

ekosistem laut. Bagi nelayan, laut adalah rumah kedua mereka yang memberikan kehidupan walaupun bukan pada tingkat yang dapat dikatakan sejahtera sesuai dengan realitas kehidupan yang mereka jalani. Apabila rumah kedua ini mereka dirusak, baik oleh pihak lain maupun oknum nelayan, hal itu dapat mengakibatkan kehidupan yang dijalani nelayan menjadi terganggu seperti yang terjadi di Lamahala. Upaya perusakan sumberdaya laut dengan menggunakan bom tersebut, itu sesungguhnya pluit konflik di antara nelayan sedang dibunyikan.

Pustaka Acuan

- Adhuri, Dedi S., R. Indrawasih, A. Wahyono, 2006. *Konflik-konflik Kenelayanan: Distribusi, Pola, Akar Masalah dan Resolusinya*. Jakarta: LIPI Press.
- Barnes, R.H., 2005. *The Murder of Sengaji Begu: A Turning Point in Dutch Involvement in the Solor Archipelago*. Dalam *Masyarakat Indonesia* 31 (1). Hlm. 1-18.
- Blog Larantuka, *Prospek Perikanan Laut Larantuka*, dalam *Larantuka2009.blogspot.com*. (Akses tgl. 10 April 2012).
- Ditjen KP3K, 2008. *Klinik Bisnis Diharapkan Menjadi Penggerak Ekonomi Masyarakat Pesisir*, dalam http://www.dkp.go.id/index2.php?option=com_content&task=view&id=96 (Diakses tanggal 24 September 2008).
- Hutomo, Malikusworo, 1998. Integrated Coastal Zone Management Activities in Indonesia, dalam U Han Tin dan Daw Yin Yin Lay (Editor), *Integrated Coastal Zone Management in Southeast and East Asia*, Proceeding of the ECOTONE VII, 15-19 June 1998, Yangon, Myanmar. Hlm. 19-33.
- Imron, Masyhuri, 1997. *Peran 'Bos' dan Dampak Sosial Ekonomi Nelayan di Rinca*, dalam *Masyarakat Indonesia* 23(2). Hlm. 169-184.
- Kusnadi, 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Jogjakarta: Ar-Ruzz Media.
- Mudaj, Yoseph Pati, 2008. "Mentalitas Kolektif dan Kosmologis Orang Lamaholot". Dalam *Pos Kupang* edisi 14 Nov 2006 dalam <http://ansel-boto.blogspot.com/2008/01/mentalitas-kolektif-dan-kosmologis.html> (Diunduh tgl 11 Juli 2011)
- Mustika, Putu Liza Kusuma, 2006. *Marine Mammals in the Savu Sea (Indonesia): Indigenous Knowledge, Threat Analysis and Management Options*. Thesis submitted for the degree of Master of Science in the School of Tropical Environment Studies and Geography James Cook University.
- Nadjib, Mochammad. 2003. *Kegiatan Melaut Nelayan dan Kerusakan Lingkungan Pesisir*, dalam Zarmawis Ismail (Penyunting) *Dampak Kerusakan Lingkungan Pesisir terhadap Tingkat Sosial Masyarakat Nelayan*. Jakarta: P2E-LIPI. Hlm.:50-78.
- Nedelec, 2000. *Alat Penangkapan Ikan*, Dalam <http://purseseine.blog-spot.com/2011/02/purse-seine.html> (Diakses, 12 April 2012).
- Nugroho, I. Dan R. Dahuri, 2004. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Poernomo, Soen'an H., 2011. *Tahun 2015, Indonesia Tingkatkan Produksi Perikanan*, dalam <http://www.ppnsi.org/index.php?view=article&catid=15%3Aperikanan-a-kelautan..> (Akses tgl 12 April 2012).
- Pulungan, Yunus P, Tt. *Penangkapan Ikan tidak Ramah Lingkungan di Kepulauan Padaido Kabupaten Biak: Dampak dan Strategi Pengelolaannya*, dalam www.scribd.com/doc. (Akses tgl. 10 Mei 2012).
- Rahman, Mujib, 2007. *Makin Kaya di Negeri Miskin*, dalam <http://www.gatra.com/artikel.php?id=109203>. (Diakses tanggal 19 Mei 2008).
- Sunoto, Tt. *Arah Kebijakan Pengembangan Konsep Minapolitan di Indonesia*. dalam http://bulletin.penataanruang.net/upload/data_artikel/edisi2%20pdf2c.pdf. (Akses tgl. 12 April 2012).
- Sutton, Mark O., dan E.N. Anderson. 2004. *Introduction to Cultural Ecology*. North America: Altamira Press.
- Yuniardi, Dimas, 2011. *Potensi Perikanan*, dalam <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2011/06/27/potensi-perikanan/> (Akses 18 April 2012).

Partisipasi Perempuan dalam Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul

Women's Participation on the Implementation of Social Empowerment Programme in Bantul Regence

E. Yuningtyas Setyawati dan Andreas A. Susanto

Dosen Sosiologi FISIP, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Jl. Babarsari 6 Yogyakarta 55281. Telpn (0274)487711. Faximile (0274) 487748. E-mail: yuningtyas_06@yahoo.com. Diterima 15 Januari 2013, disetujui 5 Maret 2013.

Abstract

Women's participation is an integral part of social empowerment, yet there are still problematic issues to be tackled and a lot of gaps to be filled concerning with women's empowerment. This study aims to describe women's participation in the stages of implementation of the social empowerment programme in Bantul regence, to explain the reasons for women's involvement in the implementation of the programme, and to investigate factors that support and inhibit women's empowerment. Research questions included: Why women in Bantul regency are willing to get involved in the implementation of social empowerment programme? How do these women get involved at each stage of the implementation of social empowerment programme? What are the support and inhibit factors in the process of women's empowerment in Bantul regency? A quantitative approach in the form of embedded case study is used in this study due to its determined focus. Primary data were collected through observation, non-structured interviews, and in-depth interviews. Secondary data were collected from related document such as government and NGO reports. The data for the study was analysed by following Miles and Huberman's interactive model of data analysis (1994). This study shows that although women have been involved and participated in each stage of social empowerment programme, at earlier stage they have done so not by their own conscience but to comply with programme requirement imposed by the administrator. At later stage, their involvements can be seen as a passive participation and were based on a desire to study and to satisfy their constituents. The inhibiting factors in the process of women's empowerment were the internal disagreement among programme administrators; women were forced to become programme administrators; over-involvements of the government administrators; the programmes were more physical or material oriented; elitist programmes; lack of family support to women's involvements. The factors that supported the process of women's empowerment were the determination in applying women's empowerment principles and the strong will to learn among the women who in charge of the programme administrators.

Keywords: Women's Participation-Empowerment Programme-Supporting and Inhibiting Factors.

Abstrak

Pemberdayaan masyarakat merupakan bagian integral dari upaya suatu bangsa untuk menghadapi tantangan yang bersifat global. Salah satu bidang pemberdayaan masyarakat yang masih perlu mendapatkan perhatian saat ini adalah pemberdayaan perempuan. Di Indonesia untuk saat ini kesenjangan yang cukup lebar antara laki-laki dan perempuan masih terlihat dengan jelas. Oleh karena itu tujuan studi ini adalah untuk mendeskripsikan partisipasi perempuan pada setiap tahapan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bantul, kemudian menjelaskan alasan-alasan para perempuan di Kabupaten Bantul terlibat dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat, dan menjelaskan faktor-faktor pendukung dan penghambat proses pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul. Adapun permasalahan yang diangkat dalam studi ini adalah mengenai bagaimanakah gambaran partisipasi perempuan yang sesungguhnya pada setiap tahapan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bantul? Mengapa para perempuan desa di Kabupaten Bantul bersedia untuk terlibat dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat? Faktor-faktor pendukung dan penghambat apa yang ditemui dalam proses pemberdayaan perempuan di desa tersebut? Jenis studi yang dipilih adalah menggunakan pendekatan kualitatif, dengan bentuk studi kasus terpancang atau *embadded case study*. Pemilihan bentuk studi kasus terpancang tersebut, dikarenakan studi ini sudah menentukan fokusnya. Data dikumpulkan dengan melalui penelusuran data primer dan sekunder yang dijarah melalui observasi, wawancara tak berstruktur, *in depth interview*, serta dokumentasi. Proses analisis data yang digunakan dalam studi ini menggunakan model

yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994), yang lebih dikenal dengan model analisis interaktif. Hasil studi menunjukkan bahwa perempuan telah dilibatkan dan berpartisipasi secara aktif dalam setiap tahapan kegiatan Program Pemberdayaan Masyarakat. Keterlibatan perempuan tersebut tidak berawal dari kesadaran perempuan akan tetapi lebih karena memenuhi ketentuan program dan pelaksana. Meski demikian, pada tahapan kegiatan berikutnya terlihat keterlibatan perempuan yang dilandasi atas keinginan untuk belajar dan memenuhi kepercayaan pemilih. Akan tetapi, keterlibatan tersebut belum optimal karena masih bersifat pasif. Faktor-faktor penghambat proses pemberdayaan perempuan adalah belum ada kesepakatan di dalam internal antar pelaksana di tingkat desa, dan pelaksana dengan pemerintah kabupaten; mekanisme yang "memaksa" perempuan terlibat dan berpartisipasi sebagai anggota tim pelaksana tingkat desa; masih besar peran serta keterlibatan aparat desa dan pelaksana program; Program Pemberdayaan Masyarakat lebih berorientasi pada aspek fisik; masih besarnya orientasi pemerintah desa pada elit desa dan elit organisasi desa; dan kurangnya dukungan keluarga terhadap keterlibatan perempuan dalam kegiatan tim pelaksana tingkat desa dan Program Pemberdayaan Masyarakat. Sedangkan faktor-faktor pendukungnya adalah ketegasan prinsip pemberdayaan perempuan pada program mampu mendorong partisipasi perempuan dalam Tim pelaksana tingkat desa maupun pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat; dan anggota perempuan tim pelaksana tingkat desa mempunyai kemauan untuk belajar.

