

POTRET KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI ANGGARAN RESPONSIF GENDER DI PEMERINTAH PROVINSI NTB: Perspektif Komunikasi Organisasi

Kadri

Universitas Islam Negeri Mataram
suhadah.kadri@gmail.com

Abstrak: Dengan menggunakan perspektif komunikasi organisasi, riset ini fokus mengungkap kebijakan, perencanaan, implementasi, dan evaluasi Anggaran Responsif Gender dan pemberdayaan perempuan di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Hasil riset kualitatif ini menunjukkan bahwa meskipun Pemprov NTB memiliki political will terhadap anggaran yang responsif gender dan pemberdayaan perempuan lewat regulasi dan misi pembangunan yang ditetapkannya, namun dalam perencanaan dan implementasi anggaran belum secara maksimal mengakomodir semangat responsif gender dan pemberdayaan perempuan. Komunikasi organisasi Pemerintah Provinsi NTB lebih banyak berlangsung secara internal, sementara komunikasi eksternal dengan *stakeholders* yang memiliki kompetensi di bidang pemberdayaan perempuan terlihat minim sehingga masih ada persoalan-persoalan perempuan di NTB yang luput dari perhatian pemerintah provinsi.

[Abstract:] By using an organizational communication perspective, this research focuses on uncovering the policies, planning, implementation and evaluation of the Gender Responsive Budget and women's empowerment in Nusa Tenggara Barat (NTB) Province. The results of this qualitative research show that although the NTB Provincial Government has the political will of a gender responsive budget and women's empowerment by setting relevant regulations and missions, but in planning and implementing the budget it has not optimally accommodated the spirit of gender responsive and women's empowerment. Organizational communication of the NTB Provincial Government is more internal, while external communication with stakeholders who have competence in the field of women's empowerment seems minimal so there are still women's problems in NTB that have escaped the attention of the provincial government.

Kata Kunci: Anggaran responsive gender, provinsi NTB, pemberdayaan perempuan, kebijakan, komunikasi organisasi

A. PENDAHULUAN

Isu tentang partisipasi perempuan dalam pembangunan atau optimalisasi manfaat pembangunan di suatu wilayah terhadap komunitas perempuan telah menjadi komitmen dari pihak eksekutif. Paling tidak komitmen tersebut secara administratif terlihat dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan diikuti oleh eksekutif yang ada di daerah. Di level nasional misalnya, pemerintah telah mengeluarkan Inpres No.

9 tahun 2000 mengenai Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Untuk petunjuk operasional dalam pengimplementasiannya, maka Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah sebagai dasar pelaksanaan Anggaran Responsif Gender (ARG). Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan semangat yang sama untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan. Pemerintah Provinsi (Pemprov) Nusa Tenggara Barat (NTB) misalnya mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 39 tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Daerah Nusa Tenggara Barat.

Kebijakan secara administratif seperti Inpres, Keputusan Menteri, dan Pergub memang merupakan bentuk komitmen sekaligus menjadi dasar untuk menyusun dan mengeksekusi program untuk pemberdayaan perempuan. Akan tetapi regulasi tersebut tidak akan memiliki daya pengaruh yang signifikan bila tidak diikuti dengan keberpihakan anggaran. Beberapa studi terkait menemukan ketidaksesuaian antara komitmen yang ada di regulasi dengan kebijakan di level penganggaran. Riset klasik dari Sopanah¹ (2004) misalnya, menemukan masih adanya kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender dengan cara pemerintah melakukan pengalokasian serta penggunaan anggaran, terutama bila dilihat dari anggaran untuk kepentingan perempuan yang masih kurang dari 5% dari total anggaran. Di level daerah juga mengalami hal yang sama. Riset Astuti² di Kota Semarang misalnya menemukan adanya besaran alokasi anggaran yang belum mencerminkan transformasi komitmen gender ke dalam komitmen anggaran. Hal ini ditujukan dengan menurunnya alokasi anggaran untuk program-program yang sesungguhnya sangat penting untuk merealisasikan kesetaraan.

Ketidakmaksimalan implementasi anggaran responsive gender di pusat dan daerah disebabkan oleh beberapa kendala, seperti masih adanya pandangan bahwa masalah gender merupakan tanggungjawab satu sektor pemerintahan, proses penganggaran yang belum berperspektif gender, kecilnya pagu indikatif yang diajukan oleh pemerintah, dan minimnya keterwakilan

¹Sopanah, "Menyoal Anggaran Publik, dalam Pesangon Gate", *Bulletin Suara Korban*, Malang Corruption Watch (MCW), Edisi 1 Maret 2004.

²Puji Astuti, "Analisis Anggaran Responsif Gender pada APBD Kota Semarang Tahun 2010-2013", *Politika*, Vol. 7, No. 1, April 2016

perempuan dalam posisi strategis dalam penyusunan APBN.³ Problem-problem yang dihadapi dalam kebijakan ARG seperti diungkap Farida di atas menunjukkan bahwa persoalan keberpihakan anggaran bagi perempuan berawal dari hulu hingga hilir, atau mulai dari representasi perempuan di tingkat pengambil kebijakan hingga strategi implementasi di lapangan. Bila beberapa riset tersebut di atas menemukan tidak maksimalnya implementasi ARG di level daerah dengan berbagai penyebabnya, lalu bagaimana dengan Pemprov NTB yang telah memiliki regulasi terkait dan yang secara tegas mencantumkan kesetaraan gender dalam salah satu misi pembangunannya? Jawaban atas pertanyaan tersebut terungkap dalam riset ini.

