

# KAJIAN PERAN DESA DALAM PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN ANAK

Emi Hidayati,  
emi@iaiibrahimy.ac.id

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, IAI Ibrahimy Genteng Banyuwangi

## Abstract

This study aims to describe the role of the government in the village of women empowerment and child protection. This study sought to measure what it does and that is not the Government of the village close to Government targets in support of Banyuwangi Regency related issues of women empowerment and child protection based on the perspective of public policy. Type of this research is descriptive-qualitative approach uses. The role of the village in the empowerment of women and protection of children in other countries still need to have the support of the various parties are still weak because of the role of terkaiit village in the empowerment of women and children. The Government funds the village to permberdayaan women and child protection in addition to the still minimal, yet can drive civil society organisations to be able to participate in women's empowerment and child protection.

**Keywords:** *role of the government in the village, empowerment, protection, woman and child*

## PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah dan keberadaan desa adalah daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pasal 18 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan Kewenangan Desa meliputi di bidang penyelenggaraan, Pemerintah Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. lahirnya Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa, yang mewajibkan kepala desa mewujudkan kesetaraan gender dan kesejahteraan dalam pembangunan desa. Penetapan kebijakan desentralisasi desa berimplikasi memberikan ruang yang luas bagi desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Masyarakat desa tanpa terkecuali termasuk perempuan dapat terlibat sebagai subyek dalam pembangunan desa. Namun, realitasnya keterlibatan perempuan belum dilaksanakan dengan optimal pada masing-masing desa.

Selain yang diamanatkan UU Desa pemerintahan desa juga wajib turut mendukung tujuan Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Seperti tujuan Negara untuk melindungi Kelompok masyarakat yang rentan, anak-anak dan fakir miskin serta perempuan berhak mendapatkan

perlindungan lebih terhadap hak asasinya. Sebagaimana isi pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Negara menjamin hak-hak anak seperti hak mendapat pendidikan, perlindungan dan hak lainnya dan tercantum dalam UUD 1945. Anak merupakan generasi penerus bangsa sehingga memerlukan perlindungan yang khas dari orang tua, pemerintah, maupun negara.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peranan pemerintah desa dalam pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Meskipun urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan urusan pemerintahan propinsi dan kabupaten/kota, namun tanpa menunggu pelimpahan urusan tersebut kepada pemerintahan desa dari pemerintah kabupaten/kota, pemerintahan desa tetap mempunyai kewajiban untuk melakukan dukungan terhadap urusan tersebut. Hal ini dikarenakan urusan pemberdayaan dan perlindungan anak adalah amanat UU dan UUD 1945.

Penelitian ini berusaha mengukur apa yang dilakukan dan yang tidak pemerintah desa dalam mendukung target capaian pemerintah Kabupaten Banyuwangi terkait persoalan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak berdasarkan perspektif kebijakan publik. Perspektif kebijakan yang dimaksud adalah untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakantindakan pemerintah. Kebijakan public menurut Dye (1981) adalah *Public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan. Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh Pemerintah. Apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif. Alasan pemilihan metode kualitatif adalah karena penulis dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, dapat menilai sebab akibat dalam lingkup pikiran orang - orang setempat memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat serta membimbing untuk memperoleh penemuan yang tidak terduga sebelumnya dan untuk membentuk kerangka teoritis baru. (Miles, 2009: 89).

Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Hadari Nawawi 1998 : 63). Penelitian deskriptif ini akan dipadukan dengan pendekatan kualitatif. Menurut Moleong (2000: 5), bahwa penelitian deskriptif kualitatif digunakan berdasarkan pertimbangan : 1) Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan 2) Metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan responden dan 3) Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Sementara itu berdasarkan tipologi tujuannya penelitian ini digolongkan dalam penelitian implementasi. Hal ini disebabkan karena penelitian ini dilakukan pada saat implementasi kebijakan sedang berlangsung, sehingga lebih menekankan pada proses yang terjadi. Acuan yang digunakan dalam penelitian adalah mengacu pada konsep Ripley & Franklin (1989) dimana dalam penelitian implementasi yang ingin dilihat adalah tingkat kepatuhan pelaksana dan berbagai hal yang terjadi selama proses pelaksanaan tersebut. Hasil yang diharapkan dalam penelitian semacam ini adalah generalisasi mengenai bagaimana intervensi (program/ kebijakan) tersebut berjalan dan bagaimana kondisi yang dapat membuat program tersebut efektif. (Patton 1990:160-161).

