

**PENERAPAN KONSEP
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN RESPONSIF GENDER (PPRG)
DALAM PEMBANGUNAN DAERAH (STUDI DI PROVINSI PAPUA
DAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**

*Implementation of Responsive Gender Planning
and Budgeting Concept in Local Development
(Study in Papua Province and Special Region of Yogyakarta)*

Sali Susiana

*Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI*

Naskah diterima: 11 Januari 2015

Naskah dikoreksi: 1 Mei 2015

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2015

Abstract: *Responsive Gender Planning and Budgeting (PPRG) is a government strategy to accelerate gender mainstreaming in development. At local level, local governments were mandated to establish the Secretariat of Local PPRG set forth by Circular Letter of the Minister of Home Affairs No.050/6199/SJ. This paper is a resume of a qualitative research on implementation of responsive gender planning and budgeting concept in Papua Province and Special Region of Yogyakarta. The study showed that both provinces did not establish the Secretariat of Local PPRG because they have similar institutions that have been exist before the circular letter was made. Besides that, those provinces have legal instruments about application of PPRG which is implemented in preparing Responsive Gender Budgeting (in Special Region of Yogyakarta) and Gender Budget Statement (in Papua Province).*

Keywords: *Gender mainstreaming, responsive gender planning and budgeting, Papua Province, Special Region of Yogyakarta.*

Abstrak: Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) merupakan sebuah strategi yang ditempuh pemerintah untuk mendukung upaya percepatan pengarusutamaan gender dalam pembangunan. Pada tingkat daerah, diamanatkan untuk membentuk Sekretariat PPRG Daerah melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/6199/SJ (SE Mendagri). Tulisan ini merupakan ringkasan hasil penelitian terhadap penerapan konsep PPRG yang dilakukan di Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dua provinsi tersebut tidak membentuk Sekretariat PPRG Daerah dengan alasan bahwa sebelum SE Mendagri dikeluarkan, telah terbentuk Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang memiliki tugas dan fungsi hampir sama dengan Sekretariat PPRG Daerah. Selain itu, di kedua provinsi terdapat instrumen hukum yang mengatur mengenai penerapan PPRG, yang kemudian diimplementasikan dalam bentuk penyusunan Anggaran Responsif Gender (di Provinsi DIY) dan *Gender Budget Statement/GBS* (di Provinsi Papua).

Kata kunci: Pengarusutamaan gender, perencanaan dan penganggaran responsif gender, Provinsi Papua, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pendahuluan

Konsep Pengarusutamaan Gender (PUG) pertama kali muncul saat Konferensi PBB untuk Perempuan ke IV di Beijing tahun 1995. Pada saat itu, berbagai area kritis yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia untuk mewujudkan kesetaraan gender mulai dipetakan. PUG didesakkan sebagai strategi yang harus diadopsi oleh PBB, pemerintah, dan organisasi yang relevan untuk memastikan bahwa rencana aksi di berbagai area kritis dapat dilaksanakan dengan efektif.

Di Indonesia, secara resmi PUG diadopsi menjadi strategi pembangunan bidang pemberdayaan perempuan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Pada tingkatan yang lebih rendah, pelaksanaan PUG juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011.

Implementasi PUG perlu didukung dengan anggaran yang responsif gender. Melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 Tahun 2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan, dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2010, sebanyak 7 kementerian didorong untuk menerapkan Anggaran Responsif Gender (ARG) ke dalam program dan kegiatan masing-masing kementerian. Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2011 implementasi ARG diperluas ke dalam bidang pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Di tingkat daerah, juga terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

Untuk mempercepat pelaksanaan PUG, juga telah dikeluarkan Surat Edaran tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) pada tanggal 1 November 2012 yang dikeluarkan secara bersama-sama oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Menindaklanjuti surat edaran tersebut, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah mengeluarkan Surat Edaran No.050/6199/SJ tanggal 10 September 2013 (SE Mendagri) yang ditujukan kepada seluruh gubernur di Indonesia.

Keberhasilan implementasi PPRG di tingkat daerah pada era otonomi ini sangat ditentukan oleh kebijakan pembangunan di daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Oleh karena itu menjadi penting untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pembangunan daerah yang terkait dengan PPRG. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan: bagaimana penerapan konsep PPRG dalam pembangunan daerah? Secara lebih rinci dijabarkan dalam pertanyaan: Bagaimana pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan PPRG; dan apa saja kendala yang dihadapi dalam penerapan konsep PPRG dan bagaimana solusi untuk mengatasi kendala tersebut?

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan PPRG serta kendala yang dihadapi dalam upaya penerapan konsep PPRG dan bagaimana solusi untuk mengatasi kendala tersebut.

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian dan wacana mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan, terutama Komisi VIII. Selain itu, hasil tulisan ini dapat menjadi bahan masukan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Keadilan dan Kesetaraan Gender yang termasuk dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2015-2019.

Pengumpulan data dan bahan untuk penulisan karya tulis ini dilakukan dengan cara penelitian lapangan yang dilaksanakan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Papua. Provinsi DIY dipilih untuk mewakili wilayah Indonesia bagian barat sekaligus wilayah yang memiliki indeks pembangunan gender (*Gender Development Index/GDI*) tertinggi setelah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yaitu sebesar 73,07, sedangkan Provinsi Papua dipilih untuk mewakili wilayah Indonesia bagian Timur yang memiliki GDI relatif tinggi, yaitu sebesar 62,69 (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2012:37). Penelitian di lapangan dilaksanakan selama 5 hari, masing-masing tanggal 25-29 Agustus 2014 di Provinsi Papua dan tanggal 15-19 September 2014 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena sifat pendekatan kualitatif yang terbuka dan fleksibel. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat diperoleh data dari para narasumber dan informan, sehingga dapat diperoleh gambaran yang utuh mengenai implementasi PPRG dalam pembangunan di daerah. Sesuai dengan pendekatan yang dipakai, yaitu pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara terbuka kepada narasumber dan informan penelitian. Sejalan dengan metode pengumpulan data yang digunakan, yaitu wawancara mendalam dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian, maka peneliti melakukan wawancara kepada pengurus Sekretariat PPRG Daerah, antara lain: Ketua Pelaksana Harian dan Sekretaris.

