

PENTINGNYA GPI (*GENDER AND PROVERTY INCLUSIVE*)

Oleh: Rasita Ekawati Purba

Senior Project Officer Money/CL

Pengantar

Gender and poverty inclusive, atau inklusif gender dan kemiskinan, merupakan nilai atau roh yang diperjuangkan oleh ACCESS dan menjadi pegangan di dalam melaksanakan program. Untuk itu ACCESS mencoba mengembangkan policy, strategi dan teknik-teknik yang bisa digunakan untuk mendorong agar nilai GPI bisa diterapkan dan mewarnai semua aktivitas, dengan menggunakan proses-proses yang partisipatif (CLAPP – *Community Led Assessment Plannning Process*).

ACCESS merasa perlu untuk menekankan nilai keberpihakan pada perempuan dan orang miskin karena pada umumnya perempuan dan orang miskin memiliki posisi yang lebih rentan dibandingkan kelompok laki-laki maupun kelompok yang memiliki latar belakang sosial ekonomi yang lebih kuat.

Mengapa Perempuan?

Selain itu orang miskin, baik laki-laki maupun perempuan, orang dewasa maupun anak-anak, harus menjalani hidup yang sulit. Meskipun bisa dikatakan bahwa mereka yang miskin mempunyai beban hidup yang berat, ada beberapa alasan mengapa beban yang ditanggung perempuan lebih besar. Pertama, pada umumnya perempuan mengalami subordinasi dan marginalisasi yang menyebabkan posisi perempuan di masyarakat tidak cukup kuat. Meskipun bentuk dan tingkat subordinasi perempuan berbeda-beda, tergantung pada budaya dan juga wilayah, namun bisa ditemukan beberapa hal yang sama. Diantaranya Townsend dan Momsen (1987, 28) mengatakan bahwa fenomena subordinasi perempuan ditunjukkan dalam bentuk kurangnya penghargaan terhadap hasil kerja perempuan dan kurangnya akses kepada pengambilan keputusan di bidang sosial-ekonomi dan politik, dibandingkan dengan laki-laki. Townsend dan Momsen mengakui bahwa fenomena rendahnya status perempuan yang bisa ditemukan di berbagai belahan dunia ini, bentuk dan wujudnya dipengaruhi oleh kondisi lokal yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk subordinasi perempuan yang bisa jadi berbeda antar daerah.

Konstruksi gender yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan berakar pada berbagai faktor: budaya, pendidikan, pemahaman ajaran agama, dan juga yang tidak kalah pentingnya adalah ideologi negara tentang gender. Namun tentu saja harus diakui bahwa konstruksi gender merupakan sebuah hal yang sangat kompleks, dan pernyataan tentang faktor—faktor yang

mempengaruhi konstruksi gender ini tidak bermaksud untuk menyederhanakan kompleksitas tersebut.

Di Indonesia, pada periode Orde Baru, relasi gender dan peran gender dikontrol dengan sangat ketat oleh negara (Robinson dan Bessel 2002, 3). Ideologi gender pada saat itu menempatkan perempuan sebagai “ibu” dan “istri”, menempatkan laki-laki di domain publik dan “membatasi” peran perempuan di ranah domestik, seperti yang diartikulasikan dalam Undang-undang Perkawinan. Undang-undang ini mengatur pembagian kerja dalam rumah tangga: perempuan adalah ibu rumah tangga sementara suami adalah kepala keluarga. Manifestasi dari pelabelan peran suami dan istri ini bisa dilihat di Pasal 34 (1 dan 2) dari UU Perkawinan tersebut: laki-laki bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan perempuan bertanggungjawab untuk mengurus rumah tangga. Pada kenyataannya, banyak perempuan yang harus bekerja untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga, baik untuk menambah penghasilan maupun sebagai pencari nafkah utama dalam rumah tangga.

