




*Ringkasan Eksekutif*



# **Kajian Gender dalam Proyek Pembangunan Berbasis Komunitas: Implikasi bagi PNPM Mandiri**

Kertas Kerja Mengenai Temuan-temuan  
dari Misi Bersama Lembaga Donor dan Pemerintah



# Ringkasan Eksekutif

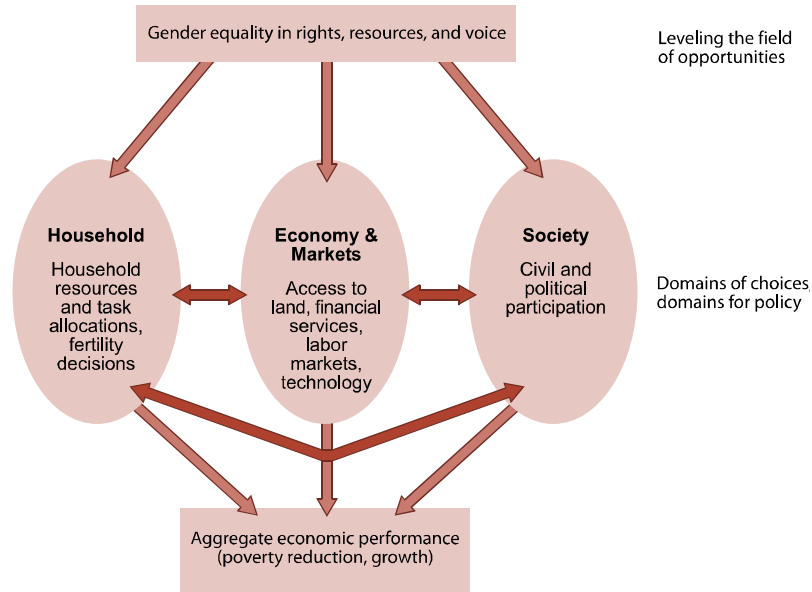
## Latar Belakang

Pada bulan September 2006, menanggapi meningkatnya angka kemiskinan di negara ini, Presiden Indonesia mengumumkan keputusan pemerintah untuk melaksanakan sebuah kebijakan baru mengenai penanggulangan kemiskinan dan penciptaan kesempatan kerja. Sasarannya adalah mengurangi angka kemiskinan menjadi 8 persen di tahun 2009 dari 18 persen di bulan Maret 2006, dan menurunkan tingkat pengangguran dari 10 persen di tahun 2006 menjadi 5 persen di tahun 2009. Sasaran ini hendak dicapai melalui pepaduan antara kegiatan pembangunan berbasis masyarakat (CDD – *Community Driven Development*) dan kegiatan padat karya selama tahun 2007, kemudian berlanjut ke hanya dua model pemberdayaan masyarakat (perkotaan dan pedesaan) di tahun 2008, dengan bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*) terintegrasi ke dalamnya. Secara keseluruhan, kegiatan-kegiatan tersebut akan membentuk Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). PNPM menawarkan satu kesempatan unik untuk menangani sebagian dari kendala dalam pemberdayaan perempuan, yang pada akhirnya akan meningkatkan efektifitas penanggulangan kemiskinan. Persiapan PNPM akan banyak memanfaatkan pengalaman dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Oleh karena itu, kajian ini dimulai dengan melihat bagaimana gender telah ditangani, apa yang telah berhasil maupun tidak, baik dalam kedua program tersebut maupun dalam program-program pembangunan berbasis masyarakat lainnya.

## Dasar Pemikiran untuk Fokus pada Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan

Memastikan tersedianya kesempatan yang sama di antara berbagai kelompok masyarakat, termasuk antara laki-laki dan perempuan, adalah instrumen penting untuk mencapai tujuan pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan (World Bank, 2005). Kerangka keterkaitan antara unsur-unsur yang berbeda dari kesetaraan gender, pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

## Kesetaraan Gender, Ruang-ruang Pilihan, dan Kinerja Ekonomi: Sebuah Kerangka



Sumber: World Bank, 2007

Meskipun telah ditetapkan kerangka kebijakan nasional untuk memajukan kesetaraan gender dan memperbaiki beberapa indikator sosial seperti mengurangi kesenjangan dalam tingkat pendidikan, namun kesenjangan dan hambatan yang signifikan terhadap upaya kesetaraan gender masih tetap ada: kemajuan dalam mengurangi angka kematian ibu masih lamban dan perhatian pada potensi peran ekonomis perempuan juga masih sangat kurang. Partisipasi politik perempuan di tingkat nasional masih rendah, bahkan terendah di tingkat kabupaten - yaitu tingkat yang kini menjadi lokus utama pengambilan keputusan sejak era desentralisasi.

Lambannya tingkat kemajuan menuju kesetaraan gender memiliki dampak secara ekonomis. Sebagai contoh, kesenjangan yang terus menerus ada dalam pasar tenaga kerja diperkirakan merugikan Indonesia sebesar US\$2.4 milyar per tahunnya (UNESCAP, 2007). Secara umum, Indonesia sekarang tertinggal dari banyak negara di Asia Timur dimana kemajuan atas upaya menuju kesetaraan gender terjadi dengan lebih dinamis. Hambatan yang terus menerus ada terhadap kesetaraan gender, meskipun penghapusan hambatan tersebut akan membawa keuntungan yang nyata, merupakan indikasi kegagalan pasar sehingga intervensi aktif oleh negara pun dapat dibenarkan.

