

KENDALA KULTURAL PEMBERDAYAAN WANITA DALAM PROGRAM PEMBANGUNAN

Oleh :
F. Winarni
FIS UNY

Abstrak

Pembangunan sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa wanita sebagai salah satu sumberdaya pembangunan perlu dilibatkan dalam proses itu; bahwa wanita perlu diberdayakan. Pemberdayaan atau *empowerment* merupakan bagian proses dan definisi pembangunan. Arah pemberdayaan meliputi peningkatan partisipasi oleh wanita dalam pemanfaatan proyek, pembuatan rancangan proyek dan pelaksanaan proyek, dan evaluasi proyek pembangunan.

Untuk mencapai tujuan pembangunan yang dikehendaki di masa yang akan datang terdapat beberapa faktor penghambat pembangunan. Dari beberapa kendala yang muncul, kendala kultural sangat dominan. Oleh karena itu diperlukan perubahan-perubahan pada faktor wanita sebagai subyek pembangunan dan birokrasi sebagai pelaksana pembangunan yang selama ini berperan besar dalam menentukan seberapa besar wanita dilibatkan dalam proses pembangunan. Kelemahan-kelemahan birokrasi yang ditunjukkan oleh faktor budaya yang mekanistik perlu diganti lebih organisadapertif, sehingga dapat diciptakan budaya kerja yang baru yang lebih efisien, rasional, bersih dari penyimpangan dan tanggap terhadap kepentingan wanita untuk meningkatkan perannya dalam pembangunan.

Kata Kunci: kultur, pemberdayaan, pembangunan

Pendahuluan

Dewasa ini hampir tidak ada lagi suatu negara yang tidak menganggap penting peranan wanita. Negara-negara yang sedang berkembang di dunia ketiga, termasuk Indonesia, setidaknya sejak akhir

dekade 1970-an ketika ditetapkannya dekade wanita 1975-1985 oleh PBB telah diintegrasikannya wanita dalam proses pembangunan nasional.

Bagi Indonesia, kesadaran pengintegrasian ini tidak hanya

disebabkan oleh hasil penghitungan statistik bahwa jumlah penduduk wanita Indonesia melebihi jumlah penduduk pria (sensus 1990) sehingga menjadi sumberdaya manusia yang mubazir bila tidak dimanfaatkan. Pertimbangan lain yakni karena kenyataan bahwa kemampuan wanita dalam berpikir dan berkarya relatif sama dengan pria. Contoh presiden RI sekarang dijabat seorang wanita bukan hanya pria.

Peningkatan peranan wanita dalam pembangunan memang telah sedang dan akan terus dilakukan pemerintah. Di dalam dunia politik misalnya yang dahulu dianggap tabu bagi kaum wanita kini tidak lagi. Tampilnya Megawati sebagai Ketua PDI dan sebagai Presiden merupakan terobosan baru bagi pengembangan peran wanita yang sebelumnya dianggap tabu dan tak terbayangkan.

Namun demikian kita juga tidak dapat menutupi kenyataan bahwa secara kuantitas apalagi kualitas kedudukan dan peran wanita dalam pembangunan masih tertinggal jauh dibanding dengan kaum pria. Realitas sosial dari dulu hingga kini memberikan petunjuk adanya perbedaan peran antara kaum pria-wanita secara kodrati. Anggapan bahwa wanita lebih lemah dan lebih emosional daripada lelaki, kodrat wanita sebagai sekedar pelengkap dan karenanya hanya mungkin mengembangkan diri secara penuh se-

bagai istri dan ibu, tugas wanita untuk mengabdikan pada suami dan bertanggung jawab atas pertumbuhan anak-anak, wanita sebagai sekedar *konco wingking* lelaki, dan bahkan wanita tidak pantas mengerjakan pekerjaan kasar, masih tetap merupakan realitas keseharian yang bisa disaksikan pada masyarakat Indonesia. Kenyataan itu bukan sekedar anggapan kultural yang tersirat dalam hidup keseharian saja, tetapi juga termanifestasikan dalam pelbagai aspek formal kehidupan bermasyarakat. Pertanyaan yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah mengapa wanita sulit diberdayakan dalam pembangunan, dan bagaimanakah meningkatkan pemberdayaan wanita, strategi apakah yang dapat ditempuh untuk menghilangkan kendala kultural pemberdayaan wanita di Indonesia.

