

PERAN PEREMPUAN DALAM FORMULASI KEBIJAKAN:

Studi Kasus pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan
Belanja Desa Temulus, Kecamatan Mejobo, Kabupaten
Kudus, Tahun 2011

Siti Malaiha Dewi

STAIN Kudus, Jawa Tengah, Indonesia

dewimalaiha@yahoo.com

ABSTRAK

Kebijakan publik merupakan tindakan yang mungkin dilakukan atau mungkin tidak oleh pemerintah. Sayangnya, dalam hal kesetaraan gender, banyak kebijakan publik yang tidak ramah perempuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran perempuan dalam perjuangan untuk kepentingan perempuan di APB Desa Temulus Tahun 2011. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hanya beberapa stakeholder perempuan yang berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan pada perumusan anggaran, selain itu ada beberapa *stakeholder* juga memberikan kontribusi dalam usaha meningkatkan kualitas hidup perempuan. Ada dua jenis kendala yang dihadapi oleh para pemangku kepentingan: kendala internal dan eksternal. Kendala internal meliputi kurangnya pemahaman *stakeholder* perempuan akan kebutuhan perempuan, dan pemetaan peran yang saling tumpang tindih. Sedangkan kendala eksternal seperti budaya yang menempatkan laki-laki "lebih" daripada perempuan.

Kata Kunci: Perempuan, Kebijakan Publik, Anggaran Responsif Gender

ABSTRACT

Public policy is any selected by the government to do or to not do Unfortunately, many public policies are not good at this stage female friendly. This study aims to determine the extent to which stakeholders the role of women in the fight for women's interests in APBDesa Temulus Year 2011. The results of this study indicate that only some women stakeholders that play a role in championing women's interests at the budget meeting, while some others have contributed to improving the quality of life for women. Some of the constraints faced by stakeholders when mapped into two: internal and external constraints. Internal constraints include a lack of understanding of the needs of women of women stakeholders, and it faces conflicting roles. While the external constraints such as culture that treats men more valuable than women.

Keywords: Women, Public Policy, Gender Friendly Budgetting.

A. Pendahuluan

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

ke 109 dari 179 negara-negara lainya (www.menegpp.go.id, 19 Mei 2011).

Fakta di atas menunjukkan bahwa hasil pembangunan yang dilaksanakan selama ini menunjukkan adanya kesenjangan relasi antara perempuan dan laki-laki, baik dalam mendapatkan akses terhadap sumber daya pembangunan, kesempatan berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan dan pengambilan keputusan, melakukan kontrol maupun penguasaan atas hak dan tanggung jawabnya terhadap sumber daya pembangunan maupun dalam menikmati hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan (Supiandi, 2008: 193).

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

Guna mewujudkan PUG dalam pembangunan, salah satunya diimplementasikan dalam bentuk penganggaran (*budgeting*) yang responsif gender, sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 132

Tahun 2003 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender di Daerah, pada Bab II, Bagian Pertama tentang Perencanaan yang menyebutkan bahwa PUG dalam perencanaan pembangunan disertai dengan perencanaan anggaran yang responsif gender. Dengan demikian, penganggaran sebagai bagian dari perencanaan harus disusun dengan memperhatikan aspek kesetaraan dan keadilan gender atau disebut dengan Anggaran Responsif Gender (ARG).

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

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

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

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

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

Fakta – fakta di atas mendasari Kementerian Pemberdayaan Perempuan menggalakan kebijakan afirmatif (*affirmative action*) bagi perempuan di berbagai bidang termasuk penganggaran khusus perempuan. Gadis Arivia dalam Ani W (2004: iii) mendefinisikan *Affirmative Action* sebagai langkah strategis untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan dan kesempatan yang lebih substantif dan bukanya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan yang saat ini kurang terwakili di posisi–posisi yang menentukan di masyarakat. Terkait dengan persoalan di atas, maka dengan adanya *affirmative action* diharapkan jumlah perempuan yang duduk pada posisi pengambil kebijakan semakin

banyak sehingga produk kebijakan lebih sensitif terhadap perempuan.

