



PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Ahmad Muttaqin^{)}*

^{*)} Penulis adalah Magister Sains (M.Si.), dosen tetap Jurusan Dakwah (Komunikasi) STAIN Purwokerto.

Abstract: Poverty is a crucial problem for every nation that not only affects to the failure of fulfilling the basic rights of people to live in dignity but also reinforce unjust practices. One of the unjust forms in poverty is gender. Social burden in each poverty dimension including economic, social, cultural, and political structural dimensions is borne disproportionately by men and women. Women groups bear the burden of the social impact of poverty much higher than men. This condition is further exacerbated by the initiation of intervention in order to reduce the obstacles of poverty which is more projected on a particular group. As a social construction, the difference in gender has been proved by the contribution to social injustice not only for women but also for men. This gender difference becomes a source of injustice for men and women in their families, society, and state. In advance stage, this may justify gender bias in the systems of distributing authority, division of labor, ownership, and distribution resource. Therefore, the changing gender construction is an urgent need. This context becomes the intersection between poverty and gender inequality as a perspective to analyze national problem. The program which is designed to reduce poverty is not only oriented to overcome the obstacles of poverty in its various dimensions, but also to transform gender construction which can represent equality and justice. **Keywords:** gender, poverty, social impact, equity, construction.

A. PENGANTAR

Hingga lebih dari satu dasawarsa, pengertian gender masih banyak disalah pahami. Gender dipahami tidak sebagai perbedaan antara laki-laki perempuan dan tuntutan persamaan hak antara laki-laki perempuan. Pemahaman seperti ini muncul karena publikasi, baik oleh peliputan media, maupun sosialisasi para aktifis perempuan yang lebih bersifat kasuistik. Akibatnya, persepsi publik terbentuk mengikuti logika kasus yang memiliki kecenderungan advokatif. Gender dipahami dalam *mainstream* advokasi persamaan hak dan keadilan bagi kaum perempuan. Gerakan-gerakan dalam *mainstream* keadilan gender dalam konteks ini sering mendapat reaksi tidak hanya dari kaum laki-laki, tetapi juga kaum perempuan sendiri, yang mengarah pada sikap-sikap resisten.

Kondisi ini menunjukkan konsepsi gender dalam pemahaman masyarakat secara mendasar belumlah tuntas. Perlu ada transformasi konseptual dengan pendekatan baru yang lebih komprehensif dan sederhana tentang pengertian, latar belakang, sejarah, dan sebagainya, melalui media-media yang mudah diakses publik. Pengertian gender berbeda dengan pengertian seks (jenis kelamin). Pengertian seks (jenis kelamin) merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis, yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Misalnya, laki-laki ditandai dengan kepemilikan kumis, penis, dan dapat memproduksi sperma. Perempuan tidak berkumis, memiliki rahim, dan memproduksi sel telur. Masing-masing tanda tersebut telah melekat sejak lahir dan tidak bisa dipertukarkan satu sama lainnya.

Gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki ataupun perempuan, yang dikonstruksi secara sosial ataupun kultural. Misalnya, perempuan dikenal sebagai keibuan, cantik, emosional, dan berbagai macam sifat kelemah lembut lainnya. Adapun laki-laki dianggap kuat, rasional, berani, dan aneka sifat kejantanan lainnya. Ciri dan sifat-sifat tersebut dapat saling dipertukarkan. Perempuan bisa bersifat rasional dan berani, sebaliknya laki-laki juga bisa bersifat lemah lembut dan emosional.



Sejarah perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang panjang. Perbedaan tersebut terjadi oleh banyak hal, di antaranya; dibentuk, disosialisasikan, diperkuat, dikonstruksi secara sosial dan kultural. Proses panjang perbedaan gender antara laki-laki dan perempuan seolah-olah menjadi tetap dan menjadi bagian dari kodrat yang diberikan Tuhan kepada manusia.¹ Dalam perkembangan dan dinamika sosial, gender sebagai konstruksi sosial dan kultural sering digunakan sebagai referensi untuk melakukan spesialisasi dan kategorisasi bagi distribusi aktivitas dan kegiatan produksi. Di sinilah persoalan muncul, perbedaan gender yang dipahami seolah-olah sebagai ketentuan dari Tuhan melahirkan ketidakadilan, terutama bagi kaum perempuan.