Riset ini tidak hanya mengungkap porsi anggaran yang tersedia bagi pemberdayaan perempuan di Pemprov NTB tetapi juga mengeksplorasi strategi implementasi kebijakan Pemprov NTB terhadap program-program yang terkait dengan pemberdayaan perempuan. Aktivitas yang dilakukan oleh Pemprov NTB seperti tersebut merupakan bentuk komunikasi organisasi atau yang oleh Pace dan Faules disebut sebagai “perilaku pengorganisasian”⁴. Dalam makna yang lebih operasional Zelko dan Dance⁵ mendefinisikan komunikasi organisasi sebagai suatu sistem yang saling tergantung yang mencakup komunikasi internal dan komunikasi eksternal, dan juga komunikasi pembangunan, yang meliputi peran dan fungsi komunikasi (sebagai aktivitas pertukaran pesan secara timbal balik) di antara semua pihak yang terlibat dalam usaha pembangunan, terutama antara masyarakat dengan pemerintah, sejak dari proses perencanaan, kemudian pelaksanaan, dan penilaian terhadap pembangunan.⁶ Oleh karena itu, bila komunikasi organisasi dijadikan alat untuk meneropong kebijakan dan implementasi ARG di suatu daerah maka tidak cukup dengan melihat dinamika internal saat penyusunan anggaran tetapi juga perlu mencermati pola komunikasi mereka (pemerintah daerah) dengan masyarakat saat mengimplementasikan anggarannya.

Beberapa riset tentang ARG yang menggunakan perspektif komunikasi telah memberi sumbangsih akademik bagi suksesnya agenda pengarusutamaan

³lihat Syarifah Ida Farida, “Anggaran Responsif Gender sebagai suatu Instrumen Negara untuk Pemenuhan Hak Perempuan di Indonesia” *Jurnal Ilmiah Manajemen Forkamma*, Vol.1, No.2, Februari 2018

⁴R. Wayne Pace & Don F. Faules, *Komunikasi Organisasi: Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan*, (Bandung: Rosda, 2015), 33.

⁵lihat Arni Muhammad. *Komunikasi Organisasi*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), 66

⁶Nasution, Zulkarnaen. *Komunikasi Pembangunan; Pengenalan Teori dan Penerapannya*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996), 106.

gender dalam pembangunan. Lestari dan Dewi⁷ misalnya menemukan model komunikasi PUG-ARG yang terbukti mampu memperlancar proses komunikasi pembuatan program kerja yang responsive gender dan diimplementasikan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program, serta didukung oleh personil di semua dinas yang memiliki pengetahuan memadai tentang PUG. Studi ini tidak menemukan dan menguji model komunikasi sebagaimana yang dilakukan oleh Lestari dan Dewi, tetapi mengungkap kebijakan dan strategi implementasi ARG dan program pemberdayaan perempuan yang dilakukan Pemprov NTB sebagai bagian dari komunikasi organisasi.

Untuk mengungkap hal tersebut, riset ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat diskriptif dengan tujuan memperoleh gambaran secara komprehensif mengenai pelaksanaan penganggaran yang berdimensi gender pada APBD Pemprov NTB tahun 2019. Penelitian ini berangkat dari data sekunder yang tersedia dari APBD, dengan mengkaji pengeluaran pada Rencana Kegiatan Anggaran (RKA), yang berdampak pada kesetaraan gender, terutama pada tiga dinas yang menjadi sampel yakni Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB), Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan. Sementara data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara mengenai informasi penerapan serta kendala-kendala ARG.

Di samping mengkaji keberpihakan anggaran (APBD) provinsi NTB terhadap program-program yang terkait dengan ARG dan pemberdayaan perempuan, penelitian ini juga mengkaji aspek-aspek kualitatif lainnya baik dalam konteks implementasi anggaran pada tiga dinas yang menjadi sampel penelitian. Sampel diambil dengan teknik *purposive sampling*. Tiga dinas tersebut dianggap sebagai dinas yang memiliki program yang terkait dengan pemberdayaan perempuan atau banyak melibatkan perempuan dalam programnya. Data dikumpulkan lewat dokumentasi dan wawancara mendalam dengan unsur pimpinan yang ada di tiga dinas dan pihak-pihak lain yang dianggap memiliki pemahaman terkait dengan fokus penelitian seperti pegiat LSM, aktivis perempuan, dan peneliti tentang gender.

Data dianalisis dengan teknik analisa data kualitatif, yang dilakukan dengan prosedur mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu

⁷Puji Lestari & Machya Astuti Dewi, "Model Komunikasi dalam Sosialisasi Pengarusutamaan Gender dan Anggaran Responsif Gender di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Volume 8, Nomor 2, Mei - Agustus 2010, halaman 191 - 203

yang dapat dikelola, mensistesikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain lewat laporan hasil kajian. Untuk menjamin keabsahan data, peneliti melakukan tiga hal yakni; (a) memperpanjang waktu penelitian; (b) secara tekun melakukan pengamatan; (c) melakukan triangulasi dengan membandingkan hasil wawancara dengan pengamatan; (d) melakukan *member check*, terutama untuk mengkonfirmasi kembali hasil penelitian kepada informan; dan (e) pemeriksaan sejauh melalui diskusi.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan dan Perencanaan ARG dan Pemberdayaan Perempuan

