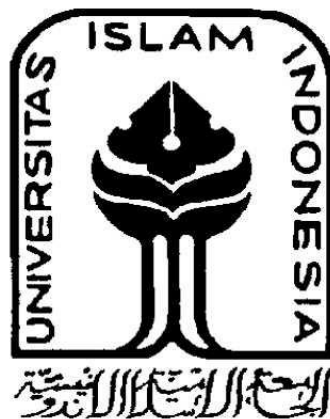


**PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN
BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN 2008 DAN 2009**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Master (S2)
Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh :

**Nama : Sri Sumiyati, SH
No. Mahasiswa : 07912315
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2010**

**PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN
BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN 2008 DAN 2009**

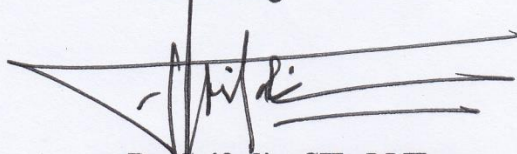
TESIS

Oleh :

Nama : Sri Sumiyati, SH
No. Mahasiswa : 07912315
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara

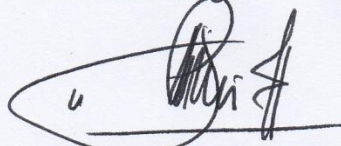
Telah disetujui oleh :

Pembimbing I


Dr. Saifudin, SH., M.Hum.

Tanggal 23 Agustus 2010

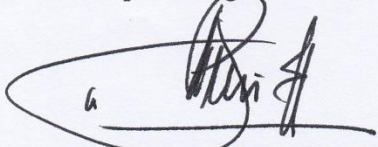
Pembimbing II



Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

Tanggal 23 Agustus 2010

Mengetahui
Kepala Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

Tanggal 23 Agustus 2010

**PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN
BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN
DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL
TAHUN 2008 DAN 2009**

TESIS

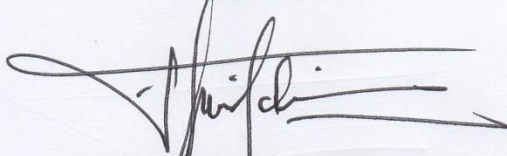
Oleh :

Nama : Sri Sumiyati, SH
No. Mahasiswa : 07912315
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada hari Senin tanggal 3 Januari 2011
dan dinyatakan : LULUS

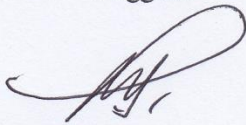
Tim Penguji

Ketua



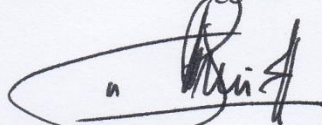
Dr. Saifudin, SH., M.Hum.

Anggota



Dr. Drs. Muntoha, SH, M.Ag.

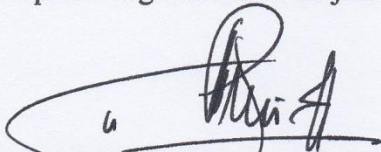
Anggota



Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

Mengetahui

Kepala Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

Ingatlah pada hari ketika setiap jiwa mendapatkan balasan atas kebajikan yang telah dikerjakan dihadapkan kepadanya, begitu juga balasan atas kejahatan yang telah dia kerjakan. Dia berharap sekiranya ada jarak yang jauh antara dia dengan hari itu. Dan Allah memperingatkan kamu akan diri siksa-Nya. Allah Maha Penyayang terhadap hamba-hamba-Nya.

(Terjemahan Al Qur'an Surat Ali 'Imran ayat 30)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Pertama dan utama sekali penulis panjatkan rasa syukur Alhamdulillah kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, nikmat dan karunia-Nya yang tidak terhingga banyaknya dan senantiasa dilimpahkan kepada penulis, termasuk juga dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan sebagai salah satu syarat dalam rangka menyelesaikan studi S2 di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan pemikiran berkaitan dengan peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan di mana di era otonomi daerah dengan kondisi keuangan daerah terbatas, DPRD dituntut untuk lebih berperan aktif. Hal tersebut mengingat bahwa pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak merupakan bagian dari pembangunan sumber daya manusia, dan ditujukan untuk meningkatkan status, posisi, dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki, serta mampu membangun anak yang sehat, cerdas, bertaqwa dan terlindungi. Disadari sudah banyak kemajuan yang dicapai dalam pembangunan pemberdayaan perempuan, yang antara lain ditandai dengan semakin meningkatnya status dan peran perempuan di berbagai bidang kehidupan, tetapi apabila dibandingkan dengan kemajuan laki-laki status dan peran perempuan masih tertinggal. Diharapkan peranan DPRD di masa-masa yang akan datang dalam menjalankan fungsinya akan terus meningkat guna

mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan *millennium (Millenium Development Goals - MDGs)*.

Dalam menempuh studi di S2 Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia ini, penulis sempat merasakan dan membayangkan tidak akan selesai khususnya memasuki tahap penulisan tesis. Hal ini mengingat beratnya beban yang penulis hadapi baik dari segi substansi materi, finansial dan pekerjaan rutin. Akan tetapi, atas bantuan berbagai pihak baik moril maupun materiil disertai dengan kerja keras dan berdoa kepada Allah SWT, akhirnya studi ini dapat penulis selesaikan. Oleh karena itu, penulis sangat menyadari dengan selesainya studi ini semata-mata adalah rakhmat dan karunia Allah SWT yang harus selalu penulis syukuri. Selain itu, penulis merasa berhutang budi dan sudah seharusnya pada kesempatan yang baik ini, perkenankanlah penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada semua pihak dan khususnya kepada yang terhormat sebagai berikut :

Pertama, ucapan terima kasih penulis haturkan kepada Suharto, SH, Bupati Gunungkidul melalui Asisten Bidang Adminstrasi dan Keuangan yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk mengikuti studi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik beliau dan menempatkannya sebagai amaliah.

Kedua, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Dr. Saifudin, SH.M.Hum selaku Pembimbing I yang di tengah kesibukan beliau sebagai wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, secara tulus masih dapat

menyediakan waktu untuk memberikan pengarahan, bimbingan, berdiskusi dan dorongannya kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini, terutama berkaitan dengan sistematika dan keruntutan alur pikir penulisan tesis ini. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa beliau dan menempatkannya sebagai ilmu amaliah di sisiNya, Amiin.

Ketiga, ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada Dr.Hj.Ni'matul Huda, SH.M.Hum selaku Pembimbing II yang di tengah kesibukan beliau sebagai Kepala Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia selalu memotivasi, memberikan pengarahan bimbingan, berdiskusi untuk penyelesaian tesis ini. Semoga jasa baik beliau dibalas oleh Allah SWT dan menempatkannya sebagai ladang amal di sisiNya. Amiin.

Keempat, ungkapan terima kasih tidak lupa penulis sampaikan kepada Rektor Universitas Islam Indonesia c.q. kepala beserta staf Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memperkenankan penulis menimba ilmu di lembaga yang Bapak/Ibu/Sdr-i kelola, sudah barang tentu penulis banyak memerlukan bantuan pelayanan baik pengurusan akademik dan administrasi yang bisa jadi cukup merepotkan. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik beliau-beliau dan menempatkannya sebagai amal sholeh di sisiNya. Amiin.

Kelima, ungkapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana Kabupaten Gunungkidul yang telah memberikan kelonggaran waktu kepada

penulis, yang mana disela-sela sebagai karyawan di Instansi yang Bapak pimpin penulis diberi kesempatan untuk mengikuti proses studi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Semoga Allah SWT memberikan pahala atas jasa baik beliau. Amiin.

Keenam, ungkapan terima kasih juga kami sampaikan kepada seluruh pengurus Perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, karena banyak memperkenankan penulis meminjam buku melebihi dari kuota batas maksimal peminjaman buku. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik mereka dan menempatkannya sebagai amal sholeh-sholikhah di sisiNya. Amiin.

Ketujuh, ucapan terima kasih tidak ketinggalan pula penulis sampaikan kepada Ir. Imam Taufik dan Suwanto, S.Sos anggota komisi D yang telah berkenan melakukan wawancara dan banyak memberikan informasi kepada penulis tentang peranan DPRD dalam pembahasan RAPBD bidang Pemberdayaan Perempuan. Juga kepada Sutrisno,SH selaku Kasub Bagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD yang telah banyak membantu penulis dalam pencarian data risalah persidangan pembahasan RAPBD tahun 2008 dan 2009. Tidak lupa juga ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Sri Suhartanta, S.IP, M.Si. yang telah memberikan data dan informasi proses perencanaan pengangguran bidang pemberdayaan perempuan. Demikian pula kepada Hermawan Yustianto, SE,M.Si selaku Kepala Bidang Anggaran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Gunungkidul yang telah banyak membantu memberikan data tentang

anggaran tahun 2008 dan 2009. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik mereka dan menempatkannya sebagai amal sholeh di sisiNya, Amiin.

Kedelapan, ungkapan terima kasih tidak lupa penulis sampaikan kepada teman-teman angkatan 2007 di Program S2 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang lebih dulu menyelesaikan studinya sehingga memacu penulis untuk segera ikut mengikuti jejaknya. Demikian juga kepada teman-teman sekerja di Bidang Pemberdayaan Perempuan yang telah banyak membantu menyediakan data dan laporan pelaksanaan pemberdayaan perempuan di Kabupaten Gunungkidul. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik mereka dengan pahala yang setimpal, Amiin.

Kesembilan, ungkapan terima kasih ini tidak lupa pula penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dan menyertai dalam penulisan tesis ini sehingga penulis mampu tetap bertahan dan menyelesaikan penulisan tesis ini. Atas semua ini, semoga Allah SWT membalas jasa baik mereka dan menempatkannya sebagai amal sholeh sholikhah di sisiNya, Amiin.

Pada gilirannya, ungkapan terima kasih yang setulus-tulusnya harus penulis sampaikan kepada Ibu Almarhumah Ngadiyem, yang telah membanting tulang untuk masa depan putera puterinya mohon sekiranya Allah SWT menerima amal ibadahnya, mengampuni dosa dan kesalahannya dan mendapatkan tempat paling baik di sisi-Nya. Juga ucapan terima kasih kepada ayah Darmopawiro yang sedang sakit, semoga Allah memberikan hidayahNya, mengampuni dosanya, dan menyembuhkan sakitnya, Amiin.

Akhirnya ungkapan terima kasih tiada terhingga penulis sampaikan kepada suami penulis Dasa Rochani yang telah ikut merasakan suka dan duka selama menempuh studi dan memberi semangat penulis untuk segera menyelesaikan studi. Semoga Allah SWT selalu memberikan keselamatan agama, kesehatan badan, tambahannya ilmu, berkahnya rejeki, Amiin.

Wonosari, 23 Agustus 2010

Penulis

Sri Sumiyati

ABSTRAK

Dalam konteks sosial, pembangunan pemberdayaan perempuan di Kabupaten Gunungkidul masih mencerminkan terbatasnya akses, kontrol, manfaat dan partisipasi perempuan terhadap hasil pembangunan. Akibatnya berbagai pelayanan peningkatan kualitas dan perlindungan bagi perempuan dan anak menjadi sangat kurang. Hal tersebut terkait erat dengan anggaran yang disediakan untuk bidang pemberdayaan perempuan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan hak yang cukup luas kepada DPRD guna membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya, termasuk untuk menjalankan fungsinya di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Di antara ketiga fungsi DPRD tersebut, maka peranan DPRD dalam pembahasan anggaran yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah *pertama*; bagaimana peranan DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009, *kedua*; faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009.

Dalam penelitian ini, tinjauan pustaka yang digunakan antara lain: demokrasi lokal, otonomi daerah, keuangan daerah. Jenis penelitian yang diambil adalah jenis penelitian doktriner. Sedangkan analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif.

Dari penelitian ini, dapat diketahui bahwa peranan DPRD sangat penting. Pada saat proses pembahasan anggaran bidang pemberdayaan yaitu dengan cara *memback up* program/kegiatan pemberdayaan perempuan. Selain itu juga DPRD sudah komitmen agar program/kegiatan pemberdayaan perempuan diberikan porsi yang memadai. Anggaran di bidang pemberdayaan merupakan tahun 2008 lebih besar dibanding tahun 2009, hal tersebut dikarenakan kondisi krisis ekonomi global. Faktor-faktor yang mempengaruhi peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009 ada 2 faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD, sedang faktor eksternalnya adalah peraturan tata tertib DPRD.

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
SUSUNAN DEWAN PENGUJI	iii
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Tinjauan Pustaka	8
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN	
A. Otonomi Daerah	26
B. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD.....	35
C. Keuangan Daerah dan APBD	43
D. Pemberdayaan Perempuan	59

BAB III PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN

BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

A. Deskripsi DPRD Kabupaten Gunungkidul Periode 2004-2009.....	77
B. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2008 dan 2009.....	95
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peranan DPRD dalam Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan.....	155

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	162
B. Saran	164

DAFTAR PUSTAKA	166
----------------------	-----

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Jumlah Fraksi DPRD Kabupaten Gunungkidul.....	84
Tabel 2.	Jenis, Bidang, Cakupan dan Jumlah Keanggotaan Dalam Komisi DPRD Kabupaten Gunungkidul	88
Tabel 3.	Persentase Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul Periode 2004-2009.....	91
Tabel 4.	Keanggotaan DPRD Kabupaten Gunungkidul Periode 2004- 2009	92
Tabel 5.	Daftar Jumlah Pansus Periode 2004-2009.....	94
Tabel 6.	Jumlah Perda Tahun 2004-2009	95
Tabel 7.	Ringkasan Rencana APBD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008	114
Tabel 8.	Tahapan Risalah Pembahasan Penetapan Perda Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Gunungkidul TA 2008	120
Tabel 9.	Ringkasan APBD Tahun 2008 berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2008.....	126

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Pemerintah Daerah Propinsi mempunyai Gubernur dan DPRD Propinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD Kabupaten, dan Pemerintah Daerah Kota mempunyai Walikota dan DPRD Kota.¹ Secara lebih khusus, Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga menyebutkan, “Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Artinya di setiap Pemerintahan Daerah Kabupaten terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten yang bersama-sama dengan Bupati merupakan satu kesatuan pengertian Pemerintah Daerah Kabupaten.²

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD mempunyai kekuasaan untuk membuat lembaga pemerintah tunduk kepada yang diperintah. Oleh karena itu, guna menjamin bahwa pemerintahan benar-benar dijalankan berdasarkan

¹ Jimly Assiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 188

² Jimly Assiddiqie, *Ibid.*, hlm. 189

prinsip demokrasi, DPRD diberi kewenangan untuk berperan sebagai institusi yang membuat Peraturan Daerah. Dengan peran ini, DPRD diberikan kekuasaan untuk membuat dan menetapkan kebijakan atau Peraturan Daerah yang menjadi pedoman atau acuan kerja badan eksekutif. Di sisi lain adanya kedudukan yang seimbang sebagaimana diamanatkan dalam pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan asas *checks and balances* antara pihak legislatif dan eksekutif.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga memberikan hak yang cukup luas kepada DPRD. Hanya saja, semuanya itu tergantung kepada DPRD yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya, termasuk dalam menjalankan fungsi DPRD di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Di antara ketiga fungsi DPRD tersebut, maka peranan DPRD dalam pembahasan anggaran yang menjadi titik sentral dalam penelitian ini.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif, serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun ketidaktersediaan pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dibiayai oleh APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur maupun yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dan atau desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas

pembantuan. Dengan demikian Pemerintah Daerah harus sadar bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan peluang sekaligus sebuah tantangan, dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Sudah ditengarai bahwa pendekatan pembangunan selama ini bersifat sentralistik dan *top down* serta memandang sebagai sesuatu yang seragam, telah menghasilkan berbagai ketidakadilan dan kesenjangan dalam memperoleh hasil pembangunan. Kesenjangan ini termasuk kesenjangan antara populasi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses dan manfaat dari program/kegiatan. Hasilnya di hampir semua lini kehidupan masyarakat Kabupaten Gunungkidul (pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik) perempuan lebih tertinggal dibanding dengan laki-laki. Program pembangunan lebih banyak bersifat fisik daripada non fisik. Akibatnya berbagai pelayanan peningkatan kualitas dan perlindungan bagi perempuan dan anak menjadi sangat kurang. Dari laporan pembangunan manusia tingkat dunia, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Gunungkidul berada pada posisi terendah dibandingkan dengan kabupaten/kota di Propinsi DIY dan cenderung memburuk setelah krisis ekonomi tahun 1998. Variabel yang digunakan dalam penghitungan IPM adalah rata-rata umur harapan hidup, partisipasi sekolah, angka melek huruf dan pendapatan per kapita. Berdasarkan *Human*

Development Report IPM Gunungkidul tahun 2006 sebesar 69,4. Pencapaian pembangunan gender diukur dengan Indeks Pembangunan Gender (IPG), IPG lebih diarahkan untuk mengungkapkan ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam tiga aspek pembangunan yaitu kesehatan, pendidikan dan ekonomi. IPG Gunungkidul sebesar 62,9 merupakan peringkat kelima dari 5 kabupaten/kota di Propinsi DIY. *Gender Empowerment Measure* (GEM) atau Indeks Pemberdayaan Gender (IPG) menunjukkan peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik serta pengambilan keputusan. Berdasarkan hasil perhitungan BPS IPG Gunungkidul pada tahun 2006 mencapai 56,4. Angka tersebut berada di urutan lima di Propinsi DIY.³

Melihat kondisi di atas, dalam konteks sosial, pembangunan pemberdayaan perempuan di Gunungkidul mencerminkan masih terbatasnya akses sebagian perempuan terhadap hasil pembangunan, hal tersebut dapat ditemukenali pada beberapa bidang antara lain :

1. Di bidang pendidikan dan pelatihan, masih ada nilai-nilai dan cara pandang serta lingkungan sosial budaya yang belum sepenuhnya mendukung kemajuan perempuan.
2. Di bidang kesehatan, masalah utama yang dihadapi adalah rendahnya pengetahuan dan pendidikan mayoritas kaum perempuan, meskipun telah banyak keberhasilan di bidang kesehatan perempuan, tetapi tingginya angka kematian ibu (AKI) dan rendahnya status gizi perempuan masih merupakan masalah utama.

³ Badan Pusat Statistik Kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul, *Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Gunungkidul Tahun 2007*, BPS Kabupaten Gunungkidul, 2007, hlm.38.

3. Di bidang KB, masih menunjukkan belum setaranya kedudukan istri dan suami dalam menentukan penggunaan kontrasepsi yang sesuai dengan kebutuhannya.
4. Di bidang ekonomi dan ketenagakerjaan, permasalahan yang dihadapi adalah terbatasnya akses perempuan pengusaha kecil dan menengah dalam program kredit informasi pasar atau bisnis, manajemen dan pengembangan usaha, terbatasnya keterampilan dan pendidikan perempuan untuk memperoleh peluang dan kesempatan kerja yang lebih baik, rendahnya perlindungan dan jaminan sosial bagi perempuan pekerja, baik pada sektor formal maupun informal.
5. Di bidang politik, perempuan belum banyak berperan, karena masih terbatasnya kesempatan dan kepercayaan bagi perempuan sebagai penentu kebijakan dan pengambil keputusan yang menyangkut kepentingan umum dan terbatasnya posisi perempuan dalam lembaga eksekutif maupun legislatif.
6. Di bidang kesejahteraan sosial, yang menjadi masalah adalah masih terdapatnya nilai dan norma budaya yang belum kondusif terhadap pemberdayaan perempuan, dan masih rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap perlindungan dan pembinaan anak dan remaja.

Karena Indonesia telah menyepakati komitmen internasional seperti *Convention on the Elimination of All Form of Discriminations Against Women* (CEDAW), *Beijing Platform for Action* atau Landasan Aksi Beijing,

Convention on the Rights on the Children (CRC) dan *World Fit for Children (WFC)*, maka pembangunan pemberdayaan perempuan merupakan komitmen yang dijadikan sebagai bagian integral dari pembangunan sumber daya manusia, dimaksudkan untuk meningkatkan status, posisi dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki. Pembangunan pemberdayaan perempuan menjadi salah satu program pembangunan nasional yang berkelanjutan karena kondisi perempuan yang masih tertinggal dibandingkan dengan laki-laki di berbagai aspek kehidupan.

Dengan adanya pergeseran dari pendekatan yang sentralistik ke pendekatan yang desentralistik diharapkan dapat menjadi kesempatan bagi daerah untuk melaksanakan program/kegiatan pembangunan termasuk pelaksanaan program pemberdayaan perempuan. Pada saat pembahasan anggaran, peran DPRD sangat penting untuk *medback up* anggaran di bidang pemberdayaan perempuan. Besar kecilnya peran DPRD tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Oleh sebab itu faktor-faktor tersebut menjadi bagian dari penelitian ini.

B. PERUMUSAN MASALAH

Atas dasar latar belakang yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peran DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009?

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009?

C. TUJUAN PENELITIAN

Sehubungan dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan untuk mencari jawaban atas permasalahan, dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peranan DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi peranan DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009.

D. MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan sumbangan pemikiran kepada pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara. Melalui penelitian ini akan terungkap hal-hal sebagai sumbangan pemikiran tambahan terhadap penelitian hukum terdahulu yang telah meneliti keberadaan DPRD.
2. Sebagai sumbangan bagi mereka yang menaruh minat bagi perkembangan lembaga DPRD. Penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi para

pejabat pemerintah, anggota DPRD dan calon anggota DPRD dalam melaksanakan peranannya dalam pembahasan anggaran.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Demokrasi Lokal

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat, “*kratien*” atau “*kratos*” yang berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi demokrasi artinya rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*.⁴ Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilaksanakan oleh rakyat atau persetujuan rakyat. Dalam hal ini rakyat berfungsi sebagai subyek yang menentukan putusan-putusan politik dan putusan-putusan pemerintah, dan rakyat tidak hanya dijadikan obyek dalam pemerintahan.

Dalam menggali pengertian demokrasi, maka tidak dapat mengelakkan perhatiannya terhadap rakyat sebagai subyek, dimana oleh M. Durverger⁵ demokrasi diartikan sebagai cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama tidak terpisah-pisah. Artinya suatu sistem pemerintahan negara dimana

⁴ Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 50

⁵ M. Durverger dalam Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 81

dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga diperintah.