Kata kunci: Partisipasi Perempuan- Program Pemberdayaan-Faktor Pendukung Serta Penghambat.

A. Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat

Kajian mengenai pemberdayaan masyarakat memang menjadi semakin relevan seiring dengan terjadinya transformasi sosial yang tidak hanya bersifat lokal, tetapi juga bersifat regional dan global. Hal tersebut berkaitan dengan ketidakberdayaan masyarakat yang akan menghambat kemampuan suatu bangsa dalam menghadapi perubahan struktur sistem internasional. Oleh karenanya, pemberdayaan masyarakat merupakan bagian integral dari upaya suatu bangsa untuk menghadapi tantangan yang bersifat global.

Salah satu bidang kehidupan masyarakat yang menjadi *concern* kegiatan pemberdayaan dewasa ini adalah pemberdayaan perempuan. Indonesia pun tidak luput dari kecenderungan gerakan pemberdayaan perempuan. Hal tersebut disebabkan karena kesenjangan yang demikian lebar antara laki-laki dengan perempuan dalam segala aspek kehidupan. Apabila menggunakan perspektif *Human Development Report* yang menggunakan *Gender-related Development Index (GDI)* dan *Gender Empowerment Measure (GEM)* sebagai dua cara pengukuran ketidakadilan gender, akan dapat diperoleh gambaran kesenjangan tersebut.

Dalam tabel GDI yang menggambarkan kondisi 130 negara, Indonesia menempati urutan ke-68 dengan nilai 0,591. Bagian dari penghasilan yang diperoleh perempuan adalah 25,3 persen dan laki-laki 74,7 persen; harapan hidup perempuan 64,5 tahun dan laki-laki 61,0 tahun (data tahun 1992); angka melek huruf perempuan (dewasa) 76,4 persen dan laki-laki (dewasa) 88,8 persen (data tahun 1990); dan gabungan *ratio gross enrolment* pendidikan primer, sekunder, dan tersier untuk perempuan adalah 57,1 persen dan laki-laki 63,5 persen. Di antara 5 (lima) negara ASEAN, Indonesia berada pada urutan terbawah, yaitu di bawah Filipina yang menempati urutan 64 dalam tabel GDI. Sedangkan berdasarkan tabel GEM, di antara 116 negara, Indonesia menempati urutan ke-56. Tabel GEM tersebut menunjukkan di Indonesia, persentase perempuan dalam parlemen 12,2 persen (data tahun 1994); perempuan dalam kedudukan administrator dan manajer 6,6 persen (data tahun 1992); perempuan sebagai profesional dan pekerja teknis 40,8 persen; dan bagian dari penghasilan yang diperoleh perempuan adalah 25,3 persen. Berdasarkan indikator ini, Indonesia menempati urutan terbawah di antara negara-negara ASEAN (Priyono, 1996). Sedangkan untuk *Gender-related Development Index* tahun 2008 sebesar 66,38 dan *Gender Empowerment Measures (GEM)*

sebesar 62,27. Bila dibandingkan dengan negara-negara lain, dari 155 negara, GDI dan GEM Indonesia masih lebih rendah dan berada di peringkat ke-90.

Meskipun pengukuran GDI dan GEM masih mengandung banyak kelemahan, bagi para pembuat kebijakan dapat menjadi masukan mengenai keadaan dan kedudukan perempuan yang menggambarkan derajat keberdayaannya. Gambaran hal tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa masih banyak yang harus dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan keluarga, bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah merumuskan berbagai kebijakan sebagai upaya meningkatkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan keluarga, bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa. Hal tersebut nampak pada nilai yang terkandung dalam beberapa kebijakan publik atau program pembangunan, yang sekaligus menunjukkan bahwa sifat kebijakan publik, sejak dahulu tidak pernah bebas nilai (*value free*) atau tanpa nilai (*valueness*) melainkan sarat nilai (*valueloaded*) (lihat Abdul Wahab, 1994). Oleh karena itu pula, sejak akhir dasa warsa 80-an atau awal dasa warsa 90-an banyak negara-negara maju yang mulai menyadari bahwa baik dalam perumusan, pelaksanaan, maupun evaluasi kebijakan, pemerintah kian dituntut untuk memperhatikan masalah nilai tersebut. Sebagai contoh, masalah-masalah pelestarian lingkungan (*environmental protection*), hak-hak asasi manusia (*human-right*), termasuk kesetaraan gender (*gender perspective*) atau pemberdayaan perempuan adalah nilai-nilai yang akhir dasa warsa ini senantiasa perlu diperhatikan oleh pemerintah ketika merumuskan sebuah kebijakan. Konotasi pembangunan (*development*) tidak lagi semata-mata dilihat sebagai persoalan perbaikan (*improvement*) khususnya terhadap struktur ekonomi suatu masyarakat, semisal penciptaan kemakmuran, tetapi juga mempersoalkan bagaimana kemakmuran itu

dipikirkan, untuk siapa, dan kenapa (lihat Abdul Wahab, 1994).

Salah satu kebijakan atau program pembangunan yang mengandung nilai pemberdayaan perempuan adalah Program Pendukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (Pemberdayaan Masyarakat). Hal tersebut setidaknya nampak, pada: Pertama, sifat dari Program Pemberdayaan Masyarakat, yakni *participatory planning, monitoring and evaluation*; Kedua, tujuan Program Pemberdayaan Masyarakat, yakni bermaksud untuk: (1) mendukung upaya desentralisasi pemerintahan; (2) memberdayakan masyarakat kelurahan/desa untuk dapat berperan aktif dalam pembangunan daerah; (3) meningkatkan prosedur-prosedur transparansi, tata negara, pengawasan, akuntansi, dan pelaporan pada tingkat kabupaten/kota, (4) mengentaskan kemiskinan melalui peningkatan akses masyarakat miskin terhadap layanan umum dasar, (5) menciptakan lapangan kerja dan mendorong aktivitas ekonomi pada tingkat lokal, dan (6) meningkatkan fungsi prasarana dan sarana dasar; Ketiga: prinsip dasar Program Pemberdayaan Masyarakat, yakni demokrasi, keterbukaan atau transparansi, akuntabilitas/dapat dipertanggungjawabkan, mencerminkan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya, keterlibatan perempuan, kesinambungan, dan partisipasi masyarakat (Pedoman Umum Program Pemberdayaan Masyarakat, Bappenas, 2001).

Berkenaan dengan prinsip pemberdayaan, selanjutnya dalam Buku I Landasan PPME Dalam Pemberdayaan Masyarakat dijelaskan bahwa prinsip pemberdayaan memberikan landasan bahwa setiap tahap kegiatan perencanaan, monitoring, dan evaluasi partisipatif dilaksanakan dengan peningkatan kapasitas, yaitu memfasilitasi pengembangan penduduk dan kelembagaan desa agar mereka mempunyai kemampuan yang terdiri dari pengetahuan, sikap, dan keterampilan untuk mengelola sumberdaya desa. Dalam prinsip pemberdayaan Pemberdayaan Masyarakat, termasuk di dalamnya pemberdayaan orang miskin dan pemberdayaan perempuan (halaman 11). Selanjutnya, dijelaskan bahwa pemberdayaan perempuan adalah proses peningkatan kapasitas perempuan agar memiliki kompetensi

untuk mengelola sumberdaya desa, dalam arti memiliki kompetensi untuk: (1) terlibat dalam menentukan kebutuhan perbaikan penduduk dan kelembagaan desa; (2) berpartisipasi dalam setiap tahap kegiatan, dalam arti terlibat dalam pengambilan keputusan dan terwakili dalam setiap tahap kegiatan, (3) melakukan akses segala aspek kehidupan, (4) melakukan kontrol dalam arti pengendalian dirinya sendiri dan pengendalian masyarakat (halaman 12).

B. Permasalahan Partisipasi Perempuan dalam Program Pemberdayaan Masyarakat

Kabupaten Bantul memberi perhatian yang sangat besar dalam pelaksanaan program Pemberdayaan Masyarakat khususnya bagi perempuan yakni dengan memberikan bantuan ternak kepada ibu-ibu rumah tangga untuk dikelola. Sehubungan dengan pelaksanaan program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul, menarik untuk dikaji proses dan prospek pemberdayaan perempuan di desa tersebut, dengan cara melakukan evaluasi implementasi Program Pendukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah. Ketertarikan dan pentingnya dikaji permasalahan tersebut, setidaknya didasari atas beberapa alasan. Alasan pertama, bagaimanapun juga keberhasilan pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat lengkap dengan pemberdayaan perempuannya, adalah pengakuan para pelaksana program. Hal tersebut logis karena menyangkut penilaian atas kinerja TKK, UPP, KMD, fasilitator desa, dan Tim pelaksana tingkat desa sendiri. Oleh karena itulah, keberhasilan tersebut masih perlu untuk dibuktikan. Alasan kedua, keterlibatan perempuan dalam Tim pelaksana sedikit banyak karena keharusan dan "paksaan" KMD. Hal tersebut terungkap dalam lokakarya, dimana konsultan/ahli pemberdayaan masyarakat mengharuskan separuh dari Tim Inti adalah perempuan. Keharusan ini, sebarangpun kecilnya merupakan bentuk pemaksaan kehadiran perempuan dalam Tim pelaksana. Hal ini kontradiktif dengan konsep kelompok sebagai media pemberdayaan; bahwa ke-