Komitmen suatu pemerintahan terhadap pemberdayaan perempuan dan kesetaraannya gender tidak hanya dilihat dari keberpihakan anggarannya tetapi juga dari kebijakan-kebijakan yang mereka keluarkan yang memiliki hubungan dengan anggaran yang harus mereka alokasikan. Di samping terkait dengan aspek perencanaan seperti tersebut, komitmen juga dapat dilihat dalam level implementasi terutama untuk menelusuri keseriusan pemerintah dalam mengeksekusi program. Sementara aspek ketiga yang ditelusuri guna mengetahui komitmen penyelenggara pemerintahan dalam pemberdayaan perempuan adalah aspek evaluasi. Pada bagian ini diungkap bentuk komitmen Pemprov NTB dalam pemberdayaan perempuan dan Anggaran Responsif Gender, dengan menjadikan indicator kebijakan dan perencanaan, implementasi program, dan evaluasi sebagai alat konfirmasinya.

Dilihat dari kebijakan yang dikeluarkan, Pemprov NTB dinilai memiliki komitmen yang tinggi terhadap penerapan ARG. Penilaian ini didasarkan pada dua hal yang dimiliki Pemprov NTB yakni; *pertama*, adanya Peraturan Gubernur No. 39 tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Daerah Nusa Tenggara Barat; dan *kedua*, dalam salah satu misi Pemprov NTB yang tertuang dalam RPJMD Tahun 2019 – 2023 secara esplisit disebutkan “mempercepat perwujudan masyarakat madani yang beriman dan berkarakter dengan prinsip dasar menghargai kemanusiaan, keberagaman, dan kesetaraan gender yang proporsional. Penyataan yang lebih esplisit lagi tertuang dalam salah satu tujuan dari misi tersebut yakni “mewujudkan kesetaraan gender yang proporsional dalam pembangunan politik dan ekonomi”, dengan sasaran pembangunannya yaitu “meningkatnya partisipasi perempuan dalam pembangunan, politik, dan ekonomi”.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemprov NTB yang terkait dengan ARG dan pemberdayaan perempuan di atas dapat dimaknai sebagai bentuk kepatuhan pemerintah daerah terhadap kebijakan pemerintah yang ada di atasnya, dan hal ini menurut Ripley dan Franklin⁸ dikategorikan sebagai salah satu kriteria untuk mengukur keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Artinya Peraturan Gubernur No. 39 tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Daerah Nusa Tenggara Barat telah berkontribusi bagi keberhasilan implementasi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.

Kebijakan Pemprov NTB dengan Pergub Nomor 39 Tahun 2014 dan penetapan misi yang terkait dengan kesetaraan gender ditindaklanjuti dengan pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender (PUG) yang diketuai oleh Kepala Bappeda dan Dinas P3AP2KB sebagai sekretarisnya. Sedangkan di masing-masing OPD telah dibentuk focal point untuk mengawal implementasi ARG di lingkup kerja masing-masing. Keberadaan focal point PUG dianggap strategis karena mereka lah yang ada di garda terdepan dalam memastikan apakah program yang disusun dan dijalankan sudah mempertimbangkan kesetaraan gender atau belum. Namun peran Ketua dan Sekretaris Pokja PUG juga tidak kalah pentingnya ketua (Kepala Bappeda) lah yang bertugas menyusun dan mengevaluasi program kerja dari masing-masing OPD, sehingga mereka menjadikan ARG sebagai alat konfirmasi terhadap setiap program yang direncanakan. Demikian juga peran DP3AP2KB sebagai sekretaris dapat memaksimalkan peran koordinasinya sehingga semua OPD bisa memiliki frekuensi yang sama dalam mengimplementasikan ARG.

Dari kebijakan yang dikeluarkan dan tindakan yang diambil oleh Pemprov NTB seperti yang dijelaskan di atas maka tidak salah bila dikatakan bahwa di level *political will*, Pemprov NTB telah *on the right track* karena menempatkan aspek kesetaraan gender sebagai semangat dalam menjalankan setiap agenda program di lingkup provinsi NTB. Namun *best practices* di level kebijakan tersebut tidak sejalan dengan implementasi perencanaan dan implementasi program di setiap OPD karena mereka belum sepenuhnya mentransformasi semangat kebijakan PUG ke dalam penyusunan anggaran yang responsive gender. Sebagai contoh, ketika penulis mengikuti proses penyusunan program di Bappeda NTB, tidak pernah mendengar tim

⁸Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, (Chicago-Illionis: the Dorsey Press, 1986), 12.

perencana dari Bappeda mengkonfirmasi setiap usulan program yang berasal dari masng-masing OPD dengan ARG atau PUG. Hal ini mengindikasikan bahwa eksistensi Pokja PUG tidak memberi berkontribusi bagi terwujudnya ARG di lingkup Pemprov NTB.

Bappeda sebagai institusi yang menjadi “jenderal” dalam mengawal ARG sejatinya memiliki peran penting karena semua usulan program dari setiap OPD dieksekusi di kantor tersebut (Bappeda). Dalam tradisi penyusunan program di Pemprov NTB pada umumnya dimulai dari penyusunan program oleh masing-masing bagian yang ada di OPD kemudian diusulkan ke sekretaris OPD. Selanjutnya sekretaris OPD melalui kasubag program mengiventarisir dan meneruskannya ke Bappeda untuk dibahas sebelum diusulkan ke Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Riset ini menemukan bahwa Kepala Bappeda belum sepenuhnya menggunakan posisinya sebagai Ketua Pokja PUG untuk mendorong ARG dalam setiap program Pemprov NTB. Atas kenyataan ini maka bila kembali menggunakan indicator dari Ripley dan Franklin⁹ dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan maka dapat dikatakan bahwa implementasi Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2014 dinilai gagal karena tidak dipatuhi oleh unsur pimpinan yang ada di bawahnya atau aparat yang menjadi bawahan Gubernur yang telah mengeluarkan peraturannya.