Konsep Pembangunan dan Pasar Kerja Wanita

Berbicara soal pembangunan, bukanlah merupakan suatu hal yang gampang. Pada umumnya orang banyak yang paham tentang makna pembangunan, tetapi bukan untuk merumuskan secara jelas. Perumusan pembangunan yang dilakukan oleh negara maju dan kaya, dapat berbeda dengan rumusan pembangunan yang dikemukakan oleh negara yang tidak maju dan miskin. Perbedaan rumusan dapat membawa implikasi pada pemakaian

miskin. Perbedaan rumusan dapat membawa implikasi pada pemakaian ukuran, dan orientasi pembangunan untuk menentukan tingkat keberhasilan pembangunan. Suatu negara ada yang menekankan ukuran GNP per kapita sebagai tanda berhasilnya tingkat pembangunan tertentu, sedangkan negara yang lainnya berpendapat bahwa ukuran tersebut, diambil dari tingkat pemenuhan kebutuhan kesejahteraan sosial yang mencakup soal: nutrisi, penyakit, bebas buta huruf, pengangguran dan lain-lain.

Pembangunan yang berpusat pada manusia tidak identik dengan pembangunan ekonomi plus modernisasi. Lebih dari keduanya, pembangunan dengan model ini adalah upaya meningkatkan kapasitas mereka untuk mempengaruhi dan mengatur masa depannya. Proses pembangunan ini mencakup keadaan (*being*) dan perbuatan (*doing*). Dengan demikian program-program pembangunan harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu mencapai peningkatan kapasitas penduduk untuk mengantisipasi dan menjawab perubahan-perubahan tersebut (Sofian Effendi, 1990:44).

Ada empat aspek yang terkandung dalam pembangunan dengan model ini. Pertama, pembangunan harus memberikan penekanan pada kapasitas (*capacity*) penduduk untuk menentukan masa depan mereka. Kedua, pembangunan ha-

rus menekankan pemerataan (*equity*). Ketiga, pembangunan mengandung arti pemberian kuasa kepada rakyat. Keempat, pembangunan mengandung pengertian kelangsungan perkembangan (*sustainable*) dan interdipendensi di antara negara-negara di dunia. (*ibid*).

Ware (1981) yang dikutip oleh Partini (1990:5) berpendapat bahwa dalam konsep pembangunan juga terkandung nilai-nilai universal seperti: "persamaan hak antar masing-masing individu khususnya dalam membuat keputusan bagi dirinya sendiri, dan mengembangkan potensi dirinya sendiri sedemikian rupa, terlepas dari suku, agama dan jenis kelamin yang dimiliki manusia/individu yang bersangkutan". Nilai-nilai universal tersebut, sudah barang tentu sangat berarti bagi wanita, karena tuntutan mereka akan persamaan hak dengan laki-laki dalam pembangunan baik dalam bidang hukum, politik, pendidikan, perkawinan maupun dalam keluarga menjadi mempunyai landasan teoritis yang kuat. Wanita menjadi terdorong untuk semakin menuntut posisi mereka pada setiap fase pembangunan yang dijalankan. Dengan kata lain wanita harus diintegrasikan sedemikian rupa dalam setiap proses pembangunan yang dijalankan.