Ideologi gender tersebut kemudian juga dimanifestasikan melalui berbagai jalan, diantaranya melalui organisasi-organisasi perempuan yang berafiliasi pada negara seperti PKK dan Dharma Wanita. Sebagai organisasi yang memiliki struktur yang sangat kuat dari pusat sampai ke tingkat masyarakat, PKK dan Dharma Wanita memiliki pengaruh yang besar di dalam membentuk persepsi masyarakat tentang peran perempuan dan laki-laki. Peran perempuan dalam organisasi ini sesuai dengan penjabaran peran suami dan istri dalam UU Perkawinan. Implikasinya posisi strategis dalam organisasi ini disesuaikan dengan jabatan suami. Misalnya, ketua PKK di sebuah desa adalah istri dari kepala desa, terlepas dari sang istri mampu atau tidak dan mau atau tidak untuk menduduki posisi ketua.

Sejalan dengan itu, perempuan dalam organisasi ini diharapkan untuk mendukung program dan tanggungjawab suami di dalam menjalankan tugas publik mereka. Seperti yang dituliskan oleh Parker (2003, 144): “perempuan diharapkan untuk membantu laki-laki melaksanakan pembangunan”. Pada periode Orde Baru, perempuan didorong untuk secara aktif terlibat dalam pembangunan; namun, keterlibatan mereka masih dalam kerangka perempuan sebagai “ibu” dan “istri”. Dengan demikian, tidak banyak aktivitas dari kedua organisasi tersebut yang mencoba untuk mengkritisi ideologi gender dari negara maupun mengkritisi program-program pemerintah.

Di tingkat akar rumput, Undang-undang Perkawinan telah melahirkan ketidakadilan. Sebagai contoh, dalam sebuah dokumen hasil proses CLAPP 1, sebuah komunitas di Lombok yang lokasinya berdekatan dengan kawasan hutan, mengungkapkan salah satu implikasi dari UU tersebut dalam kehidupan mereka. Pihak Dinas Kehutanan memberikan akses kepada masyarakat untuk menggarap kawasan hutan, untuk ditanami tanaman jangka pendek. Namun, hak tersebut hanya diberikan kepada kepala keluarga. Mengingat bahwa kepala keluarga adalah suami (sesuai UU Perkawinan), maka perempuan tidak bisa memperoleh akses mengolah lahan. Kalau pun ada perempuan (janda) yang memiliki hak mengolah lahan, hak tersebut diperoleh dari suami.

Alasan kedua mengapa perlu fokus kepada perempuan adalah bahwa perempuan miskin lebih menderita daripada laki-laki miskin dan lebih menderita daripada sesama perempuan yang berasal dari kelas ekonomi yang lebih baik. Sudah jelas bahwa orang miskin menghadapi kondisi yang sulit, meskipun intensitas kemiskinan bervariasi di berbagai daerah. Kekurangan pangan, penghasilan yang minim, penyakit yang tidak diobati karena masalah biaya dan akses ke fasilitas kesehatan, gizi buruk, rumah yang tidak sehat, lingkungan yang buruk, sulitnya persediaan air bersih, adalah beberapa kondisi umum yang dihadapi oleh orang miskin. Kondisi seperti ini memaksa orang miskin untuk menghabiskan waktu dan tenaganya untuk memenuhi kebutuhan dasar supaya bisa bertahan hidup. Selain itu, orang miskin biasanya juga berpendidikan rendah atau malah buta huruf, yang tentu saja membatasi akses mereka pada informasi,

Birdshall dan McGreevey (1983, 3) menemukan fakta bahwa beban perempuan miskin lebih besar karena peran ganda mereka – sebagai orang yang harus mengurus rumah tangga dan sebagai pencari nafkah untuk keluarga. Perempuan bertanggungjawab untuk mengurus anak-anak, menyiapkan makanan, mengambil air dan kayu bakar, mencuci baju, membersihkan rumah, mengatur keuangan rumah tangga, yang menyerap sebagian besar waktu mereka. Namun, pekerjaan ini sering tidak dianggap sebagai “pekerjaan”, sehingga juga tidak diperhitungkan dalam “produksi” sebuah rumah tangga (Birdshall dan McGreevey 1983, 12-13). Selain itu, penghasilan perempuan juga hanya dianggap sebagai “tambahan” penghasilan suami.