Dengan karakteristik yang dimiliki, PNPM setidaknya merupakan instrumen yang paling penting yang dimiliki pemerintah untuk secara aktif menghapuskan hal-hal yang menghambat kesetaraan gender dan karenanya juga akan meningkatkan keberhasilan pengentasan kemiskinan. Arti penting PNPM dapat dilihat dari potensinya secara nasional untuk: **(a) menanggapi kebutuhan praktis perempuan.**

dengan mendanai, misalnya, ketersediaan air bersih, fasilitas kesehatan dan pendidikan, yang dapat membantu menghilangkan hambatan praktis dari keterbatasan waktu dan kapasitas yang menghalangi keterlibatan perempuan dalam pembangunan; **(b) meningkatkan potensi perempuan dalam kegiatan ekonomi**: melalui investasi dalam infrastruktur lokal seperti jalan dan jembatan yang membantu menghilangkan beberapa kendala terhadap akses perempuan terhadap pasar dan sumber daya; dan mendukung kegiatan keuangan mikro yang membantu perempuan untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi produktif dan mengembangkan usahanya; dan **(c) menjamin partisipasi aktif perempuan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan**: melalui penekanan pada tingkat partisipasi secara luas yang dapat menghapuskan beberapa hambatan terhadap partisipasi perempuan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dan memastikan bahwa suara mereka terdengar dan bahwa mereka memiliki peluang untuk mempengaruhi proses dan keputusan agar lebih tanggap terhadap kebutuhan mereka.

## Tujuan

Kajian ini dilakukan untuk melihat bagaimana proyek CDD lainnya menangani permasalahan gender dan perempuan sehingga terjadi pemahaman mengenai apa saja yang berhasil dilaksanakan serta mengapa. Kesemuanya ini dilakukan dalam rangka membantu menetapkan rancangan bagi PNPM. Tujuan khusus kajian ini adalah:

- (i) **meninjau kembali peran perempuan dalam keseluruhan siklus proyek dan dampak keberlangsungan jangka panjangnya** – sosialisasi, perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemantauan dan pemeliharaan.
- (ii) **merekomendasikan cara-cara untuk mengarusutamakan gender dalam program-program sejenis CDD di masa mendatang** – Berdasarkan pelajaran dan hasil yang diperoleh dari studi ini, apakah yang dapat diaplikasikan dalam pemrograman CDD ke depan?

**Fokus misi adalah melihat kebutuhan di masa mendatang.** Misi ini mengidentifikasi unsur-unsur keberhasilan pengarusutamaan gender di antara berbagai program CDD dan bagaimana pola-pola tersebut dapat ditingkatkan skalanya untuk suatu program nasional.

Lima proyek yang termasuk dalam kajian ini adalah:

**Program Pengembangan Kecamatan (PPK):** PPK adalah program pemerintah yang bertujuan mengentaskan kemiskinan, memperkuat kelembagaan pemerintah lokal dan masyarakat, serta memperbaiki tata pemerintahan lokal. Untuk mencapai tujuan tersebut, program ini memberikan bantuan langsung (*block grant*) kepada kecamatan-kecamatan untuk pembangunan infrastruktur produktif dan investasi sosial ekonomi yang diidentifikasi melalui sebuah proses perencanaan partisipatif. PPK adalah program pemerintah yang didanai sebagian oleh Bank Dunia, dan sudah berjalan sejak tahun 1998. Program ini mencakup 34.233 desa di lebih dari 2.000 kecamatan termiskin di 252 kabupaten di 30 propinsi.



**Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP):** Tujuan dari P2KP adalah menyediakan layanan yang lebih baik bagi masyarakat miskin perkotaan dan memperkuat kelembagaan masyarakat dan pemerintah dalam hal penyampaian layanan yang tanggap. Tujuan tersebut dicapai melalui pembentukan kelembagaan masyarakat yang representatif dan akuntabel, mendorong agar pemerintah setempat menjadi tanggap terhadap kebutuhan masyarakat miskin, dan penyediaan dana untuk masyarakat. Proyek ini dimulai tahun 1999 dan didanai sebagian oleh Bank Dunia, mencakup 6.409 desa termiskin di 238 kotamadya/kabupaten di 33 propinsi.

***Neighborhood Upgrading and Shelter Sector Project (NUSSP):*** Sasaran proyek ini adalah untuk membantu memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat miskin perkotaan, yang akan berpartisipasi dan memetik manfaat dari proses pembangunan, pengelolaan, dan pembiayaan tempat tinggal yang lebih baik, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan aset-aset mereka dan memperbaiki kesejahteraannya. Proyek ini didanai sebagian dengan pinjaman Bank Pembangunan Asia (ADB), dan telah dilaksanakan sejak tahun 2005 di 32 kotamadya di seluruh Indonesia.

***Water Supply and Sanitation in Low Income Communities (WSLIC-2):*** Tujuan proyek ini adalah untuk memperbaiki tingkat kesehatan, produktifitas dan kualitas kehidupan masyarakat berpenghasilan rendah. Dana disalurkan langsung ke desa-desa dan masyarakat memiliki tanggung jawab penuh untuk mengelola dan memelihara persediaan air dan layanan sanitasinya. Program ini dilaksanakan di 8 propinsi yang mencakup 35 kabupaten dan 2.500 desa dengan pendanaan dari Bank Dunia, AusAID, Pemerintah Indonesia dan masyarakat.

***Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS):*** Tujuan dari proyek ini adalah untuk membantu mengentaskan kemiskinan dengan mendukung secara langsung pemberdayaan masyarakat dan penguatan masyarakat madani di 8 kabupaten di kawasan timur Indonesia. Dengan meningkatkan kapasitas organisasi masyarakat madani dan organisasi berbasis masyarakat, proyek ini bertujuan untuk memberdayakan organisasi-organisasi tersebut agar dapat mendukung kelompok masyarakat sasarannya secara lebih efektif. Program bantuan ini bertujuan untuk meningkatkan secara keseluruhan kualitas hidup masyarakat yang sering terpinggirkan. Program 5 tahun ini dimulai tahun 2003 dan didanai oleh AusAID.

