

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberhasilan pembangunan nasional tidak hanya dapat diukur atau dilihat dari adanya kebijakan pemerintah di tingkat pusat, akan tetapi diperlukan dukungan kebijakan setiap pemerintah kabupaten dan kota. Salah satu indikator penting yang harus diperhatikan pemerintah dalam mewujudkan keberhasilan pembangunan nasional ini adalah perubahan pola pikir dan peningkatan kualitas hidup masyarakat pada berbagai aspek kehidupan. Misalnya, meningkatnya akses dan partisipasi di bidang pendidikan, meningkatnya kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi, akses dan layanan kesehatan bagi masyarakat, kesadaran masyarakat dalam bidang hukum dan HAM, sehingga dalam pelaksanaannya mampu menurunkan angka kriminalitas dan mewujudkan penegakkan HAM, serta praktik demokrasi yang sehat hingga di kalangan *grassroot*. Kondisi demikian ini akan menciptakan stabilitas sosial dan politik, sehingga berdampak pada stabilisasi berbangsa dan bernegara dalam meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat Indonesia.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya gambaran tolok ukur keberhasilan pembangunan di atas masih jauh dari harapan kita semua, khususnya terkait dengan pelaksanaan Instruksi Presiden (INPRES) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender. Dalam Inpres tersebut, didefinisikan bahwa pengarusutamaan gender (PUG) adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Dengan menggunakan dasar INPRES ini setiap lembaga dan satuan kerja dari tingkat pusat sampai daerah mampu membuat perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang responsif gender.

PUG merupakan topik yang mengemuka selama lebih dari satu dekade terakhir. Dalam *Millenium Development Goals (MDGs)* yang menjadi kesepakatan dari 189 negara dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mulai dijalankan pada September 2000, kesetaraan gender menjadi sasaran ketiga dari delapan sasaran yang ingin dicapai pada tahun 2015. Di tiap lini, di setiap bidang

pemerintahan di Indonesia juga merespon kesepakatan tersebut, dan hingga saat ini PUG berusaha diperkenalkan dan diimplementasikan agar tumbuh kemitrasejajaran antara laki-laki dan perempuan.

Pelaksanaan PUG harus terefleksikan dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan dan penganggaran untuk menjamin agar perencanaan dan penganggaran yang dibuat oleh seluruh lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, organisasi profesi, masyarakat dan yang lainnya sudah responsif gender. Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) merupakan perencanaan yang disusun dengan mempertimbangkan empat aspek yaitu: akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang dilakukan secara setara antara perempuan dan laki-laki. Artinya perencanaan dan penganggaran tersebut mempertimbangkan aspirasi, kebutuhan dan permasalahan pihak perempuan dan laki-laki, baik dalam proses penyusunannya maupun dalam pelaksanaan kegiatan. PPRG bertujuan untuk memastikan bahwa proses dan hasil pembangunan yang dilakukan pemerintah menjadi lebih berkualitas karena mempertimbangkan kebutuhan berbagai pihak secara spesifik sehingga lebih tepat sasaran. PPRG di Indonesia telah mulai efektif diterapkan sejak 2010 dengan keluarnya berbagai kebijakan strategis yang dikuatkan melalui kebijakan operasional. Hasil evaluasi analisa gender dalam perencanaan pembangunan pada tahun 2007 yang dilaksanakan oleh Bappenas, menunjukkan bahwa pelaksanaan PUG telah menunjukkan kemajuan dengan terbentuknya kelembagaan PUG di sebagian besar kementerian/lembaga. Namun, ternyata perspektif kesetaraan gender belum terintegrasi dalam proses pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Inisiatif PPRG dimulai tahun 2009 dengan dibentuknya Tim Pengarah dan Tim Teknis PPRG melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Perencanaan Pembangunan/ Kepala Bappenas. Pada tahun 2009 itu pula untuk pertama kalinya Kementerian Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 tahun 2009 terkait dengan penyusunan dan penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga (RKAKL) yang di dalamnya juga diatur tentang PPRG yang mulai dilaksanakan di empat pilot kementerian/lembaga serta ada juga "*driver*-nya". Adapun ke empat pilot kementerian/lembaga yang melaksanakan PPRG adalah Kemendikbud, Kementerian PU, Kementerian Tenaga Kerja, dan Kementerian Kesehatan.

Sedangkan ketiga *driver* yang menjadi pilot adalah di Kemeneg PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan dan Kemeneg PP dan PA.