Sistem politik demokratis oleh Henry B. Mayo⁶ didefinisikan sebagai sistem politik dimana kebijakan-kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Sehingga untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

- a. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.⁷

Untuk itu demokrasi berhubungan antara penguasa dan rakyat, dalam pengertian sejauh mana peran serta rakyat di dalam menetapkan kekuasaan pemerintah di dalam suatu negara di satu sisi, berhadapan dengan hak-hak dan kekuasaan pemerintah terhadap rakyat di sisi lain. Artinya ada hubungan timbal balik antara yang memerintah dan yang diperintah. Kesepakatan mengenai hal-hal tersebut pada umumnya dituangkan di dalam konstitusi sebagai undang-undang dasar tertulis.⁸

⁶ Henry B. Mayo dalam Ibid., hlm. 82

⁷ Ibid., hlm. 83

⁸ Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remaja Karya, Bandung, 1988, hlm 1

Dengan demikian asas-asas demokrasi atau paham demokrasi mengandung dua arti; *pertama*, demokrasi berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa, sehingga muncul suatu istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila.⁹ Pemerintahan yang berpegang pada demokrasi berarti pemerintah dipegang oleh rakyat atau setidaknya diikutsertakan dalam pembuatan suatu keputusan politik atau keputusan pemerintahan, kenegaraan, meskipun dalam pelaksanaannya disertai dengan interpretasi dan modifikasi konsepnya sesuai dengan budaya masing-masing negara. Oleh karena itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasi dan mengartikulasi aspirasi rakyat. Dalam konteks demokrasi, keberadaan *local government* menurut BC Smith¹⁰. Ada dua kategori yang penting dalam pemerintahan daerah, *pertama*, untuk membangun demokrasi di tingkat nasional, *kedua*, memberikan

⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm 7

¹⁰ B.C. Smith, *Decentralization The Teritorial Demension of the State* (Machast Masschuset; Allen 2 Anwin, Ic) dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 67

keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Setiap tingkat selanjutnya dibagi ke dalam tiga hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan, dan tanggung jawab. Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.¹¹

2. Otonomi Daerah

Secara etimologi otonomi berasal dari kata *oto* (*auto* : sendiri) dan *nomoi* (*nomoi* : *nomos* : undang-undang/aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.¹²

Dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) kata "otonomi" disatukan dengan kata asas sehingga dikenal dengan istilah "asas otonomi", yang menjelaskan anak kalimat sebelumnya, yaitu bahwa "pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri

¹¹ Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 67

¹² Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, Penerbit Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 42

urusan pemerintahan”. Berdasarkan hal tersebut otonomi berarti mengatur dan mengurus sendiri.¹³

Dalam Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kata ”otonomi” diikuti dengan kata ”daerah”, sehingga menjadi satu kesatuan istilah ”otonomi daerah” yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut juga terdapat dalam ketentuan Pasal 32 Tahun 2004 bahwa istilah ”otonomi” juga diikuti dengan kata ”daerah”. Memperhatikan rumusan pasal tersebut, maka otonomi berarti mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut maka hakekat otonomi adalah suatu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri (*selfregeling*) atau *selfwet geving* dan menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian maka daerah yang diberikan otonomi dengan inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau kepentingan nasional.¹⁴

¹³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 66

¹⁴ Muhammad Fauzan, *Ibid.*, hlm. 66

Urusan daerah yang bagaimanakah yang dapat diatur dan diselenggarakan berdasarkan kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah? Terdapat beberapa jenis otonomi, yaitu (1) otonomi materiil, (2) otonomi formal, (3) otonomi riil. Otonomi materiil mengandung arti bahwa urusan yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga diperinci secara tegas, pasti dan diberi batas-batas (*limitative*), sedangkan otonomi formal adalah urusan yang diserahkan tidak dibatasi dan tidak zakelijk, daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang menurut pandangannya adalah kepentingan daerah, untuk kemajuan dan perkembangan daerah. Batasnya ialah bahwa daerah tidak boleh mengatur urusan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.¹⁵ Otonomi riil merupakan kombinasi atau campuran otonomi materiil dan otonomi formal. Di dalam undang-undang pembentukan daerah, pemerintah pusat menentukan urusan-urusan yang dijadikan pangkal untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Penyerahan ini merupakan otonomi materiil. Kemudian setiap waktu daerah dapat meminta tambahan urusan kepada pemerintah pusat untuk dijadikan urusan rumah tangganya sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah. Penambahan urusan pemerintahan kepada daerah dilakukan dengan undang-undang penyerahan masing-masing urusan.¹⁶

¹⁵ Bayu Suryaningrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, Penerbit Dewa Ruci Press, Jakarta, 1980 hlm. 18 dalam Muhammad Fauzan, *Ibid.*, hlm. 68

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 69

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pembagian otonomi berkaitan dengan persoalan ajaran rumah tangga daerah. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan desentralisasi merupakan transfer sejumlah kekuasaan pusat kepada daerah yang memiliki otoritas penuh dalam pengambilan keputusan di wilayahnya.¹⁷ Menurut G Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli mengatakan bahwa : *Decentralization can range from the shifting of routine workload to the devolution of powers to perform specified functions*. Dari hal itu bisa diartikan desentralisasi dapat mencakup perpindahan beban kerja rutin dengan pemberian kewenangan untuk melaksanakan fungsi tertentu. Pemberian kerja rutin diberikan oleh pemerintah pusat pada daerah dengan desentralisasi melalui pemindahan atau pendelegasian kewenangan.

Desentralisasi menurut Ph. Kleintjes mengatakan bahwa untuk mencapai otonomi maka pengurusan kepentingan daerah diserahkan kepada penguasa setempat yang berdiri sendiri, yang mempunyai keuangan sendiri. Sebagian tugas pemerintah pusat dialihkan kepada pemerintah daerah yang dianggap mampu karena mengetahui kebutuhan daerah serta sarana yang diperlukannya. Maka dengan dilimpahkannya kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah akan terbentuk pemerintahan yang lebih baik.

¹⁷ Collin Mac Andrews, *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*, Penerbit PT Raja Brafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 19

Pendapat Colin Mac Andrews bahwa : Pemerintah daerah hanya berwenang melaksanakan kekuasaan-kekuasaan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepadanya. Bagaimanapun juga kewenangan pemerintah nasional tetaplah yang tertinggi dan daerah mempunyai hak serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus kewenangannya berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku yang telah ditetapkan oleh pemerintah nasional.¹⁸ Akibat pelaksanaan asas desentralisasi, daerah berwenang untuk mengatur serta mengurus sendiri kepentingan rumah tangga daerah mereka.¹⁹ Urusan rumah tangga daerah ada 3 macam yaitu :

a. Urusan rumah tangga daerah materiil

Adalah urusan yang merupakan urusan rumah tangga daerah ditetapkan oleh hakekat urusan tersebut. Dalam urusan rumah tangga daerah material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab secara rinci antara pusat dan daerah. Adapun pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada perbedaan kepentingan yang diembannya.

b. Urusan rumah tangga daerah formal

Adalah urusan yang merupakan urusan rumah tangga daerah ditentukan resmi/formal dari penguasa yang menyerahkan urusan tersebut kepada daerah. Dalam pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Pertimbangan daya guna dan hasil guna

¹⁸ Collin Mac Andrews, *Ibid.*, hlm. 70

¹⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Pustaka Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 27

merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut.²⁰ Secara teoritik sistem rumah tangga daerah formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.²¹

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maka MPR melalui ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu, kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari pelaksanaan sampai evaluasi.²² Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan

²⁰ Koesoemakatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm. 18

²¹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 27

²² Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 81

pertanggungjawaban sebagai konsekuensi yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas. Di dalam Pasal 14 ditegaskan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, dimana bidang pemberdayaan perempuan merupakan urusan wajib. Pengertian pemberdayaan perempuan adalah memberi kekuasaan atau mendelegasikan wewenang kepada perempuan agar memiliki kemandirian dalam pengambilan keputusan untuk membangun diri dan lingkungan serta meningkatkan kemampuan perempuan.

²³ Ibid., hlm. 81-82

²⁴ Ibid., hlm. 96

3. Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Konsepsi yang demikian tidaklah terpaut jauh dengan kerangka definisi keuangan negara yang diatur 3 (tiga) tahun kemudian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Memperbincangkan diskursus keuangan daerah tidaklah bisa dipisahkan dengan konstruksi hukum pemerintah daerah (*local governance*) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, karena bagaimanapun urusan keuangan daerah akan menjadi *local policy* (kebijakan lokal/daerah). Dalam rangka otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewajiban sebagai disebutkan dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara lain :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi.

- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. Melestarikan lingkungan hidup.
- l. Mengelola administrasi kependudukan.
- m. Melestarikan nilai sosial dan budaya.
- n. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh pemerintah daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah (Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Persoalan yang sering muncul berkaitan dengan hubungan keuangan antara pusat dan

daerah adalah terbatasnya jumlah dana yang dimiliki oleh daerah, dan pada sisi lain pemerintah pusat memiliki dana yang sangat banyak. Dengan demikian, substansi dari hubungan keuangan tersebut adalah perimbangan keuangan. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar atau memperbanyak pendapatan asli daerah sehingga daerah mempunyai kemampuan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.²⁵

Dalam berbagai kenyataannya hubungan keuangan antara pusat dan daerah terdapat beberapa hal yang harus dicatat. *Pertama*, meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak terisi banyak. Bahkan mungkin cukup banyak, hanya tidak bersumber dari pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah. *Kedua*, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga*, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.²⁶

Dalam rangka hubungan keuangan antara pusat dan daerah, terdapat tiga skema. *Pertama*, dana perimbangan, yakni penerimaan negara yang dibagi antara pusat dan daerah sesuai dengan pengelompokannya, dana perimbangan bukan PAD, melainkan

²⁵ Muhammad Fauzan, Op.Cit., hlm. 101

²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit., hlm. 41

penerimaan negara. Jadi, merupakan sumber pendapatan asli pusat yang dibagi dengan daerah. *Kedua*, disebut dana alokasi umum, dapat juga disebut subsidi umum, daerah bebas menentukan peruntukan sesuai dengan rencana dan program daerah. *Ketiga*, disebut dana alokasi khusus, yaitu dana yang ditetapkan dalam APBN untuk daerah tertentu dan untuk kebutuhan khusus.²⁷ Ketentuan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dana alokasi khusus ini diperuntukkan dengan tujuan untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan selaras atau sesuai dengan prioritas nasional.²⁸

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian doktriner. Penelitian ini mengkaji peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan di Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pendekatan yang digunakan adalah dengan mengkaji fakta-fakta yang terjadi kemudian membandingkan secara konseptual ataupun redaksional peraturan perundang-undangan berlaku.

2. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah Anggota Komisi D DPRD Gunungkidul Periode 2004-2009.

²⁷ Ibid., hlm. 44

²⁸ Muhammad Fauzan, Ibid., hlm 102

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Adalah sumber data yang secara langsung diperoleh dari subyek penelitian yaitu anggota Komisi D DPRD Gunungkidul yang membahas anggaran bidang pemberdayaan perempuan.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara tidak langsung misalnya bahan-bahan pustaka berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya, data yang dimaksud terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang diperoleh berdasarkan penelitian langsung ke lapangan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang menjadi obyek penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Tempat dan Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Gunungkidul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengingat masalah yang diangkat dalam hal ini adalah peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan, maka penelitian dilakukan di kantor DPRD, Tim Anggaran dan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Gunungkidul.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan validitas data, sehingga akan diperoleh data yang akurat sebagai bahan kajian maka cara pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi :

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak yang dipandang dapat menunjang sebagai sumber data.
- b. Studi pustaka, untuk memperoleh data-data pendukung dari obyek penelitian yang diperoleh melalui literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, makalah, buku-buku yang berhubungan dengan penelitian ini dari berbagai dokumen.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Dari data hasil analisis tersebut kemudian akan digunakan untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu pola pikir yang mendasarkan fakta-fakta atau hal-hal yang bersifat khusus. Data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan

data deskriptif analitis, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian atau kalimat-kalimat sehingga sampai pada kesimpulan dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Teori
- F. Metode Penelitian

Jenis Penelitian, Subyek Penelitian, Sumber Data, Tempat dan Lokasi Penelitian, Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

- A. Otonomi Daerah
- B. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD
- C. Keuangan Daerah dan APBD
- D. Pemberdayaan Perempuan

BAB III PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

- A. Deskripsi DPRD Kabupaten Gunungkidul Periode 2004-2009
- B. Pembahasan Anggaran Tahun 2008 dan 2009
 - 1. Tinjauan Umum Proses Perencanaan Anggaran
 - 2. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2008
 - 3. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2009.
- C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi DPRD dalam Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

A. Otonomi Daerah

Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negara-negara karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Atas dasar itu, negara membentuk daerah-daerah itu atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Hal ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²⁹

Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam negara kesatuan, kekuasaan atas urusan-urusan negara tetap merupakan satu kebulatan dan dipegang oleh Pemerintah Pusat. Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada

²⁹ Al Chaidar, Zulfikar Salahudin, Heri Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam. Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Madani Press, Jakarta, 2000, hlm. 201-202, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 54

tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini pada gilirannya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.³⁰

Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B merupakan sumber konstitusional pemerintah daerah. Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal tersebut tampak pada Pasal 18 ayat (2) bahwa prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah, gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.³¹

Secara teoritis maupun praktek, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dilaksanakan secara desentralisasi semata, tetapi tetap

³⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 55

³¹ Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 20

mengkombinasikan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.³²

Penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan kepada daerah, baik yang berlandaskan pada desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan menuntut pengaturan yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih maupun konflik dalam penyelenggaraannya antara tingkatan pemerintahan baik pusat, propinsi maupun kabupaten/kota. Karena walaupun daerah otonom tidak bersifat hirarkis namun pada hakekatnya juga *concern* atau kepentingan pusat.³³

Sebelum otonomi daerah yang dikonstruksikan dalam UUD No. 22 tahun 1999 diterapkan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur menurut UU No. 5 Tahun 1974, yang berwatak konservatif. Otonomi daerah yang diharapkan mampu berperan sebagai amanat dari Pasal 11 yang bertitik berat di daerah tingkat II (kabupaten dan kota). Namun, sampai berakhir keberlakuan UU tersebut, yang diharapkan masyarakat itu tidak kunjung hadir. Otonomi hanya menjadi obsesi kosong masyarakat di daerah, sehingga wajar kalau masyarakat di daerah menuntut perubahan yang mendasar dalam pengelolaan pemerintahan, khususnya dalam hal hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 sebagai wujud politik otonomi Orde Baru justru menguatkan prinsip sentralisasi dari pada otonomi. Unsur-unsur dekonsentrasi baik dalam lingkungan pemerintahan daerah (otonomi)

³² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 14

³³ *Ibid.*, hlm. 15

maupun kantor-kantor pusat di daerah diperkuat. Kepala daerah yang tidak bertanggung jawab kepada rakyat daerah (melalui DPRD) lebih menampakkan diri sebagai unsur kekuasaan pusat di daerah. Sistem pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga melemahkan kemampuan daerah. hubungan keuangan tidak memberi peluang kepada daerah untuk mandiri. Politik keseragaman tetap dipertahankan meskipun secara formal dikehendaki suatu sistem otonomi nyata atau riil.³⁴ Sentralisasi yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 bukan saja menyebabkan kelumpuhan otonomi dan meningkatnya ketergantungan daerah pada pusat, melainkan juga menimbulkan inefisiensi dan birokrasi berlebihan yang menjadi salah satu sumber tidak sehatnya penyelenggaraan pemerintahan menuju bentuk-bentuk penyalahgunaan kekuasaan, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

UU No. 22 Tahun 1999, mencoba meletakkan kembali dasar-dasar politik otonomi yang lebih wajar sesuai dengan kehendak konstitusi. Undang-undang tersebut menghendaki titik berat penyelenggaraan pemerintahan ada pada daerah. Segala kepentingan masyarakat pada dasarnya diatur dan diurus daerah, kecuali terhadap hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan atau diatur dan diurus pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan,

³⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. 29

industri, dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanian, koperasi dan tenaga kerja.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 Tahun 1999 antara lain : (1) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah; (2) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab; (3) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.³⁵

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan dan diganti dengan istilah propinsi, kabupaten dan kota. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mengalami ketegangan, di satu sisi pemerintah pusat berada pada kondisi yang sangat lemah dari segi politik, ekonomi, pertahanan, keamanan, di sisi lain daerah menuntut lebih banyak dan menentang kebijakan politik maupun hukum dari pemerintah pusat. Peraturan pelaksana dari UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 sampai saat menjelang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 belum juga dikeluarkan oleh pemerintah, misal Peraturan Pemerintah tentang otonomi untuk kabupaten dan kota. Tetapi pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan

³⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 70

Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan kota.³⁶

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menggantikan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Selain dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

³⁶ Ibid., hlm. 73

Pendekatan eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan propinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani. Kriteria efisiensi adalah pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan.³⁷

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.³⁸

³⁷ Muhammad Fauzan, Op. Cit., hlm. 88

³⁸ Ni'matul Huda, Op. Cit., hlm. 77

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas. Di dalam Pasal 13 dan 14 ditegaskan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan propinsi dan pemerintahan kabupaten/kota meliputi³⁹ :

4. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
5. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
6. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
7. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
8. Penanganan bidang kesehatan;
9. Penyelenggaraan pendidikan;
10. Penanggulangan masalah sosial;
11. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
12. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
13. Pengendalian lingkungan hidup;
14. Pelayanan pertanahan;
15. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
16. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
17. Pelayanan administrasi penanaman modal;
18. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
19. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan;

³⁹ Ni'matul Huda, Op. Cit., hlm. 78

Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu ditunjang oleh struktur kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan, proporsional, efisien, dan efektif dalam penanganan untuk pemerintahan, termasuk di dalamnya unsur yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan.

Perlu digarisbawahi bahwa meskipun dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintah yang harus ditangani, akan tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk organisasi tersendiri. Demikian pula urusan wajib tidak mutlak harus diwadahi dalam bentuk dinas tetapi juga dapat berbentuk badan, atau urusan wajib lain yang menurut daerah lebih tepat dikategorikan sebagai fungsi pendukung pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah. Adapun urusan pilihan harus diwadahi dalam bentuk lembaga dinas, mengingat yang termasuk dalam urusan pilihan terkait erat dengan potensi dan kekhasan daerah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan oleh unsur pelaksana otonomi daerah (dinas) bukan oleh unsur pendukung. Pemikiran tersebut yang harus menjadi landasan filosofi dalam menata kelembagaan daerah, di samping tetap mempertimbangkan kemampuan, keuangan, kebutuhan nyata daerah, cakupan tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang berkaitan dengan urusan yang akan ditangani, dan sarana, prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu, kebutuhan

akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.⁴⁰

Dalam kaitan itu, bidang pemberdayaan perempuan Kabupaten Gunungkidul semenjak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami perubahan kelembagaan sebanyak dua kali yaitu berdasarkan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2006 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah dan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Kedudukan dan Tugas Lembaga Teknis Daerah-daerah.

Keuntungan yang dapat dipetik dari pelaksanaan otonomi daerah, antara lain : (1) aspirasi dan kebutuhan masyarakat lebih mudah diakomodir, (2) partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dapat ditingkatkan, (3) pelaksanaan maupun kontrol program akan lebih mudah dilakukan, (4) sumber daya lokal dikembangkan secara optimal dan (5) terwujudnya peluang bagi terciptanya demokratisasi.

B. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD

Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang Wakil Presiden, dan oleh Menteri Negara. Sedangkan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

⁴⁰ Suharno, *Kelembagaan Pemberdayaan Perempuan dan Anak di Daerah dari Perspektif Pendayagunaan Aparatur Negara*, Makalah Temu Koordinasi Regional Pengarusutamaan Gender, Jakarta, 2006, hlm. 5

Seperti yang ditentukan dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang bupati sebagai kepala daerah adalah :

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan rancangan Perda;
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;

6. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
8. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
10. Menjalinkan hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
11. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban tersebut, Bupati juga mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat (Pasal 27 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004).⁴¹

Menurut UU NO. 32 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b, pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan DPRD adalah Badan Legislatif Daerah. DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD. DPRD diberi kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang

⁴¹ Jimliy Asshiddiqie, Op.Cit., hlm. 187

sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat. Pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. Apabila menurut UU No. 5 Tahun 1974 pengisian jabatan wakil kepala daerah dapat diajukan kepada DPRD sepanjang menurut pertimbangan kepala daerah diperlukan, maka menurut UU No. 22 Tahun 1999 pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan, sehingga calon yang akan dipilih oleh DPRD melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang akan dipilih satu pasang diantaranya oleh DPRD.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. DPRD juga diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, sehingga apabila pertanggungjawaban ditolak oleh DPRD, kepala daerah tersebut tidak bisa dicalonkan kembali pada periode berikutnya. DPRD bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden apabila pertanggungjawaban kepala daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Sehingga, DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat, minimal sekali dalam setahun, DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban kepala daerah. DPRD dapat memaksa orang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD.⁴²

⁴² Ni'matul Huda, Op, Cit., hlm. 139

Dalam Pasal 44 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan berbagai hak kepada DPRD yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan menjadikan DPRD mampu memainkan fungsi dalam menciptakan check and balances dengan pihak eksekutif, antara lain⁴³ :

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Protokoler;
8. Keuangan dan administrasi.

Dalam sejarah administrasi publik pernah dipersoalkan pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif secara riil, yang dikenal dengan "dikotomi administrasi politik" tetapi ternyata dunia legislatif dan eksekutif bukan dunia dikotomis. Meskipun memiliki fungsi yang berbeda tetapi sifat dari fungsi tersebut sangat komplementer atau saling mengisi. Keterkaitan antara keduanya secara tegas dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 ayat 2 bahwa keduanya sebagai mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan

⁴³ Syaikani, Affan Goffar dan Ryaas Rasyid, Op.Cit., hlm. 192

daerah. Itu berarti bahwa salah satu dari keduanya tidak boleh ada yang disubordinatkan. Tidak ada peran yang bisa disubstitusikan oleh lembaga lain.

Oleh karena itu, ada beberapa hal yang sepatutnya diteropong untuk diketahui bersama antara keduanya dalam membangun hubungan yang ideal dan harmonis yakni; *Pertama*, legitimasi kekuasaan. Kedua lembaga (legislatif dan eksekutif) ini sama-sama legitimasi rakyat, keduanya dipilih rakyat secara langsung. Yang membedakan legitimasi tersebut adalah derajatnya. Tak dapat disangkal bahwa legitimasi kepala daerah/wakil kepala daerah lebih besar dibanding dengan DPRD. Disebut demikian karena walaupun sama-sama dipilih langsung oleh rakyat tetapi kedudukan DPRD masih diuntungkan oleh mekanisme internal partai politik (parpol) seperti nomor urut walaupun jumlah suara tidak sesuai dengan bilangan pembagi pemilih (BPP), dalam pemilu 2004. *Kedua*, masyarakat di daerah. Bagi eksekutif, masyarakat adalah pihak yang harus dilayani, dipuaskan dengan berbagai kebijakan populis yang dibuat bersama legislatif. Sedangkan bagi DPRD yang berasal dari parpol, masyarakat adalah konstituen dan basis politik yang sangat mempengaruhi evolusi partai yang berjalan linear dengan kepentingan individunya. Masyarakat baik bagi parpol maupun pemerintah daerah adalah sumber legitimasi, dan mandat politik atau kekuasaan. *Ketiga*, posisi politik masing-masing. Baik DPRD maupun pemerintah daerah merupakan mitra sejajar dan penyelenggara pemerintahan di daerah (Pasal 19). Peran tersebut harus diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta

peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. *Keempat*, saling memahami tugas, wewenang, kewajiban dan bahkan larangan yang sudah digariskan oleh UU Pemda. Misalnya untuk kepala daerah/wakil kepala daerah (Pasal 25, 26, 27 dan 28) dan untuk DPRD (Pasal 42, 43, 45 dan 54).

Ketika memasuki wilayah praktis-politis untuk meletakkan hubungan kemitraan dengan eksekutif, DPRD hanya memperhatikan fungsinya seperti yang diamanatkan oleh UU Pemda Pasal 41 menyangkut tiga (3) hal; *Pertama*, hubungan (dalam konteks) legislasi. Hubungan antara kedua lembaga negara ini di sini adalah pada saat membuat peraturan daerah (Perda). Kedua lembaga sama-sama berhak untuk membuat Perda (Pasal 140 ayat 1). Tetapi pada saat pembahasan tentang Perda yang substansinya sama maka yang harus didahulukan adalah Perda yang dibuat oleh legislatif, sedangkan Perda yang dibuat oleh eksekutif sebagai bahan perbandingan (Pasal 140 ayat 2). Sebisa mungkin, sebuah Perda memiliki kandungan filosofis, sosiologis, yuridis, atau dalam bahasa hukum seperti yang tertera dalam Pasal 137 Syarat Perda dan Pasal 138 Asas Perda. Sementara satu-satunya Perda yang dibuat oleh Pemda yang juga dibahas bersama DPRD adalah Perda tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD-Pasal 181). Sebelum menjadi sebuah Perda yang bersifat tetap, maka Perda harus melalui beberapa tahap yakni; a) sosialisasi, b) penetapan, dan c) pengundangan, ini harus dilakukan, demi kualitas kandungan dan sisi pandang yang komprehensif dari sebuah Perda,

agar Perda tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (136 ayat 4). Sehingga sebisa mungkin, masyarakat dilibatkan secara aktif terlebih pers, LSM dan intelektual kampus (Pasal 139 ayat 1). *Kedua*, hubungan (dalam konteks) anggaran. Semua urusan pemerintahan di daerah didanai oleh APBD. APBD tersebut harus mendapat persetujuan dari DPRD karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah (Pasal 179) dalam melakukan pelayanan publik dalam masa satu tahun anggaran. Eksekutif kendati memiliki hak untuk membuatnya, tidak berarti harus menafikan DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 181). Dengan demikian keterlibatan DPRD di sini adalah membahas dan atau memberikan persetujuan atas rancangan APBD yang dibuat oleh eksekutif (Pasal 42b). Walau pada akhirnya, eksekutif merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah (Pasal 156 ayat 1). *Ketiga*, hubungan (dalam konteks) pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebenarnya merupakan manifestasi dari mekanisme *check and balances* dalam sistem demokrasi. Pengalaman selama rezim Orde Baru yang dengan sengaja telah memandulkan peran DPRD sebagai wakil rakyat, DPRD hanya berfungsi sebagai pelengkap dari sistem pemerintahan yang berlangsung, telah mendorong perbaikan fungsi DPRD secara hakiki.

Beberapa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tersebut adalah sebagai berikut : a) mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya, b) mengawasi pelaksanaan keputusan pemerintah daerah (gubernur, bupati/walikota), c) mengawasi pelaksanaan

APBD, d) mengawasi kebijakan pemerintah daerah, dan e) mengawasi pelaksanaan kerja sama internasional di daerah (Pasal 42 ayat 1 huruf c), serta mengawasi KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Ketika DPRD melakukan tugas-tugas pengawasan tersebut dan ternyata banyak hal yang diharapkan tidak terlaksana dengan baik oleh eksekutif maka DPRD dapat menggunakan hak-haknya seperti pada Pasal 43 ayat (1) yaitu hak menyatakan pendapat, hak interpelasi dan hak angket. Penggunaan ketiga hak ini oleh DPRD memungkinkan pemerintah daerah di-*impeach*, sehingga kemungkinan munculnya implikasi negatif dari pemberian hak yang sangat besar kepada DPRD (*legislative heavy*) juga perlu mendapat perhatian, yaitu kemungkinan terjadinya "konflik" yang berkepanjangan antar kepala daerah dan DPRD. Karena kalau mau jujur, DPRD kita selalu memainkan peran "partisan" bukan sebagai *delegate* atau *trustee* sebagaimana gagasan dasar representasi.⁴⁴

C. Keuangan Daerah dan APBD

Sejak era otonomi daerah diberlakukan, maka tampak masing-masing daerah otonom mulai bersikap dalam menentukan APBD. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 diatur tentang Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan menjadi kewenangan daerah. Ini artinya

⁴⁴ Lexy Armanjaya, *Reformulasi Hubungan DPRD-Kepala Daerah*, Harian Sinar Harapan, Edisi Rabu 23 Februari 2005, hlm. 1-2

bahwa penentuan anggaran daerah disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya masing-masing.

Keterkaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai Pemerintah Daerah dan kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Dalam hal ini ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu :⁴⁵

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi.
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan layanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.

⁴⁵ Machfud Sidik, *Sumbangan Keuangan Pusat Daerah*, Makalah Tanpa Tahun, hlm. 2-3 dalam Ni'matul Huda, Op, Cit., hlm. 102

4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara Pusat dengan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara Pusat dan Daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam praktik, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjalankan fungsi-fungsi, sehingga mereka bergantung pada subsidi dari Pemerintah Pusat. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama. *Pertama*, fungsi alokasi, yang meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. *Kedua*, fungsi distribusi, yang meliputi pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. *Ketiga*, fungsi stabilisasi, yang meliputi pertahanan-keamanan, ekonomi, moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksudkan sebagai landasan dalam menentukan dasar-dasar

perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.

Setelah perubahan UUD 1945, di dalam Pasal 18A ayat (2) diamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian, Pasal ini merupakan landasan filosofi dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁴⁶

Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sejalan dengan amanat TAP MPR tersebut serta perkembangan dalam peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, terjadilah perubahan mendasar dan menyeluruh dalam sistem keuangan

⁴⁶ Ni'matul Huda, Ibid., hlm. 111-113

negara. Dengan demikian UU No. 25 Tahun 1999 perlu diperbarui dan diseleraskan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Adapun pokok-pokok muatan undang-undang ini adalah :

1. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penambahan jenis dana bagi hasil dari sektor pertambangan panas bumi, pajak penghasilan (pph), pasal 25/29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan pph pasal 21.
3. Pengelompokan dana reboisasi yang semula termasuk dalam komponen dana alokasi khusus menjadi dana bagi hasil.
4. Penyempurnaan prinsip pengalokasian dana alokasi umum.
5. Penyempurnaan prinsip pengalokasian dana alokasi khusus.
6. Penambahan pengaturan hibah dan dana darurat.
7. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah, termasuk obligasi daerah.

8. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan.
9. Penegasan pengaturan sistem informasi keuangan daerah, dan
10. Prinsip akuntabilitas dan tanggungjawab dalam Undang-Undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 15, diatur hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang meliputi :

1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah;
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah;
3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah.

Hubungan dalam bidang keuangan antar Pemerintah Daerah meliputi :

1. Bagi hasil pajak dan non pajak antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
2. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
3. Pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah; dan
4. Pinjaman dan/atau hibah antar Pemerintahan Daerah.

Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa sektor pajak memiliki posisi yang sangat strategis bagi pendapatan negara/daerah, sehingga hampir tidak dapat disangkal bahwa pajak merupakan andalan pemasukan yang besar bagi negara/daerah.

Dalam upaya memberdayakan Pemerintah Daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah adalah : ⁴⁷

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan Daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan Daerah pada umumnya dan anggaran Daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan Perangkat Daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang Daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi, dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang Daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah pemerolehan informasi.

Problem keuangan daerah sebenarnya tidak hanya mengenai bagaimana membagi hasil kekayaan di Daerah dengan Pusat secara adil, tetapi juga banyak daerah yang potensial namun pengembangan PAD-nya lemah, sementara hasil kekayaan alamnya tidak bisa diandalkan. Bagi daerah

⁴⁷ Murdiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 9-10

Kabupaten Gunungkidul yang tidak memiliki sumber daya alam yang besar, keseimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah menjadi berarti lain. Bagi Gunungkidul, bantuan Pusat sangat diperlukan.

Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, pajak daerah yang merupakan bagian dari pendapatan asli daerah pengaturannya berdasarkan Pasal 158 yaitu :

1. Pajak Daerah dan retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.
2. Pemerintah Daerah dilarang melakukan pemungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan dengan undang-undang.

Pengaturan bidang perpajakan Daerah berdasarkan Pasal 158 ternyata bersifat sentralistik, hal ini terjadi karena menurut Pasal 10 ayat (1): "Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah".

Selain pengaturannya bersifat sentralistik, secara umum Pemerintah Pusat melakukan pencegahan dengan cara preventif. Ketentuan ini berdasarkan pada Pasal 136 ayat (4) : "Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi", dan Pasal 145 ayat (2) : "Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah". Pencegahan yang bersifat preventif dan represif tersebut dikuatkan oleh Undang-Undang Nomor 33

Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Pasal 7 menetapkan bahwa dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Daerah dilarang : (1) menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah masa satu tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Kepala Daerah dalam penyusunan Rancangan APBD (RAPBD) menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja (RKASK) perangkat daerah dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. RKASK perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya⁴⁸. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, yang dimaksud dengan struktur APBD adalah satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi penerimaan kas daerah;

⁴⁸ M. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 87

2. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah;
3. Pembiayaan adalah meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam kurun waktu satu tahun.

Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal tersebut, agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan

pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum APBD dilaksanakan.

Dalam penyusunan APBD perlu memperhatikan prinsip dan kebijakan sebagai berikut⁴⁹ :

1. Prinsip Penyusunan APBD

a. Partisipasi masyarakat

Hal ini mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

b. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat. Setiap pengguna anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

c. Disiplin Anggaran

Dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan adalah :

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara nasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

⁴⁹ Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2008*, FM. Fokusmedia Bandung, 2007, hlm. 14

- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

d. Keadilan anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar.

e. Efisiensi dan efektivitas anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

f. Taat Asas

APBD sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, memperhatikan :

- 1) APBD tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- 3) APBD tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya.

2. Kebijakan Penyusunan APBD

- a. Pendapatan daerah terdiri dari :
 - 1) Pendapatan asli daerah
 - 2) Dana perimbangan
 - 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah
- b. Belanja daerah
 - 1) Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.
 - 2) Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
 - 3) Belanja daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan.
 - 4) Dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, pemerintah mengupayakan peningkatan investasi, termasuk investasi bidang pendidikan.
 - 5) Belanja daerah diprioritaskan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi tanggung jawabnya.

- 6) Penggunaan dana perimbangan agar diprioritaskan untuk kebutuhan sebagai berikut :
 - a) Penerimaan dana bagi hasil pajak untuk mendanai perbaikan lingkungan, pembangunan irigasi, jaringan jalan dan jembatan.
 - b) Penerimaan dari bagi hasil sumber daya alam untuk mendanai pelestarian lingkungan, perbaikan dan penyediaan fasilitas umum dan sosial, kesehatan pendidikan untuk tercapainya standar pelayanan minimal.
 - c) Dana Alokasi Umum untuk mendanai kebutuhan belanja pegawai negeri sipil daerah dan urusan wajib dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum.
 - d) Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk mendanai kebutuhan fisik, sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah.
 - e) Mengalokasikan dana yang bersumber dari Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH-SDA) Reboisasi untuk kegiatan reboisasi hutan dan lahan.
- 7) Belanja pegawai
- 8) Belanja barang dan jasa
- 9) Belanja modal
- 10) Belanja DPRD
- 11) Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- 12) Penyediaan dana untuk penanggulangan bencana alam/bencana sosial

- 13) Belanja subsidi
- 14) Belanja hibah
- 15) Belanja bagi hasil
- 16) Belanja bantuan keuangan
- 17) Belanja tidak terduga
- 18) Pendanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- 19) Gubernur supaya melakukan koordinasi pembinaan dan pengawasan terhadap penggunaan dana APBD di Kabupaten/Kota.

c. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan disediakan untuk menganggarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Dalam proses penyusunan APBD sevisi dengan *good financial governance* yang pertama-tama harus diperhatikan adalah membentuk APBD yang demokratis dengan mengedepankan peran serta masyarakat. Elemen masyarakat menjadi penting artinya dalam proses pembuatan APBD di samping pemerintah daerah dan DPRD dengan maksud untuk mempertajam substansi APBD sebagai perwujudan amanah rakyat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diwakili sebagai subyek demokrasi dan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat, dimana nampak jelas bahwa masyarakat sebagai pemberi amanat

sekaligus sebagai *owner* dan *customer*. Pemerintah daerah dan DPRD dengan peran dan fungsinya masing-masing hanya sebagai *civil service*.

Namun demikian meskipun di tingkat daerah telah terdapat DPRD, bukan berarti hak-hak masyarakat untuk berpartisipasi menjadi terpangkas oleh keberadaan lembaga ini. Eksistensi pemilihan legislatif tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak masyarakat untuk bersuara dalam kehidupan demokrasi.

Penyusunan anggaran haruslah memiliki daya tarik, artinya kegiatan yang didukung oleh anggaran harus mampu menarik perhatian masyarakat dan dunia usaha untuk terlibat. Pengelolaan keuangan daerah akan benar-benar bertumpu pada kekuatan publik. Dalam kaitan ini hendaknya pemerintah daerah dan DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam memformulasikan skala prioritas kegiatan serta pengalokasian sumber daya dan pembiayaannya untuk dituangkan ke dalam rancangan APBD, sehingga rancangan APBD yang ditetapkan benar-benar disadari dan dirasakan oleh masyarakat sebagai rencana atau program masyarakat. Ketika perdebatan terjadi di dalam gedung dewan atau dalam tim anggaran eksekutif, hampir tidak pernah diperbincangkan bahwa pendapatan APBD diperoleh dari rakyat (melalui pajak, retribusi, dll) sehingga alokasi belanja juga harus berdasar pada kepentingan rakyat. Apalagi dalam pengalokasian belanja, membincang alokasi anggaran untuk masyarakat menjadi prioritas yang kesekian setelah membincang gaji aparatur dan kebutuhan-kebutuhan dinas. Hal ini jelas dalam dokumen APBD dimana secara *numeric* belanja dinas termasuk didalamnya

untuk aparatur berada dalam posisi di atas dan diprioritaskan dalam pembahasan, sedangkan belanja publik berada di bawah dan hanya mendapat sisa dari plafon yang ada.

D. Pemberdayaan Perempuan

Perempuan seringkali diposisikan lemah dan dilemahkan sehingga tidak mempunyai kekuatan dan kekuasaan. Pelemahan perempuan tersebut membuat perempuan tidak mempunyai kontrol atas diri dan lingkungan, tidak memiliki akses yang cukup terhadap sumber daya, serta tidak dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan baik keputusan untuk kepentingannya maupun lingkungannya. Pelemahan perempuan inipun mendorong perempuan tidak sejahtera dan terpinggir secara ekonomi, politik dan sosial. Oleh karena itu, pemberdayaan perempuan menjadi penting dan harus dimaknai sebagai sebuah proses yang membuat perempuan sejahtera, memiliki akses yang cukup, berpartisipasi, berkuasa atas dirinya, dan berkesadaran kritis terhadap situasi sekelilingnya. Pemberdayaan perempuan harus mengubah posisi perempuan.⁵⁰

Kata pemberdayaan menjadi populer ketika kelompok DAWN (*Development Alternative with Women for a New Era*) dari tahun 1984 di Bangalore, India mengenalkan "pendekatan pemberdayaan" atau "*empowerment approach*" pada pertemuan internasional wanita tahun 1995.

⁵⁰ Tim WEMC Indonesia, *Inisiatif Pemberdayaan Perempuan di Tengah Pertarungan Politisasi Islam, Sistem Patriarki dan Demokratisasi*, Armani, Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 24

Kelompok DAWN mengatakan bahwa pemberdayaan memerlukan suatu transformasi struktur-struktur subordinasi melalui perubahan radikal dalam perundang-undangan, hak milik, dan pranata-pranata lainnya yang memperkuat dan melestarikan dominasi laki-laki, "empowerment" yang berasal dari kata "power" berarti "kekuasaan atau kekuatan sehingga pemberdayaan atau empowerment dimaksudkan sebagai penguasaan atas asset material, sumber-sumber intelektual dan ideologi".

Memaknai gerakan pemberdayaan perempuan "memiliki kekuasaan yang berada pada mereka yang menguasai atau dapat mempengaruhi distribusi sumber-sumber material, pengetahuan dan ideologi yang mengatur hubungan-hubungan sosial dalam kehidupan publik maupun pribadi". Namun demikian pemberdayaan sebagai suatu proses berarti "menantang hubungan kekuasaan yang ada dan memperoleh penguasaan yang lebih besar atas sumber-sumber kekuasaan".

Dengan berbagai resolusi, konvensi maupun penyusunan rencana aksi maka upaya peningkatan peran perempuan telah menjadi suatu gerakan global yang menembus batas-batas nasionalitas dan lingkungan sosial budaya. Gerakan untuk meningkatkan kedudukan dan peran perempuan bukan lagi menjadi milik perempuan, ataupun milik nasionalitas tertentu, akan tetapi telah menjadi milik kemanusiaan.⁵¹

Masalah gender pada dasarnya adalah menganut prinsip kemitraan dan keharmonisan, meskipun kenyataan sering terjadi perlakuan diskriminasi,

⁵¹ Tjokrowinoto, Moeljarto, *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 64

marjinalisasi, sub ordinasi, beban ganda, dan tindak kekerasan dari satu pihak ke pihak lain baik di dalam maupun di luar kehidupan keluarga. Perlakuan yang merupakan hasil akumulasi dan ekses dari nilai sosio-kultural suatu masyarakat tanpa ada klarifikasi yang rasional, akan mengakibatkan seluruh kesalahan ditimpakan pada satu jenis kelamin yang lebih mendominasi dan memarjinalkan jenis kelamin yang lain, tanpa ada kejelasan mengapa budaya tersebut terjadi. Untuk itu informasi tentang perjuangan kaum perempuan menuntut kesetaraan dengan kaum laki-laki menjadi isu yang cukup relevan.

World Conference International Year of Women-PBB yang diselenggarakan di Mexico City pada tahun 1975 menghasilkan deklarasi kesamaan antara perempuan dan laki-laki dalam hal :

- a. Pendidikan dan pekerjaan;
- b. Memprioritaskan pembangunan bagi kaum perempuan;
- c. Memperluas partisipasi perempuan dalam pembangunan;
- d. Tersedia data dan informasi partisipasi perempuan;
- e. Pelaksanaan analisis perbedaan peran berdasarkan jenis kelamin.

Melihat pelaksanaan pembangunan pemberdayaan perempuan, maka pendekatan pembangunan perempuan harus jelas, sehingga pemberdayaan perempuan dalam pembangunan tidak menjadi "pemerdayaan" dalam pelaksanaannya.

Untuk itu dikembangkan berbagai program untuk pemberdayaan perempuan (*Women Empowerment Program*) guna mewisudai aktifitas tersebut, yang dikenal sebagai perempuan dalam pembangunan (*Women in*

Development/WID) dimaksudkan untuk mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan.

World Conference UN Mid Decade of Women di Kopenhagen tahun 1980 dan *World Conference on Result on Ten Years Women Movement* di Nairobi tahun 1985 mengubah seluruh konsep-konsep pembangunan dan penelitian menjadi lebih menekankan pada kesetaraan perempuan dan laki-laki dan selanjutnya pada tahun 1984 Pemerintah Republik Indonesia meratifikasi Konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of all Form of Discrimination Against Women*-konvensi tentang peniadaan seluruh bentuk diskriminasi terhadap perempuan) menjadi UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang CEDAW.

Bersamaan dengan perkembangan upaya untuk memperbaiki situasi dan kondisi perempuan di berbagai bidang kehidupan, terjadi pula pergeseran pendekatan untuk program pemberdayaan perempuan dari pendekatan perempuan dalam pembangunan (*women in development/WID*), menjadi wanita dan pembangunan (*Women and Development/WAD*).

Analisis terhadap konsep pemberdayaan perempuan tanpa melibatkan laki-laki ternyata kurang membawa hasil yang diharapkan bahwa tanpa kerjasama dan keterlibatan kaum laki-laki maka program pemberdayaan perempuan tidak akan tercapai sehingga pendekatan gender kemudian dikenal dengan *Gender and Development (GAD)*. Pandangan ini kemudian berkembang dalam *The Fourth World Conference on Women* di Beijing tahun 1995 yang dihadiri oleh Pemerintah Republik Indonesia yang juga

menyepakati 12 bidang kritis permasalahan perempuan meliputi : perempuan dan kemiskinan, pendidikan dan pelatihan untuk perempuan, kesehatan reproduksi, kekerasan dalam rumah tangga, konflik militer dan kerusakan, akses sumberdaya ekonomi, pengambilan keputusan dan politik, lembaga yang dapat memperjuangkan perempuan, dan asasi perempuan, hak asasi perempuan, perempuan dan media, perempuan dan lingkungan hidup, anak perempuan.

Pemerintah Republik Indonesia telah menandatangani *Millenium Declaration* pada bulan September tahun 2000, dimana 8 tujuan tersebut antara lain :

1. Penghapusan kemiskinan dan kelaparan;
2. Pencapaian wajib belajar pendidikan dasar;
3. Peningkatan keadilan gender dan pemberdayaan perempuan;
4. Penurunan angka kematian bayi;
5. Peningkatan kesehatan ibu;
6. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan;
7. Penanganan HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya;
8. Pembangunan lingkungan hidup.

Sekarang MDG's 2015 (*Millenium Development Goals in 2015*) menjadi referensi utama dalam penyusunan kebijakan di tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kota berupa dokumen-dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Daerah (RPJMD) dan tahunannya. Beberapa permasalahan yang dihadapi Indonesia ke depan

dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah penghapusan kemiskinan dan pengangguran, meningkatkan investasi, revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan, pembangunan perdesaan, meningkatkan akses pada pendidikan dasar dan kesehatan, memantapkan jaminan sosial dan pembangunan infrastruktur. Permasalahan gender menjadi isu penting dalam penyelesaian seluruh permasalahan pencapaian MDG's tersebut sehingga hal ini sejalan dengan pendapat Sadli, bahwa MDG's berwajah perempuan.

Di Indonesia, pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional dituangkan secara eksplisit dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Berdasarkan Instruksi Presiden tersebut, maka setiap institusi pemerintah harus mengintegrasikan kesetaraan dan keadilan gender dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat dari tahap perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Selanjutnya, Inpres ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah, yang selanjutnya direvisi dan diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Dengan dikeluarkannya Permendagri ini maka tidak ada alasan bagi setiap daerah untuk mengabaikan pengarusutamaan gender dalam pembangunan.

Dalam rangka melaksanakan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan, pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah berupaya melaksanakan pengarusutamaan gender. Menurut Inpres Nomor 9 Tahun 2000 disebutkan bahwa : Pengarusutamaan gender merupakan salah satu strategi pembangunan yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian permasalahan, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki harus dimasukkan ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, dan kegiatan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Tujuan pengarusutamaan gender adalah memastikan apakah perempuan dan laki-laki memperoleh akses kepada, berpartisipasi dalam, mempunyai kontrol atas, dan memperoleh manfaat yang sama dari pembangunan. Menurut Inpres Nomor 9 Tahun 2000 diharapkan Pemerintah Daerah melaksanakan pengarusutamaan gender dalam seluruh tahapan pembangunan sejak mulai perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi terhadap seluruh kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Sementara itu menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 2008, pengarusutamaan gender di daerah adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa dalam seluruh tahapan tersebut harus memasukkan

perbedaan pengalaman, aspirasi, dan permasalahan yang dihadapi perempuan dan laki-laki. Tujuan akhir dari pengarusutamaan gender adalah mempersempit dan bahkan meniadakan kesenjangan gender menuju pada pencapaian kesetaraan dan keadilan gender.

Melalui PUG diharapkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya akan lebih meningkat, khususnya dalam mempertanggungjawabkan hasil kinerjanya. Keadilan dan kesetaraan gender berusaha diwujudkan dengan program dan kegiatan pembangunan yang sensitif dan responsif terhadap kebutuhan gender, baik yang sifatnya praktis maupun yang strategis. Kebutuhan praktis gender adalah kebutuhan-kebutuhan perempuan agar dapat menjalankan peran sosial yang diperankan oleh mereka untuk merespon kebutuhan jangka pendek seperti perbaikan taraf hidup, perbaikan pelayanan kesehatan, penyediaan lapangan kerja, penyediaan air bersih, dan pemberantasan buta aksara. Sedangkan kebutuhan strategis gender adalah kebutuhan-kebutuhan perempuan terhadap laki-laki seperti perubahan di dalam peran, pembagian kerja, kekuasaan dan kontrol terhadap sumber daya. Kebutuhan strategis ini misalnya perubahan hak hukum, penghapusan kekerasan dan diskriminasi di berbagai kehidupan, persamaan upah untuk jenis pekerjaan yang sama.

Dengan menyelenggarakan pengarusutamaan gender, maka dapat diidentifikasi apakah laki-laki dan perempuan.

- a. Memperoleh akses yang sama kepada sumber daya pembangunan;

- b. Berpartisipasi yang sama dalam proses pembangunan, termasuk proses pengambilan keputusan;
- c. Memiliki kontrol yang sama atas sumberdaya pembangunan;
- d. Memperoleh manfaat yang sama dari hasil pembangunan;

Adapun langkah-langkah yang dilaksanakan untuk mengimplementasikan strategi ini adalah sebagai berikut: mengidentifikasi kebutuhan praktis sebagaimana didefinisikan oleh perempuan dan laki-laki untuk memperbaiki kondisi kehidupan mereka; menangani kebutuhan strategis perempuan; dan menangani kebutuhan strategis golongan ekonomi lemah melalui pembangunan untuk masyarakat. Hal ini dapat dilakukan apabila telah dilakukan analisis gender yaitu memperhatikan empat faktor yaitu aspek akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat. Adapun yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul meliputi :

- a. Pembentukan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang melibatkan unsur SKPD dan LSM. Kelompok Kerja (Pokja) adalah satuan kerja non struktural/*ad hock* yang berfungsi sebagai forum dalam mengkoordinasikan dan mensinkronisasikan pelaksanaan pengarusutamaan gender di instansi yang beranggotakan *focal point* dari instansi/unit organisasi, LSM, para pakar, dan pelaksana PUG. Pokja Gender telah mengadakan pertemuan dan koordinasi secara rutin membahas tentang pelaksanaan pengarusutamaan gender.
- b. Pembentukan *Focal Point* Pengarusutamaan Gender. *Focal point* dapat berasal dari setiap individu yang berasal dari SKPD/instansi/unit

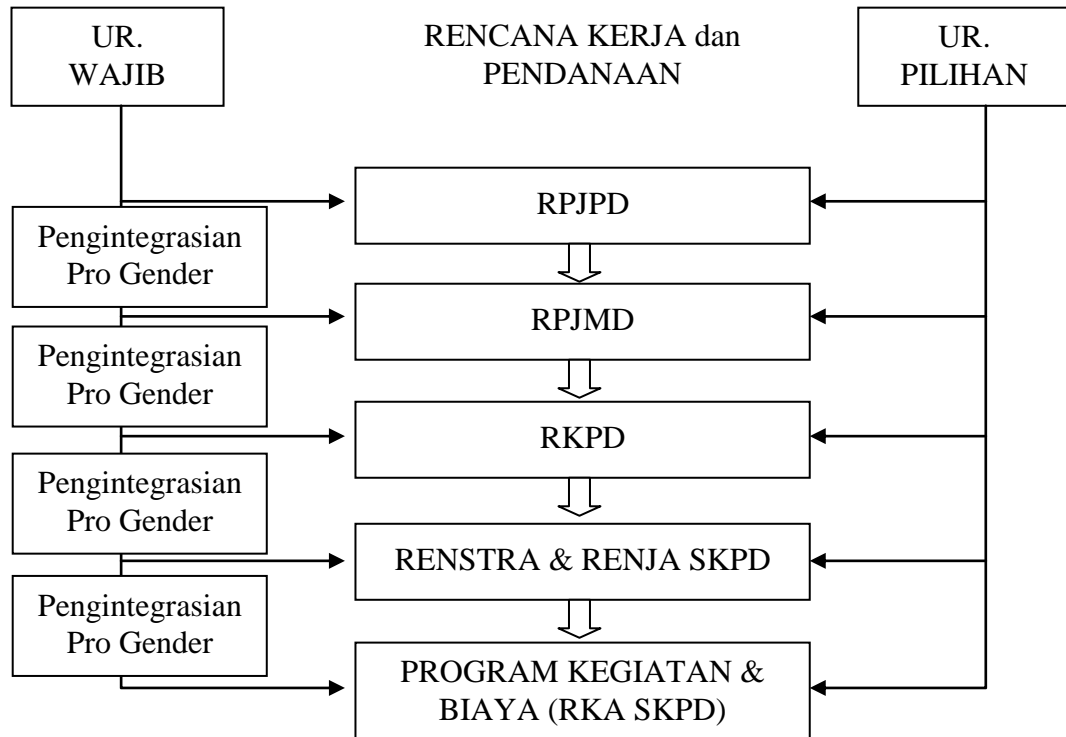
organisasi di jajaran pemerintah Daerah yang ditunjuk untuk bekerja dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender.

- c. Pelatihan dan Bimbingan Teknis Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender bagi aparat perencana di masing-masing SKPD termasuk juga kecamatan. Kegiatan ini mendatangkan narasumber dari Pusat Studi Wanita Universitas Negeri Yogyakarta dan Widyaiswara Badan Diklat Provinsi DIY.
- d. Pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran dengan memasukkan unsur-unsur pengarusutamaan gender melalui keterlibatan kelompok-kelompok perempuan dalam proses Musrenbang sejak Musrenbang Desa sampai dengan Musrenbang Kabupaten. Dalam proses perencanaan tersebut dengan menggunakan pendekatan politik, partisipatif, teknokratik, *top down*, dan *bottom up*.

Setelah pelaksanaan desentralisasi ada beragam bentuk kelembagaan dengan berbagai nomenklatur yang menangani pemberdayaan perempuan. Pada tahun 2007 sampai dengan 2008, kelembagaan daerah di Kabupaten Gunungkidul mengikuti PP Nomor 8 Tahun 2005, dimana khusus untuk kelembagaan yang menangani pemberdayaan perempuan yaitu melekat pada Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat. Mulai tahun 2009, kelembagaan daerah di Kabupaten Gunungkidul memasuki babak baru menyesuaikan dengan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan dan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dimana kelembagaan

yang menangani pemberdayaan perempuan yaitu melekat pada Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana. Di samping itu beberapa SKPD juga menyesuaikan dan mengalami perubahan baik format kelembagaan, eselonisasi, maupun tugas pokok dan fungsinya.

Sejalan dengan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender tersebut, maka peranan unit perencanaan di SKPD sangat penting dan strategis guna mendorong pengarusutamaan gender, di samping peranan *focal point* dan kelompok kerja juga perlu terus ditingkatkan. Unit perencanaan dalam hal ini pejabat yang mengampu Seksi/Subbagian Perencanaan atau Subbagian Tata Usaha masing-masing, diharapkan dapat mendorong SKPD-nya dan memasukkan unsur-unsur gender ke dalam penyusunan Renstra, Renja, dan RA SKPD. Artinya secara anggaran, proses pengarusutamaan gender ini sebetulnya tidak dalam pengertian dan konotasi harus ada penambahan jumlah anggaran tetapi lebih pada memberi "muatan lebih" atau "bobot substansi lebih" pada perencanaan reguler yang sudah dilaksanakan dan pada program kegiatan yang sudah ada, sambil terus mempertajam dan memberikan fokus yang jelas pada sasaran, target, dan indikator kinerja yang sensitif gender. Uraian tersebut dapat dilihat pada bagan sebagai berikut :



Visi dan Misi Pemberdayaan Perempuan

Visi :

Mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Misi :

1. Peningkatan kualitas hidup perempuan.
2. Memajukan perempuan dalam jabatan-jabatan politik dan publik.
3. Menghapus dalam segala bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.
4. Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak.

5. Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender.
6. Meningkatkan partisipasi masyarakat.

Arah kebijakan :

1. Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.
2. Meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta program-program lain untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumberdaya kaum perempuan dan anak.
3. Meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak.
4. Menyempurnakan perangkat hukum pidana yang lebih lengkap dan melindungi setiap individu dari kekerasan dalam rumah tangga.
5. Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan perempuan dan anak.
6. Memperkuat kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak, termasuk ketersediaan data dan peningkatan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 197 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana. Pasal 13 menyebutkan Tugas Bidang Pemberdayaan Perempuan yaitu melaksanakan pembinaan peningkatan peran, partisipasi dan perlindungan perempuan dan anak. Pasal 14 menyebutkan untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Bidang Pemberdayaan Perempuan mempunyai fungsi :

1. Penyusunan rencana kegiatan bidang pemberdayaan perempuan.

2. Perumusan kebijakan umum pembinaan peningkatan peran, partisipasi, dan perlindungan perempuan dan anak.
3. Perumusan kebijakan teknis pembinaan peningkatan peran, partisipasi, dan perlindungan perempuan dan anak.
4. Penyusunan rencana dan penetapan kinerja bidang pemberdayaan perempuan.
5. Pengkoordinasian dan fasilitasi kebijakan, program dan kegiatan yang responsif gender.
6. Pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan peningkatan kualitas hidup perempuan dalam kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
7. Pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak.
8. Pengintegrasian upaya peningkatan kualitas hidup perempuan dalam kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
9. Pelaksanaan analisis gender, perencanaan anggaran yang responsif gender, dan pengembangan materi komunikasi, informasi, dan edukasi pengarusutamaan gender.
10. Penyelenggaraan kebijakan perlindungan perempuan terutama perlindungan terhadap kekerasan, tenaga kerja perempuan, perempuan lansia dan penyandang cacat, dan perempuan di daerah konflik dan daerah rawan bencana.

11. Penyelenggaraan kebijakan peningkatan kualitas hidup perempuan yang terkait dengan bidang pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
12. Pemberian fasilitasi penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender.
13. Pemberian fasilitasi pengintegrasian kebijakan perlindungan perempuan terutama perlindungan terhadap kekerasan, tenaga kerja perempuan, perempuan lansia dan penyandang cacat dan perempuan di daerah konflik dan daerah rawan bencana.
14. Pengintegrasian hak-hak anak dalam kebijakan dan program pembangunan.
15. Pencegahan dan penanggulangan perdagangan perempuan dan anak.
16. Pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang pembinaan peningkatan peran, partisipasi dan perlindungan perempuan dan anak.
17. Pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan bidang pemberdayaan perempuan.

Pasal 15 menyebutkan :

1. Bidang pemberdayaan perempuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 terdiri dari :
 - a. Subbidang peningkatan peran dan partisipasi.
 - b. Subbidang perlindungan perempuan dan anak.

2. Subbidang-subbidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Subbidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan.

Pasal 16 menyebutkan :

1. Subbidang peningkatan peran dan partisipasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a mempunyai tugas :
 - a. Menyusun rencana kegiatan subbidang peningkatan peran dan partisipasi.
 - b. Menyusun kebijakan teknis peningkatan peran dan partisipasi.
 - c. Menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan peningkatan peran dan partisipasi.
 - d. Menyusun rencana dan penetapan kinerja peningkatan peran dan partisipasi.
 - e. Menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan kebijakan peningkatan kualitas hidup perempuan dalam kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
 - f. Melaksanakan pengintegrasian upaya peningkatan kualitas hidup perempuan dalam kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
 - g. Menyelenggarakan peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak.

- h. Melaksanakan analisis gender, perencanaan anggaran yang responsif gender, dan pengembangan materi komunikasi, informasi, dan edukasi pengarusutamaan gender.
 - i. Menyelenggarakan kebijakan peningkatan kualitas hidup perempuan yang terkait dengan bidang pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum, HAM, politik, lingkungan, dan sosial budaya.
 - j. Melaksanakan pemberian fasilitasi penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender.
 - k. Melaksanakan pengintegrasian hak-hak anak dalam kebijakan dan program pembangunan.
 - l. Menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman dan petunjuk operasional di bidang peningkatan peran dan partisipasi perempuan.
 - m. Melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbidang peningkatan peran dan partisipasi.
2. Subbidang perlindungan perempuan dan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b mempunyai tugas :
- a. Menyusun rencana kegiatan subbidang perlindungan perempuan dan anak.
 - b. Menyusun kebijakan teknis perlindungan perempuan dan anak.
 - c. Menyiapkan bahan pelaksanaan kegiatan perlindungan perempuan dan anak.

- d. Menyusun rencana dan penetapan kinerja perlindungan perempuan dan anak.
- e. Menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak.
- f. Melaksanakan pengawasan pelaksanaan hak-hak perempuan dan anak.
- g. Melaksanakan pencegahan dan penanggulangan kekerasan dalam rumah tangga.
- h. Melaksanakan pencegahan dan penanggulangan perdagangan perempuan dan anak.
- i. Melaksanakan peningkatan kesadaran hak perempuan dan anak.
- j. Menyiapkan bahan pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang perlindungan perempuan dan anak.
- k. Menyiapkan bahan pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan seksi perlindungan perempuan dan anak.

BAB III
PERANAN DPRD DALAM PEMBAHASAN ANGGARAN
BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

A. Deskripsi DPRD Kabupaten Gunungkidul Periode 2004-2009

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didefinisikan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketentuan hukum semacam ini juga tampak dalam Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang pemerintah propinsi daerah khusus ibukota. Selanjutnya dalam hubungannya dengan eksekutif, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu menyebutkan pula bahwa pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah dan DPRD. Hal ini berarti DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Lebih jauh, dalam Pasal 41, 42 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan secara tegas mengenai fungsi, tugas dan wewenang serta hak DPRD. Selanjutnya dalam Pasal 44 dan 45 diatur tentang hak dan kewajiban anggota DPRD.

1. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang DPRD

DPRD adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengemban fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan sebagaimana

diatur dalam Pasal 40 dan 41 UU Nomor 32 Tahun 2004. Tugas dan wewenang DPRD diatur dalam Pasal 42 ayat 1. Adapun tugas dan wewenang DPRD adalah :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Yang dimaksud dengan membentuk dalam ketentuan ini adalah termasuk pengajuan Rancangan Perda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
- b. Membahas dan menyetujui anggaran Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Yang dimaksud dengan kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam ketentuan ini adalah sebagaimana dimaksud Pasal 35 ayat (2) : apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk

dipilih oleh rapat paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah. Yang dimaksud dengan perjanjian internasional dalam ketentuan ini adalah perjanjian antar pemerintah dengan pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Yang dimaksud dengan kerja sama internasional dalam ketentuan ini adalah kerja sama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama teknik, termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama pemodal dan kerja sama lainnya dengan peraturan perundangan.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
- j. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak-hak institusional tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu :

- a. Hak interpelasi. Yang dimaksud dengan interpelasi adalah dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan negara.
- b. Hak angket. Yang dimaksud dengan hak angket dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat. Yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

Pasal 44 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur mengenai hak dan kewajiban anggota DPRD. Hak anggota DPRD tersebut antara lain :

- a. Mengajukan rancangan Perda
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Protokoler
- h. Keuangan dan administratif

Sedangkan kewajiban anggota DPRD sebagaimana diatur dalam pasal 45 UU No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Mengamankan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan.

- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD.
- i. Menjaga norma dan etik dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Pengaturan peran dan tanggung jawab DPRD menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 di atas perlu disandingkan dengan maksud UU Nomor 22 Tahun 1999 sehingga dapat diperoleh gambaran yang komprehensif tentang perkembangan paradigmatik peran dan tanggung jawab DPRD kita baik sebagai lembaga maupun individu. UU Nomor 22 Tahun 1999, menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang, dewan berkewajiban (a) mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara

Kesatuan Republik Indonesia, (b) mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan, (c) membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, (d) meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan (e) memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Sementara itu, menyangkut hak-hak individual, dalam Pasal 21 UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai hak:

- a. Mengajukan pertanyaan;
- b. Protokoler; dan
- c. Keuangan/administrasi.

2. Fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Gunungkidul

Pasal 50 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang ketentuan fraksi yakni :

- a. Setiap anggota DPRD wajib terhimpun dalam fraksi.
- b. Jumlah anggota fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.
- c. Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
- d. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.

- e. Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.
- f. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.
- g. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).

Tabel di bawah ini menunjukkan jumlah fraksi yang terdapat dalam kelembagaan DPRD Kabupaten Gunungkidul.

Tabel 1.
Jumlah Fraksi DPRD Kabupaten Gunungkidul

No	Fraksi	Jumlah Anggota
1.	PDI Perjuangan	11
2.	Partai Amanat Nasional	8
3.	Partai Golongan Karya	13
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	8
5.	Kesatuan Umat	5

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

3. Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Gunungkidul

Dalam Pasal 46 memuat alat kelengkapan DPRD, antara lain :

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Panitia musyawarah;

- d. Panitia anggaran;
- e. Badan kehormatan ;
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Pasal 47 mengatur tentang :

- a. Badan kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD.
- b. Anggota badan kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPRD.

Tugas Badan Kehormatan terdapat dalam Pasal 48, yaitu :

- a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD.
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji.
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih.
- d. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Pasal 49 mengatur tentang kode etik DPRD :

- a. DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Yang dimaksud dengan menjaga martabat dan

kehormatan anggota DPRD dalam ketentuan ini termasuk menjaga martabat dan kehormatan DPRD.

- b. Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi; (a) pengertian kode etik, b) tujuan kode etik, (c) pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan daerah dan antar anggota serta anggota DPRD dan pihak lain, d) hal yang baik dan sepatutnya dilakukan oleh anggota DPRD, e) etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan, dan f) sanksi dan rehabilitasi.

Pasal 51 tentang Pembentukan Komisi di Propinsi, Kabupaten/
Kota :

- a. DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi.
- b. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.

Berdasarkan keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 10/KPTS/2007 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul Pasal 50 ayat 1 alat kelengkapan DPRD terdiri dari :

- a. Pimpinan.
- b. Panitia musyawarah.
- c. Komisi.
- d. Badan kehormatan.
- e. Panitia anggaran.
- f. Alat kelengkapan lainnya yang diperlukan.

Dalam Pasal 51 disebutkan bahwa pelaksanaan tugas pimpinan DPRD dilakukan secara kolektif. Selanjutnya dalam Pasal 53, pemilihan panitia musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya pimpinan DPRD, komisi-komisi, panitia anggaran dan fraksi. Sesuai Pasal 55, setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi.

Komisi-komisi tersebut terbagi menjadi 4 komisi, yaitu :

- a. Komisi A : bidang pemerintahan
- b. Komisi B : bidang perekonomian dan keuangan
- c. Komisi C : bidang pembangunan
- d. Komisi D : bidang kesejahteraan rakyat

Mengenai jenis, cakupan dan jumlah keanggotaan dalam komisi ditunjukkan dalam tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2.
Jenis, Bidang, Cakupan dan Jumlah Keanggotaan
Dalam Komisi DPRD Kabupaten Gunungkidul

No	Komisi	Bidang	Cakupan	Jumlah
1.	A	Pemerintahan	Tata pemerintahan, pemerintah desa, keamanan dan ketertiban, informasi dan komunikasi/pers, hukum/perundang-undangan, organisasi pemerintahan, organisasi kemasyarakatan, kepegawaian, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, organisasi politik, catatan sipil, kependudukan, pertahanan dan pengawasan daerah	12
2.	B	Perekonomian dan keuangan	Perekonomian daerah, pertanian tanaman pangan dan perikanan, kehutanan dan perkebunan, kelautan, peternakan, perindustrian, perdagangan, penyediaan pangan, logistik, koperasi pengusaha kecil dan menengah, pariwisata dan kebudayaan, keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan, perusahaan daerah dan perusahaan negara, perusahaan patungan dan penanam modal	11
3.	C	Pembangunan	Pekerjaan umum, tata kota, pertamanan, kebersihan, perhubungan, pertambangan dan energi, PLN, perumahan rakyat dan lingkungan hidup	11
4.	D	Kesejahteraan Sosial	Sosial, ketenagakerjaan, transmigrasi, pendidikan, pemuda dan olahraga, agama, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, adat, kebudayaan, kesehatan, keluarga berencana, peranan wanita	11

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

Panitia-panitia DPRD Kabupaten Gunungkidul

Selain komisi, terdapat beberapa panitia. Panitia-panitia merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan DPRD melakukan kegiatannya. *Pertama*, adalah panitia musyawarah. Panitia ini terdiri dari 22 orang. Tugas panitia musyawarah antara lain : (a) memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD baik diminta atau tidak, (b) menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, (c) memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat, (d) memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan, (e) merekomendasikan pembentukan panitia khusus. *Kedua*, adalah panitia Anggaran. Panitia ini terdiri dari 23 orang. Berdasar Pasal 63, panitia anggaran mempunyai tugas : (a) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan RAPBD selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya APBD berupa pokok-pokok pikiran DPRD, (b) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna, (c) memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra RAPBD, RAPBD baik penetapan, perubahan dan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh kepala daerah, (d) memberikan saran dan pendapat terhadap RAPBD yang disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD, (e) menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja sekretariat DPRD. *Ketiga*, adalah panitia khusus dan panitia

legisilasi, merupakan alat kelengkapan lain yang bersifat sementara dan dibentuk oleh Pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan panitia musyawarah. Berdasarkan Pasal 64 ayat 9 panitia legislasi mempunyai tugas : (a) merencanakan dan menyusun urutan prioritas raperda dan atau peraturan lainnya, (b) menyiapkan usul Raperda dan inisiatif DPRD, (c) membantu dan memproses usul inisiatif dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, (d) melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan Raperda dan atau peraturan lainnya, (e) melakukan evaluasi tata tertib DPRD dan kode etik DPRD, (f) mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak eksekutif atau pihak lain yang dianggap perlu mengenal hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui pimpinan DPRD.

Panitia khusus mempunyai tugas : (a) membahas dan menyelesaikan berbagai masalah yang bersifat khusus dan segera yang memerlukan dukungan atau persetujuan dewan, (b) melaporkan hasil pekerjaan secara tertulis dalam jangka waktu yang ditetapkan kepada pimpinan DPRD, (c) dalam hal tugas panitia khusus telah selesai, pimpinan DPRD membubarkan panitia khusus, (d) dalam hal panitia khusus tidak dapat menyelesaikan tugas kewajiban dalam waktu yang telah ditentukan, atas permintaan ketua panitia khusus waktu tersebut dapat diperpanjang oleh pimpinan DPRD, (e) dalam hal pimpinan DPRD menentukan tidak akan memperpanjang waktu sebagaimana dimaksud huruf (b) pimpinan DPRD membubarkan panitia khusus tersebut dan dapat membentuk panitia khusus yang baru.

Kualitas dan Kelayakan Anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul

Kualitas anggota DPRD merupakan faktor sangat penting dalam mengoptimalkan peran DPRD Kabupaten Gunungkidul. Setiap anggota DPRD dituntut untuk memiliki kemampuan dalam menjalankan peran dan fungsinya. Kualitas tersebut dapat ditinjau dari segi karir politik (pengalaman) dan dari segi tingkat pendidikan formal. Anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul merupakan bagian elite politik yang segala tindak-tanduknya selalu disoroti publik. Oleh karena itu, keberanian dan kemauan para anggota DPRD itu sendiri harus didukung oleh kualitas yang tinggi. Tanpa kemampuan memadai yang dimiliki para anggota dewan, mereka akan mengalami kesulitan dalam berdialog, bertukar pikiran dan menyampaikan gagasan, visi pembangunan daerah dengan pihak eksekutif. Dalam hal pendidikan, anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul cukup memadai. Mayoritas anggota dewan berijazahkan Sarjana. Hal ini dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini :

Tabel 3.
Persentase Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul
Periode 2004-2009

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1.	SMA	15	33,33
2.	Diploma	7	15,56
3.	Strata 1	21	46,66
4.	Magister / Strata 2	2	4,45
	Jumlah	45	100,00

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

Tabel 4.
Keanggotaan DPRD Kabupaten Gunungkidul
Periode 2004-2009

No	Partai Politik	Fraksi	Nama
1.	Partai Persatuan Pembangunan	Kesatuan Umat	1. Muhammad Darban Arief, SE 2. Budi Rahono
2.	Partai Keadilan Sejahtera	Kesatuan Umat	1. Barid Hamroni 2. Ir. Imam Taufik
3.	Partai Bulan Bintang	Kesatuan Umat	1. Abdulrochim 2. Thoharudin, BA
4.	Partai Golongan Karya	Partai Golkar	1. H. Wagiran, BA 2. H. Sugiyarto, SH 3. Slamet, S.Pd. 4. Drs. Marsiono 5. Sukar 6. Masud Sugondho 7. Bambang Sumitro 8. Drs. Budi Utama, M.Pd. 9. H. Robin Dalduri Bazary, BA 10. Suradi 11. Nurasid, SH 12. Drs. Sujatmin 13. Heri Nugroho, SS
5.	PDI Perjuangan	PDI Perjuangan	1. Ratno Pintoyo, S.Sos. 2. Heri Dwi Wahyudi 3. Yogi Pradono, SIP. 4. Marsubroto 5. Bambang Eko Prabowo, S.IP. 6. Sutarjan 7. Supriyo Hermanto, A.Md. 8. Suharno 9. Warta, SIP. 10. Heri Dwi Haryono, SH
6.	Partai Amanat Nasional	Partai Amanat Nasional	1. Drs. Sutata 2. Arif Setiadi, SIP. 3. M. Nurhadi Rahmanto, S.Pd. 4. Sukrisno, S.Pt. 5. M. Paikun WP, BA 6. Agus Riyanto 7. Sunardi, S.Pd.

No	Partai Politik	Fraksi	Nama
7.	Partai Merdeka	Partai Merdeka	1. H. Ibnu Santoso
8.	Partai Kebangkitan Bangsa	Partai Kebangkitan Bangsa	1. Drs. Rojak Harudin 2. Suwignyo 3. HMS. Gandung Prawoto, BA 4. Amin Muhaimin 5. Drs. Sutahir, BSC. 6. Endang Setyani, SH, M.Hum.
9.	PKPB	PKPB	1. Purwanto, ST 2. Sukardi

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

Berdasarkan risalah rapat paripurna pembentukan alat kelengkapan DPRD Kabupaten Gunungkidul tertanggal 25 Juli 2007 telah menetapkan antara lain :

1. Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 11/KPTS/2007 tentang Pembentukan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul. Jenis, bidang, cakupan dan jumlah keanggotaan dalam komisi, lihat tabel 5.
2. Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 12/KPTS/2007 tentang Pembentukan Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul.
3. Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 13/KPTS/2007 tentang Pembentukan Panitia Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul.
4. Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 14/KPTS/2007 tentang Pembentukan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul.

Tabel 5.
Daftar Jumlah Pansus
Periode 2004-2009

No	Tahun	Jumlah Pansus	Ket.
1.	2004	4	
2.	2005	4	
3.	2006	4	
4.	2007	12	
5.	2008	6	
6.	2009	4	
	Jumlah	34	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 10/KPTS/2007 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul, Pasal 26 DPRD mempunyai fungsi :

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama kepala daerah. Selama periode 2004-2009, DPRD Kabupaten Gunungkidul telah membentuk 60 Perda, lihat tabel 6.

Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. Berkaitan dengan fungsi tersebut telah menetapkan Perda APBD, diantaranya Perda Nomor 1 Tahun 2008 tentang APBD Kabupaten

Gunungkidul Tahun 2008, Perda Nomor 1 Tahun 2009 tentang APBD Kabupaten Gunungkidul Tahun 2009.

Sedangkan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Tabel 6
Jumlah Perda Tahun 2004-2009

No	Tahun	Jumlah Perda	Ket.
1.	2004	4	
2.	2005	6	
3.	2006	22	
4.	2007	8	
5.	2008	14	
6.	2009	6	
	Jumlah	60	

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Gunungkidul

B. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2008 dan 2009

1. Tinjauan Umum Proses Perencanaan Anggaran

Dari statistik gender dan analisis tahun 2008 ditemukan beberapa hal, yaitu⁵² :

- a. Angka kematian bagi 7/100 kelahiran hidup, sedangkan jumlah kematian ibu bersalin ada 7 orang.

⁵² Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Gunungkidul, *Statistik dan Analisis Gender Kabupaten Gunungkidul*, Tahun 2008, hlm. VIII

- b. Berdasarkan komposisi penduduk dari kelompok umurnya, struktur penduduk Kabupaten Gunungkidul tergolong ke dalam piramida ekspansif, karena jumlah penduduk usia muda (umur 15-60 tahun) lebih banyak daripada penduduk berusia tua dengan persentase lebih dari 50 persen. Struktur penduduk yang demikian disebabkan karena pada periode sebelumnya tingkat kelahiran hidup relatif lebih besar daripada tingkat kematian, sehingga pada tahun-tahun berikutnya, jumlah penduduk muda lebih besar persentasenya.
- c. Jumlah penduduk non produktif di Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2007 adalah 280.196 jiwa dan penduduk usia produktif adalah 405.014 jiwa, dengan demikian angka ketergantungan (*dependency ratio*) di Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2007 adalah sebesar 69,18 atau dengan kata lain, setiap seratus orang penduduk usia produktif akan menanggung sebanyak 69 orang penduduk yang nonproduktif.
- d. Usia perkawinan pertama bagi perempuan yang pernah kawin di Kabupaten Gunungkidul terbesar persentasenya adalah pada usia 19-24 tahun.
- e. Penduduk usia 10 tahun ke atas di Kabupaten Gunungkidul yang telah melek huruf dan dapat membaca/menulis huruf latin dan atau lainnya mencapai 76,4 persen pada tahun 2006 dan 76,66 persen pada tahun 2007, berarti ada peningkatan meskipun persentasenya masih belum memadai (hanya sebesar 0,26 persen). Angka buta aksara masih 11.637 warga belajar (2,16%) dimana 70% adalah perempuan.

- f. Partisipasi sekolah bagi penduduk di Kabupaten Gunungkidul usia 10 tahun ke atas, adalah 14,05 persen. Namun jika diamati pada jenis kelamin, ternyata partisipasi sekolah bagi penduduk perempuan usia 10 tahun masih lebih rendah daripada laki-laki.
- g. Di Kabupaten Gunungkidul masih cukup banyak dijumpai anak putus sekolah, baik di tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), maupun Sekolah Menengah Atas (SMA). Angka putus sekolah tertinggi ada pada jenjang SMP. Tekanan ekonomi, kondisi geografis dan aksesibilitas ke sekolah merupakan salah satu sebab siswa mengalami putus sekolah.
- h. Masih perlu perhatian pemerintah dan masyarakat tentang kondisi kesehatan ibu dan anak di Kabupaten Gunungkidul. Angka kehamilan dini di Gunungkidul cukup tinggi termasuk angka abortus. Oleh karena itu perlu digalakkan kampanye kesehatan reproduksi secara intensif.
- i. Data Susenas 2006 dan 2007, menunjukkan bahwa di Kabupaten Gunungkidul, proses persalinan mayoritas ditolong oleh dokter, bidan dan tenaga medis lainnya yakni 96,33 persen, dan 4,67 persen ditolong oleh dukun. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat dan pengetahuannya untuk mendapatkan pertolongan dari tenaga medis yang berkualitas dalam persalinannya.
- j. Beberapa indikator gizi Kabupaten Gunungkidul yang meliputi status gizi balita, kurang energi protein, dan anemia menunjukkan bahwa status gizi balita di Kabupaten Gunungkidul tergolong baik. Namun demikian masih

ditemui beberapa balita yang memiliki gizi kurang, gizi buruk, dan gizi lebih.

- k. Program Keluarga Berencana yang telah dicanangkan oleh pemerintah sejak awalnya hingga sekarang telah banyak melibatkan peran perempuan. Banyak alat/cara KB yang dikhususkan bagi perempuan seperti MOW, AKDR/IUD, suntik, susuk dan pil. Alat kontrasepsi yang paling banyak dipakai oleh PUS di Kabupaten Gunungkidul adalah suntik (40,17 persen), kemudian IUD (25,35 persen), pil (20,57 persen), dan MOW (4,79 persen). Partisipasi laki-laki (suami) dalam mengikuti program KB masih perlu ditingkatkan, karena masih sedikit yang menjadi akseptor KB dengan menggunakan kondom atau melakukan operasi (MOP: vasektomi).
- l. Perempuan yang bekerja di Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2007 persentasenya masih lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki, yaitu sebesar 45,04 persen perempuan bekerja, dan 54,96 persen laki-laki bekerja. Lebih besarnya persentase laki-laki yang bekerja disebabkan pada umumnya laki-laki adalah kepala rumah tangga yang memiliki tanggung jawab terhadap kebutuhan rumah tangga. Sebaliknya, perempuan pada umumnya bukan sebagai pencari nafkah yang utama. Karena merasa bukan sebagai pencari nafkah utama, perempuan banyak yang mengurus rumah tangga terutama pada saat anak-anak masih kecil yaitu masih memerlukan perhatian khusus.
- m. Sejak tahun 2003 hingga tahun 2007 semakin banyak tenaga kerja yang ditempatkan melalui program Informasi Pasar Kerja (IPK) yang dikelola

oleh Dinas Nakertrans Kabupaten Gunungkidul. Tenaga kerja tersebut ditempatkan dalam satu provinsi (AKL), antar provinsi (AKAD), bahkan antar negara (AKAN) dengan negara tujuan antara lain : Malaysia, Korea, Taiwan dan Arab Saudi.

- n. Persentase perempuan yang menganggur di Kabupaten Gunungkidul masih cukup besar (50,23 persen). Untuk mengatasi hal itu, beberapa dinas dan lembaga terkait telah menyelenggarakan program-program pemberdayaan perempuan untuk mengatasi tingkat pengangguran tersebut, antara lain melalui kegiatan koperasi wanita, pemberdayaan perempuan tani dan isteri nelayan melalui kelompok perempuan pembudidaya ikan, pengolah ikan dan pedagang ikan yang tergabung dalam kelompok Mina Boga, Mina Mandiri, dan Badri Manunggal.
- o. Kegiatan perempuan di sektor publik terus mengalami peningkatan meskipun jumlahnya masih belum sebanding dengan laki-laki. Persentase perempuan sebagai pegawai negeri sipil (PNS) masih lebih rendah dibanding laki-laki (38 persen : 62 persen). Sementara itu jumlah guru perempuan lebih banyak daripada laki-laki. Terutama di jenjang pendidikan taman kanak-kanak (TK) persentase guru perempuan adalah 96,60 persen, sementara guru laki-laki hanya 3,40 persen. Tingginya persentase guru perempuan di jenjang pendidikan TK dan SD berkaitan dengan anggapan bahwa guru perempuan lebih sabar, ulet, dan lemah lembut menghadapi anak-anak.

- p. Di sektor publik lainnya yakni di bidang legislatif, perempuan belum dapat menyampaikan aspirasinya dengan baik, karena keterwakilan perempuan di dalam legislatif jumlah belum memadai. Hanya satu orang dari 45 anggota legislatif di Kabupaten Gunungkidul. Namun untuk memenuhi kuota 30 persen anggota legislatif perempuan pada periode yang akan datang (2009-2014) saat ini di Kabupaten Gunungkidul terdapat 146 calon anggota legislatif perempuan yang tersebar pada lima daerah pemilihan (Dapel).
- q. Jumlah hakim perempuan baik di Pengadilan Negeri maupun hakim di Pengadilan Agama masih belum sebanding dengan hakim laki-laki. Persentase perempuan sebagai hakim berkisar antara 20 persen sampai dengan 22 persen. Demikian pula jumlah Polwan di Polres Gunungkidul hanya 18 orang dari 938 anggota polisi.
- r. Perempuan seringkali menjadi korban kekerasan, baik kekerasan yang dilakukan di dalam rumah tangga, kekerasan dalam pacaran, pelecehan seksual, perkosaan, dan bahkan kehamilan yang tidak dikehendaki. Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan fenomena gunung es. Kasus kekerasan terhadap perempuan tersebut senantiasa meningkat dari tahun ke tahun, namun hanya beberapa yang terdata dan dilaporkan. Kekerasan dalam rumah tangga biasa dilakukan oleh suami terhadap istri, terjadi karena tekanan ekonomi, sebab sebagian besar kasus KDRT terjadi pada keluarga kelas bawah (miskin). KDRT juga meningkatkan permohonan gugat cerai di Pengadilan Agama, terdapat 930 kasus.

- s. Masalah anak yang dihadapi dan masih perlu mendapat perhatian adalah masalah kepemilikan akte kelahiran yang belum merata bagi semua anak. Sebagian orang tua belum menganggap perlu akte kelahiran anak-anaknya dan memahami bahwa akte kelahiran adalah hak anak. Masalah lain tentang anak adalah tingginya kasus kekerasan terhadap anak. Karena tekanan ekonomi keluarga, orang tua pada umumnya ayah sering melampiaskan kekesalannya kepada ibu (istri) dan anak, sehingga muncul kasus KDRT dan kekerasan terhadap anak. Bentuk kekerasan pada anak terutama adalah pelecehan seksual, dan perkosaan.
- t. *Trafficking* atau perdagangan orang menjadi ancaman bagi sebagian masyarakat Kabupaten Gunungkidul. Kemiskinan, tekanan ekonomi, kondisi lingkungan geografis yang keras menjadikan *trafficking* rentan terjadi di wilayah ini. Perlu adanya sosialisasi dari pemerintah dan masyarakat serta LSM untuk mencegah terjadi *trafficking* karena Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kantong PRT di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana PRT merupakan kelompok yang rentan mengalami *trafficking*.

Sebelum dilaksanakan pembahasan RAPBD, dilakukan proses perencanaan dari bawah (*top down planning*) yaitu melalui musrenbang tingkat dusun, tingkat desa, tingkat kecamatan, forum SKPD. Perencanaan pada hakekatnya merupakan proses pengambilan keputusan atas sejumlah pilihan mengenai sasaran dan cara-cara yang akan dilaksanakan di masa mendatang guna mencapai tujuan yang dikehendaki. Menurut Undang-

Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan juga dapat dimaknai sebagai suatu upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya, ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui pemilihan alternatif tindakan yang rasional. Menurut Pasal 153 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perencanaan pembangunan disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Perencanaan berguna sebagai berikut :

- a. Sebagai penentu arah dalam pelaksanaan pembangunan.
- b. Sebagai alat untuk menterjemahkan komitmen ke dalam praktek.
- c. Sebagai alat untuk mengetahui prioritas kebijakan pemerintah.
- d. Sebagai strategi untuk pencapaian tujuan sebagai alternatif pemecahan masalah yang dihadapi.

Prinsip-prinsip perencanaan yang baik meliputi :

- a. SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, and timeable*) artinya dalam perencanaan pasti terkait dengan penyusunan indikator kinerja yang meliputi syarat indikator yang spesifik, terukur, dapat dicapai, realistik, dalam kurun waktu tertentu.
- b. Partisipatif.
- c. Memenuhi asas kepatutan.

- d. Integrasi dua arah *bottom up* dan *top down* yaitu perpaduan antara pendekatan atas bawah dan pendekatan bawah atas.
- e. Transparan dan akuntabel.
- f. Tanggap gender.

Perencanaan yang responsif gender adalah perencanaan yang dilakukan dengan memasukkan perbedaan-perbedaan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki dalam proses penyusunannya. Sedangkan menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 2008, perencanaan berperspektif gender adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki. Perencanaan yang responsif gender dilakukan baik pada perencanaan jangka menengah (5 tahun) dan tahunan. Tujuannya adalah tersusunnya rencana kebijakan dan program pembangunan yang responsif gender di berbagai bidang pembangunan baik ekonomi, hukum, politik, agama, pendidikan, sosial, maupun budaya.

Adapun arti penting penyusunan perencanaan yang responsif gender yaitu⁵³ :

- a. Lebih tepat sasaran karena telah didahului oleh analisis siapa yang lebih membutuhkan.
- b. Mengurangi kesenjangan tingkat penerima manfaat pembangunan antara laki-laki dan perempuan.
- c. Menunjukkan komitmen pemerintah untuk melaksanakan konvensi internasional yang telah diratifikasi.

⁵³ Sri Suhartanto, *Penyusunan Perencanaan Pembangunan yang Responsif Gender*, Bappeda Kabupaten Gunungkidul, 2008, hlm. 3

Kerangka hukum dalam perencanaan partisipatif dan pengarusutamaan gender yaitu :

- a. Pasal 27 UUD 1945, yang mengamanatkan bahwa : ”Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan”. Pasal ini menjamin kesamaan hak bagi seluruh warga negara, baik laki-laki maupun perempuan.
- b. Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender, yang pada intinya menginstruksikan kepada Menteri, Kepala Lembaga Pemerintahan dan Departemen, Pimpinan Sekretariat Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Panglima TNI, Kepala Kepolisian, Jaksa Agung, Gubernur, Bupati/Walikota untuk melaksanakan PUG dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kebijakan-kebijakan yang mereka hasilkan. Ini berarti perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan harus melaksanakan pengarusutamaan gender.
- c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Disebutkan bahwa keikutsertaan masyarakat (laki-laki dan perempuan) untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan (penjelasan pasal 2 ayat 4 huruf 2 dari UU SPPN). Masyarakat (laki-laki dan perempuan) adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan dan hasil permbangunan, baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun resiko (penjelasan pasal 2 ayat huruf dari UU SPPN).

- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 167 ayat (1) dan (2) : belanja daerah diprioritaskan untuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- e. PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, pada Pasal 3 dijelaskan bahwa perencanaan pembangunan daerah harus dirumuskan secara responsif dan berkeadilan dengan prinsip keseimbangan gender. Dalam menyusun kerangka studi dan instrumen analisis harus mempertimbangkan analisis biaya dan manfaat, analisis kemiskinan dan analisis gender (Penjelasan Pasal 33 ayat 3 PP No. 8 Tahun 2008).
- f. Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan. Pada Pasal 4 ayat 1 disebutkan Pemerintah Daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program dan kegiatan pembangunan berperspektif gender. Perencanaan pembangunan perspektif gender dituangkan dalam RPJMD, Rencana Strategis SKPD dan Renja SKPD. Pada Pasal 4 ayat 2 disebutkan penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan harus dilakukan melalui analisis gender.

Langkah-langkah penyusunan program kegiatan yang responsif gender yaitu :

- a. Memetakan dan menganalisis masalah-masalah kemiskinan.
- b. Isu kemiskinan dan perempuan sebagai isu kritis.

- c. Memetakan persoalan gender dengan menggunakan data terpilah.
- d. Identifikasi permasalahan gender yang ada.
- e. Analisis faktor penyebab.
- f. Menentukan prioritas permasalahan yang ingin ditangani.
- g. Mengidentifikasi alternatif solusi.
- h. Identifikasi sektor apa saja yang mesti terlibat dalam penanganan permasalahan tersebut.
- i. Menentukan pilihan alternatif solusi mana yang akan menjadi sarana intervensi.
- j. Menyusun program yang SMART (spesifik, dapat diukur, dapat dilaksanakan, dapat dijangkau, dan sesuai dengan ketersediaan waktu) .
Intinya disesuaikan dengan sumber daya yang dimiliki.

Dokumen perencanaan yang diharapkan menjadi perencanaan yang responsif gender :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- d. Rencana Strategi/Rencana Kerja (Renstra/Renja SKPD)
- e. Kebijakan Umum APBD (KUA)
- f. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
- g. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA)

Salah satu tahapan dan proses perencanaan pembangunan yaitu melalui serangkaian penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan

(Musrenbang) sebagai forum musyawarah untuk mengambil keputusan prioritas program kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran yang akan datang. Perencanaan pembangunan tahun 2008 telah dilaksanakan pada tahun 2007. Sedangkan perencanaan pembangunan tahun 2009 telah dilaksanakan pada tahun 2008. Sebelum pelaksanaan Musrenbang Pemerintah Kabupaten Gunungkidul c.q. BAPPEDA Kabupaten Gunungkidul telah menyiapkan Surat Edaran Bupati tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang. Hal yang terkait dengan integrasi dimensi gender ke dalam proses Musrenbang meliputi aspek akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat dari kelompok perempuan artinya bagaimana peran dan kedudukan perempuan melalui 4 (empat) aspek tersebut sejauhmana dapat teraktualisasi pada Musrenbang.

Informasi tentang pelaksanaan Musrenbang pada tingkat desa sudah disampaikan baik kepada warga laki-laki dan perempuan secara sama, hanya kadang-kadang kalau pertemuan dilaksanakan di malam hari, kelompok ibu-ibu mengalami kendala dari segi waktu dan kesempatan. Kalau pelaksanaan Musrenbang di siang hari, pada dasarnya perempuan bisa hadir. Undangan pelaksanaan pertemuan sudah langsung menyebut kelompok perempuan lebih menjamin peserta dari perempuan dapat hadir pada forum Musrenbang. Pemahaman tentang kelompok perempuan sudah mulai didorong bahwa yang harus diundang tidak hanya PKK saja, tetapi juga kelompok perempuan yang lain (sesuai dengan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri).

Partisipasi kelompok perempuan perlu terus ditingkatkan lagi. Untuk mengukur tingkat partisipasi kelompok perempuan agak kesulitan dan selama ini belum diketahui berapa persen tingkat kehadiran nyata perempuan dan laki-laki dalam acara Musrenbang. Meskipun demikian dari pengamatan yang hadir sudah bisa diketahui jenis kelamin laki-laki dan jenis kelamin perempuan. Dari forum yang berkembang dapat diketahui seberapa jauh keterlibatan kaum perempuan dalam Musrenbang, paling tidak dapat dilihat dari keaktifan warga dalam menyampaikan usulan-usulan dan pendapat khususnya dari kaum perempuan. Pada pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008, telah mengundang perwakilan dari jaringan perempuan yang beranggotakan dari berbagai kelompok/organisasi perempuan untuk berpartisipasi aktif pada proses Musrenbang. Sedangkan mulai tahun 2009 diupayakan pada Pra-Musrenbang Desa ada musyawarah khusus perempuan yang bertujuan menampung aspirasi perempuan di semua bidang pembangunan agar dapat memberi ruang partisipasi yang lebih luas kepada perempuan. Harapannya perspektif perempuan benar-benar mewarnai dalam pembangunan.

Perempuan yang hadir pada proses Musrenbang diharapkan menyampaikan usulan-usulan yang terkait dengan kebutuhan perempuan, seperti misalnya menyangkut kebutuhan air bersih, drainase, perbaikan rumah, peningkatan pendapatan, kesehatan ibu dan anak, dan pendidikan, namun demikian belum ada suatu monitoring khusus tentang seberapa jauh, usulan yang mewakili kelompok perempuan dapat diakses. Pada tingkat lanjutan,

pasca Musrenbang Desa, dalam pemilihan kelompok yang menjadi delegasi pada Musrenbang Kecamatan, proporsi delegasi dari kelompok laki-laki masih lebih banyak daripada kelompok perempuan. Kalau dalam Undang-Undang Pemilu proporsi perempuan adalah sebesar 30%, dalam pelaksanaan Musrenbang tingkat keterwakilan perempuan hampir sama dengan pencalegan dan yang duduk di DPRD yaitu tidak mencapai 30%. Salah satu yang menjadi kelemahan karena pada masing-masing desa ketersediaan fasilitator Musrenbang belum memenuhi ketentuan, dan biasanya dirangkap oleh perangkat desa atau ketua LPMD. Kalau ada fasilitator secara khusus yang dapat memberikan kesempatan perempuan untuk berbicara dan menyuarakan aspirasinya, tentu akan meningkatkan aspek kontrol perempuan pada proses Musrenbang.

Aspek manfaat dapat ditelusuri sejauhmana program kegiatan yang disusun mampu memberikan manfaat pada kelompok perempuan yang ada artinya apapun program yang diusulkan haruslah program dan kegiatan yang dapat bermanfaat pada kelompok perempuan. Hal tersebut dalam karakter usulan-usulan yang diajukan oleh SKPD. Usulan-usulan yang target kinerjanya sudah bisa memilah jenis kelamin laki-laki dan perempuan, tentu menunjukkan adanya kemanfaatan program kegiatan pada kelompok perempuan.

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Gunungkidul sudah dalam proses mengarah para Musrenbang yang berperspektif gender melalui perbaikan pada aspek akses, partisipasi, kontrol,

dan manfaat dari kelompok perempuan atas program kegiatan yang direncanakan dan dimusyawarahkan.

Gender budget adalah sebuah anggaran yang adil di antara perempuan dan laki-laki atau anggaran gender adalah bukan anggaran yang berpihak pada perempuan karena belum seluruh penganggaran program pembangunan yang ada saat ini, sudah responsif gender atau telah bebas dari bias dan kesenjangan gender (gender bias dan gender gap). Untuk itu diperlukan *gender budgeting analysis* sebagai metoda analisis anggaran untuk melihat bagaimana dampak anggaran terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki pada perbedaan kelompok ekonomi. Seberapa besar perhatian pemerintah daerah untuk melakukan pemberdayaan perempuan dapat diketahui antara lain melalui kebijakan anggarannya. Anggaran merupakan refleksi dari nilai-nilai yang dianut dan mengkomunikasikan apa yang menjadi skala prioritas pemerintah daerah. Dari anggaran ini juga dapat diketahui seberapa besar perhatian Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya termasuk kelompok perempuan. Disadari bahwa, pada umumnya anggaran daerah masih bersifat netral gender tetapi dampak dari anggaran tidak pernah netral gender. Anggaran responsif gender diharapkan mampu menjawab persoalan kesenjangan gender. Anggaran responsif gender adalah anggaran yang responsif terhadap kebutuhan perempuan dan laki-laki yang merupakan alat untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Adapun tujuan akhir dari anggaran responsif gender adalah adanya anggaran

yang berpihak kepada laki-laki dan perempuan, khususnya perempuan miskin yang selama ini kurang mendapatkan manfaat dari alokasi anggaran yang ada.

Bagaimana pengintegrasian aspek gender pada perencanaan dan penganggaran dapat dilihat pada serangkaian dokumen perencanaan yang disusun sejak mulai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra dan Renja SKPD), dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD melalui proses Musrenbang dan teknokrasi perencanaan yang memasukkan dimensi gender. Adapun bidang atau urusan yang ditangani atau dikelola mencakup urusan wajib dan urusan pilihan yaitu sebanyak 26 (dua puluh enam) jenis urusan wajib dan 8 (delapan) jenis urusan pilihan. Harapannya agar dimensi gender tersebut dapat mengintegrasikan pada semua bidang urusan pemerintahan. Pengimplementasian lebih lanjut, berkaitan dengan aspek kelembagaan pemerintah daerah yang dalam kurun waktu tertentu berubah menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah. Pada kurun waktu tahun 2007 sampai dengan 2008, kelembagaan daerah di Kabupaten Gunungkidul mengikuti PP Nomor 8 Tahun 2005, dimana khusus untuk kelembagaan yang menangani pemberdayaan perempuan yaitu melekat pada Dinas Kependudukan dan KB.

Kategori anggaran responsif gender meliputi :

- a. Alokasi anggaran untuk target khusus gender yang berorientasi pada penanggulangan kemiskinan

Alokasi anggaran belanja spesifik target gender (bisa laki-laki saja atau bisa perempuan saja), tergantung pada kebutuhan yang ada berdasarkan hasil analisis terhadap data terpilah. Contoh : alokasi anggaran untuk penyediaan alat kontrasepsi gratis bagi akseptor Keluarga Berencana, alokasi anggaran untuk papsmier, alokasi anggaran untuk subsidi pembelian obat bagi penderita kanker postat.

b. Alokasi anggaran untuk pengarusutamaan gender dan kemiskinan

Alokasi anggaran belanja untuk *capacity building* maupun penyediaan alat dan bahan bagi upaya-upaya mewujudkan pengarusutamaan gender, seperti profil gender, data terpilah, pendataan keluarga miskin, alat analisis, maupun indikator penilaian sensitif gender ataupun pelatihan analisis gender.

c. Alokasi anggaran yang responsif gender

Alokasi anggaran belanja umum sebagai jawaban dari hasil analisis gender. Misalnya : penyediaan alokasi anggaran bagi pembangunan pasar, sekolah maupun sarana kesehatan yang dekat dengan perumahan penduduk, pembangunan PAH dan pompa air, penyediaan bantuan/penguatan modal tanpa agunan.

Berdasarkan uraian di muka, maka dapat dirumuskan serangkaian langkah-langkah untuk penyusunan Rencana Aksi Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender yang merupakan rincian kegiatan dari kebijakan yang dirumuskan. Sekarang ini dikembangkan penganggaran berbasis kinerja yang merupakan suatu cara/teknik penyusunan anggaran yang

didasarkan pada pertimbangan beban kerja dan unit cost dari setiap kegiatan, atau ada suatu hubungan antara biaya yang dikeluarkan dengan hasil yang diinginkan. Dengan kata lain anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya mengakitkan alokasi biaya dan input dengan pencapaian *output* dan *outcome* yang ditetapkan. Setiap SKPD dalam menyusun anggaran dengan format anggaran kinerja terlebih dahulu harus diidentifikasi secara spesifik *output* dan *outcome* yang akan dicapai dan ditetapkan target indikator kinerjanya baik pada tingkat program maupun pada tingkat kegiatan, lebih lanjut yang tercermin pada penyusunan RKA SKPD atau formulir RKA 2.2.1.

Secara umum RAPBD merupakan penjabaran dari pelaksanaan program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang terdiri dari 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan yang dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing dalam mendukung pencapaian 7 sasaran prioritas program sebagaimana tercantum dalam KUA dan PPAS.

2. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2008

Belanja daerah pada tahun anggaran 2008 direncanakan sebesar Rp.659.406.039.356,06 atau bila dibandingkan dengan tahun anggaran 2007 yang sebesar Rp.626.807.565.501,02 mengalami kenaikan sebesar Rp.32.598.473.855,06 atau kurang lebih 5,20% yang digunakan untuk membiayai belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung digunakan untuk belanja pegawai (gaji) baik untuk DPRD, kepala

daerah dan wakil kepala daerah serta PNS, belanja bunga, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Untuk belanja langsung yang terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal. Secara umum belanja daerah untuk tahun anggaran 2008 masih merupakan lanjutan dari APBD tahun sebelumnya.

Sasaran prioritas pembangunan daerah Kabupaten Gunungkidul tahun 2008 adalah :

- a. Pengurangan angka kemiskinan.
- b. Peningkatan kesempatan kerja dan industri.
- c. Penguatan pembangunan perdesaan dan ekonomi masyarakat.
- d. Peningkatan akses serta kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan.
- e. Pemantapan reformasi birokrasi.
- f. Pemanfaatan dan peningkatan pengelolaan sumber daya alam/SDA dan kecukupan air bersih serta pembangunan infrastruktur.
- g. Peningkatan pembangunan wilayah tertinggal dan penuntasan penanganan korban bencana alam.

Tabel 7
Ringkasan Rencana APBD Kabupaten Gunungkidul
Tahun 2008

No	Uraian	Jumlah
1.	PENDAPATAN DAERAH	632.530.028.355,00
	a. PAD (Pendapatan Asli Daerah)	25.192.410.258,00
	b. Dana Perimbangan	586.697.618.097,00
	c. Lain-lain Pendapatan	20.640.000.000,00

2.	BELANJA DAERAH	659.406.039.356,08
	a. Belanja Tak Terduga	417.592.336.018,00
	b. Belanja Langsung	241.813.703.338,00
	c. Defisit	(26.876.011.001,08)
3.	PEMBIAYAAN DAERAH	26.876.011.00,08

Pada hakekatnya kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan perempuan berada pada beberapa SKPD, antara lain :

- a. Dinas pendidikan meliputi program pendidikan anak usia dini, program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, program pendidikan menengah, program pendidikan non formal, program peningkatan mutu pendidik dan tenaga pengajar, program pengembangan budaya baca dan pengembangan perpustakaan, program manajemen pelayanan pendidikan, program pengembangan dan keserasian kebijakan pemuda, program peningkatan peran serta kepemudaan, program peningkatan upaya penumbuhan kewirausahaan dan kecakapan hidup pemuda, program pembinaan masyarakatan olahraga.
- b. Dinas kesehatan meliputi program obat dan perbekalan kesehatan, program upaya kesehatan masyarakat, program pengawasan obat dan makanan, program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, program perbaikan gizi masyarakat, program pengembangan lingkungan sehat, program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular, program standarisasi pelayanan kesehatan, program pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana kesehatan

puskesmas, program pengadaan, peningkatan sarana dan prasarana rumah sakit.

- c. Badan perencanaan pembangunan daerah meliputi program peningkatan kapasitas kelembagaan perencanaan pembangunan daerah yang responsif gender, perencanaan pembangunan daerah, program perencanaan pembangunan ekonomi, program perencanaan sosial budaya, program perencanaan pembangunan daerah rawan bencana.
- d. Kantor Kapedal meliputi program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan, program pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, program perlindungan dan konservasi sumber daya alami, program rehabilitasi dan pemulihan cadangan sumber daya alam, program peningkatan kualitas dan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, program peningkatan pengendalian polusi.
- e. Dinas kependudukan dan catatan sipil meliputi program penataan administrasi kependudukan, pengurusan akte kelahiran.
- f. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB meliputi program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan, program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak, program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan, program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan, program pengembangan lembaga ekonomi pedesaan, program peningkatan partisipasi masyarakat dalam membangun desa,

program penanggulangan kemiskinan terpadu, program pengembangan ketatalaksanaan desa.

- g. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi meliputi program pemberdayaan fakir miskin, komunitas adat terpencil, dan penyandang masalah kesejahteraan, program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial, program pembinaan anak terlantar, program pembinaan penyandang cacat dan trauma, program pembinaan panti asuhan/jompo, program pembinaan eks penyandang penyakit sosial, program pemberdayaan kelembagaan kesejahteraan sosial, ketenagakerjaan meliputi program peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja, program peningkatan kesempatan kerja, program perlindungan dan pengembangan lembaga ketenagakerjaan, program pengembangan wilayah transmigrasi, program transmigrasi lokal.
- h. Dinas Perindakop meliputi program penciptaan iklim UKM yang kondusif, program pengembangan kewirausahaan dan keunggulan kompetitif UKM, program peningkatan kualitas kelembagaan koperasi, program perlindungan konsumen dan pengamanan perdagangan, program peningkatan dan pengembangan ekspor, program peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri, program pembinaan pedagang kaki lima dan asongan, program pengembangan industri kecil dan menengah, program peningkatan kemampuan teknologi industri, program pengembangan sentra-sentra industri potensial, program

peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri, pembinaan pedagang kaki lima, program keluarga berencana, program kesehatan reproduksi remaja.

- i. Dinas Kehutanan dan Perkebunan meliputi program pemanfaatan potensi sumber daya hutan, program rehabilitasi hutan dan lahan, program perlindungan dan konservasi sumber daya hutan, program perencanaan dan pengembangan hutan.
- j. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral meliputi program pembinaan dan pengawasan bidang pertambangan, program pengawasan dan penertiban kegiatan rakyat yang berpotensi merusak lingkungan, program pembinaan dan pengembangan bidang ketenagalistrikan.
- k. Dinas Kelautan dan Perikanan meliputi program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, program peningkatan budaya kelautan dan wawasan maritim kepada masyarakat, program pengembangan budidaya perikanan, program pengembangan perikanan tangkap, program pengembangan sistem penyuluhan perikanan, program optimalisasi pengelolaan dan pemasaran produksi perikanan.
- l. Dinas Perdagangan meliputi program peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri, program pembinaan pedagang kaki lima, program pengembangan dan pembinaan pedagang.
- m. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan meliputi program pengembangan nilai budaya, program pengelolaan kekayaan budaya, program pengelolaan keragaman budaya, program pengembangan pemasaran

pariwisata, program pengembangan destinasi pariwisata, program pengembangan kemitraan.

- n. Dinas Kesatuan Bangsa dan Politi meliputi program peningkatan keamanan dan kenyamanan lingkungan, program pemeliharaan kantramtibnas dan pencegahan tindak kriminal, program pengembangan wawasan kebangsaan, program kemitraan pengembangan wawasan kebangsaan, program pemberdayaan masyarakat untuk menjaga ketertiban dan keamanan, program peningkatan pemberantasan penyakit masyarakat, program pendidikan politik masyarakat, program pencegahan dini dan penanggulangan korban bencana alam, program penegakan peraturan daerah.
- o. Dinas Pertanian meliputi program peningkatan kesejahteraan petani, program peningkatan ketahanan pangan, program peningkatan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan, program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan, program peningkatan produksi pertanian.perkebunan.
- p. Dinas Peternakan meliputi program pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak, program peningkatan produksi hasil peternakan, program peningkatan pemasaran hasil produksi peternakan, program peningkatan pemasaran atas hasil produksi ternak, program peningkatan penerapan teknologi peternakan, program pengembangan agrobisnis, program peningkatan kesejahteraan petani.

Kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan perempuan sebagai koordinator perencanaan adalah Bappeda. Sedangkan keberadaan bidang pemberdayaan perempuan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat perempuan dan KB adalah menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan perempuan termasuk pengintegrasian upaya pemberdayaan perempuan.

Tabel 8
Tahapan Risalah Pembahasan Penetapan Perda Tentang
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
Kabupaten Gunungkidul TA 2008

No	Tanggal	Jenis Rapat	Materi	Ket.
1.	12 Desember 2007	Rapat Panmus	Penetapan jadwal dan rapat-rapat DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam rangka Pembahasan Rancangan Perda tentang APBD Kabupaten Gunungkidul TA. 2008	
2.	15 Desember 2007	Rapat Paripurna	Penyampaian nota pengantar RAPBD TA. 2008 dan pendapat panitia anggaran	
3.	3 s/d 4 Januari 2008	Rapat Fraksi	Pembahasan Rancangan APBD TA. 2008 di masing-masing fraksi	
4.	5 s/d 9 Januari 2008	Rapat Kerja	Pembahasan Rancangan APBD TA. 2008 dibahas oleh Komisi Bersama TPAD dan SKPD	
5.	12 s/d 15 Januari 2008	Rapat Fraksi	Menyusun pandangan umum fraksi-fraksi terhadap RAPBD TA. 2008	
6.	16 Januari 2008	Rapat Paripurna	Penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi	
7.	19 Januari 2008	Rapat Paripurna	Jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi	

No	Tanggal	Jenis Rapat	Materi	Ket.
8.	21 s/d 22 Januari 2008	Rapat Fraksi	Membahas jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi	
9.	24 Januari 2008	Rapat Panitia Anggaran	Membahas RKA setwan dan klarifikasi jawaban Bupati	
10.	25 Januari 2008	Rapat Kerja	Klarifikasi jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi antara pimpinan DPRD dan eksekutif	
11.	26 Januari 2008	Rapat Fraksi	Membahas jawaban Bupati	
12.	28 Januari 2008	Rapat Kerja	Pembahasan RAPBD secara terbatas	
13.	29 Januari 2008	Rapat Fraksi	Menyusun pendapat akhir fraksi-fraksi terhadap RAPBD TA. 2008	
14.	29 Januari 2008	Rapat Gabungan Pimpinan	Membahas kelancaran rapat paripurna	
15.	30 Januari 2008	Rapat Paripurna	Persetujuan bersama penetapan Raperda APBD TA.2008 didahului pendapat akhir fraksi-fraksi Sambutan Bupati terhadap persetujuan RAPBD TA. 2008	

Setelah disampaikan nota pengantar RAPBD Tahun 2008, Panitia Anggaran memberikan pendapat dan saran sesuai dengan amanat peraturan tata tertib DPRD No. 12/KPTS/2004 Pasal 59 huruf b dan c, sebagai berikut :

Pendapat :

- a. Penyusunan RAPBD Kabupaten Gunungkidul Tahun Anggaran 2008 belum sepenuhnya menggunakan Permendagri 30 Tahun 2007.

- b. Terjadi perbedaan perangkaan antara RAPBD dengan PPAS yang disepakati bersama diantaranya pada belanja bantuan sosial, belanja tidak terduga, penyertaan modal pemerintah daerah dan masalah defisit anggaran.
- c. Konsideran mengingat RAPBD kurang lengkap.
- d. Pada Raperda APBD Pasal 4 terdapat kesalahan perangkaan.
- e. Pasal 5 Raperda APBD menyebutkan adanya uraian lebih lanjut dari APBD berupa lampiran-lampiran, namun ada beberapa lampiran yang kurang tepat berkaitan dengan judul dan isinya maupun beberapa lampiran yang menunjukkan tidak akuratnya data yang ada.
- f. Bidang pendapatan khususnya Pendapatan Asli Daerah belum maksimal, tetapi masih minimal.
- g. Beberapa materi penempatan anggaran masih ada yang tidak sesuai dengan kesepakatan antara Panitia Anggaran dan TAPD tanggal 5 Desember 2007.

Saran-saran :

- a. Kepada TPAD disarankan agar :
 - 1) Melengkapi draft dalam konsideran dengan landasan hukum Perda-perda yang tersisa.
 - 2) Meneliti ulang dan memperbaiki lampiran-lampiran yang dipandang belum sinkron dan belum akurat serta merevisi kesalahan perangkaan yang ada.

- b. Kepada TAPD agar memberikan alasan dan klarifikasi atas perbedaan perangkaan antara RAPBD dengan PPAS yang disepakati bersama.
- c. Kepada Komisi disarankan agar lebih mencermati secara detail bidang Pendapatan Asli Daerah, perimbangan antara belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, dalam belanja langsung masing-masing SKPD agar sinkron dengan Permendagri Nomor 30 Tahun 2007.
- d. Kepala fraksi-fraksi diharapkan lebih mencermati keseimbangan anggaran antara belanja untuk pegawai dan belanja yang langsung menyentuh masyarakat.

Pada saat penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi, dapat dilihat bagaimana peran DPRD dalam pembahasan anggaran pemberdayaan perempuan, antara lain :

- a. Fraksi Kebangkitan Bangsa
 - 1) Meminta penjelasan tentang program pendidikan murah, tetapi masih dijumpai biaya pendidikan tahun 2007 cukup tinggi.
 - 2) Untuk memperlancar kegiatan proses belajar mengajar, menyarankan kepada BKD dan Dinas Pendidikan menindaklanjuti hasil rapat kerja dengan Komisi D untuk mengembalikan tugas guru pada sekolah asal setelah diangkat menjadi PNS.
 - 3) Mengusulkan ada peningkatan honor kader posyandu.
 - 4) Anggaran untuk pengadaan obat dan perbekalan kesehatan sebesar Rp.2.196.455.000,00 menurun dibanding tahun 2007, apakah kira-kira mencukupi?

- 5) Akte kelahiran agar dibebankan daerah bukan lagi menjadi beban masyarakat.
 - 6) Mendorong dibentuknya Perda tentang penanggulangan bencana.
 - 7) Bantuan kudapan PMTAS mengusulkan agar pelaksanaannya diserahkan ke sekolah.
 - 8) Agar meningkatkan kualitas dan kuantitas pameran kerajinan rakyat/hasil karya perempuan.
 - 9) Untuk meningkatkan perekonomian masyarakat secara merata, diharapkan bantuan peternakan sapi diberikan kepada masyarakat secara menyeluruh dalam bentuk kelompok.
 - 10) Pembangunan percontohan pembuangan limbah.
 - 11) Bantuan semen agar diperluas kegunaannya selain untuk jalan juga pembangunan tempat ibadah, balai dusun.
 - 12) Pendayagunaan para penyandang cacat dan eks trauma perlu disediakan biaya transport.
 - 13) Program pelaksanaan sosialisasi yang terkait dengan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak kaitannya dengan pengadaan obat cacat senilai Rp 22.250.000,00 minta penjelasan.
 - 14) Minta penjelasan program peningkatan ketahanan pangan dengan dana Rp 3.399.642.500,00 minta penjelasan kegunaannya.
- b. Fraksi Partai Amanat Nasional

- 1) Terkait dengan bantuan APBN untuk proyek pembangunan daerah bencana dan kerusakan sebesar Rp 17 M diarahkan SD 78, SMP 37, SMK 24, perlu dipertimbangkan pemerataan di semua wilayah.
 - 2) Bantuan sosial untuk stimulan rintisan PAUD sebesar Rp.33.434.815.000,00 minta penjelasan.
 - 3) Pendampingan PPK sebesar Rp 4.350.000.000 dan program penanggulangan kemiskinan terpadu pendampingan PPK sebesar Rp.629.457.000,00 perlu penjelasan.
 - 4) Honor kader posyandu agar ada peningkatan.
 - 5) Agar dianggarkan bantuan buku penunjang pendidikan bagi guru-guru untuk meningkatkan SDM guru.
 - 6) Anggaran belanja pengadaan obat di Dinas Kesehatan ataupun RSUD mengalami penurunan, bagaimana dengan puskesmas gratis terbatas, korelasi Perda retribusi puskesmas dan Perda tarif RSUD implikasinya dengan kualitas pelayanan yang diberikan.
 - 7) Program memperluas kesempatan kerja dengan padat karya di 13 lokasi, apakah tidak mungkin ditambah lokasi dan anggarannya.
 - 8) Diklat yang dikelola BLK diusulkan Rp.285.630.000,00 turun dibanding tahun lalu sebesar Rp.480.000.000,00 bagaimana kaitannya dengan prioritas pengantasan kemiskinan.
- c. Fraksi Kesatuan Umat
- 1) Mengusulkan beasiswa S1 bagi guru agar ditambah alokasinya.

- 2) Peningkatan penurunan angka kematian ibu, angka kematian bayi agar menjadi perhatian.
- 3) Perlu kenaikan honor kader posyandu.
- 4) Anggaran pengadaan obat dari Rp 3.002 M menjadi Rp 2.776 M, mengapa turun, apakah kunjungan pasien diperkirakan turun?

d. Fraksi PDIP

Mempertanyakan tentang penurunan pengadaan obat.

e. Fraksi Partai Golkar

- 1) Anggaran pendidikan berapa persen, tersebar dimana saja?
- 2) Beasiswa S1 untuk mendukung program sertifikasi agar ditingkatkan.
- 3) Setelah penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi terhadap RAPBD 2008, disampaikan jawaban bupati, pembahasan jawaban bupati, membahas RKA setwan dan klarifikasi jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi antara DPRD dan eksekutif, pembahasan RAPBD terbatas, penyusunan pendapat akhir fraksi baru ditetapkan Raperda APBD Tahun 2008, hasilnya sebagai berikut :

Tabel 9.
Ringkasan APBD Tahun 2008 berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2008.

1. Pendapatan Daerah	630.032.651.555,00
a. Pendapatan Asli Daerah	22.695.033.458,00
1) Hasil pajak daerah	4.198.859.750,00
2) Hasil retribusi daerah	14.252.319.708,00
3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	2.000.000.000,00

4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah	2.243.854.000,00
b. Dana Perimbangan	586.697.618.097,00
1) Bagi hasil pajak/bagi hasil; bukan pajak	21.422.868.097,00
2) Dana alokasi umum	504.395.750.000,00
3) Dana alokasi khusus	60.879.000.000,00
c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah	260.000.000,00
1) Bagi hasil pajak dari propinsi	260.000.000,00
Jumlah Pendapatan	630.032.651.555,00
2. Belanja Daerah	658.908.662.556,08
a. Belanja Tidak Langsung	413.557.836.018,08
1) Belanja pegawai	349.521.921.018,08
2) Biaya bunga	77.000.000,00
3) Belanja bantuan sosial	27.900.315.000,00
4) Belanja bagi hasil kepada pemerintah desa	1.863.000.000,00
5) Belanja bantuan keuangan kepada pemerintah desa	29.195.600.000,00
6) Belanja tidak terduga	5.000.000.000,00
b. Belanja Langsung	245.350.826.538,00
1) Belanja pegawai	44.018.138.500,00
2) Belanja barang dan jasa	91.856.829.462,00
3) Belanja modal	109.475.585.576,00
Jumlah Belanja	658.908.662.556,08
Surplus (Defisit)	(28.876.011.001,08)
3. Pembiayaan Daerah	28.876.011.001,08

a. Penerimaan Pembiayaan	34.745.337.911,08
1) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya	31.865.337.911,08
2) Penerimaan kembali pemberian pinjaman	2.880.000.000,00
Jumlah penerimaan pembiayaan	34.745.337.911,08
b. Pengeluaran Pembiayaan	5.869.326.910,00
1) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah	5.800.000.000,00
2) Pembayaran pokok utang	69.326.910,00
Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	5.869.326.910,00
Pembiayaan Netto	28.876.011.001,08

Anggaran untuk bidang pemberdayaan perempuan meliputi :

- a. Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan
 - 1) Sosialisasi yang terkait dengan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan Rp.134.955.000
 - 2) Pemberian kudapan PMTAS Rp.2.336.250.000
 - 3) Pemantapan jaringan kerja dan kemampuan kelembagaan pemberdayaan perempuan Rp.18.760.000
- b. Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak
 - 1) Pengembangan materi dan pelaksanaan KIE tentang kesetaraan dan keadilan gender (KKG) Rp.16.475.000
 - 2) Penguatan kelembagaan pub dan anak Rp.60.475.000
 - 3) Bantuan forum penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak Rp.10.000.000

- 4) Stimulan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak
Rp.20.000.000
- c. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan
- 1) Pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan di daerah
Rp.25.675.000
 - 2) Pelatihan bagi pelatih (TOT) SDM pelayanan dan pendampingan korban KDRT Rp.22.285.000
 - 3) Penyusunan sistem perlindungan bagi perempuan Rp.29.755.000
 - 4) Sosialisasi dan advokasi kebijakan perlindungan tenaga kerja perempuan Rp.8.840.000
 - 5) Sosialisasi sistem pencatatan dan pelaporan KDRT Rp.39.860.000
 - 6) Fasilitasi upaya perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan
Rp.16.755.000
- d. Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan
- 1) Pembinaan organisasi perempuan Rp.30.630.000
 - 2) Diklat peningkatan peran serta dan kesetaraan Rp.15.230.000
 - 3) Bimbingan manajemen usaha bagi perempuan dalam mengelola usaha
Rp.20.480.000
- Jumlah keseluruhan Rp.2.806.425.000

3. Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan Tahun 2009

Pembahasan RAPBD bidang pemberdayaan perempuan tidak dibahas tersendiri tetapi *in clude* di dalam pembahasan RAPBD tahun 2009.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Kabupaten Gunungkidul sebagai pelaksanaan otonomi pemerintahan daerah diwujudkan dalam rencana pelaksanaan program dan kegiatan yang dituangkan dalam rencana pelaksanaan tahunan berupa anggaran pendapatan dan belanja daerah. Rencana pelaksanaan pemerintahan daerah diwujudkan dalam rencana pelaksanaan tahunan berupa anggaran pendapatan dan belanja daerah. Rencana pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan Kabupaten Gunungkidul untuk Tahun Anggaran 2009 dituangkan dalam rancangan Perda yang disusun berdasarkan Nota Kesepakatan KUA dan PPAS yang telah disetujui bersama DPRD. Sebagai bagian dari pelaksanaan pemerintahan secara nasional maka rencana penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah harus mendukung rencana pembangunan pemerintah pusat sebagaimana termuat dalam Rencana Kerja Pemerintah TA 2009 yang mengambil tema "Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan", dengan 3 (tiga) prioritas pembangunan nasional sebagai berikut :

a. Peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan.