Kajian ini dilaksanakan oleh sebuah tim beranggotakan 22 orang staf dan konsultan dari pemerintah, kantor-kantor proyek dan lembaga donor. Lokakarya diadakan bagi seluruh tim sebelum dan sesudah tim dipecah menjadi tiga kelompok dan mengunjungi lima propinsi. Sebuah pedoman lapangan disusun dalam lokakarya pertama dan pemeringkatan terhadap beberapa indikator bagi masing-masing proyek dilakukan oleh masing-masing tim dalam kunjungan lapangannya. Di samping kunjungan lapangan dan lokakarya, metodologi yang digunakan juga mencakup kajian atas dokumen proyek, wawancara dengan informan utama, serta konsultasi awal dengan pemangku kepentingan yang pada akhirnya melahirkan rekomendasi yang tertuang dalam laporan ini.

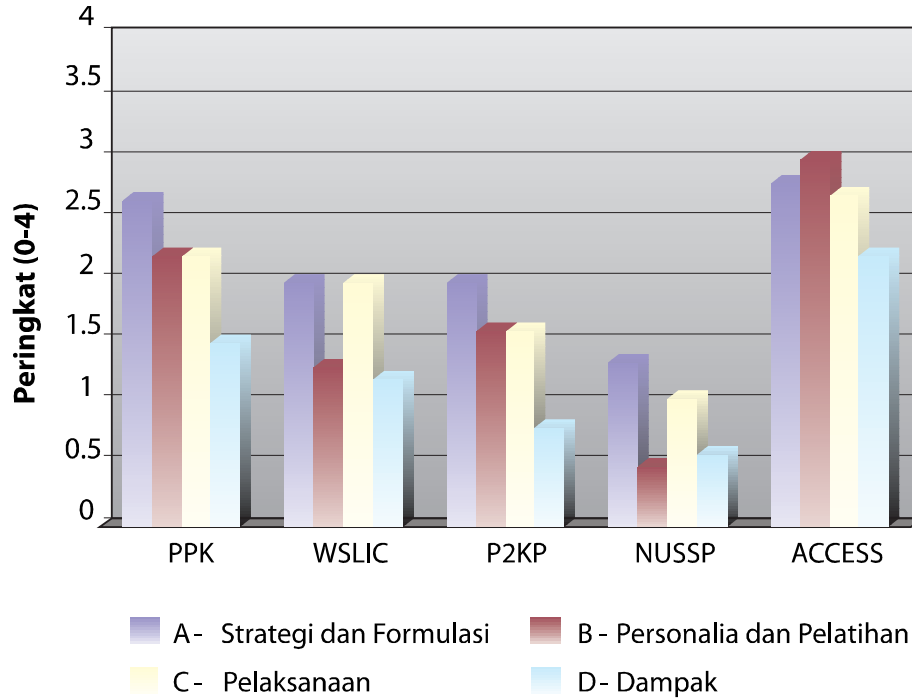
## Memajukan Kesetaraan Gender dalam CDD: Belajar dari Pengalaman

Ringkasan atas pemeringkatan rata-rata yang diberikan oleh tim untuk setiap proyek ditampilkan pada grafik di bawah ini. Ada empat aspek proyek yang dikaji: (i) Strategi, Kelembagaan dan Akuntabilitas, (ii) Pelaksanaan dan Persyaratan Proyek, (iii) Personalia dan Pelatihan, dan (iv) Keberlangsungan dan Dampak. Meskipun metodologi yang digunakan bersifat subyektif dan temuan-temuan tidaklah menyeluruh, ada beberapa pengamatan yang cukup menarik yang dapat dilihat pada grafik ini:

- Hanya ACCESS yang diberi peringkat di atas rata-rata untuk semua aspek, dan PPK merupakan satu-satunya proyek lainnya yang memperoleh peringkat di atas rata-rata di beberapa aspek tertentu.
- Nilai tinggi yang diperoleh ACCESS mencerminkan adanya perbedaan utama dengan proyek-proyek lainnya: cakupan wilayahnya jauh lebih kecil dan pendanaan per kabupatennya lebih tinggi, pendanaannya bersifat bilateral, dan ada kerjasama dengan organisasi masyarakat madani setempat (CSO).
- Hubungan yang paling konsisten adalah antara indikator prosedur pelaksanaan proyek dan indikator dampak, sehingga memberi kesan bahwa prosedur dan pemantauan yang ditentukan memiliki pengaruh besar terhadap dampak.
- Hubungan antara dampak dengan personalia dan pelatihan staf kurang konsisten sehingga memberi kesan bahwa staf yang kurang peka terhadap gender sekalipun, atau belum menerima pelatihan gender, dapat melaksanakan prosedur yang membawa dampak terhadap capaian gender bila memang diminta.
- Namun demikian, pengalaman ACCESS menunjukkan bahwa bila perhatian diberikan kepada strategi, prosedur, dan personalia, maka capaian akan jauh lebih besar.
- Nilai rendah yang diperoleh NUSSP mungkin merupakan cerminan dari usia proyek yang relatif baru dibandingkan dengan proyek lainnya yang kesemuanya telah memperbaiki pengintegrasian gender ke dalam proyek selama kurun waktu usia proyek.



## Ringkasan Peningkatan Rata-Rata dari Kunjungan Lapangan



### Temuan – Temuan Utama

#### *Strategi, Kelembagaan dan Akuntabilitas*

- Adanya strategi gender yang diartikulasikan selama persiapan proyek merupakan langkah awal yang penting, akan tetapi ini kemudian harus dicerminkan dalam indikator kinerja yang jelas agar kemajuan dapatlah dipantau.
- Bila strategi gender tercermin dalam pedoman umum dan pedoman pelaksanaan proyek keluaran pemerintah, kemungkinan strategi tersebut akan dijalankan menjadi lebih besar. Kemajuan juga perlu dipantau dengan memasukkan indikator gender dan data terpilah ke dalam sistem informasi manajemen (MIS) dan sistem-sistem pelaporan.
- Pengaruh kumulatif dalam proyek-proyek yang memiliki “aturan” mengenai partisipasi perempuan (yang seringkali merupakan tuntutan dari donor), mempunyai dampak terhadap pembuat keputusan dari pemerintah setempat, meningkatkan kepekaan/pengakuan terhadap pentingnya partisipasi perempuan dan perlunya strategi/tindakan afirmatif.
- Di dalam lembaga pemerintah atau donor yang sama sekalipun, perhatian yang diberikan kepada masalah gender, terutama selama pelaksanaan, berbeda-beda.