B. PENGARUSUTAMAAN GENDER

Program pembangunan secara normatif seringkali dideklarasikan sebagai upaya melakukan perubahan untuk mencapai tingkat kesejahteraan tertentu bagi masyarakat umum. Pembangunan, dipahami netral, dalam pengertian tidak memihak atau memberikan peluang yang sama pada kelompok tertentu untuk memperoleh manfaat. Pandangan ini tidak terlalu tepat karena sebenarnya pembangunan memberikan dampak yang berbeda, sesuai dengan tingkat seseorang atau kelompok yang mengakses hasil-hasil pembangunan. Dalam pengertian ini, pembangunan bersifat tidak netral atau merepresentasikan suatu kepentingan dominan, bahkan ideologi tertentu.

Sejalan dengan pengertian di atas, pembangunan dalam perspektif gender juga tidak bersifat netral. Program pembangunan yang sedemikian rupa didesain untuk mengakomodasi kepentingan publik, ternyata dalam praktiknya memberikan dampak yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Bahkan, pada titik tertentu, pembangunan yang sudah dianggap ideal mengakomodasi kepentingan umum dan memenuhi hak-hak dasar ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) justru semakin membuat kelompok perempuan terpuruk.²

Hal penting yang menyebabkan perbedaan penerimaan dampak pembangunan ini adalah tingkat kapasitas mengakses antara laki-laki dan perempuan berbeda. Relasi sosial ekonomi sampai saat ini harus diakui masih menempatkan perempuan pada posisi yang cenderung tertinggal. Oleh karena itu, pada saat proses pembangunan yang memosisikan masyarakat secara sama diluncurkan, maka muncul ironi dalam bentuk dominasi. Perspektif netralitas ini memperlebar kesenjangan dan ketidakadilan sosial.

Ketidakadilan pembangunan berbasis gender pertama kali terdeteksi di Australia pada saat dilakukan *gender audit* tahun 1983.³ Hasil audit tersebut membuktikan anggaran-anggaran pembangunan Australia memberikan dampak yang berbeda terhadap tingkat kesejahteraan antara laki-laki dan perempuan. Kelompok laki-laki memperoleh dampak positif pembangunan lebih besar dari kelompok perempuan. Audit ini secara tidak langsung menunjukkan negara telah berlaku tidak adil kepada warganya.

Berawal dari audit ini, sebagian besar negara berinisiatif melakukan analisis serupa dengan metode dan derajat yang berbeda. Afrika Selatan, misalnya, menggunakan *gender sensitive budget analysis*, Philipina menggunakan *gender responsif budget*, dan lain sebagainya.

Gender menjadi perspektif yang memberi ruang baru alternatif negara-negara dalam memahami persoalan-persoalan sosial yang menjadi penghambat proses pembangunan. Anggaran publik sangat penting, mengingat signifikansinya sebagai instrumen yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan pembangunan dalam pengertian memfungsikan sebagai manifestasi responsifitas negara terhadap persoalan-persoalan yang berkembang di warganya. Melalui audit anggaran, proyeksi pembangunan



dapat sedini mungkin diantisipasi agar tidak melahirkan paradoks baru dalam proses pengembangan masyarakat, yang berupa marginalisasi dan ketidakadilan.

Perspektif gender dalam pembangunan di Indonesia terlihat mulai berkembang pasca reformasi, di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid melalui Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Inpres ini memastikan seluruh proses pembangunan nasional dari hulu hingga hilir harus mempertimbangkan kesetaraan gender. Pelaksanaan Inpres ini kemudian diperkokoh dengan pembentukan Menteri Negara yang khusus menganalisis dan mengontrol pengarusutamaan gender (Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan).

Fungsi analisis dan pengontrol inilah sesungguhnya pemahaman pengarusutamaan (*mainstreaming*) gender yang dikontekstualisasikan. Persoalan kemudian yang muncul adalah adaptasi institusional yang dilakukan daerah terhadap institusi nasional pengawal pengarusutamaan gender. Beberapa daerah memformulasikan dengan membentuk institusi baru yang fokus mengakomodasi program kegiatan, yang dianggap merepresentasikan kepentingan dan kebutuhan perempuan. PKK, misalnya, mengorientasikan seluruh program dan kegiatannya secara eksklusif bagi kelompok perempuan. PKK membatasi diri hanya melaksanakan program yang selama ini dianggap merepresentasikan kegiatan perempuan seperti pelatihan memasak, rias kecantikan, dan lain sebagainya.