Implikasi dari tuntutan pengintegrasian tersebut, menurut Jahan (1979) pertama, mengharus-

pembangunan; kedua, di setiap proses pembangunan haruslah mengandung akses yang sama antara laki-laki dan wanita. Makna seperti ini, jika dicermati secara mendalam akan menemukan bobotnya ketika wanita tersebut telah bekerja mencari nafkah, oleh karena hanya berpangkal dari sinilah dapat dilihat secara konkrit bagaimana mereka benar-benar memperoleh kesempatan kerja yang sama seperti pria, termasuk hak yang sama pada setiap posisi dari suatu jenjang organisasi dan penghasilan yang setara dengan pria.

Idealisme seperti dalam pemaparan di atas, seringkali memang tidak sama dengan kenyataan. Yang terjadi dalam setiap proses pembangunan khususnya di negara-negara yang sedang berkembang, yakni adanya terjadinya restrukturisasi tenaga kerja wanita dari tipe tradisional ke tipe pekerjaan kota yang lebih terorganisasi serta modern. Hal tersebut ternyata hanya mempertegas nasib buruk pekerja wanita. Nasib sebagian besar wanita di pasar kerja tetaplah buruk, meskipun dari waktu ke waktu jenis pekerjaan non pertanian semakin tumbuh karena proses pembangunan yang semakin cepat.

Ada beberapa teori yang dapat menjelaskan terjadinya deskriminasi posisi dan sistem pengupahan pada wanita di pasar tenaga kerja. Teori tersebut antara

lain teori neo-klasik, segmentasi dan gender. Untuk kepentingan pembahasan masalah dalam tulisan ini, hanya akan disajikan pemaparan dari teori gender.

Teori ini menyatakan ada beberapa alasan yang menyebabkan posisi wanita di pasar kerja yang tidak menguntungkan. Yakni adanya posisi *subordinate* terhadap wanita yang telah mereka terima sejak dari awal, baik di lingkungan rumah tangga sendiri maupun di masyarakat luas. Akibatnya, posisi mereka di pasar kerja pun menjadi *subordinate* pula. Beberapa hal yang menjadi kunci dari teori ini yaitu:

Pertama, diperhitungkannya soal-soal yang berkaitan dengan alokasi kerja yang bersifat domestik yang dilakukan oleh wanita. Adanya tanggung jawab kerja semacam ini (misalnya merawat anak, menyelesaikan pekerjaan rumah) menurut Freeman (1982) menyebabkan mereka menduduki posisi kerja yang rendah (*inferior*). Bahkan kondisi semacam itu ternyata juga terlihat pada masyarakat yang sudah berciri industrialisasi.

Ada kemungkinan di negara-negara berkembang, tanggung jawab tersebut diambil alih saudara-saudara wanita yang bersangkutan terutama yang pada keluarga yang masih berlaku ciri keluarga luas (*extended family*). Namun bila terjadi pada keluarga inti (*nuclear family*)

terutama yang pada keluarga yang masih berlaku ciri keluarga luas (*extended family*). Namun bila terjadi pada keluarga inti (*nuclear family*) terutama di perkotaan, seringkali tanggung jawab kerja tersebut kembali dipikul oleh si ibu yang bersangkutan. Kecuali bila ia mau menyerahkan tugas tersebut pada pembantu rumah tangga dengan konsekuensi mau membayar gaji mereka yang kadang-kadang sangat mahal.

Keterbatasan keuangan dari gaji yang diperoleh keluarga, menyebabkan tanggung jawab semacam itu akhirnya harus dipegang oleh wanita yang dianggap wajar. Hal tersebut disebabkan sejak diciptakan, wanita telah mempunyai kodrat menjadi penerus keturunan. Jika hal-hal semacam ini dianggap natural, termasuk perhatian terhadap perkembangan sang anak, maka dengan sendirinya hal tersebut dianggap sebagai gejala yang biasa.

