi LSM di tingkat daerah. Sehubungan dengan itu, sangatlah penting untuk segera dilakukan penilaian dampak dan kapasitas para pelaku advokasi anggaran berkeadilan gender untuk mengetahui berbagai kendala yang dihadapi, baik sosial budaya maupun politik. Ini penting mengingat penerapan peraturan atau regulasi pemerintah cenderung tidak diterapkan atau terjadi penyimpangan anggaran, sehingga tidak berkeadilan gender. Dari penilaian itu akan diketahui kegagalan dan keberhasilan upaya-upaya *inclusive local governance and citizen engagement* dalam mendorong peningkatan kesejahteraan di kalangan marjinal, terutama perempuan.

Permasalahan

Selama ini ada beberapa istilah berkaitan dengan *Gender Budgeting* yang dalam bahasa Indonesia diartikan beragam, seperti “Anggaran Berperspektif Gender,” “Anggaran Responsif Gender,” dan “Anggaran Berkeadilan Gender.” Women Research Institute (WRI) menggunakan istilah yang terakhir, yakni “Anggaran Berkeadilan Gender,” berdasarkan sejumlah alasan politis, sosial dan budaya. *Pertama*, pemerintah Indonesia telah menyatakan keberpihakannya untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender dengan mengeluarkan kebijakan PUG pada semua program kerja yang telah memiliki dasar hukum. Namun demikian, seiring dengan itu masih ditemukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender dan cara pemerintah melakukan pengalokasian serta penggunaan anggaran. *Kedua*, pemerintah dalam menjalankan program atau kegiatannya membutuhkan dana yang dituangkan dalam APBD maupun APBN. Adanya komitmen pemerintah untuk menjalankan PUG pada semua program kerja, secara teoretis akan memunculkan APBN dan APBD yang sensitif gender. *Ketiga*, penggunaan APBD dan APBN demi kesejahteraan masyarakat semestinya mempertimbangkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan berdasarkan pola hubungan tidak diskriminatif, baik menurut

kelas sosial, agama, kelompok budaya, suku bangsa, dan jenis kelamin.

Anggaran yang berkeadilan gender juga meletakkan fondasinya pada proses mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai *monitoring* dan evaluasi anggaran tersebut. Lebih dari itu, seyogyanya anggaran selalu dibangun berdasarkan proses konsultasi interaktif antara masyarakat, perempuan dan laki-laki, kalangan eksekutif dan kalangan legislatif. Anggaran Berkeadilan Gender merupakan strategi dan alat yang efektif untuk mengurangi kemiskinan karena dapat mendorong pemerintah untuk fokus pada program peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya untuk kelompok-kelompok marjinal, termasuk kelompok perempuan miskin yang secara sosial kerap tidak dipandang sebagai kepala keluarga. Anggaran yang berkeadilan gender bertujuan untuk mengurangi kesenjangan sosial, ekonomi, politik dan gender antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, membantu mempromosikan akuntabilitas penggunaan sumber daya publik, termasuk anggaran belanja publik, kepada masyarakat khususnya perempuan yang sebagian besar terpinggirkan dibanding laki-laki dalam hal pengambilan keputusan mengenai penggunaan anggaran belanja publik tersebut.

Penelitian ini berangkat dari permasalahan advokasi ABG yang telah dilakukan oleh sejumlah LSM di Indonesia. Ada beberapa pertanyaan yang menjadi dasar dari penelitian ini, yaitu:

1. Apa dampak dari advokasi yang telah dilakukan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil di Indonesia untuk mendorong kebutuhan akan adanya perspektif berkeadilan gender dalam perumusan anggaran daerah guna mencapai kesejahteraan masyarakat, terutama kalangan marjinal dan perempuan?
2. Sampai sejauh mana hasil advokasi anggaran berkeadilan gender berjalan, dan seberapa efektif advokasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dalam mendorong aparat pemerintah untuk lebih sensitif dan bisa menyusun penganggaran yang berperspektif gender, serta hambatan apa saja yang ditemukan dalam advokasi tersebut?
3. Apa pembelajaran yang dapat diambil sehubungan dengan program advokasi anggaran berkeadilan gender, dan kapasitas apa

yang dibutuhkan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil dalam rangka mengembangkan strategi dan program anggaran berkeadilan gender?

Tujuan Penelitian

1. Melihat sejauh mana kemampuan masyarakat sipil, termasuk perempuan, dalam memengaruhi kebijakan penganggaran di daerah masing-masing, dan bagaimana peningkatan pengetahuan dan keterampilan para pembuat dan pengambil keputusan (eksekutif dan legislatif) dalam mengimplementasikan pengarusutamaan gender, sehubungan dengan proses pembuatan kebijakan dalam penerapan anggaran berkeadilan gender.
2. Melihat sejauh mana dan apa saja hambatan terhadap program advokasi anggaran berkeadilan gender dalam meningkatkan partisipasi perempuan di bidang perencanaan dan penganggaran melalui Musrenbang.
3. Memperoleh gambaran komprehensif tentang proses advokasi anggaran berkeadilan gender yang dilakukan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan sejauh mana proses penyusunan dan pembuatan anggaran daerah melibatkan serta mempertimbangkan kebutuhan perempuan.
4. Mendesak pemerintah pusat dan daerah, serta mensosialisasikan kepada masyarakat luas melalui hasil studi yang dipublikasikan bahwa implementasi APBD berperspektif gender adalah suatu kebutuhan.