Pengarusutamaan gender dipahami secara afirmatif dengan kebijakan-kebijakan ke"perempuan"an. Sebagai *mainstream*, gender tidak dipahami dalam perspektif yang mengerangkan setiap proses pembangunan masyarakat yang melampaui batas-batas eksklusivitas institusi sektoral. Implikasinya, gender menjelma menjadi ruang tersendiri yang diferensiatif dengan urusan sektor-sektor lain. Penerjemahan model ini menunjukkan bahwa pemahaman gender masih ambigu dan mengakibatkan penerjemahan yang kurang relevan pada tingkat operasional kebijakan-kebijakan publik.

Dua hal penting yang menjadi formula bagi *gender mainstreaming* adalah; *Pertama*, program dan kegiatan pembangunan tidak terpisah antara laki-laki dan perempuan. Sebagai konstruksi sosial, perspektif gender tidak membedakan secara dikotomi program spesifik laki-laki atau perempuan. Program kegiatan didesain dengan memungkinkan antara laki-laki dan perempuan memiliki ruang yang sama-sama representatif dan adil untuk berpartisipasi, berkontribusi dan memperoleh manfaat. Ruang yang representatif dan adil menjadi hal penting pada setiap penyelenggaraan program dan kegiatan untuk menjamin aksesibilitas semua *stakeholders* pembangunan.

Kedua, program kegiatan yang diproyeksikan sebagai afirmasi *gender mainstreaming* tidak diorientasikan untuk memperoleh hasil secara kalkulatif, melainkan sebagai sasaran atau media bagi tercapainya keadilan dan kesetaraan gender. Program kegiatan afirmatif difungsikan untuk mendukung proses tercapainya keseimbangan kapasitas gender antara laki-laki dan perempuan atas suatu penyelenggaraan pembangunan. Program Keluarga Berencana (KB), misalnya, tidak diproyeksikan untuk meningkatkan kapasitas kaum perempuan dalam mengendalikan kelahiran, tetapi menjadi sarana bagi kaum perempuan untuk mempunyai posisi tawar yang berimbang dalam merencanakan kesejahteraan keluarga.

Dengan kerangka di atas, konsepsi institusi pengawal yang diafirmasikan berdasar Inpres No. 9 Tahun 2000 berbeda dengan institusi yang terformulasikan sebagai eksekutor pelaksana program perempuan-an. Institusi pengawal mengasumsikan terjangkaunya seluruh proses pembangunan lintas sektoral, sedang institusi pelaksana program menjadi sektor spesial yang belum tentu berperspektif gender.

C. KEMISKINAN DALAM PERSPEKTIF GENDER

Kemiskinan telah banyak didefinisikan oleh lembaga-lembaga yang selama ini mempunyai perhatian khusus. BPS, misalnya, mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan dasar minimal yang meliputi kebutuhan konsumsi dan non-konsumsi. Dalam ukuran BPS, seseorang dianggap miskin apabila ia tidak mampu mengkonsumsi makanan dalam takaran 2.100 kilo kalori per hari dan kebutuhan minimal non-makanan seperti perumahan, pendidikan, kesehatan, dan transportasi.

Definisi kemiskinan yang lain dengan indikator berbeda, misalnya, oleh Bank Dunia dan lembaga-lembaga riset. Indikator yang berbeda ini berimplikasi terutama pada angka kemiskinan yang seringkali menjadi kontroversi dan komoditas politik pragmatis. Perbincangannya bergeser dari upaya-upaya strategis mereduksi kemiskinan kepada metode dan validitas data kemiskinan. Masing-masing mengklaim sebagai yang paling akurat dan representatif untuk dijadikan dasar bagi pengambilan kebijakan.

Dalam memahami kemiskinan dengan menitikberatkan pada faktor-faktor yang melekat kepada orang, yang diidentifikasi miskin sudah tidak relevan lagi. Pemahaman kemiskinan model ini sempat menjadi argumen yang populer pada awal tahun 1950-an, yang menjelaskan bahwa "*a country is poor because it is poor*". Gagasan ini mendasari banyak teorisasi penting mengenai pembangunan negara-negara Dunia Ketiga. Namun, pengalaman pembangunan negara-negara miskin puluhan tahun sejak itu memunculkan argumen baru, yaitu "*a country is poor because of poor policies*".⁴ Artinya, kemiskinan dewasa ini bukan semata-mata disebabkan secara internal orang miskin sendiri, tetapi juga faktor-faktor lain yang bersama-sama menciptakan struktur yang tidak adil. Dengan demikian, kemiskinan tidak bisa dipahami secara spesifik terhadap kondisi-kondisi yang melingkupi orang miskin, tetapi secara menyeluruh seperti struktur sosial, pendidikan, dan kebijakan, yang berkembang di masyarakat. Dalam kaitan ini, setiap sisi kehidupan masyarakat berpotensi menciptakan relasi sosial yang tidak adil dan berkontribusi bagi proses pemiskinan. Dalam konteks ini, kemiskinan menjadi bersifat multidimensi dan lintas sektoral.⁵