## *Persyaratan dan Pelaksanaan Proyek*

### *Pemberdayaan Ekonomi Perempuan*

- Simpan Pinjam dan kegiatan-kegiatan ekonomi dimana perempuan berpartisipasi tidaklah secara signifikan mengubah tingkat partisipasi dan peluang ekonomi mereka, dan jarang sekali kegiatan tersebut terbuka bagi perempuan miskin.
- Apabila tercakup dalam proyek, peningkatan kapasitas dan pengembangan keterampilan diterima dengan baik dan dihargai oleh masyarakat. Namun demikian, hubungan ke penyedia layanan pelatihan di luar proyek lemah adanya dan kesempatan yang ada tidaklah digunakan dengan baik.

### *Pemberdayaan Perempuan di Bidang Politik*

- Sosialisasi menjadi sangat efektif dalam menjangkau perempuan apabila persyaratan yang ditetapkan secara standar dikombinasi dengan fleksibilitas untuk menyesuaikan dan melakukan inovasi sesuai kondisi setempat.
- Musyawarah khusus perempuan merupakan langkah yang penting untuk memastikan bahwa prioritas perempuan teridentifikasi, namun masih terdapat tantangan untuk memastikan bahwa kebutuhan mereka i) teridentifikasi secara benar, dan (ii) tidak gugur di tahap-tahap selanjutnya.
- Prosedur proyek dapat mempengaruhi jumlah kandidat perempuan dalam seleksi tim pelaksana proyek atau tim pembuat keputusan; namun jumlah tersebut sering tidak muncul dalam persentase yang sama dalam seleksi final, dan semakin tinggi tingkatannya (dari dusun ke desa ke kecamatan), maka semakin rendah persentase perempuan yang lolos.

### *Pemberdayaan Perempuan di Bidang Sosial*

- Adanya usulan khusus perempuan dapat menjamin respons yang lebih besar terhadap kebutuhan perempuan, namun dapat juga memarginalkan perempuan dari proses yang lebih umum dimana laki-laki dan perempuan sama-sama terlibat.
- Terkadang prosedur dan proses pelaksanaan proyek terkesan membangun dan menguatkan peran yang lebih tradisional dari kelompok perempuan kelas atas (elit), dan dalam semua kasus kecuali yang difasilitasi dengan sangat intensif, perempuan miskin tidak berpartisipasi secara aktif.
- Peran laki-laki maupun perempuan di tingkat desa dan tingkatan lainnya, ditentukan dan dibatasi oleh norma dan sikap yang dibentuk oleh berbagai faktor seperti adat, agama, ideologi pemerintah terhadap gender. Peraturan dan persyaratan proyek dapat membantu untuk mengubahnya dan membuka peluang-peluang baru bagi perempuan dan laki-laki.
- Ketika ada peluang yang terbuka, perempuan berpartisipasi dengan aktif dan bersemangat dalam proyek, dan dampaknya terhadap keberhasilan dan keberlangsungan kegiatan



tersebut seringkali jelas terlihat; tetapi perlu ada keseimbangan gender dalam kesempatan kerja yang sifatnya sukarela maupun yang dibayar.

- Sistem Pemantauan dan Evaluasi yang ada memperbaiki jumlah data yang dikumpulkan mengenai partisipasi perempuan meskipun fokusnya baru pada jumlah perempuan yang terlibat, dan hanya ada sedikit evaluasi terhadap perubahan dalam kesetaraan gender ataupun terhadap dampak dari partisipasi perempuan.

### *Personalia dan Pelatihan*

- Staf atau konsultan proyek yang sadar gender (*gender aware*) dapat mempunyai dampak yang berarti terhadap capaian, namun persentase staf dan konsultan yang dapat dimasukkan ke dalam kategori ini sangatlah rendah.
- Beberapa proyek lebih berhasil daripada yang lainnya dalam memastikan bahwa di antara para staf proyek terdapat pemahaman yang baik dan pesan yang konsisten mengenai gender, pemberdayaan perempuan, ataupun strategi gender proyek dari manajemen tingkat atas ke bawah.
- Meskipun kuota dan tindakan afirmatif agak efektif pada tingkatan yang lebih rendah dalam memastikan adanya keseimbangan gender dalam tim, namun persentase perempuan yang direkrut pada tingkatan yang lebih tinggi, atau yang dipromosikan ke tingkatan yang lebih tinggi, masihlah sangat rendah.
- Tidak ada bukti empiris yang menunjukkan bahwa dampak terhadap perempuan atau terhadap aspek gender proyek menjadi berbeda dengan adanya fasilitator perempuan; namun demikian, perempuan dalam masyarakat, juga para staf dan konsultan proyek setuju bahwa sebagai panutan, dampak keberadaan fasilitator perempuan mungkin sebetulnya cukup berarti namun belum terukur.
- Sebagian besar perempuan yang bekerja sebagai fasilitator berada pada usia produktif untuk melahirkan, dan kehamilan serta kelahiran merupakan fakta kehidupan. Proyek-proyek perlu mempertimbangkan hal ini dalam pengaturan kondisi personalianya dan dalam anggarannya.
- Staf pemerintah lokal, khususnya mereka yang telah terlibat dalam kegiatan proyek, memiliki pengertian dan kepekaan yang lebih baik mengenai pentingnya prosedur proyek dan mengenai pelatihan dan pengembangan kapasitas dibandingkan staf pemerintah pusat.