Di samping itu, beban perempuan miskin menjadi berat karena fasilitas publik pada komunitas miskin biasanya juga sangat minim (Townsend dan Momsen 1987, 39). Kalau bagi komunitas dari kalangan menengah ke atas untuk mengambil air cukup membuka kran air atau untuk memasak bisa memakai gas/listrik, bagi perempuan miskin pekerjaan ini menghabiskan tenaga dan waktu yang tidak sedikit, karena mereka harus mencari air dan kayu bakar. Bagi Afshar (1987, 3) perempuan terpaksa menanggung beban berat di dalam mengurus rumah tangga, karena kemampuan ekonomi yang sangat terbatas untuk bisa melaksanakan tugas tersebut.

Meskipun UU Perkawinan sudah mengatakan bahwa pencari nafkah dalam keluarga adalah suami, perempuan juga harus ikut mencari nafkah. Namun, ketika pekerjaan rumah tangga dan mengurus keluarga dianggap sebagai tugas perempuan, dan ini berbarengan dengan minimnya sumber daya yang dimiliki keluarga dan buruknya fasilitas publik, maka tentu saja perempuan miskin menghadapi situasi yang sulit. Tidak heran bila kemudian perempuan harus menanggung beban kerja berlebih.

Mengapa Orang Miskin?

Observasi Townsend dan Momsen tentang buruknya fasilitas publik yang menyebabkan beban perempuan menjadi berat sangat cocok dengan kondisi yang bisa ditemukan di pedesaan. Pedesaan pada umumnya lebih tertinggal pembangunannya daripada daerah perkotaan, seperti misalnya infrastruktur fisik dan rendahnya kualitas pendidikan dan fasilitas

kesehatan. Di pedesaan biasanya fasilitas pendidikan lebih sedikit jumlahnya dan lebih buruk kualitasnya. Selain itu, infrastruktur dasar seperti listrik, air bersih, fasilitas kesehatan, kendaraan umum, jalan, juga lebih terbatas.

Meskipun kondisi kemiskinan di pedesaan sudah sangat jelas dan nyata, biasanya kemiskinan di pedesaan justru kurang “nampak” dibandingkan kemiskinan di perkotaan (Chambers 1983). Ini berarti bahwa kemiskinan di pedesaan perlu untuk mendapatkan perhatian khusus, meskipun tentu saja kemiskinan di perkotaan juga penting untuk diperhatikan.

Tidak nampaknya kemiskinan di pedesaan bisa dijelaskan diantaranya karena struktur kekuasaan dan budaya yang terkait dengan kemiskinan di pedesaan. Sebagai contoh, biasanya para “penguasa” yang memiliki otoritas, lebih sering bertemu dengan masyarakat di tempat-tempat publik seperti sekolah, kantor desa, dll. Sedangkan tempat-tempat seperti ini biasanya terletak di pusat desa. Bagi mereka yang tinggal jauh dari desa atau bagi mereka yang miskin dan tinggal terisolasi, tentu tidak mudah untuk berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan tersebut. Dalam hal ini, orang luarlah (baik itu peneliti maupun pegawai pemerintah) yang kemudian justru memiliki kesempatan untuk membentuk gambaran kemiskinan di pedesaan. Sedangkan di perkotaan, kemiskinan lebih kelihatan, karena mereka dekat dengan media massa, dan dekat dengan kekuasaan. Kemiskinan menjadi terpampang langsung di depan para “penguasa”.

Selain itu, biasanya pihak-pihak yang memiliki otoritas cenderung untuk berbicara dengan laki-laki daripada dengan perempuan. Perempuan, di pedesaan pada khususnya, sering merasa malu untuk berkontribusi pada diskusi publik. Meskipun mereka tertarik untuk mendengarkan, mereka ada kalanya menghadapi kendala sosial untuk berbicara. Diantaranya karena laki-laki memang tidak merasa perlu bertanya dan mendengar pendapat perempuan; atau perempuan tidak diperkenankan ikut dalam pertemuan, dll.