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

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

Namun, berdasarkan hasil wawancara awal diketahui bahwa meskipun posisi perempuan di Desa Temulus berada pada posisi strategis, mereka tidak dapat berperan secara maksimal. Kegagalan mereka dalam memperjuangkan penambahan jumlah anggaran untuk pemberdayaan perempuan pada APBDesa Temulus Tahun 2011 adalah salah satu bukti nyata dimana anggaran pemberdayaan perempuan hanya dialokasikan bagi pengembangan kegiatan PKK sebesar Rp. 6.000.000,-. Menjadi pertanyaan adalah apa saja yang dilakukan oleh *stakeholders* perempuan pada saat penyusunan APBDesa Temulus Tahun 2011.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian di atas, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan teknik analisis gender model Harvard. Model ini digunakan dengan alasan penelitian ini hendak melihat profil aktivitas (akses, partisipasi, dan kontrol) salah satu aktor atau *stakeholders* kebijakan yaitu perempuan.

B. Pembahasan

1. Konsep Peran dan Kebijakan Publik

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

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

Frase pola perilaku menunjukkan bahwa muatan peran adalah perilaku dari pihak penyandang peran bersangkutan yang dilakukan secara terpola, artinya perilaku atau tindakan seseorang dalam kaitannya dengan peran yang disandangnya akan mengikuti suatu batasan tertentu. Adapun batasan-batasan yang membentuknya dipengaruhi oleh individu dalam masyarakat yang diakumulasikan dalam bentuk harapan-harapan dan norma-norma.

Erving Goffman seperti yang dikutip Farley (1980: 303) mendiskripsikan peran sebagai berikut:

“*Role consists the incumbent world engage in werw he to act solely in term of normative demands upon someone in his position. Role in this normative sense is to be distinguished from role performance or role enactment, which is actual conduct of in a particular individual while in duty in this position*”.

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

Istilah *role expectation* atau *role norm* digunakan untuk menunjukkan bahwa peran mencakup hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu sehingga ketika seseorang mengasumsikan suatu peran tertentu maka ia telah dan akan bersosialisasi dengan peran tersebut. Ia mempelajari apa yang diharapkan dari pemegang peran, norma-norma apa yang akan digunakan untuk menilai kualitas kerja dan sanksi-sanksi apa yang tepat untuk mendorong pelaksanaan serta apa yang mungkin dapat dituntut bagi pemegang peran seiring dengan siapa pemegang tersebut berinteraksi. Atau dengan kata lain ia akan memahami konsep peran tertentu melalui suatu upaya sosialisasi.

Peran tidak terlepas dari posisi yang dimiliki pemegang peran karena itu peran-peran yang tersedia bagi individu tidaklah tak terbatas melainkan ditentukan oleh posisinya dalam susunan status (*status order*) (Koentjoroningrat, 1990: 169). Status adalah konsep struktural, status melibatkan hak dan kewajiban (Kodiran, 1993: 9). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan

kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran atau dengan kata lain ketika orang menjalankan fungsi-fungsinya maka ia melakukan peran. Kewajiban yang dimaksud dalam artikel ini adalah kewajiban dari perempuan di Desa Temulus yang terlibat dalam perumusan APBDesa Tahun 2011.

Goffman dikutip Farley (1980: 303) juga menegaskan bahwa peran terdiri atas aktifitas yang secara normatif diharapkan dari peran dalam posisi status yang ada (*role norm*). Pemahaman status sebagai “*A position or a place within a set of relationship among people*” dan peran sebagai *the behavior generally expected of one who occupies a particular status* (Ritzer, 1987:80) semakin menegaskan kaitan peran dengan status (posisi), namun *role expectation* yang dihubungkan dengan status tidak membuat setiap orang dalam status yang sama akan bertindak dalam cara yang sama pula (Koentjoroningrat, 1987: 12), sebab suatu peran tidak hanya menyangkut pengertian boleh atau tidak dilakukan tetapi juga bagaimana peran itu dilakukan sesuai dengan lingkungan sosial budayanya (Kodiran, 1993: 9). Dengan kata lain suatu peran diwujudkan dengan adanya pengaruh pihak lain.

