

# Determinan Analisis Gender Pada Pemberdayaan Masyarakat Miskin Perkotaan

Gender Determined Analysis of Urban Poor Empowerment

Landung Esariti<sup>1</sup>

Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

**Abstrak:** Salah satu pilar dalam program pembangunan nasional adalah pengarusutamaan gender, karena hal ini diyakini mampu menciptakan target yang lebih nyata dan jelas dalam setiap pelaksanaan program yang terkait dengan pemberdayaan rumahtangga miskin. Berdasarkan pelaksanaan program BSP2S di 5 kecamatan Kota Semarang, dapat diketahui bahwa determinan analisis gender adalah faktor akses, partisipasi, kontrol dan manfaat. Empat hal tersebut sangat dipengaruhi oleh bagaimana pemahaman terhadap agama, kontruksi sosial dan relasi gender yang terjadi dalam keluarga. Dapat disimpulkan, bahwa pada pelaksanaan program tersebut, pemberdayaan dapat tercapai dalam bentuk peningkatan kemampuan individu dan keluarga untuk mentas dari kemiskinan.

Kata kunci: *gender; pemberdayaan; bantuan stimulan* .

**Abstract:** Gender mainstreaming was first introduced in Indonesia in 2000 through the Presidential Decree No 1/ 2001. In the process, several affirmative actions have been conducted to integrate gender in development and social protection programs. As a result starting in 2008, gender has been mainstreamed in poverty reduction program nationally, which has also been implemented in Semarang city. The local government has launched a housing assistance program, a grant delivered to the low income households for house renovation and supplemented with technical assistance for site planning and construction material decision. The results have suggested the requirement to understand the variety of characteristics of the households and the awareness of the government and NGO staff to gender definition. It is also concluded that to open greater participation from the low income household encourages broader scope of program achievement. This also means inclusiveness of the low income household as a manifestation of gender sensitive approach to create fairness and representativeness in relation to the program implementation.

Keywords: *gender; empowerment; stimulant aid*.

---

<sup>1</sup> Landung Esariti: Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia  
Email: adoeng@yahoo.com

## Pendahuluan

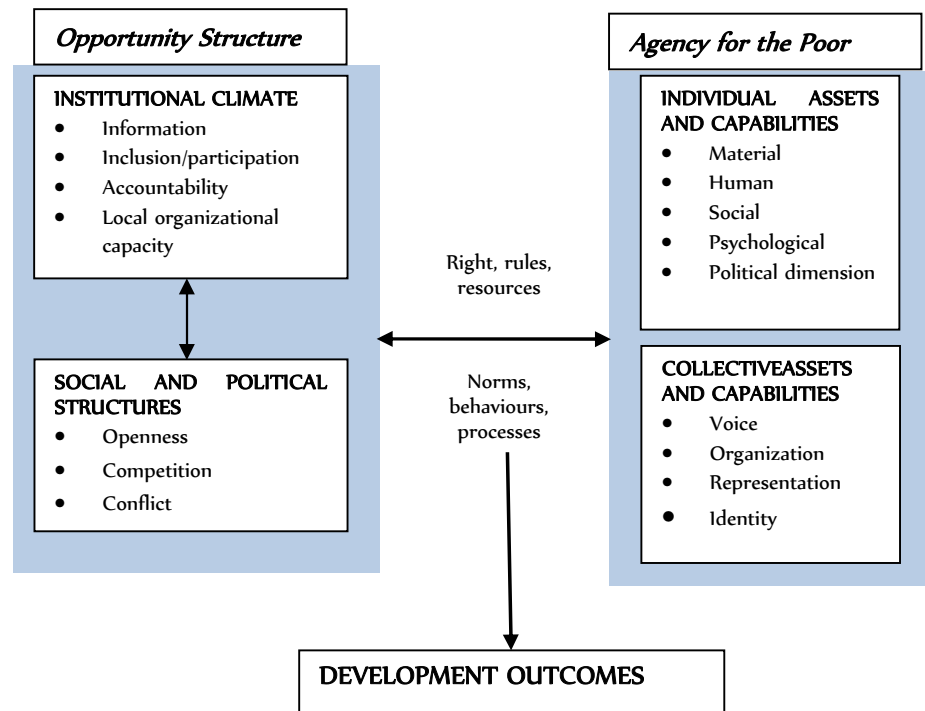
Artikel ini merupakan hasil dari penelitian dasar 2016 dengan judul Peran Perempuan Dalam Program Renovasi Perumahan Masyarakat Miskin Di Kota Semarang, dengan ruang lingkup pada program bantuan stimulan pembangunan perumahan swadaya yang telah dilaksanakan pada tahun 2011/2012 di 5 kecamatan Kota Semarang, yaitu Genuk, Semarang Utara, Tembalang, Semarang Timur dan Gunungpati. Sebagai implementasi kebijakan pengarusutamaan gender pada program pembangunan nasional, salah satunya adalah program bantuan renovasi rumah miskin yang dikelola oleh Dinas Perumahan Kota Semarang pada beberapa kecamatan yang menjadi pilot project.