Data kuantitatif menunjukkan bahwa daerah pedesaan di Indonesia lebih tertinggal dibandingkan daerah perkotaan (BPS 1997). Masyarakat di pedesaan pendidikan formalnya lebih rendah, punya anak lebih banyak, tingkat buta huruf lebih tinggi, akses informasi kurang, dan secara geografis lebih terisolasi, dibandingkan dengan masyarakat di perkotaan. Untuk perempuan, kondisinya lebih buruk. Statistik menunjukkan bahwa pendidikan perempuan pada umumnya lebih rendah daripada laki-laki, terutama di daerah pedesaan. Rendahnya pendidikan dan tingginya buta huruf pada perempuan di pedesaan menghambat akses mereka pada informasi dan pengetahuan.

Karena berbagai hambatan yang dialami perempuan miskin di pedesaan, yang sangat berkaitan erat dengan rendahnya penghargaan kepada peran perempuan di masyarakat, perempuan miskin pedesaan biasanya cenderung untuk diam. Chambers (1983) menggambarkan perempuan miskin di pedesaan sebagai “*voiceless*” atau tidak memiliki suara. Parry (1987, 39) berargumentasi bahwa meskipun perempuan miskin di pedesaan itu cenderung untuk diam, mereka masih bisa

bersuara bila mereka diberi kesempatan untuk berbicara, dan yang lebih penting adalah “apakah kita memang memiliki keinginan untuk mendengarkan mereka?”.

Bagaimana saat ini ...

Pada periode “reformasi” telah terjadi cukup banyak perubahan. Dengan berakhirnya Orde Baru, Indonesia memulai lembaran baru era demokratisasi yang memberi ruang dan tempat bagi gerakan perempuan untuk memperjuangkan agendanya. Misalnya karakter organisasi PKK telah mengalami perubahan, dimana kepemimpinan dalam organisasi ini tidak lagi harus merujuk pada posisi suami. Demikian juga dengan Dharma Wanita, yang berubah nama menjadi Dharma Wanita Persatuan. Keanggotaannya sekarang adalah sukarela, dan anggotanya tidak lagi harus berafiliasi pada partai politik tertentu. Agenda yang diusung pun mulai mengarah pada aspek strategis gender, seperti diskusi tentang UU Perkawinan, PP 10, dan issue sensitive seperti poligami.

Gerakan perempuan pun kemudian mulai menggotong issue-issue strategis untuk perempuan. Misalnya, menyoroti program KB dan menuntut informasi yang lebih transparan dan komprehensif, dihentikannya pendekatan kekerasan, dan tersedianya lebih banyak pilihan dan alternatif metode KB. Pemerintah sendiri mendorong program untuk meningkatkan peran laki-laki dalam ber-KB, sementara pada periode sebelumnya, perempuan lah yang menjadi target dan sasaran program KB.

Gerakan perempuan juga mendesak ditanganinya masalah kematian ibu: dalam hal ini kepentingan praktis perempuan sangat menonjol. Tuntutan yang diajukan misalnya akses untuk mendapatkan pelayanan memadai dari bidan desa, sistem yang terintegrasi untuk menangani kasus kelahiran yang sifatnya emergensi dan meningkatkan kesadaran keluarga dan masyarakat terhadap resiko kehamilan. Selain kepentingan praktis, kepentingan strategis juga menjadi bagian dari agenda yaitu bagaimana mengubah persepsi bahwa kehamilan adalah tanggungjawab perempuan semata.

Selain “menguatnya” gerakan perempuan, Pemerintah pun mulai menerapkan kebijakan yang pro gender, dengan meluncurkan kebijakan pengarusutamaan gender dalam pembangunan (PUG). PUG adalah “strategi yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender ... 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” (Juliantara dan Widiawati 2005, 35).

PUG sendiri tujuannya diantaranya adalah memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok yang mengalami marginalisasi sebagai dampak dari bias gender, memastikan bahwa

perempuan dan laki-laki memiliki akses, partisipasi dan control yang sama terhadap pembangunan, dan meningkatkan sensitivitas gender berbagai pihak (ibid, 37).

