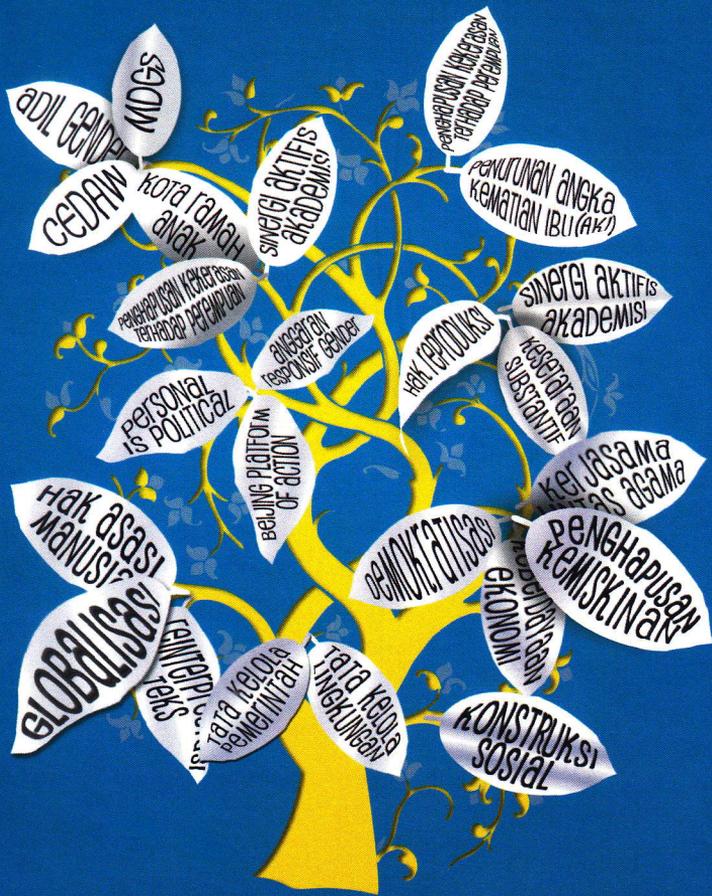


Pengetahuan dari Perempuan

Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan



buku satu

Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana
Universitas Indonesia
1990-2010



Pengetahuan dari Perempuan

**Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan
Program Studi Kajian Wanita
Program Pascasarjana
Universitas Indonesia
1990-2010**

Buku Satu

Kajian Wanita Universitas Indonesia
Jakarta, November 2010





Pengetahuan dari Perempuan

**Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan
Program Studi Kajian Wanita
Program Pascasarjana
Universitas Indonesia
1990-2010**

Buku Satu

Penyelaras Bahasa:

Imelda Bachtiar

Penulis dan Penyunting:

Iklilah Muzayyanah Dini Fajriyah

Imelda Bachtiar

Kristi Poerwandari

Niken Lestari

Shelly Adelina

Penulis Sinopsis:

Ade Latifa - Aflina Mustafainah - Amalia Puri Handayani -
Danielle Johanna P. Samsuori - Donna Asteria - Els Tienke Rieke Katmo - Endah
Triastuti - Erni Agustini - Ester Lianawati - Iklilah Muzayyanah Dini Fajriyah
- Imelda Bachtiar - Kendar Umi Kulsum - Laila Mustikaningrum - Lely Rahma -
Maria Ulfah Anshor - Nani Grace Simamora - Nengyanti - Ruth Eveline - Salmiah
- Sasmia - Sri Wahyulina - Suraidah Hading - Tuti Alawiyah -Yenina Akmal-
Yuniarti Nur Hanifah - Zubaidah Djohar

Kajian Wanita Universitas Indonesia
Jakarta, November 2010



Pengetahuan dari Perempuan
Kumpulan Penelitian Tesis dan Wajah Lulusan
Program Studi Kajian Wanita Universitas Indonesia
1990-2010
@2010

Buku Pertama

Pertama kali diterbitkan dalam Bahasa Indonesia
oleh Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana
Universitas Indonesia, November 2010
Gedung Rektorat Universitas Indonesia Lt. 4
Jl. Salemba Raya 4
Jakarta 10430
e-mail: pskw@ui.ac.id

Penyelaras Bahasa:
Imelda Bachtiar

Penulis dan Penyunting :
Ikiliah Muzayyanah Dini Fajriyah
Imelda Bachtiar
Kristi Poerwandari
Niken Lestari
Shelly Adelina

Penulis Sinopsis:
Ade Latifa - Afina Mustafainah - Amalia Puri Handayani - Danielle Johanna P. Samsueroi
- Donna Asteria - Els Tieneke Rieke Katmo - Endah Triastuti - Erni Agustini - Ester
Lianawati - Ikiliah Muzayyanah Dini Fajriyah - Imelda Bachtiar - Kendar Umi Kulsum - Laila
Mustikaningrum - Lely Rahma - Maria Ulfah Anshor - Nani Grace Simamora - Nengyanti -
Ruth Eveline - Salmiah - Sasmia - Sri Wahyulina - Suraidah Hading - Tuti Alawiyah - Yenina
Akmal - Yuniarti Nur Hanifah - Zubaidah Djohar

Perancang sampul dan tata letak:
Antoni

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari
Penerbit: Kajian Wanita Universitas Indonesia

xxx + 280 hlm., 15 cm x 23 cm
ISBN: 999-888-777-666-5

Isi di luar tanggung jawab percetakan PT Gramedia Printing, Jakarta

Haruskah laki-laki saja yang dapat menjadi "the knower"(yang tahu)? Benarkah pengalaman dan pengamatan laki-laki saja yang pantas disahkan menjadi pengetahuan? Penelitian para perempuan -seperti terbac dalam buku ini- menyimpulkan, epistemologi konvensional, sengaja atau tidak, secara sistematis telah menghalangi kemungkinan perempuan menjadi 'the knower'. Karena itu, para penulis menawarkan epistemologi alternatif yang mensahkan perempuan sebagai the knower; mensahkan pengalaman dan pengamatan perempuan sebagai pengetahuan. Kehebatan buku ini terletak pada kemampuan para penulisnya membongkar bukan hanya segi epistemologi, tetapi juga metodologi penelitian konvensional yang tidak akomodatif terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan tidak ramah terhadap perempuan.