Dengan kata kunci stimulan, program ini mengharuskan adanya embrio pemberdayaan pada rumah tangga miskin untuk membantu mereka mentas dari kemiskinan. Dengan asumsi bahwa kualitas rumah yang lebih baik dan layak huni, maka rumah tersebut akan membantu kemandirian rumah tangga miskin untuk lebih mempunyai kemampuan ekonomi. Rumah dapat difungsikan sebagai wadah kegiatan yang berfungsi produktif. Perumahan masih dipandang sebagai sarana primer untuk mengurangi kemiskinan, dengan kata lain, orang yang tinggal di perumahan yang layak berarti bahwa mereka memiliki hidup dengan baik. (Turner 1977) telah menyebutkan, bahwa rumah mendorong produktivitas, menjaga kesehatan mereka dan sebagai sarana untuk pengembangan masyarakat. Rumah dapat digunakan juga sebagai kegiatan yang menghasilkan pendapatan misalnya dengan menyewa sebagian ruang di dalam rumah (Tipple 1993), yang memberikan akses lebih untuk uang dan berpartisipasi aktif dalam kelayakan ekonomi dari lingkungan mereka.

## Metode Penelitian

Pemberdayaan adalah untuk kekuasaan (Mason (Narayan 2005), berarti bahwa pemberdayaan mengarah ke kemampuan untuk memutuskan sesuatu yang berhubungan dengan tahap penting dalam kehidupan. Ranadive di (Narayan 2005)) juga afirmatif dengan pendapat ini, ketika ia menekankan bahwa dalam rangka untuk mengukur pemberdayaan adalah dengan memahami dinamika kekuasaan. Berdasarkan perspektif Narayan, pemberdayaan memiliki dua asumsi dasar. Pertama, pemberdayaan milik sistem sosial dan budaya daripada pengalaman individu dan sifat-sifat (Smith, 1989 di Mason). Dengan kata lain, orang dalam organisasi akan beradaptasi untuk saling meningkatkan kapasitas individu, karena mereka berbagi norma, nilai-nilai, keyakinan dan tradisi yang sama. Asumsi kedua menyatakan bahwa pemberdayaan adalah multidimensional. Terutama ketika membahas gender dan pemberdayaan, kita harus hati-hati mengambil aspek sosial, ekonomi, politik dan psikologis yang menjadi pertimbangan. Oleh karena itu, sangat sulit untuk mengukur pemberdayaan perempuan, ketika kita memahami bahwa modal manusia, pendapatan yang diperoleh dan aset kepemilikan menentukan besar kecilnya pengaruh kekuatannya.

Dalam hal pemberdayaan bagi masyarakat miskin, yang paling penting adalah menghubungkan kekuatan dan pemberdayaan dalam hubungan yang jelas dan nyata (Uphoff di (Narayan 2005)). Menurut Weber, ada lima aspek yang mempengaruhi Teori Kekuatan dalam organisasi ekonomi dan sosial (1947) yaitu (1) probabilitas (2) hubungan sosial (3) usaha (4) resistensi dan (5) sumber daya. Dia menyebutkan bahwa berurusan dengan kekuatan pada orang miskin, harus ada yang jelas dan nyata; apakah mereka mampu mencapai pemberdayaan atau hanya sebagian dari apa yang mereka inginkan.



