

TANTANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENERAPKAN PERENCANAAN ANGGARAN RESPONSIF GENDER

Indra Muhammad Nur Nasution¹ & Marthalina²

¹Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

²Institut Pemerintahan Dalam Negeri

E-mail: indra.nasution01@gmail.com

Abstrak

Sebagian besar pelaksanaan anggaran dan belanja daerah Pemerintah Daerah di Indonesia dianggap masih memiliki kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender. Hal ini merugikan kaum perempuan karena selama ini proporsi anggaran untuk kepentingan perempuan sangat kecil yaitu kurang dari 5% dari seluruh total anggaran. Menyikapi hal tersebut, dibutuhkan komitmen Pemerintah Daerah untuk mewujudkan kesetaraan gender melalui mekanisme, kebijakan dan anggaran responsif gender. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mempelajari bagaimana tantangan Pemerintah Daerah dalam menerapkan perencanaan anggaran responsif gender. Metode dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi literatur. Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah masih menemui banyak kendala jika ingin serius menerapkan perencanaan anggaran responsif gender.

Kata kunci: pemerintah daerah, anggaran responsif gender

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal memberikan harapan besar terhadap pemerataan pembangunan yang sesuai dengan keinginan, kebutuhan dan kemampuan daerah untuk mengembangkan wilayahnya menurut potensi masing-masing. Hal ini diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat perwujudan desentralisasi fiskal

yang berperan sangat penting untuk mempercepat gerak roda pembangunan di setiap daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Menurut Berutu (2009: 3) dengan dikelolanya APBD oleh pemerintah daerah masing-masing tanpa ada campur tangan pemerintah pusat dalam rangka otonomi daerah maka pemerintah daerah dapat leluasa mencipatakan program untuk mensejahterakan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan mampu mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik di daerah serta memberi peluang yang lebar untuk dimensi gender ikut berkontribusi dalam proses pembangunan. Namun, realitas keterwakilan kepentingan dan kebutuhan perempuan dan kaum miskin masih jauh dari harapan.

Sebagai bentuk keberpihakan Pemerintah kepada kaum perempuan, maka dikeluarkanlah Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 mengenai Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan ini ditujukan untuk semua program kerja untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender dalam merespon kebutuhan masyarakat. Sopanah (2004) dalam tulisannya tentang anggaran publik mengatakan bahwa dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender terutama dalam pengalokasian serta penggunaan anggarannya. Hal ini akan merugikan perempuan karena selama ini proporsi anggaran untuk kepentingan perempuan sangat kecil yaitu kurang dari 5% dari seluruh total anggaran.

Selanjutnya Mundayata, (2006: 2-3) dalam penelitiannya tentang Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender menyimpulkan bahwa secara umum anggaran pendapatan dan belanja (APBD) Pemerintah Daerah di Indonesia belum memiliki perspektif gender. Anggaran tersebut lebih merupakan alokasi keuangan yang bersifat aggregate, sehingga faktor manusia secara sosial dan budaya masih belum tergambarkan atau bahkan belum sama sekali terpicirkan oleh Pemerintah Daerah. Akibatnya, pembangunan di daerah belum sungguh-sungguh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperhatikan kesenjangan gender yang terjadi di tengah masyarakat.

Di sisi lain dengan telah diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 119/PMK.02/2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2010 yang kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.02/2012 mengenai Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana

Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, serta adanya Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang menjelaskan bahwa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam merumuskan rencana kerja daerahnya harus mempertimbangkan analisis kemiskinan dan kesetaraan gender dalam menyusun kebijakan, program serta kegiatan pembangunan, merupakan salah satu bentuk pengarusutamaan gender yang ditujukan bagi pelaksanaan APBD di Pemerintah Daerah.

Pengarustamaan gender merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan. Pelaksanaan integrasi Pengarustamaan gender ke dalam siklus perencanaan dan penganggaran baik di tingkat pusat maupun daerah diharapkan dapat mendorong pengalokasian sumber daya pembangunan menjadi lebih efektif, bertanggungjawab dan adil dalam memberikan manfaat pembangunan bagi seluruh penduduk Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan.

Pelaksanaan pengarustamaan gender harus terefleksikan dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan dan penganggaran yang dibuat oleh pemerintah Daerah. Perencanaan dan penganggaran yang responsif gender harus mempertimbangkan empat aspek yaitu: akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang dilakukan secara setara antara perempuan dan laki-laki. Artinya perencanaan dan penganggaran mempertimbangkan aspirasi, kebutuhan dan permasalahan pihak perempuan dan laki-laki, baik dalam proses penyusunannya maupun dalam pelaksanaan kegiatan.

Penganggaran yang responsif gender bukanlah sebuah proses yang terpisah dari sistem yang sudah ada, dan bukan pula penyusunan rencana dan anggaran khusus untuk perempuan yang terpisah dari laki-laki. Secara spesifik, Penganggaran yang Responsif Gender merupakan bentuk implementasi dari Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) yang menjadi filosofi dasar sistem penganggaran di Indonesia, di mana pengelolaan anggaran menggunakan analisa gender pada *input*, *output*, dan *outcome* pada perencanaan dan penganggaran, serta mengintegrasikan aspek keadilan (*equity*) sebagai indikator kinerja, setelah pertimbangan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas yang berkeadilan.

TINJAUAN PUSTAKA

Gender

Haspels dan Suriyasarn (2005) mendefinisikan gender sebagai sebuah variabel sosial untuk menganalisa perbedaan laki-laki dan perempuan yang berkaitan dengan peran, tanggung jawab dan kebutuhan serta peluang dan hambatan. Oleh karena dibentuk secara social budaya, maka gender bukan kodrat atau ketentuan Tuhan, bersifat tetap, sehingga dapat diubah dari masa ke masa, berbeda untuk setiap kelas dan ras.

Kata gender berasal dari bahasa inggris yang berarti jenis kelamin. Menurut Cixous dalam Tong (2004: 41), gender diartikan sebagai “perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan yang dilihat dari segi nilai dan tingkah laku”. Sedangkan menurut Kristeva dalam Tong (2004: 42) dijelaskan bahwa gender adalah “suatu konsep cultural yang merujuk pada karakteristik yang membedakan antara laki-laki dan perempuan baik secara biologis, perilaku, mentalitas, dan sosial budaya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, penulis menyimpulkan gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam peran, fungsi, hak, tanggungjawab dan perilaku yang dibentuk oleh tata nilai sosial, budaya dan adat-istiadat. Gender bukan semata-mata perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki yang bersifat kodrati dan universal, tetapi lebih merujuk pada arti sosial bagaimana menjadi perempuan atau laki-laki menurut masyarakat budayanya. Selanjutnya, dalam ilmu sosial, gender merupakan konsep yang dinamis karena budaya masyarakat beragam dan berubah terkait dengan: peran, status, hubungan gender, tanggung jawab, wewenang, suku bangsa, kelas sosial-ekonomi, usia, zaman, situasi krisis, serta ‘apa yang dianggap tepat/pantas untuk perempuan dan laki-laki’.