### *Keberlangsungan dan Dampak*

- Perempuan dapat secara aktif terlibat dalam komite pengoperasian dan pemeliharaan dan dapat memiliki dampak positif terhadap keberlangsungan sub-proyek.
- Memastikan bahwa peluang bagi perempuan untuk berpartisipasi dibuka melalui proyek, telah memberi mereka kesempatan untuk memperlihatkan kemampuannya kepada

masyarakat. Beberapa kasus memperlihatkan bahwa hal ini mengantarkan perempuan untuk bisa masuk seleksi atau dipilih untuk posisi lain di luar proyek termasuk dalam pemerintahan desa.

- Ada beberapa peluang untuk memperluas keterkaitan di luar proyek serta memperluas partisipasi perempuan dalam kerangka keterkaitan tersebut yang kesemuanya belum tereksplorasi.

## Menuju ke Sebuah Strategi Gender bagi PNPM

### *Titik Mula Bagi Strategi Gender PNPM*

Langkah pertama adalah mencapai konsensus yang luas mengenai apa tepatnya yang sebaiknya menjadi sasaran kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, dan mengidentifikasi pilihan, peluang serta masalah dalam pengintegrasian proses dan kegiatan dalam formulasi PNPM yang dapat berkontribusi bagi pemberdayaan perempuan.

Konsep pemberdayaan perempuan yang digunakan dalam strategi yang diusulkan diselaraskan dengan fokus pemberdayaan PNPM yang mengarah kepada pemberdayaan ekonomi melalui penciptaan kesempatan kerja dan kegiatan ekonomi produktif, dan pemberdayaan politik melalui pengambilan keputusan berbasis masyarakat. Dimensi ketiga – pemberdayaan sosial - ditambahkan dalam strategi gender yang melihat aspek-aspek sosial dalam menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi partisipasi perempuan.

Strategi gender bagi PNPM harus dibangun sesuai tiga prinsip berikut:

- harus sesuai dengan kerangka kebijakan pemerintah untuk kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan (misalnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Inpres mengenai Pengarusutamaan Gender, dll.);
- harus didorong oleh kebutuhan dari dalam negeri dan bukannya datang dari dorongan luar; dan
- harus diawali dengan hal-hal yang telah secara berhasil diperkenalkan lewat proyek-proyek lain atau melalui kerja LSM Indonesia atau kelompok masyarakat madani lainnya.

## Strategi, Kelembagaan dan Akuntabilitas

### *Melanjutkan Praktek yang Baik*

Dari pengalaman lalu terdapat dua hal yang penting:

- Sebuah strategi dengan tujuan, sasaran dan target perlu diartikulasikan dengan jelas; dan
- Strategi gender tersebut perlu dijabarkan ke dalam dokumen dan pedoman-pedoman proyek.



### *Belajar dari Pengalaman*

Pengalaman terdahulu yang berkaitan dengan strategi, kelembagaan dan akuntabilitas bagi keadilan gender juga menunjukkan kebutuhan akan kepemimpinan yang lebih baik di dalam menerapkan strategi, pesan-pesan yang lebih jelas dari atas, dan akuntabilitas yang lebih baik. Dalam hal ini, diajukkan rangkaian rekomendasi sebagai berikut:

- Identifikasi satu lembaga pemerintah, kemungkinannya Menko Kesra, yang dapat memimpin dan melakukan koordinasi dengan berbagai lembaga pemerintah lainnya dan masyarakat madani.
- Lakukan pemetaan institusi dan pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi para pelopor keadilan gender yang akan membentuk kelompok inti, serta untuk mengidentifikasi potensi peran dan tanggung jawab dari berbagai organisasi yang berbeda.
- Bangun konsensus dengan para pemangku kepentingan tentang strategi keadilan gender bagi PNPM dengan sasaran keadilan gender yang telah disepakati, dan tujuan untuk mendukung integrasi dan kesetaraan gender. Sejumlah konsultasi regional dapat dilakukan untuk mempertemukan pemerintah lokal dan masyarakat madani. Satu opsi bagi proses konsultasi adalah agar proses tersebut dilaksanakan melalui berbagai universitas. Berbagai hasil dari lokakarya regional dapat dibawa ke pertemuan tingkat tinggi antara para pemangku kepentingan di tingkat nasional untuk mengembangkan tujuan-tujuan dan kebijakan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan di PNPM secara menyeluruh.
- Identifikasi suatu pesan sederhana yang dapat dimengerti dengan mudah oleh staf pemerintah, para pelaksana proyek, dan masyarakat, serta dapat dikomunikasikan dengan mudah dan diperkuat dari mulai tingkat atas ke seluruh tingkatan lainnya, sebagai contoh:  
*“Memberdayakan perempuan secara ekonomi, politik, dan sosial.”*
- Nominasikan suatu tim untuk secara rutin mengkaji berbagai panduan dan petunjuk pelaksanaan proyek saat disusun guna memastikan bahwa strategi gender telah dimasukkan ke dalamnya, dan bahwa biaya-biaya tambahan yang muncul dari pelaksanaan tersebut telah dicakup di dalam anggaran.
- Tingkatkan akuntabilitas pelaksanaan strategi gender dengan menyusun suatu jadwal supervisi untuk menindaklanjuti kemajuan pelaksanaan, dan secara rutin mengkaji berbagai laporan pemantauan atau proyek pilot berkenaan dengan aspek gender untuk menentukan arah perubahan, modifikasi atas prosedur implementasi, atau inisiatif baru yang akan diadopsi.