Dalam hal perencanaan program pemberdayaan perempuan, pada dasarnya Pemprov NTB telah melakukan perencanaan sesuai dengan mekanisme yang ada di pemerintah daerah. Hal ini terlihat pada tradisi perencanaan yang dilakukan oleh DP3AP2KB sebagai OPD yang secara eksplisit memiliki salah satu tugas untuk pemberdayaan perempuan. Namun satu hal yang belum dilakukan oleh DP3AP2KB yakni belum secara maksimal melibatkan stakeholder, khususnya aktivis dan lembaga non pemerintah yang memiliki kompetensi di bidang pemberdayaan perempuan. Padahal ide dan masukan dari para pegiat pemberdayaan perempuan sangat dibutuhkan agar jenis program pemberdayaan perempuan yang diusulkan oleh DP3AP2KB benar-benar sesuai dengan persoalan dan kebutuhan perempuan di NTB. Menghadirkan stakeholders secara terbatas oleh masing-masing OPD merupakan cara yang efektif untuk mendapatkan masukan yang bagus bagi perencanaan program. Cara seperti inilah yang lebih tepat disebut perencanaan

⁹Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation...*, 12.

partisipatif¹⁰, bukan sekedar melaksanakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang) yang lebih terkesan formalistik.

Eksistensi stakeholders yang paham dan berpengalaman dalam pemberdayaan perempuan sangat penting dijadikan mitra oleh OPD yang memiliki tugas pemberdayaan perempuan seperti DP3AP2KB. OPD ini dapat mengeksplorasi data atau update terbaru tentang persoalan perempuan di daerah dari stakeholders tersebut sebagai *second opinion* dalam menyusun perencanaan program pemberdayaan perempuan. Kerjasama antara pemerintah dengan actor non pemerintah seperti ini menurut Sururi¹¹ merupakan salah satu pendekatan dalam upaya mewujudkan *good public policy governance*.

Dalam pendekatan makro komunikasi organisasi, setiap organisasi (seperti pemerintah daerah) dipadang sebagai suatu struktur global yang selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Dalam konteks inilah eksistensi stakeholders pemerintah daerah tidak bisa diabaikan sebagai mitra dalam proses perencanaan hingga evaluasi program. Muhammad¹² menyebut bahwa dalam interaksinya dengan lingkungan, organisasi setidaknya melakukan empat aktivitas komunikasi yakni memproses informasi dari lingkungan, mengadakan identifikasi, melakukan integrasi, dan menentukan tujuan organisasi. Bila merujuk pada relasi organisasi dengan lingkungannya dalam tataran makro seperti di atas maka sangat beralasan bila pemerintah daerah atau OPD yang bertugas dalam pemberdayaan perempuan melibatkan akademisi, aktivis perempuan dan stakeholder terkait lainnya dalam proses penyusunan kebijakan (program) agar tujuan organisasinya (pemberdayaan perempuan) dapat diwujudkan.

Implementasi dan Evaluasi ARG dan Pemberdayaan Perempuan

Peraturan Gubernur Nomor 39 tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Daerah Nusa Tenggara Barat merupakan pintu masuk yang legal untuk mengimplementasikan ARG di tingkat provinsi NTB karena Pergub ini juga secara eksplisit mendeklasifikasikan tugas PUG dan ARG kepada masing-masing OPD. Apalagi Pemprov NTB juga telah membentuk

¹⁰Abe memaknai perencanaan partisipatif sebagai perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan masyarakat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Selengkapnya lihat Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, (Solo: Pondok Edukasi, 2002), 81

¹¹Ahmad Sururi, 2017, “Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance”, *Spirit Publik*, Volume 12, Nomor 2, Oktober 2017, hal. 14-31

¹²Lihat Arni Muhammad, *Komunikasi Organisasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005), 75

Pokja PUG dan Focal Point untuk mengawal implementasi ARG dan PUG di setiap OPD. Dalam Pergub tersebut secara eksplisit disebutkan tugas dari focal point PUG yakni (a) mempromosikan pengarusutamaan gender pada masing-masing unit kerja; dan (b) memfasilitasi penyusunan rencana kerja dan penganggaran SKPD yang responsif gender.

Meskipun secara komitmen PUG dan ARG telah dimiliki oleh provinsi NTB namun dalam implementasinya, Pokja dan Focal Point belum maksimal untuk mengintegrasikan ARG dalam APBD. Kenyataan ini berimplikasi pada belum maksimalnya implementasi ARG dalam setiap OPD. Hal tersebut tergambar dari implementasi program yang ada pada DP3AP2KB, Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan. Ketidakmaksimalan implementasi ARG pada tiga OPD tersebut terlihat ketika menggunakan analisis ARG dari Budlender dkk¹³ yang terdiri dari tiga kategori ARG, sebagaimana terlihat dalam tabel 1.