Pengurusutamaan Gender (PUG)

Menurut Soejipto (2010: 48), pengarusutamaan gender merupakan:

Strategi 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.

Menurut Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 pengarusutamaan gender sebagai suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender (KKG) melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan sektor pembangunan.

UN. Escol, 1997 dalam Soejipto (2010: 48) menyatakan bahwa:

Pengarusutamaan gender sebagai salah satu strategi untuk memasukkan isu dan pengalaman perempuan dan laki-laki ke dalam satu dimensi yang integral dalam rancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program dalam setiap bidang agar perempuan dan laki-laki mendapat manfaat yang sama.

Ruang lingkup pengarusutamaan gender meliputi seluruh perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan daerah. Pemerintah Daerah dapat bekerja lebih efisien dan efektif dalam memproduksi kebijakan-kebijakan publik yang adil dan responsif gender kepada rakyatnya, yang menurut Soejipto (2010: 49) harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakan dan pelayanan publik serta program dan perundang-undangan yang adil dan responsif gender akan memberikan manfaat keadilan bagi semua rakyat, baik itu perempuan dan laki-laki;
2. PUG merupakan upaya untuk menegakkan hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama dan penghargaan yang sama di masyarakat;
3. PUG mengantar kepada pencapaian kesetaraan gender dan karenanya PUG meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya;
4. Keberhasilan pelaksanaan PUG memperkuat kehidupan sosial politik dan ekonomi suatu bangsa.

Anggaran Responsif Gender

Secara umum konsep anggaran responsif gender merupakan anggaran yang responsif terhadap kebutuhan laki-laki dan

perempuan dan memberikan dampak yang setara bagi laki-laki dan perempuan.

Menurut Ratnawati dalam Arifah (2006: 23):

yang lebih diutamakan dalam konsep anggaran responsif gender adalah adanya keadilan dalam alokasi anggaran. Alokasi anggaran responsif gender adalah belanja pemerintah yang merespon kebutuhan gender sehingga memiliki dampak bagi kesetaraan dan keadilan gender.

Menurut Budlender (2002: 53-54) ada tiga kategori untuk menilai belanja pemerintah, sebagai berikut:

1. Anggaran untuk kebutuhan spesifik gender
2. Alokasi anggaran untuk kesetaraan kesempatan kerja
3. Alokasi umum yang dianalisis dampaknya berdasarkan perspektif gender

Pelaksanaan pembangunan nasional selama ini masih terdapat kesenjangan partisipasi antara perempuan dan laki-laki, misalnya diskriminasi terhadap perempuan, kesenjangan partisipasi politik, rendahnya kualitas hidup perempuan dan anak maupun kesenjangan pencapaian pembangunan antara perempuan dan laki-laki. Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukan upaya perbaikan melalui pengarusutamaan gender yaitu upaya untuk memperhatikan gender dalam berbagai sektor kehidupan yang mempunyai pengaruh terhadap penurunan kesenjangan partisipasi perempuan dan laki-laki. Upaya perbaikan tersebut memerlukan dukungan kebijakan, program sampai dengan kegiatan yang terintegrasi dengan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki. Proses perbaikan ini dapat dilakukan dalam tataran perencanaan, pelaksanaan, pemantauan maupun evaluasi.

Upaya perbaikan kondisi atau pencapaian kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan tersebut dilandasi oleh berbagai kesepakatan baik di tingkat global/dunia, maupun kesepakatan nasional. Kesepakatan dimaksud antara lain *Millennium Development Goals* (2000) dan penetapan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Anggaran responsif gender adalah anggaran yang memberi/mengakomodasi terhadap 2 (dua) hal:

1. 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.
2. Kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam kesempatan/pejuang dalam memilih dan dalam menikmati hasil pembangunan.

Menurut dokumen Kemenkeu (2011) anggaran responsif gender adalah:

anggaran yang mengakomodasi keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam mengambil keputusan dan mengontrol sumber-sumber daya serta kesetaraan terhadap kesempatan dan peluang dalam menikmati hasil pembangunan. Anggaran responsif gender merupakan penyusunan anggaran guna menjawab secara adil kebutuhan setiap warga negara, baik laki-laki maupun perempuan.

The European Women's Lobby (2004) dalam konteks anggaran responsif gender:

fokusnya adalah pada anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi makro, maka diperlukan pemahaman

mengenai peran perempuan dalam ekonomi baik makro maupun mikro yang akan menjadi reformulasi yang tepat dan menetapkan kebijakan dan garis anggaran.

Penganggaran gender bertujuan untuk menganalisis segala bentuk pengeluaran publik dan pendapatan dari perspektif gender, yakni mengidentifikasi implikasi yang berbeda pada pendapatan dan belanja publik terhadap anak perempuan, perempuan, dan berbagai kelompok perempuan.

Menurut Quinn (2009) penilaian anggaran berbasis gender dilakukan dengan cara menggabungkan perspektif gender pada semua tingkat proses anggaran dan juga pada proses restrukturisasi penerimaan dan pengeluaran dalam rangka mempromosikan kesetaraan gender. Akan tetapi, penganggaran gender tidak dimaksudkan untuk membuat anggaran yang terpisah untuk perempuan. Menurut Rostanty (2007) tujuan akhir dari penganggaran gender adalah untuk membentuk anggaran yang ada sehingga perempuan dapat secara aktif mewujudkan kesetaraan gender

Penerapan anggaran responsif gender merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Anggaran responsif gender berfokus kepada tujuan mewujudkan keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mempunyai kontrol terhadap sumber-sumber daya, serta mewujudkan kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam memilih dan menikmati hasil pembangunan.

Menurut dokumen Kemenkeu (2011) anggaran responsif gender diharapkan

mampu mengakomodasi 2 (dua) hal berikut ini:

- a. 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;
- b. Kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki terhadap kesempatan/peluang dalam memilih dan menikmati hasil pembangunan;

Pandangan umum di masyarakat menilai bahwa anggaran responsif gender hanya terfokus pada penyediaan anggaran dengan jumlah tertentu untuk pengarusutamaan gender. Padahal anggaran responsif gender juga berusaha untuk memberikan jawaban atas pertanyaan tentang bagaimana anggaran keseluruhan dapat memberikan manfaat yang adil untuk laki-laki dan perempuan.