Teori-teori sosial konvensional, terutama dalam isu masyarakat dan keluarga amat bias laki-laki dan bersifat androsentris karena dikembangkan tanpa pernah memperhitungkan pengalaman dan pengetahuan perempuan sebagai anggota masyarakat. Para penulis dalam buku ini membuka kesadaran baru tentang pentingnya penelitian berperspektif jender, penelitian untuk memanusiakan perempuan, penelitian yang mampu menggali sedemikian rupa pengalaman, kebutuhan, kepentingan, permasalahan dan pengetahuan perempuan, khususnya dalam relasi gender. Melalui penelitian ini, pengalaman, pengetahuan, dan permasalahan perempuan menjadi fokus utama. Semoga, hasil penelitian mereka dipakai oleh para perumus kebijakan dalam pengembangan strategi untuk perubahan relasi jender menuju terwujudnya masyarakat yang lebih egaliter, humanis dan demokratis.

Prof. Dr. Siti Musdah Mulia

Profesor Universitas Islam Negeri Jakarta
dan Ahli Peneliti Utama Litbang Departemen Agama RI



Inspiring and elevating knowledge! Inilah benang-merah yang mencuat kuat ke permukaan dari teks-teks testimoni maupun kajian para alumni Program Studi Kajian Wanita Pasca-Sarjana UI 1990-2010. Terbaca jelas bagaimana pengetahuan yang telah mereka tanggung dan timba dari khasanah Prodi ini, bukan saja telah melengkapi mereka dengan perspektif peneropongan dan alat-bedah konseptual studi relasi-jender, tetapi juga telah memungkinkan para peserta meletakkan pengalaman pahit pribadi (*personal troubles*) sebagai pucuk-pucuk mikro dari tatanan makro-struktural yang sudah lama membatu sebagai masalah laten-publik (*latent--public issues*).

Diatas semua itu, yang lebih menggembirakan, adalah bahwa pengetahuan yang diperoleh para perempuan ini semakin membangkitkan kepedulian mereka kepada sesama yang diwehah-wantahkan baik dalam bentuk pengusungan ketingkat gugatan konseptual berbasis empiris, maupun dalam kerja-praxis berperspektif teoretik, untuk merubah keadaan yang bukan saja telah terlalu lama memurukkan dan menghinakan perempuan tetapi juga sekaligus menistakan kemanusiaan dan kebangsaan secara keseluruhan.

Tradisi pertanggung-jawaban publik komunitas akademis dalam wujud seperti ini patut dihargai dan dijadikan teladan bagi Prodi-Prodi lainnya. Tak diragukan lagi bahwa kompilasi karya akademis seperti ini, penting dan perlu dibaca oleh para peminat dan ahli studi jender, pemerhati dan penggiat perubahan sosial, para pengambil-keputusan kebijakan publik, para tokoh agama/masyarakat, serta mahasiswa/i generasi muda, pemilik masa-depan Indonesia.

Tamrin Amal Tomagola, PhD,

Sosiolog dan Pemerhati Masalah Sosial dari Universitas Indonesia



When the Graduate Program in Women's Studies was opened at Universitas Indonesia 20 years ago, it was already recognized that women's knowledge and women's ways of knowing were not simply 'add-ons' to men's established bodies of knowledge and methodologies. Yet much of the knowledge *Kajian Wanita* had access to was created in the west by feminists rooted in western culture. The methodology used in western studies was rooted in western ways of doing things. Very soon, it was apparent that because women's knowledge is based in women's lived experience a truly Indonesian women's knowledge and ways of knowing must be rooted in the specific social, cultural, political, historical and economic context of Indonesia. Furthermore, Indonesian women's experience is diverse, so that Indonesian Women's Studies must reflect all the diversity of Indonesian women's experience, and the methodologies developed had to be responsive to Indonesian cultural practices.

It was out of their realization of the need to create Indonesian women's knowledge appropriate and useful to Indonesian women that Program Studi *Kajian Wanita* started their great project to build, thesis by thesis, project by project, towards a fuller and deeper understanding of the issues and experiences of living Indonesian women. With limited resources but a dedicated staff, *Kajian Wanita* has graduated 164 students, each contributing their research to the evolving Indonesian women's knowledge. These important volumes provide a short account of this body of knowledge. The contents show the range of interests and topics ranging from law, psychology, literature and sexuality; the diversity of methodologies and approaches as well as the practical application to the improvement of women's lives. For women's knowledge has high principles: it must be theoretically sophisticated to connect it to women's knowledge in other parts of the world; it must be methodologically appropriate to support valid knowledge; it must be of value to women either practically or in terms of policy. Read these volumes and you will learn much of Indonesian women's knowledge and the work and skill that has produced them.

Prof. Dr. Marilyn Porter

Department of Sociology, Memorial University of Newfoundland, Canada.



Sebagai aktifis perempuan yang bergelut dalam bidang perubahan kebijakan, sudah lama saya menantikan penerbitan thesis-thesis kajian perempuan karena saya memerlukannya sebagai dasar untuk mengusulkan berbagai reformasi hukum bidang perlindungan dan pemberdayaan perempuan. Karenanya saya sangat mengapresiasi penerbitan buku ini yang sangat layak dibaca tidak saja oleh aktifis gerakan perempuan dan gerakan sosial lainnya dan pembentuk uu dan kebijakan tapi juga oleh khalayak ramai. Buku ini juga dapat berfungsi untuk memperkuat jaringan kerja sama antara aktifis dan para peneliti perempuan dalam mengupayakan perubahan sosial.

Nursyahbani Katjasungkana

Koordinator *The Kartini Network for Women's/Gender Studies in Asia*.



