

PENGARUS-UTAMAAN GENDER DAN PEMIMPIN PEREMPUAN

(Penelitian Tentang Transformasi Pengarus-Utamaan Gender oleh Bupati Perempuan)

Noenoek Sri Soetarmi

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

Abstract

Discrimination that occurs in women associated with her rights are not equal with men. Inequality between the rights of men and women is not independent with the existence of gender policy in government. In the study of law and politics, the notion of equality between the rights of men and women, one of them discussed in a study on Gender Budget or budgets with a gender perspective. The most important concept in its own gender budget is a budget in the government and the allocation of resources both in men and women. Gender budget with the concept of equality have a significant role when juxtaposed with the position of women as subordinate. Use of gender budget can be used to minimize the discrimination experienced by women.

In the context of Indonesia, the era of political decentralization, the regions have wider opportunities to develop regional potentiality. These include regional commitment to ensure equality of rights between men and women. Phenomena that arise in the decentralization process associated with women for equal opportunities with men is the direct election of regional heads that produce regional heads of women. The presence of women as the top leader is expected to produce gender sensitive budget when compared with regions with regional heads of men. This study used survey methods of depth research. Accordingly, it is to obtain the necessary data, equipment or the main data collection techniques used were based on interviews with questionnaires, check-lists, and depth-interviews. The final conclusion is that the experience of Karanganyar shows the implementation of Gender Mainstreaming (PUG) and equality dimensions is still not yet become mainstream in all policies and programs, as well as development activities in Karanganyar District. Understanding of the PUG is al-

so not evenly to all regional government officials, agencies, and local government levels in Karanganyar District. As a result, policies and programs for Women's Empowerment is still seen only as authority for Women's Empowerment Board, Child Protection, and family planning. Low political commitment, limited financial resources, as well as community participation is still formalistic and imbalance in contributing to the implementation of Gender Mainstreaming policy in Karanganyar.

Keywords: Gender, keadilan, kesetaraan dan perempuan

Pengantar

Dalam kajian hukum dan politik, ide mengenai persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dituangkan salah satunya dalam kajian mengenai konsep pengarusutamaan gender. Gender merupakan salah satu isu pada semua tujuan pembangunan global, khususnya tujuan ke 3 (satu) dari 8 (delapan) tujuan utama, yaitu meningkatkan persamaan gender dan pemberdayaan perempuan. Di samping itu, setiap warga negara laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan perlindungan, kesempatan berusaha, kesempatan mendapatkan pendidikan, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan visi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, yang diarahkan untuk mencapai :

1. terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun, dan damai ;
2. terwujudnya masyarakat, bangsa, dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak azazi manasia,
3. terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Untuk konteks Indonesia sebagai salah satu strategi dalam mewujudkan konsep Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) adalah diterbitkannya Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. PUG tersebut diinstruksikan untuk dilaksanakan di seluruh departemen maupun lembaga pemerintah dan non departemen di pemerintah nasional, provinsi maupun di kabupaten/kota, untuk melakukan penyusunan program dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dengan mempertimbangkan permasalahan kebutuhan, aspirasi perempuan pada pembangunan dalam kebijakan, program

atau proyek dan kegiatan. Dengan kata lain, konsep KKG menemukan justifikasi yuridisnya dalam regulasi tersebut.

Secara umum, pengarusutamaan gender (PUG) dapat didefinisikan sebagai suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Pengarusutamaan gender juga dapat dimaknai sebagai: *Pertama*, sebuah proses yang memasukkan analisa gender ke dalam program-program kerja dan seluruh kegiatan instansi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan lainnya, mulai dari tahap perencanaan program, pelaksanaan program sampai monitoring dan evaluasi program tersebut. Dan *kedua*, pengarusutamaan gender merupakan salah satu strategi pembangunan yang dilakukan dengan cara pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, proyek dan kegiatan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Untuk itulah, PUG ini bertujuan untuk memastikan apakah perempuan dan laki-laki memperoleh akses terhadap, berpartisipasi dalam, mempunyai kontrol atas, dan memperoleh manfaat yang sama dari pembangunan. Dan untuk mewujudkan tujuan tersebut, peran Pemerintah Daerah menjadi sangat signifikan, mengingat daerah adalah ujung tombak pemerintahan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat luas.