Metode Penelitian

Studi tentang dampak advokasi anggaran berkeadilan gender ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Tujuannya adalah untuk memahami persoalan-persoalan sosial, budaya, dan politik, yang dihadapi dalam

proses advokasi. Karena itu, instrumen atau alat penting yang dapat digunakan untuk memperoleh data yang diperlukan, sekaligus untuk memahaminya, adalah dengan teknik wawancara mendalam (*in depth interview*) melalui perspektif pelaku advokasi, termasuk pelaku yang terlibat dalam penyusunan anggaran (masyarakat sipil, aparat pemerintah daerah, dan anggota legislatif). Selain wawancara mendalam, teknik penelitian observasi lapangan juga dilakukan untuk menilai secara kualitatif dampak dari program advokasi tersebut.

Pengumpulan data dilakukan dengan mewawancarai secara mendalam 10 sampai 17 orang narasumber yang terlibat dalam advokasi ABG di setiap daerah penelitian. Tujuannya untuk mengetahui pewacanaan, partisipasi, pengetahuan analisis sosial gender dalam perencanaan dan penganggaran, serta proses *monitoring* yang dilakukan oleh *multi-stakeholder*. Mereka dipilih berdasarkan kategori yang mencakup kalangan eksekutif, anggota legislatif, LSM, dan masyarakat sipil dampingan LSM. Untuk memperkuat instrumen penelitian, tim peneliti juga menyelenggarakan *Forum Group Discussion* (FGD) untuk mengetahui aspirasi kelompok masyarakat dari berbagai latar belakang.

Lokasi Penelitian

Pengumpulan data lapangan hingga penulisan draft membutuhkan waktu sekitar empat bulan. Penelitian dilaksanakan di enam wilayah, yakni Surakarta, Surabaya, Mataram, Kupang, Yogyakarta, dan Makassar berdasarkan pertimbangan bahwa LSM mitra Partnership di masing-masing kabupaten atau kota telah melakukan advokasi anggaran berkeadilan gender. Selain itu, LSM di masing-masing wilayah juga telah menjalin kerja sama dengan aparat pemerintah, baik di tingkat eksekutif maupun legislatif. Mereka yang terlibat dengan program advokasi tersebut memberi andil pada proses penganggaran, sehingga tahapan dan dampak dari program itu bisa diidentifikasi.

Bab II

Proses Pelaksanaan Program Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

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

Awal Perjalanan Menuju Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Wawancara dengan Bapak Direktur LPTP, Surakarta, 2 Maret 2006.

² Wawancara dengan staf program laki-laki YKP Surakarta, 23 Februari 2006.

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

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

³. Wawancara dengan Bapak Mantan Direktur Pattiro Surakarta, 20 Februari 2006.

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

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

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

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

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

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

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

⁵. Wawancara dengan staf program perempuan YKP Surakarta, 23 Februari, 2006.

⁶. Wawancara dengan staf program perempuan YKP Surakarta, 23 Februari, 2006.

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

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

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

⁷ Wawancara dengan staf program perempuan YKP, Surakarta, 23 Februari 2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹. Wawancara dengan staf perempuan untuk Monitoring Evaluasi FPMP dan KPI Wilayah Sulsel, 23 Februari 2006

Pembentukan Kaukus Perempuan Politik Pengalaman Yaprita, Kupang

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Direktur PIAR, Kupang, 1 Maret 2006

Gender Budget Advocacy di Nusa Tenggara Barat

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

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

Pewacanaan Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

Pewacanaan ABG di Sulawesi Selatan

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

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

Pewacanaan di Sulawesi Selatan tampak mengalir melalui jalur politik, dalam arti lewat wacana pemberdayaan perempuan untuk berpartisipasi dalam politik. Di dalam FPMP, misalnya, Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

¹¹ Wawancara dengan Ibu Sekretaris FPMP, Makassar, 24 Februari 2006.

¹² Wawancara dengan fasilitator perempuan FPMP untuk kota Makassar, Makassar, 23 Februari 2006.

kabupaten sekitar 30 orang perempuan, dan diharapkan dapat mengajak satu orang teman, sehingga dari sepuluh orang menjadi dua puluh orang yang tergabung dalam satu kelompok diskusi. Dalam satu kecamatan biasanya terdapat tiga kelompok diskusi dengan peserta masing-masing berjumlah 20 orang. Lokasi kelompok dampingan FPMP untuk kegiatan diskusi kampung dipilih berdasarkan basis pengorganisasian masyarakat yang ada sebelumnya. Di wilayah yang dipilih biasanya ada LSM yang sebelumnya bekerja melakukan pemberdayaan di wilayah ini. Dalam menjalankan program tersebut, FPMP menjalin kemitraan dengan LSM yang telah memiliki wilayah dampingan, misalnya, Pangkep, Gowa, dan Makassar yang merupakan wilayah dampingan YLK Sulawesi Selatan. Materi ABG yang diberikan untuk diskusi kampung adalah pelbagai pemahaman tentang definisi anggaran dan ABG.

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

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

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

¹³ Wawancara dengan Ibu Sekretaris FPMP Makassar, 24 Februari 2006.

Pengalaman FPMP dalam Membangun Wacana ABG di Sulawesi Selatan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Keberagaman Pemahaman Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Ketua DPRD Kotamadya Surabaya, 1 Mei 2006.

¹⁶ Wawancara dengan staf laki-laki LBH Surabaya, 29 April 2006.

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

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

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

¹⁷ Wawancara dengan fasilitator laki-laki LML-ASPPUK, Makassar, 24 Februari 2006.

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

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

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

Anggaran untuk laki-laki dan perempuan yang setara dan adil gender.²⁰

Anggaran yang mempertimbangkan dampak bagi perempuan dan laki-laki.²¹

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

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

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

¹⁹ Wawancara dengan staf perempuan Monitoring dan Evaluasi FPMP, Makassar, 23 Februari 2006.

²⁰ Wawancara dengan fasilitator perempuan FPMP untuk Makassar, Makassar, 23 Februari 2006.