Kemiskinan tidak saja berurusan dengan persoalan ekonomi, tetapi juga non-ekonomi. Oleh karena itu, kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan kesejahteraan materi (*material well-being*), tetapi juga berkaitan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*).⁶ Secara material, kemiskinan dapat diukur secara kuantitatif dan objektif, misalnya melalui konsumsi kalori atau belanja yang dikonversikan rupiah. Namun demikian, memahami berapa kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang menjadi relatif dan kualitatif. Dalam konteks kesejahteraan sosial, poin penting yang dipersoalkan bukan berapa ukuran kemiskinan, tetapi dimensi yang terkait dalam gejala kemiskinan.

Tiga dimensi kemiskinan yang utama adalah: *Pertama*, dimensi ekonomi atau material. Kemiskinan dalam dimensi ini menjelma dalam kebutuhan dasar manusia yang sifatnya material seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Dimensi ini dapat diukur dengan rupiah, walaupun harganya berubah-ubah. Dimensi ekonomi cukup dominan mempengaruhi pandangan umum tentang kemiskinan karena sifatnya yang objektif, terukur, dan verbal. Namun demikian, perbedaan pandangan muncul dalam merumuskan akar-akar kemiskinan. Satu kelompok memandang bahwa kemiskinan ekonomi bersifat absolut karena latar belakang dari orang miskin itu sendiri, sementara yang lain berpendapat lebih disebabkan karena struktur ekonomi yang berlangsung mencerminkan ketidakadilan.



Kedua, dimensi sosial dan budaya. Lapisan sosial yang secara ekonomis diidentifikasi miskin akan membentuk lingkaran kebudayaan unik baru, yang disebut budaya kemiskinan. Budaya kemiskinan ini muncul sebagai *style* yang memungkinkan bagi kelompok miskin menemukan cara tertentu untuk bertahan hidup. Budaya kemiskinan terepresentasikan melalui nilai-nilai seperti apolitis, fatalistik, dan lain sebagainya. Nilai-nilai representatif ini akan terus berkembang menjadi basis cara produksi yang standar bagi kelompok miskin dalam memberi jaminan sosial dan keberlangsungan hidupnya.

Ketiga, dimensi struktural atau politik. Kemiskinan terjadi karena masyarakat tidak memiliki sarana, akses, dan kapasitas politik yang berimbang. Beberapa yang menjadi sebab ketimpangan struktural adalah KKN, rekrutmen politik yang manipulatif, dan konspirasi dalam pelaksanaan pembangunan. Kemiskinan menjadi salah satu produk politik yang terimplementasikan dalam kebijakan-kebijakan publik. Dalam bahasa lain, kemiskinan terdesain secara sengaja melalui penciptaan struktur-struktur politik yang tidak memungkinkan masyarakat memperoleh akses yang sama. Dimensi ini menjadi ironi tersendiri bagi negara yang mestinya mempromosikan keadilan dan kesejahteraan sosial.

Masing-masing dimensi kemiskinan di atas menimbulkan dampak sosial yang memiliki tingkat dan derajat yang berbeda. Dalam realitas, kelompok utama yang paling berat menanggung beban dari dampak kemiskinan adalah perempuan. Kemiskinan menjadi beban tambahan kelompok perempuan yang sebelumnya telah termarginalkan dalam proses dan struktur sosial yang tidak adil. Persoalan konsumsi, misalnya, perempuan miskin memiliki beban lebih tinggi dibanding kelompok laki-laki untuk menjamin ketersediaan makanan bagi anggota-anggota keluarganya pada saat ketersediaan materi (uang) tidak ada. Begitu halnya persoalan-persoalan kemiskinan lain yang mendesak kelompok perempuan berdiri pada garis paling belakang.

