

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 Latar Belakang**

Reformasi pada tahun 1998 merupakan momentum yang menandai berakhirnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang bersifat sentralistik. Pasca runtuhnya rezim orde baru, berbagai kebijakan pemerintah yang bersifat sentralistik dirubah menjadi desentralistik. Kebijakan desentralistik diawali dengan terbitnya Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan, kemudian disusul dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom berpengaruh pada penyerahan sebagian antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Peraturan Pemerintah ini menggambarkan bahwa hampir seluruh layanan publik dan urusan kepala daerah didelegasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Pusat.

Tahun 2004, Pemerintah kembali merevisi Undang-undang Pemerintahan daerah menjadi Undang-Undang No.32 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang No.32 Tahun 2004 kepada daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka berbagai kelemahan dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran pembangunan daerah diharapkan dapat disempurnakan. Dengan kewenangan yang dimilikinya daerah dapat menyusun perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan aspirasi masyarakat. Perencanaan

pembangunan tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan mampu mewujudkan Tata Pemerintahan yang lebih baik di daerah serta memberi peluang yang lebar untuk membuka dimensi gender dalam proses pembangunan. Namun, realitas keterwakilan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, terutama perempuan dan kaum miskin masih jauh dari harapan yang sebenarnya. Untuk menunjukkan keberpihakan kepada kaum perempuan, maka Pemerintah mengeluarkan Inpres No. 9 Tahun 2000 mengenai Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan ini ditujukan untuk semua program kerja untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender dalam merespon kebutuhan masyarakat.

Sopannah (2004) dalam tulisannya tentang menyoal anggaran publik mengatakan bahwa dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang berpihak pada keadilan gender dengan cara Pemerintah melakukan pengalokasian serta penggunaan anggarannya. Hal ini akan merugikan rakyat khususnya perempuan karena selama ini proporsi anggaran untuk kepentingan perempuan sangat kecil yaitu kurang dari 5% dari seluruh total anggaran.

Selanjutnya, Mundayata, dkk (2006:2-3) dalam penelitiannya tentang Studi Dampak Advokasi Anggaran Berkeadilan Gender, menyimpulkan bahwa secara umum, anggaran pemerintah daerah di Indonesia belum memiliki perspektif gender. Anggaran tersebut lebih merupakan alokasi

keuangan yang bersifat *aggregate*, sehingga faktor manusia secara sosial dan budaya yang berbeda, bahkan dibedakan, tidaklah terpikirkan. Hal ini yang kemudian membuat kebijakan yang bias. Akibatnya, dampak yang muncul seringkali tidak mendatangkan manfaat yang setara bagi perempuan dan laki-laki. Oleh karena itu, pembangunan belum sungguh-sungguh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperhatikan kesenjangan gender yang terjadi di tengah masyarakat.

Pengarusutamaan gender merupakan salah satu strategi pembangunan yang dilakukan dengan cara pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan program, proyek dan kegiatan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Maka dari itu dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dalam PP No. 8 Tahun 2008 tersebut disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam merumuskan rencana kerja daerahnya harus mempertimbangkan analisis kemiskinan dan kesetaraan gender dalam menyusun kebijakan, program serta kegiatan pembangunan (Kestari, 2011).

Tahun 2008 dikeluarkan pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah dan telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Peraturan ini menginstruksikan pada semua unit pemerintah di bawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), untuk

mengintegrasikan pengarusutamaan gender ke dalam perencanaan dan penganggaran. Menurut Permendagri tersebut, penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD.

Kebijakan anggaran pembangunan, baik itu APBN maupun APBD, yang netral gender terjadi karena rendahnya partisipasi perempuan dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya dan agama sebagai perencana dan pengambil keputusan. Selain itu keputusan di legislatif mengenai APBD hanya di tangan laki-laki, sehingga mereka tidak tahu kebutuhan perempuan. Masalah, kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki tidaklah sama. Dampak dari kondisi ini adalah perempuan tidak bisa menikmati kebijakan anggaran pembangunan yang telah ditetapkan Pemerintah. Hal ini tentu saja bukan dilakukan atas dasar kesengajaan (Kestari, 2011).