²¹ Wawancara dengan fasilitator laki-laki FPMP untuk Gowa, Makassar, 23 Februari 2006

²² Wawancara dengan Ibu Ketua FPMP, Makassar, 22 Februari 2006.

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

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

Menggunakan gender berarti percaya dengan hukum barat.... Kita pakai hukum Allah.²³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Wawancara dengan Bapak Kepala Desa Camplong II, Kabupaten Kupang, 24 Februari 2006.

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

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

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

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

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

²⁶ Wawancara dengan Bapak Subdin Ketenagakerjaan Bappeda Propinsi Kupang, 21 Februari 2006.

²⁷ Wawancara dengan Ibu Ketua RPK POLDA NTT, 17 April 2006.

²⁸ Wawancara dengan Bapak Ketua Panitia Anggaran DPRD Provinsi NTT, 19 April 2006.

Menurut pemahaman saya, Anggaran Berkeadilan Gender adalah keseimbangan dalam mendapatkan alokasi anggaran.²⁹

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

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

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

Proses dan Corak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

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

²⁹ Wawancara dengan Ibu Koordinator Program Yaprta, 20 April 2006.

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

Advokasi Gender Mainstreaming SA-KPPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Berdasarkan hasil evaluasi Yasmib, dalam hal pelaksanaan program advokasi anggaran berkeadilan gender, organisasi harus fokus pada sektor tertentu dan harus berjejaring dengan organisasi-organisasi lain. Itu merupakan pola strategi yang dikembangkan oleh LSM melalui kerja sama

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Wawancara dengan Ibu koordinator program Anggaran Berkeadilan Gender ASPPUK NTB, 13 Maret 2006

hasil Pemilu 2004 menunjukkan jumlah legislatif perempuan kian *anjlok*. Walaupun ada peningkatan *budget* di legislatif dan eksekutif, arahnya tidak jelas, masih *status quo*.

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

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

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

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

dialokasikan, apa bentuk atau model penguatan yang didanai dan melakukan perubahan dalam struktur *mainstream* masyarakat... kita kembali lagi ke zaman orde baru...*ya* masuk ke PKK, atau ormas-ormas pelatihan perempuan.... yang kebagian alokasi dekat dengan pemerintah. Jadi, apa hasil kita?

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

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

Dampak pengguliran wacana ABG itu memang terlihat di tengah masyarakat, dengan adanya program beasiswa untuk perempuan dalam melanjutkan sekolah. Pimpinan Fatayat NU menambahkan, bahwa wacana ABG pun makin menguat ketika timbul bencana busung lapar. Kasus busung lapar memperlihatkan bahwa korban terbanyak adalah perempuan dan anak.

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

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

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

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

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

Seperti halnya hampir semua LSM, mereka yang berada di Yogyakarta pun mendapat support dari jejaring pusat, atau dari proyek-proyek yang didanai oleh lembaga-lembaga donor internasional. Jaringan pusat yang masuk ke daerah melakukan pendekatan melalui advokasi partisipatif anggaran, yang kemudian berkembang ke isu ABG, salah satunya adalah Cangkeb yang mengajak Institute for Democracy and Electoral Assitance (IDEA) untuk menjalankan proses advokasi itu ke masyarakat. Mereka

mengembangkan isu itu setelah menelaah *women budget* dalam APBD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Direktur IDEA, “Salah satu bagian dari ABG yaitu *womens budget* dalam APBD provinsi pada 2001 tidak ada sama sekali, kosong rupiah. Itu kali pertama muncul isunya.”

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

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

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

Pada awal berkembangnya isu ABG, hampir semua LSM di Yogyakarta bergabung dan membentuk jaringan Kamta, yaitu koalisi masyarakat untuk transparansi anggaran. Jaringan ini terdiri dari

³² Sariapati wawancara dengan Sekwil KPI Yogyakarta, 28 Februari 2006.

seluruh LSM yang ada di Yogyakarta. Mereka memperjuangkan keadilan gender pada anggaran pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

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

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

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

*Ya, itulah problem jaringan. Karena kesibukan masing-masing, lembaga atau jejaring bisa terbengkalai.*³⁴

Di Kupang muncul kaukus perempuan politik yang mengajak para caleg perempuan untuk diskusi bersama, dan membuat kontrak

³³ Wawancara dengan Ibu Direktur IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

³⁴ Wawancara dengan staf perempuan LSPPA Surakarta.

Pengalaman Advokasi ABG IDEA Yogyakarta

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

kesepakatan untuk memperjuangkan empat isu besar perempuan yang telah dibahas di atas. Pertemuan dan dialog rutin pun dilakukan oleh kelompok itu. Melalui dialog dan pertemuan rutin, akhirnya diketahui bahwa muara dari berbagai masalah yang dialami oleh perempuan adalah alokasi anggaran yang tidak berpihak kepada perempuan.

Pascapemilu, isu alokasi anggaran yang tidak berpihak kepada

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

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

membentuk asosiasi pemerintah desa dan BPD di sepuluh kecamatan di Kabupaten Kupang. Organisasi itu boleh dikatakan merupakan wadah penguatan kemampuan dan pengetahuan dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat desa.

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

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

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

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

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

Bab III

Dinamika Pelaksanaan Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

Politik Anggaran: Tantangan bagi Advokasi ABG

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

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

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

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

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

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

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

Pengalaman Surakarta: Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran

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

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

³ *Ibid.*, hal. 102.

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

Matriks 1. Kecenderungan Usulan dalam Musrenbang

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

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

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

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

⁴ *Ibid.*, hal.101.

⁵ Wawancara dengan pejabat Bappeda Surakarta.

