

**IMPLEMENTASI PENGARUSUTAMAAN GENDER
DALAM PEMBANGUNAN DI DAERAH
(Studi di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali)**

*Sali Susiana**

(Naskah diterima 31 Januari 2010, disetujui 10 Maret 2011)

Abstract

Recently, Regency Jembrana has succeeded in engaging several popular programmes such as those relating to free fee education and health subsidy for the people. With regard to gender mainstreaming, it is interesting to arise a question how this regency implements the gender mainstreaming in all its policies and programmes of the regional development. Research using qualitative method conducted in the regency showed the implementation of the Minister of Home Affairs Decree No. 15 Year 2008 concerning the general guidance for the implementation of gender mainstreaming on the regional development has not been optimally achieved.

Keywords: gender mainstreaming, Jembrana, regional development.

Abstrak

Kabupaten Jembrana selama ini dinilai berhasil dalam melaksanakan beberapa program yang berpihak kepada rakyat, seperti program pendidikan gratis dan pemberian subsidi kesehatan kepada masyarakat. Berkaitan dengan pengarusutamaan gender (PUG), menjadi menarik untuk

*Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan Studi Khusus Gender pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: sali_susiana@yahoo.com.

mempertanyakan bagaimana daerah ini mengimplementasikan PUG dalam kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. Hasil penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang dilakukan di Kab. Jembrana menunjukkan bahwa implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah belum berjalan secara optimal.

Kata kunci: Pengarusutamaan Gender (PUG), Jembrana, pembangunan daerah.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia telah menjamin hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), antara lain dalam Pasal 27 (1), Pasal 28 H ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28 I ayat (2). Hak asasi perempuan merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM). Sebagai bagian dari HAM, hak asasi perempuan dijamin dalam berbagai peraturan perundang-undangan. UUD Tahun 1945 menjamin persamaan kedudukan antara perempuan dan laki-laki. Hal itu antara lain terdapat dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 H ayat (2), Pasal 28 I ayat (2), dan Pasal 29 I ayat (4). Implementasi dari ketentuan tersebut terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), yang secara khusus mengatur mengenai hak perempuan dalam Bab III Bagian ke-9 tentang Hak Wanita, yaitu dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 51.

Dalam tataran internasional, jaminan terhadap HAM, termasuk di dalamnya hak asasi perempuan, terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Komitmen PBB untuk menjamin hak-hak perempuan secara lebih khusus ditunjukkan ketika Majelis Umum PBB menyetujui Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) pada tanggal 18 Desember 1979. Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 pada saat mengikuti Konferensi Perempuan se-Dunia II di Kopenhagen. Konvensi tersebut kemudian diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.¹

Di samping meratifikasi Konvensi Perempuan, Indonesia bersama 188 negara lainnya telah menyepakati Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing atau *Beijing Declaration and Platform for Action (BPFA)* yang merupakan hasil Konferensi Perempuan se-Dunia IV yang diselenggarakan di Beijing pada tahun 1995. BPFA merupakan landasan operasional yang disepakati bagi pelaksanaan Konvensi Perempuan yang bertema kesetaraan, pembangunan, dan perdamaian (*equality, development, and peace*). BPFA mengidentifikasi 12 bidang kritis beserta tujuan-tujuan strategis bagi setiap bidang yang meliputi: (1) perempuan dan kemiskinan; (2) pendidikan dan pelatihan bagi perempuan; (3) perempuan dan kesehatan; (4) kekerasan terhadap perempuan; (5) perempuan dan konflik bersenjata; (6) perempuan dan ekonomi; (7) perempuan dan pengambilan keputusan; (8) mekanisme institusional bagi kemajuan perempuan; (9) hak asasi perempuan; (10) perempuan dan media; (11) perempuan dan lingkungan; dan (12) anak perempuan.

Komitmen untuk meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender juga tercantum dalam Tujuan Pembangunan Abad Milenium/ *Millennium Development Goals (MDGs)* yang dicanangkan oleh PBB dalam *Millennium Summit* yang diselenggarakan pada bulan September 2000. MDGs berisi 8 tujuan dan 17 target yang harus dicapai oleh 191 negara anggota PBB pada tahun 2015. Kedelapan target tersebut adalah: (1) meniadakan kemiskinan dan kelaparan ekstrim; (2) mencapai pendidikan dasar secara universal; (3) meningkatkan kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan; (4)

¹ Istilah "wanita" dalam tulisan ini hanya digunakan untuk mengutip UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

mengurangi tingkat kematian anak; (5) memperbaiki kesehatan ibu; (6) memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit-penyakit lainnya; (7) menjamin kelestarian lingkungan hidup; dan (8) membentuk kerja sama global untuk pembangunan.²

Walaupun secara normatif UUD Tahun 1945 telah menjamin persamaan kedudukan setiap warga negara, baik perempuan maupun laki-laki dan Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perempuan sejak 25 tahun yang lalu, sampai saat ini perempuan masih mengalami diskriminasi hampir di segala bidang kehidupan. Akibat perlakuan yang diskriminatif, perempuan belum memperoleh manfaat yang optimal dalam menikmati hasil pembangunan. Perempuan sebagai bagian dari proses pembangunan nasional, yaitu sebagai pelaku sekaligus pemanfaat hasil pembangunan, masih belum dapat memperoleh akses, berpartisipasi, dan memperoleh manfaat yang setara dengan laki-laki, terutama dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaan pembangunan di semua bidang dan semua tingkatan.

Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report/HDR*) yang dikeluarkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*) Indonesia pada tahun 2008 berada di peringkat 109 dari 179 negara, dengan nilai 0,726, jauh di bawah negara-negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan Filipina. Sementara itu, Indeks Pembangunan Gender (*Genderrelated Development Index/GDI*) Indonesia pada tahun yang sama berada di peringkat 85 dari 159 negara.³

Rendahnya kualitas hidup perempuan secara lebih jelas terlihat dari beberapa indikator yang terdapat di berbagai bidang kehidupan, baik pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan/ekonomi, maupun politik. Di bidang pendidikan, data Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menunjukkan jumlah siswa Sekolah Dasar menurut jenis kelamin pada tahun 2006-2007 adalah 1.673.327 orang siswa perempuan berbanding 13.604.909 orang siswa laki-laki (48,23% : 51,77%).⁴ Rendahnya partisipasi perempuan di dunia

² Diterjemahkan dari *The UN Millennium Development Goals*.

³ http://hdrstate.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets.

⁴ Jumlah siswa menurut jenis kelamin: <http://depdiknas.go.id>.

pendidikan juga dapat dilihat dari tingginya persentase perempuan buta aksara. Dari total jumlah penduduk buta aksara sebesar 9,7 juta orang (5,97% dari jumlah penduduk Indonesia), sekitar 6,3 juta orang diantaranya adalah perempuan.⁵ Dengan demikian, kasus buta aksara pada perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, yaitu sebesar 64%.⁶

Demikian pula di bidang kesehatan. Angka kematian ibu (AKI) mencapai 203-400 kasus setiap tahunnya, yang merupakan angka tertinggi di Asia.⁷ Sedangkan prevalensi anemia pada ibu hamil pada tahun 2007 mencapai 50%-60%.⁸ Di bidang ketenagakerjaan/ekonomi, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan juga masih relatif rendah, yaitu 49,21%. Sementara TPAK laki-laki adalah 86,02%. Data BPS/Sakernas 2007 menyebutkan dari total jumlah penduduk yang bekerja sebanyak 97.583.141 orang, jumlah perempuan yang bekerja hanya 35.431.859 orang (36,3%).⁹ Dari jumlah tersebut, 68,1% perempuan bekerja di sektor informal yang rentan terhadap ketidakpastian upah, pendapatan, dan jaminan sosial.¹⁰

Kondisi memprihatinkan juga terjadi pada perempuan yang menjadi tenaga kerja di luar negeri (TKI). Data Bank Dunia menunjukkan, pada tahun 2004, sekitar 80% dari TKI adalah Tenaga Kerja Wanita (TKW), dan 95% di antaranya bekerja di sektor informal sebagai pembantu rumah tangga atau profesi lain yang sejenis seperti perawat bayi (*babysitter*) atau orang lanjut usia (*pramurukti*).¹¹ Data lain dari Bank Dunia menunjukkan, pada tahun yang sama jumlah TKI yang terdaftar mencapai 380.688 orang, dan 83% di antaranya adalah TKW. Dari jumlah tersebut, lebih dari 90% TKW bekerja di sektor informal sebagai PRT.¹²

⁵ 64 Persen Perempuan Buta Huruf, *Kompas*, 28 April 2009 halaman 12.

⁶ Sumber lain menyebutkan bahwa perbandingan angka buta aksara antara perempuan dan laki-laki adalah 63:37. Baca: KPP Masih Dibutuhkan, *Kompas*, 11 September 2009 halaman 53.

⁷ Disampaikan oleh Saparinah Sadli dalam Seminar Nasional pra-Tanwir II Aisyiyah di Asri *Medical Center* Universitas Muhammadiyah Yogyakarta tanggal 11 Juni 2009. Baca: Hak Perempuan di Indonesia Belum Terpenuhi, *Republika*, 12 Juni 2009 halaman 5. Sumber lain mencatat AKI di Indonesia telah turun menjadi 259 per 100.000 kelahiran hidup dan merupakan yang tertinggi di ASEAN. Baca: Hak Reproduksi: Bukan Saatnya Memaksa, *Kompas*, 31 Juli 2009 halaman 37.

⁸ Anemia: <http://www.fertifikasi Indonesia.net>, diakses tanggal 17 November 2007.

⁹ Jumlah Penduduk Bekerja : <http://www.depnakertrans.go.id/lpusdatin.html>.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "Country Gender Assessment: Indonesia," Southeast Asia Regional Department, Regional and Sustainable Development Department, Asia Development Bank, Manila, Philippines, July 2006. page 72.

¹² *Fact Sheet: "Migration, Remittance, and Female Migrant Workers,"* Female Migrant Workers Research Team Bank Dunia (World Bank), Januari 2006, page 1.

Posisi perempuan di bidang politik dan pengambilan keputusan juga masih menunjukkan peningkatan yang sangat lambat. Di lembaga legislatif, jumlah perempuan sampai saat ini belum mencapai 30%. Hasil Pemilu 2009 menunjukkan, jumlah perempuan yang terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebanyak 102 orang (18,04%) dan di Dewan Perwakilan Daerah sebanyak 36 orang (27,27%).¹³ Sedangkan jumlah perempuan yang menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah rata-rata mencapai 21%.¹⁴ Jumlah perempuan yang menduduki jabatan eksekutif di semua lembaga negara juga masih di bawah 10%, meskipun jumlah perempuan PNS hampir mencapai 45%. Jumlah perempuan yang menduduki jabatan Eselon I hanya 8,7% dan Eselon II sebesar 7,1%.¹⁵

Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa sampai saat ini masih terjadi kesenjangan gender (*gender gap*)¹⁶ dalam setiap aspek kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mempercepat terciptanya kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Salah satu strategi yang selama ini ditempuh untuk memperkecil kesenjangan gender adalah melalui *gender mainstreaming*/ pengarusutamaan gender (PUG).