## Pelaksanaan dan Persyaratan Proyek

Rangkaian rekomendasi berikut ini disajikan sesuai dengan ketiga pilar pemberdayaan yang diusulkan bagi strategi gender PNPM: pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan politik, dan pemberdayaan sosial.

### A. Pemberdayaan Ekonomi Perempuan

Perempuan memiliki peran penting dalam perekonomian keluarga dan berbagai studi telah menunjukkan bahwa upaya meningkatkan pendapatan perempuan memiliki dampak yang lebih besar pada kesejahteraan keluarga daripada meningkatkan pendapatan laki-laki. Dengan demikian terdapat suatu pembenaran untuk menjadikan pemberdayaan ekonomi perempuan sebagai satu fokus dari PNPM. Namun demikian, mengingat temuan-temuan yang ada, baik dari kajian ini maupun dari kajian lainnya, mengenai lemahnya dampak dari pemberian bantuan dan dukungan bagi kelompok simpan pinjam dalam program-program CDD, banyak yang masih perlu dilakukan untuk mengidentifikasi suatu desain yang efektif yang dapat meningkatkan efektifitas kegiatan-kegiatan, termasuk membangun hubungan dengan sumber-sumber dukungan lain seperti departemen-departemen teknis dan kelompok-kelompok masyarakat penyedia layanan pelatihan keahlian.

### Melanjutkan Praktek yang Baik

Contoh-contoh praktek yang baik dari pemberian bantuan dan dukungan bagi kelompok simpan pinjam masihlah sedikit dan jarang terjadi, namun ada tiga hal yang patut dicatat:

- Pastikan bahwa permintaan kaum perempuan untuk mendapatkan bantuan bagi berbagai kegiatan ekonomi dan skema simpan pinjam mikro didengar dan dipertimbangkan di dalam proses pengambilan keputusan;
- Jika memungkinkan, bangunlah hubungan dengan sumber-sumber dukungan lainnya seperti pelatihan dan pengembangan kapasitas, atau dengan lembaga koperasi, lembaga kredit, atau penyedia layanan lain yang sudah ada;
- Jika kredit pinjaman diberikan melalui proyek, maka sistem, prosedur, dan modul pelatihan manajemen keuangan yang telah dikembangkan selama ini perlu ditingkatkan dan disesuaikan lebih lanjut;

### Belajar dari Pengalaman

Namun demikian, pengalaman dari tim pengkaji selaras dengan pengalaman para pengkaji dan hasil evaluasi terdahulu yang menemukan tiga masalah berikut: (i) kelompok-kelompok *simpan pinjam* jarang mengikutsertakan masyarakat miskin/termiskin kecuali apabila hal ini merupakan aturan proyek; (ii) tidak terbangun skala ekonomi melalui jejaring/kolaborasi yang semakin baik antar kelompok; dan (iii) hanya sedikit jenis usaha yang dibiayai dan sebagian besar masih terbangun dari peran-peran tradisional perempuan (memasak, menjahit, membuka warung), dan bukan dengan membuka berbagai



kesempatan baru. Singkat kata, program-program CDD, dengan sedikit pengecualian, masih belum efektif dalam upaya mengentaskan kemiskinan melalui pemberian kredit pinjaman.

Untuk ke depannya, harus secara serius dipertimbangkan apakah melanjutkan pemberian bantuan dan dukungan terhadap kelompok simpan pinjam melalui PNPM masih layak untuk dilakukan. Keberlanjutan bantuan dan dukungan tersebut membutuhkan perubahan rancangan yang secara ekstensif lebih didasarkan pada pengalaman kaya yang sudah ada di Indonesia di luar program-program CDD.

Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah memanfaatkan satu studi yang akan dilakukan tentang pemberian kredit dan pilihan-pilihan kredit lain. Studi ini bermanfaat untuk melihat secara lebih mendalam permasalahan yang telah diangkat dan mengidentifikasi pilihan-pilihan yang ada bagi strategi untuk dicakup dalam PNPM. Masukan mengenai hal ini akan diberikan secara terpisah dalam Kerangka Acuan untuk studi tentang kredit tersebut.

## ***B. Pemberdayaan Politik Perempuan***

Partisipasi perempuan yang sangat rendah dalam pengambilan keputusan dan dalam politik di seluruh tingkatan merupakan salah satu masalah kunci yang menghambat kemajuan ke arah kesetaraan gender di Indonesia. Penekanan PNPM pada partisipasi dan pengikutsertaan, serta pada desentralisasi pengambilan keputusan adalah suatu kesempatan yang tidak dapat, dan tidak bisa, dilewatkan untuk mengatasi masalah ini dari jenjang tingkatan terbawah ke tingkatan atas.

### ***Melanjutkan Praktek yang Baik***

Praktek yang baik yang telah dikembangkan dan terbukti berhasil di berbagai proyek yang ada:

- Memasukkan kuota untuk partisipasi perempuan di dalam berbagai pertemuan;
- Mengadakan pertemuan khusus perempuan pada berbagai tahapan penting di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan;
- Memasukkan target bagi partisipasi perempuan di dalam kelompok-kelompok pengambil keputusan;
- Membuka peluang untuk berbagai posisi dalam komite pelaksanaan dan pengawasan di tingkat masyarakat, dan mendorong keanggotaan perempuan di komite tersebut agar mereka dapat mendemonstrasikan berbagai keterampilan dan kemampuannya.

### ***Belajar dari Pengalaman***

Meskipun praktek-praktek di atas telah meningkatkan partisipasi perempuan di dalam proyek dan meningkatkan sifat tanggap proyek terhadap perempuan, namun dampak yang terjadi di luar proyek masihlah terbatas. Berbagai isu khusus mencakup: (i) Proses seleksi/pemilihan masih bias terhadap perempuan meskipun saat ada kandidat perempuan yang mampu; (ii) Perempuan kurang percaya diri

dan kurang pengalaman untuk bersaing dengan laki-laki, atau terlibat secara substantif; (iii) Proses perencanaan proyek cenderung merupakan suatu proses yang terpisah dari proses perencanaan rutin desa yang *bottom up* sehingga apabila perempuan berpartisipasi di dalam perencanaan proyek, tidak otomatis mereka juga akan berpartisipasi di dalam perencanaan desa; (iv) Partisipasi perempuan jarang melampaui batasan tingkat desa dan sangat lemah khususnya pada tingkat kabupaten.