Uraian Browne dan Goffman di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Everett M. Rogers and D. Lawrence Kincaid sebagaimana dikutip oleh Sunyoto Usman (1991: 30) bahwa ada tiga macam pendekatan yang lazim digunakan untuk mengidentifikasi peran, yaitu : (1) *Positional approach* (mencari individu-individu yang menempati posisi penting dalam lembaga-lembaga sosial), (2) *Reputational approach* (mengetahui apa saja yang dilakukan oleh aktor), (3) *Decisional approach* (melihat penampilan nyata aktor dalam proses pengambilan keputusan). Jadi untuk mengidentifikasi peran perempuan yang terlibat dalam penyusunan APBDesa Temulus, *pertama*, akan dilihat bagaimana konfigurasi posisi mereka, khususnya posisi perempuan dalam jaringan

interaksinya. Dari sini diharapkan dapat diketahui siapa yang paling dominan atau lebih berperan serta lebih berpengaruh pada pelaksanaan fungsi–fungsi mereka; *Kedua*, akan dilihat bagaimana kiprah atau apa saja yang dilakukan perempuan yang terlibat dalam penyusunan APBDesa Temulus dalam memperjuangkan kepentingan perempuan.

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

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

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

Pembentukan dan perumusan kebijakan sekilas merupakan konsep yang mirip, namun keduanya merupakan konsep yang berbeda meskipun keduanya tidak dapat dipisahkan secara tegas. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan. Sedangkan perumusan kebijakan menurut Anderson sebagaimana dikutip oleh Winarno (2008: 93) menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana

berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi atau terlibat, individu atau kelompok.

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

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

Ada beberapa tahapan dalam perumusan kebijakan. Winarno (2008: 119-123) menuliskan sebagai berikut: *Pertama*, tahap perumusan masalah; *Kedua*, Penetapan Agenda Kebijakan; *Ketiga*, Pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah; *Keempat*, Penetapan Kebijakan.

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

yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut (Suwitri, 2008:70).

Michael Howlett dan M. Ramesh dikutip Suwitri (2008: 71) menyebut tahap ini sebagai *Public Policy Decision Making*, yaitu pembuatan keputusan dalam rangkaian pembuatan kebijakan publik melalui pemilihan alternatif-alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para aktor analis kebijakan publik. Sedangkan Tangklisan dan Anderson dalam Suwitri (2008: 71) menyebutnya sebagai *policy adoption* yaitu tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para *stakeholders* atau pelaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah sebagai berikut: 1) Mengidentifikasi alternatif yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas; 2) Pengidentifikasi kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi; 3) Mengevaluasi alternatif – alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negatif.

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

a. Tahap Pengusulan Alternatif

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

yang lainnya; 2) Memperluas sektor pemecahan masalah pada setiap alternatif.

b. Seleksi Alternatif

Menyeleksi alternatif penting dilakukan karena menjadi tidak efektif saat analisis mengajukan sangat banyak alternatif. Skala prioritas perlu dibuat yaitu penentuan skala prioritas atau ranking alternatif-alternatif dengan memperhatikan keuntungan biaya dan hal lain yang membuat suatu alternatif terpilih sementara yang lain ditinggalkan. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun ranking alternatif, yaitu: a) Kepekaan; b) Keandalan; c) Fleksibilitas; d) Kekebalan, yaitu apabila kerugian atau kerusakan atau kegagalan yang terdapat pada suatu unsur tidak berarti bahwa sistem tersebut tidak efektif sama sekali.

c. Penilaian Alternatif

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

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

d. Pemilihan Alternatif

Tahap pemilihan alternatif adalah tahap dimana berlangsung proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau yang paling memungkinkan untuk

dilaksanakan setelah penilaian terhadap alternatif-alternatif berhasil dilakukan para analis kebijakan.