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

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

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

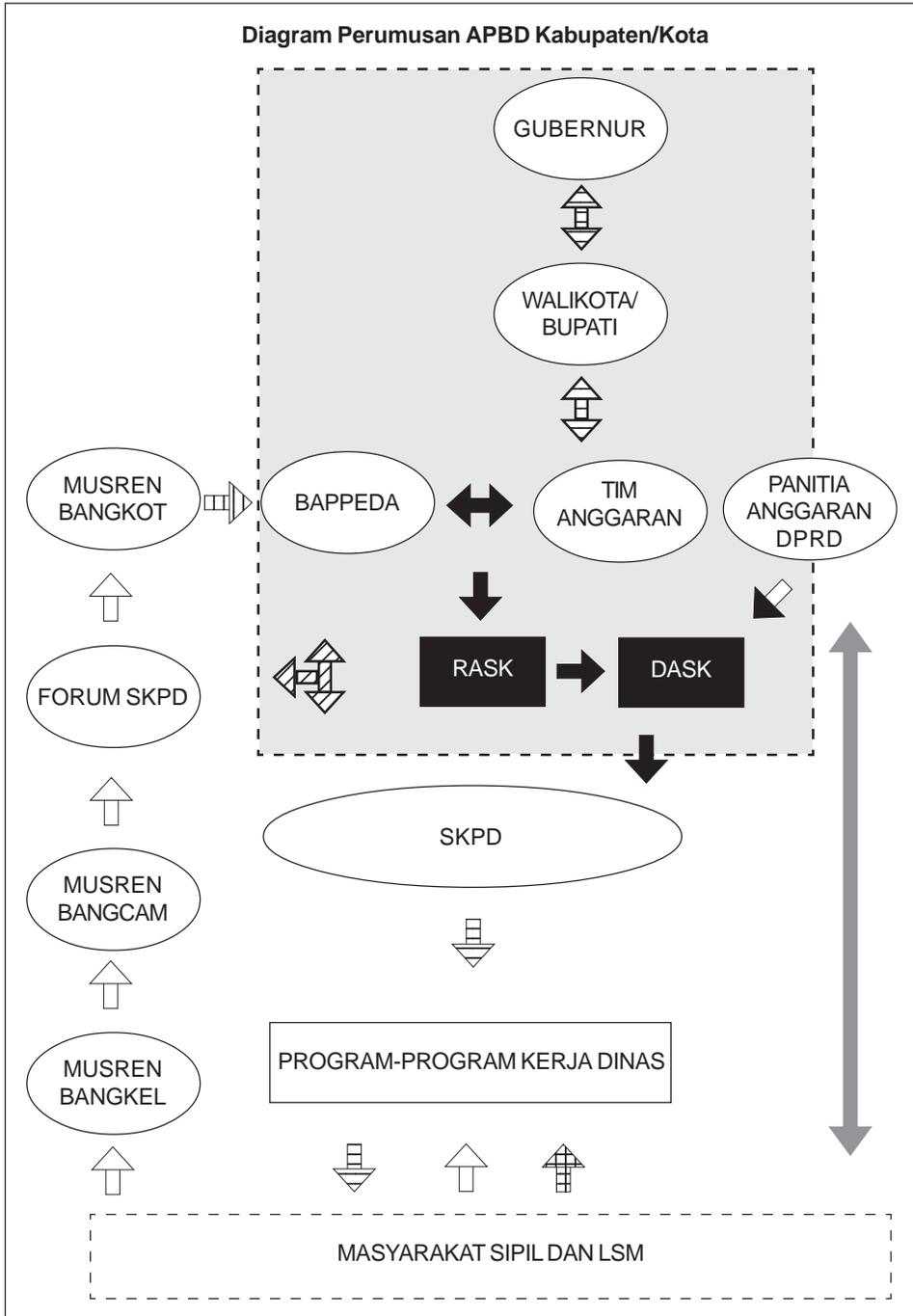
⁶ Wawancara dengan Bapak Ketua Panitia Anggaran DPRD Tingkat I Sulawesi Selatan, di Makassar, 18 April 2006

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Pengalaman Surakarta: Hasil Musbangkot yang Diakomodasi dalam APBD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pengalaman Nusa Tenggara Barat: Penyusunan Anggaran Tidak Transparan

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

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

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

Pengalaman Nusa Tenggara Timur: Partisipasi Masyarakat dalam Proses Musrenbang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kendala Struktural dan Kultural dalam Upaya Advokasi ABG

Kendala struktural dan kultural dapat terjadi bersamaan di tingkat

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

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

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

Kendala Struktural dalam Birokrasi

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

bernegara tanpa transparansi.

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

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

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

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

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

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

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

Kita menemukan bahwa anggaran untuk perempuan di APBD provinsi sebesar Rp 0,00. Selain itu, anggaran aparatur lebih besar dari anggaran publik. Bahkan, anggaran publik itu kalau dirinci lagi hanya sedikit sekali yang memberi kemanfaatan langsung bagi rakyat,

kira-kira nol koma sekian persen dari total anggaran.¹⁵

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

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

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

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

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

Pengalaman IDEA Melakukan Advokasi Anggaran di Gunung Kidul

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Minimnya pemahaman tentang keadilan dan kesetaraan gender dan

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

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

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

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

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

Contoh Posisi Bidang Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya

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

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

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

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

Kendala Kultural

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

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

Pengalaman Sulawesi Selatan: Kendala Rendahnya Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pengalaman Sulawesi Selatan dalam Advokasi ABG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bab IV

Strategi dan Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

Program Partisipasi Politik Perempuan

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

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

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

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

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

¹ Wawancara dengan Ibu Koordinator JARPUK Kota Surakarta, Surakarta, 27 Februari 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴. Sebagaimana dituturkan salah seorang staf laki-laki IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

⁵. Sebagaimana dituturkan salah seorang staf laki-laki IDEA, Yogyakarta, 24 April 2006.

untuk perempuan saja, tapi bebas untuk staf yang memenuhi syarat tertentu.⁶

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

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

⁶ Wawancara dengan staf Bappeda Gunung Kidul, Yogyakarta, 23 Februari 2006.