Dari sisi sumber datanya, penelitian yang dilakukan ini lebih menekankan pada penelitian lapangan (field study). Penelitian ini dilakukan untuk menggambarkan atau melukiskan Kebijakan Pemerintahan Desa terhadap pemberdayaan dan perlindungan anak di Kabupaten Banyuwangi. Penelitian ini didesain untuk itu dalam rangka menggambarkan proses pelaksanaan dan menggali informasi yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana telah diformulasikan dalam rumusan masalah, penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif, dengan mengkombinasikan pendekatan kualitatif, analisis data sekunder dan wawancara mendalam secara langsung

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. UU Desa dan Realitas Perempuan Desa**

Desentralisasi desa memasuki babak baru sejak disahkannya undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang No 6 tahun 2014 pasal 4 menyebutkan Pengaturan Desa bertujuan untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara

Kesatuan Republik Indonesia; memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama, membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab, meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional, memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Penetapan kebijakan desentralisasi desa tersebut memberikan ruang yang luas bagi desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Masyarakat desa tanpa terkecuali termasuk perempuan dapat terlibat sebagai subyek dalam pembangunan desa. Namun, realitasnya keterlibatan perempuan belum dilaksanakan dengan optimal pada masing-masing desa.

Kondisi tersebut tercermin dalam kondisi perempuan di 11 desa yang diteliti dalam aktivitas pembangunan desa yang masih rendah. Profil perempuan 11 desa yang diteliti pada umumnya masih berpendidikan rendah sebagai ibu rumah tangga, buruh tani, maupun berdagang kecil-kecilan di pasar atau di rumah. Selain itu, beberapa aktivitas lainnya yang mereka lakukan adalah mengikuti arisan atau pengajian rutin. Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa aktivitas perempuan desa cenderung terbatas dan pasif untuk terlibat dalam pembangunan desa baik secara langsung maupun tidak langsung. Beberapa hambatan yang dialami oleh perempuan desa dalam keterlibatan pembangunan desa karena terlalu sibuk mengurus rumah tangga dan ekonomi rumah tangganya, kondisi perempuan yang pasif, serta kondisi masyarakat desa yang masih paternalistik.

Gambaran umum perempuan desa 11 desa yang diteliti belum sepenuhnya mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah desa. Contohnya dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Desa 11 desa yang diteliti memiliki porsi yang cukup besar untuk pembangunan fisik maupun belanja pegawai namun dukungan dana untuk kegiatan PKK di desa masih mendapatkan porsi yang sangat minim.

*“..... kutipan wawancara kepala desa...”*

Kondisi tersebut menyebabkan kegiatan dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya perempuan desa masih kurang. Pemerintah desa juga kurang serius dan intensif memberikan motivasi dan kesempatan bagi perempuan desa untuk terlibat dalam pembangunan desa. Dominasi laki-laki dalam rapat RT/RW, dusun hingga desa sangat nampak. Akibatnya, kebijakan pembangunan desa kurang memperhitungkan keberadaan perempuan meskipun secara pribadi memiliki hak untuk mendapatkan kesejahteraan hidup. Perempuan merupakan potensi dan aset desa yang memiliki peranan dalam peningkatan kesejahteraan umum. Pemerintah desa perlu memberikan perhatian serius untuk memberdayakan perempuan desa melalui pelibatan secara langsung maupun tidak langsung perempuan desa dalam proses kebijakan pembangunan desa. Pemberdayaan dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia khususnya perempuan desa sangat mungkin dilakukan melalui berbagai kegiatan guna memberdayakan mereka secara ekonomi, sosial, politik dan psikologis.

Pelibatan perempuan dalam pembangunan desa dapat dilakukan dalam perencanaan pembangunan, pelaksanaan kebijakan maupun evaluasi kebijakan pembangunan desa. Studi kebijakan publik sebagai proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan publik harus bersinggungan erat dengan konsep demokrasi supaya terhindar dari tindakan-tindakan koruptif dan manipulatif yang bertujuan untuk kepentingan sedikit orang. Demokratisasi dalam kebijakan publik dapat memahami dan menerjemahkan makna kepentingan umum (publik interest) serta menyelamatkan target pembangunan policy makers agar tidak mudah tergelincir pada tindakan-tindakan yang menjurus ke arah pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia (*human right*) yang sangat serius (Abdul Wahab: 1999).

Persoalan lain terkait perempuan yang akan dihadapi oleh UU Desa adalah kurangnya partisipasi perempuan dalam berbagai forum pertemuan musyawarah Desa. Secara kuantitatif, forum Musrenbangdes tidak menjadikan keterwakilan perempuan sebagai prasyarat partisipasi. Faktor teknis yang menjadi penyebab realitas ini adalah undangan disampaikan satu hari sebelumnya, pelaksanaan pertemuan tidak dijadwalkan dan mendadak, serta jam pertemuan dilakukan saat perempuan sedang sibuk di rumah.

Situasi problematik ini dihadapi oleh UU Desa yang mewajibkan masyarakat desa untuk ikut berpartisipasi dalam berbagai kegiatan desa dan musyawarah yang tertuang dalam pasal 68. Partisipasi mengandung konten kesetaraan dimana setiap suara dalam pertemuan dinilai sebagai input warga negara, tidak melihat dari jenis kelamin. Namun di sisi lain,

kendala dari perempuan yang telah hadir dalam forum adalah kapasitas pengambilan keputusan dan kontribusi perempuan dalam forum yang seharusnya lebih ditingkatkan, sehingga perempuan mampu merespon kebutuhan-kebutuhan strategis di dalam forum, dapat mewarnai dan mengintervensi Musrenbangdes dalam bentuk input kebijakan. Oleh karenanya, fungsi fasilitator desa yang responsif gender menjadi krusial dalam setiap pertemuan desa dan Musrenbangdes.