Kemudian, dalam membicarakan perumusan kebijakan publik adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Hal ini karena siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan menentukan seperti apakah kebijakan publik tersebut akan dirumuskan. Bagaimana masalah publik didefinisikan akan sangat bergantung pada siapa yang merumuskan kebijakan tersebut dan pada akhirnya akan menentukan bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.

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

Putra (2005: 23) mengistilahkan aktor dalam perumusan kebijakan sebagai *stakeholders*. *Stakeholders* dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu: 1) *Stakeholder* utama, merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama proses pengambil keputusan. *Stakeholder* ini adalah masyarakat, dan lembaga yang bertanggungjawab dalam pengambilan dan implementasi suatu keputusan; 2) *Stakeholder* pendukung adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki *concern* dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal

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

Setelah diuraikan tentang dua konsep besar yang mendasari penelitian ini, maka peran perempuan dalam formulasi kebijakan dimaknai sebagai kiprah atau apa saja yang dilakukan *stakeholders* perempuan pada semua tahapan formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011.

2. Posisi Perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus tahun 2011

Adapun tahapan formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 adalah sebagai berikut: Tahap Perumusan masalah dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011 dimulai dengan cara menjangring atau menyerap aspirasi masyarakat Desa Temulus yang dilaksanakan pada bulan Nopember sampai dengan Desember 2010.

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

Selain dengan cara formal, penjangringan aspirasi juga dilakukan dengan cara informal. Cara informal dilakukan melalui komunikasi dengan masyarakat melalui *jamiyah-jamiyah tablil*, baik *jamiyah tablil* bapak-bapak, ibu-ibu maupun remaja yang ada di Desa Temulus. Penyerapan aspirasi ini dilakukan oleh aparat pemerintah Desa Temulus dimana masing-masing aparat desa bertanggung jawab terhadap wilayah yang menjadi bagiannya atau yang disebut dengan wilayah kering. Pembentukan wilayah kering ini

dimaksudkan agar pelayanan terhadap masyarakat bisa dilakukan dengan cepat dan efisien. Rata-rata wilayah kering terdiri dari dua RT.

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

RAPBDesa tersebut kemudian dimintakan pengantar ke Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kemudian BPD membahasnya dalam rapat dan hasilnya menjadi dokumen perencanaan desa berupa persetujuan RAPBDesa tahun berjalan. Inilah awal tahap penetapan kebijakan.

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

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

Hasil evaluasi tersebut, kemudian diteruskan oleh pemerintah Desa Temulus kepada BPD Temulus untuk mendapat tanggapan atau revisi. BPD mengadakan rapat penyempurnaan RAPBDesa Temulus Tahun 2011 bersama Kepala Desa dan Sekretaris Desa pada tanggal 6 Agustus 2011

dan langsung menetapkannya menjadi APBDesa Temulus Tahun 2011.

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

Adapun struktur APBDesa Temulus Tahun 2011 terdiri tiga bagian, yaitu: pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa. Lebih rinci tampak pada tabel di bawah ini:

Tabel 1
Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Temulus
Tahun Anggaran 2011

NO	URAIAN	JUMLAH
1.	PENDAPATAN DESA	287.022.030
1.1	Pendapatan Asli Desa	94.800.000
1.1.1	Hasil Usaha Desa	-
1.1.2	Hasil Kekayaan Desa	93.050.000
1.1.3	Hasil Tanah Kas Desa	91.450.000
1.1.4	Lain-Lain Pendapatan Asli yang Sah	1.600.000
1.1.5	Hasil Swadaya dan Partisipasi Masyarakat	1.750.000
1.2	Dana Perimbangan	124.168.830
1.2.1	Bagi Hasil Pajak Daerah	15.161.777
1.2.2	Bagi Hasil Retribusi Daerah	1.993.892
1.2.3	Bagian Dari Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah yang Diterima Kabupaten	107.013.161
1.3	Lain-Lain Pendapatan Desa yang Sah	68.053.200