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

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

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

⁷. Wawancara dengan Ibu Wakil Bupati Gunung Kidul, Yogyakarta, 4 Mei 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Direktur LPP Bone, Makassar, 22 April 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Program Anggaran Berkeadilan Gender

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Advokasi anggaran berkeadilan gender juga dilakukan organisasi-

Advokasi ABG di Kabupaten Lamongan

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

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

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

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

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

¹⁶ Wawancara dengan fasilitator laki-laki LML untuk Makassar, Makassar, 24 Februari 2006.

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

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

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

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

Pengalaman Yaprita di Nusa Tenggara Timur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Program untuk Proses Kebijakan Publik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anggaran belanja juga dialokasi untuk mengaktifkan posyandu dan

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

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

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

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

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

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

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

Manfaat Advokasi ABG bagi Kelompok Dampungan di Lamongan

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

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

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

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

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

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

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

Pengalaman PIAR di Nusa Tenggara Timur

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

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

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

²⁰ Wawancara dengan Ibu Direktur PIAR, Kota Kupang, 1 Maret 2006.

Pengalaman Sanlima di Nusa Tenggara Timur

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

Dampak Advokasi di Tingkat Anggaran

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

²¹ Hasil wawancara dengan staf laki-laki Sanlima, Kabupaten Kupang, 28 Februari 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alokasi Belanja Khusus Gender

Pos Pemberdayaan Perempuan

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

Bila kita melihat Tabel 4.2 tampak bahwa setiap daerah penelitian telah membuat program dan alokasi dana untuk perempuan. Alokasi anggaran untuk pemberdayaan perempuan pada umumnya masuk ke dalam alokasi belanja Sekda. Namun, bila ditelaah lebih lanjut, tidak semua daerah telah memberikan alokasi dana yang memadai guna merespons persoalan sebagaimana yang telah dibahas. Secara umum dapat dikatakan alokasi dana bagi pos kebutuhan perempuan masih sangat rendah jika dibandingkan total jumlah APBD daerah. Persentase alokasi anggaran terendah adalah Lamongan, yakni sebesar 0,04 persen. Berdasarkan peringkat Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender, Lamongan tergolong rendah. Persentase APBD yang rendah bagi pos pemberdayaan perempuan juga tampak pada daerah Gowa dan Sulawesi Selatan, yakni masing-masing sebesar 0,13 persen dan 0,156 persen. Jika mengacu indikator GDI, Kabupaten Gowa terburuk dari seluruh wilayah penelitian.

Nusa Tenggara Timur yang berada pada peringkat terendah dalam

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

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

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

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

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

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

Alokasi Belanja untuk Peningkatan Kapasitas Perempuan di Tingkat Pemerintahan

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

Alokasi Belanja Umum bagi Pengarusutamaan Gender

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

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

Dinas Kesehatan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dinas Pendidikan

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

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

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

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

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

Tabel 4.5. Program untuk Kebutuhan Spesifik Perempuan di Daerah Penelitian

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

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

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

Dinas Sosial

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

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

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

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

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

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

pos-pos tahun anggaran 2004 sebagai berikut:

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

pos-pos tahun anggaran 2005 sebagai berikut:

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

Sumber: AMPRM, 2005

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

Alokasi Anggaran Lain Sebagai Pembanding Anggaran Kesehatan:

Alokasi Anggaran Belanja DPRD Kabupaten Lombok Barat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anggaran Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lombok Barat

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

Penutup

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

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

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

Bab V

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rekomendasi

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

a. Rekomendasi Substansi

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

b. Rekomendasi Sistem Data dan Indikator

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

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

Contoh Indikator Kesetaraan Gender

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

Contoh Indikator Kesejahteraan Berbasis Gender

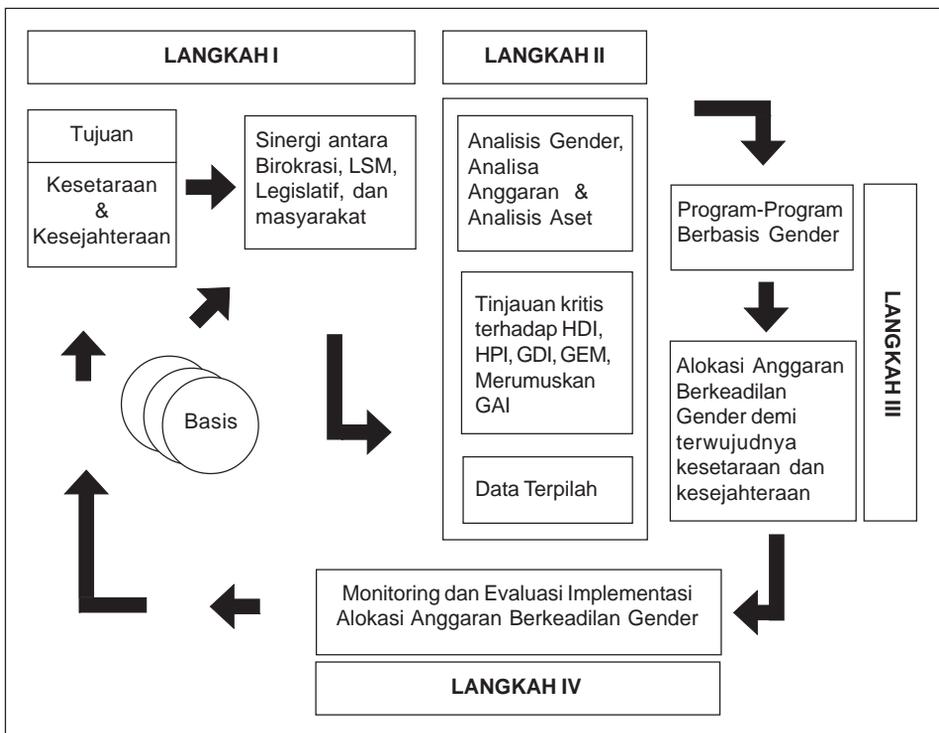
Tujuan	Analisis Masalah	Kebijakan	Program	Implementasi	Monitoring dan Evaluasi
Kesejahteraan berbasis kepemilikan aset produksi yang mencakup ekonomi, sumber daya alam dan modal tak bergerak berdasarkan keadilan gender.	-Meninjau kritis HDI, HPI, GDI, GEM. -Merumuskan Gender Asset Index (GAI). -Analisis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