Pasal 54 UU Desa memberikan peran kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk memfasilitasi pembahasan, diskusi, dan koordinasi program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa melalui Musyawarah Desa. Hal ini menegaskan fungsi dasar BPD untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa yang tertuang pada pasal 55. Dengan demikian, keterwakilan perempuan dalam BPD menjadi point vital (sangat penting) untuk memastikan program-program strategis tersebut telah mengakomodir kebutuhan gender strategis yang dijalankan secara partisipatif dan berangkat dari aspirasi kelompok masyarakat tanpa logika mayoritas dan minoritas. Alasan lain dari pentingnya keterwakilan perempuan dalam BPD karena perempuan merupakan kelompok penerima manfaat langsung dari kebijakan BPD sekaligus kelompok yang paling memahami persoalan kesehatan ibu dan anak, ekonomi, dan sosial di Desa.

Dukungan undang-undang dapat membangkitkan partisipasi perempuan desa. Namun, partisipasi dan kapasitas perempuan 11 desa yang diteliti masih perlu ditingkatkan dalam memperjuangkan kebutuhan mereka dalam pembangunan desa. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan. Dalam hal ini proses pemberdayaan yang bukan hanya menekankan pada aspek ekonomi melainkan aspek-aspek lain yaitu politik, social dan psikologis (Friedman,1992). Hulme dan Turner (1990) mengatakan bahwa pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokalmaupun nasional.

Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok, dan lembaga-lembaga sosial. Disamping itu, pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masingmasing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal (Shragge; 1993 dalam Priyono dan Pranarka;1996).

Untuk itu pemberdayaan perempuan masih diperlukan upaya afirmatif merujuk pada pasal 57 dan pasal 58 UU Desa adalah, anggota BPD merupakan wakil penduduk desa yang ditetapkan melalui musyawarah mufakat dan dipastikan didalamnya terdapat wakil perempuan agar perencanaan responsif gender dapat diwujudkan. Agar memiliki kekuatan hukum tetap, keterwakilan perempuan dalam keanggotaan BPD harus dituangkan dalam sebuah regulasi baik melalui peraturan desa ataupun peraturan daerah.

Selain itu, pasal 72 dan pasal 74 UU Desa memperlihatkan bahwa belanja desa dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karenanya, kapasitas kritis yang harus dikuasai oleh pemerintah Desa, perangkat Desa, insitusi lokal, dan masyarakat Desa adalah pengetahuan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran yang besar dan otonom, sehingga dapat merespon kebutuhan gender secara transparan, kolaboratif dan partisipatif. Dengan demikian, pembangunan Desa yang berkeadilan dapat diwujudkan dan masyarakat desa betulbetul merasakan manfaat dari UU Desa.

### **B. Potret Pemberdayaan Perempuan Desa**

Pelibatan perempuan dalam pembangunan desa sebagai wujud demokratisasi kebijakan pembangunan desa dilihat melalui 4 dimensi yakni, dimensi kesejahteraan, dimensi akses, dimensi penyadaran, dimensi partisipasi dan dimensi kontrol. Dimensi-Dimensi Pemberdayaan untuk mengetahui sejauh mana pemberdayaan perempuan yang telah dilakukan di Desa 11 desa yang diteliti dapat ditunjukkan melalui analisis lima dimensi di bawah ini (Karl;1995).

### **C. Pemberdayaan Perempuan dalam Dimensi kesejahteraan**

Dimensi kesejahteraan dapat diukur dengan mengetahui terpenuhi atau tidaknya kebutuhan dasar seperti kebutuhan makanan, kesehatan, perumahan dan sebagainya. Perempuan desa yang terpenuhi kebutuhan makanan, kesehatan dan perumahan secara layak dapat dikatakan telah mencapai kesejahteraan. Sebaliknya apabila belum terpenuhi kebutuhan tersebut dapat dikatakan belum sejahtera.

### **D. Pemberdayaan Perempuan dalam Dimensi Akses**

Pemberdayaan sosial merupakan suatu usaha bagaimana perempuan memperoleh akses informasi, akses pengetahuan dan ketrampilan, akses untuk berprestasi dalam organisasi sosial, dan akses ke sumber-sumber keuangan. Perempuan desa harus di dorong dan diberi kesempatan untuk berorganisasi. Dengan dibentuknya organisasi/kelompok maka memungkinkan terjadinya proses kerjasama

dan komunikasi dalam usaha penyelesaian masalah yang dihadapi bersama. Dalam berorganisasi hendaknya tidak sekedar mengkalkulasi keuntungan ekonomi yang akan diperoleh melainkan kebersamaan. Terbentuknya Kelompok mampu membantu upaya memelihara sosial kapital di lingkungan desa. Kegiatan pertemuan yang berupa arisan, pengajian dan sebagainya merupakan sarana bagi masyarakat umum untuk berkomunikasi dan saling tukar informasi serta meningkatkan kapasitas penyelesaian masalah secara bersama. pemberdayaan perempuan di Desa 11 desa yang diteliti pada Pemberdayaan aspek sosial meliputi kegiatan rutin PKK, arisan dan pengajian melalui kegiatan tersebut perempuan desa mendapatkan informasi, pengetahuan maupun ketrampilan meskipun masih terbatas serta berprestasi di tingkat kecamatan melalui lomba senam.