Source: Narayan, 2005

Gambar 1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Moser sejak tahun 1986 telah memperkenalkan pendekatan perencanaan gender berdasarkan alasan bahwa "karena laki-laki dan perempuan memainkan peran yang berbeda dalam masyarakat akibatnya mereka sering memiliki kebutuhan yang berbeda, dan karena itu ketika mengidentifikasi dan menerapkan kebutuhan penting untuk memisahkan unit analisis masyarakat, rumah tangga dan keluarga pada perencanaan dasar gender" (Levy 1986). Fokus pada kata gender bukan perempuan karena pola hubungan antara perempuan dan laki-laki dibangun dari konstruksi sosial (Moser 1993). Penelitian ini akan melihat pengukuran pemberdayaan berdasarkan pendekatan kemampuan, yang menganalisis peningkatan kemampuan organisasi masyarakat miskin dan juga menemukan dampak dari perubahan kapasitas organisasi dan pribadi orang miskin (pria dan wanita). Seperti yang telah dinyatakan oleh Sen 1999 di (Amelia Bastos 2009) bahwa pendekatan kemampuan berarti bahwa harta/kepemilikan, sumber daya, peran dalam keluarga dan masyarakat ditentukan oleh lingkungan sosial, latar belakang budaya dan struktur gender. Ini berarti bahwa pendekatan yang sensitif gender harus diambil ke dalam tindakan dalam mengembangkan penelitian tentang perempuan, pemberdayaan dan kesejahteraan (kualitas hidup). Menurut laporan yang dihasilkan oleh (IFAD Juli 2000), analisis gender diperlukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis:

1. faktor-faktor yang membatasi atau memfasilitasi partisipasi yang setara dari laki-laki dan perempuan dalam proses pembangunan;
2. siapa yang melakukan apa dalam rumah tangga dan dalam masyarakat;
3. apa akses dan kontrol laki-laki dan perempuan pada kepemilikan sumber daya dan pendapatan; dan
4. kebutuhan dan prioritas mereka.

*Gender adalah identifikasi untuk laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi oleh budaya, termasuk di dalamnya peran dan kewajiban untuk laki-laki dan perempuan, hubungan sosial antara laki-laki dan perempuan, undang-undang, kebijakan, program dan lainnya sering memperkuat konstruksi budaya in. Peran gender adalah berkaitan dengan tugas, kegiatan pekerjaan yang dianggap sesuai dengan masing-masing jenis kelamin dalam masyarakat (Rahardjo, 2001).*

Pengarusutamaan gender adalah suatu pendekatan untuk mengembangkan kebijakan pembangunan yang mengintegrasikan pengalaman dan masalah laki-laki dan perempuan ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan pemantauan, dan evaluasi kebijakan serta program politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan dan masyarakat. Secara singkat, pengarusutamaan gender merupakan pendekatan yang mengintegrasikan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan pemantauan, evaluasi kebijakan, program, proyek dan institusi pemerintah. Dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional disebutkan bahwa pengarusutamaan gender bertujuan terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksana, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Tujuan pengarusutamaan gender adalah memastikan apakah perempuan dan laki-laki:

- memperoleh **akses** yang sama kepada sumberdaya pembangunan,
- **berpartisipasi** yang sama dalam proses pembangunan. Termasuk proses pengambilan keputusan,
- mempunyai **kontrol** yang sama atas sumberdaya pembangunan, dan
- memperoleh **manfaat** yang sama dari hasil pembangunan.

Penyelenggaraan pengarusutamaan gender mencakup baik pemenuhan kebutuhan praktis gender maupun pemenuhan kebutuhan strategis gender. **Kebutuhan praktis gender** adalah kebutuhan-kebutuhan jangka pendek dan berkaitan dengan perbaikan kondisi perempuan dan/atau laki-laki guna menjalankan peran-peran sosial masing-masing, seperti perbaikan taraf kehidupan, perbaikan pelayanan kesehatan, penyediaan lapangan kerja, penyediaan air bersih, dan pemberantasan buta aksara. **Kebutuhan strategis gender** adalah kebutuhan perempuan dan/atau laki-laki yang berkaitan dengan perubahan pola relasi gender dan perbaikan posisi perempuan dan/atau laki-laki, seperti perubahan di dalam pola pembagian peran, pembagian kerja, kekuasaan dan kontrol terhadap sumberdaya. Pemenuhan kebutuhan strategis ini bersifat jangka panjang, seperti perubahan hak hukum, penghapusan kekerasan dan diskriminasi di berbagai bidang kehidupan, persamaan upah untuk jenis pekerjaan yang sama, dan sebagainya.