- b. Percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi.
- c. Peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, serta pementapan demokrasi, pertahanan dan keamanan negeri.

Selain mendukung program pemerintah pusat, beberapa permasalahan yang masih dihadapi oleh pemerintah daerah diantaranya :

- a. Jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan masih besar

Kemiskinan masih menjadi permasalahan utama yang dihadapi pada tahun 2009. Jumlah keluarga miskin di Kabupaten Gunungkidul tahun 2007, berdasarkan data yang tercatat dalam Gunungkidul dalam angka tahun 2008, kemiskinan merata di seluruh Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul, dengan status kemiskinan yaitu hampir miskin sebanyak 46.300 keluarga, miskin sebanyak 32.442 keluarga dan sangat miskin 16.980 keluarga sehingga jumlah keseluruhan mencapai 95.722 RTM. Penerima jaminan kesehatan masyarakat sebesar Rp 340.635 jiwa. Jumlah RASKIN sebanyak 95.694 RTM. Dari data RTM tersebut ditargetkan akan mengalami penurunan jumlah dan prosentasi berdasarkan hasil pendataan BPS dan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Pengurangan kemiskinan terus diupayakan, dengan fokus sasaran untuk mendorong pertumbuhan yang berpihak pada rakyat miskin, meningkatkan akses masyarakat miskin pada pelayanan dasar, meningkatkan cakupan perlindungan

sosial bagi masyarakat miskin, meningkatkan kapasitas kelembagaan kesejahteraan masyarakat dan memperluas cakupan program pembangunan yang berbasis masyarakat.

b. Masih besarnya jumlah pengangguran

Permasalahan pengangguran masih menjadi permasalahan serius terlebih lagi dengan adanya krisis ekonomi global, sehingga memerlukan upaya penyediaan lapangan kerja dan perluasan kesempatan kerja. Fokus sasarannya adalah untuk meningkatkan upaya pengurangan pengangguran, perbaikan iklim ketenagakerjaan dan perluasan kesempatan kerja, peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja, pengerahan dan penempatan transmigrasi. Berdasarkan profil Kabupaten Gunungkidul, jumlah pengangguran terbuka tahun 2005, 2006 dan 2007 secara berturut-turut 17.905 orang, 19.806 orang dan 19.993 orang. Kondisi jumlah penduduk yang terus meningkat setiap tahun berakibat pada meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap lapangan kerja.

c. Masih rentannya keberlanjutan investasi dan rendahnya daya saing produk daerah

Upaya untuk meningkatkan investasi baik investasi dari pemerintah dan swasta terus ditingkatkan agar secara simultan mampu membuka lapangan kerja. Pada sisi lain terus diupayakan peningkatan daya saing produk daerah dengan cara meningkatkan kualitas produk ekspor dan memperbaiki sistem perdagangan yang berorientasi pada

ekspor untuk dikembangkan dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi daerah.

- d. Produktivitas pertanian dalam arti luas dan pengelolaan sumber daya alam belum optimal

Upaya-upaya yang dilakukan adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat pedesaan yang berbasis pemberdayaan bidang pertanian, kelautan, perikanan, peternakan dan kehutanan, dan penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, peningkatan ketahanan pangan dan gizi, pengembangan agrobisnis dan agroindustri. Dilihat dari struktur ekonomi, terlihat bahwa penyumbang utama perekonomian Kabupaten Gunungkidul selama kurun waktu 2003-2007 masih didominasi oleh sektor pertanian, diikuti sektor jasa-jasa, sektor perdagangan, dan sektor industri pengolahan.

- e. Akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan masih harus ditingkatkan

Bidang pendidikan dan kesehatan merupakan variabel kunci dalam penentuan indeks pembangunan manusia terlebih lagi angka IPM di Kabupaten Gunungkidul sebesar 69,3 atau masih menempati urutan ke 5 di Provinsi DIY. Untuk meningkatkan IPM dilakukan dengan mempertahankan dan meningkatkan akses pelayanan pendidikan, percepatan penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, penurunan angka buta aksara, penurunan angka putus

sekolah, meningkatkan minat baca masyarakat, meningkatkan promosi kesehatan dan keluarga berencana, meningkatkan akses pelayanan kesehatan di rumah sakit, puskesmas, polindes, dan posyandu.

f. Penegakan hukum dan reformasi birokrasi belum optimal

Hal-hal yang terkait adalah peningkatan standar kualitas dan produktivitas pelayanan kepada masyarakat, penyempurnaan regulasi daerah dan pemantapan penataan kelembagaan, peningkatan kinerja PNS, peningkatan kualitas sistem perencanaan, pengembangan otonomi daerah dan desa, peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan dan aset, peningkatan pengawasan, serta peningkatan akses sistem informasi dan telematika.

g. Dukungan infrastruktur belum memadai

Salah satu faktor penting untuk meningkatkan aksesibilitas ekonomi dan sosial masyarakat adalah menyediakan infrastruktur dalam kondisi baik dan memadai. Fokus sarannya adalah meningkatkan pelayanan infrastruktur permukiman, perhubungan dan sumber daya alam, peningkatan efisiensi penggunaan energi yang berwawasan lingkungan, peningkatan penataan revitalisasi kawasan strategis cepat tumbuh serta peningkatan aksesibilitas infrastruktur ekonomi lokal, dan infrastruktur air bersih.

h. Wilayah yang rentan terhadap bencana alam

Kabupaten Gunungkidul termasuk pada wilayah *ring of fire* yang sangat rentan terhadap ancaman bencana seperti gempa bumi,

kekeringan, banjir, angin topan, angin puting beliung, dan tanah longsor. Oleh karena itu terus diupayakan pengurangan resiko bencana terutama yang bersifat pencegahan serta meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Daerah yang rawan bencana longsor yaitu Kecamatan Patuk, Gedangsari, Purwosari dan Ngawen.

i. Pemenuhan kebutuhan air bersih

Permasalahan pemenuhan kebutuhan air bersih terutama pada musim kemarau masih menjadi permasalahan yang secara rutin terjadi dan harus diatasi oleh karena itu selalu diupayakan penyelesaian dengan cara memungkinkan untuk dilaksanakan. Cakupan pelayanan air minum pada daerah perkotaan mencapai 70% yang meliputi sistem perpipaan sebanyak 75% dan sistem non perpipaan yang terlindung sebanyak 25%. Cakupan pelayanan air minum pada daerah perdesaan mencapai 35% dari seluruh penduduk perdesaan, yang meliputi sistem perpipaan 60% dan sistem non perpipaan yang terlindungi 40%. Di Kabupaten Gunungkidul masih terdapat KK rawan air minum dan desa rawan air minum sebanyak 73 desa.

j. Masih adanya kesenjangan antar wilayah dan masih adanya wilayah tertinggal

Kabupaten Gunungkidul merupakan wilayah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta oleh karena itu perlu terus diupayakan percepatan pembangunan wilayah tertinggal. Adapun yang menjadi fokus adalah untuk peningkatan aksesibilitas pelayanan umum dan

infrastruktur wilayah tertinggal, pengembangan kelembagaan dan pemberdayaan ekonomi lokal masyarakat wilayah-wilayah tertinggal, serta membuka akses daerah perbatasan dan sulit dijangkau. Berdasarkan hasil pemetaan wilayah tertinggal yang dilaksanakan bersama dengan Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal terdapat 5 (lima) wilayah kecamatan yang dikategorikan tertinggal yaitu Kecamatan Gedangsari, Purwosari, Saptosari, Tanjungsari dan Girisubo yang masih memerlukan penanganan yang lebih afirmatif.

Permasalahan lainnya yang juga perlu mendapat perhatian yang berhubungan dengan pendanaan diantaranya :

- a. Masih belum optimalnya penerimaan PAD.
- b. Ketergantungan yang besar pada dana pusat (dana perimbangan).
- c. Pengaruh APBD yang masih cukup besar dalam mendorong perekonomian daerah.
- d. Kondisi geografis yang kurang mendukung.
- e. Potensi sumber daya alam yang belum tergarap.
- f. Masih rendahnya investasi swasta.

Dalam rangka mengatasi permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan kondisi yang ada maka arah kebijakan umum dan prioritas program yang direncanakan dirumuskan sebagaimana tema rencana kerja pemerintah daerah dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan yang ada. Pemerintah Daerah bersama DPRD telah menandatangani Nota Kebijakan Umum Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA) Tahun Anggaran 2009 serta Nota Kesepakatan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) APBD Tahun Anggaran 2009 yang menjadi dasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk Tahun Anggaran 2009.

Maksud dan tujuan dari penyusunan nota kesepakatan adalah memberikan gambaran secara garis besar terhadap rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memuat arah dan kebijakan penganggaran berdasarkan Nota Kesepakatan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang dituangkan melalui rencana pelaksanaan program dan kegiatan sebagaimana termuat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009.

a. Kondisi Umum Belanja Daerah

Belanja daerah diarahkan pada pelaksanaan program dan kegiatan melalui belanja tidak langsung dan belanja langsung. Proporsi belanja tidak langsung lebih besar dibanding dengan belanja langsung terutama digunakan untuk membiayai belanja gaji pegawai serta pembayaran gaji yang diangkat dari tenaga kontrak/pegawai tidak tetap menjadi CPNS serta formasi baru, belanja hibah, belanja bunga, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan kepada pemerintahan desa diantaranya untuk penghasilan tetap perangkat desa, serta belanja tidak terduga digunakan untuk penanganan bencana alam. Pada belanja

langsung dana yang ada diperuntukkan guna membiayai pelaksanaan prioritas program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD yang dijabarkan dalam kelompok belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Pelaksanaan prioritas program dan kegiatan antara lain digunakan untuk pengurangan kemiskinan, peningkatan kesempatan kerja, penanggulangan kekeringan, air bersih, peningkatan pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur daerah, dan pelaksanaan kegiatan lainnya dalam mendukung tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah lainnya.

Belanja Daerah pada RAPBD Tahun Anggaran 2009 direncanakan sebesar Rp.689.049.094.748,52 atau bila dibandingkan dengan APBD Perubahan TA 2008 sebesar Rp.749.144.482.279,58 atau mengalami penurunan kurang lebih 7,78% atau sebesar Rp.60.095.387.531,06 yang digunakan untuk belanja tidak langsung sebesar Rp.493.135.018.367,52 dan belanja langsung sebesar Rp.195.914.076.381,00. Penurunan belanja daerah pada belanja langsung antara lain dikarenakan penerimaan DAU yang sebagian besar untuk belanja pegawai serta penurunan bantuan keuangan dari propinsi. Mengenai penerimaan dana penyesuaian dari pemerintah pusat masih menunggu perkembangan lebih lanjut kebijakan pemerintah pusat sebagaimana termuat dalam Surat Edaran DJPK Departemen Keuangan RI Nomor 539/PK/2008 mengenai besaran alokasi dana perimbangan. Belanja tidak langsung digunakan untuk :

- 1) Belanja pegawai sebesar Rp.425.602.797,52
- 2) Biaya bunga sebesar Rp.77.000.000,00
- 3) Belanja Hibah sebesar Rp.1.177.102.500,00
- 4) Belanja Bantuan Sosial sebesar Rp.27.591.534.600,00
- 5) Belanja Bagi Hasil Kepada Pemerintah Desa sebesar Rp.2.840.884.096,00
- 6) Belanja Bantuan Keuangan Kepada Pemerintah Desa sebesar Rp.32.845.700.000,00
- 7) Belanja Tidak Terduga sebesar Rp.3.000.000.000,00

Untuk belanja langsung yang terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun urusan pilihan melalui pelaksanaan program dan kegiatan yang dikelompokkan dalam :

- 1) Belanja pegawai sebesar Rp.32.619.023.625,00
- 2) Belanja barang dan jasa sebesar Rp.72.275.687.551,00
- 3) Belanja modal sebesar Rp.91.019.365.205,00

b. Permasalahan Utama Belanja Daerah

Permasalahan utama belanja daerah adalah terbatasnya kemampuan anggaran untuk membiayai kebutuhan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dimana sumber pendanaan daerah sebagian besar tergantung dari besaran dana perimbangan dan pada TA 2009 kenaikan DAU hanya sebesar Rp.3.824.360.000,00 sedangkan untuk pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat terkait dengan kenaikan gaji pegawai rata-rata sebesar 15% serta kebijakan pengangkatan

PTT/GTT menjadi CPNS serta penerimaan CPNS formasi baru menyebabkan belanja pegawai mengalami kenaikan sebesar Rp.54.693.903.688,94 dan pada TA 2009 belanja pegawai direncanakan menjadi Rp.425.602.797.171,52. Di samping itu kebijakan untuk belanja yang bersumber dari penerimaan DAK serta pembiayaan lain yang berasal dari dana tugas pembantuan dan dana dekonsentrasi mensyaratkan adanya kewajiban pendampingan dana menyebabkan berkurangnya kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja-belanja daerah lainnya. Di sisi lain kebutuhan pendanaan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka menghadapi berbagai permasalahan yang muncul di masyarakat yang harus diselesaikan serta untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi SKPD membutuhkan dana yang tidak sedikit. Oleh karenanya agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat terus berjalan dalam rangka pencapaian target RPJM Daerah serta pencapaian prioritas program dan kegiatan maka dengan kemampuan pendanaan belanja yang terbatas maka pelaksanaan belanja daerah pada TA 2009 dilaksanakan secara selektif, efektif, ekonomis dan efisien sesuai dengan prioritas program pembangunan daerah.

c. Kebijakan Umum Belanja Daerah

Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional, maka dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan

nasional dan agar pembangunan daerah dan sinkronisasi dengan kebijakan pemerintah pusat, maka dalam rangka pencapaian target RJM daerah sesuai dengan tema dan prioritas RKPD Tahun 2009, tema pembangunan Kabupaten Gunungkidul TA 2009 adalah : "Meningkatkan Kesempatan Kerja sebagai Upaya Menanggulangi Kemiskinan". Tema tersebut kemudian dijabarkan dalam 9 (sembilan) prioritas pembangunan daerah sebagai berikut :

- 1) Pengurangan kemiskinan
- 2) Peningkatan kesempatan kerja
- 3) Revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan perkebunan dalam pembangunan perdesaan
- 4) Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan
- 5) Pengembangan usaha mikro kecil dan menengah
- 6) Peningkatan investasi dan daya saing ekspor
- 7) Penegakan hukum dan kapasitas kelembagaan
- 8) Pemeliharaan dan pembangunan infrastruktur
- 9) Percepatan pembangunan wilayah tertinggal

Selain program prioritas di atas beberapa kebutuhan lainnya yang perlu untuk dilaksanakan antara lain belanja pegawai untuk gaji PNS, bantuan keuangan kepada desa diantaranya untuk pembayaran penghasilan tetap perangkat desa, untuk bantuan sosial, serta untuk pelaksanaan kelembagaan perangkat daerah berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah. Untuk

belanja langsung penggunaan anggaran diarahkan untuk belanja pegawai antara lain berupa honor pegawai tidak tetap PTT/GTT, honor tim, honor peserta pelatihan untuk masyarakat, belanja barang dan jasa serta belanja modal dalam rangka pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Guna memenuhi kebutuhan belanja dalam anggaran tersebut, antara lain dengan memanfaatkan dana yang berasal dari estimasi sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA TA 2008).

d. Kondisi Umum Pembiayaan

Pembiayaan daerah disediakan untuk menganggarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan netto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan yang jumlahnya harus dapat menutup defisit anggaran. Pembiayaan dalam RAPBD TA 2009 terutama berasal dari estimasi sisa lebih perhitungan anggaran tahun 2008 yang diperkirakan sebesar Rp.30149.586.386,52 serta penerimaan kembali pemberian pinjaman sebagai penguatan modal sementara pada dinas peternakan sebesar Rp.1.742.500.000,00 sedangkan pengeluaran pembiayaan digunakan untuk pembayaran pokok pinjaman LOAN ADB sebesar Rp.69.326.910,00 serta penyertaan modal berupa investasi non permanen untuk kegiatan penggemukan sapi pada Dinas Peternakan sebesar Rp.1.400.000.000,00.

e. Permasalahan Utama Pembiayaan

Permasalahan utama dalam pembiayaan adalah terbatasnya sumber penerimaan dan pengeluaran pembiayaan sehingga untuk pos penerimaan pembiayaan yang berasal dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu karena pelaksanaan anggaran tahun 2008 pada saat penyusunan RAPBD TA 2009 belum berakhir maka angka yang dicantumkan adalah angka estimasi.

f. Kebijakan Umum Pembiayaan

Kebijakan umum pembiayaan pada RAPBD Tahun Anggaran 2009 adalah untuk memanfaatkan pembiayaan netto dalam menutup devisit belanja daerah. Penerimaan pembiayaan yang berasal dari estimasi sisa lebih perhitungan anggaran tahun 2008 sebesar Rp.30.149.586.386,52 serta penerimaan dari pengembalian pemberian pinjaman penguatan modal sebesar Rp.1.742.500.00,00. Sedangkan pengeluaran pembiayaan digunakan untuk pembayaran pokok utang sebesar Rp. 69.326.910,00 serta penyertaan modal investasi non permanen berupa penggemukan sapi sebesar Rp.1.400.000.000,00. Kegiatan ini masih akan dilaksanakan mengingat dapat membantu peran masyarakat dalam partisipasi pembangunan, selisih dari penerimaan dan pengeluaran pembiayaan digunakan untuk menutup devisit anggaran belanja.

Setelah dicermati secara seksama Panitia Anggaran berpendapat bahwa Draft RAPBD tahun 2009 yang disampaikan Bupati layak untuk

dilakukan pembahasan lebih lanjut sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 10/KPTS/2007.

Berdasarkan Permendagri 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan RAPBD Tahun 2009 Bab III poin 8 dijelaskan bahwa dalam penyusunan APBD 2009 wajib menyesuaikan kodifikasi urusan pemerintahan daerah dan kodifikasi perangkat daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 dan PP 41 Tahun 2007, sementara dalam diktum mengingat dalam draft Raperda masih mencantumkan Perda No. 10, 11, 12, 13, 14, 15 dan 16 Tahun 2006 yang mendasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007. Panitia Anggaran berpendapat dengan mencantumkan Perda SOTK yang berbeda secara bersamaan bisa menimbulkan kerancuan, paling tidak menimbulkan kerancuan, paling tidak menimbulkan pertanyaan mana yang akan dipakai, dan menyarankan agar segera dilakukan langkah-langkah strategis untuk memastikan bahwa Perda SOTK yang termaktub dalam draft adalah sebagaimana yang diatur dalam Permendagri 32 Tahun 2008.

Mengingat anggaran untuk membuat Analisis Standar Belanja (ASB) sudah dianggarkan sejak tahun 2007 dan eksekutif sudah menyanggupi akan menggunakannya dalam penyusunan RAPBD 2009, Panitia Anggaran berpendapat sekiranya kegiatan penyusunan ASB sudah selesai, apa yang menjadi kesanggupan eksekutif bisa ditunaikan dalam pembahasan RAPBD tahun ini dan meminta kepada eksekutif untuk

sebisanya mengirimkan ASB mungkin sudah dalam bentuk Peraturan Bupati kepada DPRD.

Mengingat seluruh SKPD mengalami penurunan secara signifikan pada komponen belanja langsungnya kecuali dinas pendidikan yang mengalami kenaikan yang berimplikasi berkurangnya kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan berkurangnya kemampuan daerah dalam mengatasi persoalan-persoalan masyarakat, Panitia anggaran menyarankan kepada Komisi dan Fraksi untuk memastikan agar belanja langsung di masing-masing SKPD betul-betul diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang betul-betul prioritas dan sejalan dengan tema pengurangan pengangguran dan pengentasan kemiskinan, mencermati setiap komponen belanjanya agar rasional dan baik di belanja pegawai maupun belanja barang dan jasa agar prinsip efisiensi dan efektifitas bisa dilakukan dengan baik.

Panitia anggaran menyarankan kepada fraksi dan komisi untuk mencermati dengan baik pos belanja bantuan sosial apabila memungkinkan bisa dialihkan kepada pos belanja langsung yang bisa diukur kinerjanya, demikian pula dalam belanja modal seperti laptop, LCD, belanja barang habis pakai seperti ATK di masing-masing SKPD agar dilakukan pencermatan dengan baik agar bisa memastikan bahwa rencana belanja tersebut betul-betul kebutuhan mendesak SKPD dan porsinya sesuai dengan kebutuhan di lapangan.

Pandangan umum fraksi-fraksi terhadap RAPBD Tahun Anggaran 2009 berkaitan dengan program pemberdayaan perempuan :

a. Fraksi PDI Perjuangan

- Dalam rangka optimalisasi pelayanan masyarakat pada peningkatan kinerja bagi petugas kesehatan khususnya perawat, bidan, dokter PTT di puskesmas dan RSUD disarankan untuk diberikan intensif dan honor minimal sesuai dengan standar UMP.
- Terhadap keberadaan minimarket yang tumbuh subur berpengaruh terhadap pasar tradisional, pedagang kecil.
- Dengan masih banyaknya program kegiatan yang belum teranggarkan pada RAPBD 2009, terbuka peluang untuk menambah atau mengurangi program kegiatan.
- Terhadap belanja pengadaan barang dan belanja modal, disarankan dikaji urgennitas kepentingannya, mengingat tujuan utama pembangunan adalah meningkatkan kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan.
- Disarankan kepada masing-masing SKPD untuk mengefisiensikan belanja ATK dan lembur.

b. Fraksi Partai Amanat Nasional

- Program kegiatan pengembangan pendidikan keaksaraan sebesar Rp.726.505.000,00, berapa orang yang mengentaskan dan seberapa besar kontribusi program ini bagi pengentasan buta aksara di Gunungkidul.

- Belanja modal untuk rehabilitasi gedung puskesmas dan jaringannya sebesar Rp 4 M untuk dijelaskan.
- Bantuan pelayanan pengobatan bagi keluarga miskin ada belanja premi asuransi kesehatan untuk pengobatan Gakin sebesar 600 juta. Berapa yang ditangani, bagaimana hubungannya dengan program jamkesos, jamkemas.
- Honor kader posyandu agar ditingkatkan.
- Belanja jasa pelayanan medik/kesehatan senilai Rp 4,85 M untuk dijelaskan.
- Pelatihan berbasis masyarakat sebesar Rp.2.158.485.000 berupa padat karya untuk dijelaskan.
- Pengadaan sapi betina sebesar Rp.840.000.000 untuk dijelaskan bagaimana dengan penguatan modal bagi kelompok ternak sapi.
- Pembangunan lumbung pangan di 10 kecamatan apa urgensinya.

c. Fraksi Partai Golongan Karya

- Program pendidikan murah ada sinyalemen tidak tepat sasaran, bagaimana pelaksanaan selama ini.
- Program layanan kesehatan masyarakat yang tidak masuk dalam jamkesmas dan jamkesos apakah akan diarahkan ke jamkesda.
- Program pemberantasan buta aksara perempuan apakah tidak tumpang tindih dengan program yang ada di diknas, pemuda dan olahraga.

- Bimbingan konseling kesehatan dan reproduksi remaja akan lebih mengena apabila sasarannya masuk di sekolah.
- Mengatasi pengangguran, pelatihan di BLK apakah sudah menghasilkan tenaga yang siap pakai.
- Dengan akan berakhirnya masa aktif kartu jamkesmas, jamkesos agar dalam pendataan ke depan tidak ada masyarakat miskin yang tidak terdaftar.

d. Fraksi Kebangkitan Bangsa

- Anggaran pendidikan yang diusulkan 28,58% apa sasaran dan target yang harus dicapai.
- Jumlah penyandang cacat 11.166 orang agar diberikan kegiatan pelatihan dan pemberian modal.
- Terkait jamkesda pada masyarakat, bagaimana langkah-langkah masyarakat miskin yang belum mendapatkan.

e. Fraksi Kesatuan Umat

- Minta rincian jumlah PNS di masing-masing SKPD pernahkah dilakukan kajian ilmiah berapa kebutuhan optimal PNS di Gunungkidul.
- Anggaran pendidikan disusun apakah berkaitan dengan dana BOS.
- Stimulan sekolah TK agar diusulkan paling tidak sama dengan tahun lalu.
- Tahun 2009 dan tahun sebelumnya program kegiatan menggunakan paradigma sehat, 85% berapa anggarannya?