mampuan individu "senasib" untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif; akan tetapi penting untuk menghindari pembentukan kelompok yang dipaksakan (lihat Vidhyandika Moeljarto, 1996). Alasan ketiga, secara teoritis disebutkan bahwa untuk keadaan Indonesia, tiga strategi meningkatkan partisipasi perempuan sebagaimana yang dikemukakan McCarthy, diperluas menjadi sembilan model strategi partisipasi perempuan dalam organisasi yang merupakan kondisi atau syarat pendukung untuk dapat memberdayakan perempuan. Salah satu di antara sembilan model strategi tersebut adalah emansipasi. Bahwa perempuan bekerja dan berjuang bersama laki-laki dalam organisasi (orsospol, ormas, ornop), lembaga atau yayasan, koperasi atau usaha bersama, merupakan sarana penting yang dapat membantu memberdayakan perempuan. Akan tetapi, hal ini masih memerlukan studi sejauh mana perempuan ikut berperan aktif dalam merumuskan kebijakan dan strategi, menyusun agenda kegiatan, dan mengambil keputusan (selengkapnya, lihat Priyono, 1996). Berdasarkan hal tersebut di atas, maka permasalahan yang dimunculkan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah gambaran partisipasi perempuan yang sesungguhnya pada setiap tahapan pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul? Mengapa para perempuan desa di Kabupaten Bantul bersedia untuk terlibat dalam Tim dan pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat? Dan Faktor-faktor pendukung dan penghambat apa yang ditemui dalam proses pemberdayaan perempuan desa di kabupaten tersebut?

C. Implementasi Kebijakan Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten

Program pemberdayaan masyarakat banyak sekali diluncurkan oleh pemerintah sebagai wujud komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sayangnya, terdapat kesan bahwa program ini kurang berhasil mencapai sasaran yang diharapkan, yakni

kemandirian masyarakat baik secara ekonomis, sosial maupun politis. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan dalam desain program pemberdayaan itu, antara lain bahwa pemberdayaan sering dipersepsikan dan diterjemahkan secara sempit sebagai pemberian akses finansial (penyediaan dana bantuan atau kredit) yang lebih besar kepada anggota masyarakat, khususnya kelompok miskin. Dengan persepsi yang demikian, tidaklah mengherankan bahwa program pemberdayaan seringkali dikemas dalam kerangka program pengentasan kemiskinan. Berikut adalah beberapa teori terkait dengan program pemberdayaan masyarakat dan implementasi kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kepekaan dalam memahami fenomena di pemberdayaan masyarakat dan kebijakan pemerintah daerah di lapangan.

1. Esensi Nilai Dalam Kebijakan Publik

Masalah nilai (*value*), dalam diskursus analisis kebijakan publik, akan menyentuh aspek *metapolicy* karena akan menyangkut hakikat (*substance*), perspektif, sikap, dan perilaku (yang tersembunyi atau yang dinyatakan secara terbuka) dari aktor-aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan atau pembuatan kebijakan publik (Abdul Wahab, dalam ZA Akhmadi, dkk, 1994). *Metapolicy* mempersoalkan mengapa kebijakan tertentu dipikirkan dan bagaimana ia diimplementasikan. Sebagai bidang kajian, *metapolicy* lebih memfokuskan diri pada persoalan-persoalan yang agak filosofis (dan politis) ketimbang masalah-masalah yang bersifat teknis-administratif.

Masalah nilai perlu dibahas, bukan semata-mata lantaran kebijakan publik dari sejak dahulu tidak pernah bebas nilai (*value free*) atau tanpa nilai (*valueness*), melainkan sarat nilai (*value loaded*). Selain itu, sejak dasa warsa 80-an atau awal dasa warsa 90-an banyak negara maju yang mulai menyadari bahwa baik dalam perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan, pemerintah kian dituntut untuk memperhatikan masalah-masalah *environmental protection* dan *human-right*. Selain kedua masalah tersebut, masalah lain yang

juga semakin diperhatikan dalam setiap kebijakan adalah masalah kesetaraan gender atau pemberdayaan perempuan. Konotasi pembangunan (*development*) tidak lagi semata-mata dilihat sebagai persoalan perbaikan (*improvement*) khususnya terhadap struktur ekonomi suatu masyarakat, semisal penciptaan kemakmuran, tetapi juga mempersoalkan cara bagaimana kemakmuran dipikirkan, untuk siapa (kelompok laki-laki, perempuan), dan kenapa (lihat Abdul Wahab, dalam ZA Akhmadi, dkk, 1994).

Masalah *environmental protection*, *human-right*, dan pemberdayaan perempuan adalah masalah nilai. Masalah pemberdayaan perempuan, akhir-akhir ini kian dirasa penting, dan bahkan dijadikan sebagai salah satu isu yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah. Masalah pemberdayaan perempuan, sering dituntut untuk dinyatakan secara tegas (eksplisit), tidak sekedar secara implisit (apalagi simbolik), dalam setiap kebijakan pembangunan. Oleh karena itulah, pembuat kebijakan, yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kemaslahatan umum (*public good*) perlu memperhatikan masalah-masalah tersebut, mengingat masalah pemberdayaan perempuan merupakan salah satu unsur dari kebaikan publik sebagaimana yang dinyatakan oleh Fisterbusch, yakni keadilan atau *justice* (selengkapnya, lihat Abdul Wahab dalam ZA Akhmadi, dkk, 1994).

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan tersebut. Implementasi tidak hanya terkait dengan persoalan administratif melainkan juga mengkaji faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak hanya bersangkut-paut dengan mekanisme operasional ke dalam prosedur-prosedur birokrasi, melainkan juga terkait dengan masalah konflik, keputusan, dan bagaimana

suatu kebijakan itu diperoleh kelompok sasaran. Fungsi implementasi, sebagaimana dijelaskan oleh Abdul Wahab (1990) adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *outcome* (hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah). Oleh sebab itu, fungsi implementasi mencakup penciptaan *policy delivery systems* yang biasanya terdiri atas cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Berdasarkan penjelasan di atas, kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, dan berbagai macam sarana (sebagaimana dapat dilihat dalam GBHN) dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Dari sudut ini dapat dipahami mengapa berbagai macam program yang mungkin sengaja dikembangkan guna mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang kurang lebih sama. Program-program aksi itu sendiri boleh jadi diperinci lebih lanjut ke dalam bentuk proyek yang akan dilaksanakan. Pemerincian program-program ke dalam proyek-proyek ini dapat dimaklumi pula mengingat proyek-proyek itu merupakan instrumen yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan (Rondinelli, dalam Abdul Wahab, 1990). Maksud utama daripada program aksi tersebut dan masing-masing proyek yang mencakup di dalamnya tidak lain ialah untuk menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam lingkungan kebijakan, yakni suatu perubahan yang diakui/diklaim dan diperhitungkan dari hasil akhir suatu program/proyek tersebut.

Sehubungan dengan proses implementasi, Grindle (dalam Abdul Wahab, 1990) menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program aksi telah dirancang, dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan

dan sasaran-sasaran tersebut. Hal tersebut merupakan syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun. Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik, entah itu di bidang kesehatan masyarakat, perumahan rakyat, *land reform*, pendidikan, ataupun pembangunan pedesaan terpadu, boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik (Hogwood dan Gunn, dalam Abdul Wahab, 1990).

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan, bisa mengalami kegagalan pada tahap implementasinya. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Abdul Wahab (1990) pengertian kegagalan kebijakan dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan dan implementasi yang tidak berhasil. Namun, kajian mengenai implementasi kebijakan, di berbagai negara yang sedang berkembang menunjukkan adanya beberapa perbedaan antara pelaksanaan kebijakan di negara-negara tersebut dengan pelaksanaan di negara Barat. Perbedaan-perbedaan tersebut, sebenarnya tidak tampak dalam proses pelaksanaan kebijakan, tetapi juga terlihat dalam tipe, pembuatan dan dalam evaluasi kebijakan. Beberapa ahli menyatakan bahwa kebanyakan kebijakan di negara-negara Barat bersifat inkremental, sedangkan di negara-negara ketiga bersifat merombak dan ambisius karena kebijakan mereka sering dimaksudkan untuk membuat perubahan sosial. Kebijakan inkremental dianggap lebih mudah dilaksanakan daripada yang radikal (Santoso, makalah).

Oleh karena ada perbedaan antara pelaksanaan kebijakan di negara-negara berkembang dengan pelaksanaan kebijakan di negara-negara Barat, para ahli, Smith dan Grindle misalnya, memberikan gambaran beberapa faktor atau variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan proses pelaksanaan kebijakan di negara berkembang. Tetapi karena karya-karya tersebut tidak menyinggung Indonesia secara khusus, kajian Smith dan Grindle ada yang relevan atau tidak relevan untuk mengkaji implementasi kebijakan di tingkat daerah Indonesia. Untuk itu, Santoso (makalah) menjelaskan sekurang-kurangnya

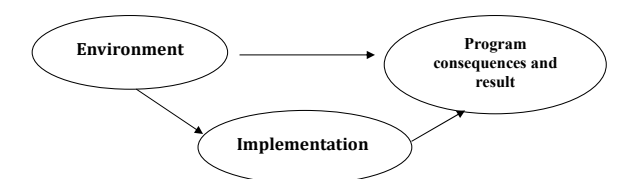
ada 9 faktor yang harus dianalisa dalam implementasi kebijakan perberasan di Indonesia, yang mungkin dapat digunakan untuk mengkaji implementasi P2MPD di Desa Tumiyang, Kecamatan Kebasen, Kabupaten Banyumas, yaitu ketanggapan, pertanggungjawaban, pengawasan, program yang diprioritaskan, personel birokrasi, sumberdaya, koordinasi, serta sanksi dan ganjaran.