Akses terhadap sumber-sumber keuangan melalui kegiatan simpan pinjam koperasi wanita (kopwan) pemerintah propinsi Jawa Timur. Jumlah pinjaman yang kecil belum cukup untuk menjadi dana modal usaha, sebagian besar dipergunakan habis untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari. Perempuan Desa 11 desa yang diteliti mengharapkan bantuan dana sebagai modal yang sesuai kebutuhan disambut baik oleh perempuan. Adanya bantuan yang prosesnya lebih lunak dan waktu pengembaliannya lebih lama memungkinkan bagi masyarakat untuk memutar modal tersebut supaya bisa memperoleh pendapatan atau keuntungan yang lebih besar. Dengan kesempatan usaha dan beban pengembalian yang ringan maka masyarakat akan lebih mudah untuk meningkatkan pendapatannya.

Walaupun peningkatan pendapatan tetap dipengaruhi juga oleh kelancaran usahanya. Dimensi akses atas sumberdaya dengan mengukur akses terhadap modal, produksi, informasi, ketrampilan dan lainnya. Perempuan memiliki kemudahan akses untuk mendapatkan modal usaha untuk memproduksi barang atau jasa serta mendapatkan informasi untuk mengembangkan usahanya serta mengasah ketrampilan maupun bakat yang dimiliki. Perempuan Desa 11 desa yang diteliti telah memiliki akses terhadap informasi dan ketrampilan meskipun masih terbatas. Hal ini dikarenakan anggaran yang terlalu kecil untuk membiayai kegiatan perempuan di desa. Kegiatan PKK di Desa 11 desa yang diteliti mendapatkan bantuan dana dari kabupaten dan kecamatan namun nilainya juga kecil. Akses terhadap modal produksi telah ada melalui kegiatan simpan pinjam wanita. Dalam realitanya, uang tersebut tidak cukup sebagai modal usaha karena nilainya terlalu kecil yaitu maksimal pinjaman Rp 1.500.000,-. Untuk 10 kali angsuran masing-masing per bulan Rp 180.000,-.



### **E. Pemberdayaan Perempuan dalam Dimensi penyadaran**

Dimensi penyadaran atau kesadaran kritis untuk mengetahui ada tidaknya upaya penyadaran terhadap adanya kesenjangan gender yang disebabkan factor sosial budaya yang sifatnya dapat dirubah. Upaya penyadaran tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah desa, masyarakat umum maupun perempuan desa yang memiliki pemahaman kritis terhadap konsep gender. Sehingga factor sosial budaya yang menghambat dapat diminimalisir bahkan dihilangkan. Kesadaran kritis tentang gender perlu dibangun secara berkelanjutan. Pemerintah desa, masyarakat umum di Desa 11 desa yang diteliti belum mampu melakukan penyadaran terhadap kesenjangan sosial budaya yang terjadi. Hal ini dikarenakan belum ada warga desa yang memiliki pemahaman kritis terhadap kesenjangan gender yang muncul . Sehingga banyak pihak yang tidak mampu menangkap persoalan ini dan belum memandang pentingnya membangun dan memberdayakan potensi perempuan Pemberdayaan psikologis yaitu usaha bagaimana membangun kepercayaan diri perempuan. Pemberdayaan perempuan Desa 11 desa yang diteliti pada aspek psikologis masih kurang. Perempuan desa masih kurang mendapatkan motivasi untuk meningkatkan kepercayaan diri dalam berargumentasi pada forum public/desa.

Wawasan perempuan Desa 11 desa yang diteliti perlu didorong semakin terbuka pada kondisi luar desa dan akses informasi juga semakin mudah. Interaksi dengan dunia luar juga dilakukan melalui program magang dan pelatihan bagi perempuan desa. Kemudahan mengakses informasi dan keterbukaan wawasan perempuan akan membantu mempermudah perubahan pola pikir masyarakat dan perempuan pada khususnya. Mereka tidak lagi berpikir sempit tetapi dapat mengambil pengalaman yang ada diluar kehidupan mereka sebagai contoh, inspirasi dan motivasi untuk dapat lebih berkembang dan maju dan meningkatkan kepercayaan dirinya.