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, dasar hukum pelaksanaan PUG juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan

¹³ Data dari Media Center Komisi Pemilihan Umum, Juli 2009, dalam Sulistyowati Irianto dan Titiek Kartika, draft *Buku Pegangan tentang Gender di Parlemen*, 2009.

¹⁴ Kajian Suprpto, *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 2009.

¹⁵ Draft Panduan Rencana Aksi Nasional Peningkatan Posisi dan Peran Perempuan PNS di Lembaga Eksekutif dan Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan dalam Pilkada, Deputi Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Tahun 2009.

¹⁶ Kesenjangan gender adalah istilah yang mengacu kepada perbedaan antara perempuan dalam akses dan kontrol atas sumber-sumber daya penting, perbedaan dalam pekerjaan dan upah dimana laki-laki menerima lebih banyak dibandingkan perempuan. Kesenjangan gender juga mengandung ketidakseimbangan hubungan antara perempuan dan laki-laki dalam proses pembangunan, dimana perempuan tidak berpartisipasi dalam proses pembangunan. Lihat *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*, BKKBN, Kementerian Pemberdayaan Perempuan,

Gender dalam Pembangunan di Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 2008. 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.

Sebagai lembaga pemerintah yang paling bertanggung jawab dalam melaksanakan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KNPP) telah berupaya untuk melakukan berbagai program dan kegiatan yang berkaitan dengan implementasi PUG. Akan tetapi, terbukti hingga sepuluh tahun sejak Inpres tentang PUG diterbitkan, kemajuan yang dicapai dalam implementasi PUG belum terlalu signifikan.

Dalam era otonomi daerah seperti saat ini, pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota, memiliki wewenang yang lebih besar untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Melalui otonomi daerah, banyak daerah yang telah berhasil melaksanakan pembangunan. Kabupaten Jembrana (Kab. Jembrana) di Provinsi Bali merupakan salah satu daerah yang banyak mendapat apresiasi karena dianggap berhasil mensejahterakan rakyat di daerahnya. Keberhasilan itu dibuktikan dengan beberapa penghargaan yang telah diperoleh oleh Kabupaten Jembrana. Salah satu program Kab. Jembrana yang dianggap menonjol adalah pembuatan kartu tanda penduduk (KTP) secara *online* atau dikenal dengan e-KTP. Kartu ini dapat digunakan untuk memenuhi kelengkapan administrasi penduduk dalam berbagai macam urusan, termasuk untuk akses kepada fasilitas kesehatan dan sekolah.¹⁷

Tiga program unggulan pemerintah kabupaten ini adalah (1) peningkatan kualitas pendidikan; (2) peningkatan derajat kesehatan; dan (3) peningkatan daya beli masyarakat. Di bidang pendidikan, 50% dana APBD

¹⁷ <http://www.jembranakab.go.id>, diakses 14 Oktober 2010.

dialokasikan untuk biaya pendidikan. Anggaran ini antara lain digunakan untuk membangun gedung sekolah dan pemberian bea siswa kepada siswa sekolah yang berprestasi. Keberhasilan Kab. Jembrana di bidang pendidikan dibuktikan dengan diperolehnya penghargaan dari pemerintah pusat di bidang pendidikan pada tahun 2001.¹⁸

Program lain yang dianggap berhasil di Kab. Jembrana adalah program peningkatan derajat kesehatan. Kebijakan yang diambil adalah dengan mengalihkan subsidi pelayanan kesehatan, dari subsidi kepada unit pelayanan kesehatan menjadi subsidi kepada masyarakat melalui sebuah lembaga khusus, yaitu Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ). Dengan JKJ, penduduk di kabupaten ini dapat memanfaatkan fasilitas kesehatan secara gratis, termasuk ambulan gratis bagi penduduk yang membutuhkan.¹⁹ Di bidang kesehatan, pada tahun 2009, pasangan akseptor Keluarga Berencana (KB) dari kabupaten ini juga menerima penghargaan Pasangan KB Lestari untuk kategori 20 tahun.²⁰ Selain itu, pada tahun yang sama Jembrana menerima penghargaan Plakat Tertib Lalu Lintas Tahun 2009.²¹

Upaya pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat melalui Pos Pemberdayaan dan Pelayanan Terpadu (Posdayandu) yang diluncurkan pada tahun 2007 juga mendapatkan penghargaan dari Dewan Nasional Indonesia untuk Kesejahteraan Sosial (DNIKS) berupa Manggala Cipta Karya Kesejahteraan Sosial Tingkat Nasional kepada bupati Jembrana yang saat itu dijabat oleh I Gede Winasa.²² Posdayandu yang merupakan revitalisasi dari Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) tidak hanya menjalankan fungsi di bidang kesehatan, melainkan juga untuk kepentingan permodalan, koperasi, pertanian, pembayaran pajak, kependudukan, dan informasi perijinan.²³

Di bidang kepegawaian, Kab. Jembrana juga telah berhasil melakukan efisiensi jumlah pegawai dengan menyatukan berbagai satuan kerja dalam satu kawasan agar efektif dari segi pembiayaan dan layanan kepada

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ <http://www.jembranakab.go.id/main.php?module=detailberita&id=1242>, diakses 14 Oktober 2010.

²¹ <http://www.jembranakab.go.id>, diakses 14 Oktober 2010.

²² DNIKS Anugerahkan Penghargaan untuk Bupati Jembrana, *Majalah Gemari Edisi 109/Tahun XI/Februari 2010* halaman 30.

²³ *Ibid.*

masyarakat. Anggaran yang tersisa kemudian dialokasikan untuk membangun berbagai kebutuhan warga, mulai dari bidang transportasi melalui *Jimbarwana Transport* dan *Jimbar Segara*, pabrik air minum, maupun pabrik pupuk kompos.²⁴ Keberhasilan Kab. Jembrana dalam melaksanakan pembangunan membuat kabupaten ini dikunjungi oleh kepala daerah lainnya, baik bupati maupun walikota, pimpinan dan Anggota DPRD, bahkan berbagai pimpinan departemen terkait dari Jakarta datang untuk melakukan studi banding.²⁵

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Melihat beberapa kebijakan dan program yang telah dilaksanakan oleh Kabupaten Jembrana serta prestasi melalui penghargaan yang telah diperoleh, menjadi menarik untuk mempertanyakan bagaimana implementasi PUG di kabupaten tersebut. Meskipun tidak memiliki peraturan daerah (perda) yang khusus mengatur mengenai PUG, namun daerah ini telah menerapkan beberapa kebijakan di bidang sosial yang dapat dikaji menurut perspektif gender, seperti program pendidikan gratis dan pemberian subsidi kesehatan kepada masyarakat. Dalam upaya implementasi PUG, menjadi penting untuk dikaji, apakah kebijakan dan program-program tersebut telah disusun dengan perspektif gender atau masih netral gender. Selain itu, kelembagaan yang menangani bidang pemberdayaan perempuan di kabupaten ini sudah cukup kuat, karena berbentuk kantor, yaitu Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: "Bagaimana implementasi pengarusutamaan gender dalam pembangunan di Kab. Jembrana?"

Permasalahan tersebut kemudian dijabarkan dalam beberapa pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah di Kab. Jembrana?

²⁴ Ironisnya, pabrik kompos ini membuat mantan bupati I Gede Winasa ditahan dalam kasus dugaan korupsi pengadaan pabrik kompos yang diduga merugikan negara sebesar Rp 2,3 miliar pada tanggal 19 Januari 2011. Lihat "Mantan Bupati Jembrana Ditahan, Kasus Dugaan Korupsi Pengadaan Pabrik Kompos Rp 2,3 Miliar," *Harian Seputar Indonesia*, 20 Januari 2011 halaman 7.

²⁵ Frans Sarong, *Belajar Pelayanan dari Jembrana*, *Kompas*, 22 September 2006.

2. Bagaimana pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan pengarusutamaan gender di Kab. Jembrana? dan
3. Apa saja kendala yang dihadapi dalam upaya pengarusutamaan gender dan bagaimana solusi untuk mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah;
2. Mengetahui pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan pengarusutamaan gender di Kab. Jembrana;
3. Mengetahui kendala yang dihadapi dalam implementasi PUG di Kab. Jembrana dan solusi yang diambil untuk mengatasi kendala tersebut.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR khususnya Komisi VIII dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan. Selain itu, hasil penelitian dapat menjadi bahan masukan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kesetaraan Gender, mengingat RUU ini termasuk dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2011.

D. Kerangka Pemikiran

Konsep Pengarusutamaan Gender (PUG) pertamakali 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.²⁶ Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) mendefinisikan PUG sebagai:

“Strategi agar kebutuhan dan pengalaman perempuan dan laki-laki menjadi bagian tak terpisahkan dari desain, implementasi, monitoring, dan evaluasi kebijakan dan program dalam seluruh lingkup politik, ekonomi, dan sosial, sehingga perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan keuntungan, dan ketidakadilan tidak ada lagi.”²⁷

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.²⁸

Di Indonesia, PUG secara resmi diadopsi menjadi strategi pembangunan bidang pemberdayaan perempuan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 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.”²⁹

Dalam Inpres tersebut dinyatakan bahwa tujuan PUG adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender. Dan strategi PUG ditempuh dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga,

²⁶ Hartian Silawati, Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana? Dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006, halaman 20.

²⁷ *Ibid*, halaman 20-21.

²⁸ Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*, Sekretariat Jenderal DPR RI dan PROPER UNDP, 2008, halaman 5.

²⁹ *Ibid*, halaman 194.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ruang lingkup PUG dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000 meliputi:³⁰

1. 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.³¹ Termasuk di dalam tahap perencanaan ini adalah perencanaan yang responsif gender/*gender budgeting*.

2. Pelaksanaan

Pelaksanaan harus memperhatikan aspek perencanaan, termasuk anggarannya. Mekanisme kerja instansi pemerintah dalam melaksanakan PUG diatur sebagai berikut:

- Penanggung jawab dan perumus kebijakan tentang PUG secara nasional dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan;
- Pelaksana PUG dilakukan oleh semua instansi pemerintah tingkat pusat, pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat/LSM yang peduli pada kesetaraan dan keadilan gender;
- 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;
- Kerja sama antara institusi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melalui kelompok kerja untuk menyatukan langkah dan mengevaluasi pelaksanaan PUG guna dilaporkan kepada bupati/walikota, gubernur, dan presiden.

³⁰ *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, ibid.*, halaman 121-124.

³¹ Pengertian program di sini adalah program/proyek/kegiatan operasional yang merujuk kepada Program Pembangunan Nasional, Program Pembangunan Daerah, Rencana Pembangunan Tahunan dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah serta RAPBN dan RAPBD. Lihat *Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender, ibid.*, halaman 122.