Bukan itu saja, konsepsi pengarusutamaan gender (PUG) lebih jauh lagi perlu dilihat dalam kerangka gender audit. Kerangka ini memberikan peluang lebih besar bagi penelusuran konsep PUG dalam level kebijakan pemerintah, mulai dari proses *agenda setting* sampai dengan proses monitoring dan evaluasi. Termasuk pula untuk mengeksplorasi bagaimana suatu ide ditransformasikan dalam bentuk kebijakan pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini akan mengkaji proses, substansi sekaligus konteks transformasi konsep PUG dalam kebijakan pemerintah.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi politik, telah mendorong daerah untuk lebih memaksimalkan potensi daerahnya, termasuk potensi anggaran. Munculnya pemimpin baru di daerah sebagai hasil dari pemilihan daerah langsung, juga mendorong munculnya tokoh baru dari kalangan perempuan. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2005, misalnya, telah memunculkan 53 orang perempuan yang mencalonkan diri sebagai bupati atau wakil bupati, dan dari jumlah ini, 17 orang perempuan, terpilih, baik sebagai bupati maupun wakil bupati di 17 kabupaten/ kotamadya di Indonesia. Terpilihnya perempuan dalam Pilkada adalah indikasi yang positif bagi meningkatnya angka partisipasi perempuan dalam politik. Namun, terpilihnya pe-

mimpin perempuan dalam proses politik ini, menyisakan pertanyaan: adakah korelasi antara terpilihnya pemimpin perempuan dengan peningkatan perhatian pada pengarusutamaan gender di daerah? dan Bagaimana proses transformasi pengarusutamaan gender di Kabupaten Karanganyar?

Tinjauan Pustaka

Pengarusutamaan Gender di Indonesia Dalam Konteks Kesetaraan dan Keadilan Gender

Untuk konteks Indonesia, pengarusutamaan gender ini secara spesifik telah diatur dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). PUG ini disusun sebagai suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam proses pembuatan kebijakan di segala bidang kehidupan dan pembangunan. Dalam Inpres tersebut disebutkan bahwa tujuan dari PUG ini adalah untuk mencapai suatu kondisi dimana pemerintah dapat bekerja lebih efektif dan efisien dalam memproduksi kebijakan-kebijakan publik yang adil dan responsif gender kepada masyarakat, baik perempuan maupun laki-laki. Selain itu, melalui PUG, pemerintah tengah berupaya untuk menegakkan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama, dan penghargaan yang sama di masyarakat. Strategi PUG pemerintah diperkuat kemudian dengan hadirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah. Dalam peraturan tersebut, secara eksplisit ada rambu-rambu bagi daerah untuk mengalokasikan minimal 5% APBD untuk program-program PUG di daerah masing-masing.

Sebagai suatu wacana, konsep PUG memang telah menjadi suatu *'common sense'* yang diterima oleh beberapa kalangan. Hanya saja, dalam prakteknya, sampai saat ini kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah pun masih belum sepenuhnya berperspektif gender, baik dari sisi substansi kebijakan maupun proses pembuatannya (lihat misalnya dalam Siahaan, 2003; dan Jurnal Perempuan No. 46, 2006), yang tentu saja akan berimplikasi pada besaran anggaran untuk PUG tersebut. Untuk itu, perlu dilacak ulang komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan PUG di daerah masing-masing, yang dalam penelitian ini akan dikerangkai dengan konsep gender audit, khususnya dinamika relasi antar aktor yang ada dalam pemerintahan (baik eksekutif maupun legislatif) dalam implementasi PUG di daerah. Lantas, mengapa kemudian gender audit dikaitkan dengan anggaran nega-

ra/daerah? Jawabannya terletak pada fungsi anggaran sebagai instrumen kebijakan pemerintah. Melalui anggaran lah dapat dilihat sejauh mana komitmen dan prioritas pemerintah dalam pengarusutamaan gender.