### **F. Pemberdayaan Perempuan dalam Dimensi Partisipasi**

Dimensi partisipasi yaitu untuk mengetahui ada tidaknya kesenjangan gender dalam partisipasi yang ditunjukkan oleh terwakili atau tidaknya perempuan dalam wadah atau lembaga yang terkesan elite. Perempuan desa harus ada yang duduk di lembaga elite pemerintahan desa. Sehingga dapat memyuarakan aspirasi dan kebutuhan perempuan desa. Di Desa 11 desa yang diteliti belum ada perempuan yang duduk di lembaga elite desa misalnya BPD, pengurus RT/RW dan lain sebagainya. Hal ini dikarenakan perempuan belum memiliki kepercayaan diri sehingga segan dan takut untuk berpartisipasi. Serta dukungan dan motivasi dari pemerintah desa maupun masyarakat setempat belum ada. Sedangkan yang dimaksud dengan pemberdayaan politik yaitu

usaha bagaimana perempuan dapat memiliki akses dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi masa depan mereka.

Proses pembelajaran demokrasi (proses demokratisasi) pada masyarakat ditunjukkan dengan adanya proses sharing, penyampaian pendapat, dan pengambilan keputusan secara kolektif. Masyarakat dibiasakan dalam kondisi “untuk kepentingan bersama” dalam setiap tindakan yang dilakukan. Pemberdayaan politik bagi perempuan desa masih kurang. Perempuan desa belum banyak terlibat dalam pengambilan keputusan di tingkat desa. Secara kuantitas terdapat partisipasi perempuan dalam rapat desa meskipun kecil. Namun, belum memenuhi kualitas partisipasi yang diharapkan dikarenakan secara internal perempuan Desa 11 desa yang diteliti masih pasif dan kurang informasi yang mempengaruhi daya kritis perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan desa.

#### **G. Pemberdayaan Perempuan dalam Dimensi Kontrol**

Dimensi kontrol untuk mengetahui ada tidaknya kesenjangan antara laki-laki dan perempuan terhadap alokasi kekuasaan pada segala bidang kegiatan. Dimensi kontrol ini dapat dilakukan oleh pemerintah, masyarakat umum maupun perempuan untuk memastikan kepentingan perempuan terwadahi di segala bidang kehidupan. Dimensi kontrol ini di Desa 11 desa yang diteliti seharusnya dijalankan BPD, tokoh masyarakat maupun masyarakat umum. Namun kesenjangan ini tidak pernah pokok perhatian utama. Apabila dimensi kontrol ini berjalan dengan baik maka akan melahirkan studi analisis evaluasi kesenjangan yang terjadi untuk kemudian merekomendasikan upaya pemecahan masalah yang ada.

#### **H. Potret Pemberdayaan Anak dalam Perspektif Pengasuhan Anak**

Perempuan seringkali diposisikan sebagai orang tua yang paling bertanggung jawab mengasuh anak, kurangnya pengasuhan anak yang terjangkau dan handal melemahkan kemampuan perempuan dapat tampil di ranah public, seperti bekerja. Atribut perempuan yang harus berperan utama dalam pengasuhan anak dapat menjadi faktor utama yang berkontribusi terhadap ketidaksetaraan gender dalam pasar tenaga kerja. Perempuan seringkali dipaksa mengundurkan diri setelah memiliki bayi, dan tidak bekerja untuk jangka waktu yang lama, ini menyulitkan mereka untuk masuk kembali ke angkatan kerja. Dengan demikian, kurangnya Realitas lain, anak perempuan dikeluarkan dari sekolah untuk merawat adik-adik mereka, yang dapat mengakibatkan tidak setaranya hasil pendidikan. Pada saat orang tua bekerja anak juga sering menjadi telantar, bahkan anak tidak mendapatkan hak pengasuhan, hak mendapatkan asi dan hak untuk bermain. Keharusan orang tua bekerja dan ketidakmampuan orang tua membayar jasa pembantu menyebabkan

hak-hak anak terabaikan. Keberadaan taman penitipan anak di tempat kerja menjadi program yang harus di prioritaskan oleh Pemerintah khususnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Institusi yang bergerak pada sektor formal dan non formal harus menyediakan jasa penitipan anak agar orang tua dapat memberikan hak pengasuhan terhadap anaknya.

Kasus Rendahnya Kualitas Lembaga Pengasuhan Alternatif, Berdasarkan penelitian Save The Children, Unicef dan Kementerian Sosial Republik Indonesia pada tahun 2007 terdapat 5.000-8.000 lembaga pengasuhan alternatif di Indonesia dalam bentuk Panti Asuhan Anak. Penyelenggara panti asuhan anak ini mayoritas dimiliki oleh masyarakat yakni sebesar 99% dan hanya 40 panti asuhan anak yang dimiliki oleh pemerintah. Anak-anak ditempatkan di Panti asuhan didasarkan atas alasan kemiskinan yakni sebesar 90% dan karena alasan yatim piatu sebesar 6%. Kualitas panti asuhan masih sangat rendah, rasio perbandingan pengasuh dengan anak yang di asuh tidak seimbang, kualitas pengasuh panti tidak sesuai standar, bahkan kasus kekerasan anak dengan dalil penegakan disiplin dan agama juga ditemui dalam sistem pengasuhan berbasis panti. Sarana prasarana yang terbatas menyebabkan anak tidak dalam situasi yang lebih baik berada di panti asuhan. Penerapan standar pengasuhan pada lembaga pengasuhan alternatif menjadi keharusan yang tidak dapat di tunda. Melalui pemberlakuan standar tersebut dapat di ukur kualitas pengasuhan yang diberikan oleh panti dan lembaga pengasuhan sejenis. Panti asuhan anak dan lembaga pengasuhan sejenis perlu di akreditasi agar kebijakan reward dan punishment terhadap lembaga pengasuhan tersebut dapat diterapkan.