Sekapur Sirih

Prof. Dr. Saparinah Sadli 1

Prof. Dr. Toeti Heraty Noerhadi-Roosseno 7

Pengantar:

Pengetahuan dari Perempuan Indonesia
Kristi Poerwandari 13

Kajian Perempuan dan Gender di Perguruan Tinggi dan Refleksi
Perjalanan Menjadi Feminis dalam Konteks Indonesia:
Personal is Political
Kristi Poerwandari 19

Kajian Perempuan dalam Ranah Politik:
Upaya Merambah Belantara Maskulin
Shelly Adelina 45

Kajian Perempuan di Tengah Arus Utama Birokrasi dan Organisasi:
Di Manakah *The Ethics of Care*?
Shelly Adelina 66

Organisasi Perempuan Aceh di Tengah Proses Penyelesaian Konflik
sampai Perdamaian di Aceh
Zubaidah Djohar 82

Potensi Program Pembangunan Berperspektif Gender
yang Terabaikan
Nengyanti 86

Kebijakan Publik dalam Kajian Perempuan:
Oknum Memanfaatkan Kebijakan Publik yang Lemah
Shelly Adelina 96

Jalan Setapak Menuju Kesetaraan Gender dalam Pendidikan
Niken Lestari 124

Kajian Perempuan dan Ekonomi:
Menghindari Pembangunan Ekonomi Sekedar Slogan
Imelda Bachtiar 143

Ketidakadilan Gender dan Dampaknya pada Perempuan
sebagai Pimpinan Proyek di Bidang Jasa Konstruksi Bangunan
Nani Grace Simamora 160

Memotret Pola Relasi Perempuan Usaha Mikro
di Pesisir Teluk Kendari
Salmiah 164

Perempuan Perajin Tapis di Lampung:
Keberdayaan di Tengah Kearifan Lokal
Sasmiati 173

Bertahan dalam Krisis: Kehidupan Buruh Perempuan <i>Sri Wahyulina</i>	176
Kajian Perempuan dan Lingkungan: Bila Perempuan 'Merangkul' Alam <i>Imelda Bachtiar</i>	179
Adaptasi Perempuan Kamoro Terhadap Perubahan Ekosistem Cartenz di Timika Papua <i>Els Tieneko Rieke Katmo</i>	196
Pendekatan Ekologi Feminis dalam Meneliti Pengaruh Teknologi Pertanian terhadap Pemiskinan Perempuan <i>Aflina Mustafainah</i>	208
Masih Jauh dari Keadilan: Bias Dalam Memahami Kekerasan Berbasis Gender dan Dalam Penegakan Hukum <i>Kristi Poerwandari</i>	211
Kekerasan Suami terhadap Istri dalam Analisa Berperspektif Feminis <i>Ade Latifa</i>	234
Menggapai Keberadaan Penegak Hukum dengan Sensitivitas Gender <i>Danielle Johanna P. Samsoeri</i>	239
Analisis Respons atas Kasus Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) <i>Laila Mustikaningrum</i>	243
Tiada Keadilan tanpa Kepedulian: Psikologi Feminis dalam Proses Hukum Kasus Kekerasan dalam Rumah Tangga <i>Ester Lianawati</i>	249
Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak yang Diperdagangkan: Studi Kasus Anak Perempuan yang Menjadi Pekerja Seks di Jakarta Utara <i>Ruth Eveline</i>	254
Penutup: Mendukung Kebijakan Adil Gender dan Kerjasama Membangun Pengetahuan <i>Kristi Poerwandari</i>	272
Biodata Penulis dan Penyunting	276

Sekapur Sirih:

Perempuan Sumber Pengetahuan

Prof. Dr. Saparinah Sadli

Ditinjau dari kesejarahannya, ada paling sedikit tiga faktor yang saling berpengaruh pada kelahiran Program Studi Kajian Wanita, Program Pascasarjana Universitas Indonesia pada akhir tahun 1989 dan memulai kegiatannya tahun 1990.

Pertama, duapuluh tahun yang lalu, Rektor Universitas Indonesia (UI), almarhum Prof. dr. Sujudi, mengamati *women's studies* sebagai salah satu bidang ilmu baru yang telah berkembang dengan pesat di lingkungan perguruan tinggi. Khususnya di universitas-universitas di luar negeri. Berkembangnya *women's studies* di tahun 70-an di berbagai universitas tersebut telah menghasilkan penelitian, terbitnya jurnal-jurnal dan buku-buku baru yang menyajikan analisa kritis terhadap kondisi ilmu pengetahuan yang dinilai sebagai androsentris. Terpusat pada pikiran maskulin atau laki-laki, dan cenderung meminggirkan pengalaman perempuan sebagai subjek penelitian. Saat itu, pengalaman penelitian dianggap kurang penting dalam membangun ilmu pengetahuan.

Literatur yang dihasilkan *women's studies* membahas berbagai isu perempuan dan gender dengan menggunakan perspektif feminis. Ia menyediakan pengetahuan dan konsep baru tentang perempuan, tentang relasi perempuan dan laki-laki, juga tentang berbagai kondisi dan isu perempuan lain. Hal yang sebelumnya luput dari perhatian para ilmuwan laki-laki maupun perempuan. Keadaan ini mulai berubah setelah tahun 1975, khususnya dengan adanya penerbitan hasil *women studies* yang mulai mengisi berbagai perpustakaan universitas maupun toko-toko buku, utamanya di luar negeri.