Kedua, adanya perasaan khawatir yang secara kodrati lebih tampak pada wanita daripada laki-laki. Persoalan tersebut dapat diamati yang kadang-kadang banyak wanita yang keluar dari pekerjaannya sehingga turnover mereka tinggi. Tampaknya pilihan keluar dari kerja adalah alternatif terbaik bagi wanita untuk keluar dari situasi yang sebenarnya mereka takutkan. Wanita terlihat dihinggapi keragu-raguan dalam mencari pendapatan.

Ketiga, terdapat tekanan lain yang pada umumnya dikemukakan oleh ahli-ahli teori gender / feminis yakni berkaitan dengan jenis pekerjaan yang dimasuki oleh wanita. Sebagian besar mereka ternyata cenderung memilih jenis pekerjaan yang jika dilihat secara seksama hanya merupakan kepanjangan saja dari keahlian kerja domestik. Jenis pekerjaan ini misalnya: guru taman kanak-kanak, perawat, petugas-petugas pelayanan. Jenis pekerjaan tersebut pada umumnya dianggap jenis pekerjaan tipe sekunder yang kadar keahliannya rendah.

Keempat, faktor budaya dan pembatasan kesempatan kerja wanita. Wanita sejak awalnya telah memiliki kualitas sumberdaya yang rendah. Pada hal jika mereka hanya memiliki kualitas sumberdaya semacam ini, akan menyebabkan mereka terpusat ke jenis pekerjaan sekunder. Kondisi tersebut diduga karena faktor norma budaya yang meletakkan wanita dalam kedudukan *subordinate*, yang selanjutnya dengan sendirinya menyebabkan posisi mereka di pasar kerja juga *subordinate*.

Gambaran tentang keadaan wanita seperti yang dikemukakan, cenderung lebih tampak pada negara-negara yang menganut agama islam dan hindu secara ketat. Kemungkinan besar, di dalam masing-masing agama tersebut, memang meletakkan posisi laki-laki lebih

jawab wanita. Gerak wanita juga sangat terbatas, termasuk yang berkaitan dengan interaksi antara wanita dengan laki-laki. Hal tersebut menyebabkan mobilitas wanita juga menjadi lebih rendah yang selanjutnya mengakibatkan terbatasnya memperoleh kesempatan kerja. Untuk lebih jelas melihat masalah tentang keragu-raguan yang menghingapi banyak pemilik perusahaan mempekerjakan wanita dan melakukan deskriminasi posisi wanita dengan laki-laki dengan lasan-alasan seperti digambarkan di atas, maka dapat diikuti hasil penelitian yang telah dilakukan di beberapa negara di dunia ke tiga seperti India, Sri Langka, Indonesia dan lain-lain.

Menuju Reformasi Budaya dalam Pemberdayaan Wanita

Pembangunan sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa wanita sebagai salah satu sumberdaya pembangunan perlu dilibatkan dalam proses itu; bahwa wanita perlu diberdayakan. Pemberdayaan atau *empowerment* merupakan bagian proses dan definisi pembangunan. Arah pemberdayaan meliputi peningkatan partisipasi oleh wanita dalam pemanfaatan proyek, pembuatan rancangan proyek dan pelaksanaan proyek, dan evaluasi proyek pembangunan. Dalam konsep peningkatan partisipasi wanita dalam

pembangunan juga terkandung makna tumbuhnya kesadaran akan kontribusi yang dapat diberikan oleh wanita untuk suatu kegiatan dalam pembangunan.

Secara tradisional, partisipasi wanita diidentifikasi sebagai peran serta dalam pemungutan suara, kampanye, keanggotaan dalam partai, kegiatan dalam perkumpulan sukarela dan kegiatan-kegiatan dalam program pembangunan yang sifatnya horizontal yang digerakkan secara kolektif untuk mempengaruhi keputusan-keputusan kebijaksanaan. Dalam perkembangannya perlu dikembangkan bentuk lain keterlibatan wanita secara vertikal. Kegiatan tersebut pemberian segala kesempatan bagi wanita untuk mengembangkan hubungan dengan elit dan pejabat yang bermanfaat bagi kedua belah pihak dalam suatu proses politik. Pemberian kesempatan pada wanita dalam proses administratif seperti mengolah suatu keputusan administratif tertentu dan mengevaluasinya sehingga menghasilkan suatu sikap pribadi yang mandiri apakah mau menolak atau tidak suatu program yang ditawarkan kepadanya.

