

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Pada dasarnya administrasi publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris “*public administration*” yang sering juga diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan (Sjamsuddin, 2006:113). Para ahli administrasi publik juga memiliki beragam pemikiran mengenai pengertian dari administrasi publik.

Menurut R.C. Chandler dan J.C. Plano (dalam Sjamsuddin, 2006:114) Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Menurut Nicholas Henry dikutip oleh Sjamsuddin (2006:116), administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Sementara pendapat Felix A. Nigro (dalam Sjamsuddin, 2006:12) mengatakan bahwa administrasi publik adalah Usaha kelompok bersifat

yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik dan meliputi seluruh tiga cabang pemerintahan: eksekutif, yudikatif, legislatif serta pertalian diantara ketiganya yang mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijakan publik (*public policy*) dan merupakan bagian proses politik yang berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan dari beberapa definisi atau pengertian yang dijelaskan para ahli administrasi publik, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu bentuk kegiatan untuk mengkoordinasi, memformulasi, mengimplementasi serta mengelola segala kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan (termasuk didalamnya adalah program pemberdayaan perempuan pekerja rumahan / *home industry*) yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat suatu negara. Kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui kebijakan publik yang diimplementasikan melalui program yang tepat.

2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Dalam Pasolong (2008). Nicholas Henry memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik, antara lain :

- a. Organisasi publik. Pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.
- b. Manajemen publik. Berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen sumber manusia

- c. Implementasi. Menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya.
- d. Privatisasi.
- e. Administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

Kemudian menurut Keban (2004:34), ruang lingkup administrasi publik meliputi :

- a. Kebijakan
- b. Organisasi
- c. Manajemen
- d. Moral dan etika
- e. Lingkungan
- f. Akuntabilitas

Dimas dan Dimock, membagi empat komponen administrasi publik, yaitu:

- a. Apa yang dilakukan pemerintah. Pengaruh kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana.
- b. Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya. Struktur administrasi dari segi formalnya.
- c. Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama.

d. Bagaimana pemerintah tetap bertanggungjawab, baik mengenai pengawasan dalam badan-badan yudikatif, dan badan-badan lainnya.

Berdasarkan penjelasan ruang lingkup administrasi publik tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kepentingan publik menjadi aspek paling penting dalam menentukan ruang lingkup administrasi publik.

Ruang lingkup administrasi publik adalah :

1. Kebijakan publik.
2. Birokrasi publik.
3. Manajemen publik.
4. Kepemimpinan.
5. Pelayanan publik.
6. Administrasi kepegawaian negara.
7. Kinerja.
8. Etika administrasi publik.

Dalam penelitian Pemberdayaan Perempuan Pekerja Rumah Tangga oleh DP3A dan MWPRI di Kabupaten Malang, Desa Sukoanayar termasuk dalam hubungan ruang lingkup Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik. Sebuah program adalah hasil rancangan dari kebijakan publik, sedangkan pemberdayaan adalah bentuk pelayanan publik dari Pemerintah kepada masyarakat sebagai bentuk tanggungjawab kesejahteraan dan pembangunan.

B. Pemberdayaan Masyarakat

1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Secara etimologis, Pemberdayaan adalah terjemahan dari kata empowerment, yang berasal dari kata empower yang mengandung dua pengertian: (i) *to give power to* (memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas pada pihak lain). (ii) *to give ability to, enable* (usaha untuk memberi kemampuan). Dikutip dari Judistira K Garna (dalam Samiaji, 2011) mengemukakan penggunaan istilah pemberdayaan dan memberdayakan dari bahasa Inggris Empowerment dan empower mengandung dua arti pengertian pertama adalah *to give power or authority* dan pengertian kedua yakni *to give ability to or enable*. Dalam pengertian pertama diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuasaan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain, sedangkan dalam pengertian kedua sebagai upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan.

Menurut Sumodiningrat (1996), mengemukakan “Ada dua pengertian pemberdayaan yang saling terkait, masyarakat yang belum berkembang sebagai pihak yang harus diberdayakan, dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. “Pembangunan yang berorientasi pada pemberdayaan memberikan kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk dapat ikut serta dalam proses pembangunan dengan mendapatkan kesempatan yang sama dan menikmati hasil pembangun tersebut sesuai kemampuannya”.

Upaya pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi: Pertama,

menciptakan suasana iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang, Kedua, memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan serta akses kedalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, lapangan pekerjaan dan pasar. Ketiga, pemberdayaan melalui pengembangan ekonomi rakyat berarti mencegah dan melindungi masyarakat dari kesenjangan ekonomi serta menciptakan kebersamaan dan kemitraan antara yang sudah maju dengan yang belum berkembang.

Merriam Webster (Onny S. Prijono, 1996: 45), menguraikan lebih lanjut bahwa memberdayakan (empower) mengandung dua arti pengertian, pertama adalah to give power or authority to (memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain) dan pengertian dua adalah to give ability to or enable (upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan).

Dari definisi-definisi tersebut, tersirat bahwa di dalam konsep pemberdayaan terdapat adanya pengalihan sebagian kekuatan atau kemampuan dari pihak yang lebih berkusa atau 'mampu' kepada pihak yang 'kurang mampu' (masyarakat) agar menjadi lebih berperan, melalui proses penstimulasian dan pemberian motivasi agar mereka mempunyai kemampuan untuk hidup lebih mandiri.

Pemberdayaan mengarah kepada suatu pemahaman adanya upaya memandirikan dan meningkatkan kemampuan masyarakat serta

membangkitkan kesadaran akan kemampuan yang dimiliki untuk maju ke arah kehidupan yang lebih baik dan berkelanjutan (sustainable), karena pada hakekatnya setiap masyarakat yang terdiri dari kumpulan individu mempunyai potensi yang dapat dikembangkan.

2. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Pada dasarnya, pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses dimanamasyarakat (khususnya yang kurang memiliki akses kepada sumber daya pembangunan) di dorong untuk meningkatkan kemandirian dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Terdapat empat strategi yang dapat ditawarkan dalam memberdayakan masyarakat M. Prasojo (dalam Agus Surjono dkk, 2008) yaitu :

- 1) Memberdayakan masyarakat dengan “menyosialisasikan” peran masyarakat sebagai subjek
- 2) Mendayagunakan “mekanisme” penyelenggaraan pembangunan /pemberdayaan masyarakat secara lebih aspiratif/demokratis, efektif dan efisien
- 3) Mobilisasi “sumberdaya” manusia seperti tenaga, pikiran, dan kemampuan sesuai profesionalismenya
- 4) Memaksimalkan peran pemerintah khususnya pemerintahan kelurahan dalam memfasilitasi dan mengatur agar penyelenggaraan pembangunan/pemberdayaan masyarakat dapat berjalan lancar.

3. Proses Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Dalam memberdayakan masyarakat tentu harus melalui proses pendekatan yang tidak membuat aneh dan kaget serta curiga masyarakat sehingga pemberdayaan dapat diterima oleh masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh tokoh pergerakan pembangunan masyarakat China, Y.C Yen (dalam Agus Surjono dkk, 2008) yang menyatakan bahwa setiap penggerak pembangunan yang akan memberdayakan masyarakat harus melakukan hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Go to people*, mendatangi masyarakat yang hendak diberdayakan.
- 2) *Live among the people*, hidup dan tinggallah dengan mereka agar kita mengenal dengan baik kepentingan dan kebutuhannya.
- 3) *Learn form the people*, belajarlh dari mereka supaya dapat dipahami apa yang ada d benak mereka , potensi apayang mereka miliki.
- 4) *Plan with the people*, ajak dan ikut sertakan masyarakat dalam proses perencanaan.
- 5) *Work with what the people know*, ajak dan libatkan mereka dalam proses pelaksanaan rencana.
- 6) *Start with the people*, mulailah dari apa yang masyarakat ketahui dan pahami.
- 7) *Build on what the people have*, bangunlah sesuatu dari modal

yang dimiliki masyarakat

- 8) *Teach by showing, learn by doing*, ajarilah masyarakat dengan contoh konkret/nyata.
- 9) *Not a showcase, but a pattern*, merekajangan dipameri dengan sesuatu yang menyilaukan, tetapi berikanlah kepada mereka suatu pola.
- 10) *Not odds and ends, but a system*, janganlah tunjukkan kepada mereka sesuatu yang aneh dan akhir dari segalanya tetapi berikanlah kepada mereka sesuatu sistem yang baik dan benar.
- 11) *Not piecemeal, but integrated approach*, jangan menggunakan pendekatan sepotong-sepotong, tetapi pendekatan yang menyeluruh dan terpadu.
- 12) *Not to conform but to transform*, bukan penyesuaian cara/model, tetapi transformasi model.
- 13) *Not Relief but Release*, jangan berikan penyelesaian akhir kepada mereka tetapi beri kebebasan kepada mereka sendiri untuk menyelesaikan masalahnya.

4. Pemberdayaan Masyarakat sebagai Perubahan

David Korten (dalam Agus Surjono dkk, 2008) mengemukakan bahwa untuk mencapai suatu masyarakat yang berwawasan pada tujuan yang berpusat pada manusia akan membutuhkan perubahan struktural dan normatif serta pembangunan kemampuan sosial dan teknis baru yang

meliputi seluruh masyarakat. Ada tiga dasar yang harus diwujudkan untuk mengarahkan tujuan tersebut:

- 1) Memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pada penciptaan keadaan yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan untuk memecahkan masalah mereka pada tingkatan individual, keluarga dan komunitas.
- 2) Mengembangkan struktur dan proses organisasi yang berfungsi menurut kaidah sistem organisasi.
- 3) Mengembangkan sistem produksi konsumsi yang diorganisasikan secara teritorial serta berlandaskan kaidah pemilikan dan pengendalian lokal.