3. Konsep Evaluasi Implementasi

Evaluasi kebijakan-kebijakan merupakan salah satu dari lingkup kajian studi analisis kebijakan publik. Dasar dari pentingnya evaluasi kebijakan, karena seringkali suatu kebijakan publik mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (1986) dalam Abdul Wahab (1990) membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin pihak yang terkait di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, mereka telah bekerja tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka sepenuhnya menguasai permasalahan. Kemungkinan permasalahan di luar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi. Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil, biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*), atau kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Sehubungan dengan konsep evaluasi implementasi, menurut Ripley (1985) ada dua perspektif utama dalam studi evaluasi implementasi kebijakan. Kedua perspektif tersebut adalah *compliance* (kepatuhan) dan *what's happening*. Perspektif *compliance* melihat agen-agen administratif dan individu-individu yang ada di dalamnya bersifat fungsional dalam suatu tatanan hierarki administrasi. Dengan kata lain, perspektif *compliance* ini menunjukkan adanya batas-batas kedudukan superior dan sub ordinat dalam unit-unit birokrasi dan para birokrat. Pertanyaan-pertanyaan yang berkembang dalam perspektif *compliance* ini adalah berkisar pada kepatuhan dari agen-agen dan birokrat-birokrat yang ada pada posisi sub ordinat kepada perintah-perintah mereka yang ada di posisi superior. Jika derajat kepatuhan itu tinggi maka implementasi sudah dapat dikatakan baik. Sebaliknya, jika derajat kepatuhan rendah maka implementasinya dinilai buruk. Implementasi buruk juga disebabkan oleh adanya perintah yang tidak jelas dari superior kepada sub ordinat.

Perspektif *compliance* banyak digunakan dalam studi atau analisis politik dari tingkah laku organisasi. Dalam studi ini, programnya itu sendiri bukanlah perhatian pokoknya karena dianggap sebagai sekedar benda yang dihasilkan oleh karakter dan kualitas tingkah laku organisasi. Asumsinya adalah jika hubungan yang terjadi dalam organisasi berjalan sesuai ketentuan maka program dengan sendirinya akan berjalan dengan baik. Sedangkan perspektif *what's happening*, mempunyai asumsi banyak faktor yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan atau program. Studi utamanya adalah untuk menemukan dan membuat spesifikasi terhadap faktor-faktor itu. Studi ini oleh Ripley digambarkan sebagai berikut :



Ripley mulai menjelaskan perspektif *what's happening* dengan membuat kategori x dan y. Jika kita melakukan sesuatu (x) maka akibat yang diinginkan (y) akan terjadi. Variabel x dalam formulasi sederhana adalah *treatment* program-program khusus dan faktor lainnya, baik organisasi-organisasi dengan kekhususan tertentu dan proses birokratis yang akan memfasilitasi implementasi yang diinginkan dan target populasi siapa-siapa yang akan memperoleh manfaat sebuah program. Sedangkan variabel y adalah akibat-akibat yang diinginkan. Sehubungan dengan kedua perspektif tersebut, studi ini akan menggunakan kedua perspektif, baik *compliance* maupun *what's happening*. Pertimbangan memilih kedua perspektif tersebut adalah untuk mengupayakan komprehensivitas kajian fokus studi ini.

4. Konsep Partisipasi

Sebagaimana dinyatakan oleh Conyers (1991 dan Tjokrowinoto (1987), partisipasi merupakan faktor penentu bagi keberhasilan pembangunan. Menurut Winardi (1983), secara formal partisipasi dapat didefinisikan sebagai, "turut sertanya seseorang baik secara mental maupun emosional untuk memberikan sumbangsih kepada proses pembuatan keputusan terutama mengenai persoalan-persoalan dimana keterlibatan pribadi yang bersangkutan terdapat dan orang-orang yang bersangkutan melakukan hal itu". Davis (dalam Ndraha, 1987) mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan mental dan perasaan individu dalam suatu kelompok (masyarakat) untuk bersedia memberikan kontribusinya dalam mencapai tujuan kelompok disertai rasa ikut bertanggungjawab. Sementara Allport (dalam Sastropoetra, 1986:12), menjelaskan bahwa partisipasi meliputi tiga unsur penting:

- Merupakan keterlibatan mental emosional seseorang yang lebih daripada keterlibatan fisik.
- Adanya kerelaan untuk memberikan kontribusi dalam program pembangunan baik itu berupa tenaga, uang, pemikiran, keterampilan dan sebagainya.

- Dalam partisipasi ini terdapat kesediaan atau ikut bertanggungjawab.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut, maka partisipasi merupakan pernyataan mental dan emosi seseorang, dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk mencapai tujuan organisasi dan bersama-sama bertanggungjawab terhadap organisasi tersebut. Secara operasional partisipasi adalah pelibatan diri seseorang secara sadar dan sukarela dalam salah satu atau lebih tahapan-tahapan yang meliputi:

- Idea Planning*, yaitu suatu tahapan dimana seseorang ikut aktif melibatkan diri dengan menyumbangkan pikirannya di dalam merencanakan suatu kegiatan organisasi.
- Implementasi*, yaitu merupakan suatu tahap dimana seseorang ikut aktif dalam pelaksanaan kegiatan organisasi.
- Utilization*, yaitu tahapan dimana seseorang ikut menggunakan atau memanfaatkan hasil-hasil dari usaha bersama yang telah disepakati.
- Responsibility*, suatu tahapan dimana seseorang ikut bertanggungjawab atas semua yang dilakukan serta hasil yang telah dicapainya.

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan semakin penting. Hal inilah yang menjadi alasan pembeda, mengapa partisipasi masyarakat dalam pembangunan semakin penting, sebagaimana dinyatakan oleh Tjokrowinoto (1987) sebagai berikut.

- Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
- Partisipasi menimbulkan harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat.
- Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan.

- Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari di mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki.
- Partisipasi memperluas zone (wawasan) penerimaan proyek pembangunan.
- Ia akan memperluas jangkauan pelayanan pemerinth kepada seluruh masyarakat.
- Partisipasi menopang pembangunan
- Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia
- Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah
- Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya, partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa meski dalam terminologi implementasi program, kelompok masyarakat miskin disebut sebagai *target group*, keberadaan mereka dalam pelaksanaan program akan sangat menentukan. Dengan kata lain, masyarakat tidak sekedar sebagai obyek, melainkan juga sebagai subyek dan penentu keberhasilan pembangunan.

5. Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Konteks Partisipasi Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan

Program-program pembangunan di era 1990-an, yang dimulai dari program IDT, telah menunjukkan tekad pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan dan sekaligus sebagai bagian dari perwujudan pembangunan alternatif yang melihat pentingnya manusia (masyarakat) tidak lagi sebagai obyek tetapi subyek pembangunan. Dalam konteks ini, "partisipasi masyarakat sepenuhnya" dianggap sebagai penentu keberhasilan pembangunan. Selama ini, keterlibatan masyarakat hanya dilihat dalam konteks yang sempit, artinya manusia cukup dipandang sebagai tenaga kasar untuk mengurangi biaya pembangunan sosial. Dengan kondisi ini, peran serta

masyarakat "terbatas" pada implementasi atau penerapan program; masyarakat tidak dikembangkan dayanya menjadi kreatif dari dalam dirinya dan harus menerima keputusan yang sudah diambil "pihak luar". Partisipasi menjadi bentuk yang pasif (Midgley, dalam Vidhyandika Moeljarto, 1996).

Terhadap pengertian konsep partisipasi di atas, terjadi tindakan korektif yang disejajarkan dengan upaya mencari definisi partisipasi masyarakat yang lebih *genuine*, aktif, kritis. Konsep yang baru tersebut menumbuhkan daya kreatif dalam dirinya sendiri sehingga menghasilkan konsep partisipasi aktif dan kreatif atau seperti yang dikemukakan oleh Paul (1987) dalam Vidhyandika Moeljarto (1996) "...*participation refers to an active process whereby beneficiaries influence the direction and execution of development projects rather than merely receive a share of project benefits*". Definisi Paul tersebut melihat keterlibatan masyarakat mulai dari tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil, dan evaluasi (Cohen & Uphoff, dalam Vidhyandika Moeljarto, 1996). Partisipasi mendukung masyarakat untuk mulai "sadar" akan situasi dan masalah yang dihadapinya serta berupaya mencari jalan keluar yang dapat dipakai untuk mengatasi masalah mereka. Partisipasi juga membantu masyarakat untuk melihat realitas sosial ekonomi yang mengelilingi mereka.

Kemampuan masyarakat untuk "mewujudkan" dan "mempengaruhi" arah serta pelaksanaan suatu program ditentukan dengan mengandalkan *power* yang dimilikinya sehingga pemberdayaan (*empowerment*) merupakan *central theme* atau jiwa partisipasi yang sifatnya aktif kreatif. Pemberdayaan merupakan proses pematahan atau *breakdown* dari hubungan atau relasi antara subyek dengan obyek (termasuk dikotomi laki-laki – perempuan). Proses ini mementingkan adanya "pengakuan" subyek akan "kemampuan" atau "daya" (*power*) yang dimiliki obyek. Secara garis besar, proses ini melihat pentingnya mengalirnya daya (*flow of power*) dari subyek ke obyek. Pemberian kuasa, kebebasan dan pengakuan dari subyek ke obyek dengan memberinya kesempatan un-

tuk meningkatkan hidupnya dengan memakai sumber yang ada merupakan salah satu manifestasi dari mengalirnya daya tersebut. Pada akhirnya, kemampuan individu miskin untuk dapat “mewujudkan” harapannya dengan diberinya “pengakuan” oleh subyek merupakan bukti bahwa individu tersebut mempunyai daya. Dengan kata lain, mengalirnya daya ini dapat berwujud suatu upaya dari obyek untuk meningkatkan hidupnya dengan memakai daya yang ada padanya serta dibantu juga dengan daya yang dimiliki subyek (Vidhyandika Moeljarto, 1996).