Pemerintah menerapkan PUG dengan harapan bahwa pemerintah akan lebih efisien dan lebih efektif di dalam menghasilkan kebijakan dan dampak pembangunan yang lebih adil baik untuk laki-laki maupun perempuan, memberikan kesempatan dan pengakuan yang sama di masyarakat kepada laki-laki dan perempuan, yang berarti pula kehidupan sosial-ekonomi-politik Indonesia pun menjadi lebih kuat (ibid, 39).

Salah satu kunci dari PUG adalah partisipasi masyarakat, di dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi pembangunan. Untuk itulah saat ini kita juga melihat gencarnya upaya pemerintah untuk mendorong proses perencanaan yang partisipatif. Berbagai regulasi dilahirkan untuk memberi ruang kepada masyarakat memainkan perannya dalam perencanaan pembangunan, diantaranya UU No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, Surat Edaran Mendagri No 050/987/SJ tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif, serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri No 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ tahun 2005. Surat Edaran ini mengatur pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan desa agar merujuk pada peta kemiskinan, dan menekankan pentingnya peran perempuan. Spirit dari Surat Edaran ini adalah mendorong partisipasi masyarakat sejak perencanaan sampai dengan pemantauan, sehingga pembangunan di tingkat desa menjadi lebih transparan dan akuntabel.

ACCESS dan GPI

Paparan di atas menjelaskan bagaimana orang miskin dan perempuan memiliki kendala-kendala tertentu sehingga dibutuhkan keberpihakan kepada mereka agar perempuan dan orang miskin mampu untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan merasakan dampak pembangunan. Point kedua adalah bahwa keberpihakan pada perempuan dan orang miskin yang diantaranya mengupayakan agar tercapai keadilan gender dan keadilan sosial, maka proses partisipatif menjadi salah satu pendekatan yang harus digunakan.

Gambaran tentang perubahan yang terjadi pada tubuh pemerintah menunjukkan bahwa pemerintah telah mengakomodasi perspektif keberpihakan kepada perempuan dan orang miskin, dan juga telah mendorong proses pembangunan yang partisipatif, melalui berbagai kebijakan.

ACCESS sebagai sebuah program pemberdayaan masyarakat dan penguatan masyarakat sipil, mencoba untuk berkontribusi dalam mempromosikan nilai keberpihakan (pada perempuan orang miskin) serta nilai-nilai partisipatif, melalui pendekatan CLAPP-GPI. Pendekatan CLAPP berupaya mendorong agar masyarakat di tingkat desa, inklusif perempuan dan orang miskin, mampu untuk ikut mengambil keputusan dalam pelaksanaan program. Pendekatan GPI

memastikan bahwa ada integrasi antara gender dan kemiskinan, agar dalam perencanaan program perbedaan gender dan kelas sosial dalam masyarakat mendapat cukup perhatian.

Beberapa prinsip dasar yang ditekankan dalam pendekatan CLAPP GPI adalah bahwa semua orang diperlakukan sama tanpa memandang gender maupun kelas, semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi, kaum perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki sebagai pelaku ekonomi dan sebagai anggota masyarakat yang mempunyai fungsi sosial, langkah-langkah khusus diambil untuk mengatasi ketidakberuntungan kaum perempuan dan orang miskin sebagai akibat dari tindakan diskriminatif. Tidak kalah pentingnya adalah penyebaran informasi kepada semua pihak sehingga keputusan dari sebuah pertemuan bisa diakses oleh semua komponen masyarakat.