Menurut dokumen Kemenkeu (2011) anggaran responsif gender memiliki penjabaran sebagai berikut:

1. Anggaran responsif gender bukanlah anggaran yang terpisah untuk laki-laki dan perempuan;
2. Anggaran responsif gender sebagai pola anggaran yang akan menjembatani kesenjangan status, peran dan tanggungjawab antara laki-laki dan perempuan;
3. Anggaran responsif gender bukanlah dasar yang “valid” untuk meminta tambahan alokasi anggaran;
4. Adanya anggaran responsif gender tidak berarti adanya penambahan dana yang dikhususkan untuk program perempuan;
5. Bukan berarti bahwa alokasi anggaran responsif gender hanya berada dalam

program khusus pemberdayaan perempuan;

6. Anggaran responsif gender bukan berarti ada alokasi dana 50% laki-laki – 50% perempuan untuk setiap kegiatan;
7. Tidak harus semua kebijakan/output mendapat koreksi agar menjadi responsif gender, namun ada juga yang netral gender.

Dalam penerapannya anggaran responsif gender memerlukan analisis yang mendalam atas anggaran dari sudut pandang kebutuhan berdasarkan gender. Analisis ini merupakan tahap penting karena pada tahap ini akan diketahui kebutuhan sebenarnya dari laki-laki dan perempuan sehingga dapat diambil kebijakan anggaran yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan.

Tahapan lainnya setelah dilakukan analisis adalah dengan melakukan restrukturisasi terhadap anggaran berdasarkan analisis gender yang telah dilakukan. Langkah selanjutnya, hasil restrukturisasi anggaran dipergunakan sebagai dasar dalam melakukan analisis terhadap anggaran yang berdasarkan pada perspektif gender. Disamping itu, proses penganggaran juga harus mencerminkan adanya partisipasi pengguna anggaran dan mengharuskan adanya komitmen berkelanjutan dalam penerapan anggaran responsif gender.

Tiga tahapan aktivitas penganggaran gender, yaitu: *pertama*, analisis anggaran dari perspektif gender. Analisis anggaran diperlukan untuk menunjukkan bahwa pria dan wanita terkena dampak berbeda dari anggaran secara berbeda. Langkah awal yang perlu dilakukan dalam analisis anggaran adalah menghasilkan sebuah laporan terpisah menurut jenis kelamin dari pengguna akhir atau penerima program anggaran.

Menurut Quinn (2009) jika dipandang dari perspektif gender, analisis anggaran diharapkan dapat menunjukkan tentang:

1. Sejauh mana anggaran telah memenuhi kebutuhan penerima;
2. Kebutuhan gender dan peran penerima anggaran berkontribusi pada tingkat kepuasan;
3. Tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh orang-orang dalam kelompok sasaran yang belum mengakses layanan;
4. Sejauh mana anggaran telah berkurang, memperburuk atau meninggalkan ketidaksetaraan gender yang tidak berubah;
5. Hubungan antara kebijakan kesetaraan gender dengan keputusan anggaran; dan
6. Mengapa anggaran perlu mempertimbangkan tingkat partisipasi yang berbeda dari perempuan dan laki-laki dalam bidang ekonomi

Kedua, restrukturisasi anggaran berdasarkan analisis gender. Tujuannya adalah mengupayakan adanya restrukturisasi anggaran dengan memperhitungkan aspek gender. Kebijakan kesetaraan dan penyalarsan distribusi sumber daya anggaran diperlukan untuk memperbaiki ketidakadilan berdasarkan gender. Setelah diperoleh hasil bahwa terdapat dampak yang berbeda dari anggaran pada wanita dan pada pria, maka penyusun anggaran memiliki kewajiban untuk memasukkan gender sebagai kategori analisis dalam proses anggaran.

Ketiga, Pengarusutamaan gender untuk melakukan analisis dalam proses anggaran. Penganggaran gender bukan hanya tentang isi dan jumlah anggaran, melainkan juga tentang proses keterlibatan dalam pembuatan anggaran. Misalnya adalah tentang bagaimana keputusan anggaran dibuat, tentang asumsi informasi

anggaran, tentang siapa yang membuat keputusan dan siapa yang memengaruhi keputusan dan itu adalah tentang siapa yang akan menolah untuk dipengaruhi.

Perubahan awal menuju kesetaraan gender memerlukan perubahan struktur dan proses yang telah terbukti mendukung untuk menghilangkan ketidaksetaraan gender. Sistem penggaran yang semula netral gender dan bias gender harus diubah menjadi sensitif gender dan responsif gender. Tahap ini mementingkan pada adanya pengarusutamaan gender dan juga bertujuan agar hasil yang diperoleh pada tahap sebelumnya tidak menjadi sia-sia. Pengarusutamaan penganggaran gender memerlukan komitmen berkelanjutan dalam memahami gender, yang meliputi kesediaan untuk melakukan analisis, konsultasi, dan penyesuaian kembali anggaran yang berkelanjutan dengan memperhitungkan perubahan kebutuhan laki-laki, perempuan, anak laki-laki dan perempuan.

Anggaran Sektor Publik

Anggaran adalah sebuah rencana yang disusun dalam bentuk kuantitatif dalam satuan moneter untuk satu periode. Dari anggaran dapat diketahui apa yang akan dilakukan oleh manajemen, prioritas, target dan bagaimana memenuhi target tersebut. Sedangkan penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan uang yang merupakan refleksi dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Menurut Halim (2007) penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang Anggaran adalah salah satu alat kontrol yang paling penting bagi para pembuat kebijakan untuk membuat keputusan mereka. Anggaran sektor publik

tidak hanya berisi angka-angka yang disusun oleh pemerintah, namun anggaran juga mencerminkan bagaimana pemerintah menetapkan prioritas dan pedoman dalam melaksanakan kebijakan.

Pada umumnya, pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah, merupakan suatu proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Berbeda dengan penyusunan anggaran di perusahaan swasta yang muatan politisnya relatif lebih kecil. Bagi organisasi sektor publik seperti Pemerintah Daerah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya.