Perkembangan inilah rupanya yang telah diamati juga oleh almarhum Prof. dr. Sujudi, yang kemudian melahirkan gagasan tentang pentingnya membuka Kajian Wanita (terjemahan formal dari *Women's Studies*) di

Potensi Program Pembangunan Berperspektif Gender yang Terabaikan¹

Nengyanti

Penelitian ini menyorot peran Tim Pengelola Program Peningkatan Peran Wanita dan Pembangunan (TP-P2W) yang dibentuk mulai dari tingkat provinsi hingga kabupaten. Organisasi ini semestinya menjadi penggerak pembangunan berperspektif gender. Tetapi pada kenyataannya para pelaku pembangunan mengabaikannya karena mereka menganggap TP-P2W sebagai proyek dan menganggapnya sama dengan PKK ataupun Dharma Wanita. Mereka pun bahkan ada yang tak tahu kalau mereka karena jabatannya termasuk dalam orang yang seharusnya ikut dalam kepengurusan TP-P2W. Akibatnya TP-P2W hanya menjadi kegiatan untuk memenuhi indikator pembangunan suatu daerah. Semua dikerjakan tidak berdasarkan aturan yang berlaku. Sebuah potensi mekanisme untuk meningkatkan kesejahteraan wanita² yang diabaikan.

Tahun 1993 saya dan kawan-kawan, peneliti di Pusat Studi Wanita (PSW), Lembaga Penelitian Universitas Sriwijaya (Unsi), terlibat dalam evaluasi program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2W-KSS) di Sumatra Selatan (Sumsel). Pengamatan di lapangan menunjukkan kegiatan yang dilakukan untuk peningkatan pengetahuan dan keterampilan wanita yang merupakan program utama P2W-KSS belum berhasil. Pengetahuan pola hidup bersih tidak mengubah kebiasaan warga yang melakukan MCK di sungai. Penyuluhan pemanfaatan lahan pekarangan, dengan tanaman sayur mayur dan tanaman obat, tidak mengubah kebiasaan warga yang "malas" bertanam di pekarangan. Demikian pula dengan ketrampilan. Dinas Perindustrian yang memberikan ketrampilan pembuatan *rengginang* tidak didasarkan pada potensi sumber

1 Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian tesis saya di Program Studi Kajian Wanita, Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Judulnya, Dalam tulisan ini saya banyak menggunakan kata "wanita" semata-mata untuk konsistensi penulisan karena banyak produk hukum di Indonesia yang menggunakan kata "wanita", sedangkan kata "pria" saya gunakan sebagai padanannya saja. Staf pengajar FISIP Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Sriwijaya.

2 Dalam tulisan ini saya banyak menggunakan kata "wanita" semata-mata untuk konsistensi penulisan karena banyak produk hukum di Indonesia yang menggunakan kata "wanita", sedangkan kata "pria" saya gunakan sebagai padanannya saja.

daya alam setempat. Warga yang miskin tidak punya uang untuk membeli bahan baku karena beras ketan dan minyak goreng, harus dibeli.

Satu hal yang cukup menarik ternyata pada waktu evaluasi, program itu sudah berjalan di Indonesia sekitar empat belas tahun setelah dicanangkan tahun 1979. Seharusnya program tersebut telah melembaga tetapi kenyataan menunjukkan sebaliknya. Padahal P2W-KSS merupakan bagian dari mekanisme nasional untuk memajukan wanita di Indonesia.

Mekanisme nasional untuk memajukan wanita di Indonesia dibentuk sejak berdirinya Kementerian Urusan Peranan Wanita pada tahun 1978. Dan karena statusnya sebagai menteri negara, Men-UPW tidak mempunyai ujung tombak pelaksana di daerah sehingga pada tahun 1991 dibentuk lembaga untuk menangani Peningkatan Peranan Wanita (P2W) yaitu Tim Pengelola Peningkatan Peranan Wanita (TP-P2W). Pembentukan TP-P2W ini dibentuk berjenjang, mulai dari provinsi sampai ke kota madya/kabupaten.

Penanganan P2W oleh TP-P2W merupakan upaya yang meliputi perencanaan, pengendalian, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan, serta usaha menumbuhkan kesadaran dan mendorong masyarakat luas untuk meningkatkan peranan wanita di segala bidang secara terkoordinasi antara semua departemen, lembaga pemerintah non departemen, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga terkait lainnya" (Kantor MENUPW, 1997, h. 17-18).

Ada lima bidang utama P2W dalam pembangunan yang harus ditangani oleh TP-P2W yaitu, peningkatan kualitas wanita sebagai sumber daya insani pembangunan; peningkatan kualitas dan perlindungan tenaga kerja wanita; peningkatan kualitas peran ganda wanita dan pria dalam keluarga dan masyarakat; pengembangan iklim sosial budaya yang mendukung kemajuan wanita; pemantapan pembinaan kelembagaan dan organisasi wanita (Kantor Men-UPW, 1997, h. 21--24). Setiap bidang dijabarkan lagi ke program-program P2W. Salah satunya adalah program terpadu P2W-KSS yang merupakan bidang peningkatan kualitas wanita dalam pembangunan.

Implementasi Kebijakan Negara

Kebijakan negara tidak berarti apabila tidak diimplementasikan. Dengan implementasi akan mudah dikaji kelemahan dan kekuatan dari kebijakan itu. Selanjutnya, hasil implementasi dijadikan masukan pada kebijakan berikutnya dalam perencanaan suatu kebijakan.

Fischer, yang tercerahkan oleh pemikiran Jurgen Habermas's (1972), mengatakan "*Policy advisor were not neutral*" (dalam Bacchi, 1999, h. 32-33). Seseorang itu tidak selamanya bebas, banyak kepentingan dan pemahaman yang melatarinya dalam pengambilan keputusan. Mengingat pendapat Fischer itu, dapat dimaklumi bahwa kebijakan pembangunan sering tidak berpihak pada wanita karena tidak terlepas dari pembuat dan pelaksanaannya yang umumnya pria.

Model proses implementasi kebijakan yang dipakai pada penelitian ini adalah model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975). Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan, dalam hal ini keberpihakan pada wanita. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh sejumlah variabel bebas, antara lain: 1) ukuran dan tujuan kebijakan; 2) sumber-sumber kebijakan; 3) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana; 4) komunikasi antarorganisasi terkait dan kegiatan pelaksana; 5) sikap para pelaksana; 6) lingkup ekonomi, sosial, dan politis (dalam Wibawa dkk., 1994, h.19-21).