Konteks dampak sosial inilah yang sebenarnya dari perspektif gender untuk disandarkan. Konstruksi kemiskinan yang lebih mendasarkan pada kelompok tertentu memunculkan persoalan baru dalam relasi sosial antara laki-laki dan perempuan. Hal ini karena konstruksi kemiskinan semakin menempatkan keduanya dalam posisi yang berbeda: sesuatu yang sebenarnya sedang diurai untuk mewujudkan keadilan substantif, baik baik laki-laki, maupun perempuan, yang selama ini menjadi korban dari ketidakadilan berbasis gender.

D. PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Perspektif gender yang lebih menyandarkan pada ketidakadilan beban dampak sosial kemiskinan meniscayakan penanggulangannya tidak hanya berorientasi pada upaya mereduksi, tetapi mengubah konstruksi sosial. Beban yang berbeda dalam menanggung dampak kemiskinan secara tidak langsung menunjukkan perlakuan yang berbeda terhadap seseorang ataupun kelompok dalam memenuhi hak-hak dasar secara layak. Penanggulangan kemiskinan sejatinya adalah proses mengubah dari kondisi kegagalan pemenuhan hak-hak dasar ke arah pengembangan kehidupan yang bermartabat.⁷

Penanggulangan kemiskinan pertama kali diarahkan untuk mengurai substansi dari akar kemiskinan, baik yang berdimensi material ekonomi, sosial budaya, maupun struktural politik. Masing-masing dimensi memiliki karakteristik hambatan yang spesifik, yang musti diperlakukan berbeda. Namun demikian, bukan berarti penanggulangan kemiskinan bersifat satu dimensi atau parsial, tetapi menyeluruh, dalam pengertian, saling mengait. Dimensi material ekonomi tidak akan bisa tuntas apabila hambatan-hambatan yang bersifat sosial budaya tidak ditangani. Sebagai contoh, hambatan kemiskinan material ekonomi yang teridentifikasi adalah keterbatasan modal. Untuk mengatasi hambatan itu,



intervensi yang dilakukan adalah pemberian fasilitas permodalan. Pada saat bersamaan, hambatan kemiskinan dimensi sosial budaya dalam bentuk sikap-sikap fatalistik tidak tersentuh. Akibatnya, intervensi fasilitasi permodalan yang murni material ekonomi tidak bisa memenuhi harapan bagi kelompok miskin untuk membantu mengubah kondisi ke arah kehidupan yang lebih bermartabat. Model seperti ini bisa dilihat dari program-program yang didesain sebagai penanggulangan kemiskinan seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang terbukti gagal mengubah kondisi dasar kelompok miskin.

Fokus kedua penanggulangan kemiskinan adalah mengubah konstruksi sosial yang lebih merpresentasikan keadilan gender antara laki-laki dan perempuan. Sumber kemunculan hambatan masing-masing dimensi kemiskinan yang berakibat lebih tingginya beban dampak pada perempuan terletak pada budaya patriarkhi sebagai superior dan perempuan sebagai subordinat.⁸ Budaya patriarkhi ini tercermin dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara yang menjadi pembenar terhadap sistem distribusi kewenangan, sistem pembagian kerja, sistem kepemilikan, dan sistem distribusi sumberdaya yang bias gender. Budaya patriarkhi semakin mengakar setelah negara memberikan kontribusinya berupa legitimasi. Hal ini berakibat pada melemahnya posisi tawar dan suara perempuan terhadap proses-proses formal pengambilan keputusan kebijakan.

Gender yang terkonstruksi berbasis budaya patriarkhi inilah yang menjadi sasaran utama perubahan melalui program-program penanggulangan kemiskinan. Program Keluarga Bencana (KB), misalnya, sebagai bagian dari penanggulangan kemiskinan tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan akses perempuan terhadap layanan kesehatan yang berdimensi material ekonomi, tetapi juga diarahkan sebagai media untuk mengubah konstruksi pengendalian kelahiran yang selama ini lebih dibebankan kepada perempuan. Pengendalian kelahiran baik dari sisi pengetahuan (kesehatan reproduksi, perencanaan keluarga, dan sebagainya) maupun teknis (alat kontrasepsi, usia, dan sebagainya) menjadi tanggung jawab bersama secara seimbang antara laki-laki dan perempuan. Situasi seperti ini masih jarang terlihat dalam praktik kegiatan terkait (baca: dengan KB) yang dapat dipastikan semua partisipannya adalah perempuan.