Padahal, pada tahun 2007 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meminta kalangan perempuan agar melakukan kegiatan nyata yang disertai etos kerja dan produktivitas tinggi, demi memutus mata rantai kemiskinan kaum perempuan. Menurutnya, untuk mencapai tujuan dan pengabdian kaum perempuan tersebut, pemerintah terus melakukan perlindungan, pemberdayaan, memajukan kaum perempuan (*protection, empowerment and promotion*) (Sumber: ANTARA News).

Ketimpangan gender juga berdampak besar pada kemiskinan, pendidikan, angka kematian anak, kesehatan kehamilan, HIV/AIDS, ketahanan

lingkungan dan pembangunan (Adhanta, 2006: 134). Tahun 2011, anggaran responsif gender menjadi komitmen dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104 tahun 2010. Di dalam peraturan tersebut menyatakan bahwa Departemen Kesehatan menjadi salah satu kementrian/lembaga Negara yang dijadikan *pilot project* dalam upaya pelaksanaan anggaran responsif gender pada tahun 2011. Terdapatnya banyak isu gender dalam bidang kesehatan, hal tersebut yang menyebabkan pentingnya adanya pengintegrasian gender dalam anggaran di kesehatan.

Indikasi belum terpenuhinya hak-hak dasar itu dilihat dari buruknya pelayanan kesehatan, fasilitas kesehatan yang jauh, mahal, dan cenderung diskriminatif terhadap masyarakat miskin. Kesehatan merupakan salah satu hak dasar perempuan yang dilindungi oleh negara, dan secara eksplisit diatur dalam Undang-undang. Sementara di bidang pendidikan, perempuan yang rata-rata berusia anak sekolah banyak yang terlanggar hak-haknya, hal itu dilihat dari banyaknya jumlah perempuan yang masih buta aksara di Indonesia (Sumber: Website Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat).

Komitmen pemerintah untuk melaksanakan pembangunan manusia dan pengarusutamaan gender harus didukung oleh semua pihak, baik di pusat maupun di daerah. Hal ini terkait dengan kebijakan desentralisasi yang mengakibatkan kewenangan telah berpindah ke daerah. Urusan yang terkait dengan pembangunan manusia, terutama pendidikan dan kesehatan telah menjadi tugas pemerintah daerah. Oleh karena itu, adanya komitmen yang kuat dari pemerintah daerah untuk melaksanakan

pembangunan manusia menjadi prasyarat keberhasilan pembangunan manusia. Komitmen dan inovasi pembangunan manusia akan tercermin dalam kebijakan dan anggaran dari suatu daerah.

Pada penelitian ini menjadikan Kota Makassar sebagai objek penelitian, dengan alasan sikap serius Pemerintah daerah yang merespon komitmen Pemerintah Pusat dalam meningkatkan pembangunan manusia. Wujud kerja nyata dengan melihat dari sasaran strategik yang hendak dicapai oleh Dinas Kesehatan Kota Makassar telah dicapai sesuai dengan target yang telah ditetapkan dengan tingkat capaian seluruh sasaran rata-rata 100,32%. Kota Makassar melalui Dinas Kesehatan kota telah mampu, Peningkatan Usia Harapan Hidup, Menurunkan Gizi Kurang, menurunkan Angka Kematian Bayi. Meskipun masih lemah pada sasaran meningkatkan Akses Layanan Kesehatan Masyarakat dan jumlah Angka Kematian Ibu yang semakin meningkat.