Model Van Meter dan Van Horn ini dipilih karena kebijakan mekanisme TP-P2W ini melibatkan banyak instansi yang dapat saling berbenturan kepentingan. Variabel-variabel itu mampu menjelaskan implementasi kebijakan, khususnya variabel sikap para pelaksana, komunikasi antarorganisasi atau koordinasi antar dinas instansi yang terlibat dalam pelaksanaan program peningkatan wanita yang harus ditangani oleh TP-P2W.

Dari pengalaman implementasi mekanisme nasional untuk kemajuan wanita oleh lembaga di ketiga negara itu, disimpulkan bahwa upaya *femokrat* sangat bergantung pada keterbukaan dan kelenturan struktur politik yang ada, serta kekuatan usaha untuk mengarusutamakan keinginan kaum feminis dan mengaitkannya secara pragmatis. Selain itu, mereka harus membangun jaringan kerja yang efektif antara lembaga di luar dan di dalam pemerintah, termasuk lembaga peradilan, dalam rangka mengupayakan kesetaraan dan memonitor diskriminasi gender yang terjadi (Heitlinger, 1993, h.116).

Pada Konferensi Dunia IV tentang Wanita di Beijing tahun 1995, dinyatakan mekanisme nasional telah dibentuk oleh hampir semua negara di dunia dan beraneka ragam bentuk serta keefektifannya. Bahkan, ada negara yang mekanismenya mengalami penurunan efektivitas. Pada umumnya, mekanisme itu tersisih dari struktur pemerintahan nasional. Selain itu, masih terdapat ketidakjelasan tugas pokok dalam mekanisme itu, kekurangan staf, kekurangan pelatihan, ketidaksiapan data, serta kekurangan sumber dana. Bahkan, yang lebih parah lagi kekurangan dukungan dari pemimpin politik nasional (APIK, 1997, h.150-151).

Oleh karena itu, pengkajian tentang implementasi mekanisme di Indonesia, khususnya di Provinsi S, sangat penting bagi penyebarluasan aspek kajian wanita ke bidang kebijakan negara. Pengkajian implementasi itu memperhatikan aspek-aspek yang merupakan temuan di tiga negara (Kanada, Australia, dan Inggris) dan temuan di Beijing. Aspek-aspek ini kemudian dikaitkan dengan model implementasi yang dipilih sebelumnya.

Struktur TP-P2W Pasti Dijabat Birokrat

Hasil penelitian menunjukkan pengelolaan kelembagaan TP-P2W dirasakan belum memadai karena struktur lembaganya dibentuk berdasarkan jabatan seseorang di dalam pemerintahan baik di provinsi maupun di kota madya

dan kabupaten. Apabila seseorang menjabat sebagai wakil gubernur, asisten gubernur bidang kesejahteraan rakyat, ketua Bappeda, kepala kantor PMD, maka secara yuridis formal ia juga sebagai ketua, wakil ketua, sekretaris I dan II pada struktur lembaga TP-P2W provinsi. Demikian pula di kota madya dan kabupaten, apabila seseorang menjabat sebagai Sekretaris Daerah, asisten bidang kesejahteraan rakyat, ketua Bappeda, kepala kantor PMD, masing-masing akan menjabat sebagai ketua, wakil ketua, sekretaris I dan II di struktur lembaga TP-P2W kota madya atau kabupaten. Sedangkan, apabila seseorang menjabat sebagai Ketua PSW atau kepala dinas instansi, ketua LSM, Organisasi Masyarakat, organisasi pemuda, organisasi profesi yang dicantumkan dalam SK TP-P2W provinsi atau kota madya/kabupaten, akan menduduki jabatan sebagai anggota dari TP-P2W.

Pengisian formasi dalam struktur lembaga TP-P2W berdasarkan jabatan seseorang di struktur pemerintahan dalam jangka panjang akan menyulitkan TP-P2W itu sendiri karena apabila ada pergantian pejabat maka orang-orang yang mengisi struktur lembaga TP-P2W pun akan berubah. Kondisi ini menyulitkan untuk sosialisasi dan internalisasi TP-P2W termasuk dalam tugas dan fungsinya.

Kejelasan tugas dan tujuan dari suatu lembaga sangat penting. Pelaksana atau anggota lembaga tidak akan mampu melaksanakan fungsinya, apabila tidak mengetahui tentang tugas dan fungsi di lembaga itu. Berikut diuraikan beberapa temuan lapangan yang berkaitan dengan ketidakjelasan pelaksana akan tugas dan fungsinya dalam TP-P2W dan P2W-KSS.

Fakta lapangan menunjukkan mekanisme kerja TP-P2W provinsi belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini terlihat dari belum dijalankannya pengelolaan kelembagaannya. Tim ini tidak jalan karena pengurus dan anggota tidak mengetahui dengan jelas tugas dan fungsinya.

Agar pelaksanaan program berhasil, maka seharusnya tim banyak terjun ke lokasi binaan mengidentifikasi masalah-masalah, kebutuhan dan kepentingan wanita. Di samping itu, dicari juga potensi yang ada. Baru dibicarakan bersama-sama, proyek-proyek apa yang merupakan proyek *skala prioritas untuk dipecahkan*. Kemudian penyusunan dana antar dinas instansi berdasarkan pembagian kerja sesuai dengan departemenisasi dinas instansi. Disusun usulan dana program sesuai dengan bagian masing-masing. Baru, program dilakukan dilaksanakan di desa/kelurahan binaan secara konprehensif lintas bidang dan sektor.

Tidak diimplementasikannya TP-P2W sebagaimana mestinya itu, ditunjang karena baik pengurus, anggota, maupun organisasi wanita yang terlibat di TP-P2W belum memahami substansi dari TP-P2W. Mereka tidak jelas tentang tugas TP-P2W, tidak faham bagaimana kaitan TP-P2W dengan pokja yang ada, dan yang paling khusus adalah ketidakfahaman mereka tentang kaitan program P2W-KSS dengan TP-P2W. Selain itu, adanya kerancuan PKK dalam menyikapi TP-P2W dan program wanita di daerah.