Kondisi ini cukup mengawatirkan bagi proses untuk mengubah konstruksi gender yang lebih adil dan setara. Hal ini akan lebih parah apabila dikaitkan dengan batas akhir pencapaian target tujuan pembangunan milenium (MDGs) tahun 2015, di mana Indonesia menjadi salah satu negara yang mengadopsinya. Secara spesifik, kesetaraan gender menjadi salah satu dari 8 (delapan) tujuan MDGs, walaupun ia juga menjadi *mainstream* bagi tujuan-tujuan lainnya seperti penghapusan kemiskinan, pendidikan dasar untuk semua, dan penurunan angka kematian anak.

Melihat realitas di atas, persolan ketidakadilan gender bukan terletak pada minimnya program kegiatan yang diidentifikasi berorientasi pada pemberdayaan, terutama bagi perempuan, tetapi lebih pada operasionalisasi paradigmatik penghapusan ketidakadilan berbasis gender pada setiap program yang dikerangkakan sebagai kegiatan pembangunan. Program KB cukup merepresentasikan realitas ini karena memperlakukan paradigma dan pengarusutamaan gender secara ambigu. Target pencapaian 2015 memerlukan kerja keras dan tindakan radikal untuk mengakselerasi agar proses menuju perubahan berlangsung relatif lebih cepat.

E. MASALAH LOKAL

Praktik penanggulangan kemiskinan yang berperspektif gender di tingkat lokal (kabupaten dan kota) cukup beragam. Secara konvensional, lembaga yang diberi wewenang penuh mengarusutamakan gender



dalam pembangunan adalah Dharma Wanita Persatuan (DWP) melalui kegiatan dalam Program Kesejahteraan Keluarga (PKK). Lembaga ini dipilih karena dianggap mempunyai karakteristik yang merepresentasikan problem umum gender dalam bentuk ketidakberdayaan kelompok perempuan. Keberadaan lembaga ini sesungguhnya tidak terlalu mendasar bagi kepentingan mengarusutamakan gender dalam penanggulangan kemiskinan yang lebih menekankan pada fungsi advokasi dan evaluasi terhadap segala proses yang diarahkan untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan demikian, lembaga apapun pada dasarnya bisa digunakan untuk memerankan fungsi pengarusutamaan gender, sepanjang memiliki sumberdaya yang cukup untuk melakukan insiasi dan perumusan indikator pencapaian konstruksi baru gender yang lebih adil dan setara.

Lembaga formal di atas seringkali terjebak pada problem distribusi wewenang sektoral yang terpisah dengan urusan sektor lainnya. Hal ini berimplikasi terhadap bergesernya dari fungsi advokasi dan kontrol ke eksekusi program kegiatan. Lebih jauh, gerakan pengarusutamaan gender menjadi parsial dan tidak menanggulangi seluruh proses pembangunan. Beberapa hal yang menyebabkan bergesernya fungsi pengarusutamaan gender dalam proses penanggulangan kemiskinan adalah: *Pertama*, pengetahuan dan pemahaman konsep gender belum tertransformasikan terhadap para pemangku kepentingan pembangunan secara utuh. Akibatnya, gender dipahami secara ambigu, bahkan beberapa kasus justru menjadi sumber kontroversi. Pemahaman yang "melulu" perempuan mendasari kemunculan kepentingan berbeda dari masing-masing *stakeholder* dalam proses dialektikanya seringkali menggunakan pendekatan konfrontatif. Situasi seperti ini secara langsung memelihara ambiguitas pemahaman masyarakat terhadap substansi gender.

Kedua, kebijakan pembangunan berbasis urusan. Peraturan Pemerintah RI No. 38 tahun 2007 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dilakukan berdasar urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang harus diselenggarakan pemerintah terkait dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pilihan adalah urusan yang penyelenggaraannya disesuaikan dengan kondisi dan potensi lokal. Kriteria penentuan kedua urusan tersebut lebih bersifat material, yang didominasi oleh perspektif ekonomis sehingga dalam praktik pembangunan nuansa yang muncul adalah pragmatis. Kompetisi masing-masing urusan dalam menyelenggarakan program pembangunan sempat tercipta, tetapi bukan pada arah untuk meningkatkan layanan dan kesejahteraan masyarakat, melainkan pada okupasi alokasi anggaran. Kemiskinan dan berbagai persoalan sosial seringkali hanya dijadikan sebagai klaim kesahihan masing-masing untuk meningkatkan jatah anggaran pemerintah.