3. Pemantauan dan Evaluasi

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. Pemantauan dan evaluasi mencakup:

- sejauh mana prakondisi dan komponen kunci PUG telah ada;
- sejauh mana perempuan dan laki-laki memiliki akses dan kontrol yang sama atas sumber daya, fasilitas, dan pelayanan kegiatan;
- sejauh mana para staf, mitra kerja, dan kelompok sasaran, baik perempuan maupun laki-laki telah berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan serta dalam pelaksanaan program;
- sejauh mana kinerja kegiatan staf telah responsif gender.

Pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) telah memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Akan tetapi pembangunan daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat tersebut hasilnya seringkali baru dapat dinikmati oleh sekelompok orang saja. Oleh karena itu, PUG tidak hanya penting untuk diimplementasikan di tingkat pusat saja, melainkan juga di tingkat daerah.

Pada tingkatan yang lebih rendah, dasar hukum pelaksanaan PUG juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah. Implementasi PUG di tingkat daerah juga harus meliputi seluruh proses pembangunan, mulai dari tahap perencanaan hingga monitoring dan evaluasi. Tahapan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:³²

1. Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penyusunan anggaran adalah proses yang sangat penting untuk diintervensi karena pada tahap inilah sumber daya mulai

³² Hartian Silawati, *op.cit.*, halaman 29-31.

dibagikan kepada siapa dan seberapa banyak. Proses perencanaan dan penganggaran pembangunan selama ini memadukan prinsip *bottom-up* dan *top-down*. Dalam proses *bottom-up*, partisipasi perempuan dan laki-laki sangat krusial untuk menyuarakan kebutuhan dan prioritas mereka. Fakta di lapangan selama ini menunjukkan, keterlibatan perempuan dalam proses ini masih sangat kurang dibandingkan dengan laki-laki.

Adapun intervensi terhadap proses *top-down* dapat dilakukan melalui pendampingan kepada sektor atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA). Idealnya intervensi dilakukan sejak tahap perumusan kebijakan atau program. Akan tetapi bila tahap ini sudah dilalui, intervensi masih dapat dilakukan pada tahap perumusan kegiatan dan penentuan sasaran kegiatan.

Dalam banyak kasus, program SKPD sudah sangat baku, dalam arti dilakukan secara rutin setiap tahun dan mengikuti pedoman dari sektor di tingkat nasional atau ketentuan dari Kementerian Dalam Negeri. Untuk itu advokasi kepada SKPD harus diikuti dengan advokasi kebijakan dan program yang dikeluarkan oleh sektor dan kementerian tersebut. Pada tingkat daerah, advokasi kepada Panitia Anggaran Eksekutif (PAE) dan Panitia Anggaran Legislatif (PAL) perlu dilakukan untuk memastikan program dan/atau kegiatan yang responsif gender mendapat alokasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Pelaksanaan

PUG merupakan sebuah konsep yang relatif baru dan belum dipahami dengan baik oleh semua kalangan. PUG sering dipahami sebagai program atau kegiatan, sehingga implementasinya dianggap memerlukan anggaran yang khusus. Akibatnya, di daerah dengan APBD yang relatif terbatas, tuntutan untuk mengalokasikan PUG menjadi sulit untuk dipenuhi. Sebenarnya tidak perlu menciptakan program atau kegiatan baru, melainkan cukup melakukan intervensi pada penyusunan kegiatan yang sudah ada.

3. Monitoring dan Evaluasi

Dalam tahapan ini terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan. *Pertama*, indikator *input*, yang sangat terkait dengan bagaimana sumber daya dialokasikan untuk pemenuhan atau penguatan prasyarat PUG. *Kedua*, indikator proses, yang bersifat teknis, yaitu bagaimana analisa gender digunakan dalam proses penyusunan perencanaan dan anggaran serta

penyusunan kerangka monitoring dan evaluasi; dan bagaimana analisis gender diintegrasikan dalam format perencanaan yang telah ada. Ketiga, indikator *output*, *outcome*, dan *impact*, yaitu program-program responsif gender berupa kegiatan yang dapat mengurangi kesenjangan gender di masing-masing daerah.

Intervensi melalui program dan kegiatan inilah yang berpotensi besar menciptakan perubahan kondisi dan relasi gender, karena dalam program dan kegiatan itu sumber daya dialokasikan. Ini merupakan inti implementasi PUG. Indikator *output* menunjukkan tercapai tidaknya tujuan pembangunan, apakah sudah responsif gender atau belum.

Meskipun implementasi Inpres No. 9 Tahun 2000 telah berjalan kurang lebih sepuluh tahun, namun kemajuan yang dicapai relatif lambat. Lambatnya kemajuan dalam implementasi PUG ini tidak terlepas dari beberapa faktor. Menurut Soeparman, kendala implementasi PUG dapat dikategorikan ke dalam 3 tataran, yaitu makro, meso, dan mikro.³³ Di tingkat makro, masih terdapat undang-undang (UU) yang bias gender dan mendiskriminasi perempuan, misalnya UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Di tingkat lokal, juga masih terdapat banyak perda yang bias gender dan diskriminatif.

Pada tataran meso, dokumen perencanaan strategis sektor pembangunan yang terdapat dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/ Lembaga dan Rencana Strategis Daerah/Renstrada SKPD belum menjadikan gender sebagai salah satu arus utama. Hal ini sangat disayangkan mengingat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/RPJMN gender merupakan salah satu arus utama, di samping tiga arus utama pembangunan lainnya.

Sedangkan persoalan di tingkat mikro lebih banyak berupa prasyarat yang harus dipenuhi dalam implementasi PUG, antara lain: (1) kemampuan aparat perencana menguasai teknis analisis gender untuk menemukan dan mengenali kesenjangan gender sesuai dengan konteks sektoral (bidang) dan lokal; (2) keberanian menentukan indikator kinerja yang terukur untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan gender yang ada; dan ketersediaan data terpilah menurut jenis kelamin yang sampai saat ini masih jarang ada.

³³ Surjadi Soeparman: "Mengapa Gender Mainstreaming Menjadi Aksi Nasional?" dalam *Jurnal Perempuan* No. 50: *Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006, halaman 40-42.

Berbeda dengan itu, Cattleya menyatakan bahwa tantangan terbesar yang dihadapi dalam PUG adalah dalam pelaksanaan dan pelebagaan sistem akuntabilitasnya.³⁴ Proses pelebagaan akuntabilitas PUG mensyaratkan dibangunnya prakondisi PUG berupa aturan, kebijakan, mekanisme, alat analisis, data terpilah, kelembagaan, kemampuan, tersedianya sumber daya, dukungan masyarakat sipil, dan kepemimpinan perempuan yang berkualitas.³⁵ Silawati menyebut prakondisi ini sebagai *enabling tools* dan *technical tools*, yang terdiri dari 7 unsur, yaitu: dukungan politik, kebijakan, sumber daya, sistem data dan informasi, kelembagaan, alat analisis gender, dan dukungan masyarakat sipil.³⁶ Lebih lanjut Silawati menyatakan bahwa para pihak yang terlibat dalam implementasi PUG selama ini masih terlalu terfokus pada *enabling tools* dan *technical tools* yang sebenarnya hanya merupakan sebuah prasyarat bagi implementasi dan bukan inti dari implementasi PUG. Hal ini telah menjadi salah satu faktor yang berpengaruh dalam keberhasilan implementasi PUG.³⁷

Terkait dengan masalah kelembagaan, dalam era otonomi daerah seperti saat ini, aspek kelembagaan memegang peran yang penting dalam implementasi PUG. Perubahan sistem pemerintahan yang lebih menekankan pada otonomi daerah dan terdesentralisasi turut mempengaruhi keberadaan dan posisi lembaga tersebut dalam struktur pemerintahan di daerah. Ketiadaan aturan hukum yang tegas mengenai lembaga pemberdayaan perempuan di daerah selama ini menyebabkan bervariasinya nomenklatur lembaga tersebut, baik di tingkat provinsi, kabupaten maupun kota, mulai dari yang berbentuk badan, biro, sampai dengan unit. Bahkan di beberapa daerah, unit yang menangani bidang pemberdayaan digabung dengan bidang lain yang tidak berkaitan secara langsung dengan pemberdayaan perempuan. Oleh karena itu, kemajuan yang dicapai dalam implementasi PUG di daerah sangat tergantung kepada *political will* para pemimpin yang ada di daerah, di samping faktor penentu lainnya seperti ketersediaan anggaran yang memadai dan kualitas sumber daya manusia masing-masing daerah.

³⁴ Leya Cattleya, Laporan Independen Konsultan – Implementasi Strategi Pengarusutamaan Gender di Indonesia: Refleksi dari Kajian Mandiri – Partisipatif dan Pembelajaran dari Konsultasi Nasional, Provinsi, dan Kabupaten, dalam Leya Cattleya: "Pelebagaan Akuntabilitas Pengarusutamaan Gender: Bukan Sesuatu yang Mustahil, *Jurnal Perempuan* No. 50: Pengarusutamaan Gender, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 45.

³⁵ Leya Cattleya, *ibid*, halaman 55.

³⁶ Hartian Silawati, *op. cit.*, halaman 23.

³⁷ Hartian Silawati, *ibid*.

Sedangkan Arivia mencatat beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi PUG antara lain: (1) belum meratanya pemahaman tentang konsep gender dan PUG di kalangan *decision makers*; (2) Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tidak cukup kuat sebagai landasan hukum; (3) masalah pengenalan strategi PUG yang belum cukup menjawab kebutuhan sektor dan daerah; (4) terbatasnya indikator gender yang dapat digunakan untuk menganalisis dan menyusun kebijakan; (5) belum digunakannya analisis gender dalam perencanaan pembangunan.³⁸

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian di lapangan dilaksanakan selama 5 hari, dari tanggal 7 sampai dengan 11 November 2010. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali. Daerah ini dipilih menjadi lokasi penelitian karena Kabupaten Jembrana merupakan salah satu daerah yang dianggap berhasil melaksanakan pembangunan daerah, melalui beberapa program unggulan dan penghargaan yang telah diraih. Beberapa kebijakan di bidang sosial seperti program pendidikan gratis dan pemberian subsidi kesehatan kepada masyarakat dapat dikaji menurut perspektif gender, apakah kebijakan dan program-program tersebut telah disusun dengan perspektif gender atau masih netral gender. Kelembagaan yang menangani bidang pemberdayaan perempuan di kabupaten ini juga sudah cukup kuat, sehingga diharapkan kabupaten ini telah berhasil dalam mengimplementasikan PUG dalam pembangunan di daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah.

2. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan pendekatan yang dipakai, yaitu pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara terbuka kepada subjek penelitian. Sejalan dengan metode pengumpulan data yang digunakan, yaitu wawancara mendalam dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian, maka peneliti di sini merupakan instrumen utama penelitian. Untuk itu, peneliti melakukan wawancara kepada:

³⁸ Prolog *Jurnal Perempuan* No. 50: *Pengarusutamaan Gender*, Pengarusutamaan Gender: Sebuah Penantian Panjang, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 4.