Siti Malaiha Dewi

1.3.1	Bantuan Keuangan dari Pemerintah	68.053.200
	Jumlah Pendapatan	287.022.030
2.	BELANJA DESA	287.021.521
2.1	Belanja Operasional Pemerintahan Desa	206.763.200
2.1.1	Belanja Pegawai	176.451.200
2.1.2	Belanja Barang dan Jasa	21.762.000
2.1.3	Belanja Modal	8.550.000
2.2	Belanja Pemberdayaan Masyarakat	80.258.321
2.2.1	Belanja Subsidi	-
2.2.2	Belanja Hibah	12.000.000
2.2.3	Belanja Bantuan Sosial	3.750.000
2.2.4	Belanja Bantuan Keuangan	18.700.000
2.2.5	Belanja Pembangunan Sarpras Umum Desa	37.000.000
2.2.6	Belanja Kegiatan Pemerintahan Desa	6.000.000
2.2.7	Belanja Tidak Terduga	2.808.321
	Jumlah Belanja	287.021.521
	Surplus/ Defisit	509
3	PEMBIAYAAN DESA	
3.1	Penerimaan Pembiayaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran	8.983.242
3.1.1	(SILPA) Tahun Anggaran Sebelumnya	8.983.242
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	8.983.242
3.2	Pengeluaran Pembiayaan	-
3.2.1	Pembentukan dana cadangan	-
3.2.2	Penyertaan modal	-
3.2.3	Pembayaran Utang	-
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	-
	Pembiayaan Netto	8.983.242

Sumber: Perdes No. 2 Tahun 2011 tentang APBDesa Temulus

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

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

Tabel 2.

Anggota Tim Perumus APBDesa Temulus
Tahun 2011

No	Jabatan	Jumlah	Jenis Kelamin
1	Kepala Desa	1 orang	Perempuan
2	Sekretaris Desa	1 orang	Perempuan
3	Kaur Desa	3 orang	Laki-laki
4	BPD	3 orang	2 laki-laki, 1 perempuan
5	PKK	1 orang	Perempuan
6	Muslimat	1 orang	Perempuan
7	Tokoh Agama	1 orang	Laki-laki
8	Tokoh Pemuda	1 orang	Laki-laki
	Jumlah	12 orang	

Sumber: Dokumentasi Desa Temulus, Tahun 2011

Tabel di atas menunjukkan bahwa komposisi perempuan dalam tim perumus APBDesa Temulus hampir berimbang dengan laki-laki, yaitu sebesar 30 persen. Angka yang fantastis, karena memenuhi batas minimal kuota bagi perempuan di sektor publik sebagaimana diamanatkan dalam berbagai undang-undang yaitu 30%. Terlepas antara pro dan kontra kebijakan tersebut, dengan menempatkan perempuan di lembaga pengambil keputusan diharapkan semakin banyak kepentingan perempuan terakomodir (Ratnawati, JSP: 2004). Namun, apabila dilihat dari jumlah anggaran yang berhasil dirumuskan dalam APBDesa Temulus, ternyata anggaran khusus bagi perempuan jauh dari harapan yaitu hanya Rp. 6.000.000,- untuk belanja kegiatan PKK pada tahun 2011 ini.

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

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

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

Pada tahapan pertama yaitu penjangkaran atau penyerapan aspirasi masyarakat, akses perempuan sangat terbuka, khususnya pada saat penjangkaran aspirasi secara informal. Ibu-ibu dan remaja putri yang tergabung

dalam *jamiyyah tablil* diberi kesempatan untuk berbicara mengungkapkan kebutuhan dan permasalahannya, sebagaimana diungkapkan oleh ibu B, sebagai berikut:

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

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

“Tiap tahun kami diminta untuk menyusun program kerja dan *alhamdulillah* tahun ini program kerja kami didanai oleh APBdesa meskipun tidak 100%”. Program kerja yang kami susun merupakan hasil rumusan dari kelompok kerja (pokja) yang ada.” (Hasil wawancara pada tanggal 25 Agustus 2011)

Akses yang besar juga dirasakan perempuan pada saat Musrenbang khusus perempuan dimana setiap perempuan diberi kesempatan yang seluasnya untuk hadir dan mengemukakan kebutuhannya. Berbeda dengan akses perempuan yang sangat terbuka pada saat penjangkaran aspirasi yang hanya dihadiri perempuan, pada saat Musrenbangdes akses perempuan untuk hadir dibatasi. Hanya mereka yang termasuk dalam tim perumus saja yang berkesempatan untuk bisa hadir dan mengikuti proses tersebut.

