

## KONSEPSI GENDER DAN PERAN PEREMPUAN DALAM PEMBANGUNAN DI INDONESIA TELAAH PERKEMBANGAN WID DAN GAD

Farida Munaf<sup>\*)</sup>

**M**endiskusikan wacana dan persoalan *gender* berarti membahas hubungan antara perempuan dan laki-laki yang dipertautkan dengan pembagian kerja. Pembahasan tersebut kerap diacu pada perbedaan biologis yang merupakan produk kodrati yang dibawa oleh setiap anak manusia, lelaki atau perempuan. Belakangan ini, persoalan hubungan antara perempuan dan laki-laki tidak lagi sekedar dilihat dari perbedaan biologis tetapi juga dilihat dari nilai-nilai sosial historis dan budaya, lingkungan sosial-ekonomi dan politik sebagai suatu proses pembelajaran sosial yang eksis di suatu masyarakat.

Di Indonesia sendiri, komitmen politik dari pemerintah untuk mengintegrasikan dunia pe-

rempuan dalam proses pembangunan (WID: *Women in Development*), tercermin dari beberapa usaha kearah tersebut. Bahkan sebenarnya UUD '45 secara eksplisit menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan mempunyai persamaan hak dan kesempatan, meskipun baru pada Pelita III (1978-1983) dimasukkan peranan perempuan di dalam pembangunan bangsa. Pada tahun yang sama (1978) Menteri Muda Urusan Peranan Wanita dibentuk. Sejak itulah program-program untuk meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan sebagai bagian dari pembangunan nasional ditinjau setiap lima tahun sekali dan masuk dalam Repelita, yang menandakan betapa isu perempuan ini mendapat prioritas.<sup>1</sup>

Diadopsinya konsepsi pe-

rempuan dalam formula pembangunan di tanah air sangat erat kaitannya dengan adanya desakan dan keharusan global tentang arti penting peran perempuan dalam setiap kegiatan pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa selama ratusan atau puluhan tahun, peranan perempuan secara real masih terpinggirkan. Persoalan ini terjadi karena model pembangunan yang diterapkan banyak mengandung *bias gender*.

Asumsi utama yang kerap didengungkan oleh konseptor dan pelaksana pembangunan selama ini adalah, strategi utama membangun suatu negara ialah dengan menciptakan pertumbuhan ekonomi. Dalam konsepsi ini, pembangunan berarti "meningkatkan kemampuan produktif suatu masyarakat,

<sup>\*)</sup> Farida Munaf adalah Pendidik dan Pengamat Dunia Kewanitaan, tinggal di Surabaya

<sup>1</sup> Lihat tulisan Yulfita Rahardjo dalam *Kajian Wanita dalam Pembangunan*. T.O. Ihromi (Penyunting), Yayasan Obor Indonesia, 1995 hlm. 10-11.

mengembangkan cara-cara produksi yang baru dan lebih baik yang memungkinkan terbentuknya kekayaan yang lebih besar.<sup>2</sup> Diharapkan semakin besar kemampuan produktif suatu masyarakat, semakin besar kekayaan yang dapat dihimpun dan lama-kelamaan kekayaan ini akan "menetes kebawah" (*trickle down effect*) sampai ke akar padi walaupun mungkin tujuan ini bisa tercapai secara cepat. Konsepsi macamlah inilah yang sebenarnya dominan mempengaruhi proses pelaksanaan pembangunan di negara sedang berkembang.<sup>3</sup>

Bila ditelaah beberapa *bias gender* dari konsepsi dan model pembangunan tersebut, paling tidak bisa disebutkan yakni;

- Model pembangunan tersebut telah gagal memperhatikan peran produktif perempuan yang secara tradisi telah dimainkannya;
- Mengukuhkan nilai-nilai suatu masyarakat di mana aktivitas perempuan dibatasi di sekitar tugas-tugas rutin rumah tangga, di sekitar mengurus anak;
- Membesarnya nilai-nilai barat mengenai pekerjaan apa yang paling cocok untuk perempuan modern di masyarakat yang sedang berkembang.

Terjadinya *bias gender* tersebut membuat masyarakat dan pelaksana pembangunan mulai sadar atas implikasi global yang dimainkan model pembangunan ala Barat tersebut. Karena itu, dalam tulisan ini akan berupaya melihat konsepsi *gender* dan posisi perempuan dalam perkembangannya di Indonesia, terutama dalam telaah WID dan GAD, dan kemudian melihat telaah tersebut dalam konteks dunia kerja.

## Beberapa Pengertian

### a. Gender

Pengertian sederhana bagi *gender* adalah perbedaan simbolis atau sosial yang berpangkal pada perbedaan seks, tapi tidak selalu identik dengannya. Semenjak dulu manusia telah mempunyai kemampuan mengklasifikasikan lingkungan menurut simbol-simbol yang diciptakan dan dibakukan dalam tradisi dan dalam sistem budayanya.<sup>4</sup> Dari konsepsi sederhana itulah, secara generik dapat dikatakan bahwa *gender* merupakan suatu konsep dan kaitannya antara perempuan dan lelaki yang tidak ditentukan oleh perbedaan biologis akan tetapi ditentukan oleh lingkungan sosial, politik, dan ekonomi. Dari sini pula dapat dirumuskan tentang perspektif *gender*. Yaitu, suatu kon-

sep yang dipergunakan untuk membedakan segala sesuatu yang bersifat normatif dan biologis dan segala sesuatu yang merupakan produk produk sosio-budaya dalam bentuk kesepakatan dan fleksibilitas sosial yang dapat ditransformasikan.

### b. Peran Perempuan

Peran adalah aspek dinamis dari status dan berkembang sesuai dengan model peranan yang disepakati untuk dilaksanakan oleh pemegang status tertentu. Status adalah cerminan dari posisi dan kedudukan seseorang di masyarakat yang sudah mencakup penilaian baik-buruk, tinggi-rendah dari suatu praktik peranan tertentu.