- a. Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
- b. Para pejabat di lingkungan Dinas Pendidikan, Pemuda Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan; dan
- c. Pejabat di Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.

3. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data di atas 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 penyajian data dan penarikan kesimpulan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Jembrana

Kab. Jembrana merupakan salah satu kabupaten di Prov. Bali yang terletak di paling barat Pulau Bali. Posisi ini sangat strategis mengingat kabupaten ini menjadi jalur penghubung utama segala aktivitas dan arus informasi antara kota-kota di pulau Jawa dengan Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur melalui jalur darat. Kabupaten yang memiliki luas wilayah 841,80 km² ini terbagi atas 5 kecamatan, yaitu:³⁹

- a. Melaya (9 desa dan 1 kelurahan);
- b. Negara (8 desa dan 4 kelurahan);
- c. Jembrana (6 desa dan 4 kelurahan);
- d. Mendoyo (10 desa dan 1 kelurahan);
- e. Pekutatan (8 desa).

Berdasarkan data kependudukan dari Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan, dan Catatan Sipil Kab. Jembrana, jumlah penduduk

³⁹ Lihat Profil Kesehatan Tahun 2009, Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kab. Jembrana, halaman 6.

kabupaten ini pada tahun 2009 adalah 304.956 jiwa, terdiri dari 152.525 orang laki-laki dan 152.431 orang perempuan.⁴⁰ Adapun laju pertumbuhan penduduk adalah 13,06% per tahun.⁴¹ Dilihat dari komposisi umur, 25,59% merupakan kelompok umur 0-14 tahun, 67,20% kelompok umur 15-64 tahun dan 9,21% kelompok umur di atas 65 tahun.⁴²

Visi yang ingin dicapai oleh Kab. Jember adalah: "Terwujudnya masyarakat Jember yang sejahtera, berkeadilan, beriman, dan berbudaya."⁴³ Visi tersebut dijabarkan dalam 4 misi yang menjadi indikator dan tolok ukur terwujud dan tercapainya visi pemerintah dalam pembangunan jangka panjang, yaitu:⁴⁴

- a. meningkatnya kualitas hidup (*quality of life*) melalui peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan, dan peningkatan daya beli masyarakat (perekonomian);
- b. meningkatkan pelayanan umum (*public service*), meliputi peningkatan infrastruktur, sarana fisik seperti jalan, listrik, jaringan air bersih, peningkatan pelayanan administrasi dan komunikasi serta peningkatan sosial budaya;
- c. membangun semangat persatuan dan kesatuan bangsa, gotong royong, serta harmonisasi antarseluruh lapisan masyarakat dalam heterogenitas agama, suku, dan adat istiadat;
- d. mewujudkan supremasi hukum dan menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien.

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, Kab. Jember memiliki tiga program unggulan, yaitu:⁴⁵

- a. peningkatan kualitas pendidikan;
- b. peningkatan derajat kesehatan;
- c. peningkatan daya beli masyarakat.

⁴⁰ Wawancara dengan Kasubag Umum Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kab. Jember tanggal 8 November 2010. Lihat juga Profil Kesehatan Tahun 2009, Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kab. Jember, halaman 7.

⁴¹ Profil Kesehatan Tahun 2009, *ibid.*

⁴² *Ibid.*, halaman 9.

⁴³ <http://www.jemberkab.go.id>, diakses 14 Oktober 2010.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ <http://www.jemberkab.go.id/main.php?module=unggulan>, diakses 14 Oktober 2010.

a. Program Peningkatan Kualitas Pendidikan

Kebijakan untuk melaksanakan program peningkatan kualitas pendidikan tersebut adalah:⁴⁶

1. perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan;
2. peningkatan mutu pendidikan yang memiliki relevansi dengan kebutuhan masyarakat;
3. peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pendidikan;
4. peningkatan partisipasi masyarakat; dan
5. bea siswa gratis.

Kebijakan tersebut dijabarkan ke dalam strategi pelaksanaan berikut:⁴⁷

1. pembebasan iuran wajib pada sekolah negeri di semua tingkatan;
2. pemberian bea siswa kepada siswa yang kurang mampu bagi sekolah swasta dan pemberian bea siswa kepada siswa yang berprestasi;
3. pemberian keterampilan kepada siswa SMU melalui Program SMU Plus;
4. pengembangan SLTP dan SMU Kajian, SLTP Rintisan, dan SMU Unggulan;
5. peningkatan prasarana sekolah dengan pola *block grand*;
6. peningkatan sumber daya pendidik melalui Program D3, S1, dan S2 dengan biaya yang dibantu oleh pemerintah daerah (sebesar ½ dari jumlah biaya);
7. peningkatan kualitas proses belajar mengajar di sekolah dengan memberikan insentif tambahan bagi guru sebesar Rp 5.000/jam dan bonus Rp 1 juta/tahun;
8. pembentukan Sekolah Kajian, yaitu SMP Negeri 4 Mendoyo dan SMA Negeri 2 Negara dengan mengadopsi sistem Pendidikan SMA Taruna Nusantara, sistem pendidikan di pesantren, dan sistem pendidikan yang ada di Jepang.

Untuk mendukung penerapan Program Bea Siswa Gratis tersebut, Pemkab. Jembrana telah mengundang tiga peraturan daerah (Perda), yaitu:⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan; Kab. Jembrana tanggal 8 November 2010.

1. Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 10 Tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 14 Tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri maupun Swasta di Kabupaten Jembrana;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 15 Tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (dua belas) Tahun.

Kebijakan tersebut bertujuan untuk menuntaskan Program Wajib Belajar (WAJAR) 9 Tahun dan agar tidak ada anak usia sekolah yang tidak bersekolah karena ketiadaan biaya.⁴⁹ Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan, Pemuda Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan Kab. Jembrana, Angka Partisipasi Kasar (APK) Kab. Jembrana untuk tahun ajaran 2009-2010 pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) mencapai lebih dari 100%. Sedangkan Angka Partisipasi Murni (APM) pada dua tingkat sekolah tersebut masing-masing 96,45% untuk tingkat SD dan 85,89% untuk tingkat SMP. Data selengkapnya mengenai tingkat partisipasi sekolah di Kab. Jembrana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni Kab. Jembrana
Tahun Ajaran 2009-2010

	APK	APM
SD/MI	110,63	96,45
SMP/MTs	106,46	85,89
SMA/MA/SMK	81,35	69,78

sumber: diolah dari data Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan Kab. Jembrana.

Sebaliknya, angka putus sekolah atau *drop out*/DO di kabupaten ini kurang dari 1%, masing-masing 0,02% untuk tingkat SD, 0,04% untuk tingkat SMP dan 0,05% untuk tingkat SMA.⁵⁰

⁴⁹ Wawancara dengan para pejabat di Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan; Kab. Jembrana tanggal 8 November 2010.

⁵⁰ *Ibid.*

b. Program Peningkatan Derajat Kesehatan

Untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, kebijakan yang diambil adalah dengan mengalihkan subsidi pelayanan kesehatan, dari subsidi kepada unit pelayanan kesehatan menjadi subsidi kepada masyarakat melalui sebuah lembaga khusus, yaitu Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ).⁵¹ Dengan demikian Pemkab. Jembrana tidak mengalokasikan anggaran baru, hanya mengalihkan biaya yang sudah ada, bahkan mencoba mengalokasikan di bawah alokasi semula.

Sebelumnya masyarakat Jembrana yang ingin mendapatkan pelayanan kesehatan mendapatkan identitas kesehatan dalam bentuk kartu yang dikeluarkan pihak JKJ, Rumah Sakit Umum Negara dan untuk keluarga miskin atau yang mengikuti ASKES mendapatkan juga kartu ASKES. Berkaitan dengan adanya 3 kartu yang dimiliki oleh masyarakat dalam kaitan dengan pelayanan kesehatan, Pemerintah Kab. Jembrana memandang perlu adanya integrasi dari 3 kartu tersebut termasuk sistem informasi yang mendukungnya, sehingga menjadi satu kesatuan yaitu J-ID. Keberadaan infrastruktur jaringan atau yang dikenal dengan *Jimbarwana Network (J-Net)* yang telah sampai ke desa-desa, memungkinkan PPK (Petugas Pelayanan Kesehatan), baik itu Puskesmas, Dokter, dan Bidan dapat meng-akses *database* pasien yang terdapat di JKJ atau Rumah Sakit Umum Negara.

J-ID dapat dibawa untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Pos Kesehatan Desa (Poskesdes), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), Praktek Petugas Pelayanan Kesehatan (Dokter/Bidan) dan Rumah Sakit Umum Negara. Dengan menunjukkan J-ID, rekam medik pasien dapat diakses secara *online* melalui J-Net sehingga diagnosa kesehatan menjadi lebih tepat. Dengan proses transaksi yang *online*, Pemerintah Kabupaten Jembrana, baik itu Direktur JKJ, Direktur Rumah Sakit, Kepala Dinas Kesehatan dan Sosial hingga Bupati Jembrana dapat mengakses Sistem Informasi Daerah (SIMDA) yang berkaitan dengan laporan di bidang kesehatan, seperti kunjungan pasien dan 10 besar penyakit.

⁵¹ <http://www.jembranakab.go.id/main.php?module=unggulan>, *op.cit.*

c. Program Peningkatan Daya Beli Masyarakat

Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kab. Jembrana untuk melaksanakan Program Peningkatan Daya Beli Masyarakat dilakukan dengan membuka kesempatan kerja bagi masyarakat, baik di dalam maupun di luar negeri. Di dalam negeri, dibentuk koperasi-koperasi profesional. Koperasi yang telah dibentuk ada 3, yaitu:⁵²

1. Koperasi Megumi, yang bergerak di bidang penyulingan air laut menjadi air mineral, berlokasi di Desa Perancak dengan anggota sekaligus karyawan sebanyak 39 orang;
2. Koperasi Mekepong, bergerak di bidang pemotongan sapi dan prosesi daging, lokasi di Desa Lelateng, Kecamatan Negara dengan anggota sekaligus karyawan sebanyak 49 orang;
3. Koperasi Wisata Samudra, bergerak di bidang taman wisata dan kolam renang, lokasi di Desa Delodbrawah dengan anggota sekaligus karyawan sebanyak 42 orang.

Selain itu, Pemerintah Kab. Jembrana juga memberikan bantuan modal dalam bentuk dana bergulir serta konsultan sebagai pembimbing dengan harapan koperasi-koperasi tersebut dapat mandiri dan akan menopang kekuatan ekonomi Kabupaten Jembrana. Adapun peluang bekerja di luar negeri dilakukan melalui kerjasama dengan HRI (*Hotel Restaurant International*) dan IMM Jepang. Pendidikan dan pelatihan dilakukan di Jembrana, dengan biaya sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah kabupaten. Peningkatan pendapatan masyarakat juga dilakukan melalui pemberdayaan kelompok-kelompok masyarakat (Pokmas) dengan bantuan peralatan kerja.

2. Implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah di Kab. Jembrana

Pembangunan bidang pemberdayaan perempuan di Kab. Jembrana, menjadi urusan dan tanggung jawab Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (Kantor PP dan KB). Hal itu dituangkan dalam

Perencanaan Strategis (Renstra) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana tahun 2009-2014, sebagai dokumen perencanaan yang memuat isu strategis bagi pembangunan pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana di Kab. Jember. Penyusunan Renstra merupakan amanat UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Bab III Pasal 7. Hal itu juga telah diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kab. Jember 2006-2010 yang menyatakan bahwa Kepala SKPD wajib menyiapkan rancangan Renstra SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada RPJMD.⁵³

Berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 53 Tahun 2008, tugas pokok Kantor PP dan KB adalah: melaksanakan urusan pemerintahan kabupaten berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dalam bidang urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, urusan keluarga berencana, dan keluarga sejahtera.⁵⁴ Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Kantor PP dan KB mempunyai fungsi:⁵⁵

1. perumusan kebijakan teknis sesuai lingkup tugasnya di bidang PP dan KB;
2. penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya di bidang PP dan KB;
3. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai lingkup tugasnya di bidang PP dan KB;
4. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam Renstra Kantor PP dan KB, dinyatakan bahwa visi Kantor PP dan KB adalah "Terwujudnya Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan dan Perlindungan Anak serta Seluruh Keluarga Ikut KB."⁵⁶ Untuk mewujudkan visi tersebut ditetapkan 2 misi, yaitu:⁵⁷

1. mewujudkan peningkatan pemahaman gender, kualitas hidup perempuan, dan perlindungan anak;

⁵³ Renstra Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Jember 2009-2014 halaman 1.

⁵⁴ *Ibid.*, halaman 2.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.* halaman 5.

⁵⁷ *Ibid.* halaman 5-6.

2. mewujudkan peningkatan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi serta ketahanan dan pemberdayaan keluarga.

Untuk mewujudkan misi tersebut, ditetapkan 2 tujuan. Penetapan tujuan didasarkan pada faktor-faktor kunci keberhasilan yang ditetapkan setelah penetapan visi dan misi. Tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, kebijakan, program, dan kegiatan. Dua tujuan tersebut yaitu:⁵⁸

1. meningkatkan pemahaman gender, kualitas hidup perempuan, dan perlindungan anak;
2. meningkatkan pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi serta ketahanan dan pemberdayaan keluarga.

Selanjutnya untuk mencapai tujuan tersebut ditetapkan 2 sasaran yang ingin dicapai. Sasaran akan memberikan fokus pada penyusunan kegiatan yang bersifat spesifik, terinci, dapat diukur, dan dapat dicapai, yaitu:⁵⁹

1. meningkatnya pemahaman gender, kualitas hidup perempuan, dan perlindungan anak;
2. meningkatnya pelayanan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi serta ketahanan dan pemberdayaan keluarga.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut ditetapkan 2 kebijakan, yaitu:⁶⁰

1. mengoptimalkan peranan perempuan dan kesetaraan gender;
2. mengoptimalkan pelayanan keluarga berencana dan reproduksi yang berkualitas.

Adapun program Kantor PP dan KB adalah:⁶¹

1. Program penguatan kelembagaan dan pengarusutamaan gender dan anak;
2. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan;
3. Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan;
4. Program Keluarga Berencana;
5. Program pembinaan peran serta masyarakat dalam bentuk KB/KR yang mandiri;

⁵⁸ *Ibid.* halaman 17.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.* halaman 18.

⁶¹ *Ibid.*

6. Program pengembangan bahan informasi tentang pengasuhan dan pembinaan tumbuh kembang anak.

Dalam rangka mewujudkan visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, dan program dalam Renstra, maka setiap tahun dibuat Rencana Kerja Tahunan (RKT) dan Rencana Kerja Anggaran (RKA) secara proporsional dan terukur serta menentukan jenjang tanggung jawab terhadap keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Kantor PP dan KB, diketahui bahwa Kab. Jembrana belum menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang berperspektif gender seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 2008.⁶² Pasal 4 ayat (1) peraturan ini menyatakan bahwa "Pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD." Selain itu, peran Bappeda sebagai institusi yang mengkoordinasikan penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, dan Rencana Kerja SKPD yang berperspektif gender seperti diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 juga belum dijalankan.

Pernyataan Kepala Kantor PP dan KB ini tidak dapat dikonfirmasi dengan instansi yang menangani masalah perencanaan pembangunan daerah di Kab. Jembrana, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal, mengingat sampai penelitian lapangan selesai dilaksanakan, tidak ada pejabat di instansi ini yang bersedia untuk diwawancarai. Sementara itu, usaha untuk mendapatkan data dengan cara meninggalkan pertanyaan tertulis juga tidak mendapat tanggapan.

Keberadaan *focal point* PUG pada setiap SKPD juga belum terlihat. Pasal 17 Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 menyatakan bahwa: "*Focal point* PUG pada setiap SKPD di provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari pejabat dan/atau staf yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan dan bidang lainnya." *Focal point* memiliki beberapa tugas yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Permendagri Nomor 15 Tahun 2008. Pelaksanaan tugas *focal point* tersebut dikoordinasikan oleh pejabat pada setiap SKPD yang membidangi

⁶² Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jembrana tanggal 9 November 2010.

tugas pemberdayaan perempuan seperti dinyatakan dalam Pasal 17 ayat (3) peraturan yang sama.

Demikian pula dengan keberadaan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender (Pokja PUG). Lembaga yang berfungsi sebagai wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak PUG dari berbagai instansi/lembaga di daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tersebut di Kab. Jembrana belum terbentuk.

3. Program dan Kegiatan Pembangunan yang terkait dengan Pengarusutamaan Gender di Kab. Jembrana

Kebijakan lainnya di Kab. Jembrana yang tidak terkait langsung dengan PUG tetapi masih dalam kerangka pemberdayaan perempuan dan anak adalah keberadaan Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A). Tim ini dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Jembrana Nomor 5/PPKB/2010 tentang Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Jembrana Tahun 2010 tanggal 4 Januari 2010.⁶³ Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa P2TP2A mempunyai tugas sebagai berikut:⁶⁴

- a. mensosialisasikan P2TP2A sebagai wahana pemberdayaan dan perlindungan perempuan dan anak;
- b. mensosialisasikan isu-isu pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. mempersiapkan segala keperluan yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan tim; dan
- d. bertanggung jawab dan melaporkan perkembangan hasil kegiatan tim kepada Bupati.

Susunan keanggotaan P2TP2A terdapat dalam lampiran keputusan, yang terdiri dari bupati dan wakil bupati sebagai pelindung/penasehat; Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (Kantor P2KB) sebagai ketua; Ketua Tim Penggerak PKK sebagai wakil ketua; Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan pada Kantor P2KB sebagai sekretaris dan 20

⁶³ Keputusan Bupati Jembrana Nomor 5/PPKB/2010 tentang Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Jembrana Tahun 2010 tanggal 4 Januari 2010.

⁶⁴ *Ibid.*

orang anggota yang berasal dari berbagai unsur yaitu para pejabat Kantor P2KB, Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, Persatuan Obstetri dan Ginekologi (POGI) cabang Jembrana, Ikatan Dokter Indonesia (IDI) Kab. Jembrana, Ikatan Dokter Anak Indonesia (IDAI) cabang Jembrana, Palang Merah Indonesia (PMI) cabang Jembrana, Ikatan Bidan Indonesia (IBI) Kab. Jembrana, Polres Jembrana, Pengadilan Negeri dan Kejaksaan Negeri, tokoh agama dan tokoh adat.

Kebijakan lain yang mendukung pembangunan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak adalah kebijakan di bidang kesehatan. Visi Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kab. Jembrana adalah "Terwujudnya Kualitas Pelayanan Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial menuju Masyarakat yang Sehat dan Sejahtera."⁶⁵ Upaya pencapaian visi tersebut dilandasi oleh kualitas hidup yang dapat diukur dengan peningkatan derajat kesehatan melalui peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan, yang tercermin dari:⁶⁶

- a. Meningkatnya umur harapan hidup (UHH);
- b. Menurunnya angka kematian bayi (AKB);
- c. Menurunnya angka kematian ibu (AKI); dan
- d. Menurunnya prevalensi gizi kurang/gizi buruk pada anak Balita.

Angka kematian ibu (AKI) atau *Maternal Mortality Rate* (MMR) menunjukkan jumlah kematian ibu pada setiap 100.000 kelahiran hidup. AKI dapat digunakan untuk menggambarkan status gizi dan kesehatan ibu, keadaan sosial ekonomi, kondisi kesehatan lingkungan serta fasilitas dan tingkat pelayanan prenatal. AKI Kab. Jembrana tahun 2007 sebesar 134,34/100.000 kelahiran hidup. Angka ini turun menjadi 70,47/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2008 tetapi meningkat kembali menjadi 90,42/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2009.⁶⁷ Apabila dibandingkan dengan target Provinsi/Kabupaten Sehat tahun 2010 sebesar 100/100.000 kelahiran hidup, maka angka ini masih jauh lebih baik.

Pemberian tablet Fe (zat besi) kepada ibu hamil merupakan salah satu upaya untuk mengatasi masalah gizi, selain pemberian kapsul vitamin A untuk anak 1-4 tahun dan kapsul yodium untuk penduduk pada daerah rawan

⁶⁵ Profil Kesehatan Tahun 2009, *op.cit.* halaman 18.

⁶⁶ *Ibid.*, halaman 18-19.

⁶⁷ *Ibid.*, halaman 25.

gangguan akibat kekurangan Yodium (GAKY).⁶⁸ Cakupan distribusi tablet Fe I dan Fe III untuk ibu hamil pada tahun 2009 mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2008, yaitu 98,02% atau 4.410 orang ibu hamil untuk Fe I dan 93,96% atau 4.228 orang ibu hamil untuk Fe III. Pada tahun 2008 cakupannya baru sebesar 92,19% untuk Fe III. Angka ini menunjukkan bahwa target Bali Sehat 2010 sebesar 80,00% telah terlampaui.⁶⁹

4. Kendala Pengarusutamaan Gender di Kab. Jembrana

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Kantor PP dan KB, terdapat dua kendala utama dalam implementasi PUG di Kab. Jembrana. Yang pertama adalah masalah kelembagaan. Dan kedua, masalah pendanaan atau anggaran.⁷⁰

a. Kelembagaan

Sebagaimana diketahui, masalah pemberdayaan perempuan di Kab. Jembrana menjadi urusan dan tanggung jawab Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (Kantor PP dan KB). Penggabungan dua bidang ini, yaitu bidang pemberdayaan perempuan dan bidang keluarga berencana, merupakan konsekuensi dari penyatuan SKPD yang dilakukan oleh Bupati Jembrana dengan tujuan untuk efisiensi pegawai dan anggaran. Selama masa kepemimpinan Bupati I Gede Winasa (2000-2010), terjadi pengurangan pegawai hingga setengah dari jumlah umumnya pegawai di lingkungan pemerintahan.⁷¹

Kantor PP dan KB merupakan salah satu instansi yang terdapat dalam struktur organisasi pemerintahan Kab. Jembrana. Secara keseluruhan, terdapat tujuh institusi yang berbentuk dinas, 7 institusi berbentuk kantor, dan 1 institusi yang berbentuk badan.⁷² Adapun struktur organisasi Kantor PP dan KB terdiri dari:

- 1) Subbagian Tata Usaha;
- 2) Seksi Pelayanan Keluarga Berencana dan Reproduksi;

⁶⁸ *Ibid.*, halaman 37.

⁶⁹ *Ibid.*, halaman 39.

⁷⁰ Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jembrana tanggal 9 November 2010.

⁷¹ *Seputar Indonesia*, *op.cit.*

⁷² Lihat <http://www.jembranakab.go.id/main.php?module=pejabat>.

- 3) Seksi Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga; dan
- 4) Seksi Pemberdayaan Perempuan.

Di satu sisi, penggabungan ini memang lebih efisien dari segi anggaran, karena jumlah anggaran yang dialokasikan untuk belanja pegawai menjadi relatif lebih kecil dibanding sebelumnya. Akan tetapi, hal ini ternyata berdampak pada kinerja SKPD yang menangani masalah pemberdayaan perempuan maupun masalah kependudukan dan keluarga berencana. Sebagaimana dinyatakan oleh Kepala Kantor PP dan KB, pihaknya merasa kesulitan karena harus menangani dua bidang yang memiliki karakteristik yang berbeda pada saat yang bersamaan. Sementara itu, jumlah sumber daya manusia yang ada di Kantor PP dan KB relatif terbatas, sehingga mau tidak mau sumber daya yang ada harus dibagi untuk mengurus dua bidang tersebut.⁷³

b. Pendanaan

Selain masalah kelembagaan, yakni masih menjadi satunya bidang pemberdayaan dan keluarga berencana, kendala lain yang dihadapi dalam implementasi PUG menurut Kepala Kantor PP dan KB Kab. Jember adalah minimnya dana yang dialokasikan untuk bidang ini.⁷⁴ Anggaran yang diperuntukkan bagi program dan kegiatan yang berkaitan dengan PUG diatur dalam Lampiran II Peraturan Bupati Jember Nomor 35 Tahun 2010 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember Tahun Anggaran 2010 tanggal 7 Oktober 2010. Dari total APBD tahun 2010 yang berjumlah Rp 550.991.336.409,74, anggaran yang diperuntukkan bagi Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana setelah perubahan adalah Rp 1.623.231.249,00 (0,29% dari APBD).⁷⁵ Angka ini naik sebesar 3,3% dari jumlah anggaran sebelum perubahan sebesar Rp 1.571.231.100,00.⁷⁶

⁷³ Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jember tanggal 9 November 2010, *op.cit.*

⁷⁴ Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jember tanggal 9 November 2010, *ibid.*

⁷⁵ Lampiran II Peraturan Bupati Jember Nomor 35 Tahun 2010 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember Tahun Anggaran 2010 tanggal 7 Oktober 2010 halaman 354.

⁷⁶ *Ibid.*

Dari jumlah tersebut, Rp 894.231.249,00 (55%) dialokasikan untuk belanja tidak langsung Kantor PP dan KB, yang meliputi:

- (1) belanja pegawai;
- (2) penyediaan jasa peralatan dan perlengkapan kantor;
- (3) penyediaan jasa pemeliharaan dan perijinan kendaraan dinas/ operasional;
- (4) penyediaan jasa perbaikan peralatan kerja;
- (5) penyediaan alat tulis kantor;
- (6) penyediaan barang cetakan dan penggandaan;
- (7) penyediaan bahan logistik kantor;
- (8) penyediaan makanan dan minuman;
- (9) rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah.⁷⁷

Selanjutnya 45% anggaran yang tersisa dibagi untuk 4 program, yaitu:⁷⁸

1. program peningkatan sarana dan prasarana aparatur (Rp 11.000.000,00);
2. program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan (Rp 5.628.000,00);
3. program penguatan kelembagaan dan pengarusutamaan gender dan anak (Rp 99.390.000,00);
4. program Keluarga Berencana (Rp 12.050.000,00).

Program penguatan kelembagaan dan pengarusutamaan gender yang memiliki anggaran sebesar Rp 99.390.000,00 tersebut dibagi menjadi dua kegiatan, yaitu:⁷⁹

1. peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak (Rp 75.750.000,00 atau 76,2%);
2. *workshop* peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan (Rp 23.640.000,00 atau 23,8%).

Anggaran untuk peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak sebesar Rp 75.750.000,00 tersebut masing-masing dialokasikan untuk:⁸⁰

⁷⁷ *Ibid.*, halaman 354-362.

⁷⁸ *Ibid.*, halaman 362-368.

⁷⁹ *Ibid.*, halaman 363-366.

⁸⁰ *Ibid.*, halaman 364.

1. belanja pegawai (Rp 5.400.000,00 atau 7,1%);
2. belanja barang dan jasa (Rp 70.350.000,00 atau 92,9%).

Anggaran untuk belanja barang dan jasa sebesar Rp 70.350.000,00, selanjutnya digunakan untuk:⁸¹

1. belanja jasa kantor (Rp 66.600.000,00); dan
2. belanja pakaian kerja (Rp 3.750.000,00).

Kegiatan yang termasuk dalam peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak dibiayai dari belanja jasa kantor, yang meliputi:⁸²

1. belanja jasa pihak ketiga/non-PNS (Rp 52.200.000,00);
2. belanja dokumentasi (Rp 750.000,00);
3. belanja dekorasi (Rp 7.150.000,00);
4. belanja hadiah lomba (Rp 6.500.000,00).

Kegiatan yang dibiayai melalui belanja jasa pihak ketiga/non-PNS sebagaimana tersebut di atas adalah berbagai lomba dan *event*, antara lain:⁸³

1. Lomba Tokoh Perempuan Tingkat Kabupaten;
2. Lomba Tokoh Perempuan Tingkat Provinsi;
3. Lomba P2WKSS Tingkat Kabupaten;
4. Peringatan Hari Kartini;
5. Peringatan Hari Anak;
6. Peringatan Hari Ibu;
7. Peringatan Hari Ulang Tahun Dharma Wanita Persatuan.

Adapun anggaran untuk kegiatan *workshop* peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan sebesar Rp 23.640.000,00 dialokasikan untuk:⁸⁴

1. belanja jasa pihak ketiga/non-PNS (Rp 12.000.000,00);
2. belanja transportasi dan akomodasi (Rp 11.640.000,00).

Anggaran belanja jasa pihak ketiga/non-PNS sebesar Rp 12.000.000,00 tersebut antara lain digunakan untuk biaya kegiatan work-

⁸¹ *Ibid.*, halaman 364-365.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, halaman 365-366.

shop/seminar/pertemuan/lokakarya di luar daerah untuk anggota organisasi wanita.⁸⁵

B. Pembahasan

1. Implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah di Kab. Jembrana

Temuan lapangan menunjukkan bahwa implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah di Kab Jembrana masih sangat rendah. Hal ini terlihat dari beberapa indikator berikut:

- (1) Pemerintah daerah Kab. Jembrana belum menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD, Rencana Strategis SKPD, dan Rencana Kerja SKPD seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1);
- (2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan daerah belum berperan dalam mengkoordinasikan penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, dan Rencana Kerja SKPD yang berperspektif gender sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1);
- (3) belum dibentuk *focal point* PUG pada setiap SKPD seperti yang diatur dalam Pasal 17;
- (4) Pokja PUG seperti diatur dalam Pasal 9 ayat (1) juga belum terbentuk.

Keempat hal tersebut merupakan kendala dalam implementasi PUG. Sebagaimana dikemukakan Soeparman, kendala implementasi PUG dapat dikategorikan dalam 3 tataran, yaitu makro, meso, dan mikro.⁸⁶ Pada tataran meso, dokumen perencanaan strategis sektor pembangunan yang terdapat dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/Lembaga dan Rencana Strategis Daerah/Renstrada Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD belum menjadikan gender sebagai salah satu arus utama. Hal ini sangat disayangkan

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Surjadi Soeparman, *op.cit.*, halaman 40-42.

mengingat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/ RPJMN gender merupakan salah satu arus utama, di samping tiga arus utama pembangunan lainnya.

Dari 33 provinsi yang ada di Indonesia, memang belum semua provinsi dapat mengimplementasikan seluruh ketentuan yang terdapat dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 2008. Apalagi pada tingkat kabupaten/kota, jumlahnya lebih sedikit lagi. Implementasi ketentuan tersebut di daerah bervariasi. Salah satu provinsi yang telah berhasil mengimplementasikan peraturan tersebut secara relatif baik adalah Prov. Jawa Tengah. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan yang berperspektif gender di provinsi ini bahkan telah dilakukan melalui analisis gender, khususnya di 15 SKPD yang menjadi *pilot project*/ujicoba pelaksanaan Anggaran Responsif Gender/ARG. Penyusunan ARG diawali dengan menyusun *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Policy Outlook for Plan of Action* (POP). Selanjutnya dibuat Pernyataan Anggaran Gender (*Gender Budget Statement*).⁸⁷ Sedangkan di sebagian besar provinsi lainnya, penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan berperspektif gender masih belum menggunakan analisis gender. Hal ini disebabkan belum tersedianya data terpilah.⁸⁸

Bervariasinya pelaksanaan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 di beberapa provinsi menunjukkan masih adanya perbedaan dalam implementasi ketentuan tersebut. Implementasi di daerah tergantung kepada *political will* para pemegang kekuasaan dan pengambil keputusan di daerah. Hal ini dapat dipahami, mengingat Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tidak mencantumkan adanya ketentuan sanksi bagi provinsi dan kabupaten/kota yang tidak melaksanakan aturan tersebut. Rendahnya *political will* para pemegang kekuasaan dan pengambil keputusan di daerah ini pada akhirnya menjadi kendala yang serius dalam implementasi PUG di daerah.

Faktor yang menyebabkan rendahnya *political will* dapat disebabkan oleh dua hal. Pertama, para pemegang kekuasaan dan pengambil keputusan belum memahami konsep gender dan PUG dengan baik, atau bahkan belum memahaminya sama sekali sehingga tidak mengimplementasikannya dalam proses pembangunan di daerah. Atau kemungkinan kedua, para pemegang

⁸⁷ Lihat Laporan Pengumpulan Data mengenai RUU tentang Gender di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Bagian Perundangan-undangan Bidang Kesra Biro Perancangan Undang-undang Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2010.