Dalam pembangunan berbasis keluarga, salah satu indikator penting adalah ketahanan dan pola pengasuhan dalam keluarga. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan ketahanan keluarga adalah kemampuan keluarga dalam mengelola sumberdaya yang dimiliki serta menanggulangi masalah yang dihadapi untuk memenuhi kebutuhan fisik maupun psikososial keluarga. Pengasuhan berasal dari kata asuh, yang mempunyai arti menjaga, merawat, dan mendidik anak yang masih kecil menekankan bahwa tiga komponen, yaitu: Asah (kebutuhan akan stimulasi kognitif), Asih (kebutuhan akan kasih sayang), dan Asuh (kebutuhan fisik-biomedis) yang merupakan faktor-faktor yang berperan dalam menunjang pertumbuhan dan perkembangan anak yang optimal. Pola pengasuhan meliputi 6 hal, yaitu (1) perhatian/dukungan ibu terhadap anak, (2) pemberian ASI atau makanan pendamping pada anak, (3) rangsangan psikososial pada anak, (4) persiapan dan

penyimpanan makanan, (5) praktek kebersihan dan sanitasi lingkungan, dan (6) perawatan anak dalam keadaan sakit seperti mencari pelayanan kesehatan.

Mengacu pada konsep dasar tumbuh kembang anak, maka pengasuhan adalah upaya dari lingkungan agar kebutuhan dasar anak untuk tumbuh kembang (asuh, asih, asah) dapat terpenuhi dengan baik dan benar, sehingga anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal. Dalam hal ini anak dapat dilihat sebagai awal mata rantai kehidupan manusia yang menentukan wujud dan kehidupan suatu bangsa di masa depan. Menyiapkan generasi berkualitas berarti membangun dan mensejahterakan kehidupan anak sedini mungkin agar dapat tumbuh dan berkembang menjadi manusia yang berbudi luhur, cerdas dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Ketahanan dan otonomi keluarga saat ini mendapat tantangan yang sangat besar akibat perubahan yang sangat cepat, khususnya dengan masuknya teknologi komunikasi dan informasi. Untuk itulah, dirasakan pentingnya revitalisasi peran dan fungsi pengasuhan serta pengembangan model pengasuhan dalam keluarga yang responsif gender serta responsif terhadap pemenuhan hak tumbuh kembang dan perlindungan anak, sebagai bagian penting dalam membangun dan memperkuat ketahanan dan kesejahteraan keluarga.

Lahirnya Peraturan Menteri PPPA tersebut merupakan peluang untuk mewujudkan pembangunan keluarga responsif gender masuk dalam kebijakan dan program pemerintah, serta mendapat porsi alokasi anggaran dari pemerintah di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, hingga tingkat Desa. Perihal tingkat Desa peluang dapat dikembangkan dengan mengintegrasikan dengan Undang Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Pembangunan keluarga ditujukan kepada laki-laki dan perempuan, serta seluruh anggota keluarga. Pembangunan keluarga tidak dimaksudkan untuk membuat perempuan menjalankan peran domestik semata-mata, tetapi sebaliknya menjadi sarana untuk mendekonstruksi pembagian peran dalam keluarga yang masih timpang menuju pembagian peran gender yang lebih setara dan berkeadilan.

Memasukkan perspektif HAM, perspektif gender, pemenuhan hak tumbuh kembang dan perlindungan anak ke dalam kebijakan pelaksanaan pembangunan keluarga tidak cukup dengan sekedar membuat peraturan. Melainkan juga membutuhkan operasionalisasi konsep pada tataran pelaksanaan, yang diiringi juga dengan penguatan kapasitas sumberdaya insani dan kelembagaan, dilengkapi dengan pendampingan dan monitoring evaluasi. Semuanya itu perlu dilakukan untuk memastikan bahwa pembangunan keluarga dilaksanakan secara

responsif gender serta memenuhi hak tumbuh kembang dan perlindungan anak.

Penguatan kapasitas sumberdaya insani dan kelembagaan perihal perspektif gender dan pemenuhan hak anak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah (Provinsi, Kabupaten/Kota, Desa) maupun dilaksanakan masyarakat. Sebagai contoh, dapat dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri yang mempunyai banyak program-program pemberdayaan masyarakat, termasuk pemberdayaan perempuan. Seperti program Bimbingan Teknik Program Pemberdayaan Perempuan yang dilaksanakan oleh Ditjen Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) Kementerian Dalam Negeri yang diadakan di beberapa daerah dapat menjadi pintu masuk yang sangat strategis sebagai upaya peningkatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga hingga tingkat pedesaan. Pentingnya pengaturan tentang pembangunan keluarga, mengisyaratkan bahwa tidak cukup apabila indeks pembangunan hanya dikembangkan dari indeks pembangunan manusia (IPM) saja. Dirasakan penting untuk membangun Indeks Pembangunan Keluarga (IPK), di mana indikator-indikator yang digunakan adalah pembangunan berbasis keluarga.