Proses penganggaran juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti budaya politik, perilaku penganggaran peserta, persaingan untuk sumber daya yang langka, konsensus atau kesepakatan antar lembaga, dan adaptasi terhadap perubahan alokasi anggaran. Menurut Gibran, Joan M. and Alex Sekwat (2009) dalam teori penganggaran menjelaskan bagaimana terjadi interaksi antara tingkat makro pemerintah dan lingkungannya dalam menentukan tujuan penganggaran dan memengaruhi perilaku manusia.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Abdul Halim (2008: 15) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya yang sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut.

3. Adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan pada jenis kegiatan dan proyek yang telah dituangkan dalam bentuk angka periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 14 mengemukakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Adapun menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember.” Sedangkan berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 1 Ayat 9 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang sering disebut dengan APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang memiliki beberapa unsur, seperti adanya rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci, sumber penerimaan, adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan. APBD tersebut guna menjadi dasar pelaksanaan pelayanan publik. Dalam penyusunannya APBD dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

TINJAUAN TEORETIS

Dasar Hukum pelaksanaan pengarusutamaan gender, selain UU No. 25/2000 Tentang PROPENAS dan Inpres No. 9/2000 Tentang Pelaksanaan PUG Dalam Pembangunan, terdapat pula Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan di daerah. Beberapa kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penganggaran yang Responsif Gender adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*);
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4916);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga;
8. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014;
9. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional;
10. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010;
11. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan; "Komponen kunci keberhasilan pengarusutamaan gender ditentukan oleh ada tidaknya komitmen politik dan kerangka kebijakan pemerintah dalam mendukung pembangunan berperspektif gender, sumber daya manusia yang memiliki gender analysis skill dan sumber dana yang memadai, data dan statistik gender, alat dan sistem monitoring dan evaluasi, media KIE, serta peran serta masyarakat"
12. Surat Keputusan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Nomor KEP. 30/M. PPN/HK/03/2009 tentang Pembentukan Tim Pengarah dan Tim Teknis Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender;
13. Permendagri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan di Daerah.
14. "Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan daerah"

15. Permendiknas No. 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan PUG di Bidang Pendidikan
16. “Untuk memperlancar, mendorong, mengefektifkan dan mengoptimalkan pelaksanaan kegiatan pengarusutamaan gender di bidang pendidikan secara terpadu dan terkoordinasi, maka perlu menetapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan
17. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 112 Tahun 2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Sebagai pedoman pelaksanaan percepatan pengarusutamaan gender melalui Penganggaran yang Responsif Gender Pemerintah Daerah dapat merujuk kepada proses pelaksanaan pada tingkat Kementerian/Lembaga agar lebih terarah, sistematis, dan sinergis di tingkat nasional melalui pembinaan Kementerian Dalam Negeri.

METODE PENELITIAN

Menurut Sugiono (2012: 2) metode penelitian pada dasarnya merupakan suatu cara yang bersifat ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Oleh karena itu, tujuan umum penelitian adalah untuk memecahkan masalah, maka langkah-langkah yang akan ditempuh harus relevan dengan masalah yang telah dirumuskan. Silalahi (2012: 180) mengatakan bahwa desain penelitian merupakan rencana dan struktur penyelidikan yang disusun sedemikian rupa sehingga peneliti akan dapat memperoleh jawaban.

Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif dengan sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-

dokumen melalui studi kepustakaan berkaitan dengan pengarusutamaan gender, anggaran responsif gender dan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah daerah. Dokumen dalam penelitian ini dapat berupa peraturan-peraturan, buku dan sumber-sumber berita dari internet. Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif dengan melakukan reduksi data, penyajian data serta membuat kesimpulan bagaimana peristiwa sebagaimana dalam rumusan masalah dalam penelitian ini dapat terjadi.

Tulisan ini dibuat sebagai sumbang saran pemikiran dan sebuah pandangan tentang sejauh mana kesiapan pemerintah Daerah dalam menerapkan Perencanaan Anggaran responsif gender dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

PEMBAHASAN

Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender

Salah satu permasalahan yang sering dihadapi dalam pelaksanaan Pengarusutamaan gender adalah pengambil keputusan seringkali bersifat netral gender, yaitu hanya memperhatikan dari sudut pandang tugas dan fungsi dari instansi tersebut atau prioritas nasional semata, tanpa melihat adanya kelompok yang terlibat dan pengguna manfaat atau sasaran yang berbeda.

Perencanaan responsif gender dilakukan untuk menjamin keadilan dan kesetaraan bagi laki-laki dan perempuan dalam aspek akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat pembangunan. Perencanaan ini dibuat dengan mempertimbangkan aspirasi, kebutuhan, permasalahan dan pengalaman perempuan dan laki-laki, baik dalam proses penyusunannya maupun dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam

penerapannya anggaran responsif gender dibagi dalam 3 kategori, yaitu:

1. **Anggaran khusus target gender**, adalah alokasi anggaran yang diperuntukkan guna memenuhi kebutuhan dasar khusus perempuan atau kebutuhan dasar khusus laki-laki berdasarkan hasil analisis gender;
2. **Anggaran kesetaraan gender**, adalah alokasi anggaran untuk mengatasi masalah kesenjangan gender. Berdasarkan analisis gender dapat diketahui adanya kesenjangan dalam relasi antara laki-laki dan perempuan dalam akses, partisipasi, manfaat dan kontrol terhadap sumberdaya;
3. **Anggaran pelembagaan kesetaraan gender**, adalah alokasi anggaran untuk penguatan pelembagaan pengarusutamaan gender, baik dalam hal pendataan maupun peningkatan kapasitas sumberdaya manusia.

Harapan atas penerapan perencanaan responsif gender dan anggaran responsif gender adalah *pertama*, lebih efektif dan efisien. Pada analisis situasi ataupun analisis gender dilakukan pemetaan peran perempuan dan laki-laki, kondisi perempuan dan laki-laki, kebutuhan perempuan dan laki-laki serta permasalahan perempuan dan laki-laki. Dengan demikian analisis gender akan melihat, meneliti dan memberikan jawaban yang lebih tepat untuk memenuhi kebutuhan perempuan dan laki-laki melalui penetapan program/kegiatan dan anggaran, menetapkan kegiatan apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi kesenjangan gender, dan siapa yang sebaiknya dijadikan target sasaran dari sebuah program/kegiatan, kapan dan bagaimana program/kegiatan akan dilakukan.