Suatu penelitian di Afrika oleh Uma Lele yang mengulas tentang proyek-proyek pembangunan menemukan bahwa peranserta dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program dapat mengembangkan kemandirian (*self reliance*) yang

Suatu penelitian di Afrika oleh Uma Lele yang mengulas tentang proyek-proyek pembangunan menemukan bahwa peranserta dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program dapat mengembangkan kemandirian (*self reliance*) yang dibutuhkan oleh para anggota masyarakat pedesaan demi akselerasi pembangunan. Selain itu dapat meningkatkan kemampuan petani menolong dirinya sendiri, dan kemampuan proyek untuk melestarikan diri (*self-sustaining*).

Untuk mencapai sasaran tersebut dibutuhkan adanya reformasi budaya baik para wanitanya maupun aparatur negara. Pembaharuan di bidang aparatur negara atau birokrasi dalam beberapa penelitian tidaklah mudah dilakukan, berbagai kemungkinan yang menjadi sebab adalah pendekatan yang acap kali bersifat formal struktural, yaitu kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsi. Sementara ada kendala yang jauh lebih sulit untuk dilakukan yakni pembaharuan pada sisi-sisi nilai yang mencerminkan sikap mental, cara kerja, etika dan semangat kerja aparatur pemerintah sebagai birokrat pembangunan. Dengan kata lain harus ada atau dikembangkan suatu strategi baru dalam pembinaan birokrasi pembangunan untuk menjawab tantangan-tantangan kebutuhan pembangunan yang relevan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Bagi wanita perlunya adanya kesadaran diri akan hak-haknya berdasarkan persamaan derajatnya dengan kaum lelaki dalam berbagai bidang program pembangunan. Upaya sosialisasi ini perlu dilakukan secara kontinyu dan intensif sehingga ada proses perubahan sikap dan perilaku pada diri wanita dalam memandang konsep kerja dan menempatkan diri sebagai sumberdaya pembangunan yang memiliki cukup besar potensi.

Sedangkan dari aspek aparatur negara mencapai tujuan perubahan kultur birokrasi seperti diharapkan oleh tujuan pembangunan perlu adanya reorientasi fungsi dan peran dalam pelaksanaan pembangunan. Cara berpikir, beres, berpercaya dan adat istiadat yang dilaksanakan dalam kehidupannya harus mampu menyesuaikan dengan tuntutan situasi dan kondisi.

Proses reformasi budaya birokrasi seperti diuraikan di atas, akan berhasil apabila dilakukan antara lain melalui proses pendidikan yang sistematis dan berkesinambungan. Konsep pendidikan menurut Ali Murtopo (1978:48) adalah cara dan usaha mengembangkan sumber-daya manusia, supaya dengan itu manusia dapat membangun dirinya, dan bersama dengan sesamanya membudayakan alam dan membangun masyarakatnya. Dengan demikian pendidikan adalah sarana proses kebudayaan.

Oleh karena itu pendidikan harus dapat mengembangkan sikap dan nilai hidup serta cara berpikir dan cara kerja yang tercermin di dalam sistem birokrasi yang mampu mewadai perkembangan yang ada, tanpa membawa akibat yang destruktif terhadap identitas birokrasi sebagai subyek budaya. Pendidikan nasional harus juga menanamkan nilai-nilai kebudayaan nusantara yang esensial. Ia harus menanamkan nilai dan sikap hidup persatuan, sikap religius, rasa kemanusiaan, keselarasan, kerakyatan dan keadilan sosial.