Tabel 1
Tiga Kategori Anggaran Responsif Gender

NO	KATEGORI ARG	PENJELASAN
1	Spesifik Gender	Anggaran utk kebutuhan spesifik gender tertentu
2	Kesetaraan Gender/ Gender Affirmative	Anggaran untuk kesetaraan dalam pekerjaan. Atau anggaran yang afirmatif untuk wujudkan kesempatan yang setara
3	Gender Mainstream	Alokasi anggaran untuk kepentingan umum, yang dirasakan oleh laki-laki maupun perempuan

Bila program tahun 2019 yang ada pada tiga OPD (DP3AP2KB, Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan) dianalisis dengan menggunakan tiga kategori ARG seperti di atas maka hasilnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini (Tabel 2, 3, dan 4).

Tabel 2
Analisis ARG pada Program DP3AP2KB Tahun 2019

No	Program	Kategori ARG
1	Program Pelayanan administrasi perkantoran	Kategori 3
2	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Kategori 3
3	Program peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur	Kategori 3
4	Program peningkatan pengembangan system pelaporan capaian kinerja dan keuangan	Kategori 3

¹³Debbie Budlender, et.all. *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. (London: Commonwealth Secretariat, 2002), 53-54.

5	Program peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan daerah	Kategori 3
6	Program Keserasian Kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan	Kategori 1
7	Program Kesehatan Reproduksi Remaja	Kategori 1
8	Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan anak	Kategori 1
9	Program Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan	Kategori 1
10	Program Peningkatan Peran Serta dan Kesetaraan Gender dalam Pembangunan	Kategori 2
11	Program Promosi Kesehatan Ibu, Bayi dan Anak Melalui Kelompok Kegiatan di Masyarakat	Kategori 2
12	Program pengembangan pusat pelayanan informasi dan konseling KRL	Kategori 2
13	Program penyiapan tenaga pendamping kelompok bina keluarga	Kategori 2

Sumber: Diolah dari DPA DP3AP2KB Tahun 2019

Dari tabel 2 diketahui bahwa dari 13 belas program pada DP3AP2KB tahun 2019 terdapat empat program yang masuk dalam kategori ARG 1 (spesifik gender), empat program lainnya masuk dalam kategori ARG 2 (kesetaraan gender), dan lima program sisanya teridentifikasi sebagai ARG kategori 3 (gender mainstream). Anggaran untuk program dari DP3AP2KB tahun 2019 berimbang antara program yang spesifik untuk perempuan dengan yang setara antara perempuan dan laki. Berbeda dengan Dinas Sosial yang semua program kerjanya di tahun 2019 termasuk dalam kategori 3, yakni program yang bersifat umum (tidak khusus untuk jenis kelamin tertentu). Hal ini terlihat secara eksplisit dalam Tabel 3.

Tabel 3
Analisis ARG pada Program Dinas Sosial, Tahun 2019

No	Program	Kategori ARG
1	Program pelayanan administrasi perkantoran	Kategori 3
2	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Kategori 3
3	Program peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur	Kategori 3
4	Program peningkatan pengembangan system pelaporan capaian kinerja dan keuangan	Kategori 3
5	Program peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan	Kategori 3

	daerah	
6	Program pemberdayaan fakir miskin, komunitas adat terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) lainnya	Kategori 3
7	Program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial	Kategori 3
8	Program pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial	Kategori 3
9	Program jaminan sosial	Kategori 3

Sumber: Diolah dari DPA Dinas Sosial Tahun 2019

Informasi dari Tabel 3 menunjukkan bahwa Dinas Sosial Pemprov NTB tidak memiliki program yang khusus untuk perempuan atau untuk laki-laki. Semua program dinas tersebut melibatkan atau diperuntuk secara bersama antara perempuan dan laki-laki. Komposisi anggaran Dinas Sosial pada tahun 2019 pada dasarnya tidak berbeda dengan anggaran pada Dinas Kesehatan karena hampir semua (16 dari 17 program) program kerja mereka (Dinas Kesehatan) di tahun 2019 termasuk dalam kategori ARG 3, yakni anggaran yang dialokasi untuk program bersama antara laki-laki dan perempuan. Sedangkan satu-satunya program yang masuk dalam kategori 1 adalah “Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak”. Selengkapnya lihat Tabel 4.

Tabel 4
Kategori ARG pada Program Dinas Kesehatan, Tahun 2019

No	Program	Kategori ARG
1	Program pelayanan administrasi perkantoran	Kategori 3
2	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Kategori 3
3	Program peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur	Kategori 3
4	Program peningkatan pengembangan system pelaporan capaian kinerja dan keuangan	Kategori 3
5	Program peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan daerah	Kategori 3
6	Program obat dan perlengkapan kesehatan	Kategori 3
7	Program upaya kesehatan masyarakat	Kategori 3
8	Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat	Kategori 3
9	Program perbaikan gizi masyarakat	Kategori 3
10	Program pengembangan lingkungan sehat	Kategori 3
11	Program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular	Kategori 3
12	Program standarisasi pelayanan kesehatan	Kategori 3

13	Program pelayanan kesehatan penduduk miskin	Kategori 3
14	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak	Kategori 1
15	Program kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan	Kategori 3
16	Program sumber daya kesehatan	Kategori 3
17	Program penyediaan sarana dan prasarana sanitasi dasar	Kategori 3

Sumber: Diolah dari DPA Dinas Kesehatan Tahun 2019

Dari semua klasifikasi ARG pada tiga OPD yang ada di provinsi NTB sebagaimana yang dijelaskan di atas maka dapat dikatakan bahwa Pemprov NTB pada dasarnya telah mengimplementasikan ARG, akan tetapi lebih didominasi oleh kategori ARG 3. Hal ini berarti bahwa program-program yang ada di tiga OPD yang menjadi sampel studi ini tidak banyak yang langsung bersentuhan dengan gender tertentu. Bila gender tertentu tersebut dikaitkan dengan perempuan misalnya, maka dapat dikatakan bahwa tidak ditemukan banyak program yang secara khusus diperuntukkan untuk pemberdayaan perempuan dari tiga OPD (DP3AP2KB, Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan).