Kedua, mengurangi kesenjangan tingkat penerima manfaat pembangunan. Dengan analisis gender dapat diidentifikasi

adanya perbedaan permasalahan dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki, sehingga dapat membantu para perencana maupun pelaksana untuk menemukan solusi dan sasaran yang tepat untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan yang berbeda tersebut. Sehingga dengan menerapkan analisis gender dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan, diharapkan kesenjangan gender yang terjadi pada tingkat penerima manfaat pembangunan dapat diminimalisir.

Anggaran responsif gender bekerja dengan cara menelaah dampak dari belanja suatu kegiatan terhadap perempuan dan laki-laki, dan kemudian menganalisa apakah alokasi anggaran tersebut telah menjawab kebutuhan perempuan serta kebutuhan laki-laki.

Oleh karena itu anggaran responsif gender melekat pada struktur anggaran (program, kegiatan, dan output) yang ada dalam Pemerintah Daerah. Suatu output yang dihasilkan oleh kegiatan akan mendukung pencapaian hasil program. Hanya saja muatan substansi/materi output yang dihasilkan tersebut dilihat dari sudut pandang (perspektif) gender. Dalam menerapkan anggaran responsif gender, hal-hal yang harus diperhatikan adalah:

1. Penerapan ARG dalam sistem penganggaran diletakkan pada output. Relevansi komponen input dengan output yang akan dihasilkan harus jelas.
2. Penerapan ARG difokuskan pada kegiatan dan output kegiatan dalam rangka:
 - a. Penugasan prioritas pembangunan nasional dan pencapaian MDGs;
 - b. Pelayanan kepada masyarakat (*service delivery*); dan/atau
 - c. Pelembagaan pengarusutamaan gender/Perencanaan Responsif Gender (termasuk didalamnya

capacity building, advokasi gender, kajian, sosialisasi, diseminasi dan/atau pengumpulan data terpilah).

3. ARG merupakan penyusunan anggaran guna menjawab secara adil kebutuhan setiap warga negara, baik perempuan maupun laki-laki (keadilan dan kesetaraan gender).
4. ARG bukan fokus pada penyediaan anggaran dengan jumlah tertentu untuk pengarusutamaan gender, tapi lebih luas lagi, bagaimana anggaran dapat memberikan manfaat yang adil untuk perempuan dan laki-laki. Prinsip tersebut mempunyai arti sebagai berikut:
 - a. ARG bukanlah anggaran yang terpisah untuk perempuan dan laki-laki;
 - a. ARG sebagai pola anggaran yang akan menjembatani kesenjangan status, peran dan tanggung jawab antara perempuan dan laki-laki;
 - b. ARG bukanlah dasar untuk meminta tambahan alokasi anggaran;
 - c. Adanya ARG tidak selalu berarti penambahan dana yang dikhususkan untuk program perempuan;
 - d. Alokasi ARG bukan berarti hanya terdapat dalam program khusus pemberdayaan perempuan;
 - e. ARG bukan berarti ada alokasi dana 50% untuk laki-laki 50% untuk perempuan dalam setiap kegiatan; dan atau
 - f. Tidak semua program/kegiatan/output harus dilakukan analisis gender.

Dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah harus mendapat pembinaan dan pendampingan oleh Kementerian Dalam

Negeri. Pengintegrasian aspek gender ke dalam perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Aspek gender bisa diintegrasikan di dalam setiap tahapan perencanaan. Secara umum, aspek gender terintegrasi dalam bentuk:

1. Pada tahap identifikasi potensi dan kebutuhan, aspek gender masuk dalam bentuk analisis situasi/analisis gender.
2. Pada perencanaan anggaran, maka formulasi kebijakan dilakukan dengan memperhatikan gender.
3. Pada implementasi anggaran dilaksanakan dengan memperhatikan partisipasi perempuan dan laki-laki.
4. Pada kegiatan pemantauan dan evaluasi menggunakan berbagai indikator yang sensitif gender.

Penyusunan Penganggaran yang Responsif Gender diawali dengan pengintegrasian isu gender dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran yang merupakan satu kesatuan tak terpisahkan. Analisis gender dilakukan pada setiap tahapan perencanaan dan penganggaran. Dokumen perencanaan meliputi RPJMD, Renstra, RKP, dan Renja, sedangkan dokumen penganggaran meliputi RKA beserta data dukungnya yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari dokumen perencanaan. RKA disusun berdasarkan Renja, RKP, dan APBD yang memuat informasi kinerja dan rincian anggaran. Sedangkan Informasi Kinerja paling sedikit memuat program, kegiatan, dan sasaran kinerja. Sehingga irisan dari dokumen perencanaan dan penganggaran terletak pada program dan kegiatan.

Instrumen Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender

Secara garis besar, teknik penyusunan penganggaran yang responsif gender dapat

dilakukan melalui 2 (dua) tahap, yaitu: (1) Analisis gender; dan (2) penyusunan GBS.

Pertama, analisis gender. Analisis gender dilakukan dengan mengkaji isu/kesenjangan gender dalam output kegiatan. Pada proses ini diperlukan piranti/alat untuk menganalisis gender, seperti model: Harvard, Moser, SWOT, PROBA, GAP, dan lain sebagainya. Dalam melakukan tahap analisis gender ini, pendampingan yang dilakukan oleh KPP & PA menggunakan alat analisis *Gender Analysis Pathway* (GAP). Dengan telah teridentifikasinya isu/kesenjangan gender yang ada pada level output kegiatan melalui analisis gender, maka informasi yang ada kemudian dimasukkan ke dokumen GBS. Analisis yang digunakan sebagai contoh dalam pedoman ini adalah *Gender Analysis Pathway* (GAP) yang meliputi sembilan langkah sebagai berikut:

1. Melaksanakan analisis tujuan dan sasaran kebijakan, program dan kegiatan/sub-kegiatan yang ada.
2. Menyajikan data terpilah menurut jenis kelamin dan usia sebagai pembuka wawasan untuk melihat apakah ada kesenjangan gender (data yang kualitatif atau kuantitatif). Jika data terpilah tidak tersedia, dapat menggunakan data-data proksi dari sumber lainnya.
3. Identifikasi faktor-faktor penyebab kesenjangan berdasarkan akses, partisipasi, kontrol dan manfaat dengan mencantumkan isu yang relevan berupa:
 - a. akses, yaitu identifikasi apakah kebijakan/program pembangunan telah memberikan ruang dan kesempatan yang adil bagi perempuan dan laki-laki;
 - b. partisipasi, yaitu identifikasi apakah kebijakan atau program pembangunan melibatkan secara adil bagi perempuan dan laki-laki dalam menyuatkan ke kebutuhan, kendala, termasuk dalam pengambilan keputusan;
 - c. kontrol, yaitu identifikasi apakah kebijakan/program memberikan kesempatan penguasaan yang sama ke pada perempuan dan laki-laki untuk mengontrol sumberdaya pembangunan;
 - d. manfaat, yaitu identifikasi apakah kebijakan/program memberikan manfaat yang adil bagi perempuan dan laki-laki
4. Menemukanali sebab kesenjangan di internal lembaga (budaya dan kapasitas organisasi) yang menyebabkan terjadinya isu gender.
5. Menemukanali sebab kesenjangan di eksternal lembaga pada proses pelaksanaan program dan kegiatan/sub-kegiatan.
6. Reformulasi tujuan kebijakan, program dan kegiatan/sub-kegiatan pembangunan menjadi responsif gender (bila tujuan yang ada saat ini belum responsif gender). Reformulasi ini harus menjawab kesenjangan dan penyebabnya yang diidentifikasi di langkah 3,4, dan 5.
7. Menyusun rencana aksi dan sasarannya dengan merujuk isu gender yang telah diidentifikasi dan merupakan rencana kegiatan/sub-kegiatan untuk mengatasi kesenjangan gender.
8. Menetapkan *base-line* sebagai dasar untuk mengukur kemajuan yang dapat diambil pada data pembuka wawasan yang relevan dan strategis untuk menjadi ukuran.
9. Menetapkan indikator kinerja (baik capaian output maupun outcome) yang mengatasi kesenjangan gender di langkah 3,4, dan 5.

Kedua, Gender Budget Statement (GBS). *Gender Budget Statement* adalah Pernyataan Anggaran Gender disebut juga dengan Lembar Anggaran Responsif Gender (Lembar ARG) yang merupakan dokumen akuntabilitas-spesifik gender dan disusun oleh lembaga pemerintah untuk menginformasikan bahwa suatu kegiatan telah responsif terhadap isu gender yang ada, dan apakah telah dialokasikan dana pada kegiatan bersangkutan untuk menangani permasalahan gender tersebut.

Gender Budget Statement diartikan pula sebagai dokumen yang menyatakan tentang adanya kesetaraan gender dalam perencanaan dan penganggaran suatu kegiatan. Mengacu pada pengertian di atas, maka substansi GBS merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang telah dilakukan analisis gender. Program, Kegiatan, Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) dan output yang rumusannya sesuai dengan hasil restrukturisasi program/kegiatan;

1. Tujuan output kegiatan; merupakan rumusan dicapainya output;
2. Analisis situasi; berisi tentang uraian ringkas yang menggambarkan persoalan yang akan ditangani/dilaksanakan oleh kegiatan yang menghasilkan output, berupa data pembuka wawasan, faktor kesenjangan, dan penyebab kesenjangan gender baik internal maupun eksternal, serta menerangkan bahwa output/sub-output kegiatan yang akan dihasilkan mempunyai pengaruh kepada kelompok sasaran tertentu. Pada analisis situasi ini juga dijelaskan isu gender pada sub-output/komponen yang merupakan bagian/tahapan dalam pencapaian output. Isu gender dapat dilihat dengan menggunakan 4 (empat) aspek yaitu: akses, partisipasi, kontrol dan manfaat pada level sub-output/komponen;

3. Rencana aksi; terdiri atas sub-output/komponen input. Tidak semua sub-output/komponen input yang ada dicantumkan, tetapi dipilih hanya sub-output/komponen input yang secara langsung mengubah kondisi ke arah kesetaraan gender. Jika output tersebut mempunyai sub-output, bagian ini menerangkan tentang sub-output yang terdapat isu gendernya. Namun jika tidak mempunyai sub-output, maka bagian ini menerangkan komponen yang terdapat isu gendernya;
4. Besar alokasi dana untuk pencapaian output;
5. Dampak/hasil output kegiatan; merupakan dampak/hasil dari pencapaian output kegiatan secara luas, dan dikaitkan dengan isu gender serta perbaikan ke arah kesetaraan gender yang telah diidentifikasi pada bagian analisis situasi;
6. Penanda tangan GBS adalah penanggung jawab Kegiatan yang dijelaskan dalam GBS tersebut.

Pengintegrasian gender di berbagai bidang pembangunan melalui pengarusutamaan gender belum menunjukkan hasil optimal dan merata di seluruh wilayah Indonesia. Padahal tata cara pelaksanaannya sudah diatur dalam Permendagri No. 67 Tahun 2011 mengenai Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Permendagri ini diantaranya mengatur kewajiban pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender, yang dituangkan dalam RPJMD, Rencana Strategis SKPD dan Rencana Kerja SKPD. Selain itu, peraturan ini menjabarkan tata cara pelaksanaan perencanaan responsif gender, dengan memperkenalkan metode

alur kerja analisis gender (*Gender Analysis Pathway*) dan metode analisis lain, yang hasilnya digunakan untuk menyusun Gender Budget Statement yang merupakan dokumen resmi perencanaan dan penganggaran yang menjadi bagian tak terpisahkan dengan dokumen RKA/DPA SKPD.

Tantangan Penerapan Anggaran Responsif Gender di Pemerintah Daerah

Anggaran responsif gender merupakan suatu bentuk advokasi untuk merubah dan memperbaiki sebuah kebijakan publik sesuai dengan kehendak atau kepentingan masyarakat pada umumnya dan kelompok gender pada khususnya. Maka, menjadi penting untuk memahami apa sesungguhnya kebijakan publik tersebut. Salah satu kerangka analisis yang berguna untuk memahami suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu sistem hukum (*system of law*) yang terdiri dari tiga aspek hukum yaitu isi hukum (*content of law*), tata laksana hukum (*structure of law*), dan budaya hukum (*culture of law*). Ketiga aspek hukum tersebut memiliki saling keterkaitan antara satu dengan yang lain.

Karena itu menurut Topatimasang (2001: 41) idealnya suatu kegiatan dilaksanakan juga mencakup sasaran perubahan diketiganya. Karena dalam kenyataannya, perubahan yang terjadi pada salah satu aspek saja, tidak serta merta membawa perubahan pada aspek lainnya. Adapun beberapa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah daerah dalam rangka menerapkan Perencanaan Anggaran Responsif Gender diantaranya menurut analisis penulis adalah:

Pertama, Anggaran. Sundari (2004: 2), mengatakan bahwa pada prinsipnya anggaran kinerja mengedepankan 4 E yaitu *economy*, *efficient*, *effectiveness*

dan equity. *Economy* yaitu menjelaskan seefisien apakah kita menggunakan uang. *Efficient* artinya bagaimana input menjadi output semaksimal mungkin. *Effectiveness* membicarakan tentang kualitas dari apa yang telah dilakukan apakah sudah sesuai dengan apa yang diharapkan. *Equity* yaitu keadilan bagi setiap segmen masyarakat baik laki-laki dan perempuan, lintas kelas, etnis dan agama

Kedua, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Artinya, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah (Mardiasmo, 2002: 103). Karena itu proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan. Penyusunan dan penetapan anggaran mempunyai tiga fungsi utama dalam menyejahterakan masyarakat, yaitu: fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilitas (Rostanty et al, 2005: 9).