c. Rekomendasi Kelembagaan

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

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

Model Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender



**Matriks Monitoring dalam Implementasi Proses
dan Alokasi Anggaran Berkeadilan Gender**

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

d. Rekomendasi Kebijakan

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

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

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

Daftar Pustaka

1. Ardhayanti, Ermy Sri. “Deskripsi dan Telaah Kritis APBD Kota Surakarta”, dalam *Membedah Ketimpangan Anggaran: Studi Kasus APBD Kota Tangerang, Kota Semarang, dan Kota Surakarta*, Surakarta: Pattiro, akan terbit.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Timur. 2006. *Rekap Memoranda Anggaran Program (MAP) Satuan Kerja*.
3. Badan Pusat Statistik, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, dan United Nation Development Project. 2004. *The economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia. Indonesia Human Development Report 2004*. Indonesia, Jakarta.
4. Badan Pusat Statistik Jawa Timur. 2006. *Jawa Timur Dalam Angka, Tahun 2006*.
5. Badan Pusat Statistik Surabaya. 2003. *Surabaya Dalam Angka, Tahun 2003. dan Belanja Daerah Surabaya Tahun 2005*.

6. Baden, Sally. 1997. *Economic Reform and Poverty: A Gender Analysis*. BRIDGE Development Gender. Institute of Development Studies.
7. Bagian Bina Pembangunan Pemerintah Kota Surabaya. 2006. *Standar Anggaran Biaya*.
8. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lamongan. 2005. *Materi Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 07 Tahun 2005 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Lamongan*.
9. Budlender, Debbie. 1997. *The Women Budget*. Cape Town; Idasa.
10. ————. 1997. *The Second Women Budget*. Cape Town: Idasa.
11. ————. 1997. *The Third Women Budget*. Cape Town: Idasa.
12. ————. 1997. *The Fourth Women Budget*. Cape Town: Idasa.
13. Budlender, Debbie, Rhonda Sharp, dan Kurri Allen. 1998. *How to do Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariate.
14. Bupati Lamongan. 2006. *Peraturan Bupati Lamongan No. 7 tahun 2006 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Alokasi Dana Desa (ADD) Tahun 2006*.
15. Catagay, Nilufer, Keklik Mumtaz, Radhika Lal, dan James Lang. 2002. "Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies". SEPED Conference Paper Series.
16. Departemen Keuangan. 2004. *Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2005*.
17. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2006. *Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK): Propinsi Nusa Tenggara Timur*.
18. Dinas Sosial Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2006. *Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). Propinsi Nusa Tenggara Timur*.
19. Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur. *Peraturan Daerah No.9 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak*.
20. Keputusan Walikota Surabaya No.188.45/31/436.1.2/2005 tentang Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Korban Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak.
21. Mahmudah, B Eli, Aisyah Sri Wahyuni, dan Maryana. 2005. "Potret

- Kemiskinan dan Problem Sosial yang Mempengaruhi Rendahnya Kesehatan serta Pendidikan Masyarakat di Kabupaten Lombok Barat,” Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin (tidak dipublikasikan).
22. Mastuti, Sri dan Dian Kartikasari. 2001. *Panduan Advokasi Anggaran*. Jakarta: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran dan Koalisi Perempuan Indonesia.
 23. Mastuti, Sri, Dian Kartikasari, dan Rinusu. 2003. *APBD Reponsif Gender*. Jakarta: Civic Education and Budget Transparency.
 24. Mega, Fakhruisyah. 2004. “Menata Politik Anggaran yang Berpihak pada Kaum Miskin”. Makalah.
 25. Muslim, Entin Sriani dan Dedi Haryadi. 2004. *Belajar Memahami Anggaran Berperspektif Gender*. Bandung: Bandung Institute of Governance Studies.
 26. Noerdin, Edriana, et al. 2005. *Modul Pelatihan Analisa Gender dan Anggaran Berkeadilan Gender*. Jakarta: WRI.
 27. Pambudy, Ninuk Mardiana. 24 September 2005. *Anggaran Berperspektif Gender, Mungkinkah?* Harian Kompas.
 28. Pattiro. 13 September 2005. “Hasil-Hasil Monitoring Musrenbang Kelurahan dan Peran Perempuan di Kota Surakarta”, Surakarta: Pattiro.
 29. Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur. 2006. *Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Propinsi Jawa Timur*.
 30. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan, Jawa Timur. 2006. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan*.
 31. Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. 2005. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Sulawesi Selatan*
 32. Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa. 2005. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gowa*.
 33. ———. 2006. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gowa*.
 34. Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Barat. 2005. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lombok Barat*.
 35. Pemerintah Daerah Kota Mataram. 2006. *Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Mataram*.

36. Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2005. *Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur*.
37. ———. 2005. *Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (AKU-APBD) Provinsi Nusa Tenggara Timur*.
38. ———. 2006. *Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur*.
39. Reeves, Hazel dan Heike Wach. 1999. *Women's and Gender Budgets: An annotated Resource List*. BRIDGE Development Gender. Brighton: Institute of Development Studies.
40. Sharp, Rhonda. 2003. *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a framework of Performance Oriented Budgeting*. New York, USA: The United Nation Development Fund for Women
41. The United Nation Development Fund for Women. 2002. *Gender Budget Initiative: Strategies, Concepts and Experience*. New York, USA: The United Nation Development Fund for Women.
42. Yayasan Cakrawala Timur. 2006. *Partisipasi Politik Perempuan dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik di Daerah Jawa Timur*. Surabaya: Yayasan Cakrawala Timur-Partnership-Uni Eropa
43. Yayasan Peduli Sesama. 2006. "Sekilas Gerakan Advokasi Anggaran Sanlima di Kabupaten Kupang Nusa Tenggara Timur" (tidak dipublikasikan).

Glossarium

ABG	: Anggaran Berkeadilan Gender
ADD	: Alokasi Dana Desa
ADKASI	: Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia
AJI	: Aliansi Jurnalis Independen
AKI	: Angka Kematian Ibu
AKU	: Arah Kebijakan Umum
AMPIKBG	: Aliansi Masyarakat Peduli Kebijakan Berperspektif Gender
AMPRM	: Aliansi Masyarakat Peduli Rakyat Miskin
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
APel	: Aliansi Perempuan Lamongan
ARAP	: Aliansi Rakyat Anggaran untuk Publik
Askes	: Asuransi Kesehatan
ASPPUK	: Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil
ATMA	: Advokasi untuk Transformasi Masyarakat

Bapemas	: Badan Pemberdayaan Masyarakat
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappeko	: Badan Perencanaan Pembangunan Kota
BIGS	: Bandung Institute of Governance Studies
BLT	: Bantuan Lansung Tunai
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BPD	: Badan Pemerintahan Desa
BPS	: Badan Pusat Statistik
BSUI Aceh	: Balai Suro Urung Inong Aceh
BTM	: Bahan Tambahan Makanan
Caleg	: Calon Legislatif
CEDAW	: Convention to Eliminate all forms of Discrimination Against Women
CiBa	: Civic Education and Budget Transparency
CSO	: Civil Society Organization
CSSP	: Civil Society Strengthening Program
CT	: Cakrawala Timur
DASK	: Dokumen Anggaran Satuan Kerja
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DSP	: Daftar Skala Prioritas
Fatayat NU	: Fatayat Nahdatul Ulama
FGD	: Focus Group Discussion
FIK Ornop	: Forum Informasi Komunikasi Organisasi Non Pemerintah
FITRA	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKKB	: Forum Komunikasi Keluarga Becak
FORMAT	: Forum Masyarakat Transparansi
FPAKS	: Forum Peduli Anggaran Kota Surakarta
FPMP	: Forum Pemerhati Masalah Perempuan
GAI	: Gender Asset Index
GBA	: Gender Budget Advocacy
GDI	: Gender Development Index
GEM	: Gender Empowerment Measures
GMNI	: Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia

GOW	: Gerakan Organisasi Wanita
GPPBM	: Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran
HAM	: Hak Asasi Manusia
HAP	: Hak Asasi Perempuan
HDI	: Human Development Index
HMI	: Himpunan Mahasiswa Islam
HPI	: Human Poverty Index
IDEA	: Institute for Development and Economic Analysis
IHAP	: Institute Hak Asasi Perempuan
Inpres	: Instruksi Presiden
IPGI	: Indonesia Partnership Governance Institute
IRDA	: Indonesia Rapid Decentralization Appraisal
Jangkep	: Jaringan untuk Kebijakan Publik
Jarpuk	: Jaringan Perempuan Usaha Kecil
KaPUK	: Kelompok Perempuan Usaha Kecil
KDRT	: Kekerasan dalam Rumah Tangga
KAKAK	: Kepedulian Advokasi Konsumen Anak
KAMTA Yogyakarta	: Koalisi Masyarakat untuk Transparansi Anggaran Yogyakarta
Kasubbid	: Kepala Sub Bidang
KB	: Keluarga Berencana
KAPP	: Kesejahteraan Sosial, Agama, dan Pemberdayaan Perempuan
KEK	: Kekurangan Energi Kronis
Kepmendagri	: Keputusan Menteri Dalam Negeri
KEW	: Komisi Eksekutif Wilayah
KK	: Kepala Keluarga
KOMFIF	: Konsorsium Monitoring Penguatan Institusi Publik
KOPEL	: Komite Pemantau Legislatif
KPI	: Koalisi Perempuan Indonesia
KSU An-Nisa	: Koperasi Sumberdaya Usaha An-Nisa

KUA	: Kebijakan Umum Anggaran
KUB	: Kelompok Usaha Bersama
LBH- APIK	: Lembaga Bantuan Hukum - Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan
LBH Surabaya	: Lembaga Bantuan Hukum Surabaya
LEPSEM	: Lembaga Pengembangan dan Pembinaan Sosial Ekonomi Masyarakat
LESKAP	: Lembaga Studi Advokasi Kebijakan Publik
LIPKEM	: Lembaga Informasi Pengembangan Kesehatan Ekonomi Masyarakat
LKMD	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LML	: Lembaga Mitra Lingkungan
LP2SD	: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya
LP3M	: Lembaga Pengkajian Pedesaan, Pantai, dan Masyarakat
LPMK	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan
LPP Bone	: Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone
LPPSLH	: Lembaga Penelitian Pengembangan Sumber Daya dan Lingkungan Hidup
LPTP	: Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LSPPA	: Lembaga Studi Pendidikan Perempuan dan Anak
LSR Dewala	: Lembaga Solidaritas Rakyat Dewala
MBM	: Musyawarah Berbasis Masyarakat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Muscambang	: Musyawarah Kecamatan Pembangunan
Muskelbang	: Musyawarah Kelurahan Pembangunan
Muskotbang	: Musyawarah Kota Pembangunan
Musrenbang	: Musyawarah Rencana Pembangunan
Musrenbangdes	: Musyawarah Rencana Pembangunan Desa
Musrenbangdus	: Musyawarah Rencana Pembangunan Dusun
Musrenbangkab	: Musyawarah Rencana Pembangunan Kabupaten