Berbagai permasalahan di atas perlu ditangani melalui:

- Melaksanakan ***uji-coba terkontrol*** untuk mengidentifikasi metode-metode seleksi mana yang memberikan kesempatan terbaik bagi perempuan. Uji-coba tersebut dapat menguji berbagai hasil, persepsi, dan kepuasan dari berbagai metode seleksi yang berbeda.
- Memasukkan dukungan dan pelatihan tambahan bagi pemimpin dan kandidat perempuan yang berpotensi, baik secara terpadu di dalam ***rancangan proyek***, atau melalui suatu ***program tambahan atau paralel*** untuk membangun kepercayaan diri mereka dan meningkatkan daya saing mereka. Suatu program tambahan dapat memberikan dukungan khusus bagi perempuan di berbagai bidang di luar sesi pelatihan *one-off*, misalnya kegiatan khusus untuk membangun rasa percaya diri, pelatihan tentang pemerintahan lokal, kemampuan berbicara di depan publik, dan sebagainya. Satu kemungkinan yang dapat dipertimbangkan untuk menjangkau lebih banyak perempuan di seluruh pelosok negeri adalah bermitra dengan berbagai kelompok kepemimpinan yang sudah ada seperti halnya PKK.
- Mengadaptasi berbagai prosedur perencanaan dalam ***rancangan proyek*** agar lebih bersifat partisipatif dan inklusif, serta memadukan perencanaan proyek dan perencanaan desa. Beberapa upaya telah diambil untuk melakukan hal ini.
- PNPM akan mencari cara untuk mengaitkan proses perencanaan tingkat desa dengan tingkat kabupaten, sehingga terdapat satu peluang yang bagus untuk mengintegrasikan berbagai proses ke dalam ***rancangan proyek*** yang bisa mendorong partisipasi perempuan sampai ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Mungkin akan memakan waktu beberapa tahun sebelum perempuan dapat berpartisipasi penuh dalam berbagai badan pengambil keputusan formal seperti halnya DPRD atau pada tingkat pemerintahan di level atas.

### ***C. Pemberdayaan Sosial Perempuan***

Kemajuan di dalam pemberdayaan ekonomi dan politik perempuan terkendala oleh berbagai norma dan perilaku. Bagian ini secara khusus akan melihat hal-hal yang dapat dilakukan untuk memperbaiki lingkungan yang mendukung bagi perempuan untuk mengakses berbagai kesempatan ekonomi dan politik.



### *Melanjutkan Praktek yang Baik*

Seperti berbagai bentuk pemberdayaan lainnya, pemberdayaan sosial tidaklah dimulai dari nol. Ada praktek-praktek yang baik yang terjadi di sejumlah proyek yang secara perlahan membantu mengubah berbagai perilaku dan norma, serta menciptakan suatu lingkungan yang mendukung bagi perempuan. Secara khusus, tim pengkaji mencatat hal-hal berikut di bawah ini yang telah terbukti efektif dan harus menjadi standar minimum untuk dicantumkan dalam PNPM:

- Staf dan fasilitator perempuan merupakan panutan, khususnya bagi kaum perempuan, dan dapat memberi perempuan rasa percaya diri untuk mengikuti jejak mereka dan menduduki berbagai jabatan yang menantang;
- Mengorganisir berbagai pertemuan pada saat yang nyaman bagi perempuan dan mendorong mereka untuk membawa anak-anak mereka, sehingga lebih banyak perempuan yang dapat hadir;
- Menyediakan kesempatan bagi pertemuan khusus perempuan agar para perempuan dapat membicarakan berbagai isu yang penting bagi mereka, tanpa kehadiran laki-laki, memberikan mereka rasa percaya diri dan membantu upaya mencapai suatu kesepakatan sebelum berhadapan dengan kelompok gabungan laki-laki dan perempuan;
- Memasukkan kegiatan khusus dalam sosialisasi dan perencanaan yang membantu baik perempuan maupun laki-laki dalam menganalisa dan membicarakan peran gender;
- Mensyaratkan kehadiran perempuan dalam pertemuan-pertemuan, atau partisipasi perempuan di dalam komite-komite atau sebagai fasilitator, melalui berbagai kuota dan target, membantu menormalisasikan hal ini dan mempermudah kaum perempuan untuk menghadiri berbagai pertemuan lain dan berpartisipasi dalam berbagai aktifitas lain.

### *Belajar dari Pengalaman*

Namun demikian, masih ada sejumlah hambatan sosial yang terus-menerus ada terkait dengan partisipasi perempuan yang seharusnya dapat diatasi melalui berbagai upaya yang lebih pro-aktif. Sebagai contoh, (i) berbagai perilaku para pemimpin laki-laki di pedesaan membatasi keterlibatan perempuan dan membiarkan mereka tetap pada peran-peran tradisional mereka; (ii) proses perekrutan dan prosedur personalia yang tidak memberikan perhatian memadai terhadap pentingnya pelibatan perempuan sebagai pelaksana proyek; (iii) sistem pemantauan dan evaluasi (*M&E*) yang terfokus pada kuantitas tanpa mengidentifikasi secara memadai berbagai kesenjangan dan perbedaan, serta lebih mengkaji penyebab dan solusinya; (iv) peran tradisional (“orde baru”) perempuan dalam manajemen masyarakat cenderung mendorong perempuan pada posisi yang sifatnya sukarela, sementara posisi-posisi yang dibayar jatuh pada laki-laki.