Ketiga, evaluasi pembangunan dilakukan secara kuantitatif dengan mengukur capaian-capaian objektif. Sementara itu, dampak sosial ekonomi pembangunan yang bersifat subjektif jarang mendapat porsi sebagai bagian dari proses evaluasi. Evaluasi pembangunan jalan, misalnya, diarahkan pada penilaian hasil pembangunan dengan membandingkannya terhadap realisasi anggaran. Apabila secara wajar telah memenuhi standar yang telah ditetapkan, maka pembangunan tersebut dapat diklaim sukses walaupun dampak sosial yang ditimbulkan tidak sebagaimana yang diharapkan pada saat perencanaan disusun.

Persoalan-persoalan mendasar di atas berkontribusi besar bagi proses pengarusutamaan gender dalam setiap penyelenggaraan pembangunan. Hal ini mengingatkan bahwa ketidakadilan berbasis gender bisa terjadi pada setiap sisi kehidupan, terutama yang terkait dengan wilayah publik. Pemerintah dengan legitimasi sosial politiknya mempunyai peran strategis sebagai inisiator, yakni melalui aksi-aksi nyata yang melawan gerakan sistematis kemiskinan dan marginalisasi berlatar belakang gender. Pertama-tama perlu diupayakan aksi-aksi berjangka pendek yang praktis agar mampu mengurai persoalan



ketidakadilan. Dari sini, kemudian dirancang upaya menemukan cara strategis dan menyeluruh dalam memerangi ketidakadilan di berbagai dimensinya.⁹

Secara praktis, jangka pendek, pemerintah dalam meyelenggarakan program pembangunan yang sebanyak mungkin dapat melibatkan perempuan agar mereka mampu memahami secara detail persoalan yang dihadapi. Dalam bidang ekonomi, misalnya, pemerintah secara afirmatif dapat mengeluarkan kebijakan agar masing-masing desa/kelurahan mengalokasikan sekian persen dari Alokasi Dana Desa (ADD) bagi kegiatan perempuan. Bersamaan dengan ini, pemerintah melakukan transformasi atas program tersebut terhadap *stakeholder* pembangunan yang lain agar substansi gender dapat dipahami secara utuh dan tidak berhenti pada gerakan-gerakan yang cenderung menganakemaskan perempuan.

Upaya strategis jangka panjang dilakukan untuk memperkokoh upaya praktis tersebut menjadi sebuah kesadaran gender. Kebijakan-kebijakan afirmatif sebagai awal kebutuhan praktis membantu masyarakat membuka persoalan ketidakadilan yang secara tanpa sadar telah menjadi bagian dari ideologi. Upaya strategis diarahkan untuk memerangi hambatan-hambatan ideologis, misalnya melalui kampanye kesadaran gender, pendidikan anti kekerasan, penelitian yang mengungkap manifestasi ketidakadilan gender di masyarakat, dan melalui pengorganisasian kelompok-kelompok kritis.

F. KESIMPULAN

Kemiskinan dewasa ini dipahami tidak lagi hanya berdimensi material ekonomi dalam pengertian subsisten (*subsistence poverty*), tetapi juga dimensi-dimensi lain, terutama dalam konteks pengertian "*relative deprivation*".¹⁰ Perkembangan pemahaman kemiskinan ini terutama disebabkan oleh pengalaman-pengalaman penanggulangan masa lalu yang kurang mampu mengurai akar kemiskinan yang mendasar. Masyarakat miskin yang menjadi sasaran program, tetapi tidak mampu keluar dari lingkaran kemiskinannya dan pada saat bersamaan muncul orang-orang miskin baru. Dimensi non-ekonomi kemudian diposisikan sebagai unsur lain yang bersama-sama berkontribusi untuk mengkonstruksi kemiskinan.

Berkembangnya pemahaman ini berimplikasi pada strategi mereduksi kemiskinan yang tidak hanya berorientasi pada peningkatan pendapatan material, tetapi juga meningkatkan kapasitas sosial budaya sebagai modal dasar mengembangkan kehidupan yang lebih bermartabat. Paradigma pertumbuhan ekonomi yang diharapkan memberi efek tetesan ke bawah (*trickle down effects*) disandingkan dengan paradigma pemberdayaan (*empowerment*) melalui pemerataan distribusi sumber-sumber produksi. Konteks pemberdayaan dan pemerataan distribusi ini yang kemudian menjadi dasar bagi pengarusutamaan kemiskinan dalam setiap proses pembangunan.