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

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

Terkait dengan pemahaman akan pentingnya kebutuhan perempuan diintegrasikan dalam semua pos anggaran (Anggaran Responsif Gender) ternyata hanya dua orang yang mempunyai pemahaman bahwa kebutuhan perempuan dan kepentingan perempuan harus dimasukkan ke semua pos anggaran, yaitu Ibu Sekdes dan Ibu B, yang berasal dari Muslimat NU Desa Temulus. Sedangkan *stakeholders* yang lain beranggapan bahwa kebutuhan perempuan cukup *tercover* di pos anggaran PKK.

3. Reputasi Perempuan dalam Formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011

Untuk mengidentifikasi reputasi perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus, *pertama*, dilihat bagaimana tingkat kehadiran perempuan; dan *Kedua*, keaktifan perempuan dalam rapat-rapat pembahasan. Dari sini diharapkan dapat diketahui siapa yang lebih berperan serta lebih berpengaruh pada saat rapat-rapat formulasi anggaran.

Kehadiran dianggap bagian dari aktualisasi kualitas seseorang dalam menjalankan fungsinya. Dari hasil rekapitulasi kehadiran *stakeholders* perempuan dalam rapat, diketahui bahwa kehadiran perempuan mencapai 50% lebih, namun perempuan sering terlambat, sebagaimana diungkapkan oleh Ketua BPD Temulus, berikut ini: "Ibu-ibu yang menjadi anggota tim perumus APBDesa Temulus itu rajin-rajin. Kalau diajak rapat, mereka pasti datang, meskipun sering terlambat". (Hasil wawancara, tanggal 28 Agustus 2011).

Keterlambatan ini lebih sering disebabkan perempuan harus menyelesaikan pekerjaan rumah tangga terlebih dahulu sebelum menghadiri persidangan, seperti diungkapkan oleh Ibu H, sebagai berikut:

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

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

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

Bentuk keterlibatan perempuan pada saat penjangkaran aspirasi masyarakat tidak akan bermakna kalau tidak bisa direalisasikan dalam bentuk kebijakan. Berikut akan dilihat

bagaimana peran *stakeholders* perempuan saat pembahasan RAPBDesa Temulus Tahun 2011.

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

Maka dapat dikatakan bahwa keterlibatan perempuan dalam bentuk informal cukup optimal dibandingkan dengan cara formal. Optimalnya keterlibatan *stakeholders* perempuan dapat dilihat dari intensitas komunikasi yang dilakukan *stakeholders* perempuan dan usaha yang intensif dari *stakeholders* perempuan untuk mengetahui masalah-masalah yang berkembang di masyarakat, sebagaimana dikatakan oleh Ketua BPD, berikut ini: “Apa yang dilakukan oleh perempuan selama ini dalam proses pencarian isu-isu yang ada di masyarakat sudah lumayan bagus, yaitu dengan menggunakan bentuk-bentuk kegiatan informal dan sering dilakukan pada waktu pengajian mingguan, bulanan atau *kumpulan*” (Hasil wawancara tanggal 20 Juli 2011).

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

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

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

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hanya sebagian *stakeholders* perempuan yang berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan pada APBDesa Temulus Tahun 2011. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yang akan diuraikan pada sub bab di bawah ini.