Ketidajelasan pengurus TP-P2W tercermin dari ketidakmampuan staf Bappeda, selaku wakil ketua TP-P2W, menguraikan secara rinci tugas apa saja yang menjadi tugas TP-P2W. Selain itu, ia tidak menjelaskan bagaimana keterkaitan antara TP-P2W dengan P2W-KSS. Berikut beberapa ungkapannya.

"TP-P2W itu ada PMD, macam-macam itu kan, PSW, PSW IAIN, kegiatan orang yang sudah di SK kan sebagai SK Tim Pengelola Peningkatan Peran Wanita, kan? (Gw, Kasubbag Sosbud Bappeda S)

Sedangkan, dari sekretaris tetap (Sektap) TP-P2W cukup mengetahui perbedaan kedua konsep, walau masih ada kekeliruan."

"Kalau P2W itu, itu tim pengelola peningkatan peranan wanita yang diketuai Wagub,...tapi kalau P2W-KSS itu program peningkatan peranan wanita disesuaikan dengan pra sejahtera...yang bergulir tiga tahun sekali diciptakan kepada pengusaha kecil dan program itu sekarang ditangani oleh PMD. ...P2W-KSS itu tidak dapat disamakan dengan P2W. Itu program atau proyek dari pusat yang dikasihikan ke PMD. Bukan P2W dibawahnya P2W-KSS. ... Kita tahu tim P2W, tim pengelola itu sebenarnya ada dan tidak ada. Ada karena dia suatu program P2W-KSS, tapi P2W-KSS sendiri hanya program langsung PMD saja." (A, staf Binsos Provinsi S)

Pernyataan ini berbeda dengan isi Kepmen-UPW No. 45/KEP/MENUPW/VI/ 1997 yang merupakan kelanjutan dari Kepmen-UPW No. 02/KEP/MENUPW/1991 yang memuat penanganan P2W itu ada lima bidang. Bidang pertama, adalah peningkatan kualitas wanita sebagai sumber daya insani pembangunan dengan program utamanya P2W-KSS.

Penanganan P2W itu dilakukan oleh TP-P2W dari pusat sampai ke kelurahan/perdesaan. Pelaksanaan program ini di tingkat pusat dikoordinir oleh Men-UPW, ditingkat daerah/wilayah pelaksanaan dikoordinir oleh ketua TP-P2W Dati I untuk provinsi dan ketua TP-P2W Dati II untuk kota madya/kabupaten, camat untuk wilayah kecamatan dan lurah/kepala desa untuk wilayah kelurahan/pedesaan (Pedoman Umum Pelaksanaan Program P2W-KSS dalam Pelita VI). Jelas bahwa program P2W-KSS itu merupakan bagian atau tugas dari TP-P2W. Dengan kata lain, penanganan program P2W-KSS di bawah koordinator dari TP-P2W.

Kemudian pernyataan A "P2W-KSS ...yang bergulir tiga tahun" ini juga tidak cocok dengan Pedoman Umum Pelaksanaan Program P2W-KSS dalam Pelita VI, bahwa tiap tahun anggaran Program P2W-KSS dilaksanakan di dua kecamatan lokasi proyek. Satu kecamatan lokasi proyek lanjutan dengan dua desa/kelurahan proyek lanjutan yang dibina sejak tahun anggaran sebelumnya. Satu kecamatan proyek lokasi baru dengan dua desa/kelurahan proyek yang baru. Setelah melalui proyek lanjutan, kedua desa di

kecamatan dilombakan. Pemenangnya akan dilombakan untuk pemenang tingkat kabupaten/kota madya. Dari pemenang ini akan dilombakan untuk tingkat provinsi dan selanjutnya tingkat nasional.

Dari sini tergambar bahwa proyek itu digulirkan setelah dua tahun, tahun pertama proyek binaan, tahun kedua proyek lanjutan, bukannya tiga tahun seperti yang dikemukakan A.

Di samping itu, Bappeda selaku wakil TP-P2W juga tidak begitu paham dengan adanya Pokja-pokja TP-P2W. Pemahaman Bappeda sebatas hanya karena pemerintah merasa penting dari Pokja tersebut. Sehingga pemahamannya mengenai kaitan P2W-KSS dengan TP-P2W karena dinas instansi sudah ada kegiatan, karena penting dijadikan pokja di TP-P2W. Seperti Pokja Gerakan Sayang Ibu (GSI), yang memang sudah ada dan diperhatikan mengenai kesehatan ibu oleh departemen kesehatan beserta jajarannya, sehingga karena merasa penting dibentuklah Pokja GSI di TP-P2W.

Sebenarnya dibentuknya Pokja-pokja TP-P2W, tidak hanya persoalan bahwa hal itu "penting", melainkan juga untuk menangani persoalan wanita itu tidak dapat hanya dari satu sektor atau departemen saja. Misalnya, untuk menurunkan angka kematian ibu hamil, melahirkan dan akibat persalinan, tidak dapat hanya dituntaskan dari sektor kesehatan saja. Banyak sektor yang terkait dalam masalah kematian ibu: pendidikan, sosial budaya, perekonomian, beban kerja wanita, masalah jender, usia pertama kali kawin, masalah gizi, masalah sarana dan prasarana yang mendukung dan sebagainya. Oleh karena itu, dalam TP-P2W itu dibentuk secara lintas sektoral yang kemudian dibagi juga berdasarkan Pokja.

Temuannya, tidak saja kriteria lokasi binaan yang tidak diketahui, tetapi juga pelaksanaan program kegiatan P2W-KSS di lokasi binaan. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan kegiatan dilakukan sendiri-sendiri dan tidak dikoordinasikan oleh koordinator lapangan, dalam hal ini PMD. Masalah sebenarnya adalah tidak dibaca dan dipahaminya pedoman pelaksanaan program serta kepedulian pelaksanaannya. Meskipun telah ada pedoman pelaksanaan program, jika kepedulian dari dinas instansi tidak ada, tentunya akan menghambat jalannya program.