Secara tradisi, perempuan diposisikan untuk melakukan peran tiga, yaitu:

1. Peran sebagai isteri, perempuan berfungsi melaksanakan peran reproduksi yaitu mengandung dan melahirkan anak bagi suami maupun negara.
2. Peran sebagai ibu rumah tangga, perempuan berkewajiban mengurus rumahtangga. Tugas ini mencakup penyediaan makanan untuk anggota keluarga, mengurus dan menata rumah, dan sebagainya yang terkait dengan upaya menumbuhkan ken-

2 Lihat Bernstein.H; *Production and Producers: Some Conceptual Issues, Survival and Change in the Third World*, B. Crow et al., (ed). London: Polity Press, p. 66.

3 Lihat Sritua Arief dalam *Teori dan Kebijakan Pembangunan*, CIDES, Jakarta. November, 1998

4 Lihat Ratna Saptari dan Brigitte Holzner dalam *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial; Sebuah Pengantar Studi Perempuan*, Penerbit Grafiti, Jakarta, 1997. hlm. 89.

yamanan dan keasrian rumah tangga.

3. Peran seorang ibu keluarga, perempuan bertugas mengasuh dan mendidik anak. Karena itu segala sesuatu yang terkait dengan urusan anak menjadi tanggungjawab perempuan (ibu).<sup>5</sup>

### c. Pembangunan Nasional

Tujuan pembangunan nasional bangsa Indonesia diarahkan terciptanya pemerataan kesempatan kerja dan berusaha bagi tiap warga negara, sesuai dengan pasal 27 UUD '45 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan layak bagi kemanusiaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, program pembangunan di segala sektor diarahkan pada penciptaan dan perluasan lapangan usaha.

### Perempuan dalam Pembangunan

*Women in development* (WID—Perempuan dalam pembangunan) menjadi bagian diskusi pembangunan, merupakan pendekatan dominan bagi pemecahan persoalan perempuan Dunia Ketiga. Gagasan

WID dianggap satu-satunya jalan guna memperbaiki status dan nasib berjuta-juta perempuan di negara Dunia Ketiga. Istilah WID sendiri lahir dari pertemuan *Commission on the Status of Women* bersama dengan *Social Development*, keduanya berada di bawah payung PBB yang pada 1972 mengusulkan pembentukan berbagai caucus *Women-in-Development* dalam setiap pertemuan internasional yang membicarakan persoalan pembangunan di Dunia Ketiga.

Agenda utama program WID adalah bagaimana melibatkan kaum perempuan dalam kegiatan pembangunan. Asumsinya, penyebab keterbelakangan perempuan adalah karena mereka tidak berpartisipasi aktif dan diberikan kesempatan dalam proses pembangunan. Atau lebih jelasnya dirumuskan oleh Hafiz, yakni:

... is an approach to development that views women's problem from access to the productive resources of the development process. In order for development to be more efficient and effective, women are to be integrated in the exiting develop-

ment process mainly by setting up women's project to increase women's welfare, been productivity, income, as well as their ability to look after the household. This approach has been criticized for its correct point of view to consider women as not participating or contributing to the development process and for its tendency to maintain the traditional gender roles, especially of women. Its rationale for the inclusion of women in the development process was that of development effectiveness rather than a question of fairness, of equity, and this another reason it has been criticized.<sup>6</sup>

Namun setelah kurang lebih sepuluh tahun berjalan, banyak orang mulai menyangsikan dan mengajukan kritik mendasar terhadap konsep WID.<sup>7</sup> Kritik ini dipelopori oleh pelbagai aliran feminisme. WID dianggap bagian dari Agenda Dunia Pertama untuk mendominasi Dunia Ketiga. Konsep WID sendiri dianggap membawa *bias* feminis liberal, kelas menengah kulit putih, yang dianggap tidak memiliki kepentingan pembebasan kaum perempuan. WID yang merupakan strategi arus utama devel-

5 Lihat Aida Vitalaya S. Hubies dalam *Jender dan Pembangunan*. Jurnal Tiga Bulanan Afkar CIDES Vol. I No. 2 April-Juni 1996.

6 Lihat Hafiz, Wardah, dalam *Daftar Istilah Jender*, Jakarta, Kantor MEN-UPW, 1995, hlm.39

7 WID dimulai pada tahun 70-an. Konsep ini dimulai ketika pemerintah AS mengumumkan The Percy Amendment (tentang Undang-undang Bantuan Luar Negeri) yang secara jelas mencantumkan perempuan dalam program *International Development*. Program WID pada USAID juga dibuat tahun yang sama. Kebijakan ini mempengaruhi PBB, sehingga pada waktu itu dinyatakan sebagai *International Decade of Women (1976-1985)*. Lihat Pat Miguire, *Women in Development: An Alternative Analysis*, Amherst MA: Center for International Education, 1984.

*opmentalism*, lebih menghasilkan penjinakan dan pengekanan perempuan Dunia Ketiga, ketimbang membebaskannya.

Bahkan sudut pandang WID hanya bersifat diskusi dan upaya pelibatan perempuan dalam akses ke produktivitas dan pendapatan, atau lebih menitikberatkan pada aspek ekonomi *an sich*. Karena dianggap bias *feminism* liberal, maka WID beranggapan bahwa sistem ekonomi dan politik sebenarnya sudah mempunyai tatanan yang adil. Marginalitas perempuan disebabkan mereka tidak terintegrasi dalam sistem pendidikan dan sistem ekonomi politik yang ada. Pandangan demikian, menurut mereka, tidak melihat bahwa marginalitas perempuan mempunyai akar yang berasal dari sistem itu sendiri.<sup>8</sup>

Walaupun kritik sana-sini dilontarkan, namun negara-negara Dunia Ketiga — dalam dekade penerapan WID tersebut — telah mengadopsinya, bahkan banyak yang membuat formulasi baru dan mengintegrasikannya dalam rumusan pembangunan nasionalnya. Tak ketinggalan bila pemerintah Indonesia dalam Pelita III (1978-1983) memasukkan konsep peranan perempuan dalam pembangunan nasional, dan secara eksplisit disosialisasikan oleh Menteri Muda Urusan Peranan Wanita (Men-UPW). Dalam tahap pertama, misalnya dalam

rumusan GBHN 1978 tentang Peranan Wanita dalam Pembangunan dan Pembinaan Bangsa dinyatakan bahwa;