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data tersebut dianalisis secara kualitatif. Ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber itu dapat dipahami. Oleh karena itu dalam reduksi data ini, peneliti berupaya melakukan editing dan kategorisasi data sesuai

dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini. Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya adalah penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Konsep PPRG

Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) mendefinisikan PUG sebagai:

“Proses memeriksa pengaruh terhadap perempuan dan laki-laki setelah dilaksanakannya sebuah rencana, termasuk legislasi dan program-program dalam berbagai bidang dan di semua tingkat. PUG adalah strategi untuk membuat masalah dan pengalaman perempuan maupun laki-laki menjadi bagian yang menyatu dengan rencana, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kebijakan dan program dalam semua aspek politik, ekonomi, dan sosial, agar perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan manfaat dan ketidaksetaraan (inequality) tidak berlanjut. Tujuan akhirnya adalah kesetaraan gender.”

Sedangkan Razavi dan Miller dalam Sinta R. Dewi (2006:12) mendefinisikan PUG sebagai proses teknis dan politis yang membutuhkan perubahan pada kultur atau watak organisasi, tujuan, struktur, dan pengalokasian sumber daya. Dengan demikian, PUG merupakan sebuah strategi, bukan tujuan. Strategi ini dirumuskan agar desain, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan dan program di seluruh ranah politik, ekonomi, sosial, dan budaya dapat terwujud. Sedangkan tujuan utamanya adalah mewujudkan keadilan gender.

Menurut Teresa Rees sebagaimana dikutip Hartian Silawati (2012: 21), terdapat tiga prinsip utama dalam PUG, yaitu:

a. Menempatkan Individu sebagai Manusia Seutuhnya

Prinsip ini berasal dari paradigma *politics of difference* (politik perbedaan) yang melihat laki-laki dan perempuan sebagai manusia yang mampu memikul tanggung jawab masing-masing. Kemanusiaan laki-laki dan perempuan harus mendapatkan penghargaan dan penghormatan yang sama karena mereka sama-sama lahir sebagai manusia yang berhak untuk hidup dengan mulia. Laki-laki maupun perempuan harusnya berstatus sama dan sama-sama mulianya. Prinsip ini menolak memperlakukan laki-laki dan perempuan sesuai dengan peran-peran sosial mereka sebagai suami atau istri, yang cenderung sekadar menempelkan identitas istri pada identitas suaminya, yang tidak mepedulikan apakah laki-laki dan perempuan memiliki kebutuhan dan aspirasinya masing-masing, yang mungkin sama atau mungkin pula berbeda. Prinsip individu sebagai manusia ini

sesuai dengan prinsip hak asasi manusia yang menganggap laki-laki dan perempuan sebagai manusia yang sama-sama memiliki hak-hak dasar yang harus dilindungi.

b. Demokrasi

Demokrasi berarti keterlibatan anggota masyarakat sipil dalam proses-proses pemerintahan. Demokrasi juga meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dalam membangun dan merancang kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka. Oleh karena itu, diperlukan forum untuk menyuarakan kebutuhan dan aspirasi mereka. Masyarakatlah yang dapat memastikan agar sumber daya dialokasikan berdasarkan kebutuhan.

c. Fairness, Justice, dan Equality

Inti dari prinsip *fairness, justice, dan equality* (pemerataan, keadilan, dan kesetaraan) adalah keadilan sosial. Inilah alasan utama mengapa PUG harus dilaksanakan. Tanpa itu, PUG tidak lebih dari perubahan manajemen yang tetap berorientasi pada keuntungan pembangunan itu sendiri daripada mengupayakan keadilan bagi warganya. Prinsip ini mengakui adanya ketidakadilan sosial dalam pengalokasian sumber daya, yang akan memudahkan kita melakukan langkah-langkah untuk mengeliminasi.

Dari tiga prinsip tersebut jelas bahwa keadilan gender adalah nilai fundamental dalam pemenuhan dan promosi hak-hak asasi manusia. Mengarusutamakan keadilan gender berarti membawa laki-laki dan perempuan ke dalam proses pengambilan keputusan tentang alokasi sumber daya dan manfaat pembangunan. Keterlibatan mereka sangat penting untuk memastikan semua kebutuhan dan aspirasi mereka terpenuhi.

Untuk mengintegrasikan gender dalam pembangunan, Hartian Silawati (2012:29) menyatakan bahwa perencanaan dan penyusunan anggaran tahunan merupakan proses yang sangat penting untuk diintervensi karena pada tahap inilah sumber daya mulai dibagikan kepada siapa dan seberapa banyak. Intervensi terhadap proses ini dapat dilakukan melalui pendampingan kepada sektor atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran atau RKA (Silawati, 2012:29).

Implementasi PPRG di Indonesia

Sebagai sebuah strategi, PUG di Indonesia pertama kali diimplementasikan melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Dalam Lampiran inpres tersebut PUG didefinisikan sebagai:

“Strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi salah satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.”

Adapun tujuan PUG dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender. Strategi PUG ditempuh dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Ruang lingkup PUG dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi. Perencanaan merupakan upaya untuk mencapai tujuan secara rasional, baik dalam tahapan membuat kebijakan maupun program di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten. Perencanaan kebijakan merupakan penentuan tujuan dan sasaran pembangunan, sedangkan perencanaan program merupakan operasionalisasi dari kewenangan pemerintah yang dilakukan pada setiap lingkup pemerintahan di berbagai tingkatan wilayah. Termasuk dalam tahap perencanaan ini adalah perencanaan yang responsif gender/*gender planning and budgeting*.

Pelaksanaan PUG harus memperhatikan aspek perencanaan, termasuk aspek anggaran. Mekanisme kerja instansi pemerintah dalam melaksanakan PUG diatur sebagai berikut: (a) Penanggung jawab dan perumus kebijakan tentang PUG secara nasional dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan; (b) Pelaksana PUG dilakukan oleh semua instansi pemerintah tingkat pusat, pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat/LSM yang peduli pada kesetaraan dan keadilan gender; (c) Penanggung jawab operasional di tingkat daerah adalah gubernur atau bupati/walikota yang secara teknis dilaksanakan oleh biro/bagian/seksi yang menangani program pemberdayaan perempuan di daerah; (d) Kerja sama antara institusi dan LSM melalui kelompok kerja untuk menyatukan langkah dan mengevaluasi pelaksanaan PUG guna dilaporkan kepada bupati/walikota, gubernur, dan presiden.