Karena tidak ada kepedulian, dalam pelaksanaan kegiatan hanya "yang penting ada" bukan pada misi yang diemban dari program. Segala cara dihalalkan untuk mendapat nilai terbaik. Tujuannya hanya untuk dinilai, bukan demi keberlanjutan program.

Pengetahuan Personel tentang Pendekatan Pembangunan Wanita Rendah

Pengetahuan pelaksana terhadap pendekatan-pendekatan dalam pembangunan wanita pun ternyata masih rendah. Konsep seperti WID, WAD, dan GAD merupakan alat untuk menyusun program atau proyek yang berperspektif wanita. Program atau proyek itu harus disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi, dan tahap kehidupan masyarakat setempat. Jadi,

pelaksana harus memakai salah satu dari ketiga pendekatan, yang cocok untuk diterapkan di sesuai dengan kondisi masyarakatnya.

Berikut penuturan A di Sektap P2W, Rf di Bagian Sosial Budaya Bappeda S, dan NN sebagai Kepala Bagian Binkesos Depsos S. Semuanya menangani P2W di bagian mereka.

Faktor SDM yang tidak kalah pentingnya adalah sikap yang ditunjukkan TP-P2W dalam memandang program wanita. Ini berpengaruh pada tindakan yang diambil para pengurus tersebut. Kebetulan pula sebagian besar pengurus yang merupakan pengambil kebijakan dalam program TP-P2W dan juga P2W-KSS adalah pria. Sering pria menyamakan kegiatan wanita dengan stereotipe yang ada di kepala mereka. Berbagai stereotipe dan prasangka telah kuat tertanam dalam pikiran para perencana ataupun pelaksana program, yang kebanyakan adalah kaum pria. Begitu kuatnya stereotipe terkonstruksi di kepala mereka sehingga menjadi ideologi.

Ideologi yang dibangun antara lain kegiatan wanita cukup diwakilkan dengan adanya PKK dan Dharma Wanita. Selain itu, kegiatan wanita tidak harus khusus, karena kebutuhan wanita dianggap sama dengan kebutuhan pria, sehingga program pembangunan apa pun akan merembes ke wanita juga karena wanita merupakan pendamping pria.

Selama Orde Baru, pemerintah telah mengatur dan mengendalikan organisasi wanita sangat kuat. Sebelum tahun 1965, wanita memang dapat bergerak, berorganisasi di berbagai sektor. Pada masa orde baru, ada semacam *hegemoni* politik yang berwujud penyatuan kelompok-kelompok organisasi wanita seperti dibentuknya PKK, Dharma Wanita, dan Dharma Pertiwi (Wieranga, 1998). Akhirnya pejabat pemerintah beranggapan bahwa organisasi wanita yang paling baik untuk beraliansi adalah PKK dan Dharma Wanita. Sehingga apa pun program, apapun kegiatan, jika menyangkut wanita, selalu diidentikkan dengan PKK dan Dharma Wanita.

Akibatnya, dalam pelaksanaan program kegiatan dinas instansi tidak jarang yang berperan itu adalah PKK. Sementara itu, dinas instansi hanya memberi fasilitas kepada ibu-ibu PKK untuk melaksanakan program mereka. Ini penuturan Ibu PKK Kota Madya P dan Asisten II Kabupaten L.

“Dia (dinas instansi) tu bantuan maksudnyo tu ya, kalau kurang ditambah. Dibantu dong, dibantu. PKK kekurangan, dibantu. Karena kalau mau lomba pasti mau menang (SK, sekretaris PKK Kota Madya P).

Iya, kerja sama dengan PKK dengan ibu-ibu. Jadi, pembinaannya teknisnya diikutkan, misalnya suatu desa di bidang peternakan. Dinas peternakan secara teknis mengikuti ibu-ibu PKK kecamatan, membina ke desa. Biasanya setiap tahun ada desa binaan (Rm, Ass. II Pemkab L).”

Meskipun TP-P2W dan dinas instansi telah mengidentikkan seluruh program kegiatan wanita itu dengan PKK, pihak PKK sendiri tidak mau dikatakan sebagai bagian dari TP-P2W. Menurut mereka keterkaitan PKK hanya dengan program P2W-KSS karena PKK di bawah naungan kantor PMD, sedangkan *leading sector* program P2W-KSS ada di kantor PMD. Berikut penuturan dari Ketua Pokja 4 tim penggerak PKK S.

"Ya, justru itu. Makanya kaitannya ke P2W-KSS tadi. Jadi bukannya PKK di bawah P2W nggak. Kita hanya ada itu, tapi di dalam jalur P2W-KSS itu semua masuk. ...P2W enggak. Jadi begitu, untuk P2W-KSS itu *leading sector*nya itu memang PMD. Nanti umpamanya, kemarenkan dari Bappeda sudah disampaikan. Ya ada dari Kanwil, itu untuk P2W-KSS. Jadi istilahnya tuh untuk P2W-KSS dalam meningkatkan pemberdayaan tadi, P2W tadi" (AS, Ketua Pokja 4 TP-PKK S).