- Pembangunan yang menyeluruh mensyaratkan ikut serta pria maupun wanita secara maksimal di segala bidang; Di samping itu dimuat juga bahwa wanita mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria untuk ikut serta dalam segala kegiatan pembangunan;
- Peranan wanita dalam pembangunan tidak mengurangi peranannya dalam pembinaan keluarga sejahtera umumnya dan pembinaan generasi muda khususnya;
- Untuk memberikan peranan dan tanggung jawab dalam pembangunan;

Kemudian kerangka makro Pelita III dalam pembahasan peranan perempuan tercatat bawa program Peningkatan Peranan Wanita menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS). Fokusnya adalah peranan wanita sebagai kepala rumah tangga dalam menciptakan keluarga sejahtera. Sasaran program ini adalah wanita miskin yang ada baik di perdesaan maupun di perkotaan. Program itu antara lain berupa pemberantasan buta huruf, pelatihan keterampilan untuk melakukan kegiatan mendapatkan penghasilan (*income generating*), penerapan

kesehatan dan sanitasi di samping mulai memperhatikan tenaga kerja wanita.

Menelaah konsep WID dalam formula GBHN 1978 tampak bercirikan sebagai berikut;

- Titik tolak pandangannya adalah menerima struktur sosial yang ada, yang menjadi sumber diskriminasi terhadap perempuan, sebagai mana apa adanya dan tidak perlu diganggu gugat;
  - Mereka menyimak bahwa selama ini perempuan belum cukup terintegrasi dalam pembangunan dan cenderung menduduki posisi yang inferior, sekunder dan dalam hubungan subordinasi dengan pria;
  - Titik berat perhatiannya lebih pada persoalan bagaimana mengintegrasikan perempuan dalam proses dan strategi pembangunan selama ini;
  - Untuk mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan tadi maka disusunlah proyek-proyek pembangunan
  - Dengan demikian WID cenderung berorientasi *by project*, menekankan pada kebutuhan praktis wanita yang bersifat jangka pendek dan pragmatis, seperti pemenuhan sandang, pangan, kesehatan dan papan.
- Adopsi gagasan WID dalam pembangunan nasional tampaknya mengandung bias, yang pada

8 Saptari dan Brigitte Holzner., op.cit, hlm. 85.

akhirnya di dalam negeri juga mendapat berbagai kritikan. Kritik umum yang ditujukan WID Nasional tersebut, mencakup orientasi yang bersifat jangka pendek dan tidak mengindahkan sustainability pembangunan. Bahkan terkesan terjadi "pemaksaan" agar perempuan bisa terlibat dan berpartisipasi aktif dalam pembangunan, yang pada gilirannya perempuan bisa memenuhi kebutuhan dasarnya, sekaligus bisa memproduksi setara dengan kaum pria. "Pemaksaan" seperti inilah yang cenderung beraliran *developmentalis* ala model pembangunan Barat.

## Gender dan Pembangunan

Istilah *gender* dan pembangunan (*Gender and Development—GAD*) baru populer ketika satu dasawarsa pelaksanaan WID global tampak mengandung *bias*. Karena itu, istilah *women* dalam WID kemudian dikritisi dan diperluas, yang tidak semata-mata berada dalam "ketiak" pembangunan, tapi bagaimana *women* berperan atas dasar pencerahan dan kesadaran diri terhadap proses pembangunan. Untuk itu istilah *gender* dipertautkan dengan aspek pembangunan.

Sebagai mana istilah *gender* yang telah dintrodusir di atas, maka gender sebenarnya dapat dijadikan sebagai instrumen analisis yang umumnya dipakai oleh penganut aliran ilmu sosial kon-

flik yang justeru memusatkan perhatian pada ketidakadilan struktural dan sistem yang disebabkan oleh *gender*. Dari banyak studi yang dilakukan dengan menggunakan analisis *gender* ini ternyata banyak ditemukan pelbagai manifestasi ketidakadilan, seperti, *pertama*; terjadi marginalisasi (pemiskinan ekonomi) terhadap perempuan. Meskipun tidak setiap marginalisasi perempuan disebabkan oleh ketidakadilan gender, namun yang dipersoalkan dalam analisis *gender* adalah marginalisasi yang disebabkan oleh perbedaan gender. Misalnya banyak perempuan desa tersingkirkan dan menjadi miskin akibat program pertanian Revolusi Hijau yang hanya memfokuskan pada petani laki-laki.

*Kedua*, terjadinya subordinasi pada salah satu jenis kelamin, umumnya kepada kaum perempuan. Dalam rumah tangga, masyarakat maupun negara, banyak kebijakan pembangunan dibuat tanpa 'menganggap penting' kaum perempuan. Misalnya anggapan karena perempuan *toh* nantinya akan ke dapur, mengapa harus sekolah tinggi-tinggi, adalah bentuk subordinasi yang dimaksudkan. *Ketiga*, adanya pelabelan negatif (*stereotype*) terhadap jenis kelamin tertentu, dan akibat dari *stereotype* itu terjadi diskriminasi serta pelbagai ketidakadilan lainnya. Dalam masyarakat, ba-

nyak sekali *stereotype* yang dilekatkan kepada kaum perempuan yang berakibat membatasi, menyulitkan, memiskinkan dan merugikan kaum perempuan.

*Keempat*, kekerasan (*violence*) terhadap jenis kelamin tertentu, umumnya perempuan karena perbedaan gender. Kekerasan ini mencakup kekerasan fisik seperti pemerkosaan dan pemukulan, sampai kekerasan dalam bentuk yang lebih halus seperti pelecehan (*sexual harassment*) dan penciptaan ketergantungan. *Kelima*, karena peran gender perempuan adalah mengelola rumah tangga, maka banyak perempuan menanggung beban kerja domestik lebih banyak dan lebih lama. Dengan kata lain, peran gender perempuan mengelola, menjaga dan memelihara kerapian tersebut, telah mengakibatkan tumbuhnya tradisi dan keyakinan masyarakat bahwa mereka harus bertanggung jawab atas terlaksananya keseluruhan pekerjaan domestik.<sup>9</sup>

Berangkat dari analisa *gender* terhadap posisi perempuan tersebut, dan jika dipertautkan dengan kerangka konsep dan pelaksanaan pembangunan, maka konsep GAD berupaya mengkritisi kebijakan-kebijakan pembangunan dengan berangkat dari acuan empirik bahwa dalam perspektif *gender*, perempuan kerap kali dihempaskan dalam keputusan pembangun-

9 Lihat Mansour Fakhri dalam *Analisis Gender & Transformasi Sosial*; Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1996. hlm. 72-76

an. Walaupun konsep WID sudah ada, tapi ternyata WID belum bisa bekerja optimal. Oleh karena itu, pendekatan GAD lebih difokuskan pada peningkatan kontrol perempuan terhadap pilihan hidupnya, meningkatkan keberanian dan percaya diri perempuan. Ini menjadikan mereka berperan aktif di masyarakat.

Pendekatan ini berangkat dari pengalaman-pengalaman perempuan dunia ketiga di dalam organisasi *grass root*. Pendekatan GAD ini melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan—kerja produktif, reproduktif, privat dan publik—dan menolak upaya apapun yang menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga, mulai dikenal sebagai pemberdayaan atau strategi gender dan pembangunan. Pendekatan ini menolak gagasan bahwa perempuan ingin diintegrasikan dalam *mainstream* pembangunan yang dikonstruksi Barat. Tujuan pembangunan bagi perempuan dipahami sebagai kemandirian dan kekuatan internal, lebih menekankan pembuatan undang-undang yang berkenaan dengan kesamaan pria dan perempuan.<sup>10</sup> Karena itu pendekatan GAD lebih berbasis pende-

katan kultural dan berpaham strukturalis, dan tetap berangkat dari pendekatan pemberdayaan yang mengakui perlunya pembuatan undang-undang yang bersifat mendukung berkembangnya organisasi perempuan yang mengarah kepada mobilisasi politik.

Dalam kerangka GBHN 1983, bisa dianalisis bahwa apakah benar isi GBHN 1983 tentang Peranan Wanita dalam Pembangunan Bangsa telah merevisi pendekatan WID sebagaimana yang dianut dalam GBHN 1978? Menurut Moeljarto Tjokrowinoto, bahwa Pelita IV yang diamanatkan GBHN pada hakekatnya sejalan dengan GAD, dengan karakteristiknya, yakni;

- Fokus utamanya tidak semata-mata pada peningkatan peranan perempuan sebagai upaya yang berdiri sendiri, akan tetapi pada hubungan gender, yaitu suatu konstruksi sosial yang mengatur hak, kewajiban, peranan, tanggung jawab, harapan (dan sebagainya) perempuan relatif terhadap hak, kewajiban, peranan, harapan dari tanggung jawab pria.
- Wawasan gender dan pembangunan menduduki permasalahannya secara holistik, melihat bagaimana masyarakat dalam berbagai di-

mensinya diorganisir berdasarkan hubungan antara pria dan perempuan;

- Gender dan pembangunan tidak hanya menaruh perhatian pada fungsi produksi perempuan, akan tetapi keterkaitan antara fungsi produksi dan fungsi reproduksi, karena fungsi reproduksi ini kerap kali menjadi penyebab rendahnya kedudukan perempuan;
  - Wawasan gender dan pembangunan ini melihat peningkatan peranan perempuan harus ditujukan untuk mengubah hubungan gender yang diskriminatif dan eksploitatif dan merugikan menjadi hubungan gender yang selaras, serasi, dan seimbang;
  - Dalam hubungan ini, intervensi kebijaksanaan pemerintah tidak hanya pada kepentingan jangka pendek perempuan, akan tetapi pada kepentingan strategi perempuan.<sup>11</sup>
- Namun jika dilihat 4 kerangka program utama Repelita IV, yaitu *pertama*, peningkatan peran Wanita bagi Kesejahteraan Keluarga; *kedua*, peningkatan Peranan Tenaga Kerja Wanita; *Ketiga*, Peningkatan Pendidikan dan Keterampilan Wanita; dan *keempat*, Pengembangan

10 Lihat tugas makalah Nengyanti dalam *Melihat Wanita dalam Pembangunan: WID, WAD, dan GAD*; Tugas Mata Kuliah; Masalah-Masalah Wanita. April 1998.

11 Lihat Bahan Pelatihan Jender dan Pembangunan yang diterbitkan oleh Kantor Menteri Negara RI Urusan Peranan wanita, Februari 1993.

Lingkungan Sosial Budaya untuk mendukung Kemajuan Wanita, masih menampakkan pilihan yang *bias WID*, di mana perempuan masih tetap sebagai obyek dalam program pemberdayaan perempuan. Potensi internal dan tradisional perempuan belum dijadikan "modal" untuk digerakkan dalam rangka meresponi pembangunan. Ini artinya, perempuan masih sulit dijadikan subyek yang berangkat dari nilai-nilai tradisional dan kerja-kerja potensial perempuan yang selama ini sebenarnya masih belum dikupas.

Selanjutnya dalam GBHN 1988, baru tampak obsesi GAD, di mana; *pertama*, hak kewajiban kesempatan yang sama dengan pria di segala bidang kehidupan bangsa dan dalam segenap kegiatan pembangunan. Kedudukan perempuan dalam masyarakat dan peranan dalam pembangunan ditingkatkan. Meningkatkan partisipasi dan memberikan sumbangan yang sebesar-besarnya bagi pembangunan bangsa sesuai dengan kodrat, harkat dan martabatnya sebagai perempuan. *Kedua*, Peranan perempuan berkembang selaras dan serasi dengan perkembangan tanggung jawab dan perannya,

mewujudkan dan mengembangkan keluarga sehat, sejahtera dan bahagia. *Ketiga*, Peningkatan pengetahuan dan keterampilan, agar dapat memanfaatkan kesempatan kerja di berbagai bidang. Dikembangkan iklim sosial-budaya yang lebih memungkinkan perempuan untuk makin berperan dalam pembangunan. *Keempat*, Semakin ditingkatkan kesejahteraan keluarga antara lain melalui Pembinaan Keluarga Sejahtera.

### GAD dan WID dalam Dunia Kerja

Modernisasi tata kehidupan dunia dewasa ini yang diindikasikan pada kemajuan di bidang industrialisasi dan komunikasi global, telah melahirkan pelbagai kerisauan permanen terhadap struktur sosial-ekonomi, yang oleh banyak kalangan dianggap tetap tidak adil dan menindas perempuan, serta terjadinya *bias gender* dalam proses industrialisasi. Kerisauan ini dinilai bahwa modernisasi, tetap terikat pada kontradiksi atas peran-peran yang semestinya dilakukan perempuan, di mana posisi perempuan masih berada pada posisi *the second sex*.<sup>12</sup>

Walaupun ekspansi modal dalam proses industrialisasi di

berbagai negara diakui telah semakin membuka kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam kegiatan publik yang menghasilkan uang, akan tetapi akibat proses industrialisasi yang berkembang cenderung bercorak kapitalistik; yang sesungguhnya telah terjadi proses eksploitasi, subordinasi, dan marginalisasi posisi kaum perempuan.

Dalam spektrum sistem kapitalistik tersebut, posisi kaum perempuan cenderung berada dalam posisi sebagai obyek sistem eksploitasi, paling tidak pada tiga tingkat. *Pertama*, pada tingkat global sebagai mayoritas warga negara pinggiran,<sup>13</sup> kaum perempuan akan menjadi korban kesenjangan dan ketidakadilan sistem internasional. *Kedua*, pada tingkat produksi, sebagai bagian terbesar lapisan bawah dari sistem stratifikasi kerja industrial, kaum perempuan akan menjadi korban pertama dari kesenjangan hubungan-hubungan industri kapitalis. *Ketiga*, pada tingkat kemasyarakatan, kaum perempuan juga harus mengalami perlakuan yang tidak adil dari struktur dan ideologi *gender* yang telah berlangsung berabad-abad lamanya.<sup>14</sup>

Studi empirik di berbagai

12 Lihat misalnya: Sen G. & C. Grown, *Development, crisis, and Alternative Visions: third World Women's Perspectives* (New York Review Press, 1987)

13 Lihat tulisan-tulisan kaum strukturalis, terutama tulisan Andre gunder Frank dalam *Dependent Accumulation and Underdevelopment* (London, Macmillan Press, 1978).

14 Lihat bahan kuliah pada Diane Elson and Ruth Pearson, 'The subordination of Women and the Internationalization of Factory Production,' dalam Kate Young dkk., (ed) p. 18-19. Lihat pula Brigitte Holzner, *Perempuan dan Pembangunan: Kebijakan-kebijakan* (draft, 1992)

belahan negara sedang berkembang (*developing countries*), seperti Brazil, Chili, Haiti, Bangladesh, dan juga Indonesia—yang menganut logika pembangunan kapitalistik ala *trickle down effect* dengan selalu berusaha memaksimalkan produksi—kerap kali membuktikan bahwa kaum perempuan berada pada posisi terpinggirkan dalam posisi paling lemah, tereksploitasi dan tidak memiliki *bargaining position* yang kuat terhadap kelas sosial di atasnya akibat modernisasi dan industrialisasi.

Setelah berlangsung lama proses empirik seperti itu, belakangan ini telah terjadi proses penyadaran bahwa pembangunan manusia tidak akan bisa dicapai tanpa pemberdayaan dan kesetaraan *gender*. Menghela industrialisasi demi pertumbuhan ekonomi bukan tidak diperlukan, namun dalam proses pembangunan yang utuh juga perlu dipikirkan bagaimana memperluas pilihan yang ada bagi perempuan. Kegiatan dan program pembangunan yang semata berperspektif pertumbuhan ekonomi dan tidak memiliki visi *gender*, niscaya akan berisiko timbulnya pemiskinan dan ketimpangan sosial.

Oleh karenanya, berbagai permasalahan tersebut harus dirumuskan dengan pertimbangan bahwa:

- Peningkatan total penduduk

kaum perempuan semakin meningkat melebihi peningkatan jumlah penduduk kaum pria. Konsekuensinya adalah *supply* tenaga kerja perempuan akan kian meningkat tajam.

- Perusahaan-perusahaan penerima tenaga kerja harus semakin membuka diri dan memiliki visi *gender*.
- Peran pemerintah dengan melibatkan berbagai kelompok LSM harus semakin menyadari posisi angkatan kerja perempuan, yang tidak semata-mata melihat keberadaan posisi perempuan dalam konteks domestik.

### Pemberdayaan Perempuan di Dunia Kerja

Keberadaan penduduk perempuan secara absolut di Tanah Air misalnya, lebih besar dari pada penduduk laki-laki. Posisi perempuan bukanlah beban pembangunan, melainkan justru merupakan potensi yang harus dimanfaatkan untuk menunjang kelancaran proses pembangunan. Caranya sudah tentu bukan dengan membiarkan perempuan tetap terpuruk di dalam kubangan kemiskinan dan kelemahannya, tetapi sesegara mungkin harus dilakukan upaya pemberdayaan agar perempuan dapat duduk sejajar dengan laki-laki mengisi kegiatan pembangunan.

Menurut Moser, bahwa inti strategi pemberdayaan (*empowerment*) sesungguhnya bukan bermaksud menciptakan perempuan yang lebih unggul daripada kaum pria. Pendekatan pemberdayaan ini kendati menyadari pentingnya meningkatkan kekuasaan perempuan, namun pendekatan ini lebih berupaya untuk mengidentifikasi kekuasaan bukan sekedar dalam kerangka dominasi yang satu terhadap yang lain, melainkan lebih dalam kerangka kapasitas perempuan untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal.<sup>15</sup>

Yang diperjuangkan dalam upaya memberdayakan perempuan adalah pemenuhan hak mereka menentukan pilihan dalam kehidupan dan mempengaruhi arah perubahan melalui kesanggupan untuk melakukan kontrol atas sumber daya material dan non material yang penting. Pendekatan pemberdayaan, tidak menekankan pentingnya peningkatan status perempuan secara relatif terhadap kaum pria, tetapi berupaya memberikan kekuasaan pada perempuan melalui pendistribusian kembali kekuasaan di dalam dan di antara masyarakat.

Dalam kaitan dunia kerja, dengan mengingat upaya pelibatan dan partisipasi aktif perempuan dalam dunia kerja, data menunjukkan terjadinya peningkatan partisipasi perempuan

15 Lihat Caroline O.N. Moser, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training* (London Routledge, 1993)

dalam setiap kesempatan kerja, terutama di daerah perkotaan.<sup>16</sup> Studi empirik menyatakan bahwa di banyak negara di dunia, khususnya di Asia Tenggara dan Amerika Latin yang merupakan negara yang paling terindustrialisasi pada paruh 1980-an, walaupun terdapat perbedaan tingkat urbanisasi dan disparitas yang lebar dalam tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan secara keseluruhan, telah terjadi peningkatan partisipatif yang sangat tinggi. Sebagai contoh, persentase perempuan dalam angkatan kerja di perkotaan meningkat rata-rata 1-15 persen dalam dasawarsa 1970-1980.

Berdasar pada studi empirik di banyak negara tersebut, terdapat gambaran peningkatan partisipasi kesempatan kerja perempuan di perkotaan di beberapa negara bagian di dunia ketiga. Dari partisipasi itu dapat diberi gambaran jenis-jenis pekerjaan yang menyerap angkatan kerja perempuan. Di situ dijelaskan bahwa seringkali terdapat variasi yang luas tentang tipe dan skala pekerjaan "kota", yang menyebabkan banyak orang yang memandang pasar tenaga kerja di perkotaan sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari dua sektor besar yang biasanya disebut sebagai 'for-

mal' dan tidak 'formal'.<sup>17</sup>

Dalam sektor formal, dapat digambarkan sebagai perusahaan-perusahaan perkotaan modern dan berskala besar seperti pabrik-pabrik, perkantoran, pelayanan masyarakat, dan usaha-usaha dagang yang terdaftar. Perusahaan-perusahaan manufaktur pada sektor formal, menggunakan metode-metode produksi yang diimpor yang bersifat pada modal dan seringkali didirikan melalui penanaman teknologi dan modal asing. Para pekerja di perusahaan-perusahaan pada sektor formal umumnya adalah pekerja terampil atau setengah terampil, dan secara teoritis dilindungi oleh peraturan-peraturan upah dan perburuhan serta dapat menjadi anggota serikat buruh yang diakui pemerintah. Sebaliknya, pada sektor informal di perkotaan adalah segala jenis aktivitas ekonomi yang tidak memenuhi kriteria yang dipergunakan untuk mendefinisikan kesempatan kerja di sektor formal. Perusahaan dalam sektor informal biasanya berskala kecil, beroperasi dengan metode produksi padat karya yang "tradisional" dan jarang mempunyai akses ke modal asing. Seringkali angkatan kerja dalam usaha-usaha sektor informal ini terdiri dari sanak saudara

atau kawan.

Berkaitan kategorisasi dan adanya pandangan dualistik terhadap dua sektor tersebut, ternyata kaum perempuan dominan bergerak di sektor informal. Alasan simplistik yang biasa mengemuka mengapa banyak kaum perempuan bergerak di sektor informal adalah, bukan saja karena diskriminasi rekrutmen dalam sektor formal tapi juga mereka harus berupaya menyeimbangkan keterlibatan mereka dalam mencari nafkah dengan tugas-tugas rumah tangga dan merawat anak.<sup>18</sup>

Di beberapa negara sedang berkembang terdapat banyak persamaan dalam tipe kerja di sektor informal oleh kaum perempuan. *Pertama*, biasanya kegiatan mereka terletak di sekitar rumah, dan *kedua*, pekerjaan itu cenderung berkaitan dengan kegiatan rutin rumah tangga seperti mengolah makanan dan minuman, membersihkan, mencuci, memberikan pelayanan, merawat anak, dan jasa seksual. Lebih jauh dari itu adalah adanya fenomena menarik di mana pekerjaan informal perempuan di berbagai negara sedang berkembang tersebut, ternyata perempuan dapat menyesuaikan diri dengan kemiskinan, terutama di daerah perkotaan.

16 Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) bisa dirumuskan sebagai nisbah antara jumlah angkatan kerja berbanding jumlah tenaga kerja dikalikan seratus persen. Angkatan kerja ialah tenaga kerja atau penduduk dalam usia kerja yang bekerja, atau mempunyai pekerjaan namun untuk sementara sedang tidak bekerja dan yang mencari pekerjaan.

17 Lihat tulisan S. Chant dalam *Gender dan Produksi Perkotaan* (Pusat Kajian Wanita UI, November 1998)

18 S. Chant. *Ibid.* h.6.

Mereka mempergunakan waktu dan tenaga mereka secara penuh untuk memperoleh pendapatan yang biasanya sangat kecil untuk menghidupi keluarga pada tingkat subsisten.<sup>19</sup>

Meskipun demikian, mereka tetap mendapat hambatan dalam meningkatkan status mereka agar setara dengan laki-laki dalam pasar tenaga kerja, terutama di daerah perkotaan. Faktor-faktor penghambat tersebut antara lain adalah diskriminasi dari majikan, tuntutan terhadap peran domestik, serta sikap ayah atau suami mereka yang tidak ingin perempuan mempunyai otonomi atau kemandirian ekonomi. Implikasinya adalah, kaum perempuan tetap menduduki status nomor dua dalam pasar tenaga kerja, khususnya di daerah perkotaan.

## Posisi Subordinat

Secara makro, bisa diberi sebuah konklusi, bahwa posisi subordinat perempuan dalam pasar tenaga kerja terutama di perkotaan negara-negara berkembang disebabkan oleh berbagai faktor. Meskipun agak sulit memisahkan dan mengklasifikasikan berbagai pengaruh tersebut, banyak pendapat mengatakan bahwa faktor-faktor yang telah menghambat perempuan untuk memiliki akses terhadap peker-

jaan yang didominasi laki-laki dan memperoleh kondisi kerja serta upah yang sama dengan laki-laki, dapat digolongkan dalam tiga kategori utama. *Pertama*, sejumlah faktor yang berkaitan dengan kebudayaan dan ideologi masyarakat tertentu yang mempengaruhi peran-peran normatif yang harus dilakukan oleh laki-laki dan perempuan. *Kedua*, sejumlah faktor yang berkaitan dengan peran domestik perempuan dan sejumlah penghambat praktis yang ada di tingkat rumah tangga yang menimbulkan kesulitan bagi perempuan untuk memasuki pasar tenaga kerja. *Ketiga*, sejumlah faktor yang berkaitan dengan tindakan serta sikap para majikan maupun negara yang mendasari praktek rekrutmen pada persyaratan utama bagi akumulasi modal.

Di samping analisa makro ketiga faktor penghambat sehingga mensubordinasi posisi perempuan di atas, maka proses marginalisasi kerap kali juga menyertainya, karena mereka harus melaksanakan peran rangka tiga (*triple role*). Bonstein, dalam salah satu penelitiannya menunjukkan bagaimana perempuan keluarga miskin acap kali harus hidup menderita karena "perjuangan rangka tiga" (*triple struggle*) yang menindihnya,

yakni 1) sebagai warga negara terbelakang, 2) sebagai petani yang tinggal di daerah sangat miskin, dan 3) sebagai perempuan yang hidup di tengah dominasi masyarakat laki-laki.<sup>20</sup>

Menurut Bonstein, pada sebagian besar masyarakat di dunia ketiga, sudah lazim terjadi apa yang disebut pembagian kerja seksual. Laki-laki umumnya ditempatkan secara tipikal dalam posisi yang dominan; sebagai pencari nafkah (*bread winner*) atau sebagai pekerja produktif dan menyandang peran sebagai penghasil pendapatan utama. Sementara itu perempuan ditempatkan pada posisi sebagai nyonya rumah (*home maker*) yang bertanggung jawab atas segala kegiatan reproduktif<sup>21</sup> dan pekerjaan domestik yang terkait di dalam organisasi rumah tangga.

Terjadinya pemilihan antara pekerjaan domestik dan bukan domestik (dianggap pekerjaan produktif) sebenarnya harus dilacak masing-masing. Pekerjaan domestik, atau rumah tangga, oleh semua masyarakat dipandang sebagai pekerjaan perempuan. Oleh karena itu, harus dilacak dalam peran reproduktif (biologis) perempuan, karena fungsi biologis yang tak dapat ditukarkan sudah menjadi dasar dihubungkannya perempuan

19 S. Chant. *Ibid.* h. 16.

20 Lihat a. Bronsten, *the Triple Struggle* (London War on Want, 1982)

21 Berkaitan dengan kegiatan reproduksi, Edholm, Harris dan Young (1977) membuat pengelompokan antara tiga kegiatan reproduksi, yakni: reproduksi sosial; reproduksi tenaga kerja; dan reproduksi biologis (pengembangbiakan)

dengan urusan pengasuhan anak serta pekerjaan-pekerjaan domestik lain yang terkait dengan perawatan sehari-hari angkatan kerja. Penghubungan ini—yang pada tingkat ini bukannya ditetapkan secara biologis—telah menjadi keniscayaan pemisahan pusat kegiatan perempuan dengan kegiatan kaum pria. Tidak adanya hubungan langsung antara pekerjaan rumah tangga dan produksi sosial dapat berarti bahwa kebanyakan pekerjaan perempuan merupakan pekerjaan tak dibayar dan tidak dipandang sebagai kegiatan ekonomis.

Hubungan terakait antara kegiatan reproduktif dan produktif pada tingkat domestik membuat upaya menarik garis yang jelas antara keduanya menjadi sulit apabila sedang ditelaah susunannya nyata kegiatan-kegiatan perempuan serta pembagian kerja seksual. Pembagiannya malah menjadi semu jika dipandang produksi sebagai bagian dari proses keseluruhan reproduksi.

Karena realitas masyarakat hampir telah menganggap perempuan sebagai tenaga kerja nomor dua, implikasi adalah citra baku masyarakat terhadap perempuan sangatlah rendah. Artinya persepsi itu menganut pemahaman pola-pola lama. Sehingga penelitian yang dilakukan Beneria akhirnya berkesim-

pulan bahwa ciri-ciri khusus dari pekerjaan yang bisa ditekuni perempuan, yakni, *pertama*, sesuai dan dapat dikombinasikan dengan kegiatan reproduksi dan khususnya kegiatan pemeliharaan anak; *kedua*, pada posisi subordinat terhadap hubungan hirarki berdasarkan umur; dan *ketiga*, merupakan perpanjangan kegiatan perempuan di sektor domestik.<sup>22</sup>

Di samping pemahaman *bias gender* akibat pola-pola lama yang masih berlaku yang mensubordinasi perempuan, dalam masyarakat modern pun kecenderungan seperti itu masih berurat-berakar. Menurut Saptari dan Holzner, dalam masyarakat modern yang telah mengalami komersialisasi sekalipun, perbedaan yang ketat antara kerja upahan atau kerja yang menghasilkan pendapatan dan kerja bukan upahan atau kerja yang tidak mendatangkan pendapatan. Kerja upahan dianggap kerja yang produktif, sedangkan kerja bukan upahan dianggap tidak produktif. Pandangan demikian sebenarnya tak lepas dari dua macam *bias* kultural yang ada dalam masyarakat.