ACCESS pun bekerjasama dengan berbagai pihak untuk mengembangkan metodologi yang memungkinkan orang miskin dan perempuan untuk memperoleh ketrampilan dan pengetahuan sehingga mampu berkisah secara aktif dalam kelompok-kelompok yang menjadi mitra kerja ACCESS. Selain kendala ketrampilan dan pengetahuan, dilakukan pula upaya untuk membantu mereka mengatasi kendala sosial dan psikologis, dengan menerapkan kebijakan-kebijakan yang memastikan bahwa perempuan dan orang miskin terlibat. Misalnya dengan penerapan kuota jumlah peserta yang harus berimbang antara laki-laki dan perempuan, serta memastikan keterlibatan kelompok orang miskin. Pemberdayaan di tingkat akar rumput ini pun dibarengi dengan peningkatan kapasitas melalui berbagai cara, baik dalam bentuk pelatihan-pelatihan, kunjungan silang, maupun diskusi-diskusi di tingkat kelompok. Pelan tapi pasti, kepercayaan diri perempuan dan orang miskin untuk berpartisipasi dalam kegiatan di masyarakat meningkat secara significant. Hasil dari evaluasi dampak yang dilakukan setelah program ACCESS berakhir membuktikan bahwa perubahan terbesar yang dirasakan oleh komunitas dampingan ACCESS adalah aspek gender dan pemberdayaan masyarakat. Terjadi perubahan relasi antara laki-laki dan perempuan dalam rumah tangga, peran perempuan dan orang miskin di masyarakat meningkat, dan masyarakat merasa bahwa kemampuan untuk mengelola program bertambah. Diharapkan dengan demikian, aspek keberlanjutan program bisa dipertahankan, meskipun program ACCESS berakhir.

Penutup

Pendekatan yang GPI menjadi penting, untuk mendorong semua pihak memberikan perhatian pada perempuan dan orang miskin, tanpa membuat keduanya menjadi golongan eksklusif. Pendekatan yang inklusif ini implikasinya bahwa semua komponen masyarakat, laki-laki, perempuan, kaya dan miskin, berada dalam posisi yang setara, dan interaksi di antara mereka sangat diperlukan dalam pelaksanaan program ACCESS pada khususnya, dan pada proses pembangunan pada umumnya.

Perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin tidak akan bisa dicapai tanpa memperbaiki posisi perempuan dan posisi orang miskin dalam pembangunan. Posisi keduanya bisa diperkuat bila

proses-proses partisipatif dijalankan. Selain itu program-program yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan praktis maupun strategis perlu tetap dilakukan, dan dengan menggotong nilai GPI bisa dibuktikan bahwa dampaknya akan bisa dirasakan oleh mereka, para perempuan dan orang miskin. Berbagai tulisan dari lapangan dalam buku ini bisa menjadi acuan tentang hasil dan dampak dari pendekatan partisipatif yang inklusif perempuan dan orang miskin (CLAPP GPI).

Daftar Pustaka:

1. Shatifan, Nina. 2006. *Memotong Rantai Kemiskinan*. Bali: ACCESS.
2. BPS (Biro Pusat Statistik). 1997. *Profil Kependudukan Indonesia*. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
3. Chambers, Robert. 1983. *Rural Development. Putting the Last First*. London: Longman.
4. Juliantara, Dadang dan Widiawati, Helmi (editor). 2005. *Advocacy Pengarusutamaan Gender*. Yogyakarta: IHAP dan ACCESS.
5. Momsen, Janet Henshall. 1987. Introduction. In *Geography of Gender in the Third World*, (J. H. Momsen and J. G. Townsend (eds.)), pp. 15-26. London: Hutchinson.
6. Parker, Lyn. 2003. *From Subjects to Citizens. Balinese Villagers in the Indonesian Nation-State*. Copenhagen: NIAS Press.
7. Parry, Benita. 1987. Problems in Current Theories of Colonial Discourse. *Oxford Literary Review*, Vol. 9, pp. 27-58.
8. Robinson, Kathryn and Bessel, Sharon. 2002. Introduction to the Issues. In *Women in Indonesia, Gender, Equity and Development*, K. Robinson and S. Bessel (eds.), pp. 1-12. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
9. Townsend, J. and Momsen, J. 1987. Toward a Geography of Gender in Developing Market Economies. In *Geography of Gender in the Third World* (J. H. Momsen and J. G. Townsend (eds.)), pp. 27-81. London: Hutchinson.