- Beberapa individu di tingkat lokal menegaskan pentingnya melibatkan para pemimpin laki-laki dan tokoh agama dalam pelatihan gender dan berbagai kegiatan analisa gender di

tingkat lokal untuk membangun pemahaman mereka karena dukungan mereka penting untuk menghasilkan perubahan. Hal ini dapat dilakukan melalui suatu kerangka kerja pengembangan kapasitas dalam **rancangan proyek**.

- Dibutuhkan **penelitian** lebih lanjut untuk memahami dengan lebih baik berbagai aspek gender yang berbeda dari partisipasi laki-laki dan perempuan dalam peran yang sifatnya sukarela dan yang dibayar.
- Meningkatkan fokus pada **pengembangan kapasitas** perempuan dan pemimpin perempuan di dalam masyarakat agar mereka dapat memahami dan memfasilitasi perubahan sosial dengan lebih baik, khususnya dengan menjadi agen yang menghilangkan penghalang bagi perempuan yang lebih miskin di satu kelompok masyarakat.

### Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi sangat penting untuk memantau dampak kegiatan secara keseluruhan maupun efektifitas dari berbagai aturan dan strategi proyek untuk personalia dan pelatihan. Ini merupakan suatu aspek yang seharusnya dapat diperbaiki secara signifikan di semua proyek. Skala PNPM menawarkan suatu kesempatan untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan tentang partisipasi perempuan dan dampaknya terhadap perempuan.

#### Melanjutkan Praktek yang Baik

- Pengumpulan data kuantitatif tentang partisipasi perempuan sekarang ini sudah dicakup di sebagian besar sistem pemantauan

#### Belajar dari Pengalaman

- Berbagai laporan dan studi khusus perlu diidentifikasi dari awal dan dicakup ke dalam **rancangan proyek**. Hal ini harus mencakup indikator-indikator untuk dimasukkan ke dalam laporan periodik rutin, maupun analisa khusus atas basisdata SIM yang dilakukan sekali-kali, serta studi mengenai aspek-aspek kualitatif.
- Sejauh ini tidak ada satu proyek pun yang melakukan penelitian mengenai dampak dari proyek terhadap perempuan atau terhadap relasi gender. Rencana SIM di dalam **rancangan proyek** dapat mencakup survei *baseline* dan survei *follow up*-nya setelah program berjalan dua atau tiga tahun.
- Studi analisa dampak (*impact studies*) juga harus mencakup dampak dari para fasilitator perempuan.

### Personalia dan Pelatihan

Kualitas staf dan konsultan yang melaksanakan proyek memiliki dampak yang kuat terhadap capaian proyek. Rekomendasi berikut ini disusun sehubungan dengan personalia dan pelatihan:



### *Melanjutkan Praktek yang Baik*

- Perekrutan perempuan dalam jumlah yang memadai dapat dilaksanakan apabila upaya-upaya ke arah tersebut dilakukan dan tindakan-tindakan afirmatif diambil;
- Lebih mudah untuk merekrut konsultan dengan pengalaman fasilitasi dan gender daripada melatih mereka dalam hal-hal ini.

### *Belajar dari Pengalaman*

Satu pesan penting yang secara konsisten terdengar adalah bahwa para staf dan konsultan, terlepas dari latar belakangnya, akan menanggapi secara positif ketika pesan dari manajemen sifatnya kuat dan konsisten, mereka memiliki instrumen dan prosedur, dan terdapat insentif bagi mereka untuk melakukan hal tersebut. Karena itu, disusun rekomendasi seperti berikut:

- Kelompok inti di tingkat pusat perlu “memasarkan” strategi gender melalui cara yang positif dan ramah-bagi-pengguna .
- Mengkaji praktek-praktek kepersonaliaan di dalam berbagai proyek dan mempersiapkan catatan praktek terbaik mengenai prosedur perekrutan dan kondisi personalia, termasuk berbagai proses perekrutan dan kondisi kerja yang secara aktif mendorong perempuan untuk melamar, dipilih, dan terus berada dalam tim staf proyek dan konsultan.
- Apabila proyek memiliki tantangan tertentu di dalam perekrutan perempuan, misalnya untuk posisi sarjana teknik, suatu **program tambahan** magang (*internship*) selayaknya dipertimbangkan.

# Daftar Singkatan dan Istilah

ACCESS	<i>Australian Community Development and Civil Society Strengthening Project</i>
ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i>
BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
BLM	Bantuan Langsung Masyarakat
BPD	Badan Perwakilan Desa
CDD	<i>Community Driven Development</i>
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CPIA	<i>Country Performance and Institutional Assessment</i>
CSO	<i>Civil Society Organization</i>
DfID	<i>Department for International Development</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GOI	<i>Government of Indonesia</i>
KDP	<i>Kecamatan Development Program</i>
KPP	Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan
LIA	<i>Labor Intensive Activities</i>
MDG	<i>Millennium Development Goal</i>
MenKoKesra	Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat
Kimpraswil	Pemukiman Prasarana dan Wilayah



MIS	<i>Management Information System</i>
MMR	<i>Maternal Mortality Ratio</i>
MPA	<i>Methodology for Participatory Assessment</i>
NGO	<i>Non Government Organization</i>
NTB	Nusa Tenggara Barat
NUSSP	<i>Neighborhood Upgrading and Shelter Sector Project</i>
PAD	<i>Project Appraisal Document</i>
PKK	Program Kesejahteraan Keluarga
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
SPP	Simpan Pinjam Perempuan
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNIFEM	<i>United Nations Fund for Women</i>
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
UPK	Unit Pengelolaan Keuangan
UPP	<i>Urban Poverty Project</i>
WB	<i>World Bank</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WSLIC	<i>Water Supply and Sanitation in Low Income Communities</i>