Dalam pembangunan berbasis keluarga, salah satu indikator penting adalah ketahanan dan kesejahteraan keluarga serta pola pengasuhan dalam keluarga. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan ketahanan dan kesejahteraan keluarga adalah kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan, kemampuan untuk hidup mandiri dan pengembangan diri dan keluarga, kemampuan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi untuk memenuhi kebutuhan fisik maupun psikososial keluarga, untuk meningkatkan kesejahteraan kebahagiaan lahir dan batin. Konsep dasar pengasuhan anak menitik beratkan pada kemampuan lingkungan untuk menjaga tumbuh kembang anak secara optimal melalui pendekatan asah, asih dan asuh. Anak membutuhkan stimulasi mental (asah) yang menjadi cikal bakal dalam proses belajar (pendidikan dan pelatihan), perkembangan psikososial, kecerdasan, keterampilan, kemandirian, kreativitas, moral, kepribadian dan produktivitas. Kebutuhan akan kasih sayang (asih) dari orang tua akan menciptakan ikatan yang erat (bonding) dan kepercayaan dasar (basic trust) antara anak dan orang tua. Kebutuhan fisik biomedis (asuh) meliputi pangan, gizi dan pemenuhan kebutuhan dasar anak.

Keluarga sebagai lingkungan terdekat bagi anak sangat menentukan masa depan anak, kerapuhan keluarga menjadi faktor yang dominan terhadap kompleksitas permasalahan anak. Anak berada di jalanan, anak dieksploitasi, anak ditelantarkan, anak diperdagangkan, anak terlibat pornografi dan anak berhadapan dengan hukum terjadi karena

rapuhnya pondasi keluarga. Perlindungan anak sudah semestinya dilakukan secara sistematis dari hulu sampai hilir dengan basis utama pada penguatan ketahanan keluarga. Masalah pokok perlindungan anak bidang keluarga dan pengasuhan alternatif di dominasi oleh kasus-kasus yang berakar dari kerentanan keluarga baik rentan secara ekonomi, sosial, kemasyarakatan dan religiusitas keagamaan. Perlindungan anak bidang Keluarga dan Pengasuhan Alternatif, difokuskan pada isu-isu ketahanan keluarga. Kerentanan keluarga diyakini sebagai akar masalah perlindungan anak, sehingga Pemerintah harus menjadikan program ketahanan keluarga sebagai program prioritas. Menurut Undang-Undang Nomor : 10 Tahun 1992 Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami, isteri atau suami isteri dan anaknya atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya.

Keluarga merupakan tonggak kokohnya bangsa, jika keluarga kuat maka kehidupan berbangsa tentu juga akan lebih kuat. Program penguatan dan pengembangan ketahanan keluarga dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan keluarga agar mempunyai ketangguhan dan keuletan, menjadi sumberdaya manusia yang mandiri, tangguh, bermoral, potensial dan berkualitas. Melalui kebijakan peningkatan konseling keluarga, peningkatan kualitas pengasuhan anak, pembinaan remaja dan peningkatan kualitas hidup lansia, pengembangan kuantitas dan kualitas bina keluarga dan meningkatkan kepedulian serta peran serta keluarga.

Konsep dasar pengasuhan anak menitik beratkan pada kemampuan lingkungan untuk menjaga tumbuh kembang anak secara optimal melalui pendekatan asah, asih dan asuh. Anak membutuhkan stimulasi mental (asah) yang menjadi cikal bakal dalam proses belajar (pendidikan dan pelatihan), perkembangan psikososial, kecerdasan, keterampilan, kemandirian, kreativitas, moral, kepribadian dan produktivitas. Kebutuhan akan kasih sayang (asih) dari orang tua akan menciptakan ikatan yang erat (bonding) dan kepercayaan dasar (basic trust) antara anak dan orang tua. Kebutuhan fisik biomedis (asuh) meliputi pangan, gizi dan pemenuhan kebutuhan dasar anak. Keluarga sebagai lingkungan terdekat bagi anak sangat menentukan masa depan anak, kerapuhan keluarga menjadi faktor yang dominan terhadap kompleksitas permasalahan anak. Anak berada di jalanan, anak dieksploitasi, anak ditelantarkan, anak diperdagangkan, anak terlibat pornografi dan anak berhadapan dengan hukum terjadi karena rapuhnya pondasi keluarga. Perlindungan anak sudah semestinya dilakukan secara sistematis dari hulu sampai hilir dengan basis utama pada penguatan ketahanan keluarga.