Selanjutnya berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang sudah disusun (direncanakan) perlu dipantau dan dievaluasi dengan memperhatikan hal-hal berikut: dapat dipertanggungjawabkan, tepat waktu, sederhana (efektif dan efisien), transparan, dapat dipercaya dengan data yang valid, menggunakan data terpilah menurut jenis kelamin, dan adanya indikator dan tolok ukur.

Ada pun pemantauan dan evaluasi mencakup sejauh mana: (a) prakondisi dan komponen kunci PUG telah ada; (b) perempuan dan laki-laki memiliki akses dan kontrol yang sama atas sumber daya, fasilitas, dan pelayanan kegiatan; (c) para staf, mitra kerja, dan kelompok sasaran, baik perempuan maupun laki-laki telah berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan serta dalam pelaksanaan program; (d) kinerja kegiatan staf telah responsif gender.

Pelaksanaan PUG juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Pengertian PUG (di daerah) menurut Kepmendagri tersebut adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan (di daerah).

Beberapa daerah telah merespons keberadaan instrumen hukum yang mengatur mengenai PUG dengan mengeluarkan peraturan daerah (perda) yang berkaitan dengan PUG, antara lain Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 10 Tahun 2005 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah.

Untuk mendukung implementasi PUG, diperlukan anggaran yang responsif gender. Oleh karena itu, diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 Tahun 2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan, dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2010. Sebagai langkah awal, 7 kementerian didorong untuk menerapkan Anggaran Responsif Gender (ARG) ke dalam program dan kegiatan masing-masing kementerian, yaitu: Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pada tahun berikutnya melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2011 implementasi ARG diperluas ke dalam bidang pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Sejalan

dengan itu juga diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

Terakhir, untuk mempercepat pelaksanaan PUG, dikeluarkan Surat Edaran tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) pada tanggal 1 November 2012 yang dikeluarkan secara bersama-sama oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Surat edaran ini ditujukan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu II, Jaksa Agung RI, Kepala Kepolisian RI, para kepala lembaga pemerintah non-kementerian, para pimpinan kesekretariatan lembaga negara, para gubernur, dan para bupati/walikota. Surat edaran tersebut dikeluarkan mengingat selama ini masih terdapat berbagai permasalahan dan tantangan dalam implementasi PUG.

Dalam Angka 6 surat edaran bersama tersebut dinyatakan bahwa dalam melaksanakan PPRG yang dibiayai oleh APBD, Pemerintah Daerah agar: (1) mengutamakan program-program prioritas pembangunan daerah yang mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional dan target-target MDGs, dengan mengacu kepada RPJMD, Renstra SKPD, RKPd, dan RKA-SKPD; (2) memilih/ menentukan program utama untuk dimasukkan pada awal penerapan PPRG; serta (3) menyerahkan dokumen PPRG yang ditunjukkan dengan GBS (*Gender Budget Statement*) yang telah disusun kepada BAKD (Badan Administrasi Keuangan Daerah), dan salinan kepada Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) dan Badan/ Biro Pemberdayaan Perempuan, serta menyerahkan salinan dokumen PPRG bersamaan dengan salinan Renja Daerah kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.

Untuk menindaklanjuti surat edaran tersebut, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah mengeluarkan Surat Edaran No.050/6199/SJ Tanggal 10 September 2013 (SE Mendagri) yang ditujukan kepada seluruh gubernur di Indonesia. Angka 2 SE Mendagri ini memerintahkan pembentukan Sekretariat PPRG Daerah yang harus direalisasikan paling lambat minggu 1 Oktober 2013. Selanjutnya dinyatakan bahwa gubernur memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota berkaitan dengan pelaksanaan Strategi Nasional Percepatan PUG melalui PPRG dan melaporkan

pelaksanaan PPRG di kabupaten/kota dengan menggunakan format pelaporan yang terdapat dalam lampiran surat edaran tersebut.

Pelaksanaan Kebijakan, Program, dan Kegiatan Pembangunan yang Terkait dengan PPRG Provinsi Papua

Di Provinsi Papua, sejak ditetapkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, Pemerintah Provinsi Papua berupaya melakukan beberapa langkah strategis untuk mengimplementasikan PUG. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus, dalam Pasal 45 dan Pasal 47 dijamin adanya persamaan status perempuan dan laki-laki serta penghormatan perlindungan hak masyarakat Papua. Hal itu antara lain diwujudkan dalam keanggotaan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang menetapkan bahwa 30% Anggota MRP adalah perempuan.

Di samping itu, terdapat Kesepakatan Bersama antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Pemerintah Provinsi Papua Nomor 98/MPP-PA/SKB/VI/2010 tentang Pencapaian Kinerja di Nomor 463/2354/SET Bidang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Papua yang mengamanatkan penerapan pelaksanaan PUG mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi dalam pembangunan daerah. Selain itu, terdapat beberapa aturan hukum yang terkait dengan PUG dan PPRG, yaitu:

1. Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pencapaian Kinerja di Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
2. Keputusan Gubernur Papua Nomor 138 Tahun 2011 tentang Pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) dan Sekretariat Pokja Pengarusutamaan Gender (PUG) di Provinsi Papua;
3. Surat Keputusan Gubernur Provinsi Papua Nomor 44 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Kerja PUG;
4. Surat Edaran Gubernur Nomor 463/3424/Set kepada Kepala SKPD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua tentang Penerapan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Papua Nomor 138 Tahun 2011, Gubernur Papua dan Wakil Gubernur Papua menjadi penanggung jawab Pokja PUG, sedangkan Sekretaris Daerah Provinsi Papua menjadi ketua umum dan Kepala

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua menjadi ketua. Sekretaris Pokja PUG adalah Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan Setda Provinsi Papua. Pokja PUG beranggotakan seluruh kepala SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Papua. Pokja PUG juga dilengkapi dengan sebuah sekretariat, dengan Kepala Bidang Pendataan Bappeda Provinsi Papua sebagai koordinator dan beranggotakan sembilan orang yang berasal dari lintas SKPD. Ada pun tugas Pokja PUG adalah:

1. Menetapkan Tim Teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;
2. Menyusun program kerja setiap tahun, yaitu: (a) mengarusutamakan gender dalam seluruh kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Strategis SKPD dan Rencana Kerja SKPD melalui analisis gender; (b) mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD; (c) melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada pemerintah kabupaten/kota; (d) mendorong terwujudnya anggaran yang berperspektif gender; (e) merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota; (f) memfasilitasi SKPD atau unit kerja yang membidangi pendataan untuk menyusun profil gender provinsi.
3. Menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di provinsi;
4. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG di masing-masing SKPD/instansi;
5. Melaporkan pelaksanaan PUG pada gubernur selaku penanggung jawab melalui wakil gubernur setiap 6 (enam) bulan) dengan materi laporan sebagai berikut: (a) Pelaksanaan program dan kegiatan; (b) Instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan; (c) Sasaran kegiatan; (d) Penggunaan anggaran yang bersumber dari APBN, APBD, atau sumber lain; (e) Permasalahan yang dihadapi; dan (f) Upaya yang telah dilakukan.

Menindaklanjuti keputusan gubernur tersebut kemudian dikeluarkan Keputusan Ketua Kelompok Kerja (Pokja) dan Sekretariat Pokja Pengarusutamaan Gender (PUG) Provinsi Papua Nomor 001/Set-Pokja/Tahun 2012 tentang Pembentukan Tim Teknis Analisa Anggaran Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua. Tim teknis ini mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk:

1. Mempromosikan pengarusutamaan gender pada unit kerja;
2. Memfasilitasi penyusunan rencana kerja dan penganggaran yang responsif gender;

3. Melaksanakan pelatihan, sosialisasi, advokasi pengarusutamaan gender kepada seluruh pejabat dan staf di lingkungan SKPD;
4. Mendorong pelaksanaan analisis gender terhadap kebijakan, program, dan kegiatan pada unit kerja;
5. Memfasilitasi penyusunan data gender pada masing-masing SKPD;
6. Melakukan analisis terhadap anggaran daerah;
7. Melaporkan pelaksanaan PUG kepada pimpinan SKPD; dan
8. Bertanggung jawab dan wajib melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Ketua Pokja PUG Provinsi Papua.

Pembina tim teknis adalah Gubernur Papua, sedangkan Asisten Bidang Perekonomian dan Pembangunan Setda Provinsi Papua menjadi penanggung jawab dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua sebagai ketua. Tim teknis beranggotakan 68 orang yang berasal dari lintas SKPD/instansi. Tim Teknis juga didukung oleh sebuah sekretariat yang terdiri dari 1 orang koordinator, 1 orang sekretaris, dan 11 orang anggota. Tim dilengkapi pula dengan sekretariat yang dibagi berdasarkan bidang, yaitu Bidang Sosial Budaya, Bidang Ekonomi, dan Bidang Infrastruktur yang masing-masing dipimpin oleh seorang koordinator. Anggota setiap bidang bervariasi, antara 4 hingga 30 orang sehingga secara keseluruhan Anggota Tim Teknis berjumlah 134 orang.

Saat ini Pemerintah Provinsi Papua juga sedang menyelesaikan proses penyusunan Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (RAD PUG) Provinsi Papua 2013-2018. Penyusunan rencana aksi ini mendapatkan dukungan dari *United Nations Development Program* (UNDP). Pada saat penelitian dilaksanakan, sedang dilakukan finalisasi Rancangan Peraturan Gubernur Papua tentang Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (RAD PUG) Provinsi Papua 2013-2018 yang menjadi dasar hukum RAD PUG. Ada pun Dokumen RAD PUG telah selesai disusun jauh hari sebelumnya. Finalisasi Rancangan Peraturan Gubernur tersebut dilakukan melalui Rapat Koordinasi Pokja PUG Provinsi Papua, di Hotel Matoa, Jayapura tanggal 28 Agustus 2014, dihadiri oleh seluruh anggota Tim Teknis Analisa Anggaran Daerah Provinsi Papua sesuai dengan Surat Keputusan Pokja PUG Provinsi Papua Nomor 001/Set-Pokja/Tahun 2012 dan satu orang perempuan Anggota Majelis Rakyat Papua (MRP).

Terkait dengan ARG, beberapa SKPD telah menyusun *Gender Budget Statement* (GBS),

yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Badan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (BPSDA dan LH) serta Dinas Kesejahteraan Sosial dan Masyarakat Terisolir. Selain itu, Pemerintah Provinsi Papua juga telah memberikan alokasi anggaran untuk usulan perempuan, baik dalam sektor perbaikan sarana umum, pendidikan, kesehatan, dan peningkatan ekonomi masyarakat yang dituangkan dalam Program PNPM RESPEK Tahun 2007-2010 (Dokumen Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2012-2018, hlm. 12).

Untuk pembangunan prasarana umum, alokasi anggaran usulan perempuan yang diakomodasi ke dalam Program PNPM RESPEK adalah pembangunan pos pelayanan terpadu (Posyandu) dan kelengkapan fasilitas pendidikan bagi anak-anak dan perempuan di kampung. Untuk kegiatan sektor pendidikan, alokasi anggaran berupa dukungan dana untuk kegiatan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan peralatan belajar mengajar bagi anak-anak dan ibu-ibu. Untuk kegiatan sektor kesehatan, alokasi anggaran diwujudkan dalam bentuk pemberian makanan tambahan bagi anak-anak, ibu hamil, dan dukungan dana untuk kegiatan sosialisasi peningkatan kualitas kesehatan keluarga. Ada pun untuk peningkatan kegiatan ekonomi, usulan perempuan yang diakomodasi berbentuk kegiatan simpan pinjam untuk perempuan, peningkatan kemampuan perempuan dalam pengelolaan keuangan, dan pengembangan ekonomi (Dokumen Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2012-2018, hlm. 13-14).