## Analisis Gender Dalam Pemanfaatan BSP2S Kota Semarang

Berdasarkan pada aspek yang telah ditentukan di atas, bahwa analisis gender untuk program pembangunan nasional di Indonesia harus dilihat dan disesuaikan dengan Inpres No 9/2000, maka analisis berikut akan fokus pada empat aspek determinan, yaitu Akses, Partisipasi, Kontrol dan Manfaat.

### 1. AKSES

Menurut Narayan (2002 dan 2005), aset dan kemampuan masyarakat berpenghasilan rendah dalam konteks individu terdiri dari material, manusia, dimensi sosial, psikologis dan politik. Analisis pertama berkonsentrasi pada bagaimana mereka menyatakan diri mereka sebagai kelompok miskin dan kemudian bagaimana dan dengan cara apa rumah tangga berpenghasilan rendah dapat mengakses informasi dan pendanaan dari program bantuan perumahan. Dalam 5 Kecamatan sebagai studi kasus, sebagian besar responden menunjukkan bahwa mereka miskin dalam hal usia, jenis kelamin, kondisi kesehatan, tingkat pendidikan dan pekerjaan.

*Saya berumur (pria berusia 60 tahun), pengangguran, memiliki 4 anak-anak dan tidak menerima bantuan apapun dari pemerintah. Para tetangga mengatakan bahwa saya harus memiliki sertifikat rumah untuk mengakses program bantuan perumahan. Bagaimana bisa mungkin? Jika rumah ini kita hidup sekarang, hanya sebuah rumah yang dipinjam dari akhir keluarga istri pertama saya. Jadi, sekarang saya hanya menunggu keajaiban, bahwa Tuhan akan membantu saya. Kami digunakan untuk hidup seperti ini, dengan atau tanpa bantuan, hidup masih terus berjalan. (RPLI)*

*Saya (wanita tua 43 tahun) ingin dimasukkan dalam program bantuan perumahan, namun informasi yang beredar hanya dalam beberapa orang yang memiliki hubungan kedekatan dengan pemimpin desa. Anda dapat melihat diri*

*kondisi rumah ini, hanya 2 bulan dalam setahun bahwa rumah ini tidak banjir. Jadi, kami (saya, suami saya, dan anak saya) hampir sepanjang waktu tidur di luar rumah. Jika ada cara yang saya dapat mengakses program bantuan perumahan, saya akan berpartisipasi dan menyerahkan semua dokumen yang diperlukan. (RP3)*

*Saya tahu bahwa kondisi keluarga saya miskin. Namun, bahkan jika mereka menawarkan program bantuan perumahan saya tidak akan menerimanya, karena saya tahu bahwa banyak dari tetangga saya memiliki kondisi yang lebih buruk dari saya. Saya hanya berpikir bahwa pemerintah harus mempertimbangkan memberi bantuan lebih kepada perempuan atau duda tua. Saya beruntung, karena saya masih bisa bekerja sebagai pembantu rumah tangga, suami saya masih aktif bekerja sebagai petani, dan anak-anak saya bekerja di pabrik tekstil. (RP II)*

Mereka adalah beberapa contoh, bahwa orang-orang berpenghasilan rendah mengasosiasikan dirinya sebagai dalam kondisi kemalangan. Mereka berhubungan diri mereka dalam struktur ekonomi yang umumnya menyatakan bahwa menjadi miskin jika mereka hidup di bawah garis kemiskinan. Mereka berhubungan diri mereka sebagai berdaya dalam partisipasi barang dan jasa publik. Tidak dapat dimasukkan program bantuan perumahan; bahkan tidak menilai informasi tentang program.

Mengacu pada hasil wawancara, baik untuk responden menerima dan tidak menerima program bantuan perumahan, kata-kata yang diartikulasikan oleh mereka dalam definisi berpenghasilan rendah yang tidak memiliki aset, dikecualikan, berdaya. Metode *Intersectionality* memungkinkan peneliti untuk mencari apa yang ketidaksetaraan pengalaman oleh individu. Dalam hal usia, kondisi kesehatan, jenis kelamin, tingkat pendidikan dan pekerjaan, tidak ada pengecualian pada siapa dapat mengakses program. pengecualian terkait dengan persyaratan program, yang menyebutkan bahwa keberadaan aset individual seperti tabungan dan sertifikat rumah adalah persyaratan dasar untuk mengakses program. Kemampuan sosial dan politik individu seperti milik, kepemimpinan, kemampuan untuk mengatur juga terkait dengan mengakses program. Orang dengan partisipasi aktif dalam kehidupan masyarakat, mampu menjaga hubungan baik dengan lingkungan memiliki kesempatan lebih besar untuk mengakses informasi program.