Termasuk program-program pencegahan bagi yang sehat agar tidak sakit, mengapa bulan imunisasi anak sekolah tidak dianggarkan tahun ini, padahal merupakan kegiatan strategis untuk meningkatkan ketahanan fisik bagi anak sekolah agar dijelaskan.

- Kejadian keracunan makanan bagi anak sekolah, penjualan makanan kadaluarsa, temuan obat dan kosmetik berbahaya apakah sudah diprogramkan pencegahan dan penanggulangannya?

Setelah dilaksanakan pemandangan umum fraksi, dilanjutkan rapat paripurna penyampaian jawaban Bupati atas pemandangan umum fraksi-fraksi, penetapan persetujuan Dewan terhadap Raperda tentang APBD Tahun Anggaran 2009, penandatanganan berita acara persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD, pendapat akhir fraksi.

Sehubungan dengan adanya krisis ekonomi global yang berpengaruh pada kondisi keuangan negara dan besaran penerimaan dana perimbangan yang diberikan pada daerah, harus disikapi dengan positif. Kebijakan pemerintah pusat untuk menaikkan gaji PNS dan penerimaan CPNS baru yang tidak didukung dengan alokasi pendanaan yang memadai, menyebabkan kemampuan pendanaan, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tahun anggaran 2009 menjadi terbatas. Oleh karenanya rencana pelaksanaan prioritas program pembangunan harus dilakukan secara selektif, efektif dan efisien dengan tetap menjaga kualitas, sehingga dana yang tersedia dapat dimanfaatkan seoptimal

mungkin untuk dapat mencapai target kinerja yang direncanakan sesuai tahapan RPJM daerah.

Pelaksanaan urusan pemerintahan melalui urusan wajib dan urusan pilihan pada tahun anggaran 2009 sesuai ketentuan perundangan telah menggunakan format kelembagaan perangkat daerah yang mendasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007.

Dalam mendukung rencana pelaksanaan prioritas program dan kegiatan tersebut dan berdasarkan hasil pembahasan dengan DPRD maka RAPBD tahun anggaran 2009 dari sisi Pendapatan Daerah direncanakan sebesar Rp.708.108.225.272,00. Belanja Daerah direncanakan sebesar Rp.738.356.498.248,52 yang terdiri dari Belanja Tidak Langsung Rp.528.607.190.367,52 dan Belanja Langsung Rp.209.749.307.881,00 dengan defisit anggaran sebesar Rp.30.248.272.976,52 yang direncanakan dapat ditutup dengan pembiayaan daerah. Belanja tidak langsung antara lain digunakan untuk belanja gaji pegawai serta CPNSD, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada desa, belanja bantuan keuangan kepada desa, serta belanja tidak terduga. Belanja langsung terutama digunakan dalam rangka peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, peningkatan sarana dan prasarana serta kualitas pendidikan, peningkatan pelayanan kesehatan, peningkatan kesempatan kerja, pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, peningkatan produksi pertanian, reformasi birokrasi, serta sarana air bersih.

Anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun anggaran 2009, sebagai berikut :

- a. Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan
 - 1) Pelaksanaan sosialisasi yang terkait dengan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan.
 - Koordinasi PMTAS Rp.40.490.000
 - Pemberian makanan anak sekolah Rp.1.350.000.000
- b. Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak
 - 1) Fasilitasi pengembangan pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan (P2TP2)
 - Sosialisasi KPA, HIV/AIDS, pencegahan trafficking Rp.27.050.000
 - Bantuan forum penanganan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak Rp.10.000.000
 - Stimulan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak Rp.15.000.000
 - 2) Pengembangan materi dan pelaksanaan KIE tentang kesetaraan dan keadilan gender
 - Sosialisasi pengarusutamaan gender dan pengarusutamaan anak, pelatihan analisis gender Rp. 24.405.000
 - Bantuan modal P2WKSS administrasi P2WKSS Rp.15.000.000
- c. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan

- 1) Pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan Rp.3.900.000
 - 2) Sosialisasi dan advokasi kebijakan perlindungan tenaga kerja perempuan Rp.10.250.000
 - 3) Sosialisasi sistem pencatatan dan pelaporan KDRT Rp.15.980.000
 - 4) Fasilitasi upaya perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan Rp.10.180.000
- d. Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan
- 1) Pembinaan organisasi perempuan Rp.37.780.000
 - 2) Pameran hasil karya perempuan di bidang pembangunan Rp.4.350.000

Jumlah anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun anggaran 2009 berjumlah Rp.1.564.385.000. Jumlah tersebut menurun dibanding tahun anggaran 2008. Hal tersebut dikarenakan kondisi krisis ekonomi global.

Dari hasil wawancara dengan Komisi D yang diwakili Imam Taufik, diperoleh jawaban tentang peranan DPRD dalam pembahasan anggaran tahun anggaran 2008 dan tahun anggaran 2009 bahwa berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2008. DPRD telah mengambil peran dalam proses pembahasan anggaran mulai dari proses

rancangan kebijakan umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dibahas bersama pemerintah daerah dengan DPRD sebagai landasan penyusunan RAPBD.

Terkait dengan persoalan anggaran bidang pemberdayaan perempuan, proses anggaran tergantung pada visi, misi Bupati dan keberpihakan Tim Anggaran Pemerintah Daerah terhadap urusan pemberdayaan perempuan. Sejak awal DPRD sudah komitmen agar program pemberdayaan perempuan diberikan porsi yang memadai. Isu selama ini di DPRD kegiatan yang bersifat besar dan berdampak luas diprioritaskan misal, jalan poros desa stimulan semen, pendidikan dalam arti luas, kesehatan. Khusus bidang pemberdayaan perempuan tidak dilihat secara sempit, dari kegiatan besar tersebut diharapkan secara langsung atau tidak langsung dapat diberdayakan untuk program pemberdayaan perempuan.

Dilihat dari kondisi keuangan daerah, anggaran untuk bidang pemberdayaan perempuan mengalami penurunan dari tahun 2008, 2009. Tahun 2008 mencapai Rp 2.806.425.000, sedangkan tahun 2009 mengalami penurunan 55,74% yaitu Rp 1.564.385.000. Tolok ukur seberapa besar peranan DPRD dalam pembahasan anggaran tahun anggaran 2008 dan 2009 yaitu :

- a. Apabila DPRD dapat menetapkan anggaran secara efisien dan efektif.
- b. Apabila DPRD dapat memangkas anggaran rutin untuk dilimpahkan ke program/kegiatan yang lain yang dapat dinikmati orang banyak.

- c. Apabila DPRD dapat menambah kegiatan atau mengusulkan anggaran yang bersifat besar dan berdampak luas.
- d. Apabila DPRD dapat mengusulkan anggaran dimana tahun sebelumnya sudah ada kemudian tidak muncul lagi, misal pengadaan buku siswa SD.

Dalam bidang pemberdayaan perempuan DPRD mengusulkan program makanan tambahan anak sekolah agar dilanjutkan karena dampaknya untuk ketahanan fisik siswa. Naskah akademik tentang perlindungan perempuan dan anak agar diagendakan dalam prolegda.

DPRD tidak dapat mengusulkan program baru karena program sudah baku ditentukan oleh SKPD. Agar usulan program dapat disetujui dan didukung oleh DPRD hendaknya SKPD yang bersangkutan pada saat sebelum pembahasan diadakan proses group untuk meminta prioritas atau posting lebih besar. Dengan demikian DPRD seperti diingatkan. Apabila didiamkan atau tidak pro aktif akan berjalan sebagaimana yang ada di benak masing-masing anggota dewan.⁵⁴

Dalam sepanjang perjalanan sejarah, DPRD Kabupaten Gunungkidul belum pernah menolak RAPBD yang diusulkan eksekutif, DPRD berpendapat bahwa menolak RAPBD resiko besar, anggota DPRD berpikir manfaat yang lebih besar. Apabila RAPBD sampai ditolak maka selama satu tahun pemerintah berjalan hanya memenuhi kegiatan rutin, tidak bisa membangun, PNS hanya gaji tidak ada pekerjaan.

⁵⁴ Imam Taufik, Komisi D, Hasil Wawancara

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Peranan DPRD dalam Pembahasan Anggaran Bidang Pemberdayaan Perempuan

Berdasarkan penelitian terhadap peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan, ada 2 faktor yang mempengaruhi, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia, sedang faktor eksternal meliputi peraturan tata tertib DPRD.

1. Kualitas SDM Anggota DPRD

Kualitas anggota DPRD merupakan faktor sangat penting dalam mengoptimalkan peran DPRD Gunungkidul. Setiap anggota DPRD dituntut untuk memiliki kemampuan dalam menjalankan peran dan fungsinya. Kualitas tersebut dapat ditinjau dari segi karier politik (pengalaman) dari segi tingkat pendidikan formal. Saran dari anggota dewan kepada teman-temannya adalah agar mereka tidak bosan-bosan belajar mengingat mereka dengan latar belakang macam-macam berhadapan dengan eksekutif yang sudah berpengalaman bertahun-tahun. Tanpa kemampuan memadai yang dimiliki para anggota dewan, mereka akan kesulitan dalam berdialog, bertukar pikiran dan menyampaikan gagasan visi pembangunan daerah dengan pihak eksekutif.

Berbicara soal pendidikan, dapat dikatakan bahwa anggota DPRD Gunungkidul cukup memadai. Mayoritas anggota dewan berijazah Sarjana. Dari jumlah keseluruhan anggota DPRD Gunungkidul yang berjumlah 45 orang, pendidikan minimal berijazah SLA dan tertinggi

berpredikat pasca sarjana. Yang berijazah SLA sebanyak 15 orang (33,33%), Sarjana Muda 7 orang (15,56%), yang menamatkan pendidikan tingkat Strata Satu (S1) 21 orang (46,66%). Sementara yang berijazah Strata Dua (S2) hanya 2 orang (4,45%). Dari data tersebut yang paling banyak adalah yang berijazah S1. Persoalannya, apakah para wakil yang ada di DPRD Gunungkidul dapat berbuat banyak, dalam arti memiliki tekad dan mental yang sungguh-sungguh mewakili dan berjuang untuk kepentingan rakyat, karena anggota dewan dicalonkan oleh partai. Padahal syarat menjadi seorang anggota dewan harus memiliki kapasitas, akseptabilitas, popularitas, integritas, dan pendidikan. Jika tidak mereka akan bertindak dan berpikir bahwa mereka harus dilayani rakyat.

Perlunya kualitas dari seorang anggota dewan selain ditentukan oleh persyaratan formil dalam peraturan perundang-undangan, hal yang perlu diperhatikan oleh profesionalitas orang tersebut, artinya orang yang akan mengajukan sebagai seorang anggota dewan, seharusnya sudah memiliki profesi tertentu, misal sebagai seorang akuntan atau seorang *lawyer*. Tentu saja dengan telah berprofesinya orang-orang tersebut, maka persyaratan kualitas yaitu pendidikan tinggi sudah terpenuhi. Adanya persyaratan profesi, akan didapatkan kualitas anggota dewan yang baik, sehingga tidak ada keragu-raguan lagi terhadap integritas seorang anggota dewan tersebut, karena integritas sudah dapat terukur yaitu memiliki profesi tertentu dan sudah pasti pendidikannya bukan lagi pendidikan

sekolah lanjutan, tapi minimal orang yang memiliki profesi tertentu, memiliki pendidikan tinggi.

Untuk menjadi seorang anggota dewan, diperlukan syarat normatif tertentu yang diatur dalam suatu perundang-undangan. Berhasil tidaknya seorang anggota dewan menjalankan fungsinya sebagai anggota dewan juga ditentukan isi dari persyaratan untuk menjadi seorang anggota dewan, karena dengan adanya persyaratan yang limitatif atau terbatas akan dihasilkan seorang anggota dewan yang baik, atau sebaliknya apabila syarat untuk menjadi anggota dewan tidak limitatif atau tidak terbatas, sulit akan didapatkan seorang anggota dewan yang handal. Adanya persyaratan anggota dewan yang limitatif ini secara tidak langsung akan menentukan kualitas dari seorang anggota dewan.

Pada umumnya syarat untuk dapat menjadi anggota dewan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 60 sebagai berikut :

- a. Warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun
- b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam Bahasa Indonesia
- e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat
- f. Setia kepada Pancasila, Dasar Negara, UUD Negara RI tahun 1943 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945

- g. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam G30S PKI atau organisasi terlarang lainnya
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- i. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- j. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten dan terdaftar sebagai pemilih

Berdasarkan persyaratan di atas, bahwa persyaratan di atas lebih menitikberatkan syarat normatif untuk menjadi seorang anggota dewan, sedangkan syarat kualitasnya hanya pada pendidikan Sekolah Lanjutan Atas. Perlunya persyaratan yang ketat dan adanya partisipasi masyarakat terutama untuk anggota dewan yang akan menangani hal-hal yang harus memiliki keahlian khusus, misalnya anggota DPR yang ditugaskan di panitia anggaran diperlukan persyaratan tambahan, yaitu memiliki kualifikasi di bidang ekonomi dan keuangan atau hukum ekonomi, karena di panitia anggaran diperlukan kemampuan dan keahlian tertentu untuk memberikan pendapat atau persetujuan atas rancangan anggaran daerah.

Faktor syarat untuk menjadi anggota dewan ada relevansinya dengan peran DPRD pada fungsi anggaran untuk mendapatkan seorang anggota yang mampu dalam menjalankan perannya, tentu saja perlu ada pengaturan khusus atau persyaratan yang secara normatif harus dituangkan dalam UU yang berhubungan dengan syarat-syarat untuk menjadi anggota dewan. Untuk itu diperlukan juga kebijaksanaan dari masing-masing fraksi dalam penentuan keanggotaannya untuk duduk di komisi/panitia anggaran, dipilih orang yang memiliki kapabilitas atau keahlian khusus atau pengetahuan di bidang keuangan daerah. Persyaratan khusus ini juga dimaksudkan agar dalam menelaah rancangan anggaran daerah yang diusulkan oleh pemerintah, pola pikir dan analisa terhadap data dan informasi data dan informasi yang terdapat dalam rancangan anggaran daerah dapat dipahami secara seksama oleh anggota dewan, sehingga data dan informasi tersebut haruslah berhubungan langsung dengan rencana program yang dibiayai oleh anggaran daerah dan program tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.⁵⁵

2. Peraturan Tata Tertib DPRD

Peraturan tata tertib DPRD merupakan aturan yang dijadikan pedoman dalam permusyawaratan di dalam DPRD, tata tertib fungsinya untuk memantapkan tata laksana lembaga DPRD dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional.

Selama ini peraturan tata tertib DPRD hanya mengatur aturan yang

⁵⁵ Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Penerbit Yarsif Watampoe Bekerja sama dengan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005 - hlm. 225

bersifat formal, yaitu hanya mengatur tata cara atau mekanisme atas setiap kegiatan dari anggota DPRD. Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Gunungkidul disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tata tertib yang ada belum terinci secara detail sehingga anggota dewan harus mengekspresikan sendiri sesuai kemampuan anggota dewan.

Kontroversi tentang tata tertib DPRD selama ini pernah diungkapkan beberapa orang, ada yang memandang tata tertib dibuat untuk kepentingan penguasa, ada juga yang berpandangan bahwa tata tertib yang ada justru membelenggu eksistensi dari anggota dewan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal ini didukung oleh pendapat Ketua Umum Partai Politik Ismail Hasan Metareum (Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan) memandang bahwa tata tertib yang dibuat pertama kali di jaman Orde Baru, dibuat dengan pendekatan keamanan dan stabilitas dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR-RI mengusulkan agar segera diadakan perubahan terhadap tata tertib DPR RI⁵⁶. Soerjadi (Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia) mengatakan bahwa rumusan yang terdapat dalam tata tertib cukup membingungkan dan bersifat

⁵⁶ Ismail Hasan Metareum, *Visi dan Persepsi Partai Persatuan Pembangunan tentang Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hlm. 224

mementahkan atau setidaknya tidak menghalangi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPR secara optimal⁵⁷.

Apabila tata tertib DPR diartikan sebagai peraturan, maka konteksnya harus sama dengan makna dari suatu peraturan yaitu peraturan yang mengatur hal yang bersifat formil dan mengatur hal yang bersifat materiil. Selama ini peraturan tata tertib DPR hanya mengatur hal yang bersifat formil saja, tidak pernah dalam peraturan tata tertib DPR mengatur hal yang bersifat materiil. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peraturan tata tertib DPR selama ini tidak sejalan dengan, a) prinsip dari *rules of procedures*, bahwa tata tertib DPR seharusnya diartikan sebagai suatu aturan yang mengikat anggota parlemen, dan bukan sebagai suatu peraturan, b) peraturan tata tertib DPR, tidak sejalan dengan prinsip suatu peraturan mengatur hal yang bersifat formil dan hal yang bersifat materiil⁵⁸.

Kaitannya dengan peran DPRD dalam pembahasan anggaran di dalam tata tertib telah diatur tentang :

- a. Tugas dan kewenangan DPRD dalam melaksanakan fungsinya.
- b. Komisi atau panitia anggaran, yaitu alat kelengkapan dewan yang ditugasi membahas anggaran daerah.
- c. Cara menetapkan perda tentang APBD.

⁵⁷ Tata Tertib DPR Merantai Dirinya Sendiri, Kompas, 30 Desember 1991

⁵⁸ Ronny Sautma Hotma Bako, *Op. Cit.*, hlm. 189

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Sesuai dengan rumusan masalah dan hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pembangunan pemberdayaan perempuan merupakan bagian integral dari pembangunan sumber daya manusia guna meningkatkan status, posisi dan kondisi perempuan agar dapat mencapai kemajuan yang setara dengan laki-laki. Pada hakekatnya program dan kegiatan pemberdayaan perempuan berada pada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Program dan kegiatan pemberdayaan perempuan tidak dilihat secara sempit karena dari kegiatan besar secara langsung atau tidak langsung dapat diberdayakan untuk program pemberdayaan perempuan. Pada saat pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009, DPRD Kabupaten Gunungkidul telah mengambil peranan sangat penting mulai dari proses rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dibahas dan disetujui bersama pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 181 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak awal DPRD Kabupaten Gunungkidul sudah komitmen agar program dan kegiatan pemberdayaan perempuan diberikan porsi yang memadai.

Seberapa besar peranan DPRD dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan dapat ditengarai antara lain :

- a. DPRD dapat menetapkan anggaran secara efisien dan efektif.
- b. DPRD dapat memangkas anggaran rutin untuk dilimpahkan ke program/kegiatan yang lain, dalam hal ini program Pemberian Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMTAS).
- c. DPRD dapat menambah kegiatan atau mengusulkan anggaran yang bersifat besar dan berdampak luas, dalam hal ini pemberian honorarium kepada kader posyandu.
- d. DPRD dapat mengusulkan anggaran dimana tahun sebelumnya sudah ada, kemudian tidak muncul lagi, dalam hal ini pengadaan buku siswa SD.

Dari hasil pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 mencapai Rp 2.806.425.000, sedangkan tahun 2009 mengalami penurunan berjumlah Rp 1.564.385.000 hal tersebut dikarenakan pendanaan belanja terbatas, oleh sebab itu pelaksanaan belanja daerah pada tahun 2009 dilaksanakan secara selektif, efektif, ekonomis dan efisien sesuai dengan prioritas program pembangunan daerah.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi DPRD Kabupaten Gunungkidul dalam pembahasan anggaran bidang pemberdayaan perempuan tahun 2008 dan 2009, meliputi faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terkait dengan kualitas sumber daya manusia, sedang faktor eksternal adalah

peraturan tata tertib DPRD. Kualitas sumber daya manusia anggota DPRD meliputi pendidikan formal. Dari hasil penelitian, latar belakang pendidikan dan kemampuan yang dimiliki mempengaruhi peranan dewan dalam berdialog, bertukar pikiran, menyampaikan gagasan visi pembangunan daerah, membahas anggaran dengan pihak eksekutif. Sedangkan peraturan tata tertib mempengaruhi peranan DPRD dalam pembahasan anggaran dikarenakan peraturan tata tertib DPRD hanya mengatur hal-hal yang formil saja, tidak pernah mengatur hal yang bersifat materiil.

B. SARAN

Adapun saran yang diusulkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk meningkatkan peranan DPRD dalam pembahasan anggaran. Anggota dewan yang duduk dalam panitia anggaran perlu memiliki kualifikasi di bidang ekonomi, keuangan atau hukum ekonomi, atau pernah kursus keuangan daerah, pelatihan penyusunan anggaran yang berperspektif gender, sehingga dapat melakukan analisa dan perhitungan anggaran. Disamping itu juga anggota dewan menjadi sensitif gender sehingga menghasilkan anggaran yang responsif gender, yaitu anggaran yang berpihak kepada laki-laki dan perempuan.
2. Peraturan Tata Tertib DPRD seharusnya mengatur hal-hal yang bersifat formil dan hal yang bersifat materiil. Disamping itu juga peraturan Tata

Tertib DPRD hendaknya dibuat sesuai dengan kebutuhan jaman (dinamis) artinya dapat berubah sesuai kebutuhan untuk memperlancar penyampaian aspirasi rakyat, tidak hanya copy paste Peraturan Tata Tertib periode sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakekat Otonomi Dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Penerbit Citra Media Hukum, Yogyakarta, 2006
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Pustaka Harapan, Jakarta, 1994
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001
- Bayu Suryaningrat, *Desentralisasi Dan Dekonsentrasi Pemerintahan Di Indonesia Suatu Analisa*, Penerbit Dewa Ruci Press, Jakarta, 1980
- CST Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Penerbit Rineke Cipta Jakarta, 1980
- Collin Mac Andrews, *Hubungan Pusat Daerah Dalam Pembangunan*, Penerbit PT Raja Brafindo Persada, Jakarta, 2000
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1999,
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000
- Dyah Respati Surya Sumunar, *Statistik Dan Analisis Gender Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008*, Penerbit Fortuna, Yogyakarta, 2008
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi Dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Jimmy Assiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta, 2006
- _____, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004

- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2004
- Josef Riwukaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Republik Indoneisa*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Koesoemakmatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998
- _____, *Ilmu Perundang-undangan, Proses Dan Teknik Pembentukannya*, Buku 2, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambang (Editor), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- Miriam Budiarjo, *Demokrasi Di Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993
- M. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indoneisa*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2006
- Murdiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009
- _____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- Paimin Napitupulu, *Peran Dan Pertanggungjawaban DPR Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2005

- Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Diterbitkan Yarsif Watampone Bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian Dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia)*, Penerbit Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000
- Suehino, *Hukum Tata Negara Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Daerah*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1997
- Sri Sumantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remaja Karya, Bandung, 1988
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Sri Suhartanta, *Penyusunan Perencanaan Pembangunan Yang Responsif Gender Kabupaten Gunungkidul*, Penerbit Bappeda, Gunungkidul, 2008
- Tjokrowinoto, Moeljarto, *Pembangunan : Dilema Dan Tantangan Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004*
- Tim WEMC Indonesia, *Inisiatif Pemberdayaan Perempuan Di Tengah Pertarungan Politisasi Islam, Sistem Patriarkhi Dan Demokratisasi*, Armani, Press, Yogyakarta, 2008

B. DISERTASI

- Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU Di Era Reformasi*, Disertasi, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2006

C. MAKALAH

- Suharno, *Kelembagaan Pemberdayaan Perempuan Dan Anak Di Daerah Dari Perspektif Pendayagunaan Aparatur Negara*, Makalah Temu Koordinasi Regional Pengarusutamaan Gender, Jakarta, 2006

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dan Peraturan Pemerintah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Peraturan Pemerintahan Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerinatah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewaan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Kedudukan Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1009 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2009

Keputusan DPRD Kabupaten Gunungkidul Nomor 10/KPTS/2007 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Gunungkidul

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

E. MEDIA MASSA

Harian Sinar Harapan, 23 Februari 2005

F. DOKUMEN RESMI

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 15 Desember Tahun 2007

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 16 Januari Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 19 Januari Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 30 Januari Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 26 November Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 8 Desember Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 13 Desember Tahun 2008

Risalah Resmi Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Gunungkidul, 20 Desember Tahun 2008