⁸⁸ *Ibid.*

kekuasaan dan pengambil keputusan sebenarnya telah memahami konsep gender dan PUG, tetapi tidak menganggapnya sebagai hal yang penting untuk diimplementasikan dalam proses pembangunan daerah. Penulis menduga, kemungkinan pertamalah yang banyak terjadi. Sebagaimana dinyatakan oleh Arivia, belum meratanya pemahaman tentang konsep gender dan PUG di kalangan *decision makers* merupakan salah satu faktor penghambat dalam implementasi PUG.

Selain itu, sebagaimana dinyatakan dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000, pemerintah daerah merupakan salah satu pelaksana PUG, di samping instansi pemerintah tingkat pusat dan lembaga swadaya masyarakat/LSM yang peduli pada kesetaraan dan keadilan gender. Dalam inpres tersebut juga dinyatakan bahwa 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. Dengan demikian, dalam era otonomi daerah, kepala daerah, baik gubernur maupun bupati/walikota memiliki peran yang cukup penting dalam implementasi PUG. Mereka menjadi penanggung jawab terhadap keberhasilan implementasi PUG di daerah.

2. Program dan Kegiatan Pembangunan yang terkait dengan Pengarusutamaan Gender di Kab. Jembrana

Adapun mengenai pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan PUG di Kab. Jembrana, hasil penelitian menunjukkan adanya dua kebijakan yang meskipun tidak berkaitan langsung dengan PUG, tetapi masih dalam kerangka pemberdayaan perempuan dan anak. Kedua kebijakan tersebut adalah pembentukan Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan kebijakan penurunan angka kematian ibu (AKI) sebagai salah satu indikator peningkatan derajat kesehatan melalui peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan.

Dalam implementasinya, masing-masing kebijakan ini memiliki dampak yang berbeda terhadap upaya pemberdayaan perempuan dalam kerangka yang lebih luas. Kebijakan yang pertama, yaitu pembentukan Tim P2TPA terkesan hanya menjadi semacam formalitas karena tidak didukung dengan pemberian fasilitas, sarana, dan prasarana yang memadai. Oleh karena itu, pembentukan tim ini menjadi tidak efektif dan tidak memiliki dampak

yang signifikan. Meskipun menempatkan bupati dan wakil bupati sebagai pelindung/penasehat serta Kepala Kantor PP dan KB sebagai ketua, namun Tim ini tidak dapat melakukan aktivitas apapun karena tidak adanya dana untuk operasional tim. Bahkan dalam keputusan bupati yang menjadi dasar hukum pembentukan tim telah secara tegas dinyatakan bahwa tidak ada honor untuk tim. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan tim ini hanya sekedar memenuhi "keinginan" dari Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan bukan atas kesadaran bahwa tim ini memang perlu dibentuk di Kab. Jembrana, sehingga pembentukannya tidak diikuti dengan alokasi dana yang memadai untuk kegiatan operasional tim.

Ketiadaan aktivitas Tim P2TPA ini sangat disayangkan, mengingat lembaga ini sebenarnya memiliki peran yang strategis dalam upaya pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Terlebih, keanggotaan tim ini meliputi seluruh *stakeholders* yang terkait, baik dari unsur pemerintah daerah setempat seperti pejabat dari Kantor PP dan KB, Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, berbagai organisasi profesi seperti Persatuan Obstetri dan Ginekologi (POGI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Ikatan Dokter Anak Indonesia (IDAI), Ikatan Bidan Indonesia (IBI), pihak yudikatif (Pengadilan Negeri dan Kejaksaan Negeri), kepolisian, organisasi sosial kemasyarakatan, seperti Palang Merah Indonesia (PMI), maupun tokoh agama dan tokoh adat.

Berbeda dengan kebijakan yang pertama, kebijakan kedua Pemkab Jembrana yaitu upaya untuk menurunkan tingkat kematian ibu membawa dampak yang signifikan terhadap kualitas kesehatan perempuan. Hal ini terlihat dari turunnya angka kematian ibu (AKI) atau *Maternal Mortality Rate* (MMR), dari 134,34/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2007 menjadi 70,47/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2008. Meskipun pada tahun 2009 angka ini sempat mengalami kenaikan menjadi 90,42/100.000 kelahiran hidup, namun angka ini tetap masih jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan target Provinsi/Kabupaten Sehat tahun 2010 sebesar 100/100.000 kelahiran hidup. Demikian pula dengan pemberian tablet Fe (zat besi) kepada ibu hamil yang merupakan salah satu upaya untuk mengatasi masalah gizi. Cakupan distribusi tablet Fe I dan Fe III untuk ibu hamil terus meningkat setiap tahun, yaitu di atas 90%, melampaui target Bali Sehat 2010 sebesar 80,00%.

Keberhasilan Pemkab. Jembrana dalam menurunkan AKI dan memperluas cakupan pemberian tablet zat besi kepada ibu hamil tidak lepas

dari peran Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial sebagai SKPD yang memiliki tugas dan tanggung jawab di bidang tersebut. Kebijakan itu juga diikuti dengan alokasi anggaran yang memadai untuk mengimplementasikannya sehingga memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap kualitas hidup perempuan di Kab. Jembrana. Hal ini menjadi menarik, karena meskipun Pemkab. Jembrana secara resmi belum menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam RPJMD, Rensra SKPD, dan Renja SKPD seperti diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 2008, namun sebenarnya hal itu sudah mulai dijalankan melalui kebijakan untuk menurunkan AKI tersebut.

Fakta tersebut secara tidak langsung telah menunjukkan dua hal, yaitu: pertama, anggaran yang dialokasikan untuk implementasi PUG tidak harus selalu berada di lembaga yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang pemberdayaan perempuan, dalam hal ini Kantor PP dan KB. Dan kedua, tidak diperlukan alokasi dana khusus untuk implementasi PUG, karena program dan kegiatan yang terkait dengan implementasi PUG dapat memanfaatkan anggaran yang sudah ada. Sebagaimana dinyatakan oleh Arivia, PUG bukanlah program, melainkan strategi, sehingga tidak diperlukan dana khusus, meskipun terbukti juga bila ada dana khusus maka sosialisasi tentang PUG dapat berjalan lebih efektif.⁸⁹

Belajar dari kebijakan penurunan AKI yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, maka Pemkab. Jembrana dapat menerapkan kebijakan serupa dalam program-program yang lain dalam rangka implementasi PUG, terutama dalam program yang menjadi unggulan Kab. Jembrana, yaitu (1) Program Peningkatan Kualitas Pendidikan; (2) Program Peningkatan Derajat Kesehatan; dan (3) Program Peningkatan Daya Beli Masyarakat. Implementasi PUG dalam program-program unggulan ini perlu dilakukan, mengingat selama ini ketiga program tersebut masih merupakan program yang bersifat umum, sehingga belum berperspektif gender.

Hal ini misalnya dapat dilihat dari program pendidikan gratis melalui pemberian bea siswa yang masih bersifat netral gender. Program ini dikatakan masih bersifat netral gender karena:

⁸⁹ Gadis Arivia, Pengarusutamaan Gender: Sebuah Penantian Panjang, dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006, halaman 5.

- a. sebelum program tersebut dilaksanakan, tidak dilakukan analisis gender terlebih dulu;
- b. sasaran program tidak membedakan antara siswa laki-laki dan siswa perempuan.

Jadi selama ini program pendidikan gratis tersebut masih bersifat umum. Dalam kaitan ini Siti Hidayati Amal menyatakan bahwa dilihat dari perspektif gender, setiap kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung pasti memiliki tujuan tertentu. Tujuan tersebut dapat dikategorikan menjadi empat jenis, yaitu (1) tujuan kebijakan umum (*general policy objective*); (2) tujuan kebijakan yang digenderkan (*engendered policy objective*); (3) tujuan kebijakan yang responsif gender (*gender responsive policy objective*); dan (4) tujuan khusus untuk perempuan (*women-specific policy objective*).⁹⁰ Dalam konteks tersebut, tujuan program pendidikan gratis yang dilaksanakan Pemkab. Jember melalui pemberian bea siswa dapat dilihat sebagai tujuan kebijakan yang bersifat umum (*general policy objective*), karena tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa tujuan kebijakan itu untuk memperbaiki kualitas hidup perempuan dan laki-laki. Asumsinya, kebijakan tersebut dengan sendirinya ditujukan untuk memperbaiki kualitas hidup keduanya. Agar program pendidikan gratis dapat berubah menjadi program yang berperspektif gender, maka PUG perlu diimplementasikan dalam program ini, sehingga tujuan program tidak lagi bersifat umum. Implementasi PUG dalam program pendidikan gratis akan dapat meningkatkan level tujuan kebijakan tersebut menjadi tujuan kebijakan yang digenderkan (*engendered policy objective*), tujuan kebijakan yang responsif gender (*gender responsive policy objective*), ataupun tujuan khusus untuk perempuan (*women-specific policy objective*). Peningkatan level tujuan kebijakan tersebut perlu dilakukan, mengingat pada dasarnya setiap kebijakan yang diambil akan membawa dampak terhadap perempuan dan laki-laki, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam kasus program pendidikan gratis, kebijakan yang bersifat umum (netral gender) tersebut tidak akan membawa dampak tertentu kepada perempuan dan laki-laki seandainya telah terdapat kesamaan posisi dan kondisi antara keduanya. Akan tetapi hal ini akan membawa dampak yang berbeda terhadap laki-laki dan perempuan bila posisi dan kondisi keduanya masih belum atau tidak

⁹⁰ Siti Hidayati Amal, "Anggaran Responsif Gender: Kebijakan Anggaran untuk Kesejahteraan Perempuan dan Laki-laki," dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti et al, Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocation (CiBa), 2007 halaman 20.

sama. Misalnya, karena masih kuatnya budaya patriarki, maka kesempatan siswa perempuan untuk bersekolah lebih rendah daripada siswa laki-laki. Salah satu sebabnya adalah karena adanya pandangan bahwa siswa laki-laki harus mendapat prioritas untuk bersekolah dibandingkan dengan perempuan, karena adanya harapan bahwa siswa laki-laki nantinya akan menjadi kepala keluarga dan pencari nafkah utama dalam keluarga. Oleh karena itu kesempatan siswa perempuan untuk bersekolah juga lebih terbatas daripada siswa laki-laki. Pada akhirnya, jumlah siswa perempuan yang mendapat program bea siswa juga lebih terbatas jumlahnya dibanding siswa laki-laki.