Perhatian yang tidak maksimal dari Pemprov NTB terhadap ARG tidak hanya dilihat dari kurangnya program yang masuk dalam kategori ARG 1 tetapi juga dari rendahnya alokasi anggaran yang diberikan kepada OPD yang bertugas untuk pemberdayaan perempuan (DP3AP2KB). Berdasarkan Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas P3AP2KB diketahui bahwa anggaran belanjanya dinas tersebut pada tahun 2019 sebesar Rp. 12,138,026,999.00. Angka tersebut menunjukkan bahwa jumlah Anggaran Belanja Dinas P3AP2KB tahun 2019 turun sebesar 3% dibandingkan dengan anggaran belanja-nya pada tahun 2018 yang berjumlah Rp. 12,466,673,300.00. Anggaran sebesar Rp. 12,138,026,999.00 yang dikelola oleh DP3AP2KB hanya sebesar 0.23 % dari APBD provinsi tahun 2019 (5,273,582,354,405.00).

Anggaran 0.23 % dari APBD provinsi bagi dinas yang bertugas untuk memberdayakan perempuan sangatlah kecil. Hal ini menunjukkan komitmen yang rendah dari provinsi NTB untuk menjadikan program pemberdayaan perempuan sebagai program yang mendapat prioritas. Apalagi anggaran sejumlah Rp. 12,138,026,999.00 tersebut tidak semuanya dialokasikan untuk program yang langsung menyentuh pada level pemberdayaan perempuan atau belanja langsung. Jumlah anggaran belanja langsung (belanja public) DP3AP2KB Provinsi NTB tahun 2019 sebesar 57% dari jumlah Belanja keseluruhan (lihat Tabel 5). Keberpihakan yang tidak maksimal terhadap anggaran pemberdayaan perempuan juga menunjukkan rendahnya political will

pemerintah dalam merencanakan anggaran bagi pemberdayaan perempuan sehingga berakibat bagi kurangnya program yang solutif terhadap persoalan perempuan di daerah. Korelasi antara komitmen penganggaran dengan bentuk program seperti ini cukup berlasan karena anggaran menurut Mardiasmo merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi¹⁴.

Tabel 5
Perbandingan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung
Tahun 2019 pada DP3AP2KB Provinsi NTB

No	Jenis Belanja	Jumlah Anggaran	Persentase
1	Belanja Tidak Langsung	5,229,706,800.00	43%
2	Belanja Langsung	6,908,320,199.00	57%
	Jumlah Belanja	12,138,026,999	100%

Sumber: Diolah dari DPA DP3AP2KB Tahun 2019

Tidak semua program yang dilaksanakan oleh DP3AP2KB provinsi NTB terkait dengan pemberdayaan perempuan karena di dinas tersebut masih terdapat banyak program yang lain seperti program yang terkait dengan anak dan beberapa program yang bersifat administrative. Pada tahun 2019 hanya tujuh program yang langsung berkaitan dengan pemberdayaan perempuan (lihat Tabel 6).

Tabel 6
Daftar Program Pemeberdayaan Perempuan di DP3AP2KB Tahun 2019

No	Nama Program
1	Program Keserasian Kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan
2	Program Kesehatan Reproduksi Remaja
3	Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan anak
4	Program Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan
5	Program Peningkatan Peran Serta dan Kesetaraan Gender dalam Pembangunan
6	Program Promosi Kesehatan Ibu, Bayi dan Anak Melalui Kelompok Kegiatan di Masyarakat
7	Program Kebijakan dan Manajemen Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB

Sumber: Diolah dari DPA DP3AP2KB Tahun 2019

Dari tujuh program yang terkait dengan pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan oleh DP3AP2KB memang semuanya masih berhubungan dengan persoalan yang dihadapi oleh perempuan di NTB. Namun sangat

¹⁴Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*. (Yogyakarta: ANDI, 2009).

bagus bila permasalahan-permasalahan yang serius seperti “pernikahan pertama di usia muda” mendapat perhatian yang lebih dalam program pemberdayaan perempuan yang dilakukan oleh DP3AP2KB. Sebagaimana diketahui bahwa rata-rata usia kawin pertama di NTB sebesar 20,21 tahun.¹⁵ Meskipun usia rata-rata ini di atas standar Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 (batas usia perkawinan minimal 19 tahun), namun bila merujuk pada standar idela usia perkawinan dari BKKBN maka rata-rata usia kawin pertama bagi perempuan di NTB masih di bawah standar, karena menurut BKKBN, usia kawin pertama bagi perempuan yakni minimal 21 sampai 25. Semakin dewasa usia perkawinan akan semakin baik karena usia kawin yang rendah akan mempengaruhi kualitas hidup generasi sehingga rawan dengan gizi kurang, stunting, kematian ibu melahirkan, kematian bayi, dan lain-lain.