Masalah pokok perlindungan anak bidang keluarga dan pengasuhan alternatif di dominasi oleh kasus-kasus yang berakar dari kerentanan keluarga baik rentan secara ekonomi, sosial, kemasyarakatan

dan religiusitas keagamaan. Kasus Penelantaran Anak menjadi masalah serius dan seperti fenomena gunung es, yang terus menunjukkan tren peningkatan. Kasus-kasus penelantaran anak memiliki motif yang sangat beragam, kasus yang dominan adalah kasus anak jalanan, pembuangan dan penelantaran bayi serta anak telantar karena orang tua bekerja. Strategi pengembangan keluarga difokuskan upaya mewujudkan kemandirian keluarga, sehingga keluarga terhindar dari kerentanan, melalui program pemberdayaan dan peningkatan partisipasi serta kepedulian masyarakat. Penguatan keluarga mendorong terbentuknya sistem pendukung pemenuhan hak dasar anak seperti pengasuhan, kesehatan, pendidikan, sandang, pangan, dan papan yang akan berkontribusi terhadap terhindarnya anak dari penelantaran, eksploitasi, kekerasan, pornografi anak dan perlakuan salah lainnya karena anak adalah pewaris, penerus dan calon pengemban bangsa, anak merupakan modal sosial ekonomi suatu bangsa. sehingga diharapkan anak dapat tumbuh kembang secara sempurna baik fisik, mental dan psikososial sehingga menjadi sumber daya manusia yang berkualitas dalam pemikiran sebagai berikut:

1. Pengasuhan anak merupakan satu kontinum dari pengasuhan keluarga sampai dengan pengasuhan yang dilakukan oleh pihak lain di luar keluarga atau disebut dengan pengasuhan alternatif.
2. Keluarga bertanggungjawab untuk mengasuh, membesarkan, membimbing dan melindungi anak. Setiap anak berhak untuk mengetahui dan diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pilihan terakhir.
3. Prinsip utama pengasuhan adalah anak berada dalam lingkungan keluarga. Oleh karena itu, prioritas layanan adalah untuk memperkuat peran keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak.
4. Jika berdasarkan hasil asesmen oleh instansi Sosial/Pekerja Sosial ditemukan bahwa pengasuhan di dalam keluarga tidak dimungkinkan atau tidak sesuai dengan kepentingan terbaik anak, maka pengasuhan anak dilakukan berbasis keluarga pengganti melalui orang tua asuh (fostering), perwalian, dan pengangkatan anak. Selanjutnya, jika pengasuhan alternatif berbasis keluarga tidak dimungkinkan, maka pengasuhan anak dapat dilakukan melalui LKSA sebagai alternatif terakhir.
5. Perlu diingat bahwa semakin tinggi resiko yang dialami anak dalam pengasuhan keluarga maka intervensi yang dibutuhkan semakin membutuhkan pendekatan khusus dan individual. Pelayanan ini

harus diberikan oleh petugas yang memiliki mandat khusus seperti Pekerja Sosial, atau Profesi lain.

6. Negara berkewajiban melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperkuat kemampuan keluarga-keluarga yang membutuhkan agar dapat melaksanakan tanggung jawabnya melalui intervensi-intervensi yang bersifat memberdayakan keluarga tersebut.
7. Jika anak tidak dimungkinkan untuk tinggal dalam keluarganya karena kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah dan penelantaran yang mengancam keselamatan anak maka Negara berkewajiban untuk melakukan langkah-langkah penyelamatan melalui pengasuhan alternatif, hal itu merupakan bagian dari rangkaian pengasuhan (*continuum of care*).

## SIMPULAN

Dari pembahasan, pemaparan data dan analisis dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Peran Desa dalam Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak masih perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak yang terkait karena masih lemahnya peran desa dalam pemberdayaan perempuan dan anak. Dana pemerintah desa untuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak selain masih minim, belum dapat menggerakkan organisasi *civil society* untuk dapat berperan serta dalam pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
2. Peran pemerintah desa dalam penyediaan kegiatan pemberdayaan dan perlindungan anak baru sebatas memotivasi PKK dan pemberian insentif kader posyandu.
3. Model pemberdayaan pemerintahan desa masih menggantungkan diri dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan belum ditemukan inisiatif atau inovasi dari pemerintah desa dalam pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
4. Peran desa dalam perlindungan anak masih sebatas dalam pengelolaan pendidikan usia dini dan fasilitasi pembuatan akte kelahiran. Perlindungan anak dalam arti yang luas seperti pola pengasuhan anak alternatif belum ditemukan.

## DAFTAR RUJUKAN

Wahab, S. A. 1999. *Analisis Kebijakan Publik (Teori dan Aplikasinya)*. Malang: Brawijaya University Press



- Friedman, J. 1992. *Empowerment People: The Politic and Alternative Development*. Massachusetts Cambridge USA: Blackwell Publishers
- Hulme, D & Turner, M. 1990. *Sociology and Development: Theories, Policies and Practice*. London: Wheatsheaf
- Miles, M. M & Michael, H. A. 1992. *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press
- Prijono & Pranaka. 1996. *Pemberdayaan (Konsep, Kebijakan dan Implementasi)*. Jakarta: CSIS
- Sukesi, K. 1995. *Wanita dalam Perkebunan Rakyat: Hubungan Kekuasaan Pria dan Wanita dalam Perkebunan Tebu: Kajian Wanita dalam Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa