

FAKTOR PENGHAMBAT DAN PENDORONG PENERAPAN *GENDER RESPONSIVENESS* DALAM PENYUSUNAN PROGRAM / PROYEK/KEGIATAN PROGRAM KEMISKINAN (STUDI PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN DI KABUPATEN OGAN ILIR SUMATERA SELATAN)

Nengyanti¹⁾, Delfiazi Puji Lestari²⁾, Isabella³⁾

¹⁾Program Studi Administrasi Negara Universitas Sriwijaya,

²⁾Program Studi Administrasi Negara STIA&P Annisa Dwi Salfarizi Palembang,

³⁾Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indo Global Mandiri

Jl Raya Palembang Prabumulih Km. 32 Inderalaya Ogan Komering Ilir Palembang, Kodepos 30662

Email : nengyanti@gmail.com¹⁾, fiazuhdi@yahoo.com²⁾, bella_plg@yahoo.com³⁾

ABSTRACT

The long road to achieve women's empowerment and gender equality in the development of Indonesian women have traversed. Various policies and regulations have been made, two of them, a policy that requires the formulation of planning policies and development programs should be gender perspective contained in the regulation of the Ministry of Home Affairs Number 15 in 2008, about Guidelines of the implementation of Gender Mainstreaming in the Region, and Government Regulation Number 8 of 2008 about Stages, the Procedures of the Formulation, Control and Evaluation of the Implementation of the Regional Development Plan. In practice, women's empowerment still have stereotype and gender bias constraints from bureaucrats that the majority of men. Although the bureaucrats already have knowledge and even had received training on the gender perspective in development program, but in fact, they can not able to bring the gender perspective to be program in their unit as the local government working unit (SKPD). It is caused their inability to pull political interest are even more attractive for policy takers at every level of the process of formulation of development programs, so that the issues of gender inequality in development always get the weakening even exclusion so that the problem is not on the agenda at all. The process of formulation of policy issues that have a condition like this, in terms of policy referred nondecision policy formulation process. Policy makers at the top level of each unit of work even at the top levels of district government does not yet have the knowledge and concern for gender mainstreaming.

Keywords: *Gender, Development of gender-responsive, Public policy formulation, Nondecision.*

1. Pendahuluan

Otonomi daerah yang didasari oleh UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan sejak 1 Januari 2001.¹ Pengaturan otonomi daerah dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000. Kewenangan pemerintah untuk urusan yang bersifat nasional dan strategis serta kewenangan dalam penetapan kebijakan. Jika dikaitkan dengan masalah kependudukan dan pemberdayaan perempuan, pasal 2 ayat (3) mengatur kewenangan pemerintah di bidang kependudukan yaitu penetapan pedoman mobilitas kependudukan, penetapan kebijakan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi dan anak, penetapan pedoman dan fasilitas peningkatan kesetaraan dan keadilan gender, penetapan pedoman pengembangan kualitas keluarga, penetapan pedoman perlindungan dan penghapusan tindak kekerasan terhadap perempuan, anak dan remaja (Ahmadjayadi, 2000).

Telah banyak upaya pemerintah untuk memberdayakan perempuan, sejak orde baru telah

dibentuk kementerian yang khusus peduli persoalan perempuan yaitu Kementerian Negara Peranan Wanita dimulai sejak tahun 1978 hingga sekarang dengan nama Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. Selain itu, karena statusnya kementerian negara maka di tingkat daerah dibentuk Tim Peningkatan Peranan Wanita (TP2W) yang anggotanya multistakeholder termasuk Pusat Studi Wanita (PSW) dan LSM yang peduli. Pada zaman reformasi, kementerian tetap ada namun di struktur pemerintahan dibentuk Biro, atau Bagian atau subbagian pemberdayaan perempuan, tergantung persepsi pemerintah daerah terhadap urgensinya lembaga itu, bahkan ada daerah yang membentuk badan khusus untuk itu namun masih dilekatkan dengan fungsi reproduksi perempuan yaitu Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan. Kondisi ini bukan menunjukkan perempuan perlu dikhususkan, tetapi semata-mata mengejar keteringgalan perempuan dalam mencapai keadaan yang setara dan berkeadilan gender. Setara dimaksudkan adalah mendapatkan perlakuan yang seimbang dan adil oleh pemerintah.

Jika dari kebijakan, sejak tahun 1980 negara kita ikut menandatangani konvensi CEDAW (Konvensi tentang Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Kemudian pada 24 Juli 1989

¹Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang diganti dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

konvensi diratifikasi ke dalam Undang-undang nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan¹. Pada 23 April 1990, mengeluarkan surat kawat Mendagri nomor 260/432/POUD, yang isinya menginstruksikan kepada semua gubernur KDH tingkat I dan Sekwilda tingkat II untuk disamping melaksanakan tugas sehari-hari juga menangani program P2W di daerah masing-masing. Pada tahun 1991, men-UPW mengeluarkan surat keputusan Men-UPW nomor 2/KEP/MENUPW/IV/1991 tentang pembentukan TP-P2W di daerah yang terdiri dari pemerintah tingkat I/II, Bappeda, PMD, PSW, dan organisasi wanita. Tahun 1995, diterbitkanlah Instruksi Presiden nomor 5 tahun 1995 tentang P2W dalam pembangunan daerah. Dalam Inpres itu, gubernur merupakan penyelenggara koordinasi P2W. Untuk melaksanakan tugas itu, gubernur dibantu oleh TP-P2W. Agar tercipta administrasi yang teratur, sebagai tindak lanjut dari Inpres itu, pada tahun 1996 Mendagri menerbitkan Instruksi Mendagri nomor 17 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengelolaan Program P2W dalam pembangunan. Berdasarkan Inmendagri itu, semakin kuat Sektap P2W di Biro Bina Sosial Pemda Tingkat I dan Bagian Sosial Pemda Tingkat II. Selanjutnya, pada tahun 2000 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Instruksi ini menghendaki pemerintah daerah memasukkan atau mengintegrasikan issue dan analisis gender dalam pembuatan program pembangunan, yang diejawantahkan dalam rancangan kebijakan pembangunan daerah yaitu dalam RPJPD, RPJMD dan RKPD. Instruksi ini dikuatkan dengan Kepmendagri No 132 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah telah dikeluarkan. Bahkan, pasal 7 kepmendagri tersebut mengamankan 5 persen anggaran harus dialokasikan untuk program, proyek atau kegiatan untuk perempuan. Program perempuan masih dianggap menempel pada program pembangunan fisik. Selanjutnya, dikeluarkan kebijakan yang berpihak kepada gender dalam perencanaan dan penganggaran program pembangunan, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian dan

evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pada pasal 3 dan 33 ayat 3 dengan penjelasannya:

Pasal 3

Perencanaan pembangunan daerah dirumus-kan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

Penjelasan untuk pasal 3 dinyatakan :

“Responsif” adalah dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah dan perubahan yang terjadi di daerah. ...“Berkeadilan” adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, *gender* dan usia.

Pasal 33 ayat (3)

- (3) Bappeda provinsi dan kabupaten/kota menyusun kerangka studi dan instrumen analisis serta melakukan penelitian lapangan sebelum menyusun perencanaan pembangunan daerah.

Penjelasan pasal 33 ayat 3 dinyatakan:

Kerangka studi dan instrumen analisis dapat juga berupa analisis spesifik seperti analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit*), analisis kemiskinan dan analisis *gender*.

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, pada bab Bab III, tentang Perencanaan dan Pelaksanaan, bagian Kesatu tentang Perencanaan pasal 4 ayat 1 dan 2 dinyatakan:

Pasal 4

- (1) Pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD.
- (2) Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui analisis gender.

Oleh karena itu, setelah dikeluarkan kebijakan-kebijakan ini, khususnya kebijakan perencanaan pembangunan dan penganggaran yang *gender responsiveness*, perlu dikaji penyusunan program pembangunan daerah apakah sudah menerapkan *gender responsiveness*² dalam mewujudkan *democratic government*.

¹ Terdiri dari 16 pasal yaitu, pasal 1 tentang definisi diskriminasi, pasal 2 tentang kebijakan dan peraturan per- UU-an untuk menghapuskan diskriminasi; pasal 3 tentang penghapusan diskriminasi terhadap perempuan di berbagai bidang; pasal 4 tentang aksi afirmasi; pasal 5 tentang nilai-nilai sosial budaya yang nondiskriminasi; pasal 6 tentang penghapusan trafficking dan eksploitasi perempuan; pasal 7 tentang kehidupan politik dan public yang nondiskriminatif; pasal 8 tentang partisipasi internasional yang sama antara laki-laki dan perempuan; pasal 9 tentang kewarganegaraan; pasal 10 tentang pendidikan yang nondiskriminatif; pasal 11 tentang ketenagakerjaan yang nondiskriminatif; pasal 12 tentang kesehatan yang nondiskriminatif; pasal 13 tentang bidang sosial ekonomi yang nondiskriminatif; pasal 14 tentang penghapusan tindak diskriminatif terhadap perempuan perdesaan; pasal 15 tentang persamaan hukum, dan pasal 16 tentang penghapusan tindak diskriminatif terhadap perempuan dalam perkawinan.

² Responsiveness menurut Levine dkk., merupakan bagian dari Administration and Democracy dalam kaitan agen-agen public dan masyarakat yang demokrasi, khususnya dalam formulasi kebijakan. Lihat Charles H. Levine, B. Guy Peters dan Frank J. Thompson, 1990, Public Administration: Challenges, Choices, Consequences. Glenview, Illinois: Scott, foresman/little, brown higher education. Baca juga Rabin, dkk. 2007 Handbook of Public Administration, 3rd, Chapter 2 Five Great Ideas in American Public Administration, dan Chapter 7 “Decision Making, Institution, Elite Control, and Responsiveness in

A. Pentingnya penelitian

Penelitian kebijakan public yang berkaitan dengan gender sebelumnya sudah dilakukan oleh Ismi Dwi Astuti Nurhaeni (dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto, 2009:333—353), penelitian Riant Nugroho (Nugroho, 2008) dan penelitian Bank Dunia yang dilakukan oleh Martin Rama (2002), namun belum mneyentuh ranah formulasi atau penyusunan program pembangunan. Padahal setiap tindakan pembangunan bermuara dari perumusannya, jika dirumuskan tidak demokratis, tidak adil dan tidak setara dapat dipastikan implementasi dan outputnya juga demikian bahkan dapat berdampak kesenjangan, penyingkiran dan perpecahan. Penelitian ini penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, adil, setara dan dari segi anggaran pembangunan menjadi lebih efisiensi, efektif dan ekonomis.

Hal ini melatari keinginan peneliti untuk mengkaji apakah program pembangunan sekarang ini telah berperspektif gender dan pada waktu penyusunannya sudah responsive gender. Penelitian ini berasumsi bahwa setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 dan Kepmendagri nomor 15 tahun 2008 akan terjadi perubahan. Meskipun kebijakan tersebut berlaku nasional namun masalah gender sangat kontekstual sesuai dengan faktor sosial dan budaya daerah.

Lokasi penelitian yang dipilih adalah kabupaten Ogan Ilir, provinsi Sumatera Selatan. Level kabupaten dipilih karena program pembangunan daerah yang paling dekat untuk diapresiasi pembuatan kebijakan otonomi daerah yang propublik ada di tingkat kota/kabupaten. Sementara, kabupaten Ogan Ilir dipilih karena kabupaten ini merupakan kabupaten hasil pemekaran wilayah, yang baru diresmikan pada tanggal 7 Januari 2004. Kabupaten Ogan Ilir sebagai wilayah pemerintahan yang relative baru dibentuk, tentunya akan lebih mudah mengimplementasikan kebijakan pemerintah yang ada termasuk peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 pasal 3 dan 33 ayat 3 dan peraturan Mendagri nomor 15 tahun 2008 pasal 4 ayat 1 dan ayat 2¹. Selain itu, letak wilayah ini hanya 32 km dari ibukota provinsi, artinya dengan mobilitas penduduk yang relative tinggi dan jaringan komunikasi dan informasi yang relative terpapar dengan mudah, tentunya kekinian informasi dan pengetahuan akan mudah diperoleh sehingga wacana untuk melakukan perubahan relative mudah untuk diinternalisasikan. Apalagi Menneg PP bekerjasama dengan Studi Wanita Universitas Sriwijaya

dan IAIN Raden Fatah telah melakukan pelatihan tentang Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Responsif Gender pada bulan Juli 2009 tingkat provinsi dengan peserta dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan anggota legislatif di Kota dan kabupaten di provinsi Sumatera Selatan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengasess kebijakan dan program-program pembangunan yang tertera dalam dokumen pembangunan daerah kabupaten Ogan Ilir telah mencerminkan perspektif gender dan menggali proses penyusunan apakah telah menggunakan *responsive gender* agar program atau kebijakan yang disusun menjadi adil, setara dan efisien. Dari sini akan ter eksplor proses penyusunan atau perumusan program pembangunan selama ini apakah sudah menerapkan apayang diamanatkan oleh peraturan pemerintah dan peraturan mendagri sejak tahun 2008. Dengan demikian akan teridentifikasi faktor penghambat dan pendorongnya baik dari segi kebijakan public maupun gender dalam pembangunan. Pada akhirnya, akan didapat suatu model yang relative tepat untuk menerapkan gender responsiveness dalam Penyusunan Program/Proyek/Kegiatan Program Kemiskinan di Kabupaten Ogan Ilir Provinsi Sumatra Selatan

Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khususnya secara teoretis maupun praktis. Manfaat teoretis temuan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pemahaman, penerapan dan pengembangan konsep ilmu administrasi publik khususnya kebijakan publik, yang belum memperhatikan *issue* gender yang menyebabkan perempuan menjadi tidak terlihat dalam analisis proses kebijakan publik. Selain itu, hasil penelitian diharapkan akan menyumbang terhadap teori demokrasi, antara lain artikulasi kebutuhan dan kepentingan warga Negara secara adil merata sesuai dengan tuntutan *democratic government*.

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini antara lain dapat memberikan solusi apa yang harus dilakukan agar dapat membuat prioritas program, proyek atau kegiatan pembangunan yang tepat sasaran sehingga program pembangunan akan efisien dan efektif serta tidak memicu konflik di masyarakat. Selain itu, dapat mengetahui penyebab dalam melaksanakan penyusun program pembangunan daerah sehingga dapat dicari upaya mengoptimalkan peran daerah dalam penyusunan program penanggulangan kemiskinan.

B. Kajian Pustaka

1) Konsep Gender Responsiveness

Hak azasi perempuan merupakan bagian integral dari hak azasi manusia, yang kunci utamanya adalah (1) penghapusan segala bentuk diskriminasi yang didasari jenis kelamin serta (2) adanya peran serta dan keterlibatan seimbang antara laki-laki dan perempuan di semua tingkatan (Habsjah dalam Jurnal Perempuan Nomor 45 tahun 2006 dikutip oleh Nurhaeni, 2009: 333). Seiring dengan hak ini, dalam prinsip *good governance* terdapat prinsip *equality*, yang mengandung makna bahwa semua warga Negara, baik laki-laki maupun

Public Administration History”, NW: Taylor & Francis. Kaifeng Yang & Gerald J. Miller (ed.), 2008, Hand book Research Methods in Public Administration, Chapter 3. “Dealing with Multiple Paradigms in Public Administration Research”. NW: CRC Press. Eran Vigoda, 2002. Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis, part 1 Politics and Policy Analysis: Players and Interest in the Governing Process. NY: Marcel Dekker. James L. Perry, 1996. Handbook of Public Administration, 2nd, Part two: “The Keystones of Accountability and Responsiveness”.

¹Isi kebijakan ini telah dijabarkan di halaman 5.

perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraannya. *Equality* (kesetaraan antara laki-laki dan perempuan) pada hakikatnya merupakan konsep yang menyatakan bahwa semua manusia (baik laki-laki maupun perempuan) bebas mengembangkan kemandirian personal mereka dan membuat pilihan-pilihan tanpa dibatasi oleh stereotypes ataupun peran gender yang kaku (Unesco, 2002). Upaya mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) telah menjadi komitmen global. Di Indonesia dimulai dengan membentuk mekanisme nasional untuk pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender (PUG) dalam kebijakan pembangunan, yang dilandasi oleh hukum formal yang mengikat. Strategi pengarusutamaan gender dalam pembangunan dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000, dan Kepmendagri Nomor 132 tahun 2003 pasal 7 (biaya PUG sekurang-kurangnya 5 persen dari APBD provinsi/kota/kabupaten), selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 serta Permendagri Nomor 15 tahun 2008.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan *equality* warga laki-laki dengan perempuan dalam kebijakan pembangunan, dalam perumusan kebijakan pembangunan harus berpihak kepada prinsip *responsiveness* karena sebagaimana diketahui bahwa kepentingan dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan tentunya tidak sama. Oleh karena itu, dalam pengambilan kebijakan harus mengakomodir perbedaan kebutuhan dan kepentingan antar jenis kelamin, yang artinya harus tanggap terhadap kebutuhan dan kepentingan yang berbeda antara laki-laki dengan perempuan. Hal ini diupayakan agar tercapainya kesetaraan dan keadilan gender.

Smith mengartikan *responsiveness* adalah kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan rakyat. Dalam pengertian ini *responsiveness* merupakan suatu cara yang efisien dalam *manage* urusan local dan memberikan pelayanan local. Dengan demikian birokrasi public dapat dikatakan bertanggungjawab jika mereka dinilai mempunyai *responsiveness* (daya tanggap) yang tinggi terhadap apa yang menjadi “*permasalahan, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi*” masyarakat yang diwakilinya, mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan public dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya, dapat menangkap masalah yang dihadapi public dan berusaha untuk mencari solusinya (Widodo, 2001: 152).

Levine dkk., (1990: 188-189) menyatakan bahwa *responsiveness* lebih baik dipahami sebagai persyaratan procedural ketimbang substantif. Pemerintah dan administrasi public tidak mempunyai hak dalam demokrasi untuk mengecualikan warga negara mengekspresikan hak mereka akan pelayanan public; pejabat juga tidak mempunyai hak untuk mengecualikan seseorang dari persidangan yang adil tentang tuntutan-tuntutan mereka. Lembaga-lembaga ini melakukan, bagaimana pun, mempunyai hak dan kewajiban untuk menolak tuntutan tanpa dasar hukum. Keinginan dan tuntutan warga negara mungkin tak terbatas, tetapi

hukum dan sumber daya pemerintah jelas terbatas. Isu *responsiveness* terhadap masyarakat melampaui kasus-kasus tertentu, seperti penentuan kelayakan seseorang untuk memanfaatkan jaminan sosial, untuk perumusan kebijakan. Administrator sering menunjukkan kepekaan terhadap warga dan tuntutan kepentingan kelompok ketika mereka menganjurkan perubahan dalam hukum kepada kongres. Selanjutnya, pembuatan peraturan mensyaratkan badan-badan (agen-agen) untuk mendorong partisipasi pihak yang berkepentingan. Administrator sering harus meringkas komentar-komentar public dalam menanggapi pernyataan peraturan yang diusulkan dan untuk menunjukkan bahwa mereka menanggapi mereka dalam pembuatan keputusan akhir.

Hal yang sama dikemukakan oleh Agus Dwiyanto bahwa: “*Responsifitas [sic.] adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat*” (Dwiyanto, 2002: 48).

Pendekatan Ostroms (1975 dalam Saltstein, 1992: 179) terhadap *responsiveness* adalah keterwakilan :

“Let us define responsiveness as the capacity to satisfy the preferences of citizens...The responsiveness of any particular institutional arrangement is the capacity of those who act within the constraints of a set ‘of decision-making rules to satisfy the preferences of others who are dependent upon the institution.”

Menurut Ostrom mendefinisikan *responsiveness* sebagai kapasitas untuk memuaskan pilihan-pilihan dari warga negara, *responsiveness* ini dalam arus set aturan-aturan pembuatan keputusan. Hubungan antara administrator adalah penting dalam keuntungan mendukung warga negara dan kepedulian tentang barang umum.

Connecting administrator and citizens is essential in gaining the support of citizens and their concern about the common good. A feeling of alienation on the part of citizens can lead them to feel a lack of responsibility to the community. (May, 1996:39). *Furthermore, administrator in particular need to be reflexive; however, as Arendt point points out, this quality can be obliterated by urgent demands of living* (Arendt, 1971: 421) (dalam Jun, 2006: 203)

Dengan demikian, *responsiveness* adalah kemampuan pemerintah dalam mengupayakan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara optimal melalui segala bentuk kegiatan pembangunan yang tanggap akan permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi masyarakat. Sementara itu, pengertian gender adalah hasil konstruksi sosial budaya dan psikologi yang menyebabkan perbedaan peran antara laki-laki dengan perempuan yang menyebabkan antara lain stereotype, marginalisasi, ketidakadilan, dan kekerasan terhadap salah satu jenis kelamin.

Dari kedua batasan tersebut, gender responsiveness adalah kemampuan pemerintah mengupayakan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dengan perempuan secara optimal melalui segala bentuk kegiatan pembangunan yang tanggap akan perbedaan masalah, kebutuhan, keluhan dan aspirasi laki-laki dan perempuan akibat adanya perbedaan peran antara laki-laki dengan perempuan sebagai akibat pembentukan oleh sosial budaya dan psikologi seseorang yang menyebabkan adanya stereotype, marginalisasi, ketidakadilan terhadap salah satu jenis kelamin dalam mengakses dan menjadi pemanfaat program pembangunan daerah. Selain itu, Bloom and Covington mendefinisikan

“*gender responsiveness* sebagai “*creating an environment through site selection, staff selection, program development, content, and material, that reflects an understanding of the realities of women’s lives and addresses the issues of the women.*”. (dalam Bloom, 2003: 6 dan Bloom, 2006, elektronik file)

Dengan demikian gender responsiveness adalah kemampuan seseorang untuk tanggap terhadap adanya gender sehingga mampu membentuk lingkungan melalui penyeleksian kedudukan, penyeleksian staff, program pembangunan, isi dan materi, yang merefleksikan pemahaman terhadap kenyataan kehidupan perempuan dan issue-issu perempuan berbeda dengan laki-laki yang dilatari bahwa laki-laki dan perempuan mempunyai kebutuhan dan kepentingan yang berbeda dan tidak terjadi pelabelan, penyingkiran, ketidakadilan terhadap perempuan untuk mengakses dan menikmati program atau kegiatan pembangunan daerah.

Dilihat dari batasan ini, gender responsiveness harus diupayakan dalam segala aspek kehidupan. Namun, menurut pendapat saya yang mempunyai kedudukan strategis dalam mewujudkan program pembangunan yang responsive terhadap gender ada di lembaga pembuat kebijakan, yaitu eksekutif bersama legislatif. Lembaga ini yang memiliki kekuasaan dalam menentukan peraturan, kebijakan dan program pembangunan sampai pengalokasian anggaran untuk pembangunan. Dengan demikian program pembangunan yang gender responsiveness adalah program pembangunan yang dibuat oleh pembuat kebijakan (eksekutif dan legislative) yang isi dan materinya merefleksikan pemahaman terhadap kenyataan kehidupan perempuan dan issue-issu perempuan berbeda dengan laki-laki yang dilatari bahwa laki-laki dan perempuan mempunyai kebutuhan dan kepentingan yang berbeda dan tidak terjadi pelabelan, penyingkiran, ketidakadilan terhadap perempuan untuk mengakses dan menikmati program atau kegiatan pembangunan daerah.

2) Gender Responsiveness dalam Pembangunan

Tampaknya, walaupun masalah perempuan sering didengung-dengungkan dalam pembangunan, ternyata nilai proyek pembangunan perempuan dalam anggaran negara sangat kecil dan tidak adil (Lestari dan Henri, 2001: 156--157). Kondisi ini oleh Jain (dalam Moore,

1998: 264--265) dianggap sebagai penyingkiran perempuan dalam pos-pos manajerial, birokrasi, pembuatan keputusan yang berhubungan dengan proyek-proyek pembangunan berskala besar. Untuk itu, Diana Elson (dalam Hidajadi, 2001) mengusulkan pentingnya analisis keadilan gender pada anggaran pembangunan. Ini yang disebutnya sebagai *gender budget*. *Gender budget* merupakan konsep untuk membantu mengatasi kesenjangan yang terjadi sehingga anggaran pemerintah dapat dikumpulkan dan dibelanjakan secara efektif dan adil gender. Konsep ini juga membantu pemerintah dalam mengalisis anggaran dengan perspektif gender agar anggaran pembangunan lebih adil gender. Selain itu, konsep itu juga membantu mengkaji dampak pembangunan kepada perempuan dibandingkan dampaknya kepada lelaki.

Minimnya alokasi anggaran untuk program perempuan disebabkan kebijakan negara dirancang berdasarkan asumsi-asumsi dan ideologi-ideologi yang berlaku tentang peran perempuan, hakikat keluarga dan hubungan yang seharusnya terjadi antara lelaki dengan perempuan (Moore, 1998: 224). Karena birokrat pengisi lembaga penyusun kebijakan negara masih didominasi lelaki, maka penentuan kebijakan pun didasarkan asumsi dan ideologi lelaki (Moore, 1998 dan Staudt, 1990). Asumsi yang biasanya dijadikan alasan penentu kebijakan antara lain program pembangunan tidak harus secara khusus dibuat untuk perempuan karena perempuan akan terimbas juga oleh program umum yang dibuat. Selain itu, adanya asumsi bahwa pencari nafkah itu suami atau lelaki (Moore, 1998 dan Staudt, 1990), sehingga dengan sendirinya perempuan akan sejahtera dan terlindungi. Kepentingan dan kebutuhan perempuan dianggap merupakan bagian kepentingan umum, tanpa pengakuan pada fakta bahwa perempuan adalah warga negara yang tidak sama dengan lelaki. Akibatnya, kebijakan pembangunan yang diupayakan pemerintah menjadi bias lelaki. Padahal menurut Stivers (1997: 483) yang terinspirasi dari pendapat Woodrow Wilson’s (1887) mengatakan bahwa administrasi negara yang diejawantahkan dalam aktivitas birokrat pemerintahan seharusnya bersifat netral dan tidak bias.

Teori feminis melihat pembatasan antara privat dan public yang mengabaikan (mengeksklusikan) sebagian manusia termasuk perempuan. Transformasi pemikiran feminis ini merupakan kesempatan menjadi keseluruhan dari proses penulisan yang belum ditulis. Oleh karena itu, *public administration* membutuhkan untuk peduli terhadap tantangan-tantangan yang dipresentasikan dalam teori feminis (Stiver, 1997: 481—490). Merujuk pendapat Nigro and Nigro (dalam Stillman II, 2010:2 dan Nigro and Nigro, 1977),

“*Public Administration:(a) is a cooperative group effort in a public setting;(b) covers all three branches – executive, legislative, and judicial- and their interrelationship; (c) has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process;...*”,

maka perspektif feminis ini dimasukkan ke dalam proses formulasi kebijakan.

Secara sederhana kebijakan diartikan sebagai aksi pemerintah untuk membangun rakyatnya. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu. David Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat pemerintah (dalam Nugroho, 2008: 53).

Fischer, yang tercerahkan dari pemikiran Jurgen Habermas's (1972), mengatakan "Policy advisor were not neutral" (dalam Bacchi, 1999: 32-33). Seseorang itu tidak selamanya bebas, banyak kepentingan dan pemahaman yang melatarinya dalam pengambilan keputusan untuk diambil sebagai kebijakan.

Ketidaksadaran dan personalitas ini menurut Gareth Morgan (Morgan, 1986 dalam Parsons, 2006:345) bahwa "pembuat kebijakan sering menandang organisasi dan pengambilan keputusan di dalamnya sebagai keputusan yang dibuat di penjara, bukan oleh kesadaran pikiran rasional yang menjadi perhatian analisis keputusan, tetapi sebagai produk pikiran bawah sadar. Aplikasi metapora penjara jiwa ini termasuk pada dimensi seksual dari struktur dan perilaku organisasi, gaya personalitas dan manajemen, dan relasi kekuasaan." Model keputusan sebagai manifestasi bawah sadar dijadikan feminist mengkritik kekuasaan yang didominasi oleh kekuasaan laki-laki dan patriarki (Mitchell, 1977 dalam Parsons, 2006: 346).

Dari pendapat Fischer, Morgan dan Mitchell, dapat dimaklumi apabila kebijakan pembangunan sering berdampak negatif pada perempuan karena tidak terlepas dari pembuat dan pelaksana dari kebijakan itu.

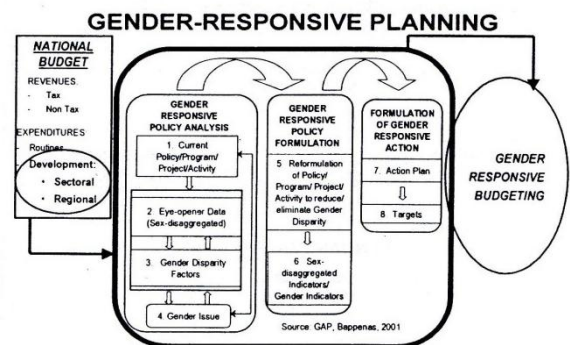
Seperti yang dilakukan Canada, isu *gender equality* yang berkaitan dengan *public administration* berupa kapasitas dari status perempuan di sana yaitu lembaga-lembaga public untuk memformulasikan kebijakan dan menyediakan program, salah satunya mengenalkan dan memandatkan agen pemerintah untuk membuktikan merespon perbedaan situasi dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki

The most important gender equality issue related to public administration is the capacity of status of Women Canada is the federal public institutions to formulate policies and deliver programmes that (1) recognize and government agency mandated to provide respond to the different situation and needs of women and men and (2) work toward leadership, expertise and strategic advice narrowing inequalitie. (elektronik file:J. Schalkwyk and B. Woroniuk, July 1999. *Gender Equality and Public Admnistration: In Brief: Canadian International Development Agency on-line:* <<http://wwwswc-fc.gc.ca>>).

Melalui kebijakan pemerintah dapat melayani hak warga negara dan juga dapat mempengaruhi masyarakat, keluarga dan individu yang pada faktanya mempunyai kebutuhan yang berbeda.

Governments establish and implement legislation that affect people's rights and opportunities. Government institutions influence communities, families and individuals through their policies Government action (or inaction) often has gender-differentiated impacts because of differences between women and men in the responsibilities they carry in the established mechanisms and/or developed such as capital, property and credit. (elektronik file:J. Schalkwyk and B. Woroniuk, July 1999. *Gender Equality and Public Admnistration: In Brief: Canadian International Development Agency on-line:* <<http://wwwswc-fc.gc.ca>>.)

Hal yang sama dilakukan di Indonesia. Issue kesetaraan gender dimasukkan ke dalam sistem perencanaan dan siklus anggaran berbasis kinerja. Pengintegrasian isu kesetaraan gender dalam perencanaan dan penganggaran yang tertuang dalam rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) yang dirumuskan oleh eksekutif dan legislatif di daerah. Dalam rangka penyusunan rencana program dan proyek pembangunan secara eksplisit digambarkan dalam gambar 2.1, yang diwujudkan dalam *gender responsif planning*. Oleh karena itu, formulasi program pembangunan yang gender responsiveness menjadi penting.



Gambar 1. Gender Responsif Planning

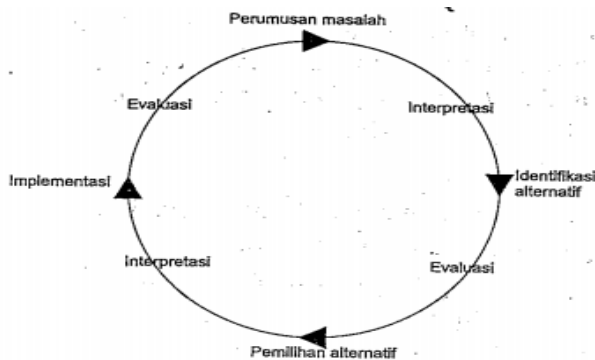
3) Kebijakan Pembangunan

Program merupakan kebijakan yang lebih operasional. Studi kebijakan publik pada hakikatnya berorientasi memecahkan masalah riil yang dihadapi masyarakat. kebijakan publik menekankan pada masalah, kebutuhan dan aspirasi publik, yaitu aspirasi masyarakat yang seharusnya dilayani. Secara konseptual kebijakan publik dapat didefinisikan beragam oleh para pakar.

Setiap kebijakan merupakan satu keputusan. Satu kebijakan publik merupakan apapun yang pemerintah putuskan untuk dilakukan atau tidak untuk dilakukan. Apapun pemerintah lakukan dalam merespon satu isu politik. Satu program publik berisi seluruh aktivitas yang didesain untuk mengimplementasikan kebijakan publik: acapkali ini disebut kreasi dari organisasi, agen-agen publik, dan biro-biro. Tetapi sampai batas bahwa pejabat tingkatrendah, Michael Lipsky menyebut

nya birokrat tingkat jalanan (*street-level bureaucrats*), mereka membuat kebijakan(diskresi) (Shafritz, and Russell, 2005: 42).

Dalam konstitusi demokrasi, komitmen kebijakan publik dibuat dan dilakukan oleh orang yang berwenang untuk bertindak atas kesepakatan populer dan sesuai dengan norma-norma dan prosedur. Di dalam demokrasi, kebanyakan pembuat kebijakan publik adalah pejabat yang dipilih. Lembaga legislatif dan eksekutif memainkan peran utama dalam proses pembuatan kebijakan. Birokrat atau PNS tidakdipilih juga bisa memiliki otoritas pembuat kebijakan yang terbatas. Apakah dipilih atau tidak, bagaimanapun, pembuat kebijakan publikadalah manajer dari kepercayaan masyarakat yang baik secara langsung atau tidak langsung bertanggung jawab kepada publik (Gerston, 2002:3-4). Kebijakan public yang dihasilkan olehpejabat dan lembaga pemerintah. Mereka juga biasanya mempengaruhi jumlah orang secara substantial (Anderson, 2003: 3).



Gambar 2. Siklus Kebijakan Publik

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Dye, 1981) berpendapat bahwa, “kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat”. David Easton (dalam Dye, 1981) menyatakan bahwa, “ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat”. Dalam kaitan dengan *citizenship* yang mencakup kualitas hidup yang diharapkan masyarakat untuk dipenuhi. Adanya ketidaksepakatan tentang level yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan apakah ketidakadilan dalam kualitas hidup dapat ditoleransi. *Citizenship* mencakup kualitas dari arena perikatan/perjanjian dan partisipasi yang terbuka bagi warga untuk mengaksesnya; dan kebijakan publik membuat arena-arena ini akses terbuka dan mengontrol serta tersedia bagi warga negara. *Citizenship* melibatkan hak dan *privileges* yang warga miliki. Kebijakan publik didefinisikan dan menjami hak dan *privileges*, atau gagal untuk melakukan begitu, atau dilakukan terhadap beberapa orang/kelompok namun tidak ke yang lainnya (Schneider dan Helen Ingram, dalam Fischer dkk., 2007: 342).