Ketiga, Kendala Kebijakan. Kendala kebijakan terkait dengan segala bentuk peraturan yang tertulis yang mengikat dan menjadi dasar hukum resmi yang memengaruhi ketidakterhasilan implementasi suatu kebijakan. Dasar hukum penerapan anggaran responsif gender di Indonesia dapat dikatakan kurang strategis di struktur perundang-undangan Indonesia. Inpres Nomor 9 Tahun 2000 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 merupakan suatu produk kebijakan yang tidak kuat dan berdampak pada penerapan anggaran responsif gender di daerah.

Keempat, Kekuatan hukum. Dasar hukum penerapan anggaran responsif gender di Indonesia dapat dikatakan kurang

strategis di struktur perundang-undangan Indonesia. Inpres Nomor 9 Tahun 2000 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 merupakan suatu produk kebijakan yang tidak kuat. Hal ini berdampak pada penerapan anggaran responsif gender di daerah. Salah satu penyebab minimnya jumlah anggaran responsif gender adalah di Kota Makassar belum ada peraturan daerah yang mendorong diterapkannya Permendagri No. 15 Tahun 2008.

Kelima, Komitmen Pemerintah Daerah. Sebagian besar pemerintah daerah belum memiliki landasan yuridis atau peraturan Gubernur/Bupati/Walikota untuk menegaskan perlunya APBD atau anggaran-anggaran untuk SKPD terintegrasi dengan Anggaran Responsif Gender. Sehingga regulasi yang bersifat nasional seperti Inpres dan Permendagri hanya sebatas pengumuman atau pemberitahuan yang tidak memerlukan tindakan. **Keenam,** kendala struktural. Kendala struktural berkaitan dengan implementasi yang dilakukan pemerintah terhadap ketentuan perundang-undangan yang ada. Kendala struktural dalam penerapan anggaran responsif gender di Kota Surakarta dapat diketahui dari Kapasitas birokrasi, dominasi struktur, kinerja birokrasi, dan kerjasama.

Ketujuh, Kapasitas birokrasi. Alokasi anggaran responsif gender masih sangat minim karena panitia penyusun anggaran masih belum memahami program-program kegiatan yang mengacu pada penganggaran yang memiliki perspektif gender sehingga sebagian besar anggaran masih berupa netral gender. **Kedelapan,** Dominasi Struktur. Pada umumnya, masyarakat, eksekutif dan legislatif merupakan aktor-aktor yang wajib terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Pada proses formalnya, masyarakat dilibatkan melalui forum musrenbang. Dengan adanya musrenbang ini seharusnya

ruang partisipasi untuk rakyat semakin terbuka. Dinas Kesehatan menegaskan bahwa dalam penyusunan anggaran tidak sepenuhnya didominasi oleh pejabat eksekutif. Meskipun demikian partisipasi masyarakat masih dirasakan sebatas formalitas saja

Kesembilan, kendala kultural. Kendala kultural merupakan suatu kendala yang sulit sekali untuk dilakukan perubahan. Karena kultural terkait dengan norma dan kebiasaan sehari-hari di masyarakat. Kendala kultural ini meliputi nilai patriarki, pandangan gender dan anggaran responsive gender, respon keputusan dan dukungan politik terhadap penerapan anggaran responsive gender, stakeholder, derajat partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan. **Kesepuluh,** nilai patriarki bahwa pandangan gender dan anggaran responsif gender sangat dipengaruhi salah satunya asumsi dibuat para stakeholders pengambil kebijakan. Inilah menjadi kendala atau peluang bagi terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender.

Kesebelas, derajat partisipasi perempuan. Budaya patriarki yang masih kental dalam masyarakat Kota Makassar ikut mempengaruhi terhadap derajat partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan. Terdapat pembatasan dan hambatan peran perempuan dalam lingkungan publik. Dalam budaya patriarki ini, memang sengaja dikonstruksikan bahwa tugas utama perempuan adalah bertanggungjawab dalam urusan domestic. Olehnya itu, akan sangat sulit untuk dilibatkan dalam pengambilan kebijakan baik ditingkat kelurahan maupun kota. Alhasil, mayoritas kebijakan sering tidak banyak yang mengakomodir kebutuhan perempuan.

Secara umum tingkat partisipasi perempuan dalam proses penyusunan anggaran sudah ada. Namun, persoalan peran aktif perempuan yang dirasakan masih lemah. Kebijakan affirmative action

tentang keterlibatan perempuan minimal 30% dalam proses penganggaran tidak mampu menjadi daya tarik perempuan untuk berpartisipasi secara total. Salah satu penyebabnya karena waktu pelaksanaan musrembang yang dianggap tidak ramah perempuan.

Keduabelas, dukungan politik. Dalam proses penyusunan anggaran, masyarakat merupakan stakeholders yang harus dilibatkan, begitupun pihak eksekutif dan legislatif. Ke tiga stakeholders haruslah beriringan mengawal dan merancang anggaran sebagaimana idealnya. Tetapi, dalam proses penyusunan anggaran legislatif dan eksekutif adalah pihak yang dominan memainkan peran. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan angka anggaran responsif gender yang minim. Dukungan politik dari eksekutif dan lembaga legislatif disinyalir sebagai pemicu utama, karena isu gender tidak dianggap sebagai masalah yang urgen sehingga tidak menjadi prioritas.

Selain beberapa tantangan di atas, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Bappenas juga sudah mengeluarkan panduan/modul pelatihan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) serta melakukan pelatihan di seluruh wilayah Indonesia. Kurang berhasilnya pelatihan tentang Penganggaran yang Responsif Gender ditandai dengan ketidakmampuan peserta pelatihan atau perencana pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mengimplementasikan Penganggaran yang Responsif Gender di unit kerjanya.