Secara teoritis yang kemudian disebut sebagai kecenderungan primer, pemberdayaan adalah proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Sedangkan kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog (Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, 1996).

Dalam hubungannya dengan pemberdayaan perempuan, menurut Priyono (1996) yang menyimpulkan pendapat dari beberapa ahli, menjelaskan bahwa istilah pemberdayaan seringkali digunakan dalam konteks kemampuan meningkatkan keadaan ekonomi individu, yang merupakan prasyarat pemberdayaan. Selain itu, pemberdayaan juga merupakan konsep yang mengandung makna perjuangan bagi mereka yang terlibat dalam perjuangan tersebut, termasuk perjuangan perempuan. Dengan demikian, proses pemberdayaan merupakan tindakan usaha perbaikan atau peningkatan ekonomi, sosial budaya, politik, dan psikologi baik secara individual maupun kolektif yang berbeda menurut kelompok etnik dan kelas sosial.

Hal yang sama, dalam hal ini pemberdayaan perempuan, juga meliputi pemberdayaan psikologi, sosial budaya, ekonomi, dan politik, yang berkaitan erat satu sama lain,

karena dengan adanya jaringan kerja sama di antaranya yang saling memberdayakan dapat tercipta transformasi sosial di mana tidak ada penekanan dan pembudakan terhadap kaum perempuan (Priyono, 1996). Berkenaan dengan partisipasi perempuan dan pemberdayaan, hasil studi di Amerika Latin menggambarkan bahwa perempuan dapat menjadi berdaya melalui pembentukan organisasi atau kelompok yang beraneka ragam tujuannya. Perempuan yang bekerja dengan perempuan lain dalam suatu organisasi ataupun suatu kelompok, akan menjadi lebih berdaya dibandingkan dengan perempuan yang bertindak sendiri. Jaringan kerja dan berorganisasi merupakan tindakan kolektif, yang cenderung memperkuat proses pemberdayaan sosial-budaya, psikologi, dan politik bagi perempuan.

Perempuan sebagai kelompok akan menjadi lebih berdaya dalam masyarakat, dengan menetapkan dirinya sebagai orang swatantra (*autonomous*). Proses pemberdayaan dalam kelompok atau organisasi terjadi melalui komunikasi yang menimbulkan pemikiran asli, yaitu keprihatinan terhadap kenyataan hidup. Sedangkan pemikiran ini tidak akan timbul jika perempuan berada dalam keadaan terpencil. Menurut McCarthy (1994) dalam Priyono (1996), terdapat tiga strategi perempuan berpartisipasi dalam organisasi nirlaba (NGO). Pertama, separatisme di mana perempuan bekerja sama dengan perempuan dalam mengembangkan organisasi nirlaba dan gerakan pembaharuan sosial. Kedua, asimilasi di mana perempuan bekerja dalam lembaga yang dikendalikan laki-laki, dan perempuan pada umumnya bertindak sebagai donor. Ketiga, individualisme di mana perempuan membentuk dan mengendalikan lembaganya sendiri.

Sedangkan kalau melihat keadaan di Indonesia, ketiga strategi tersebut dapat diperluas menjadi sembilan model strategi partisipasi perempuan dalam organisasi yang merupakan kondisi atau syarat pendukung untuk dapat memberdayakan perempuan yang merupakan kondisi atau syarat pendukung untuk dapat memberdayakan perempuan, melalui: (1) pemisahan atau separatisme; (2) emansipasi; (3) asimilasi; (4) integrasi

atau penunjang; (5) kedudukan atau status sosial; (6) pengamalan bakat atau minat; (7) individualisme; (8) naungan di bawah pelindung; dan (9) keluarga (selengkapnya, lihat Priyono, 1996).

6. Partisipasi Perempuan dalam Program Pemberdayaan Masyarakat

Program Pemberdayaan Masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan pada pendahuluan di muka, secara teoritis mengandung nilai dan prinsip pemberdayaan perempuan. Nilai dan prinsip tersebut, tidak hanya dinyatakan secara implisit, melainkan secara tegas dinyatakan dalam filosofi dan mekanisme kegiatan program Pemberdayaan Masyarakat. Dengan demikian, Program Pemberdayaan Masyarakat sarat dengan nilai (*value loaded*) sesuai dengan sifat kebijakan publik (lihat Abdul Wahab, 1994). Keberhasilan pelaksanaan program pembangunan maupun nilai dari program tersebut, pada hakekatnya sangat ditentukan oleh banyak faktor. Namun demikian, faktor utama yang dianggap paling berpengaruh adalah partisipasi masyarakat (Conyers, 1991; Tjokrowinoto, 1987), di mana partisipasi dan keterlibatan masyarakat, termasuk di dalamnya kaum perempuan merupakan inti pembangunan, partisipasi merupakan salah satu wujud tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan.

Dalam konteks studi ini, tuntutan terhadap pentingnya partisipasi perempuan semakin besar apabila tujuan pembangunan juga diarahkan untuk membangun kualitas manusia (perempuan). Seperti halnya program pembangunan yang berpusat pada manusia, seperti halnya program Pemberdayaan Masyarakat, untuk mewujudkan pemberdayaan perempuan, peningkatan kemampuan dan partisipasi perempuan sangat diperlukan. Melalui partisipasi perempuan dalam pembangunan, kaum perempuan dan masyarakat dapat meningkatkan kemampuannya serta mengembangkan kemandirian (*self-reliance*) sehingga peningkatan kualitas sumberdaya manusia dapat dicapai. Adapun bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh perempuan, menurut Conyers

(1991) dan Tjokrowinoto (1987) terdiri dari partisipasi dalam identifikasi masalah pembangunan, perencanaan kegiatan, pengambilan keputusan tentang kegiatan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan evaluasi program pembangunan.

Diskursus permasalahan pemberdayaan perempuan pada program Pemberdayaan Masyarakat menjadi menarik karena sifat program tersebut yang lebih berorientasi pada pembangunan fisik serta penyertaan dana dalam negeri (APBN dan APBD) yang relatif besar. Kedua hal ini menyebabkan pelaksanaan program Pemberdayaan Masyarakat dibayangi dan dibatasi oleh keharusan untuk mencapai target sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, pembangunan fisik senantiasa dibayangi faktor cuaca, dalam arti pembangunan fisik akan lebih berhasil jika dilaksanakan sebelum datangnya musim penghujan; pembangunan yang didanai dengan dana APBN dan APBD senantiasa disertai keharusan untuk menyelesaikan laporan pertanggungjawaban (SPJ) pada bulan tertentu dan tahun anggaran dimana program dilaksanakan. Kedua kondisi ini kontradiktif dengan upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat yang lebih mengutamakan proses, ketimbang hasil secara formal administratif. Upaya pemberdayaan perempuan pada program tersebut juga akan menjadi sia-sia, manakala karena dibatasi oleh faktor cuaca dan permasalahan formal administratif kehadiran perempuan maupun partisipasinya dipaksakan oleh para pelaksana program. Hal inilah yang menarik untuk dikaji, karena Kabupaten Bantul dinilai berhasil dalam pelaksanaan dan pemberdayaan perempuan. Agar dapat melakukan kajian tersebut, melalui studi ini, akan dilakukan evaluasi implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul.

D. Penggunaan Metode Penelitian

1. Fokus Studi: Dalam sebuah studi, termasuk studi kualitatif, diperlukan fokus studi yang menurut Strauss dan Corbin (1990) dan Moleong (1990) bertujuan: (a) Fokus studi akan membatasi studi atau dengan

kata lain, fokus akan membatasi bidang inkuiri. (b) Penerapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria-kriteria inklusi-eksklusi suatu informasi yang diperoleh di lapangan. Melalui bimbingan dan arahan fokus yang telah ditetapkan, seorang peneliti akan tahu persis data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana yang mungkin menarik tetapi karena tidak relevan, tidak perlu dimasukkan ke dalam data yang sedang dikumpulkan. Permasalahan dan fokus studi sangat terkait, oleh karena itu permasalahan studi dijadikan acuan di dalam penentuan fokus, walaupun fokus dapat berubah dan berkembang sesuai dengan perkembangan permasalahan studi yang ditemukan di lapangan. Secara umum, studi ini memfokuskan pada proses dan prospek pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul. Secara lebih terperinci, fokus studi tersebut meliputi: (a) Partisipasi perempuan pada setiap tahapan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Bantul. (b) Alasan yang mendasari para perempuan desa di Kabupaten Bantul terlibat dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. (c) Faktor-faktor pendukung dan penghambat proses pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul.

2. **Metode Studi:** Sebagaimana telah diuraikan dalam fokus di atas, studi ini memfokuskan pada proses dan prospek pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul. Agar dapat diperoleh gambaran yang mendalam dari peristiwa tersebut, maka digunakanlah pendekatan kualitatif, dengan bentuk studi kasus terpancang atau *embadded case study* (Yin, 1987). Pemilihan bentuk studi kasus terpancang tersebut, dikarenakan studi ini sudah menentukan fokusnya sebagaimana diuraikan di atas.
3. **Penentuan Lokasi Studi:** Studi ini dilaksanakan di Kabupaten Bantul. Alasan dipilihnya kabupaten tersebut, karena di Kabupaten Bantul program pemberdayaan sangat intens, selain itu saat ini Kabupaten Bantul dipimpin oleh seorang kepala daerah perempuan, sehingga diharapkan pro-

gram pemberdayaan perempuan akan lebih dapat terlihat dalam eksistensinya.