*Saya mendapat informasi tentang program dari pertemuan di kelompok wanita, kelompok agama, dan pertemuan berkala dalam anggota desa. Partisipasi aktif dalam kegiatan masyarakat membantu saya untuk memperoleh informasi yang relevan dan membangun saya dengan strategi pada penerapan hibah. (RPP 1, RPP4, RPP 7, RPL 8)*

Meningkatkan kemampuan individu dalam mengalami cara mengakses program ini mendorong opsi meningkatkan Proses transformasi dari yang melumpuhkan untuk diberdayakan. Pertukaran informasi antara individu dalam masyarakat, pertama akan membantu individu untuk memahami potensi mereka, aset dan kapasitas. Dengan kata lain, orang-orang praktek lembaga perubahan. Bekerja sama dengan anggota desa lain dan memobilisasi sumber daya mereka untuk meningkatkan kondisi fisik rumah mereka bisa membuktikan bahwa program ini mencapai target.

## 2. PARTISIPASI

Partisipasi dalam program renovasi rumah lebih didominasi oleh perempuan, khususnya pada unit rumah tangga. Pola konstruksi social masyarakat Indonesia lebih menekankan pentingnya peran perempuan sebagai pengatur urusan rumah tangga, dan lebih mengutamakan kepentingan kolektif daripada individu. Pemahaman ini diinterpretasikan oleh perempuan sebagai upaya untuk membantu sepenuhnya usaha keluarga mentas dari kemiskinan. Hal ini diwujudkan dengan peran nyata perempuan untuk menambah sumber mata pencaharian keluarga sehingga penghasilan tambahan yang diperoleh mampu mewujudkan kondisi fisik dan kualitas rumah idaman keluarga. Ini termasuk upaya untuk membagi beban pekerjaan anggota keluarga dan melibatkan bantuan keluarga besar untuk mengurus anak-anak, sehingga istri mempunyai lebih banyak waktu untuk bisa berpartisipasi aktif di luar keluarga, seperti kegiatan arisan, pertemuan kelompok penerima bantuan rumah, pelatihan teknis untuk kegiatan fisik renovasi.

Walaupun pada kenyataannya, perempuan tidak bisa sepenuhnya berperan serta aktif dalam kegiatan lingkungan. Hal ini dikarenakan, kegiatan tersebut biasa dilakukan saat jam jam perempuan/ istri lebih banyak dibutuhkan di rumah untuk mengurus rumah tangga. Selain itu adanya asumsi bahwa perempuan tidak sepatutnya mengambil keputusan untuk kepentingan keluarga, lebih diberikan kesempatan kepada laki-laki/ suami.

Yang tidak kalah penting adalah partisipasi dari keluarga besar, diluar keluarga inti untuk membantu menyukseskan keluarga penerima bantuan untuk mendapat manfaat seluas luasnya dari program bantuan rumah. Bantuan yang diberikan berupa uang, tenaga dan informasi untuk memperoleh bantuan lebih lanjut. Misalnya adanya informasi dari keluarga besar tentang akses kredit murah untuk dapat meneruskan pembangunan rumah setelah dana hibah habis.

### 3. KONTROL

Kontrol yang dimaksud di sini adalah bagaimana anggota keluarga dapat memberikan umpan balik terhadap pelaksanaan bantuan. Harapannya, program dapat menjadi lebih baik dengan adalah masukan dari masyarakat. Bila dilihat dari pola relasi gender dalam keluarga, dapat disimpulkan bahwa pemberi masukan terbanyak dari program adalah perempuan, mengingat peran dan partipasi mereka yang terlibat langsung dan intens terhadap teknis pelaksanaan bantuan. Namun demikian, pola budaya yang mengedepankan peran lelaki sebagai wakil keluarga dalam proses pengambilan keputusan, menyebabkan putusnya komunikasi untuk melakukan evaluasi terhadap ketidaksuksesan program. Perempuan tidak dapat secara langsung menyalurkan aspirasinya. Atau lebih memilih menyampaikannya melalui suami, yang terkadang tidak disampaikan secara lugas dan jelas pada saat tahap monitoring program dilaksanakan.