*Pertama*, pandangan bahwa uang merupakan ukuran atas bernilai/berarti tidaknya suatu kegiatan. *Kedua*, kecenderungan melakukan dikotomi tajam terhadap semua gejala yang ada.

Dalam situasi seperti ini bisa dipahami mengapa kerja perempuan seringkali tidak tampak (*invisible*) karena dalam masyarakat (walaupun tidak di semua masyarakat) keterlibatan perempuan kerap kali berada dalam pekerjaan yang tidak membawa upah atau tidak dilakukan di luar rumah (walaupun mendatangkan penghasilan).<sup>23</sup>

## Beberapa Pemecahan

Posisi subordinat perempuan di tengah kancah pasar tenaga kerja membuat perempuan semakin termarginalkan dalam berkompetisi dan mengakses peluang pekerjaan yang tersedia. Karena itu faktor-faktor penghambat yang memproduksikan proses subordinasi, seperti faktor budaya, ideologi, peran-peran domestik, dan faktor struktur kekuasaan, harus dikaji ulang dan direvisi sehingga menciptakan persepsi dan sikap yang adil terhadap posisi perempuan, terutama dalam dunia pekerjaan di luar sektor domestik (sektor publik).

Idealnya memang tenaga kerja perempuan yang terlibat di sektor publik, selain harus memperoleh perlindungan hukum yang memadai, mereka juga harus memperoleh upah yang layak dan tidak diskriminatif (adil). Namun, akibat latar belakang pendidikan dan masih

22 Lihat, Lounders Beneria (ed), *Women and Development: the Sexual Division of Labour in Rural Societies* (New York: Praeger, 1982)

23 Lihat Ratna Saptari dan Brigitte Holzner dalam *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial, sebuah Pengantar Studi Perempuan*, Penerbit Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 14-15.

dominannya hegemoni nilai patriarkhi dalam masyarakat, tak pelak lagi yang terjadi pada akhirnya adalah proses marginalisasi. Yang dimaksud marginalisasi di sini bukan sekedar terjadinya proses segregasi pembagian kerja antara tenaga kerja laki-laki dan perempuan, tetapi lebih jauh adalah semacam proses "pengucilan" tenaga kerja perempuan pada jenis-jenis pekerjaan tertentu yang tidak menjanjikan kelangsungan hidup stabil, yang upahnya rendah atau dinilaisebagai bidang yang tidak membutuhkan keterampilan khusus. Proses marginalisasi inilah yang semestinya dirombak, guna direkonstruksi paradigma gender, terutama dalam konteks dunia ketenagakerjaan yang lebih adil dan tidak diskriminatif.

Namun harap pula diingat bahwa keberagaman pemahaman tentang dunia kerja perempuan harus pula dimaklumi. Di sini aspek homogenisasi (atas dasar gender) dan diferensiasi (atas dasar kelas) perlu dikupas. Karena dalam usaha memahami dan melakukan intervensi terhadap dunia keperempuanan baik untuk maupun dengan perempuan, tak cukup sekedar mengidentifikasi marginalisasi perempuan. Harus disadari pula kondisi perempuan dari kelas yang berbeda-beda itu tidaklah sama. Pemahaman melalui kesadaran akan diferensiasi dan proses-proses sejarah dan struktural yang menciptakan marginalisasi merupakan prasyarat ke arah perjuangan

feminis yang peka dan bijaksana. Artinya, melihat peran perempuan dalam dunia kerja sebaiknya dilakukan secara hati-hati, tapi konstruktif dan solutif.

Oleh karenanya, langkah strategis yang patut dilakukan dalam memberdayakan posisi perempuan dalam dunia kerja adalah;

1. Pembinaan dari segi kualitas, meliputi;
  - Pendidikan;
  - Pelatihan;
  - Pengembangan di tempat kerja;
  - Gizi dan kesehatan.
2. Pembinaan kelembagaan,
3. Perlindungan tenaga kerja perempuan.

## Daftar Kepustakaan

Seen G. & C. Grown, *Development, Crisis, & Alternative Visions; Third World Women: Perspectives* (New York Monthly Review Press, 1987)

Frank, Andre Gunder, *Dependent Accumulation and Underdeveloped* (London, Macmillan Press, 1978)

Brigtte Holzner : *Perempuan dan Pembangunan: Kebijakan-kebijakan* (draft, 1992)

Caroline O.N, Moses : *Gender Planning dan Development: Theory, Practice dan Training* (London, Routledge, 1993).

A. Bonstein : *The Triple Struggle* (London War on Mant, 1992)

Louder Beneria (Ed) : *Women & Development: The Sexual Division of Labour in*

*Rural Societies* (New York, Praegeau)

Ihromi T.O., *Kajian Wanita dalam Pembangunan* (Penyunting) Yayasan Obor Kebajikan (YOI) 1995.

Bernstein H., *Production and Proccess: Some Conceptual Issues, Survival and Change in the Third World*, B. Croe et. al (ed). London: Polity Press.

Arief, Sritua., *Teori Kebijakan Pembangunan.*, Penerbit CIDES, Jakarta. November 1998

Saptari, Ratna & Holzner, Brigitte., *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial, Sebuah Pengantar Studi Perempuan*; Grafiti, Jakarta, 1997.

Hubies S. Vitayala, Aida., *Jender dan Pembangunan*; Jurnal Tiga Bulanan Afkar CIDES Vol 3 No. 2, April-Juni 1996.

Hafiz, wardah., *Daftar Istilah Jender*, Penerbit Kantor Men-UPW Jakarta, 1995

Muguire Pat., *Women in Development; An Alternative Analysis*. Amherst MA: Center for International Education, 1984.

Fakih, Mansour., *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.

*Bahan Pelatihan Jender dan Pembangunan*; Kantor Men-UPW, Februari 1993

Nengyati., *Melihat Wanita dan Pembangunan*: WID, WAD, dan GAD; Makalah Program Studi Wanita UI Jakarta, April 1998. ■