Oleh karena itu, masalah yang dari masyarakat seringkali tidak menjadi keputusan (*non decision*).

Keputusan *non decision* mencakup praktik seperti: ancaman untuk mencegah issue yang diangkat, intimidasi terhadap para penantang, kooptasi terhadap para penantang, branding issue sedemikian rupa untuk pendelegitimasi issue-issue, modifikasi atau penyimpangan terhadap issue, mengubur tuntutan dalam komite, pelaksanaanyang tidak lengkap, dan penciptaan bias dalam masyarakat untuk menekan oposisi, untuk mensosialisasikan orang ke dalam persetujuan. Jadi, ini deskripsi keputusan *nondecision* adalah lebih luas dari pada yang didefinisikan Bachrach dan Baratz. Marchbank menggunakan keputusan *nondecision* sebagai istilah umum untuk mengacu pada pemeliharaan bias, penekanan issue, pemutarbalikan dan penjinakan issue, dengan demikian istilah keputusan *nondecision* dalam penelitian ini mencakup baik kedua dan ketiga wajah kekuasaan. Selain itu, dibangun di atas penindasan struktural dari Dahlerup (dalam Marchbank, 2000: 17) untuk menempatkan sosialisasi sebagai penghalang pertama untuk mendapatkan issue kepentingan perempuan (*Women’s Interest Issue/Wiis*) ke agenda. Ini adalah model yang diterapkan pada materi empiris untuk mengungkapkan bahwa keputusan *nondecision* telah bersalah karena pembatasan kepentingan perempuan di setiap dan semua tahap proses pembuatan kebijakan, tidak selalu di seluruh tempat di setiap waktu.

2. Pembahasan

A. Faktor Arus Masalah

Masalah yang timbul dalam persoalan pembangunan daerah yang responsif gender berasal dari kondisi masyarakat itu sendiri yang kemudian diikuti dengan penanganan dari pengambilan keputusan untuk dirumuskan dalam sebuah program pembangunan.

Sensitivitas panitia anggaran baik eksekutif maupun legislative di provinsi Sumatra Selatan terhadap gender, menunjukkan anggota penyusun anggaran belum sensitive gender terhadap program pemberdayaan perempuan. Mereka masih beranggapan kebutuhan dan kepentingan perempuan tercakup pada kepentingan umum. Selain itu, orientasi penyusun anggaran lebih ke kegiatan fisik dan ekonomi saja sehingga kegiatan yang bersifat pemberdayaan masih belum menjadi fokus perhatian, apalagi soal kebutuhan perempuan.

Hal ini dikemukakan oleh pihak kesehatan bahwa memang dari awal tidak ada wacana tentang gender, yang penting program yang dibuat tepat sasaran. Masalah yang dihadapi perempuan dewasa ini sesungguhnya tidak semudah yang dibayangkan, maka dirasa perlu mengadakan sosialisasi supaya masyarakat khususnya perempuan menjadi lebih peduli dengan kesehatannya dan kesehatan anaknya.

Persoalan gender dalam pengentasan kemiskinan belum menjadi prioritas karena masih dianggap masalah umum.

Demikian pula dengan legislatif, mereka mendukung program usulan secara umum tidak mendorong untuk responsif gender ini.

Persoalan responsifitas gender belum diterapkan secara benar dan faktual dari segi masalah, karena masalah gender belum dipahami secara mendalam, masih dipersepsikan sebagai masalah perempuan dan dalam penyusunan program masalah gender belum menjadi prioritas karena lebih ke arah manfaat secara umum saja. Bentuk dukungannya kadang hanya terbatas berupa lomba-lomba pada acara seremonial belaka. Namun untuk bidang yang lebih penting semisal pembentukan karakter anak belum terealisasi. Hal ini terbentur dengan masalah dana yang belum termasuk dalam APBD. Padahal perempuan memiliki banyak sekali peran domestik dan juga peran di lingkungan luar keluarga.

Masalah lain juga muncul bukan dari anggaran melainkan juga dari segi SDM, sehingga terkadang sulit menjalankan kebijakan yang seharusnya dilaksanakan.

Masalah pendanaan juga sangat mendukung kegiatan PP, pembangunan kesadaran yang mereka lakukan adalah bertujuan untuk memberi pengertian peran dan status laki-laki dan perempuan sesungguhnya. Karena pembanguann yang dilakukan selama ini lebih kepada pembangunan fisik belaka.

Anggaran yang diberikan kepada mereka masih melekat pada bidang KB dan Kesejahteraan. Ketika peneliti menanyakan apakah dana yang mereka terima masih kecil mereka menjawab dengan membandingkannya dengan bidang lain. Berikut rincian biaya yang mereka terima terkait dengan dana pelaksanaan kegiatan.

“Betul, kalo tahun sebelum pak suryono itu itu 50% dari bidang lain, Bagian lain tuh, termasuk KB? KS, itu rate-rate 200 ke pucuk, sedangke aku tahun ini Cuma 90 %, mereka 200 lebih, jadi berape persen aku tuh, dibawah 50%. Baru di due bidang itu be dari KB, dari KS, dari Binram, dari tigo bidang itu kalo TU jangan dibandingke karno dio memang rutin, nah dari tigo bidang itu. Nah Alhamdulillah ayuk pindah kesini kemaren RKA nye ampir DPA itu diatas mereka, jadi kalo kemaren 90 selesainye Cuma 80, sekarang 265 juta.” (wawancara ibu Khyh, 19 Agustus 2014)

Masalah lain yang timbul adalah masalah budaya dan kesadaran dari masyarakat di bawah. Meskipun dari pembuat keputusan dan pembuat kebijakan telah memiliki sikap dan sensitifitas terhadap gender, apabila masyarakat masih terbelenggu dengan budaya setempat. Perempuan masih dianggap sebagai makhluk serbabisa yang mampu mengerjakan semuanya sendiri sebagai sebuah kewajiban.

Ibu Khyh lalu melanjutkan bahwasanya mereka (perempuan) mengharapkan agar semua beban tidak dibebankan seluruhnya kepada mereka, mengurus rumah tangga dan juga tugas mencari nafkah membantu suami. Mereka menghendaki agar para suami juga membantu dalam melaksanakan tugas rumah tangga.

Dari petikan wawancara dapat kita ketahui ada semacam ketakutan dari perempuan yang tidak bisa hidup tanpa laki-laki. Hal ini terjadi karena ada ketergantungan secara ekonomi. Maka perlulah dibuat suatu program pengentasan kemiskinan yang responsif gender, yang mampu memberdayakan perempuan.

B. Faktor Arus Politik

Dalam penyusunan program pembangunan para stakeholder pemangku jabatan pengambil keputusan baik dieksekusi maupun legislatif. Azas mamfaat ini sangat tergantung dari kepentingan baik untuk kekuasaan dan konstituennya. Bahkan, mereka memiliki kuasa untuk meniadakan program, proyek atau target sasaran yang diusulkan dari bawah, SKPD ke TAPD atau ekektuf ke legislatif dengan yang menurut mereka lebih menunjang.