Salah satu tujuan pembangunan pada era millenium MDG's adalah menuju kemitrasejajaran laki-laki dan perempuan dengan meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender pada setiap sektor pembangunan. Akan tetapi masalah ketidakadilan gender ditunjukkan oleh rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang diukur dengan angka Indeks Pembangunan Gender (*Gender-related Development Index* atau GDI) dan angka Indeks Pemberdayaan Gender (*Gender Empowerment Index* atau GEM). Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Sagala (2009), bahwa pendekatan pembangunan yang belum secara khusus mempertimbangkan manfaat adil bagi laki-laki dan perempuan berkontribusi terhadap timbulnya ketidaksetaraan gender, seperti yang ditunjukkan oleh *GDI*. Selain itu masih banyaknya peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan penelitian pembangunan yang bias gender, diskriminatif terhadap perempuan dan anak, serta lemahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender serta kelembagaan yang peduli anak termasuk keterbatasan data terpilah menurut jenis kelamin. Angka GEM dan GDI Indonesia termasuk terendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. Hal ini berarti ketidakadilan gender di berbagai bidang pembangunan masih merupakan masalah yang akan dihadapi di masa mendatang.

GDI yang diperkenalkan dalam Laporan Pembangunan Manusia 1995 mengukur pencapaian dalam dimensi-dimensi yang sama dengan menggunakan indikator-indikator yang sama seperti IPM tetapi menangkap ketidaksetaraan dalam pencapaian antara perempuan dan laki-laki. Semakin besar kesenjangan gender dalam pembangunan manusia dasar, semakin rendah GDI sebuah negara secara relatif terhadap IPM negara tersebut. Terdapat tiga bidang untuk mengukur IPM suatu negara berdasarkan Laporan pembangunan manusia Tahun 2001, yaitu bidang pendidikan.

Tabel 1.1
Laporan Pembangunan Manusia Tahun 2001

Bidang	Dimensi	Indikator
Pendidikan	Pengetahuan/terdidik	Angka melek huruf orang dewasa dan partisipasi sekolah dari penduduk perempuan dan laki-laki
Kesehatan	Panjang umur dan	Usia harapan hidup dari penduduk

Bidang	Dimensi	Indikator
	menjalani hidup sehat	perempuan dan laki-laki
Ekonomi	Standar hidup layak	Paritas daya beli perempuan dan laki-laki

Sumber: Laporan Pembangunan Manusia Indonesia, 2001

PUG telah menjadi salah satu dari tiga strategi nasional yang dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 – 2014 pada buku II Bab 1. RPJMN ini juga telah memuat kebijakan dalam sistem perencanaan dan penganggaran, menggunakan data terpilah dalam analisis, memuat indikator gender, dan menyusun sasaran pembangunan yang responsif gender. PUG sebagai strategi pembangunan telah menjadi komitmen pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera sejak tahun 2000 sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan. Komitmen tersebut secara terus menerus dilakukan pemerintah sebagaimana tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Prioritas Pembangunan serta dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan.

Tujuan dari pengintegrasian gender dalam program pembangunan, antara lain untuk: 1) mewujudkan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan di daerah; dan 2) mewujudkan sistem politik yang demokratis, pemerintahan yang desentralistik, pembangunan daerah yang berkelanjutan, serta pemberdayaan masyarakat yang partisipatif.

Upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia dapat dikatakan belum membuahkan hasil yang maksimal. Hal ini terbukti dengan masih terjadinya ketimpangan gender seperti bidang pendidikan, politik, dan ketenagakerjaan. Di bidang pendidikan, ketimpangan gender nampak pada beberapa indikator seperti angka buta huruf. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) pada tahun 2006 menunjukkan bahwa jumlah perempuan yang buta huruf (4,8 persen) dua kali lipat lebih besar dibandingkan angka buta huruf laki-laki (10,3 persen). Sedangkan data angka partisipasi sekolah (APS) menunjukkan bahwa persentase APS perempuan juga lebih rendah dibandingkan laki-laki. Persentase APS perempuan di SMP adalah 84,04 persen sedangkan APS laki-laki 89,68 persen, untuk jenjang pendidikan SMA perbandingan APS laki-laki dan perempuan adalah 66,00 persen : 60,05 persen.

Data pendidikan tertinggi yang ditamatkan penduduk juga menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan semakin kecil persentase perempuan yang tamat (Marhaeni, 2011).

Firdaus dalam tulisannya yang berjudul “Aspek Keadilan Jender pada Lembaga Kredit Mikro” menyatakan bahwa problematika dalam pengembangan di bidang ekonomi, perempuan pengusaha mikro mengalami hambatan yang sama sebagaimana pelaku usaha mikro umumnya, seperti kekurangan modal, keterbatasan penguasaan teknologi tepat guna, terbatasnya jaringan pasar, terbatasnya keterampilan manajemen dan penguasaan keterampilan teknis produksi, serta terbatasnya kemampuan pengembangan desain. Dalam problem struktural, salah satu hambatan yang dialami perempuan adalah beragam kebijakan berupa peraturan yang tidak kondusif bagi perempuan untuk pengembangan usaha karena kurang sensitif gender, seperti perbankan dan institusi lain dalam memberikan layanan kredit dan program yang menekankan pada kepala keluarga sebagai penerima manfaat. Persoalan struktural lain terkait dengan ketimpangan relasi antara perempuan dengan suami dan keluarga (Marhaeni, 2011:19).