Ada beberapa penyebab kegagalan ini. **Pertama**, kurang mampuan penyelenggara pelatihan dalam merancang materi sesuai dengan target yang ingin dicapai. **Kedua**, kekurangtepatan memilih metode sesuai dengan tingkat kemampuan peserta pelatihan. **Ketiga**, ketidakmampuan memilih narasumber

sesuai dengan kebutuhan calon peserta pelatihan. **Keempat**, pengaturan ruang dan fasilitas yang kurang mendukung tujuan pelatihan. **Kelima**, ketidaktepatan sasaran pelatihan sesuai target yang ingin dicapai.

Akibatnya, **pertama**, isu-isu yang disampaikan tidak dianggap penting karena tidak sesuai dengan kebutuhan peserta pelatihan (perencana SKPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD-nya. **Kedua**, peserta pelatihan tidak dapat menyerap materi pelatihan dengan baik dan **ketiga**, peserta pelatihan ada di tempat pelatihan sekedar karena penugasan tanpa ada motivasi untuk mengimplementasikan di SKPD-nya.

Apabila perempuan yang tertinggal, maka program yang dikembangkan SKPD harus memihak perempuan dan apabila yang tertinggal adalah laki-laki maka program yang dikembangkan SKPD harus memihak kepada laki-laki. Misalnya, di bidang kesehatan reproduksi, akseptor KB laki-laki sangat kecil dan tidak lebih dari 3%, sementara itu tidak setiap perempuan selalu cocok menjadi akseptor KB.

Menanggapi hal tersebut, SKPD yang menangani masalah KB perlu mengembangkan program KB khusus bagi laki-laki. Demikian halnya apabila yang tertinggal adalah perempuan, maka perlu ada kebijakan/program/kegiatan yang memihak kepada perempuan. Contohnya, karena representasi perempuan sebagai pemimpin jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki, maka perlu dilakukan kegiatan pelatihan kepemimpinan bagi perempuan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan di atas dapat diketahui bahwa penerapan Perencanaan Anggaran Responsif Gender pada Pemerintah

Daerah masih menemui banyak kendala baik yang berhubungan dengan kesiapan sumber daya manusia, kebijakan maupun hal teknis lain yang sangat menarik apabila sudah bersinggungan dengan isu gender.

Saran

Saran yang dapat diberikan mengenai penerapan anggaran responsif gender yaitu:

1. Pemerintah daerah harus menyusun data pilah gender untuk seluruh SKPD, serta membuat instrumen untuk mengukur target dan capaian dalam anggaran responsif gender berdasarkan kriteria-kriteria dan indikator-indikator penting dari setiap kategori anggaran gender. Pemerintah daerah bisa bekerja sama dengan tenaga ahli bidang analisis anggaran, seperti perguruan tinggi, khususnya pusat studi gender, atau pihak lain yang memiliki kapabilitas dalam mengidentifikasi kesenjangan gender dan permasalahan gender yang ada sehingga penyusunan rencana kebijakan atau program kegiatan yang dibuat bias memperkecil atau menghapus kesenjangan gender tersebut.
2. Perlunya dibuat suatu peraturan dari Pemerintah pusat dan provinsi mengenai pentingnya sosialisasi melalui sebuah kampanye yang intensif mengenai pelaksanaan anggaran responsif gender dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta pelatihan bagi Gubernur/Bupati/Walikota, Kepala Bappeda, dan Kepala SKPD.

DAFTAR PUSTAKA

Berutu. 2009. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Budlender, Debbie et.all. 2002. *Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets)*. London: Commonwealth Secretariat

Halim, Abdul . 2007. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat,

Haspels, Nelien dan Suriyasarn,B. 2005. *Meningkatkan Kesetaraan Gender dalam Aksi Penanggulangan Pekerja Anak serta Perdagangan Perempuan dan Anak*. Jakarta: Kantor Perburuhan Internasional.

Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Mundayat, Aris, dkk. 2006. *Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender*. Jakarta: Women Research Institute

Silalahi, Ulber. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama.

Soetjipto, Budi W. 2008. *Paradigm Baru Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Amara Book

Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Sundari, EK. 2004. *Anggaran Berbasis Kinerja, Gender Perspektif, The Asia Foundation Indonesia*. Surabaya: The Asia Foundation Indonesia.

Sundari, EK. 2006. *Advokasi Penganggaran Berbasis Kinerja Responsif Gender*. Jakarta: PATTIRO dan The Asia Foundation.

Tong, Rosemarie. 2009. *Feminist Thought: A Comprehensive Introduction*. USA: Westview Press.

Topatimasang, Roem. 2001. *Merubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pact dan Insistpress

Jurnal

Gibran, Joan M. and Alex Sekwat. 2009. *Continuing The Search For A Theory Of Public Budgeting*. *Journal Of Public Budgeting, Accounting &*

- Financial Management* Vol. 21 (4), Hal: 617-644, Winter 2009
- Puspitawati, Herien. 2007. Pengarusutamaan Gender (PUG) Bidang pendidikan dalam Menyongsong Era Globalisasi. Makalah Seminar Loka karya Pengarusutamaan Gender dalam Pengelolaan Sumberdaya Lingkungan Menuju KuaJitas Kehidupan Berkelanjutan Kampus IPB Darmaga-10 September 2007
- Puspitawati, Herien. 2011. Satuan Pendidikan Berwawasan Gender. Tim Pakar Gender Nasional Kementerian pendidikan dan kebudayaan RI
- Quinn, Sheila. 2009. *Gender budgeting: practical implementation*. Hanbook. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe
- Rostanty, Maya. 2007. *Modul Pelatihan Mewujudkan Anggaran Responsif Gender*. Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)
- Susiana, Sali. 2009. *Integrasi Anggaran Responsif Gender (Gender Budgeting) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Jurnal Kajian Vol. 14 No. 1, hal. 81-106
- The European Women's Lobby. 2004. *Gender Budgeting: an overview by The European Women's Lobby*. <http://www.womenlobby.org>
- Weinmann, Phil Ute. 2007. *Implementation of gender budgeting in the Federal state of berlin*. Ii Andalusian Conference On Economy And Budgeting With A Gender Perspective; Malaga, 12-13 December 2007

Peraturan Perundang-Undangan

- Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. 2011. *Modul Pelatihan Fasilitator Perencanaan dan Penganggaran Daerah yang Responsif Gender (PPRG)*. German Federal Ministry for Economic Development and Cooperation (BMZ)
- Kementerian Keuangan. 2011. Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.02/2011 tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Jakarta: Kemenkeu RI
- Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. 2010. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Pedoman Perencanaan Dan Penganggaran Pada Pendidikan Islam Yang Responsif Gender