4. **Sumber Informasi:** Sesuai dengan permasalahan dan fokus studi yang hendak dikaji, sumber data dalam studi ini adalah sebagai berikut: (a) Informan, dipilih secara *purposive* atas dasar pada subyek yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan judul, permasalahan maupun fokus studi. Informan selanjutnya, didasarkan atas *snow ball sampling*. Informan terakhir didasarkan pada tingkat kejenuhan dari informasi, yaitu sudah tidak ada lagi variasi informasi yang diberikan oleh informan. Berdasarkan teknik *purposive* yang dipilih, informan awal studi ini adalah Pemerintah Daerah Bantul diwakili oleh Bappeda, perangkat desa, anggota BPD dan LKMD, dan fasilitator desa. (b) Tempat dan peristiwa, meliputi lokasi studi, fasilitas yang tersedia, keadaan alam, keadaan sosial budaya, perilaku dan kejadian yang berkaitan dengan kasus yang diteliti. (c) Dokumen yang berkaitan dengan permasalahan dan fokus studi
5. **Pengumpulan Data:** Untuk mengumpulkan data, peneliti menggunakan tiga macam teknik: (a) Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Teknik wawancara mendalam dilakukan dengan mengajukan pertanyaan terbuka dan dilakukan secara lentur dan longgar, agar dapat menggali dan menangkap kejujuran informan dalam memberikan informasi yang benar. (b) Observasi, dilakukan guna memperoleh data dan informasi mengenai *social setting* masyarakat Desa Watugajah. Dengan demikian akan diperoleh gambaran yang akan melengkapi deskripsi fokus kajian. Untuk itu, peneliti akan mengadakan pengamatan langsung di lokasi studi. (c) Telaah dokumen, dilakukan untuk memperoleh data dari dokumen, arsip, dan berbagai laporan mengenai pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat desa di Kabupaten Bantul.
6. **Analisis Data:** Dalam studi ini, analisis data dilakukan baik ketika di lapangan maupun setelah data dikumpulkan. Data yang

sudah dikumpulkan, kemudian diolah agar sistematis. Olahan dimulai dari menuliskan wawancara, hasil observasi, mengedit, mengklasifikasikan, mereduksi, menyajikan data, dan menyimpulkan data.

Proses analisis data yang digunakan dalam studi ini menggunakan model yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1984) yang lebih dikenal dengan model analisis interaktif. Model analisis ini adalah melalui proses berikut: data yang terkumpul direduksi berupa pokok-pokok temuan studi yang relevan dengan bahan penulisan, dan selanjutnya disajikan secara naratif. Reduksi dan penyajian data adalah dua komponen analisis yang dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data. Proses selanjutnya adalah penarikan kesimpulan, yakni dilakukan setelah proses pengumpulan data, disajikan, dideskripsikan dan kemudian diberi pemaknaan dengan interpretasi logis. Dengan cara ini sasaran akhir analisis adalah untuk memperoleh sejumlah pemahaman terhadap makna.

E. Partisipasi Perempuan dalam Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat

Diskursus prospek pemberdayaan perempuan setelah implementasi sebuah program tidak dapat dilepaskan dari potensi program tersebut dalam mewujudkan pemberdayaan. Oleh karena itu, perlu dikaji nilai dari program, yang dalam kajian ini adalah Program Pemberdayaan Masyarakat. Melalui pengkajian nilai tersebut akan dapat diketahui *substance* maupun perspektif Program Pemberdayaan Masyarakat. Berdasarkan kajian terhadap *blue print* Program Pemberdayaan Masyarakat, sebagaimana telah diuraikan di muka, setidaknya telah mengimplementasikan dua aspek teoritis pemberdayaan, yakni partisipatif dan terdesentralisasi. Aspek partisipatif melibatkan warga masyarakat, khususnya kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga pemanfaatan hasil-hasilnya. Sedangkan aspek terdesentralisasi memementingkan penerunan wewenang pembuatan keputusan dan

perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada pemerintahan yang terdekat dengan kelompok sasaran (lihat Vidhyandika Moeljarto, 1996). Implementasi dua aspek teoritis pemberdayaan pada Program Pemberdayaan Masyarakat nampak pada sifat Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul yakni *participatory planning, monitoring and evaluation* (PPME) sehingga memungkinkan partisipasi aktif masyarakat yang dikoordinir Tim Inti, serta “dipasrahkannya” pemanfaatan dana program kepada kelompok perempuan dan masyarakat miskin.

Namun yang patut disayangkan dari potensi pemberdayaan perempuan dan masyarakat miskin pada Program Pemberdayaan Masyarakat adalah tidak dibarengi dengan media yang memungkinkan upaya pemberdayaan berjalan secara efektif. Hal tersebut nampak pada pelaksanaan program yang lebih bersifat individual ketimbang kolektif (kelompok). Pemilihan media individual tersebut nampaknya disebabkan orientasi program yang lebih pada aspek fisik (pembangunan sarana prasarana umum dasar). Terlepas dari orientasi program tersebut, sejak awal pelaksanaan program (sosialisasi dan pemilihan tim pelaksana di tingkat desa) orientasi pemerintah desa pada elit desa dan elit organisasi desa sehingga yang berpeluang untuk belajar melalui partisipasi pada setiap tahapan program pada akhirnya adalah elit organisasi desa (ketua dan pengurus PKK, Dasa Wisma, kelompok pengajian, RW, dan RT). Nuansa tersebut akan berbeda seandainya program lebih menggunakan media kelompok sebagai media mewujudkan pemberdayaan karena keberdayaan perempuan sebagai wujud perubahan sosial adalah menyangkut relasi antara lapisan sosial sehingga kemampuan individu “senasib” (dalam hal ini kelompok perempuan dan masyarakat miskin) untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok akan lebih efektif (lihat Fiedmann, dalam Vidhyandika Moeljarto, 1996).

Hal kedua yang juga patut disayangkan berdasarkan kajian lapangan adalah penciptaan mekanisme yang dapat “memaksa” perempuan dapat terlibat dan berpartisipasi sebagai anggota Tim pelaksana kegiatan di

tingkat desa. “Pemaksaan” tersebut memiliki sisi positif dari aspek pentingnya kuota ketika garis awal antara kelompok laki-laki dan perempuan tidak sama, yakni garis *start* kelompok perempuan dalam pengambilan keputusan dan partisipasi pembangunan desa jauh tertinggal bila dibandingkan dengan kelompok laki-laki. Akan tetapi, terhadap fenomena “pemaksaan” tersebut patut dicatat dua hal. Pertama, bentuk pemaksaan bersifat kontradiktif dengan konsep kelompok sebagai media pemberdayaan; bahwa kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif; akan tetapi penting untuk menghindari pembentukan kelompok yang dipaksakan (lihat Vidhyandika Moeljarto, 1996). Kedua, sisi positif dari pentingnya kuota menjadi sia-sia apabila tidak dilanjutkan dengan strategi jangka panjang yang memungkinkan akses perempuan ke posisi pengambilan keputusan tidak hanya bersifat sementara karena pelaksanaan suatu program. Sebagaimana dijelaskan Sudarshan (senior advisor UNDP) kuota bukanlah “peluru perak”. Kuota dirancang untuk memfasilitasi akses perempuan ke posisi pengambilan keputusan dan bersifat sementara. Perubahan tidak akan terjadi dalam semalam, dan tidak seorang pun, termasuk aktivis perempuan, menganggap kuota sebagai strategi yang berkelanjutan. Peningkatan partisipasi perempuan membutuhkan strategi jangka panjang untuk mengubah praktik-praktik yang telah berjalan lama yang membuat perempuan berada di luar, termasuk luar politik. Dengan demikian, nilai sebuah program yang meski telah dinyatakan secara eksplisit barulah modal awal untuk mengadakan suatu perubahan sosial, termasuk pemberdayaan perempuan, yang perlu ditindaklanjuti dengan pencarian dan penerapan strategi jangka panjang yang mampu mengubah praktik-praktik yang selama ini menghalangi maujudnya perubahan sosial yang dikehendaki program.

Selanjutnya, berkaitan dengan masih besarnya peran perangkat desa dan fasilitator

dalam pelaksanaan program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul, perangkat desa dan fasilitator dapat disebut melaksanakan fungsi pendampingan terhadap masyarakat. Pendamping lokal dan pendamping khusus tersebut (lihat Sumodiningrat, 1996), diharapkan menjadi pihak yang membantu kelompok untuk suatu masa tertentu dan diharapkan nantinya kelompok akan dapat berfungsi secara mandiri. Untuk bisa mewujudkan hal tersebut, harus tercipta keinginan saling belajar antara kelompok yang didampingi dan pendamping, tidak berperasaan bahwa yang satu lebih tinggi atau pandai dari lainnya, serta keterlibatan yang intensif dari pendamping sehingga mampu berfungsi sebagai pendorong yang meyakinkan masyarakat akan daya yang mereka miliki (Chambers, 1988). Masih besarnya peran perangkat desa dan fasilitator tersebut menghambat maujudnya harapan Chambers dalam hal hubungan pendamping dengan yang didampingi sehingga berimplikasi pada optimalisasi upaya pemberdayaan perempuan.