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2013 berhasil memperoleh Anugerah Parahita Ekapraya (APE) kategori utama dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP dan PA). APE adalah penghargaan yang setiap tahun diberikan secara rutin oleh KPP dan PA untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan PUG dalam pencapaian kesetaraan gender di tingkat nasional dan daerah setelah dilakukan identifikasi sejauh mana kelembagaan PUG telah memenuhi unsur-unsur prasyarat PUG dan dapat berfungsi secara efektif dalam satu sistem berkelanjutan, baik di tingkat nasional maupun daerah, termasuk peran swasta dan masyarakat.

Indeks Pembangunan Gender (IPG) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 2010 berada di urutan kedua tingkat nasional, yaitu 72,24 dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) pada urutan keenam tingkat nasional, yaitu 63,32. Dari beberapa indikator IPG dan IDG,

angka harapan hidup menunjukkan bahwa usia harapan hidup perempuan lebih panjang dari laki-laki (75,16 tahun banding 71,37 tahun). Indikator selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Beberapa Indikator IPG dan IDG Daerah Istimewa Yogyakarta

No	Indikator	Perempuan	Laki-laki
1	Angka melek huruf	85,53%	95,26%
2	Rata-rata lama sekolah	8,15 tahun	9,47 tahun
3	Proporsi angkatan kerja	61,35%	78,62%
4	Usia harapan hidup	75,16 tahun	71,37 tahun

Sumber: Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (PUG) Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pemberdayaan Perempuan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013, hlm. 2.

Sedangkan indikator IPG per wilayah (kabupaten/kota) dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Indeks Pemberdayaan Gender Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

No	Kabupaten/Kota	IDG/GEM	
		2008	2009
1	Kota Yogyakarta	74,34	74,64
2	Kab. Bantul	63,60	63,83
3	Kab. Kulonprogo	60,09	60,87
4	Kab. Gunungkidul	57,81	58,62
5	Kab. Sleman	62,78	63,04

Sumber: BPS, Kementerian PP dan PA, dalam Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (PUG) Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pemberdayaan Perempuan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013, hlm. 3.

Dari sisi regulasi pemerintah DIY telah mengeluarkan beberapa peraturan yang terkait dengan PUG, ARG, dan PPRG, antara lain:

- 1) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2012 tentang Panduan Penyelenggaraan Data Gender dan Anak di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 2) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2013 tentang Rencana Aksi Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Tahun 2013-2017;
- 3) Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Percepatan Pelaksanaan PUG Tahun 2002;
- 4) Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 411.4/0195 tentang Pengarusutamaan Gender;
- 5) Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 463/0494 tentang Penyusunan Anggaran Responsif Gender (ARG) dan Rencana Menyusun Peraturan Gubernur tentang Pelaksanaan PPRG di DIY dan Peraturan Gubernur tentang Data Gender dan Anak.

Di samping itu pada tahun 2013 Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM) Provinsi DIY telah menyelesaikan penyusunan Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (RANDA PUG) Daerah Istimewa Yogyakarta. Terkait dengan upaya pemerintah daerah dalam mengimplementasikan PUG dalam RANDA PUG dinyatakan bahwa telah terdapat kemajuan yang berarti dalam beberapa hal, baik dalam hal pemenuhan prasyarat implementasi PUG (dukungan politik, kebijakan, kelembagaan, sumber daya, sistem data dan informasi, alat analisis, dan dukungan masyarakat sipil), dalam hal implementasi PUG dalam siklus pembangunan (perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi), maupun dalam hal monitoring dan evaluasi.

Terkait dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/6199/SJ yang antara lain berisi tentang amanat untuk membentuk Sekretariat PPRG Daerah, pihak Pemerintah Provinsi DIY tidak menindaklanjuti surat edaran tersebut dengan alasan bahwa di DIY telah terbentuk pokja yang memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama dengan Sekretariat PPRG Daerah.

Perbandingan PPRG di Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan temuan penelitian, secara umum kebijakan yang terkait dengan PPRG di Provinsi Papua dan Provinsi DIY sudah cukup baik. Hal itu dapat dilihat dari adanya beberapa instrumen hukum yang menjadi dasar hukum pelaksanaan PPRG, baik yang secara langsung menyangkut PPRG maupun yang secara tidak langsung mendukung pelaksanaan PPRG. Di Papua, instrumen hukum yang langsung terkait dengan PPRG adalah Surat Edaran Gubernur Nomor 463/3424/Set kepada Kepala SKPD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua tentang Penerapan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender. Ada pun instrumen yang secara tidak langsung mendukung pelaksanaan PPRG adalah (1) Kesepakatan Bersama antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia dengan Pemerintah Provinsi Papua Nomor 98/MPP-PA/SKB/VI/2010 tentang Pencapaian Kinerja di Nomor 463/2354/SET Bidang Pembangunan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di Provinsi Papua dan (2) Instruksi Gubernur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pencapaian Kinerja di Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Di Provinsi DIY, instrumen hukum yang langsung terkait dengan PPRG adalah Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor

463/0494 tentang Penyusunan Anggaran Responsif Gender (ARG) dan Rencana Menyusun Peraturan Gubernur tentang Pelaksanaan PPRG di DIY dan Peraturan Gubernur tentang Data Gender dan Anak. Ada pun instrumen yang secara tidak langsung mendukung pelaksanaan PPRG adalah Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2012 tentang Panduan Penyelenggaraan Data Gender dan Anak di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya dasar hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan data gender ini penting sebagai dasar untuk menyusun ARG dan merencanakan program dan kegiatan yang berperspektif gender.

Kebijakan tentang PPRG tersebut kemudian diimplementasikan dalam bentuk penyusunan ARG. Terdapat sedikit perbedaan dalam penerapan PPRG antara Provinsi Papua dan Provinsi DIY. Di Provinsi Papua, beberapa SKPD telah menyusun *Gender Budget Statement* (GBS), yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Badan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (BPSDA dan LH) serta Dinas Kesejahteraan Sosial dan Masyarakat Terisolir. Selain itu, sejak tahun 2010 Pemerintah Provinsi Papua telah memberikan alokasi anggaran untuk usulan perempuan dalam sektor perbaikan sarana umum, pendidikan, kesehatan, dan peningkatan ekonomi masyarakat yang dituangkan dalam Program PNPM RESPEK Tahun 2007-2010.

Di Provinsi DIY, BPPM aktif untuk melakukan KIE dan pendampingan kepada SKPD dalam penyusunan ARG dengan cara meminta setiap SKPD untuk menyusun kegiatan yang dirancang dengan mengikuti tahapan PPRG, terutama melalui analisis gender dengan GAP. Selain itu, Bappeda juga mewajibkan agar beberapa kegiatan juga menggunakan analisis gender melalui GAP.

Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Provinsi DIY tersebut sesuai dengan tugas Sekretariat PPRG Daerah yang terdapat dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/6199/SJ, antara lain yang terkait dengan tugas berikut:

- a. Melakukan pelatihan analisis gender dan penyusunan lembar Anggaran Responsif Gender (ARG);
- b. Menyusun peraturan kepala daerah tentang Pelaksanaan PPRG dalam penyusunan RKA-SKPD;
- c. Melakukan sosialisasi kepada seluruh pejabat eselon 2 dan 3 di seluruh SKPD mengenai PUG dan PPRG;
- d. Melakukan peningkatan kapasitas SDM bidang perencana di setiap SKPD dalam pelaksanaan PUG dan PPRG di daerah; dan

- e. Meneliti dan memastikan pengintegrasian PUG dalam penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, dan Renja SKPD.

Dengan demikian, meskipun di kedua provinsi tersebut tidak dibentuk Sekretariat PPRG Daerah, namun sebagian besar tugas Sekretariat PPRG Daerah telah dapat dilaksanakan dengan cukup baik. Yang perlu menjadi catatan adalah tugas Sekretariat PPRG Daerah untuk memonitor realisasi pelaksanaan PUG dan PPRG di daerah. Hal itu tampaknya belum berjalan dengan optimal di kedua provinsi.

Kendala yang Dihadapi dalam Penerapan Konsep PPRG

Provinsi Papua

Menurut Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Papua, kendala dalam penerapan konsep PPRG tidak dapat dilepaskan dari tantangan dalam PUG. Tantangan tersebut dibagi menjadi dua jenis, yaitu tantangan makro dan tantangan per bidang. Tantangan makro PUG di Provinsi Papua berdasarkan dokumen Rencana Aksi Percepatan Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2013-2018 adalah: (1) Transformasi pola pikir dan praktik yang timpang menuju adil gender di masyarakat; (2) Keterbatasan infrastruktur, transportasi, komunikasi, dan fasilitas pelayanan publik; (3) Stabilitas sosial dan politik; (4) Penguatan *leadership* Pokja PUG untuk fungsi komunikasi, fasilitasi, dan koordinasi antar-sektor PUG yang saling terkait; dan (5) Konsistensi dalam melakukan PUG karena PUG membutuhkan energi ekstra dan waktu cukup lama.

Selain tantangan yang bersifat makro tersebut juga terdapat tantangan di setiap sektor, terutama kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Tantangan PUG di bidang kesehatan yaitu: (1) Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) yang masih cukup tinggi, terutama di wilayah yang sulit diakses; (2) Ketersediaan data AKI dan AKB masih terbatas; (3) Banyaknya faktor penyebab tingginya AKI dan AKB, yaitu kemiskinan, keterbatasan infrastruktur, fasilitas pelayanan kesehatan, tenaga kesehatan, sarana transportasi, dan ketimpangan gender di masyarakat; dan (4) Kerja sama berbagai sektor, yaitu pembangunan infrastruktur, pendidikan, pemberdayaan masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, masyarakat, dan laki-laki sebagai kepala keluarga untuk menunjang kesehatan ibu dan anak (Rencana Aksi Percepatan Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2013-2018).

Tantangan PUG di bidang pendidikan meliputi: (1) tingginya angka tuna aksara, terutama perempuan di wilayah pegunungan; (2) rendahnya angka partisipasi APM/APS, terutama perempuan di wilayah pegunungan; (3) semakin tinggi jenjang pendidikan, APM/APS semakin rendah; (4) ketimpangan gender yang berdampak pada rendahnya APM/APS perempuan dibanding laki-laki; dan (5) keterbatasan infrastruktur yang berkorelasi dengan rendahnya sebaran fasilitas dan tenaga pendidikan, khususnya perempuan (Rencana Aksi Percepatan Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2013-2018).

Tantangan PUG di bidang ekonomi yaitu: (1) ketersediaan ruang laktasi dan toilet perempuan di tempat kerja; (2) sebagian besar penduduk, terutama penduduk asli Papua bekerja di sektor pertanian dan sektor informal; (3) perlunya pengembangan ekonomi informal sehingga dapat berkelanjutan; (4) perlunya dorongan dari kepala keluarga untuk mendukung pengembangan ekonomi informal berbasis rumah tangga.

Ada pun tantangan PUG di bidang hukum (berdasarkan Rencana Aksi Percepatan Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua 2013-2018) yaitu: (1) Tindak kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) oleh sebagian anggota masyarakat masih dianggap sebagai suatu hal yang wajar; (2) Penegakan hukum bagi kasus hak asasi manusia (HAM) di Papua masih belum maksimal, termasuk kasus KDRT, kasus KDRT belum dianggap sebagai kasus yang penting; (3) Masih rendahnya pemahaman anggota masyarakat mengenai pentingnya pencatatan hukum dalam perkawinan dan kelahiran; (4) Terbatasnya infrastruktur yang berkorelasi dengan sebaran program pembangunan.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun dalam RANDA PUG telah dinyatakan adanya kemajuan dalam implementasi PUG, namun berdasarkan Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (PUG) Daerah Istimewa Yogyakarta (hlm. 7-8) masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi, yaitu:

- 1) Dalam hal pemenuhan prasyarat implementasi PUG, antara lain: (a) kurangnya dukungan politik/komitmen; (b) lemahnya Inpres No. 9 Tahun 2000; (c) belum optimalnya kepemimpinan untuk mendorong pelaksanaan PUG; (d) lemahnya kemampuan SDM dan rendahnya status eselonisasi kelembagaan yang menangani pemberdayaan perempuan dan PUG; (e) terbatasnya alat analisis yang disesuaikan dengan kebutuhan sektor; (f) alat

analisis yang ada belum terintegrasi dengan alat dan format perencanaan di pusat dan daerah; (g) Terbatasnya indikator gender yang dapat digunakan dalam menganalisis dan menyusun kebijakan pembangunan sektor, pusat, dan daerah; (h) rendahnya dukungan anggaran untuk pelaksanaan prasyarat implementasi PUG, khususnya dalam peningkatan kapasitas; (i) belum semua sektor/daerah memiliki data terpilah, baik yang bersifat umum maupun khusus;

- 2) Dalam hal implementasi PUG dalam siklus pembangunan (perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi), antara lain: (a) belum optimalnya pelaksanaan mandat BPPM sebagai fasilitator, mediator, dan koordinator PUG; (b) belum konsistennya kebijakan yang diambil di tingkat nasional dan daerah dengan pelaksanaan program di berbagai sektor; (c) belum digunakannya analisis gender dalam proses perencanaan di pusat dan daerah; (d) belum adanya dimensi gender dalam penyusunan program dan anggaran; (e) belum digunakannya indikator gender dalam indikator kinerja sektor dan daerah; (f) belum maksimalnya penggunaan data terpilah baik kuantitatif maupun kualitatif dalam perencanaan; (g) belum maksimalnya akses, partisipasi, dan kontrol perempuan dalam forum perencanaan; (h) masih lemahnya koordinasi antara BPPM dan SKPD dalam memantau pelaksanaan PUG; (i) belum optimalnya peran DPRD dalam mendukung program responsif gender.
- 3) Dalam hal monitoring dan evaluasi, antara lain: (a) belum terintegrasinya mekanisme monitoring dan evaluasi; (b) masih adanya kesenjangan gender antara perencanaan dan pelaksanaan program yang responsif gender; (c) belum adanya sistem pembelajaran/*lesson learnt*; dan (d) belum adanya sistem *reward and punishment*.

Dalam wawancara dengan Kepala BPPM Provinsi DIY (tanggal 17 September 2014) juga terungkap bahwa salah satu persoalan yang dihadapi dalam implementasi PUG adalah masalah persepsi tentang gender. Sampai saat ini belum semua aparat pemerintah daerah memiliki pemahaman yang benar tentang gender. Gender masih sering dipersepsikan sebagai perempuan, sehingga ketika membicarakan kebijakan, program, dan kegiatan yang berperspektif gender, sebagian masih menganggap hal itu hanya berurusan dengan perempuan sehingga harus ada anggaran khusus

yang dialokasikan untuk perempuan. Demikian pula ketika diadakan acara yang berkaitan dengan gender, baik rapat maupun pelatihan, masih ada SKPD yang menganggap bahwa acara tersebut adalah tentang perempuan sehingga yang dikirim adalah staf perempuan.

Untuk meminimalisasi salah persepsi ini, BPPM dan Bappeda berupaya untuk mengintensifkan komunikasi, informasi, dan edukasi (KIE), antara lain melalui pelatihan untuk menumbuhkembangkan *gender awareness* dari berbagai instansi. Selain itu, terkait PPRG terdapat pelatihan khusus PPRG yang sering dilakukan tidak hanya untuk instansi tingkat provinsi tetapi hingga tingkat kabupaten/kota sehingga semua memiliki komitmen yang sama agar PPRG dapat berjalan optimal.

Masih berdasarkan wawancara tersebut, kendala lainnya adalah masih adanya anggapan bahwa analisis gender yang digunakan saat ini, yaitu *Gender Analysis Pathway* (GAP) adalah hal yang rumit dan sulit untuk dilaksanakan/ dipraktikkan. Beberapa kelompok kerja (pokja) yang dibentuk menyatakan bahwa pelaksanaan PPRG merepotkan karena harus dilakukan analisis gender terlebih dulu dengan GAP. Walaupun dalam KIE telah diberikan pemahaman bahwa hal itu sebenarnya sederhana tetapi anggapan bahwa analisis adalah hal merepotkan belum sepenuhnya hilang. Untuk menghilangkan anggapan tersebut BPPM mencoba untuk mengajak pokja-pokja yang ada melakukan praktik secara langsung dengan membuat suatu usulan kegiatan yang menggunakan pendekatan PPRG. Upaya lainnya dilakukan oleh Bappeda yang telah mengharuskan beberapa kegiatan untuk menggunakan analisis gender melalui GAP.

Perbandingan Kendala Penerapan Konsep PPRG di Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam penerapan konsep PPRG di Provinsi Papua dan Provinsi DIY, baik yang secara langsung terkait dengan implementasi PPRG maupun faktor-faktor yang tidak langsung namun berpengaruh terhadap penerapan konsep PPRG. Salah satu kendala yang utama adalah yang terkait dengan konsep gender. Di Provinsi Papua masih diperlukan transformasi pola pikir sehingga masyarakat, terutama para pejabat publik memahami konsep gender secara baik dan benar, sehingga mereka dapat menerapkan PPRG dengan baik pula. Demikian juga di Provinsi DIY, masih ada yang menganggap bahwa gender adalah perempuan sehingga ARG diidentikkan dengan anggaran khusus atau anggaran tersendiri bagi perempuan.

Kendala lainnya adalah masih adanya anggapan bahwa PPRG adalah sebuah hal yang rumit karena dalam penerapannya membutuhkan analisis gender. Hal ini terjadi di Provinsi DIY, di mana masih ada pejabat pemerintah dan staf yang menganggap bahwa analisis gender melalui GAP adalah hal yang rumit dan merepotkan.

Di Provinsi Papua kendala geografis secara tidak langsung mempengaruhi penerapan PPRG. Keterbatasan infrastruktur, transportasi, komunikasi, dan fasilitas pelayanan publik membuat penerapan PPRG menjadi tidak optimal, terutama di sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Menurut Siti Hidayati Amal dalam Mastuti (2007:223-224) prasyarat penerapan ARG adalah: (a) Komitmen politik; (b) Dukungan para pemegang kekuasaan politik; (c) Kerjasama multi-pihak; (d) Tenaga ahli; (e) Iklim birokrasi yang transparan dan akuntabel; dan (f) Partisipasi masyarakat. Dari sisi ini, beberapa prasyarat di antaranya telah dapat dipenuhi oleh Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi DIY, yaitu komitmen politik dan dukungan para pemegang kekuasaan politik. Kedua prasyarat tersebut diwujudkan dalam bentuk dikeluarkannya instrumen hukum yang menjadi dasar pelaksanaan PPRG. Prasyarat lainnya, yaitu kerja sama multi-pihak dan tenaga ahli juga telah diupayakan oleh Pemerintah Provinsi DIY, dengan menjalin kerja sama dengan pihak perguruan tinggi, yaitu Pusat Studi Wanita Universitas Gadjah Mada. BPPM Provinsi DIY melibatkan mereka dalam pelatihan yang terkait PPRG, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Prasyarat lainnya, yaitu iklim birokrasi yang transparan dan akuntabel juga mulai diterapkan oleh Pemerintah Provinsi DIY melalui Bappeda yang mempublikasikan APBD dalam situs resmi Provinsi DIY, sehingga masyarakat dapat memberi masukan dan tanggapan terhadap perencanaan pembangunan dan penganggaran. Beberapa prasyarat tersebut belum terlalu terlihat telah dipenuhi dan dipraktikkan oleh Pemerintah Provinsi Papua.

Penutup

Simpulan

Berdasarkan temuan penelitian dan analisis, dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan PPRG di Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah cukup baik. Kedua provinsi tidak menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/6199/SJ yang memerintahkan pembentukan Sekretariat PPRG Daerah dengan alasan bahwa sebelum surat

edaran tersebut dikeluarkan, telah terbentuk Pokja PUG yang memiliki tugas dan fungsi hampir sama dengan Sekretariat PPRG Daerah. Namun demikian di kedua provinsi tersebut terdapat instrumen hukum yang mengatur mengenai penerapan PPRG. Di Provinsi DIY terdapat Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 463/0494 tentang Penyusunan Anggaran Responsif Gender (ARG) dan Rencana Menyusun Peraturan Gubernur tentang Pelaksanaan PPRG di DIY. Ada pun di Provinsi Papua terdapat Surat Edaran Gubernur Nomor 463/3424/Set kepada Kepala SKPD di Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua tentang Penerapan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender. Selain instrumen hukum tersebut, terdapat beberapa peraturan yang tidak terkait langsung dengan PPRG namun mendukung penerapan PPRG dalam berbagai bentuk, antara lain kesepakatan bersama dan peraturan gubernur.

Kebijakan tersebut kemudian diimplementasikan dalam bentuk penyusunan ARG (di Provinsi DIY) dan *Gender Budget Statement/GBS* (di Provinsi Papua). Setiap SKPD di Provinsi DIY wajib melakukan analisis gender dalam penyusunan kegiatan yang berperspektif gender. Adapun di Provinsi Papua GBS telah diterapkan di Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Badan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (BPSDA dan LH) serta Dinas Kesejahteraan Sosial dan Masyarakat Terisolir. Berbagai upaya tersebut sejalan dengan tugas Sekretariat PPRG Daerah yang diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/6199/SJ. Namun demikian tugas Sekretariat PPRG Daerah untuk memonitor realisasi pelaksanaan PUG dan PPRG di daerah belum berjalan dengan optimal di kedua provinsi.

Kedua, masih banyak kendala yang dihadapi dalam penerapan konsep PPRG. Salah satu kendala utama dalam penerapan PPRG terkait dengan pemahaman tentang gender, yang masih sering dipersepsikan sebagai perempuan. Kendala lainnya adalah adanya anggapan bahwa analisis gender adalah sebuah hal yang rumit dan merepotkan. Khusus untuk Provinsi Papua, kondisi geografis juga menjadi salah satu kendala dalam penerapan PPRG.

Saran

Berdasarkan simpulan yang telah dikemukakan sebelumnya disarankan agar: (1) mengintensifkan sosialisasi mengenai gender kepada seluruh *stake holder* terkait sehingga gender tidak dipersepsikan atau dipahami sebagai perempuan; (2) membuat sebuah *tool* (alat) analisis gender yang lebih sederhana dan mudah dipahami; dan (3) khusus untuk Provinsi Papua, diperlukan

komitmen yang tinggi dari seluruh *stake holder* terkait sehingga PPRG dapat disosialisasikan ke seluruh wilayah provinsi ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- BKKBN, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, dan UNFPA. 2005. *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*.
- Irianto, Sulistyowati, dan Kartika, Titiek. 2009. *Buku Pegangan tentang Gender di Parlemen*. Jakarta: PROPER UNDP.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik. 2012. *Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2012*.
- Mastuti, Sri. 2007. *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: *Civic Education and Budget Transparency Advocation* (CiBa).
- Saptaningrum, Indriaswaty Dyah. 2008. *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI dan PROPER UNDP.
- Susiana, Sali, Rongiyati, Sulasi, dan Hilalayah, Nurul Hilalayah. 2008. *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER UNDP.

Jurnal/Makalah

- Cattleya, Leya. 2006. "Pelembagaan Akuntabilitas Pengarusutamaan Gender: Bukan Sesuatu yang Mustahil." *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November.
- Silawati, Hartian. 2006. "Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana?" *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November, hlm. 19-32.
- Soeparman, Surjadi. 2006. "Mengapa Gender Mainstreaming Menjadi Aksi Nasional?". *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November, hlm. 35-43.
- Suprpto, Kajun. 2009. "Evaluasi Keterwakilan Politik Perempuan Pasca-Pemilu 2009", makalah disampaikan dalam diskusi yang diadakan oleh Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Sekretariat Jenderal DPR RI, 19 Agustus.

Dokumen

- "Country Gender Assessment: Indonesia," Southeast Asia Regional Department, Regional and Sustainable Development Department, Asia Development Bank, Manila, Philippines, July 2006.
- "Draft Panduan Rencana Aksi Nasional Peningkatan Posisi dan Peran Perempuan PNS di Lembaga Eksekutif dan Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pilkada," Deputy Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Tahun 2009.
- "Migration, Remittance, and Female Migrant Workers," Fact Sheet, Female Migrant Workers Research Team Bank Dunia (World Bank), Januari 2006.

Peraturan Perundang-undangan

- UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.

Lain-lain

- Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10/SE/X/2013.
- Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender (RANDA PUG) Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013.