4. Kendala yang Dihadapi

Terdapat dua kendala besar yang dihadapi oleh *stakeholders* perempuan dalam formulasi APBDesa Temulus Tahun 2011, yaitu kendala yang bersifat internal, dan kendala yang bersifat eksternal. Kendala internal yang dimaksud adalah kendala yang berasal dari diri *stakeholders* perempuan

itu sendiri dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam anggaran desa. Kendala tersebut terkait dengan *human capital* dan *social capital* yang dimiliki *stakeholders* perempuan, antara lain:

1. Kurangnya Pemahaman *Stakeholders* Perempuan akan Kebutuhan Perempuan

Dari hasil wawancara tergambar mengenai sejauhmana pemahaman *stakeholders* perempuan terhadap kebutuhan perempuan dan sejauhmana mereka memperjuangkan kebutuhan perempuan tersebut dalam anggaran desa. Dari ketiga *stakeholders* perempuan, ternyata hanya satu orang yang mempunyai pemahaman bahwa kebutuhan perempuan dan kepentingan perempuan harus dimasukkan ke semua pos anggaran. Sedangkan *stakeholders* yang lain beranggapan bahwa kebutuhan perempuan cukup *tercover* di pos anggaran PKK.

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

b. Konflik Peran yang Dialami *Stakeholders* Perempuan

Biasanya, dalam masyarakat seseorang mempunyai beberapa peran sekaligus. Dalam hubungan macam-macam peran itu, biasanya yang selalu menonjol hanya satu peran yang utama. Adakalanya antara peran-peran yang dimiliki seseorang, timbul pertentangan-pertentangan atau yang disebut sebagai *role-conflict*. Konflik antara peran-peran tersebut seringkali tak dapat dihindari berhubungan kepentingan-kepentingan individu tidak selalu sesuai atau

sejalan dengan kepentingan-kepentingan masyarakatnya, sehingga seringkali sulit bagi individu untuk mengatasinya.

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

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

Jeratan budaya yang memperlakukan laki-laki lebih bernilai daripada perempuan berakibat posisi perempuan tidak setara dengan laki-laki, karena perempuan selalu dianggap sebagai *konco wingking*. Sebagai konsekuensi posisi itu maka ada anggapan tidaklah penting bagi perempuan untuk keluar rumah, karena betapapun, garda terdepan menjadi wilayah laki-laki. Akhirnya perempuan menjadi tidak antusias untuk terlibat dalam urusan di luar wilayahnya apalagi mencapai kekuasaan. Bilapun perempuan perempuan terpaksa nekat melakukan hal itu, ia tidak banyak mendapat dukungan keluarga maka menyebabkan perempuan tidak dapat mencapai karier tertinggi di dunia publik. Ironisnya, hal di atas diperkuat dengan penafsiran agama yang sangat

tekstual, misalnya penggunaan ayat “*Arrijalu Qowwamuuna ‘ala Nisa’...*” sebagai alat untuk menghambat perempuan menjadi pemimpin atau mencapai posisi strategis di lembaga pengambil keputusan.

Budaya patriarkhi juga menempatkan perempuan sebagai istri dan ibu yang harus mengurus anak dan melayani suami. Kemudian tafsir agama juga lebih menganjurkan perempuan untuk lebih sibuk dengan persoalan rumah tangga, sehingga tidak perlu keluar rumah kecuali atas izin suami. Sebagaimana dialami oleh Ibu A: “Harus ada ijin dari suami, dalam agama *kan* juga sudah ditegaskan, apalagi anak saya masih kecil, jadi saya merasa berat ketika akan meninggalkan rumah dan melakukan kegiatan politik yang tidak mengenal waktu” (wawancara tanggal 12 Juli 2011). Salah satu hadist yang digunakan adalah: “*Tidak halal bagi perempuan yang beriman kepada Allah dan hari akhir untuk bepergian sejauh perjalanan tiga hari tanpa disertai muhrimnya*” (HR Bukhori Muslim).

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

sudah terhambat oleh persoalan seksisme yang seringkali mematikan kinerja *stakeholders* perempuan.