Selain hal-hal di atas, orientasi Program Pemberdayaan Masyarakat pada aspek fisik juga dipandang kurang strategis dari sisi teoritis pemberdayaan perempuan. Sebagaimana dijelaskan oleh Priyono (1996) pendidikan merupakan faktor kunci upaya pemberdayaan, yang harus ditunjang dan dilengkapi dengan pemberdayaan psikologi, sosial-budaya, ekonomi, dan politik. Guna melengkapi pemaparan dan diskursus di atas, dapat disusun profil gender dalam program Pemberdayaan Masyarakat yang telah dilakukan dengan menggunakan teknik analisis Longwe. Teknik Longwe (Sara Hlupekile Longwe) atau biasa disebut dengan Kriteria Pembangunan Perempuan adalah suatu teknik analisis yang dikembangkan sebagai metode pemberdayaan perempuan dengan lima kriteria analisis yang meliputi: kesejahteraan, akses, kesadaran kritis, partisipasi, dan kontrol (Handayani dan Sugiarti, 2002). Apabila menggunakan teknik tersebut, profil gender selengkapnya dalam Program Pemberdayaan Masyarakat dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel Profil Gender dalam Program Pemberdayaan Masyarakat

Sektor	Proyek	Kesetaraan	Akses	Penyadaran	Partipasi	Kontrol
Pendidikan	Rehabilitasi Gedung Sekolah	-	netral	+	+	+
Prasarana	Pengaspalan jalan & reboisasi	-	netral	+	+	+

Sumber: Hasil Observasi 2011

Rehabilitasi gedung sekolah sebagai pilihan kegiatan atau Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul dapat dikategorikan pada sektor pendidikan, sedangkan pengaspalan jalan masuk sektor prasarana. Sektor Program Pemberdayaan Masyarakat tersebut selanjutnya dianalisis dari lima dimensi dengan memberikan nilai negatif, netral, atau positif (+), negatif (-), dan netral pada tabel di atas menunjukkan derajat sensitivitas terhadap isu perempuan pada kedua Program Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Bantul. Negatif (-) berarti tujuan proyek tanpa mengkaitkan isu perempuan; netral berarti isu perempuan sudah dilihat tetapi tidak diangkat dan ditangani, dan intervensi proyek tidak berakibat lebih buruk pada perempuan; dan positif (+) berarti tujuan proyek betul-betul positif, sehingga hasilnya meningkatkan kedudukan perempuan relatif terhadap laki-laki (Handayani dan Sugiarti, 2002).

Dimensi kesejahteraan merupakan tingkat kesejahteraan material yang diukur dari tercukupinya kebutuhan dasar seperti makanan, penghasilan, perumahan, dan kesehatan yang harus dinikmati oleh perempuan dan laki-laki. Berdasarkan dimensi ini, nilai yang diberikan tidak bisa berdasarkan nilai negatif, netral, atau positif secara absolut. Hal tersebut disebabkan, kedua proyek tersebut memberikan kesempatan yang sama antara perempuan dengan laki-laki untuk terlibat serta memperoleh penghargaan (upah) yang sama, sehingga dari perspektif pengangkatan isu kedua proyek mengangkat isu perempuan. Akan tetapi pengangkatan dan penanganan isu perempuan tersebut apabila diukur dari tercukupinya kebutuhan dasar seperti makanan, penghasilan, perumahan, dan kesehatan masih sangat jauh, terlebih ada penjadwalan kerja yang memperoleh upah karena banyaknya masyarakat yang berminat untuk berpartisipasi.

Kesenjangan gender dari dimensi akses terlihat dari adanya perbedaan akses antara laki-laki dan perempuan terhadap sumber daya. Nilai atas dimensi akses ini, pada Program Pemberdayaan Masyarakat lebih bersifat netral dari perspektif nilai kebijakan, isu perempuan sudah dilihat tetapi tidak diangkat dan ditangani, dalam arti program tidak mengkaitkan dengan persoalan sumber daya yang berkait gelindang dengan produktivitas perempuan; dan meski demikian intervensi kedua Program Pemberdayaan Masyarakat tidak berakibat lebih buruk pada perempuan.

Dimensi penyadaran berkaitan erat dengan adanya anggapan bahwa posisi sosial ekonomi perempuan yang lebih rendah dari laki-laki dan pembagian kerja gender tradisional adalah bagian dari tatanan abadi. Berdasarkan dimensi ini bernilai positif karena tujuan program betul-betul positif, sehingga hasilnya meningkatkan kedudukan perempuan relatif terhadap laki-laki. Sebagaimana diketahui kedua Program Pemberdayaan Masyarakat telah mensosialisasikan sikap kritis terhadap pembagian kerja gender tradisional dengan menempatkan perempuan dan laki-laki pada posisi dan penghargaan yang sama, senyampang memiliki kemampuan untuk suatu posisi tertentu (pekerja, mandor, tim, dan seterusnya).

Dimensi partisipasi bahwa pemerataan partisipasi perempuan dalam proses penetapan keputusan yaitu partisipasi dalam proses perencanaan, penentuan kebijakan, dan administrasi. Dimensi partisipasi bernilai positif karena tujuan proyek betul-betul positif, sehingga hasilnya meningkatkan kedudukan perempuan relatif terhadap laki-laki. Sebagaimana diketahui kedua Program Pemberdayaan Masyarakat dengan nilai PPME-nya telah menempatkan perempuan dan laki-laki pada posisi yang sama untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan maupun penetapan keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat.

Dimensi kontrol bahwa kesenjangan gender di tingkat ini terlihat dari adanya hubungan kuasa yang timpang antara laki-laki dan

perempuan. Kesetaraan dalam kuasa berarti adanya kuasa yang seimbang antara laki-laki dan perempuan, satu tidak mendominasi atau berada dalam posisi dominan atas lainnya. Dimensi kontrol bernilai positif karena kedua Program Pemberdayaan Masyarakat dengan nilai PPME-nya telah menempatkan keseimbangan kuasa perempuan dan laki-laki dalam setiap pengambilan keputusan pada tahapan-tahapan pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat tersebut.

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa nilai positif lebih banyak dibandingkan dengan nilai negatifnya. Meski demikian, satu catatan yang harus digarisbawahi adalah nilai positif tersebut lebih pada masuknya isu perempuan pada pelaksanaan program sehingga dampak lebih lanjut pada komunitas perempuan ataupun masyarakat pada umumnya masih perlu dikaji lebih lanjut.

E. Rangkuman

1. Kesimpulan

Berdasarkan kajian mengenai proses dan prospek pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut. Perempuan telah dilibatkan dan berpartisipasi secara aktif dalam setiap tahapan kegiatan Program Pemberdayaan Masyarakat. Keterlibatan perempuan tersebut tidak berawal dari kesadaran perempuan akan tetapi lebih karena memenuhi ketentuan program dan pelaksana. Meski demikian, pada tahapan kegiatan berikutnya terlihat keterlibatan perempuan yang dilandasi atas keinginan untuk belajar dan memenuhi kepercayaan pemilih. Akan tetapi, keterlibatan tersebut belum optimal karena masih bersifat pasif. Faktor-faktor penghambat proses pemberdayaan perempuan adalah belum ada kesepakatan di dalam internal antar pelaksana di tingkat desa, dan pelaksana dengan pemerintah kabupaten; mekanisme yang "memaksa" perempuan terlibat dan berpartisipasi sebagai anggota tim pelaksana tingkat desa; masih besar peran serta keterlibatan aparat desa dan pelaksana program; Program Pemberdayaan

Masyarakat lebih berorientasi pada aspek fisik; masih besarnya orientasi pemerintah desa pada elit desa dan elit organisasi desa; dan kurangnya dukungan keluarga terhadap keterlibatan perempuan dalam kegiatan tim pelaksana tingkat desa dan Program Pemberdayaan Masyarakat. Sedangkan faktor-faktor pendukungnya adalah ketegasan prinsip pemberdayaan perempuan pada program mampu mendorong partisipasi perempuan dalam tim pelaksana tingkat desa maupun pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat; dan anggota perempuan tim pelaksana tingkat desa mempunyai kemauan untuk belajar.

2. Saran

Saran yang diberikan berdasarkan kajian proses dan prospek pemberdayaan perempuan di Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut. Bentuk "pemaksaan" keterlibatan perempuan agar terisinya kuota perempuan dalam tim pelaksana tingkat desa perlu ditindaklanjuti dengan strategi jangka panjang yang memungkinkan akses perempuan ke posisi pengambilan keputusan tidak hanya bersifat sementara selama pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat. Dalam pelaksanaan program-program selanjutnya, perlu dibangun kesepahaman antar pelaku akan nilai yang dikandung program. Dengan demikian upaya mewujudkan nilai yang dikandung program akan lebih optimal. Perlu penerapan strategi yang memungkinkan perubahan orientasi pemerintah desa dan masyarakat dari selalu kepada elit desa dan elit organisasi desa kepada masyarakat. Dengan demikian, upaya pemberdayaan tidak hanya pada tataran elit melainkan hingga akar rumput.

Pustaka Acuan

Abdul Wahab, Solichin, 1994, "Esensi Nilai Dalam Kebijakan: Perbincangan Teoritis", dalam "Kebijakan Publik dan Pembangunan", Z.A. Akhmadi, dkk., Penerbit IKIP Malang.

Ach. Wazir Ws., et al., ed. 1999, *Panduan Penguatan Manajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project.