Musrenbangcam	: Musyawarah Rencana Pembangunan Kecamatan
Musrenbangkel	: Musyawarah Rencana Pembangunan Kelurahan
Musrenbangkot	: Musyawarah Rencana Pembangunan Kota
Musrenbangprop	: Musyawarah Rencana Pembangunan Propinsi
NGO	: Non Government Organization
NU	: Nahdlatul Ulama
Omek	: Organisasi Mahasiswa Ekstra Kampus
Ornop	: Organisasi Non Pemerintah
Oxfam	: Oxford Committee for Famine Relief
P2WKSS	: Pembinaan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat dan Sejahtera
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PAN	: Partai Amanat Nasional
P3A	: Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak
P3G UNS	: Pusat Penelitian dan Pengembangan Gender Universitas Negeri Surakarta
PATTIRO	: Pusat Telaah dan Informasi Regional
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDO	: Pro-Democratic Organization
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemdes	: Pemerintah Desa
Perda	: Peraturan Daerah
Persepsi	: Perhimpunan untuk Studi dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial
PKK	: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PIAR	: Pengembangan Inisiatif Advokasi Rakyat
Pok Gakin Usila	: Kelompok Keluarga Miskin Usia Lanjut
Pokja PUG	: Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender
Polindes	: Puskesmas Lintas Desa
Posyandu	: Pos Pelayanan Terpadu

PPK	: Perempuan Panca Karsa
PPP	: Perencanaan Pembangunan Partisipatif
PSK	: Pekerja Seks Komersial
PSW UNISRI	: Pusat Studi Wanita Universitas Slamet Riyadi
PUG	: PengarusUtamaan Gender
PUK	: Perempuan Usaha Kecil
Pusham Ubaya	: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya
Pusham Unair	: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Univeritas Airlangga
Puskesmas	: Pusat Kesehatan Masyarakat
Pustu	: Puskesmas Pembantu
Rakorbang	: Rapat Koordinasi Pembangunan
RANPKTP	: Rancangan Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RASK	: Rencana Anggaran Satuan Kerja
Raskin	: Beras Untuk Keluarga Miskin
Renstra	: Rencana Strategi
RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RPK	: Ruang Pelayanan Khusus
RRI	: Radio Republik Indonesia
SA-KPPD	: Samitra Abhaya-Kelompok Perempuan Pro Demokrasi
Sanlima	: Yayasan Peduli Sesama
SEB	: Surat Edaran Bersama
Seknas	: Sekretariat Nasional
SKPD	: Satuan Kerja Pemerintah Daerah

SOMASI	: Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi
Spekham	: Solidaritas Perempuan anti Kekerasan dan Hak Asasi Manusia
TAF	: The Asia Foundation
TKI	: Tenaga Kerja Indonesia
TP4	: Tim Pengelola Program Pemberdayaan Perempuan
TRAPK	: Transformasi Perempuan untuk Keadilan
UB	: Usaha Bersama
UDKP	: Unit Daerah Kerja Pembangunan
UKM	: Usaha Kecil Menengah
UNDP	: United Nations Development Program
UNFPA	: United Nations Population Fund
UNIBA	: Universitas Islam Batik
UPPKS	: Usaha Pengembangan dan Peningkatan Keluarga Sejahtera
USAID	: United States Agency of International Development
UU PKDRT	: Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
Walhi	: Wahana Lingkungan Hidup
WCC	: Women Crisis Centre
WKM	: Wanita Karya Mandiri
WOP	: Women Organization Participation
WRI	: Women Research Institute
WWL	: Wahana Wisata Lingkungan
YAO	: Yayasan Alfa Omega
Yappika	: Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia
Yaprita	: Yayasan Panggilan Pertiwi untuk Keadilan
YAPSEM	: Yayasan Pemberdayaan dan Pengembangan Sosial Ekonomi Masyarakat
YASANTI	: Yayasan Annisa Swasti
YASMIB	: Yayasan Swadaya Mitra Bangsa

YASPUK	: Yayasan Pendamping Perempuan Usaha Kecil
YBKS	: Yayasan Bina Kesejahteraan Sosial
YKP	: Yayasan Krida Paramita
YKS Toraja	: Yayasan Kombongan Situru Toraja
YKSSI	: Yayasan Keluarga Sehat Sejahtera Indonesia
YLK Sulsel	: Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan
YLWD	: Yayasan Lembaga Widya Darma
YPSDI	: Yayasan Pengembangan Sumber Daya Indonesia
YSI Lombok Tengah	: Yayasan Solidaritas Insani Lombok Tengah



*A*dvokasi anggaran berkeadilan gender merupakan program strategis untuk mendorong penerapan anggaran berkeadilan gender, baik di tingkat nasional maupun lokal, terbukti dengan munculnya beberapa regulasi yang lebih berkeadilan gender.

Dari paparan buku ini kita dapat melihat sejauh mana program advokasi anggaran berkeadilan gender dapat meningkatkan partisipasi perempuan dalam perencanaan dan penganggaran yang berdampak pada peningkatan kualitas hidup kelompok marjinal terutama perempuan.

Sekaligus memberikan kontribusi, bukan saja pada tataran substansial, namun juga pada tataran kelembagaan dan kebijakan.



Women Research Institute (WRI) adalah lembaga penelitian yang mengembangkan konsep tata pemerintahan yang adil gender. WRI menggunakan metode feminis dalam setiap penelitiannya. Fokus WRI untuk melihat dampak otonomi daerah terhadap partisipasi politik perempuan dalam politik lokal.