Menyelesaikan persoalan pernikahan pertama di usia muda membutuhkan anggaran yang serius dan pengelolaan program yang lebih kreatif dengan melibatkan stakeholders terkait. Apalagi persoalan pernikahan dini ini telah menjadi budaya sehingga butuh cara ekstra yang terkadang berbeda dengan tradisi pelaksanaan program dalam birokrasi. Sebagai contoh, di pulau Lombok pernikahan dini menjadi bagian dari kultur masyarakat. Tradisi *merariq* (dengan membawa lari gadis yang akan dinikahi) telah mengaburkan batas ideal bagi seorang wanita dalam melakukan pernikahan. Tradisi ini menurut Windia¹⁶ telah menyumbang kasus maraknya pernikahan dini di tengah masyarakat Sasak. Dalam konteks inilah pentingnya Pemprov NTB menggandeng stakeholders seperti budayawan dan tokoh masyarakat untuk bersama-sama menformulasi program dan pendekatan yang tepat untuk mengatasi persoalan perempuan. Mensinkronkan pendekatan budaya dengan kebijakan pembangunan adalah langkah yang tepat, sehingga perempuan tidak seperti yang disebut (disindir) oleh Fakih¹⁷ sebagai komunitas yang mengalami “penindasan berlapis” mulai dari diskriminasi di level budaya hingga kebijakan pembangunan.

Jalinan komunikasi antara pemerintah daerah umumnya dan OPD sebagai pelaksana program khususnya dengan masyarakat (stakeholders) sejatinya harus terus dilakukan antara lain dengan melibatkan mereka dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program. Faktor komunikasi dalam

¹⁵Data ini diperoleh dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2019 yang di sampaikan Gubernur NTB di hadapan Sidang Paripurna DPRD NTB

¹⁶Lalu Bayu Windia, *Manusia Sasak*, (Yogyakarta: Genta Pres, 2007), 35

¹⁷Baca Mansour Fakih, “Menuju Dunia yang Lebih Adil melalui Perspektif Gender: Sebuah Pengantar” dalam Julia Cleves Mosse, *Gender & Pembangunan*, penerjemah: Hartian Silawati, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), ix.

implementasi kebijakan menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan.¹⁸ Perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah yang tidak melibatkan public adalah kebijakan yang bersifat *top down*, yang oleh Faludi diklaim kurang realistik karena minimnya informasi yang diperoleh dari lapangan.¹⁹ Dalam konteks hasil, perencanaan yang bersifat *top down* juga cenderung menghasilkan tingkat pemberdayaan yang paling kecil.²⁰

Idealnya keterlibatan stakeholders dalam program pemberdayaan perempuan harus totalitas agar memiliki efek penyelesaian masalah. Mereka akan lebih maksimal dan kontinyu bila diikutkan sejak penyusunan program hingga pelaksanaan evaluasi kegiatan. Riset ini tidak menemukan pelibatan akademisi dan aktivis perempuan dan stakeholders lainnya secara totalitas dalam melakukan evaluasi terhadap program yang terkait dengan pemberdayaan perempuan di DP3AP2KB. Evaluasi program pada DP3AP2KB lebih bersifat internal, baik dilakukan oleh masing-masing pelaksana program maupun oleh Dinas secara keseluruhan. Evaluasi yang dilakukan oleh masing-masing pelaksana program biasanya dilakukan pada saat program berlangsung (*progress*) dan setelah program berakhir (evaluasi akhir program). Evaluasi biasanya berlangsung tiap semester, di samping evaluasi yang dilakukan oleh Bappeda NTB bersamaan dengan OPD lainnya²¹.

Karena proses perencanaan tidak memaksimalkan peran Pokja PUG dan focal point yang ada di setiap OPD maka hal yang sama juga terlihat dalam proses evaluasi. Tidak ditemukan proses evaluasi program ARG setelah program berakhir baik di Bappeda maupun di tiga OPD yang menjadi sampel riset ini. Dalam setiap program yang dilaksanakan juga tidak dilakukan evaluasi proses dari peserta yang dilibatkan dalam program atau yang didampingi dan dibina oleh DP3AP2KB provinsi NTB baik di level provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Tidak ditemukan dokumen evaluasi berupa angket atau lembaran dan hasil evaluasi dari peserta pelatihan atau pendampingan dari masing-masing program yang dilaksanakan oleh DP3AP2KB provinsi NTB. Padahal melibatkan masyarakat atau stakeholders dalam kegiatan evaluasi

¹⁸Menurut Edward, komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Selengkapnya baca George C. Edward III (edited), *Public Policy Implementing*, (London-England: Jai Press Inc., 1984), 9-10.