C. Pemberdayaan Perempuan

1. Konsep Pemberdayaan Perempuan

Dalam konteks pemberdayaan bagi perempuan, menurut Nursahbani Katjasungkana dalam diskusi Tim Perumus Strategi Pembangunan Nasional (Riant Nugroho, 2008) mengemukakan, ada empat indikator pemberdayaan:

- a. Akses, dalam arti kesamaan hak dalam mengakses sumber daya-sumber daya produktif di dalam lingkungan.
- b. Partisipasi, yaitu keikutsertaan dalam mendayagunakan asset atau sumber daya yang terbatas tersebut.
- c. Kontrol, yaitu bahwa lelaki dan perempuan mempunyai

kesempatan yang sama untuk melakukan kontrol atas pemanfaatan sumber daya-sumber daya tersebut.

- d. Manfaat, yaitu bahwa lelaki dan perempuan harus sama- sama menikmati hasil-hasil pemanfaatan sumber daya atau pembangunan secara bersama dan setara.

Profesor Gunawan Sumodiningrat yang dikutip Riant Nugroho (2008) menjelaskan untuk melakukan pemberdayaan perempuan perlu tiga langkah yang berkesinambungan:

- a. Pemihakan, artinya perempuan sebagai pihak yang diberdayakan harus dipihaki daripada laki-laki.
- b. Penyiapan, artinya pemberdayaan menuntut kemampuan perempuan untuk bisa ikut mengakses, berpartisipasi, mengontrol, dan mengambil manfaat.
- c. Perlindungan, artinya memberikan proteksi sampai dapat dilepas.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan memerlukan langkah-langkah yang berkesinambungan, demikian pula bahwa perlindungan, kontrol terhadap pemberdayaan itu sendiri adalah bagian yang penting untuk diwujudkan. Dalam penelitian ini yang dimaksud pemberdayaan adalah pemberdayaan yang dilakukan terhadap kelompok PPR Sukoanyar.

2. Tujuan Pemberdayaan dalam Pembangunan Perempuan

Upaya pemberdayaan perempuan dalam pembangunan tak lepas

dari prinsip-prinsip yang dianut dalam model pembangunan yang bertempu pada masyarakat, yang sangat membuahkan peran serta seluruh masyarakat termasuk kaum perempuan. Ciri-ciri pembangunan dengan prinsip pengembangan masyarakat M. Bryson (dalam Riant Nugroho, 2008:170) adalah sebagai berikut:

1. Bersifat lokal dan mengandalkan prakarsa setempat
2. Dilaksanakan untuk mengatasi masalah yang dirasakan oleh masyarakat setempat
3. Mengandalkan swadaya dan peran serta masyarakat setempat.
4. Sangat memerhatikan unsur manusia dan nilai-nilai kemanusiaan.

Demi konsekuensi penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka tidak mau harus diberikan tekanan pada pentingnya upaya pemberdayaan perempuan sebagai sumber daya manusia yang berpotensi.

Kemudian, dapat dilihat pula indikator pemberdayaan perempuan agar dapat mengetahui perubahan keberhasilan dari hasil pemberdayaan. Berikut indikator pemberdayaan perempuan menurut Miran (dalam Eha Saleha, 2016) dapat dikatakan berhasil apabila mencapai indikator dibawah ini, yaitu :

- a. Indikator hasil (income indicator) ditandai dengan perempuan miskin yang diberdayakan telah mampu berusaha ekonomi produktif sesuai dengan keterampilan mereka.

- b. Indikator dampak (impact indicator) ditandai dengan perempuan miskin yang diberdayakan telah mampu hidup layak mampu mengembangkan usaha, berorganisasi/bermasyarakat dan membantu perempuan lain yang masih miskin

3. Pendekatan Pemberdayaan Perempuan

Pada dasawarsa 70-an sampai dengan 90-an berkembang pesat tentang konsep dan pendekatan mengenai pemberdayaan perempuan. Hal ini timbul karena pentingnya perempuan dalam proses partisipasi pembangunan. Berikut adalah dua pendekatan penting dalam pemberdayaan perempuan:

a. Pendekatan WID (*Women in Development*)

Pada dasawarsa 70-an kesadaran mengenai peran perempuan mulai berkembang yang diwujudkan dalam arah pendekatan program yang memusatkan pada masalah '*Perempuan dalam Pembangunan*'. Masalah ini didasarkan pada suatu pemikiran mengenai perlunya kemandirian bagi perempuan miskin agar pembangunan dapat dinikmati oleh semua pihak. Timbulnya pemikiran perempuan dalam pembangunan (*Women in Development/WID*) karena perempuan merupakan sumber daya manusia yang sangat berharga sehingga yang posisinya yang termarginalisasi perlu diikutsertakan ke dalam pembangunan. Pendekatan WID memberikan perhatian pada peran produktif perempuan dalam pembangunan.

Tujuan dari pendekatan ini adalah menekankan pada sisi produktivitas tenaga kerja perempuan, khususnya berkaitan dengan pendapatan perempuan, tanpa terlalu peduli dengan sisi reproduktifnya. Sedangkan sarannya adalah kalangan perempuan dewasa yang secara ekonomi miskin.