Berdasarkan data pilah kependidikan dalam gambaran kondisi umum perumusan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 – 2019, selama tahun 2009 – 2012 lulusan D4/S1/S2/S3 penduduk laki-laki lebih tinggi dibanding perempuan. Hal ini terlihat dari data angka *sex ratio* lulusan D4/S1/S2/S3 yang nilainya di atas 100 persen. *Sex ratio* lulusan D4/S1/S2/S3 pada tahun 2009 sebesar 120 persen menjadi 118 persen di tahun 2012. Kondisi ini memberikan gambaran masih adanya ketimpangan gender pada bidang pendidikan yang ada di Provinsi Jawa Timur.

Untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan gender, pemerintah mengeluarkan kebijakan uji coba penerapan anggaran responsif gender (ARG) pada 7 kementerian/departemen teknis di Indonesia tahun 2010, dimana setiap kementerian/lembaga pemerintah harus menjamin terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender melalui penyusunan perencanaan dan penganggaran responsif gender.

Dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Provinsi Jawa Timur, sebagaimana pasal 2 ayat 3 adalah bertujuan untuk memberikan pedoman bagi aparatur pemerintah provinsi,

kabupaten/kota dalam menyusun strategi pengintegrasian gender dalam kegiatan pembangunan daerah. Dalam konteks ini, setiap satuan kerja (Satker) diwajibkan untuk mengintegrasikan kesetaraan gender dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring serta evaluasi berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, sehingga PUG menjadi ruh dalam pembangunan segala bidang.

Belum optimalnya pencapaian pembangunan responsif gender dikarenakan kebijakan publik tidak berlangsung dalam ruang yang vakum. Birokrasi publik sebagai implementor kebijakan publik seringkali memiliki nilai yang bertentangan dengan isu strategis tersebut, sehingga mereka tidak cukup mempunyai energi untuk melakukan berbagai upaya inovatif dan kreatif dalam menangani isu strategis tersebut. Terlebih isu-isu gender dalam pembangunan seringkali diabaikan dan menempati posisi marginal sebagai akibat dari masih kuatnya budaya patriarki

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam kegiatan penelitian “Kajian Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota yang Responsif Gender di Jawa Timur”, antara lain:

1. Apa kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang mendukung dan responsif terhadap masalah gender?
2. Bagaimana komitmen pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender?
3. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang responsif gender?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam kegiatan penelitian “Kajian Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota yang Responsif Gender di Jawa Timur”, antara lain:

1. Mengetahui kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota yang mendukung dan responsif terhadap masalah gender.
2. Mengetahui komitmen pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender.
3. Mengetahui implementasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang responsif gender.

1.4 Hasil yang diharapkan

Hasil yang diharapkan dengan dilaksanakannya kegiatan penelitian “Kajian Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota yang Responsif Gender di Jawa Timur”, antara lain :

1. Teridentifikasinya kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang responsif gender
2. Diketuainya komitmen pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender
3. Teranalisisnya implementasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang responsif gender

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup kegiatan penelitian “Kajian Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota yang Responsif Gender di Jawa Timur” adalah sebagai berikut :

1. Penelitian ini akan dilakukan di Kota Probolinggo, Kota Kediri, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Nganjuk untuk melihat sejauh mana komitmen pemerintah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender.
2. Terdapat tiga tahapan penelitian yang akan dilakukan, yaitu; (1) kegiatan pra-studi yang akan mengidentifikasi kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang sensitif dan responsif gender. Selain itu kegiatan pra-studi ini juga dimaksudkan untuk menyusun dan menguji rancangan kuesioner awal melalui temuan awal di daerah penelitian, (2) kegiatan studi, yang mana dalam kegiatan ini peneliti akan turun ke lapangan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif melalui wawancara mendalam pada pemerintah daerah dan masyarakat setempat, (3) kegiatan analisis, dalam tahapan ini akan dilakukan analisis data dengan teknik analitik deskriptif.
3. Teknik analisis yang bersifat analitik ini menggunakan metode analisis faktor dan analisis spasial dimana analisis ini akan melibatkan interpretasi dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif (penalaran kritis) terhadap sejumlah data yang terkumpul.