Menakar Transformasi Pengarusutamaan Gender

Gender audit adalah bagian dari apa yang disebut "*mainstreaming*", yaitu menganalisa manifestasi PUG dalam kebijakan publik, baik dalam bentuk regulasi maupun penganggaran yang merupakan instrumen suatu kebijakan pemerintah, "dari sudut pandang efek yang ditimbulkannya kepada perempuan maupun pada masyarakat yang bersangkutan" (Jurnal Perempuan 46, 2006: 110).

Untuk mengukur implementasi PUG dalam koridor gender audit ini, digunakan indikator sebagai berikut (Moser 2005: 10):

1. Integrasi kepedulian laki-laki maupun perempuan dalam proses pembangunan
2. Aktifitas khusus yang ditujukan pada pemberdayaan perempuan.

Lebih jauh, gender audit juga diperlukan untuk melacak proses pembuatan kebijakan serta proses pelembagaan PUG. Dalam hal ini, perlu dilihat konteks sosial politik masyarakat di suatu daerah yang akan menjadi pendorong maupun penghambat upaya PUG. Selain itu, pola relasi antara eksekutif dengan legislatif, juga relasi antara birokrasi di level atas dengan birokrasi di bawahnya juga menjadi titik penting untuk menganalisa proses transformasi PUG karena dalam hal penganggaran, faktor kepemimpinan maupun komitmen politik pemerintah menjadi sangat penting.

Cara Penelitian

A. Variabel dan parameter penelitian

Untuk itu analisis gender dilakukan dengan memperhatikan 4 faktor utama guna mengidentifikasi ada tidaknya kesenjangan gender, yaitu:

1. Faktor Akses : Apakah perempuan dan laki-laki memperoleh akses yang sama terhadap sumber-sumber daya pembangunan?
2. Faktor Kontrol : Apakah perempuan dan laki-laki memiliki kontrol yang sama terhadap sumberdaya pembangunan?
3. Faktor Partisipasi (control) : Bagaimana perempuan dan laki-laki berpartisipasi dalam program-program pembangunan?

4. Faktor Manfaat : Apakah perempuan dan laki-laki menikmati manfaat yang sama dari hasil pembangunan?

Materi dan data yang diperlukan

Rentang waktu yang menjadi fokus kajian dalam *Desk-Study* ini adalah antara tahun 2002-2009. *Desk-study* dilakukan dalam upaya untuk memudahkan pelaksanaan penelitian. Yang terpenting dari fase ini juga adalah menyusun dan mengembangkan instrumen penelitian untuk kepentingan penelitian lapangan.

Alat atau instrumen penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian survey-mendalam. Sehubungan dengan itu, maka untuk memperoleh data yang diperlukan, alat atau teknik pengumpulan data yang utama digunakan adalah wawancara dengan mendasarkan diri pada angket, check-list dan depth-interview.

Prosedur Penelitian

Penelitian gender audit yang dilakukan ini direncanakan berlangsung dalam tiga tahapan yaitu pra-lapangan (*desk study*), penelitian lapangan dan pasca lapangan (penyusunan pelaporan). Adapun sasaran yang ingin dicapai dalam ketiga tahap ini adalah sebagai berikut:

Fase I: Pra Lapangan (*Desk Study*). Pada fase ini penelitian digunakan data-data penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan Kabupaten Karanganyar untuk mengetahui konteks Kabupaten Karanganyar (kondisi sosial, ekonomi, politik, kultural, serta geopolitik masyarakat) dan identifikasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah setempat, khususnya dibidang pendidikan dan kesehatan.

Fase II: Penelitian Lapangan. Pada fase ini dilakukan riset lapangan yang bertujuan untuk memperoleh data, informasi, dan input dari masyarakat luas di Kabupaten Karanganyar. Teknik pencarian data dalam penelitian lapangan ini akan dilakukan melalui *Focuss Group Disscusion* (FGD) dan *indepth interview*. Hasil akhir dari tahap kedua adalah Laporan penelitian lapangan yang berupa laporan review terhadap berbagai program-program PUG disektor kesehatan dan pendidikan.

Fase III: Pasca Lapangan. Pada fase ini mulai dilakukan Penyusunan Laporan Penelitian, yang merupakan hasil dari rangkaian kegiatan di fase pertama dan fase kedua. Laporan penelitian ini berupa laporan substansi dan laporan keu-

angan. Dalam dokumen laporan tersebut akan disertakan pula tawaran beberapa rekomendasi untuk penajaman kebijakan/program strategis jangka panjang dalam rangka implementasi PUG.

Hasil dan Pembahasan

Regulasi Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan Gender di daerah yang selanjutnya disebut PUG merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah. Terkait dengan pengarusutamaan Gender, Pemerintah telah mengeluarkan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Regulasi ini juga diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah. Permendagri No 15 Tahun 2008 memuat lima poin penting dalam pengarusutamaan gender yang meliputi rencana pelaksanaan, pelaporan pemantauan evaluasi, pembinaan dan pendanaan.

1. Rencana Pelaksanaan

Setiap Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab untuk menyusun kebijakan program, pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra) SKPD, dan Rencana Kerja (Renja) SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender dilakukan melalui Alur Kerja Analisis Gender (*Gender Analysis Pathway*) atau metode analisis lain. Analisis untuk RPJMD dan Renstra SKPD dapat dilakukan melalui Kerjasama dengan Lembaga Perguruan Tinggi atau pihak lain yang memiliki kapabilitas di bidangnya.

Sedangkan Analisis Gender untuk Rencana Kerja SKPD dapat dilakukan oleh masing-masing SKPD. Bappeda menjadi koordinator dalam penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, dan Rencana Kerja SKPD berperspektif gender. Rencana kerja SKPD berperspektif gender tersebut kemudian ditetapkan dengan Peraturan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berikut adalah skema rencana pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah.

2. Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 menjadi bukti bahwa pemerintahan memiliki keseriusan dalam upaya Transformasi Pengarusutamaan Gender di level daerah. Dalam peraturan ini pemerintah mengatur pelaksanaan PUG

baik pada level Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada level kabupaten/kota, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat bidang pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender menjadi tanggungjawab Gubernur dan dapat dibantu oleh Wakil Gubernur. Sedangkan pada level kabupaten/kota, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat bidang pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender menjadi tanggungjawab bupati/walikota.

Tanggungjawab Bupati/Walikota tersebut dapat melimpahkan pada Wakil Bupati atau Wakil Walikota. Untuk koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender pada pemerintahan provinsi menjadi tugas dari Badan/Dinas yang membidangi tugas pemberdayaan. Sedangkan koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di Kabupaten/Kota menjadi tugas dari Badan/Kantor/Dinas yang membidangi tugas pemberdayaan masyarakat.

Regulasi ini juga memfasilitasi institusionalisasi pengarusutamaan gender baik di level Provinsi, Kabupaten dan SKPD. Upaya ini diimplementasikan dengan adanya ketentuan untuk membentuk Pokja PUG baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Keanggotaan Pokja PUG Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah seluruh Kepala/Pimpinan SKPD di masing-masing level pemerintahan. Dalam Pokja PUG ini Ketua Bappeda sebagai Ketua dan Kepala Badan/Dinas/Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagai Kepala Sekretariat Pokja PUG Kabupaten/Kota. Untuk mengukuhkan posisi Pokja PUG ini, pembentukannya pun ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Selain memfasilitasi terbentuknya Pokja PUG yang bersifat lintas SKPD, peraturan ini juga mengatur tentang *focal point* yang dibentuk di setiap SKPD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Focal Point PUG adalah aparatur SKPD yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di Unit kerjanya masing-masing. Focal Point PUG pada setiap SKPD ini terdiri dari pejabat dan ataupun staf yang membidangi tugas Pemberdayaan Perempuan dan Bidang lainnya, dengan dikoordinasikan oleh pejabat pada setiap SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan. Focal Point PUG memiliki enam tugas yang menjadi tanggungjawabnya, antara lain, mempromosikan PUG pada unit kerja, memfasilitasi penyusunan Rencana Kerja SKPD yang berperspektif gender, melaksanakan pelatihan, sosialisasi, advokasi PUG kepada seluruh pejabat dan staf di lingkungan SKPD, melaporkan pelaksanaan PUG kepada pimpinan SKPD, mendorong pelaksanaan analisis gender terhadap kebijakan, program, dan kegiatan pada unit kerja, memfasilitasi penyusunan profil gender pada setiap SKPD.

Penutup

Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) telah menjadi perhatian publik dan menjadi isu yang penting di berbagai belahan dunia. Untuk konteks Indonesia, pemerintah pusat menerbitkan Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Baru delapan tahun kemudian implementasi PUG pada tingkat lokal diperkuat dengan dikeluarkannya Permendagri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Melalui Permendagri tersebut aparatur Pemerintah Daerah diharapkan memiliki acuan dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah. Upaya konkret dalam mentransformasi kebijakan PUG di tingkat lokal, khususnya di level SKPD, kemudian dapat dilihat dari berbagai langkah strategis Pemerintah Daerah setempat yang meliputi penyusunan data terpilah, perencanaan dan penganggaran yang responsive gender, dukungan peraturan daerah dan kelembagaan pengarusutamaan gender.

Dalam konteks Kabupaten Karanganyar, langkah-langkah strategis tersebut belum semuanya bisa diimplementasikan dengan lancar. Jika ditilik komitmen politik sebagai salah satu indikator suksesnya PUG di daerah tersebut, dukungan Bupati Kabupaten Karanganyar terhadap PUG belum terlalu kuat. Hingga saat ini, Pemda Kab. Karanganyar belum memiliki regulasi khusus semisal Perda atau SK Bupati yang terkait dengan PUG. Konsekuensinya, Pokja PUG pun belum dapat direalisasikan di kabupaten tersebut. Komitmen Pemda Karanganyar baru sebatas menghadirkan SOTK baru berupa Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan KB, serta keberadaan data statistik yang sudah terpilah.

Pengalaman Karanganyar menunjukkan bahwa implementasi PUG dari dimensi kesetaraan dan keadilan gender (PUG) masih belum menjadi arus utama dalam seluruh kebijakan program, maupun kegiatan pembangunan Kabupaten Karanganyar. Pemahaman terhadap PUG tersebut pun belum merata pada semua aparat pemda, dinas maupun jenjang yang ada di Pemda Kabupaten Karanganyar. Akibatnya, kebijakan dan program Pemberdayaan Perempuan masih dipandang hanya sebagai kewenangan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan KB. Komitmen politik yang rendah, sumberdaya keuangan yang terbatas, serta partisipasi masyarakat yang masih formalistik ikut menyumbang dalam pincangnya implementasi kebijakan PUG di Karanganyar.

Saran

Melihat transformasi kebijakan PUG yang masih belum optimal berjalan di Kabupaten Karanganyar, ke depan setidaknya ada dua langkah strategis yang perlu dilakukan oleh pemda setempat. *Pertama*, karena kebijakan pembangunan Kab. Karanganyar masih termasuk dalam kategori netral gender, maka diperlukan landasan kebijakan pelaksanaan PUG di Kabupaten Karanganyar. Kerangka kebijakan tersebut berupa landasan hukum yang dapat mengikat hingga ke level Kecamatan maupun Desa/Kelurahan maupun berupa landasan operasional kebijakan PUG berupa Juklak-juknis. *Kedua*, perlunya komitmen politik yang kuat dari Bupati setempat yang bisa diwujudkan dengan melembagakan segala landasan hukum maupun landasan operasional kebijakan PUG ke dalam regulasi daerah.