Baiquni, 2006, *Pengelolaan Sumberdaya Perdesaan Dan Strategi Penghidupan Rumahtangga di DIY Masa Krisis (1998-2003)*, Disertasi, UGM Yogyakarta

Baxter J, 2002, Changes in the gender Division of Household about Labour in Australia, 1986 – 1997, in T Eardley and B Bradbury eds, *Competing Visions: Refereed Proceedings of the National Social Policy Conference 2001*, SPRC Report Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Sidney

Becker, G.S. 1964, *Human Capital : A Theoretical Approach and Emperical Analysis with Special Reference to Education*, New York, Columbia University Press.

Budiman, 1985 *Pembagian kerja secara seksual*, Jakarta : Gramedia

....., 1990. *Pergeseran Peran Laki Laki dalam Rumah Tangga : Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta

Conyers, Diana, 1991, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Alih bahasa Susetiawan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Dusseldorp. D.B.W.M., 1981, *Participation in Planned Development Influence by Governments of Developing Countries at Local Level in Rural Areas*, Wageningen : Agri-cultural University.

Holil Soelaiman, 1980, *Partisipasi Sosial dalam Usaha Kesejahteraan Sosial*, Bandung.

Isbandi Rukminto Adi, 2007, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.

Lincoln, Yvonna dan Egon G. Guba, 1984, *Naturalistic Inquiry*, Sage Publications, Beverly Hills, London.

Mardikanto, Totok, 2010, *Komunikasi Pembangunan : Acuan Bagi Akademisi, Praktisi, dan Peminat Komunikasi Pembangunan*, Cetakan Pertama, Edisi I, UNS Press, Surakarta.

Megawangi, 1997. *Gender Perspective in Early Childhood Care and Development in Indonesia*. Report Submitted to The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, MA, USA.

Mikkelsen, Britha, 1999, *Metode Studi Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: sebuah buku pegangan bagi para praktisi lapangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Miles, B. Matthew dan A. Michael Huberman (terjemahan), 1994, *Analisis Data kualitatif*, UI Press, Jakarta.

Moeljarto, Vidhyandika, 1996, "Pemberdayaan Kelompok Miskin Melalui Program IDT", dalam *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*, Penyunting Onny S Priyono dan A.M.W. Pranarka, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Moleong, Lexy J., 1990, *Metodologi Studi Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Nasution, S., 1988, *Metode Studi Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.

Ndraha, Talizuduhu, 1990, *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Pusat Studi UNS, Surakarta.

Oey Mayling, 1985. *Perubahan Pola Kerja Kaum Wanita Di Indonesia Selama Dasa Warsa 1970 Sebab Dan Akibatnya*. Jakarta. Prisma 14 (10) : 16 - 40

Pranarka, A.M.W. dan Vidhyandika Moeljarto, 1996, "Pemberdayaan (Empowerment)", dalam *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*, Penyunting Onny S Priyono dan A.M.W. Pranarka, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Prijono, Onny S., 1996, "Pemberdayaan Wanita Sebagai Mitra Seajar Pria", dalam *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*, Penyunting Onny S Priyono dan A.M.W. Pranarka, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.

Rahardjo, D., 1982, *Esei-esai Ekonomi Politik*, Jakarta, LP3ES.

Ripley, Randall B., 1985, *Political Analysis in Political Sciences*, Chicago: Nelson Hall Inc.

Ross, Murray G., and B.W. Lappin, 1967, *Community Organization: theory, principles*

- and practice. Second Edition. NewYork: Harper & Row Publishers.
- Sajogyo, 1985. *Teknologi Pertanian dan Peluang Kerja Wanita di Perdesaan, Suatu Kasus Padi Sawah Dalam Peluang Kerja Dan Berusaha Di Perdesaan*, Yogyakarta : BPEE - UGM
- Santoso, Amir, tanpa tahun, "Pelaksanaan Kebijakan Dalam Kasus Bimas dan KUD", *makalah*.
- Sastropoetra, Santosa, 1986, *Komunikasi Persuasi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung.
- Slamet, M, 1985, Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Pedesaan, *Interaksi Tahun I* No. 1 : 3-7.
- Strauss, Anselm L. & Yuliet Corbin, 1990, *Basics of Qualitative Research*, Sage Publications, London.
- Sumampouw, Monique, 2004, "Perencanaan Darat-Laut yang Terintegrasi dengan Menggunakan Informasi Spasial yang Partisipatif." Jacub Rais, *et al. Menata Ruang Laut Terpadu*. Jakarta: Pradnya Paramita. 91-117.
- Theodorson, GA, 1969, *Modern Dictionary of Sociology*. In Dusseldorp, 1981. p.33
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah, dan Strategi*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta.
- UNAPDI, 1980, *Local Level Planning and Rural Development*, New Delhi : Concept Publishing Company.
- Winardi, 1983, *Asas-asas Manajemen*, PT Alumni, Bandung.
- Woolock, M. and D. Narayan, 2000, Social Capital : Implication for Development Theory, Research and Policy. In *Research Observer* Vol. 15. No. 2 (August, 2000) : 225-250
- Yin, Robert K., 1987, *Case Study Research Design and Method*, Sage Publications, London.

Dokumen

- Bantul Dalam Angka Tahun 2010.
- Bappeda Kabupaten Bantul, Laporan Akhir Studi Evaluasi Indikator Kemiskinan Kabupaten Bantul 2010 Bekerjasama dengan PT Gama Multi Usaha Mandiri.
- Buku I Landasan PPME Dalam P2MPD : Pendekatan Perencanaan, Pemantauan, dan Evaluasi Partisipatif, Bappenas.
- Pedoman Umum Program Pedukung Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD), Deputy Bidang Regional dan Sumberdaya Alam Bappenas, 2001.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2011-2015.

4

Pengaruh Pengisian Waktu Luang terhadap Kebahagiaan Lanjut Usia *The Effect of Sparetime Activities on Ages Happiness*

Ikawati

Peneiliti Madya B2P3KS, Jl Kesejahteraan Sosial No 1, Nitipuran, Yogyakarta. Telpon (0274) 377265.
HP. 087839561959E-mail: <ikawati,susatyo@yahoo.com>.
Diterima 5 Desember 2012, disetujui 21 Februari 2013.

Abstract

The research is done to know the Effect of Sparetime Activities on Aged Happiness. The research is a correlational study. Research location determined purposively in Yogyakarta, as an area with high population and lives expectancy of the aged. Researched subjects are determined also purposively, both women and men up than 56 years of age, still having living partner, children, grandchildren, and family who are retired or still working, with minimum high school education background. From the technique used, it is found 30 respondents. The research object are aged activities in sparetime and the degree of their happiness. The data are gathered through interviews and observation, and analyzed through regression technique. The research found that there is an effect between sparetime activities and the degree of happiness. The effect can be seen from the degree of contribution of sparetime activities variable to the degree of happiness variable, as big 65,676 percent. That means there still some other factors (34,324 percent) that influences the degree of happiness. The other factors can be seen from the percentage of relative contribution of each variable, sort of relax activity (4,567 percent), social activity (14,580 percent), creative activity (0,037 percent), spiritual activity (2,242 percent), and daily activity (78,575 percent). Based on the research finding it is recommended that The Ministry of Social Affairs, through the Directory of Aged Services, in case of determining policy on the enhancement of the aged (social welfare) services, needs programs that involved aged existence, so that they feel cared, honored, and worthwhile in a state development, and their family still involving them (the aged) on thinking and advise their family so that they feel having benefit of their existence.

Keywords: Sparetime Activity-Aged Happiness

Abstrak

Penelitian dilakukan untuk mengetahui pengaruh pengisian waktu luang terhadap kebahagiaan lanjut usia. Tipe penelitian bersifat korelasional studies. Penentuan lokasi penelitian secara purposive, dengan pertimbangan daerah yang mempunyai jumlah lanjut usia cukup banyak dan memiliki harapan hidup tinggi. Berdasar teknik tersebut ditentukan lokasi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sasaran subjek penelitian ditentukan secara *purposive*, yaitu lanjut usia yang berjenis kelamin laki-laki atau wanita, berusia lebih dari 56 tahun, masih mempunyai pasangan hidup, anak, cucu, dan keluarga, pernah atau masih bekerja serta mempunyai tingkat pendidikan minimal SLTA. Berdasarkan teknik tersebut ditentukan 30 responden. Objek penelitiannya adalah kegiatan pengisian waktu luang dan kebahagiaan lanjut usia. Teknik pengumpulan data dipergunakan pedoman wawancara dan observasi. Teknik analisis data dipergunakan teknik regresi. Hasil penelitian menunjukkan ada pengaruh antara pengisian waktu luang terhadap kebahagiaan lanjut usia. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari besarnya sumbangan efektif variabel pengisian waktu luang terhadap variabel kebahagiaan lanjut usia yaitu sebesar 65,676 %. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi kebahagiaan selain pengisian waktu luang yaitu sebesar 34,324 %. Pengaruh lainnya dapat dilihat dari besarnya sumbangan relatif untuk masing-masing variabel yaitu variabel kegiatan santai (4,567 %), variabel kegiatan sosial (14,580 %), variabel kegiatan kreativitas (0,037 %), variabel kegiatan rohani (2,242 %) dan variabel kegiatan sehari-hari (78,575 %). Berdasarkan temuan tersebut direkomendasikan kepada Kementerian Sosial RI melalui Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia dalam rangka menentukan kebijakan terutama untuk meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia (kebahagiaan lanjut usia), perlu program-program yang selalu melibatkan lanjut usia agar merasa diperhatikan, dihargai, berguna dan memberi kesempatan berperan dalam pembangunan. Sedangkan bagi keluarga agar tetap melibatkan lanjut usia baik dalam pemikiran/nasehat sehingga merasa berguna, bermanfaat bagi keluarganya.

Kata Kunci: Pengisian waktu luang-Kebahagiaan-Lanjut Usia