Kesimpulan

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan tulisan ini sebagai berikut:

1. Peningkatan peranan wanita dalam pembangunan memang telah, sedang dan akan terus dilakukan pemerintah. Namun demikian tidak dapat dipungkiri adanya kenyataan bahwa secara kuantitas apalagi kualitas kedudukan dan peran wanita dalam pembangunan masih tertinggal jauh dibanding dengan kaum pria. Anggapan bahwa wanita lebih lemah dan lebih emosional daripada lelaki, kodrat wanita sebagai sekedar pelengkap dan karenanya hanya mungkin mengembangkan diri secara penuh sebagai istri dan ibu, tugas wanita untuk mengabdikan pada suami dan bertanggung jawab atas partum-

bahan anak-anak, wanita sebagai sekedar *konco wingking*. Kenyataan itu bukan sekedar anggapan kultural yang tersirat dalam hidup keseharian saja, tetapi juga termanifestasikan dalam pelbagai aspek formal kehidupan bermasyarakat.

2. Untuk menanggapi paradigma pembangunan yang berorientasi pada pemberdayaan wanita, maka diperlukan pemberian kepercayaan dan kesempatan yang lebih besar kepada wanita untuk meningkatkan potensi dirinya agar dapat berpartisipasi yang lebih maksimal dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi program-program pembangunan.
3. Pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kualitas manusia agar lebih berhasil perlu dilakukan perubahan-perubahan pada faktor birokrasi sebagai pelaksana pembangunan. Kelemahan-kelemahan birokrasi ditunjukkan oleh faktor budaya. Oleh karena itu perubahan sistem administrasi yang perlu mendapat tekanan adalah sistem birokrasi yang mekanistik ke organisasi adaptif dalam kerangka transformasi budaya, sehingga dapat diciptakan budaya kerja yang baru yang lebih efisien, rasional, bersih dari penyimpangan dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat banyak.

yang mekanistik ke organisadapertif dalam kerangka transformasi budaya, sehingga dapat diciptakan budaya kerja yang baru yang lebih efisien, rasional, bersih dari penyimpangan dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat banyak.

Daftar Pustaka

- Ali Murtopo. 1978. *Strategi Kebudayaan*. Jakarta: CSIS.
- Freeman C. 1982. *The Understanding Employer, in west (ed)*. Work Women and The Labour Market, London: Routladge and Kegan Paul.)
- Hart. 1989. *Seri Monograf*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Islam dan Henault. 1989. *Seri Monografi No.1*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Jahan , Rounaq. 1979. *Women and Development*. Dacca: The Bangladesh Institute of Law and International Affairs.)
- Klu, F.E. 1984. *Regional Theory: Towards a Paradigm Shift*. Monrovia: Department of Geography, University of Liberia.
- Miftah Thoha. 1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: MW Mandala.
- Muljarto Tjokrowinoto. 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Reitsma. 1989. *Seri Monograf*. No. 1. Yogyakarta: Fisipol UGM
- Rostow. 1960. *The Stages as Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. London: Cambridge University Press.
- Sofian Effendi. 1990. "Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Kualitas Manusia" *Prospektif*. No.1. Vol.2. Yogyakarta: Pusat Pengkajian Strategi dan Kebijakanaksanaan.
- Ware (1981) yang dikutip oleh Partini (1990:5) Wanita Dalam Pembangunan (Suatu Tinjauan Teoritis. Yogyakarta: Jurusan Sosiologi Fisipol UGM)

Biodata Penulis:

F. Winarni. Adalah Dosen dengan jabatan Lektor Kepala pada FIS UNY Program Studi Administrasi Perkantoran. Sarjana Ilmu Administrasi Negara pada Fisipol UGM tahun 1983 dan Magister Sain pada bidang yang sama pada Pasca Sarja Tahun UGM tahun 1993. Aktif menulis dalam beberapa buletin ilmiah tentang masalah-masalah sosial khususnya administrasi, manajemen dan kepemimpinan.