Ketua Pokja 4 TP-PKK itu seharusnya membaca dan menelaah Kepmen-UPW No. 02/KEP/MENUPW/1991 yang diperbarui dengan Kepmen-UPW No. 45/KEP/MENUPW/VI/1997 mengenai pengertian TP-P2W. Di situ disebutkan: "Penanganan P2W dalam pembangunan merupakan upaya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pemantauan, evaluasi dan pelaporan, serta usaha menumbuhkan dan mendorong masyarakat luas dalam meningkatkan peranan wanita di segala bidang secara terkoordinasi dan dalam keterpaduan semua departemen dan lembaga pemerintah non departemen, lembaga kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga terkait." Dan yang dimaksud dengan lembaga kemasyarakatan menurut UU No. 8/1985 antara lain lembaga wanita seperti Kowani, BKOW, GOW, Dharna Wanita, Dharna Pertiwi; Lembaga profesi seperti SPSI, Kadin, PWI; lembaga keagamaan; lembaga pemuda; lembaga yang dibentuk dengan keputusan pemerintah, seperti TP.PKK, LKMD, pramuka, karang taruna. (Men-UPW, 1997, h. 17-19). Jelas bahwa PKK dan organisasi wanita lainnya termasuk anggota TP-P2W, tidak ada alasan PKK untuk menghindari legitimasi produk hukum ini. Sebelum TP-P2W dibentuk, Mendagri sudah mengeluarkan Surat Kawat No. 260/321/PUOD tahun 1990 agar kepala daerah dan sekwilda menjadi koordinator P2W di daerah. Setelah dibentuk, pelaksanaan TP-P2W dikuatkan dengan Inpres No. 5 tahun 1995 dan Inmendagri No. 17 tahun 1996.

Karena aturan yang ada dalam TP-P2W dan P2W-KSS tidak dikuasai oleh pelaksana, pembangunan wanita akhirnya menjadi tidak terlihat secara spesifik. Wanita akhirnya dianggap sebagai bagian dari masyarakat umum, apabila masyarakat dibangun, kaum wanita pun akan ikut maju.

Konsep pembangunan demikian lebih dikenal dengan pendekatan modernisasi. Kebutuhan wanita dianggap telah terwakili oleh kebutuhan masyarakat umum. Jika pembangunan secara umum dilaksanakan tentunya akan turun juga ke wanita (lebih lanjut untuk pendekatan modernisasi, lihat Saptari, dan Holzner, 1997, h. 113-119; Mosser, 1996, h. 198-202).

Akibatnya, kebutuhan dan kepentingan wanita dianggap sama dengan kebutuhan masyarakat secara umum padahal kebutuhan dan kepentingan wanita itu sangat berbeda dengan pria karena pria telah terlebih dahulu terlibat dan menguasai pembangunan. Pendapat yang menggeneralisasi kebutuhan dan kepentingan wanita ini terungkap dari wawancara saya dengan informan berikut.

“Biasanya di dinas instansi proyek peningkatan peranan wanita hanya berupa bagian dari proyek mereka di padupadukan, programnya tuh terselubung. Kalau program masyarakat secara umum ada wanitanya, sudahlah program wanita. ... Makanya, dalam meningkatkan peranan wanita dalam kelompok-kelompok tani itu sudah dianggap ada duluan, karena ada pesertanya wanita (Gw, Kasubbag Sosbud Bappeda S).”

Program wanita tidak perlu khusus, selain adanya anggapan bahwa program wanita akan tercakup dalam program umum, juga disebabkan program wanita tidak jelas sektornya sehingga menambah pekerjaan dinas instansi. Hal ini disinyaliskan oleh Wakil Wali Kota P.

Menurut Siagian (1994, h. 121), roda administrasi pemerintah negara yang modern dikemukakan dengan pendekatan kesisteman. Inti pendekatan ini, seluruh aparat pemerintah harus bergerak sebagai satu kesatuan yang utuh. Alasannya, organisasi pemerintahan itu terdiri dari satuan-satuan kerja yang dikenal dengan berbagai *nomenklatur*—kementerian, departemen, badan, lembaga, biro, dinas—dengan segala jajarannya di seluruh wilayah kekuasaan negara. Dengan demikian dalam pendekatan kesisteman, keberhasilan pemerintah dalam menyelenggarakan berbagai fungsinya diukur dari keberhasilan keseluruhan sistem, bukan keberhasilan satuan kerja yang bergerak sendiri-sendiri.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan tugas negara harus terjadi interaksi dan interdependensi semua satuan kerja. Hal itu menuntut prinsip kerja yang mendukung koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi. Dasar hubungan ini bersifat sinergis dan simbiotis. Hal itulah yang belum dikuasai oleh birokrat kita, termasuk mengelola kelembagaan TP-P2W dan melaksanakan program kegiatannya. Jadi TP-P2W yang memiliki dukungan kebijakan yang sangat besar untuk meningkatkan kesejahteraan wanita ternyata hanya sebatas potensi kebijakan tetapi terabaikan dalam implementasinya.



Daftar Acuan

Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK), (1997). *Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing: Persamaan, Pembangunan, Perdamaian: Konferensi Sedunia keempat tentang Perempuan, Beijing, China, 4–15 September 1995*, Jakarta: APIK.

- Bacchi, Carol Lee. (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. LN: Sage Publications Ltd.
- Heitlinger, Alena. (1993). *Women's Equality, demography and public policies*. Great Britain: St. Martin's Press.
- Mosse, Julia Cleves. (1996). *Gender & pembangunan*. (Hartian Silawati, penerjemah). Yogyakarta: Rifka Annisa. (Judul asli *Half the World, half a change: an introduction to gender and development*. (1993). Oxford: Oxfam)
- Poerwandari, E. Kristi. (1998). *Pendekatan kualitatif dalam penelitian psikologi*. Jakarta: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3) Universitas Indonesia.
- Sadli, Saparinah., & Porter, M. (1995). *Metodologi penelitian berperspektif wanita dalam risets sosial*. Jakarta: PSKW-UI
- Saptari, Ratna., & Holzner, B. (1997). *Perempuan, kerja dan perubahan sosial*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti untuk Kalyanamitra.
- Siagian, Sondang P. (1994). *Patologi Birokrasi: analisis, identifikasi dan terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wibawa, S., Purbokusumo Y., & Pramusinto A. (1994). *Evaluasi kebijakan publik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wieringa, Saskia. (1998). *Kuntilanak wangi: organisasi-organisasi perempuan Indonesia sesudah 1950*. (Setiawan, H., penerjemah). Jakarta: Kalyanamitra (Judul Asli *The Perfumed Nightmare*, 1988).