Selanjutnya dari DPRD menyatakan bahwa usulan program sesungguhnya adalah kampanye daerah yang disesuaikan dengan RPJM, jadi suatu kebijakan ditingkat daerah yang tidak sesuai dengan RPJM akan sulit untuk dilaksanakan, terutama yang mneyangkut kebijakan yang responsif gender.

Hal ini kemudian dibenarkan oleh ibu Khyh. Namun beliau juga menambahkan mengenai pergantian pimpinan yang menurut beliau sangat menunjang terlaksananya semua kegiatan. Kekurangan SDM juga mengakibatkan sulit berjalannya setiap kegiatan, ditambah lagi dengan banyaknya agenda yang telah ada.

Beliau juga mengemukakan sulitnya pemberdayaan perempuan berjalan apabila pelaksana kebijakan adalah lelaki yang nantinya akan merasa sungkan dibandingkan dengan perempuan.

Setelah terjadi pergantian pimpinan diakui banyak sekali perubahan dan gebrakan yang di lakukan. Sebelumnya sangat sulit sekali melaksanakan program pembangunan dengan sumber daya yang terbatas. Walaupun ternyata masih terbatas dengan masalah kesehatan dan KB saja.

Faktor pimpinan sangat berpengaruh atas berjalan atau tidaknya suatu kebijakan, hal ini diungkapkan oleh ibu Khyh. Pentingnya pelatihan PUG juga berpengaruh dengan pelaksanaan kegiatan, sehingga faktor pimpinan sangat berpengaruh.

Kegiatan-kegiatan pemberdayaan perempuan juga sangat tergantung dengan pimpinan atau kepala pemerintahan setempat, kegiatan perempuan seringkali hanya dijadikan komoditas menaikkan pamor kecamatan misalnya. Yaitu pada saat mengikuti perlombaan-perlombaan, maka kegiatan dilakukan namun setelahnya kegiatan berkurang atau sama sekali tidak ada.

Tidak ada tindak lanjut kegiatan pemberdayaan perempuan menunjukkan bahwa prioritas pemberdayaan mereka di masyarakat hanya sekadar seremonial belaka. Prioritas hanya pada bidang kesehatan dan reproduksi saja.

C. Proses Kebijakan

Proses kebijakan secara umum dilakukan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan daerah. Setiap tahun mereka lakukan,

dimulai dari musrenbang desa sampai kabupaten dan provinsi hingga nasional. Hal ini dikemukakan oleh bapak IC selaku ketua DPRD .

“Kalau di awal, itu ada kita bikin perda RPJM daerah (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) 5 tahun kan. Lalu pihak eksekutif membuat RKPD dan SKPD, baru di tuangkan ke dalam RAPBD setiap tahun, dari APBD tersebut itu lah yang akan memulai pembangunan baik fisik maupun non fisik dari masing-masing SKPD” (Wwcr Pak IC ketua DPRD, 9 Juli 2014).

Hal senada juga dikemukakan oleh pak EK dari Diknas, beliau menyatakan bahwa musrenbang adalah hasil kesepakatan bersama masyarakat yang selanjutnya akan ditindak lanjuti oleh pemerintah. Selanjutnya Bappeda selaku perencana pembangunan di daerah akan mengolah keputusan berdasarkan kebutuhan masing-masing.

Namun disayangkan data proses kebijakan ini belum dikaitkan dengan persoalan penyusunan yang responsif gender sehingga perlu digali kembali secara mendalam.

Persetujuan dari DPR sangat menentukan pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan. Dan terkadang apa yang terjadi adalah pemotongan jumlah anggaran dari yang telah diusulkan. Hal ini merupakan akibat dari berbagai masalah diantaranya adalah kurangnya sosialisasi mengenai pentingnya kegiatan. Hal ini mengakibatkan kurangnya dukungan terhadap kegiatan PUG yang berimbas pada anggaran.

Ketika ditanyakan tentang bagaimana mekanismenya pengajuan dananya mereka menjawab tidak ada patokan yang jelasnya. Namun mereka lakukan sesuai dengan kebutuhan saja. Lalu beliau melanjutkan bahwa di SKPD baru ada pembagian lagi, terkadang mereka hanya mendapatkan sisa anggaran saja. Lagi-lagi hal ini tergantung kebijakan dari pimpinan.

Walaupun sudah melalui mekanisme yang benar terkadang usulan yang diterima adalah usulan yang menyangkut masalah pembangunan fisik saja, padahal menurut mereka pembangunan non fisik juga sangat diperlukan. Berikut keluhan mereka yang berkaitan langsung dengan keadaan di masyarakat. Ibu Khy mengungkapkan unek-uneknya sebagai berikut :

Faktor proses kebijakan mencerminkan bagaimana suatu issue dapat menjadi sebuah kebijakan yang representatif, bukan hanya mewakili sebagian warga masyarakat dan juga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan secara fisik berupa bangunan dan jalan belum cukup apabila tidak diimbangi dengan kesetaraan diantara unsur masyarakat yang ada, sehingga diharapkan tercipta kesetaraan dan pada akhirnya dapat menyukseskan program pembangunan seutuhnya.

3. Kesimpulan

Banyak upaya yang sudah dilakukan untuk memberdayakan perempuan, termasuk dalam penyusunan program pembangunan daerah yang responsif gender. Berdasarkan penelitian lapangan,

penyusunan program pembangunan daerah khususnya program pengentasan kemiskinan belum dilaksanakan responsif gender oleh SKPD terkait bail dalam bentuk penentuan sasaran program, aktivitas maupun proyeknya. Meskipun di level bagian ada beberapa kepala telah mengerti soal gender namun masih terkendala dengan mindset pengambil keputusan di tiap level dari SKPD, TAPD, bappeda, sekda dan bupati. Selain itu, pengambilan kebijakan di level eksekutif dan legislatif selain soal mindset juga persoalan budaya kerja. Dan paling mendasar adalah persoalan cara pandang tentang permasalahan gender dan proses penyusunan program pembangunan gender yang belum diapresiasi sebagai hal yang penting meski kebijakan penyusunan program pembangunan telah dikeluarkan sejak tahun 2008.

Setidaknya ada tiga faktor pendukung dan penghambat yang menyebabkan program pembangunan khususnya kemiskinan belum secara benar menggunakan arahan dari penyusunan program pembangunan daerah yang responsif gender. Faktor tersebut adalah Faktor arus masalah, faktor arus politik dan faktor proses kebijakan.

Faktor masalah melingkupi masalah budaya patriarki yang melekat dimasyarakat meski di tingkat legislatif sudah ada. Masalah SDM dan pendanaan juga dapat menghambat terlaksananya program tersebut. Prioritas masalah gender dalam pembangunan masih terbatas di bidang kesehatan, reproduksi dan pendidikan saja. Isu Gender disamakan dengan perempuan, sehingga Prioritas kebijakan yang hanya terbatas pada bidang pendidikan, kesehatan dan PKK

Faktor arus politik terlihat dari adanya janji politik sertan Stereotype dan mindset pengambil kebijakan seringkali mengakibatkan dihentikannya tuntutan tanpa ada argumentasi. Keinginan legislator dalam menentukan RPJM yang responsif gender sehingga dapat menjadi acuan dalam setiap kebijakan yang akan diambil di level bawah. Aktor pelaksana di lapangan sangat menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan dengan maksimal. Pergantian pimpinan dirasakan mampu membawa perubahan dalam pelaksanaan kegiatan PP dilapangan.