¹⁹Andreas Faludi, *Planning Theory*. (Oxford: Pergamon Press Ltd, 1973)

²⁰Nick Bailey & Madeleine Pill, "Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England. In Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 33, 2015, hal. 289-304

²¹Wawancara dengan Bapak Untung (Kasi Program BP3AP2KB), Juli 2019

pasca program sangat penting agar konsep partisipasi menjadi luas, yang berawal dari perencanaan, implementasi, hingga evaluasi.²²

Bila pengalaman evaluasi program yang dilakukan oleh DP3AP2KB dikaitkan dengan komunikasi organisasi maka dapat dikatakan bahwa DP3AP2KB telah melakukan komunikasi internal dengan baik saat melakukan evaluasi program. Namun tradisi komunikasi yang baik tersebut tidak terjadi pada komunikasi interpersoanal secara eksternal dengan komunitas yang di luar OPD nya (stakeholders). Padahal dengan berkomunikasi interpersonal dengan pihak eksternal akan dapat membantu oraganisasi dalam memahami realitas di luar organisasi sekaligus bisa membentuk dan menjaga hubungan yang penuh arti dengan pihak eksternal.²³

KESIMPULAN

Kebijakan Pemprov NTB tentang Anggaran Responsig Gender dan pemberdayaan perempuan telah *on the right track*, terutama dilihat dari dikeluarkannya Peraturan Gubernur No. 39 tahun 2014 tentang Panduan Teknis Pengarusutamaan Gender di Daerah Nusa Tenggara Barat. Peraturan tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan Pokja PUG dan Focal Point yang ada di setiap OPD. Pemprov NTB juga memiliki political will terhadap kesetraaan gender dan pemberdayaan perempuan karena telah menjanjikan kesetaraan gender dalam salah satu misi pembangunan daerah, dan mentargetkan terwujudnya “kesetaraan gender yang proporsional dalam pembangunan politik dan ekonomi” dalam tujuan pebangunannya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi belum secara maksimal mencerminkan Anggaran Responsif Gender (ARG) karena lebih didominasi oleh ARG kategori 3 yakni gender mainstream. Tidak banyak anggaran yang secara khusus dialokasi untuk jenis kelamin tertentu seperti perempuan sebagai bentuk afirmatif terhadap banyaknya persoalan yang melilit perempuan di NTB. Pemprov NTB juga dinilai belum maksimal melakukan pemberdayaan perempuan lewat program kerjanya. Hal ini antara lain tercermin dari masih rendahnya alokasi anggaran (hanya 0,23 % dari total APBD NTB) kepada DP3AP2KB sebagai OPD yang salah satu tugasnya melakukan pemberdayaan perempuan.

Proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi program di Pemprov NTB belum secara maksimal melibatkan Pokja PUG dan Focal Point PUG

²²Khairul Muluk. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 48

²³Arni Muhammad, *Komunikasi...,* hal. 166.

dalam perencanaannya sehingga tidak pernah dilakukan konfirmasi dan verifikasi program dengan kebijakan PUG. Keterlibatan stakeholders terkait dalam proses perencanaan hingga evaluasi program pemberdayaan perempuan belum maksimal. Hal ini antara lain menyebabkan program pemberdayaan perempuan di DP3AP2KB belum sepenuhnya bisa menjawab persoalan yang dihadapi perempuan di NTB. Pemprov NTB lebih intens melakukan komunikasi organiasi secara internal dari pada komunikasi secara eksternal dengan *stakeholders* yang fokus pada kajian dan pemberdayaan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander, 2002, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Solo: Pondok Edukasi
- Astuti, Puji. 2016, “Analisis Anggaran Responsif Gender pada APBD Kota Semarang Tahun 2010-2013”, *Politika*, Vol. 7, No. 1, April 2016
- Bailey, Nick & Madeleine Pill, 2015. “Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England. In Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 33
- Budlender, Debbie et.all. 2002, *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat
- Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Provinsi NTB, 2019, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) DP3AP2KB Tahun 2019, tidak diterbitkan.
- Dinas Kesehatan Provinsi NTB, 2019, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas Kesehatan Tahun 2019, tidak diterbitkan
- Dinas Sosial Provinsi NTB, 2019, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas Sosial Tahun 2019, tidak diterbitkan
- Edward III, George C. (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, London-England: Jai Press Inc
- Fakih, Mansour Fakih, 2007, “Menuju Dunia yang Lebih Adil melalui Perspektif Gender: Sebuah Pengantar” dalam Julia Cleves Mosse, *Gender & Pembangunan*, penerjemah: Hartian Silawati, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Faludi, Andreas, 1973, *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press Ltd
- Farida, Syarifah Ida, 2018, “Anggaran Responsif Gender sebagai suatu Instrumen Negara untuk Pemenuhan Hak Perempuan di Indonesia” *Jurnal Ilmiah Manajemen Forkamma*, Vol.1, No.2, Februari 2018
- Lestari, Puji & Machya Astuti Dewi, “Model Komunikasi dalam Sosialisasi Pengarusutamaan Gender dan Anggaran Responsif Gender di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Volume 8, Nomor 2, Mei - Agustus 2010, halaman 191 - 203
- Mardiasmo, 2009, *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: ANDI

- Muhammad, Arni, 2005. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara
- Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing
- Pace, R. Wayne & Don F. Faules, 2015, *Komunikasi Organisasi: Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan*, Bandung: Rosda
- Pemerintah Provinsi NTB, 2019, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2019, tidak diterbitkan.
- Rendal, B. Ripley & Grace A. Franklin. 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, Chicago-Illionis: the Dorsey Press
- Sopanah, 2004, Menyoal Anggaran Publik, dalam Pesangon Gate, *Bulletin Suara Korban*, Malang Corruption Watch (MCW), Edisi 1 Maret 2004.
- Sururi, Ahmad, 2017, “Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance”, *Spirit Publik*, Volume 12, Nomor 2
- Windia, Lalu Bayu 2007, *Manusia Sasak*, Yogyakarta: Genta Pres
- Zulkarnaen, Nasution. 1996. *Komunikasi Pembangunan; Pengenalan Teori dan Penerapannya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.