C. Simpulan

Peran *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam rapat formulasi anggaran belum optimal. baik pada saat penjaringan aspirasi masyarakat maupun pada saat pembahasan. Namun mereka yang berperan pun belum memberikan kontribusi yang maksimal bagi perjuangan perempuan. Sementara sebagian *stakeholders* perempuan lainnya tidak berperan dalam pembahasan APBDesa Temulus dan juga tidak berperan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan. Mereka cenderung bersifat pasif, menunggu, dan akomodatif. Keaktifan *stakeholder* ditentukan oleh pengalaman dan kapabilitas para perempuan. Tingkat partisipasi dalam memperjuangkan kepentingan perempuan dalam kasus di desa Temulus tidak ditentukan oleh tingkat kehadiran, karena ternyata mereka yang tidak berperan adalah anggota yang paling sering hadir dalam acara-acara pembahasan.

Ada kendala internal dan eksternal yang dihadapi *stakeholders* perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di anggaran. Kendala internal antara lain kurangnya pemahaman *stakeholders* perempuan akan kebutuhan perempuan, posisi politisi perempuan yang kurang strategis dalam tim perumus anggaran, dan konflik peran yang dialami *stakeholders* perempuan. Sedangkan kendala eksternal meliputi budaya patriarki yang menempatkan laki-laki pada wilayah publik dan perempuan pada wilayah domestik dan pemahaman agama yang terlalu tekstual. Untuk mencapai derajat keterlibatan yang tinggi maka *stakeholders* perempuan harus meningkatkan SDM-nya dengan mengikuti pendidikan politik, *legal drafting*, dan pelatihan-pelatihan gender serta membangun jejaring.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulah, I., 2003, *Sangkan Paran Gender*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Beauvoir, S.D., 2003, *The Second Sex Kehidupan Perempuan*. diterjemahkan oleh Toni B. Febriantono. dkk., Jakarta: Pustaka Prometea.
- Bogdan, R., dan Taylor, S. J., 1993, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*, Terj. A. Khozin Affandi, Surabaya: Usaha Nasional.
- Browne, K., 1995, *An Introduction To Sociology*, Edisi keempat United Kingdom: Polity Press.
- Darwin, M., (trans) William N., 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widya.
- Dewi, S.M., 2008, “Perempuan di Tengah Pertarungan Politik Lokal: Refleksi atas Peran Politik Perempuan Pasca *Affirmative Action*” dalam *Jurnal Studi Gender PALASTREN*. Vol. 1 No. 1: 107 – 119.
- Dwiyanto, A., dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Fakih, M., 2004, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kodiran, 1993, *Kebudayaan Jawa dalam Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Jakarta: Jambatan.
- Koentjoroningrat, 1990, *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*, Jakarta: Aksara Baru.
- _____, 1987, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.
- Lawang, R., M.Z., 2004, *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologik: Suatu Pengantar*, Jakarta: FISIP UI Press.

- Moleong, L. J., 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Rosdakarya.
- Milles, M. M., 2003, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mattew, B., 1992, *Analisis Data Kualitatif*. terJ. Tjejep Rohendi. Jakarta: Universitas Indonesia (UI) Press.
- Megawangi, R., 1999, *Membiarkan Berbeda*, Bandung: Mizan.
- Nugroho, R., 2002, *Reinventing Pembangunan*. Jakarta: PT. ELEX Media Komputindo.
- , 2003, *Kebijakan Publik*, Jakarta: PT. ELEX Media Komputindo.
- , 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara – negara Berkembang*, Jakarta: PT. ELEX Media Komputindo.
- , 2008, *Gender dan Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Partini, 2004, “Potret Keterlibatan Perempuan dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah” dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*. Vol 7. No. 3: 315-332.
- Prisma*, Edisi Juni 1991. Jakarta: LP3ES.
- Putra, F., 2005, *Kebijakan Tidak untuk Publik*, Yogyakarta: Resist Book.
- Soekanto, S., 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soetjipto dan Widayanti, A., 2005, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: PT Kompas.
- Suwitri, S., 2008. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Badan Penerbit Undip.
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Thoha. M., 2003, *Pembinaan Organisasi: Proses Diagnosa dan Intervensi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

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

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