Faktor proses kebijakan mencerminkan bagaimana suatu issue dapat menjadi sebuah kebijakan yang representatif, bukan hanya mewakili sebagian warga masyarakat dan juga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Sudah terbiasa dengan kebijakan yang lama Proses pengambilan keputusan bersifat inkremental , Terpaku dengan tugas instansi tertentu sehingga tidak bisa menyesuaikan dengan tuntutan kebijakan baru. Tidak tepat sasaran karena tidak memakai analisis gender dan analisis kemiskinan Kebutuhan secara fisik berupa bangunan dan jalan belum cukup apabila tidak diimbangi dengan kesetaraan diantara unsur masyarakat yang ada, sehingga diharapkan tercipta kesetaraan dan pada akhirnya dapat menyukseskan program pembangunan seutuhnya.

Daftar Pustaka

- [1] Ahmadjayadi, Cahyana, (2000, November). *Prospek pemberdayaan perempuan dalam pelaksanaan otonomi daerah*. Rapat Kerja Pusat Studi Wanita Se-Indonesia. Bali.
- [2] Amal, Siti Hidayati, (1995). Beberapa perspektif feminis dalam menganalisis permasalahan wanita. Dalam Ihromi, T.O. (Ed.). *Kajian Wanita dalam Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Obor.
- [3] Anderson, James E., 2003. *Public Policymaking: An Introduction*, 5th Eds., Boston: Houghton Mifflin.
- [4] Bacchi, Carol Lee. (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problem*. London: Sage Publications Ltd.
- [5] Bloom, Barbara, Barbara Owen, and Stephanie Covington, 2003. *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*. National Institute of Corrections, U.S Department of Justice.
- [6] Creswell, Jhon W, 2002. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California: Sage Publication.
- [7] Dye, Thomas R., 2002. *Understanding Public policy*, 10th Ed., New Jersey: Prentice Hall
- [8] Dunn, William, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Ed. Ke-2, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto (penerjemah), "Public Policy Analysis: An Introduction", 2nd Ed. 1991, New Jersey: University of Pittsburgh.
- [9] Dwiyanto, Agus, (1995, 20 Mei). *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*. Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- [10] Ekowati, Mas Roro Lilik, 2005. *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*. Surakarta: Pustaka Cakra.
- [11] Gerston, Larry N., 2002. *Public Policymaking In a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. New York: M.E. Sharpe.
- [12] Grindle, Merilee S., John W. Thomas, 1991. *Public Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Counties*. London: The Johns Hopkins University Press.
- [13] Jones, Charles O., 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Riki Istamto, penerjemah, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- [14] Jun, Jong S., 2006. *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, New York: State University.
- [15] Keban, Yeremias T., 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media.
- [16] Lestari, Sri dan Henry, Albertus, (2001). Gender budget sebagai analisis pembangunan. Dalam *Jurnal Perempuan* No 19 Tahun 2001. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan. Lemay, Michael, 2002. *Public Administration: clashing values in the Administration of public policy*, Canada: Wadsworth Thomson Learning
- [17] Levine, Charles H., dan B. Guy Peters, serta Frank J. Thompson, 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- [18] Lynn, Naomi, Aaron Wildavsky (edt.) (1990). *Public Administration: The State of the Discipline*. 1990. New York: Chatham House Publishers.
- [19] Miles, Matthew B, dan A. Michael Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- [20] Patton, Michael Quinn, 2006. *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Budi Puspo Priyadi (penj.), dari *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, (1991), Sage Publications.
- [21] Riccucci, Norma M., 2008. *The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration*. Dalam Yang, Kaifeng, and Gerald J. Miller (Edts.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*. London dan New Jersey: CRC Press, hlm. 3--11.
- [22] Poerwandari, Elizabeth Kristi, 1998. *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta: LPSP3 Fakultas Psikologi UI.
- [23] Rosenbloom, David H. Deborah D. Goldman, 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector* (ed. second). New York: Random House.
- [24] -----, Robert d. Kravchuk, Ricard M. Clerkin. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector* (ed. 7th). New York: The McGraw-Hill Companies.
- [25] Saltzatein, Grace Hall, 1992. "Explorations in Bureaucratic Responsiveness", dalam Larry B. Hill, Editor, *The State of Public Bureaucracy*, Armonk, New York: M.E. Shape. Inc.
- [26] Schneider, Anne Larason dan Helen Ingram, 2007. *Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?*. Dalam Fischer, Frank; Gerald J. Miller dan Mara S. Sidney (ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Method*. Boca Raton: CRC Press, 329—346.
- [27] Stiver, Camila. (1997). Toward a feminist perspective in public administration theory. Dalam Shafritz, Jay M. dan Hyde, Albert C. (Ed.). (1997). *Classics of public Administration*. Edisi keempat. USA: Harcourt Brase College Publisher.
- [28] Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- [29] Wibawa, Samodra, 2011, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- [30] Yang, Kaifeng; Yahong Zhang and Marc Holzer, 2008. *Dealing with Multiple Paradigms in Public Administration*. Dalam Yang, Kaifeng, and Gerald J. Miller (Edts.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*. London dan New Jersey: CRC Press, hlm. 25—43.

Penelitian :

- [1] Dewi, Utami, 2009. *Kecamatan Development Project: Women Participation in the Local Level Development*. Dalam Sastriyanim Siti Hariti, "Gender and Politics" (ed.). Yogyakarta: PSW UGM dan Tiara Wacana, hlm. 3—11.
- [2] Nengyanti. 2001. *Implementasi Kebijakan Tim Pengelola Peningkatan Peranan Wanita (TP-P2W) Sebagai Bagian Dari Mekanisme Nasional Bagi Kemajuan Wanita*. Tesis Pascasarjana Program Kajian Wanita. Universitas Indonesia.
- [3] Nengyanti, 2002. *Implementasi Program Peningkatan Peranan Wanita (P2W) sebagai Bagian dari Mekanisme Nasional bagi Kemajuan Wanita*. Tesis Program Kajian Wanita Program Pascasarjana universitas Indonesia.
- [4] -----, 2004. *Sensitivitas Anggota Penyusunan Program dan Anggaran Provinsi Sumatra selatan dan Kota Palembang terhadap Gender dalam Menentukan Program Pemberdayaan Perempuan*, laporan penelitian DP2M, Depdiknas.
- [5] -----dan Mery Yanti, 2007, *Pemberdayaan perempuan setelah otonomi daerah: analisis proses perumusan program dan analisis peran serta stakeholder pemberdayaan perempuan di Provinsi Sumsel dan Kota Palembang*, Laporan penelitian Proyek Kajian wanita DP2M, Depdiknas.