Hal yang agak terlepas dari pemahaman kemiskinan ini adalah akar masalah yang bersumber dari dimensi sosial budaya, yang berupa konstruksi gender yang tidak adil. Budaya patriarki, yang mendefinisikan relasi sosial sebagai superior dan subordinat telah mengalami proses internasionalisasi dan menjadi bagian dari representasi ideologi diyakini menjadi penyebab utamanya. Perbedaan gender menjadi hal yang dianggap lumrah dan menjadi bagian kultur, yang eksistensinya terformulasi dalam aktivitas harian masyarakat. Kondisi ini semakin krusial dengan keterlibatan negara berkontribusi dan melegitimasi konstruksi sosial melalui program-program pembangunan dengan paradigma yang bias gender.

Untuk itu, perlu ada penyadaran kritis bahwa keadilan berbasis perbedaan gender adalah salah satu bentuk ketidakadilan yang tidak hanya mengancam keberadaan kelompok yang dirugikan, baik laki-laki, maupun perempuan, tetapi juga bagi kemanusiaan secara umum. Dalam konteks kemiskinan,



penyadaran gender dimulai dengan melakukan eksplorasi dan analisis terhadap kelompok yang menanggung beban dampak sosial kemiskinan paling besar. Hasil eksplorasi dan analisis dampak sosial inilah yang kemudian dijadikan sebagai *mainstreaming gender* untuk penanggulangan kemiskinan agar program-program yang diselenggarakan tidak menjadi faktor baru dalam marginalisasi kelompok masyarakat. Gender menjadi isu yang memperkaya *mainstreaming* lainnya, yang terlebih dahulu telah menjadi landasan paradigmatis pembangunan nasional. Hal ini penting karena gender layaknya kemiskinan, ketidakberdayaan dan keterbelakangan yang menjadi sumber ketidakadilan.

ENDNOTE

¹ Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hal. 8-9.

² Julia Cleves Mosse, *Gender dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hal. 24-25.

³ Anggaran adalah konseptualisasi pembangunan yang merepresentasikan kehendak publik. Namun, karena sifatnya yang politis dan teknokratis, maka anggaran publik juga merupakan rumusan-rumusan ideologis dari kelompok-kelompok kepentingan yang tidak netral. Dengan demikian, anggaran publik menjadi ruang untuk menggambarkan arah dan keberpihakkan suatu negara. Yenny Sucipto, dkk, *Belajar dari Tanah Mandar, Mengawali Gerakan Gender Budget di Polman* (Makassar: Yasmib, 2008), hal. 28.

⁴ Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hal. 157.

⁵ Heru Nugroho, *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hal. 188-189.

⁶ Namun, secara umum, bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu kemiskinan absolut dan relatif. Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi di mana kondisi tingkat pedapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok pangan, papan, sandang, kesehatan pendidikan. Kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasar proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah (sifatnya lokal). Dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antarlapisan sosial. *Ibid.*, hal. 190.

⁷ Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), hal. 9.

⁸ *Ibid.*, hal. 43.

⁹ Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hal. 154-155.

¹⁰ Kemiskinan dalam pendekatan *relative deprivation* diindikasikan dengan kondisi serba kekurangan yang menjadikan seseorang tidak produktif. Beberapa indikatornya adalah; deprivasi materiil, isolasi baik secara sosial, geografis maupun politik, alienasi atau perasaan tidak punya identitas dan tidak punya kontrol atas diri sendiri, ketergantungan terhadap orang atau kelompok di luar dirinya,



ketidakmampuan membuat keputusan sendiri dan kebebasan memilih dalam produksi, konsumsi, sosial - politik, kelangkaan aset, kerentanan terhadap guncangan eksternal dan terhadap konflik-konflik sosial internal, dan tidak ada jaminan keamanan dari tindak kekerasan akibat status sosial rendah. Diadaptasi dari Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hal. 142-144.

DAFTAR PUSTAKA

- Alam, Arif Nur. 2007. *dkk, Advokasi Anggaran Pro Rakyat Miskin Berbasis Ormas Islam*. Jakarta: Seknas Fitra.
- Dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) Komite Penanggulangan Kemiskinan Republik Indonesia tahun 2005.
- Fakih, Mansour. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, Heru. 2001. *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mohtar. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mosse, Julia Cleves. 2007. *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sucipto, Yenny dkk. 2008. *Belajar dari Tanah Mandar, Mengawali Gerakan Gender Budget di Polman, Makassar*. Yasmib.