Pendekatan ini dimulai dengan pembentukan proyek-proyek yang berusaha keras untuk meningkatkan akses perempuan khususnya perempuan dewasa miskin untuk dapat meningkatkan pendapatannya. Proyek yang dijalankan untuk meningkatkan pendapatan perempuan ini contohnya melalui kegiatan-kegiatan keterampilan, seperti menjahit, menyulam dan lain sebagainya (Riant Nugroho, 2008: 137-138).

b. Pendekatan WAD (*Women and Development*)

Pendekatan WAD timbul pada pertengahan tahun 1970an dan dipengaruhi oleh neo marxist *feminist approach*. Fokus utama dari pendekatan ini adalah melihat pada hubungan perempuan dalam proses pembangunan. Proses pembangunan sering menyebabkan marginalisasi kaum perempuan. Ini disebabkan adanya struktur sosial, ekonomi, dan politik yang tidak adil di masyarakat. Keterbelakangan perempuan dianggap akibat adanya struktur yang tidak adil tersebut. Proses marginalisasi, yang mengakibatkan kemiskinan, sesungguhnya banyak sekali terjadi dalam masyarakat dan negara yang menimpa kaum laki-laki dan perempuan, yang

disebabkan oleh beberapa kejadian, misalnya penggusuran, bencana alam, atau proses eksploitasi. Namun ada salah satu bentuk pemiskinan atas satu jenis kelamin tertentu, dalam hal ini perempuan, disebabkan oleh gender. Ada beberapa perbedaan jenis dan bentuk, tempat dan waktu serta mekanisme proses marginalisasi kaum perempuan karena perbedaan gender tersebut. Dari segi sumbernya bisa berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsiran agama, keyakinan tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan (Ratih Probosiwi, 2015: 46).

c. Pendekatan GAD (*Gender And Development*)

Pada dasawarsa 90-an muncul konsep pendekatan GAD. Pendekatan ini lebih didasarkan pada suatu pendekatan mengenai pentingnya keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam proses-proses pembangunan. Pendekatan ini lebih memusatkan gender dan tidak melihat pada masalah perempuan semata. (Riant Nugroho, 2008).

Pendekatan GAD merupakan satu-satunya pendekatan terhadap perempuan dalam pembangunan dengan melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan baik kerja produktif, reproduktif, privat maupun publik dan menolak upaya apapun untuk menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga. Pendekatan ini dikenal sebagai “pemberdayaan”. Menurut Julia Cleves

“Pemberdayaan ini lebih menekankan pada strategi pemberdayaan dari bawah ke atas (*bottom-up*) dari pada pemberdayaan dari atas ke bawah (*top-down*)” (Julia Cleves Moss, 1996: 209-210).

Pendekatan GAD merupakan pemberdayaan memahami tujuan pembangunan bagi perempuan adalah dalam hal kemandirian dan kekuatan internal. Dalam pendekatan pemberdayaan berpendapat bahwa perkembangan organisasi perempuan, yang mengarah pada mobilitas politik, peningkatan kesadaran dan pendidikan rakyat, merupakan syarat penting bagi perubahan sosial yang berkelanjutan (Julia Cleves Moss, 1996: 210).

d. Perbandingan antara WID dan GAD

Pendekatan merupakan hal yang penting dalam menentukan strategi dalam pemberdayaan perempuan. Dari kedua pendekatan yakni WID dan GAD terdapat beberapa perbandingan dan sanggahan terhadap pendekatan yang sekiranya gagal.

Dalam pelaksanaannya WID mengalami beberapa kegagalan, pertama, pelaksanaan proyek yang mengasumsikan bahwa semua perempuan pada dasarnya memiliki keterampilan-keterampilan seperti yang telah disebutkan pada pendekatan WID diatas, padahal kenyataannya, tidak semua perempuan memiliki atau berkeinginan untuk berterampil dengan keterampilan-keterampilan tersebut. Kedua, hasil kerajinan kurang mendapat

respon yang baik dari pasaran, akibatnya produk-produk mereka tidak laku di pasaran, hal ini berkaitan karena pelaksana proyek kurang bisa membaca selera pasar. Selain itu dalam pelaksanaannya, proyek ini kurang ditangani serius, sehingga kesannya hanya merupakan bersifat amal semata, bukan berdimensi pemberdayaan (Riant Nugroho, 2008: 138-139).

Konsep WID dalam realisasinya, ternyata gagal dalam menyertakan perempuan dalam proses pengambilan keputusan suatu proyek pembangunan, maka dari itu pendekatan GAD, sebagai *follow-up* nya, tidak hanya kalangan perempuan harus disertakan dalam proses-proses pengambilan keputusan atas proyek pembangunan, tetapi kaum laki-laki harus juga bias memahami dan memikirkan kebutuhan-kebutuhan kaum perempuan dalam setiap program atau proyek. Maka dapat disimpulkan, dampak WID hanya terhadap perempuan saja, sedangkan GAD tertuju kepada perempuan dan laki-laki. (Riant Nugroho, 2008: 140-141).

Tabel. 4 Perbedaan Pendekatan WID dan GAD

	WID	GAD
Pendekatan	• Berusaha mengintegrasikan	• Berusaha memberdayakan dan
Fokus	• Perempuan	• Hubungan antara pria dan wanita
Permasalahan	• Pengesampingan perempuan dari proses	• Hubungan kekuatan tak setara yang menghalangi
Sasaran	• Pembangunan yang lebih efisien dan efektif.	• Pembangunan yang layak dan berkelanjutan.
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Menerapkan proyek-proyek perempuan, unsur- unsur perempuan, dan proyek-proyek terpadu. • Meningkatkan produktivitas kerja 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi dan memperuntukkan kebutuhan jangka pendek yang ditentukan oleh pria dan wanita untuk meningkatkan kondisi mereka.

Sumber : Riant Nugroho (2007: 179)

Pada studi penelitian ini peneliti dalam hal proses Pemberdayaan Pekerja Rumahan mencari pendekatan yang dilaksanakan dalam strategi pemberdayaan perempuan oleh DP3A dan MWPRI, di Kabupaten Malang, Desa Sukoanyar. Hal ini bertujuan mengetahui apakah pelaksanaan Pemberdayaan Pekerja Rumahan telah memenuhi kriteria dalam pemberdayaan perempuan.

4. Pemberdayaan Perempuan pada Bidang Ekonomi

Dalam hal peningkatan ekonomi perempuan di Indonesia khususnya di daerah perdesaan, perempuan memiliki keterbatasan dalam menjalankan aktivitasnya, keterbatasan tersebut seperti rendahnya pendidikan, keterampilan, sedikitnya kesempatan kerja, dan juga hambatan ideologis perempuan yang terkait rumah tangga. Selain itu perempuan juga dihadapkan pada kendala tertentu yang dikenal dengan istilah “*triple burden of women*”, yaitu perempuan harus melakukan fungsi reproduksi, produksi dan fungsi sosial secara bersamaan di masyarakat. Hal tersebut menyebabkan kesempatan perempuan untuk memanfaatkan peluang ekonomi yang ada menjadi sangat terbatas (Riant Nugroho, 2008).

Oleh karena itu program pemberdayaan bagi perempuan di bidang ekonomi sangat diperlukan karena pada dasarnya perempuan memiliki potensi yang luar biasa dalam perekonomian terutama dalam pengaturan ekonomi rumah tangga.

Menurut Riant Nugroho (2008: 164), tujuan dari program pemberdayaan perempuan adalah:

- a. Meningkatkan kemampuan kaum perempuan untuk melibatkan diri dalam program pembangunan, sebagai partisipasi aktif (subjek) agar tidak sekedar menjadi objek pembangunan seperti yang terjadi selama ini,
- b. Meningkatkan kemampuan kaum perempuan dalam kepemimpinan, untuk meningkatkan posisi tawar-menawar dan

keterlibatan dalam setiap pembangunan baik sebagai perencana, pelaksana, maupun melakukan monitoring dan evaluasi kegiatan.

- c. Meningkatkan kemampuan kaum perempuan dalam mengelola usaha skala rumah tangga, industri kecil maupun industri besar untuk menunjang peningkatan kebutuhan rumah tangga, maupun untuk membuka peluang kerja produktif dan mandiri,
- d. Meningkatkan peran dan fungsi organisasi perempuan di tingkat lokal sebagai wadah pemberdayaan kaum perempuan agar dapat terlibat secara aktif dalam program pembangunan pada wilayah tempat tinggalnya.

Di bidang ekonomi, pemberdayaan perempuan lebih banyak ditekankan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengelola usaha, khususnya dalam hal ini adalah usaha *home industry*. Ada lima langkah penting yang perlu diperhatikan dalam upaya pengembangan kemampuan berwirausaha bagi perempuan khususnya pada sumber daya yang mereka miliki. Menurut IMF yang dikutip oleh Herri, dkk (2009: 5) lima langkah tersebut yaitu:

- a. membantu dan mendorong kaum perempuan untuk membangun dan mengembangkan pengetahuan serta kompetensi diri mereka, melalui berbagai program pelatihan,
- b. membantu kaum perempuan dalam pemahaman strategi usaha dan pemasaran produk,

- c. memberikan pemahaman terhadap regulasi dan peraturan pemerintah terkait dengan legalitas dunia usaha dan ketenagakerjaan,
- d. mendorong dan membantu kaum perempuan untuk mampu menggunakan teknologi informasi dan komunikasi secara optimal,
- e. membuat Usaha Mikro/Jaringan Usaha Mikro Perempuan/ Forum Pelatihan Usaha.

Adapun program-program pemberdayaan perempuan yang ditawarkan menurut Riant Nugroho (2008 : 165-166) adalah :

- a. penguatan organisasi kelompok perempuan di segala tingkat mulai dari kampung hingga nasional. Seperti misalnya PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), perkumpulan koperasi maupun yayasan sosial. Penguatan kelembagaan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan lembaga agar dapat berperan aktif sebagai perencana, pelaksana, maupun pengontrol,
- b. peningkatan fungsi dan peran organisasi perempuan dalam pemasaran sosial program-program pemberdayaan. Hal ini penting mengingat selama ini program pemberdayaan yang ada, kurang disosialisasikan dan kurang melibatkan peran masyarakat,
- c. pelibatan kelompok perempuan dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring semua program pembangunan yang

- ada. Keterlibatan perempuan meliputi program pembangunan fisik, penguatan ekonomi dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- d. peningkatan kemampuan kepemimpinan perempuan, agar mempunyai posisi tawar yang setara serta memiliki akses dan peluang untuk terlibat dalam pembangunan,
 - e. peningkatan kemampuan anggota kelompok perempuan dalam bidang usaha (skala industri kecil/rumah tangga hingga skala industri besar) dengan berbagai keterampilan yang menunjang seperti kemampuan produksi, kemampuan manajemen usaha serta kemampuan untuk mengakses kredit dan pemasaran yang lebih luas.

Terkait dengan pemberdayaan perempuan dalam *home industry*, hal yang perlu dilakukan adalah penciptaan iklim yang kondusif. Penciptaan iklim yang kondusif tersebut dapat dilakukan dengan :

- a. mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki,
- b. menciptakan aksesibilitas terhadap berbagai peluang yang menjadikannya semakin berdaya,
- c. tindakan perlindungan terhadap potensi sebagai bukti keberpihakan untuk mencegah dan membatasi persaingan yang tidak seimbang dan cenderung eksploitasi terhadap yang lemah oleh yang kuat (Roosganda Elizabeth, 2007: 131).

D. Perempuan Pekerja Rumahan

1. Definisi Pekerja Rumahan

Restrukturisasi ekonomi global akibat krisis ekonomi meningkatnya kompetisi bisnis telah mendorong dunia industri menggunakan pekerja rumahan sebagai alternatif sistem produksi yang menguntungkan.

Menurut Konvensi ILO (dalam brosur MWPRI, 2017:1) Istilah “kerja rumahan” berarti pekerjaan yang disebut dilakukan oleh seseorang, yang kemudian sebagai pekerja rumahan:

- Di rumahnya atau di tempat pilihannya, yang bukan tempat pemberi kerja;
- Untuk mendapatkan upah;
- Yang menghasilkan suatu produk atau jasa sebagaimana yang ditetapkan pemberi kerja, terlepas dari siapa yang menyediakan peralatan, bahan atau input lain yang diperlukan untuk dianggap sebagai pekerja mandiri menurut undang-undang, peraturan dan putusan pengadilan nasional.

Di Indonesia, pekerja rumahan sering dikenal juga dikenal sebagai pekerja borongan yang melakukan pekerjaan di rumahnya dan dibayar berdasarkan upah satuan sesuai dengan yang dihasilkan. *Putting Out System* dalam mekanisme sub-kontrak dijumpai, baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan di semua sektor pekerjaan: pertanian, perikanan, kelautan, kerajinan, industri manufaktur, pengelolaan makanan minuman, dari skala kecil hingga perusahaan multi nasional. Keberadaan mereka sering tidak

tampak/tersembunyi dan kondisi kerja mereka masih dibawa standard.

2. Permasalahan Pekerja Rumahan

Permasalahan dan fakta yang sering dihadapi pekerja rumahan antara lain:

a. Ketenagakerjaan

- Jam kerja tak terbatas upah rendah
- Tidak adanya K3 dan jaminan sosial
- Tidak jelasnya pemberi
- Tidak ada peningkatan status kerja
- Tidak ada peningkatan ketrampilan
- Tidak mendapat hak khusus perempuan
- Tidak ada kontrak kerja, sehingga posisi tawar rendah
- Alat produksi dan biaya produksi ditanggung sendiri
- Tidak ada pengakuan dari sisi regulasi dan pengakuan diri sendiri sebagai pekerja
- Tidak ada struktur skala upah (Lama bekerja tidak diperhitungkan)

b. Ekonomi

- Tidak ada data formal, sehingga sulit diidentifikasi
- Informalisasi pekerja formal
- Miskin dan beban ganda

c. Sosial

- Melibatkan anak atau anggota keluarga lain

- Pendidikan rendah dan Kemiskinan yang struktural
- Domestifikasi pekerjaan (Memindahkan proses produk yang seharusnya dilakukan ditempat kerja menjadi di rumah)
- Keluarga ikut menanggung resiko kerja terhadap kesehatan
- Tidak dianggap sebagai pendapatan utama / Pekerjaan pokok

Selain buruknya kondisi kerja yang dialami, tantangan yang dihadapi pekerja rumahan yaitu:

- Invisible / tidak nampak (dalam hal representasi, data kebijakan program, anggaran, hak sebagai pekerja)
- Tercakup dalam UU 13/2003, namun dalam kenyataannya tidak diakui sebagai pekerja dan tidak menerima hak serta perlindungan seperti yang diatur dalam UU
- Tersebar, tidak terorganisir, kurang kesadaran dan kemampuan untuk menegakkan hak-haknya
- Rantai pasokan yang rumit dan perantara yang berlapis hingga hubungan kerja 'samar' dan kondisi kerja mereka sulit diawasi

Dengan adanya persoalan di atas, pekerja rumahan pada posisi yang sangat rentan. Dibutuhkan tindakan untuk mendorong perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar pekerja rumahan (MWPRI, 2017:2)

3. Hak-hak Dasar Pekerja Rumahan

a. Kontrak Kerja

Pekerja Rumahan dapat mengikatkan diri pada sebuah kontrak

kerja melalui perjanjian lisan maupun tertulis. Pekerja rumahan memiliki hak ketenaga kerjaan dan hak atas tujuangan seperti yang dijamin oleh undang-undang ketenagakerjaan dan peraturan ketenagakerjaan lain.

b. Perlakuan Setara dan Non Diskrimatif

Pekerja rumahan berhak mendapat perlakuan yang setara dari majikannya dan diperlakukan sebagaimana pekerja pada umumnya.

c. Kebebasan Berorganisasi dan Membuat Kesepakatan Kerjasama

Pekerja rumahan sebagai pekerja, berhak berkumpul dan membentuk serikat pekerja. Mereka juga berhak untuk terlibat membentuk dalam penyusunan kesepakatan kena sama dengan pihak pemberi kerja untuk mengusung hak dan kepentingannya.

d. Memperoleh Upah

Pekerja rumahan berhak memperoleh upah atas kerja yang diukannya, yang cukup untuk menyokong dirinya dan keluarganya. Mereka berhak memperoleh informasi tentang upahnya dan aturan tentang pemotongan upah sebelum melakukan pekerjaan serta berhak menerima upah tersebut secara penuh pada waktu yang telah ditentukan

e. Jam Kerja sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku

Ketentuan umum tentang jam kerja adalah 40 jam seminggu ini berarti bahwa pesanan kerja yang diterima tidak boleh melebihi 40 jam seminggu, kecuali telah disepakati oleh pekerja dan upah lembur.

Pekerja Rumahan berhak menolak pesanan kerja yang berlebihan

d. Keselamatan dan Kesehatan Kerja

Setiap pekerja harus dilengkapi dengan alat perlindungan kerja. Pemberi kerja berkewajiban melakukan penilaian terhadap kesehatan dan keselamatan kerja terhadap pekerja rumahan dan menyediakan perlengkapan perlindungan yang dibutuhkan serta pelatihan untuk mengurangi resiko kecelakaan kerja

e. Perlindungan dan Jaminan Sosial

Pekerja rumahan, terlepas dari statusnya yang sementara, harian, lepas, atau musiman dan frekuensi pesanannya dapat diikutsertakan dalam program jaminan sosial dan menerima kontribusi dari majikan, perantara ataupun pemberi kerja. (MWPRI, 2017:3)

E. Program Pemberdayaan Perempuan Pekerja Rumahan

1. Definisi

Program Pemberdayaan PPR adalah salah satu program dari DP3A (Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Anak) Kabupaten Malang. Program ini adalah turunan dari Program Kabupaten Malang yakni Bina Desa. Program ini dilaksanakan dalam rangka meningkatkan keterampilan bagi kelompok-kelompok binaan yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Malang, kegiatan pembinaan ini dilaksanakan secara berkelanjutan dan terjadwal.

2. Tujuan

Tujuan dari program ini adalah terwadahnya PPR (Perempuan Pekerja Rumahan) dalam suatu organisasi sehingga para PPR dengan mendapatkan akses:

- Peningkatan keterampilan
- Tehnologi
- Pemasaran'Permodalan

3. Sasaran

Sasaran dari program ini adalah :

- Kelompok Perempuan Pekerja Rumahan Mandiri
- Kelompok PPR yang megambil pekerjaan dari pabrik ke rumah (*putting out system*)

4. Dasar Hukum Pekerja Rumahan

- a. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja
- b. Undang- Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang tenaga kerja
- c. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 1 tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Peningkatan Kualitas Hidup (PKHP)
- d. Peraturan Menteri 2 Tahun 2008 tentang Pedomana Pelaksanaan Perlindungan Perempuan
- e. Peraturan Menteri Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2008 tentang Ketentuan Pelaksanaan Masyarakat di Bidang

Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- f. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 100 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Perjanjian Kerja
- g. Konvensi ILO Nomor 177 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Buruh Rumahan (Laporan Kegiatan PPR DP3A)
- h. Perda Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan Kelompok Rentan. Bagian Kelima Perempuan Pekerja Rumahan Pasal 17 ;
 - 1) Perlindungan bagi perempuan pekerja rumahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13 huruf d untuk memberikan perlindungan dan pencegahan terhadap perlakuan dalam suatu hubungan kerja dan peningkatan keterampilan untuk meningkatkan taraf hidup.
 - 2) Perempuan pekerja rumahan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mendapatkan hak perlindungan atas:
 - a) Upah yang layak
 - b) Jaminan dan kesehatan Sosial
 - c) Peningkatan akses pemasaran hasil usaha
 - d) Akses pinjaman modal dari pemerintah / lembaga swasta

F. Konsep Usaha Kecil

1. Definisi Usaha Kecil

Usaha Kecil menurut UU No 20 tahun 2008 pasal 1 menjelaskan: usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik

langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Kriteria tersebut di jelaskan dalam pasal 6 yaitu :

- memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah).
(www.depkop.go.id, diakses 27 Maret 2011)

Usaha kecil disini meliputi usaha kecil informal dan usaha kecil tradisional. Usaha kecil informal adalah usaha yang belum terdaftar, belum tercatat, dan belum berbadan hukum. Usaha kecil informal meliputi petani penggarap, industri rumah tangga, pedagang asongan, pedagang keliling, pedagang kaki lima dan pemulung. Sementara itu, usaha kecil tradisional adalah usaha yang menggunakan alat produksi sederhana yang telah digunakan secara turun temurun, atau berkaitan dengan seni dan budaya (Sutrisno Iwanto, 2002: 47-48).

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil yang kekayaannya lebih dari Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan

paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp 2.500.000.000,00. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan usaha kecil adalah usaha *home industry* yang dimiliki sekaligus dikelola oleh Kelompok PPR di Desa Sukoanyar.

2. Karakteristik Usaha Kecil

Karakteristik usaha kecil menurut Soeharto Prawirokusumo (2010: 48-49).

1. Usaha kecil biasanya dikelola oleh pemiliknya sehingga disebut *owner-manager* yang biasanya bertindak sebagai pimpinan yang memberikan arah kepada beberapa staf yang tidak terlalu banyak dan tidak berspesialisasi untuk menjalankan usaha. Mereka disebut *management team* yang biasanya berasal dari anggota keluarga, sanak saudara atau teman dekat.
2. Usaha kecil biasanya hanya mempunyai *single product line* tidak diversifikasi usaha. Volume usaha relatif kecil.
3. Penanggung jawab pengambilan keputusan biasanya dipegang oleh satu orang dan kurang memberikan wewenang kepada orang lain.
4. Hubungan antara *management* dengan pekerjaannya bersifat sangat dekat.
5. Biasanya organisasi usaha tanpa adanya spesialisasi fungsional.
6. Dalam sistem pelaporan juga tidak bertingkat.

7. Kurang mempunyai *long term planning*.
8. Biasanya tidak *go public*.
9. Lebih berorientasi kepada *survival* untuk menjaga *owner's equity* dari pada *profit maximumisasi*.
10. Tidak dominan dalam pasar.

3. Pendekatan Pemberdayaan Usaha Kecil

Penentuan terhadap keberhasilan dan kegagalan usaha ditentukan dari strategi usaha sebagai acuan. Maka dari itu UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha kecil merepresentasikan strategi yang dapat dilakukan agar tingkat keberhasilan dari usaha dapat tercapai. Dalam Bab V tentang Penumbuhan Iklim Usaha dan Bab VI tentang pengembangan usaha serta Bab VII tentang Pembiayaan dan Penjaminan, ada tiga hal yang dapat digunakan sebagai pendekatan utama dalam pemberdayaan usaha kecil:

1. Penumbuhan iklim, usaha melalui pembinaan dan pengembangan Iklim usaha adalah kondisi yang diupayakan pemerintah melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan di berbagai aspek kehidupan ekonomi agar usaha kecil memperoleh kepastian, kesempatan yang sama, dan dukungan usaha seluas-luasnya. Iklim usaha ditumbuhkan pemerintah melalui penetapan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang meliputi aspek pendanaan, sarana dan prasarana, informasi usaha, kemitraan, perizinan usaha, kesempatan berusaha, promosi dagang dan

dukungan kelembagaan.

2. Pengembangan, dilakukan pemerintah untuk menguatkan usaha kecil dan menengah dengan memberikan fasilitas agar usaha tersebut dapat berkembang dan dapat menjadi usaha tangguh dan mandiri. Fasilitas yang diberikan seperti dalam bidang: produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia dan desain dan teknologi.
3. Pembiayaan dan Penjaminan Pembiayaan berupa pemberian pinjaman, hibah dan pembiayaan lainnya. Dan dapat juga berupa pemberian intensif dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam bentuk kemudahan persyaratan perijinan, keringanan tarif sarana dan prasarana atau bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada dunia usaha yang menyediakan pembiayaan bagi usaha mikro kecil.

Sedangkan kaidah pemberdayaan dalam hal pemberdayaan usaha bagi UKM dan Koperasi antara lain :

- a. pemberian pemberdayaan harus dapat mendukung terciptanya persaingan,
- b. pemberdayaan harus memperhatikan keseimbangan untuk jangka panjang tidak akan mengganggu jalannya perekonomian,
- c. pemberdayaan harus dikembangkan mengikuti perubahan praktik bisnis (Soeharto Prawirokusumo, 2003: 18).