Fakta kedua yang ada di lapangan adalah adanya pengakuan hak milik perempuan sebagai milik keluarga tanpa adanya ijin dari pemilik asli. Contoh yang nyata adalah adanya sertifikat hak milik tanah dan rumah yang biasanya diatasnamakan istri, karena rumah dan tanah tersebut merupakan warisan dari orang tua perempuan. Pada saat akses terhadap program, sertifikat hak milik (seolah-olah) diakui sebagai hak milik kepala keluarga, sebagai syarat legak agar dapat mengakses bantuan renovasi rumah. Fenomena berikutnya adalah, tidak diakui hak milik kolektif, sebagai bukti kepemilikan aset rumah dan tanah. Sehingga kontrol penggunaan terhadap kedua jenis aset tersebut menjadi tidak jelas.

### 4. MANFAAT

Manfaat program berupa manfaat langsung dan tidak langsung. Manfaat langsung dapat dilihat pada bentuk fisik bangunan rumah yang menjadi lebih baik. Selain itu adalah adanya peningkatan kemampuan individu anggota keluarga dalam mengakses informasi, mengelola dana hibah dan bekerjasama untuk dapat menyelesaikan bantuan secara efektif. Manfaat tersebut juga berupa peningkatan kemampuan diskusi dalam kegiatan di luar keluarga, kegiatan bernegosiasi untuk dapat menyerap bantuan program dan informasi yang diberikan.

Manfaat tidak langsung adalah munculnya rasa percaya diri bahwa mereka, rumah tangga miskin bisa melakukan sesuatu untuk mentas dari kemiskinan. Rasa memiliki dan tanggungjawab yang lebih besar terhadap rumah, menumbuhkan semangat kebersamaan dalam masyarakat. Rasa ikut memiliki lingkungan yang baik, menjadikan anggota masyarakat kurang mampu dan mampu berkontribusi untuk lingkungan yang lebih besar dan lebih nyata dari sebelumnya.

Selain itu muncul kesadaran untuk bisa menerima fungsi dan peran masing-masing anggota keluarga dengan lebih baik sehingga menciptakan relasi gender yang lebih baik pula. Keluarga menjadi lebih harmonis, hubungan antara keluarga inti dan keluarga besar semakin erat, dan saling membantu untuk kepentingan lain. Pada level diatasnya, munculnya *capacity building* masyarakat membuat pemerintah daerah menjadi lebih dapat menangkap dan mencatat program-program lain yang dibutuhkan. Sehingga ini menjadi usulan program berikutnya lebih nyata, dan *road map* kebijakan program terkait gender pun menjadi lebih jelas.

## Kesimpulan

Kegiatan renovasi rumah yang diberikan dalam bentuk pemberian dana hibah *stimulant* telah menerapkan konsep pengarusutamaan gender pada empat komponen yang menjadi determinan analisis gender yaitu akses, partisipasi, manfaat dan kontrol. Namun demikian, pola relasi gender dan kontruksi sosial masyarakat juga ikut menentukan kontribusi dari rumah tangga miskin untuk dapat mengakses informasi dan manfaat program, bagaimana melakukan kontribusi, partisipasi dan control/evaluasi terhadap program. Pada 5 kecamatan yang menjadi studi kasus, dapat disimpulkan bahwa masyarakat yang masih memiliki nilai gotong royong dan rasa memiliki terhadap lingkungan yang lebih tinggi, memacu terciptanya kesuksesan pelaksanaan program, misalnya yang terjadi di kecamatan Gunungpati.

## Daftar Pustaka

- IFAD ( July 2000). Gender mainstreaming : The Experience of the Latin America and the Caribbean Division. Rome, Italy, International Fund for Agricultural and Development
- Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (2001). Panduan Pelaksanaan Inpres No. 9 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan. (Draft 26 April 2001). Jakarta: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan
- Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. (2000). Rencana Induk Pembangunan Nasional Pemberdayaan Perempuan 2000-2004. Jakarta: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.
- Levy, C. O. N. M. a. C. (1986). A theory and methodology of Gender Planning : Meeting Women's Practical and Strategical needs. DPU Gender and Planning Working Paper No 11. London
- Moser, C. O. N. (1993). Gender Planning and Development : Theory, Practice and Training London Routledge
- Myers, D. (1988). "Building Knowledge about Quality of Life for Urban Planning." Journal of the American Planning Association 54(3).
- Narayan, D. (2002). Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook. Washington DC, The World Bank
- Narayan, D., Ed. (2005). Measuring Empowerment : Cross Disciplinary Perspectives Washington, DC, The World Bank