Data Dinas Kesehatan menyebutkan angka Usia Harapan Hidup, Gizi Kurang, Angka Kematian Bayi dan Angka Kematian Ibu di Kota Makassar selama kurun waktu 5 (lima) tahun, dapat dilihat pada table berikut:

Tabel 1  
Usia Harapan Hidup, Gizi Kurang, Angka Kematian Bayi dan Angka Kematian di Kota Makassar Tahun 2010-2015

No	Tahun	UHH	AKB	Gizi Kurang	AKI
1	2010	73,58	10,9	14,5	11,6
2	2011	73,86	6,9	13,5	11,4
3	2012	73,86	6,78	11,5	8,32

4	2013	74,05	6,71	9,73	16,3
5	2014	74,38	2,60	8,35	20,33

Sumber: diolah penulis dari LAKIP Tahun 2014, Dinkes Kota Makassar

Beberapa pencapaian program-program tersebut dianggap telah meningkatkan pembangunan manusia serta program yang telah responsif gender dan memperhatikan kebutuhan perempuan maupun laki-laki dan kelompok rentan. Olehnya, komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender perlu dioperasionisasikan melalui mekanisme, kebijakan dan anggaran responsif gender. Seperti yang dikatakan oleh Advisory Committee (dalam paper Internasional, Mei 2003) mengungkapkan bahwa:

*Gender budgeting is a relatively new approach used to ensure mainstream financial and budgetary policy and processes promote gender equality. Gender budgeting is mainly about the general or mainstream budget. Nevertheless, a separate presentation and highlighting of expenditure directly affecting women in comparison to men may be a tool for awarenessraising and in the longer term restructuring of the budget to better reflect the needs and interests of both women and men. (<http://ec.europa.eu>).*

Untuk mengetahui apakah program atau kegiatan terintegrasi anggaran responsif gender, maka berikut ini ciri-ciri Anggaran Responsif Gender menurut *United Nation Development Fund For Women (UNIFEM)*, adalah:

1. Anggaran responsif gender bukan merupakan anggaran yang terpisah bagi laki – laki atau pun perempuan.
2. Fokus pada kesetaraan gender dan pengarusutamaan gender dalam keseluruhan aspek penganggaran baik di pemerintah daerah dan pemerintah nasional.

3. Anggaran responsif gender menekankan keterlibatan aktif dari stakeholder dan partisipasi perempuan dalam pembangunan.
4. Meningkatkan efektifitas penggunaan sumber-sumber daya untuk mencapai kesetaraan gender melalui pengembangan sumber daya manusia (Laki-laki dan perempuan).
5. Menekankan pada reprioritas dari pada meningkatkan keseluruhan belanja pemerintah untuk pelayanan hak-hak dasar masyarakat.
6. Melakukan reorientasi program-program dalam sektor-sektor dari pada menambah jumlah anggaran pada sektor-sektor tersebut.

Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti Integrasi *Gender Responsive Budgeting* dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dengan studi dilakukan pada Dinas Kesehatan Kota Makassar Tahun Anggaran 2014. Penelitian ini bertujuan untuk melihat apakah Anggaran Responsif Gender telah terintegrasi dengan APBD (anggaran pada Dinas Kesehatan).

## **I.2 Rumusan Masalah**

Sebagaimana telah diuraikan di dalam latar belakang masalah di atas, ada dugaan sementara bahwa anggaran responsif gender telah terintegrasi ke dalam anggaran Dinas Kesehatan. Hal ini bisa dilihat dari meningkatnya Usia Harapan Hidup, Menurunnya Gizi Kurang, menurunnya Angka Kematian Bayi. Tapi masih lemah pada sasaran meningkatkan Akses Layanan Kesehatan Masyarakat dan jumlah Angka Kematian Ibu yang semakin meningkat.

Atas dasar hal tersebut, maka dalam penelitian ini pokok permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Integrasi *Gender Responsive Budgeting* dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Studi Dinas Kesehatan Kota Makassar Tahun Anggaran 2014)?

### **I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **I.3.1 Tujuan**

1. Untuk mengetahui integrasi *Gender Responsive Budgeting* dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Studi Dinas Kesehatan Kota Makassar Tahun Anggaran 2014)

#### **I.3.2 Kegunaan/ Manfaat**

Selain mempunyai tujuan seperti diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

1. Manfaat akademis adalah untuk memberikan gambaran secara mendalam kepada dunia akademik dan untuk pengembangan pengetahuan dalam menganalisis Anggaran Pendapatan Belanja Daerah khususnya anggaran responsif gender dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
2. Manfaat praktis adalah untuk memberikan informasi mengenai analisis integrasi anggaran responsif gender dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah khususnya kota Makassar.