3. Kendala Pengarusutamaan Gender di Kab. Jembrana

Salah satu faktor yang menjadi kendala dalam implementasi PUG di Kab. Jembrana adalah masalah kelembagaan. Sebagaimana dinyatakan oleh Silawati, faktor kelembagaan merupakan salah satu *enabling tools* dan *technical tools* yang penting dalam implementasi PUG.⁹¹ Dengan alasan efisiensi, Pemkab. Jembrana menggabungkan dua bidang yang berbeda, yaitu pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana ke dalam satu SKPD, yaitu Kantor PP dan KB. Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Jembrana Nomor 53 Tahun 2008, Kantor PP dan KB menangani 4 urusan, yaitu:

- a. pemberdayaan perempuan;
- b. perlindungan anak;
- c. keluarga berencana; dan
- d. keluarga sejahtera

Dengan sumber daya manusia yang relatif terbatas dan anggaran sebesar 0,29% dari APBD, pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dalam empat bidang yang menjadi urusan Kantor PP dan KB tersebut menjadi kurang optimal. Kenyataan ini menjadi salah satu kendala dalam implementasi PUG, mengingat lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan di daerah sebenarnya merupakan "perpanjangan tangan" Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta motor penggerak PUG di daerah.⁹²

⁹¹ Hartian Silawati, *op. cit.*

⁹² Hartian Silawati, *ibid.*, halaman 28.

Oleh karena itu, untuk mengefektifkan peran lembaga ini dalam implementasi PUG, perlu dilakukan revitalisasi tugas pokok dan fungsi serta penguatan kapasitas kerja.⁹³

Kendala lain dalam implementasi ketentuan yang ada dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 di Kab. Jembrana adalah masalah dana. Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Kantor PP dan KB Kab. Jembrana, dana untuk implementasi PUG masih sangat minim.⁹⁴ Seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya, anggaran untuk Kantor PP dan KB hanya 0,29% dari APBD, yaitu sebesar Rp 1.623.231.249,00.⁹⁵ Dari anggaran sebesar itu, Rp 894.231.249,00 atau 55% di antaranya telah dialokasikan untuk belanja tidak langsung Kantor PP dan KB seperti belanja pegawai, penyediaan jasa, dan rapat koordinasi. Baru sisanya yang 45% dibagi untuk membiayai 4 program yang ada di kantor ini, meliputi (1) Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur; (2) Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan; (3) Program penguatan kelembagaan dan pengarusutamaan gender dan anak; dan (4) Program Keluarga Berencana.

Implementasi PUG termasuk ke dalam Program penguatan kelembagaan dan pengarusutamaan gender. Anggaran yang diperuntukkan bagi program ini adalah Rp 99.390.000,00, yang kemudian dibagi menjadi dua kegiatan, yaitu: (1) peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak (Rp 75.750.000,00 atau 76,2%); dan (2) *workshop* peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan (Rp 23.640.000,00 atau 23,8%).

Dengan anggaran sebesar itu, Kepala Kantor PP dan KB menyatakan tidak banyak kegiatan yang dapat dilakukan.⁹⁶ Alokasi dana yang tersedia digunakan untuk membiayai berbagai lomba, seperti Lomba Tokoh Perempuan dan Lomba P2WKSS maupun peringatan Hari Kartini, Hari Anak, Hari Ibu, dan Hari Ulang Tahun Dharma Wanita Persatuan. Keterbatasan anggaran tersebut pada akhirnya menjadi kendala dalam implementasi PUG di lapangan. Keterbatasan anggaran juga telah menyebabkan tim yang dibentuk untuk

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jembrana tanggal 9 November 2010.

⁹⁵ Lampiran II Peraturan Bupati Jembrana Nomor 35 Tahun 2010 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010 tanggal 7 Oktober 2010 halaman 354.

⁹⁶ Wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kab. Jembrana, *op.cit.*

mendukung keberhasilan PUG tidak dapat bekerja secara optimal. Sebagai contoh, meskipun di Kab. Jember telah terbentuk Tim P2TP2A berdasarkan Keputusan Bupati Jember Nomor 5/PPKB/2010, tetapi, dana untuk operasional tim tidak dianggarkan, sehingga tidak banyak kegiatan yang dapat dilaksanakan.

Sebagaimana diketahui, implementasi PUG tidak akan optimal jika tidak diikuti dengan penerapan anggaran yang responsif gender (*gender budgeting*). Dengan kalimat lain, anggaran responsif gender sangat terkait erat dengan PUG. Anggaran responsif gender pada dasarnya merupakan bentuk implementasi PUG dalam proses pembentukan kebijakan ekonomi, karena anggaran merupakan suatu kebijakan publik di bidang ekonomi.⁹⁷ Oleh karena itu anggaran responsif gender hanya dapat terlaksana apabila pembangunan sudah menjadikan gender sebagai salah satu arus utamanya. Anggaran responsif gender harus diintegrasikan dalam setiap tahapan pembangunan, mulai dari proses perencanaan, termasuk di dalamnya proses penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi. Dengan demikian, anggaran yang responsif gender hanya dapat berjalan efektif apabila terdapat kesinambungan antara proses penganggaran yang responsif gender dengan pelaksanaannya di lapangan.

IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Berdasarkan data yang diperoleh dan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 di Kab. Jember belum berjalan dengan optimal. Hal itu antara lain dapat dilihat dari belum digunakannya perspektif gender dalam penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, belum berperannya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal dalam penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang berperspektif gender, serta belum terbentuknya *focal point* PUG dan Pokja PUG di Kab. Jember.

⁹⁷ Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*, Jakarta: *Parliamentary Reform and Public Engagement Revitalization (PROPER) United Nations Development Programme (UNDP)*, 2008, halaman 61.

Analisis terhadap program dan kegiatan pembangunan yang terkait dengan pengarusutamaan gender di Kab. Jembrana juga menunjukkan bahwa sebagian besar program tersebut masih bersifat netral gender. Sebagai contoh, program pemberian bea siswa gratis belum didasarkan pada data terpilah antara siswa laki-laki dan siswa perempuan. Meskipun demikian, terdapat satu kebijakan yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang telah berperspektif gender, yaitu kebijakan penurunan AKI.

Belum optimalnya implementasi Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tersebut antara lain disebabkan oleh rendahnya *political will* pejabat daerah yang terkait untuk mengimplementasikan peraturan tersebut, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal sebagai badan yang berfungsi sebagai badan perencana pembangunan daerah di Kab. Jembrana dan terbatasnya dana yang dialokasikan untuk implementasi PUG. Selain itu, kelembagaan pemberdayaan perempuan yang masih digabung dengan bidang keluarga berencana membuat pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Kantor PP dan KB yang terkait dengan implementasi PUG menjadi kurang optimal. Penggabungan urusan pemberdayaan perempuan dengan keluarga berencana juga menyebabkan anggaran yang dialokasikan untuk bidang pemberdayaan perempuan menjadi relatif kecil, termasuk anggaran yang diperuntukkan bagi program dan kegiatan yang berkaitan dengan implementasi PUG. Dengan anggaran yang terbatas, maka kegiatan yang dilaksanakan masih bersifat seremonial dan belum menyentuh kepada substansi PUG.

B. Rekomendasi

Keterbatasan anggaran memang menjadi salah satu faktor penghambat dalam implementasi PUG. Akan tetapi anggaran yang terbatas tersebut tetap dapat dioptimalkan penggunaannya. Untuk mengatasi minimnya anggaran yang dialokasikan untuk implementasi PUG, Pemda Kab. Jembrana, khususnya Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana dapat menyusun program dan kegiatan yang lebih strategis. Alokasi untuk program dan kegiatan yang bersifat seremonial dan insidental sebaiknya diubah dan diarahkan kepada program dan kegiatan yang lebih substansial, terutama yang menyangkut peningkatan sumber daya manusia.

Terkait dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 yang tidak mengatur adanya ketentuan sanksi bagi provinsi dan kabupaten/kota yang

tidak melaksanakan peraturan tersebut, maka diperlukan sanksi hukum yang dapat menjamin agar setiap provinsi dan kabupaten/kota melaksanakannya. Oleh karena itu ketentuan tersebut perlu direvisi, terutama yang menyangkut sanksi hukum bagi pemerintah daerah sebagai pelaksana PUG sebagaimana diatur dalam Inpres Nomor 9 tahun 2000.

Selain itu, Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional yang menjadi dasar hukum pelaksanaan PUG selama ini tidak memiliki status hukum yang kuat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Perundang-undangan, instruksi presiden tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang berkedudukan lebih tinggi dari Inpres sebagai dasar implementasi PUG. Peningkatan status hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2000 pernah dibahas oleh DPR periode 2004-2009 dengan pemerintah. DPR periode 2009-2014 perlu melanjutkan langkah yang telah diambil oleh DPR periode sebelumnya dengan mempercepat pembentukan sebuah undang-undang yang dapat menjadi dasar hukum implementasi PUG dalam pembangunan nasional maupun pembangunan di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Gadis Arivia, Pengarusutamaan Gender: Sebuah Penantian Panjang, dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006
- Hartian Silawati, Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana? Dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.
- Indriaswaty Dyah Saptaningrum, *Parlemen yang Responsif Gender: Panduan Pengarusutamaan Gender dalam Fungsi Legislatif*, Sekretariat Jenderal DPR RI dan PROPER UNDP, 2008.
- Kajun Suprpto, *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 2009.
- Leya Cattleya, "Pelebagaan Akuntabilitas Pengarusutamaan Gender: Bukan Sesuatu yang Mustahil, dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan November 2006.
- Panduan dan Bunga Rampai Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*, BKKBN, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, dan UNFPA, 2005.
- Sali Susiana, Sulasi Rongiyati, dan Nurul Hilaliyah, *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*, Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER UNDP, 2008.
- Siti Hidayati Amal, "Anggaran Responsif Gender: Kebijakan Anggaran untuk Kesejahteraan Perempuan dan Laki-laki," dalam *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*, Sri Mastuti et al, Jakarta: *Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CiBa)*, 2007.
- Surjadi Soeparman: "Mengapa Gender Mainstreaming Menjadi Aksi Nasional?" dalam *Jurnal Perempuan No. 50: Pengarusutamaan Gender*, Yayasan Jurnal Perempuan, November 2006.
- Sulistiyowati Irianto dan Titiek Kartika, draft *Buku Pegangan tentang Gender di Parlemen*, PROPER UNDP 2009.

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, Deputi Bidang Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, Tahun 2009.

Fact Sheet: *"Migration, Remittance, and Female Migrant Workers,"* Female Migrant Workers Research Team Bank Dunia (World Bank), Januari 2006.

Keputusan Bupati Jember Nomor 5/PPKB/2010 tentang Tim Pengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Jember Tahun 2010 tanggal 4 Januari 2010.

Lampiran II Peraturan Bupati Jember Nomor 35 Tahun 2010 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember Tahun Anggaran 2010 tanggal 7 Oktober 2010.

Laporan Pengumpulan Data mengenai RUU tentang Gender di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Bagian Perundang-undangan Bidang Kesra Biro Perancangan Undang-undang Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2010.

Profil Kesehatan Tahun 2009, Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Jember.

Renstra Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Jember 2009-2014.

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.

Internet:

http://hdrstate.undp.org/2008_countries/country_fact.sheets.

Jumlah siswa menurut jenis kelamin: <http://depdiknas.go.id>.

<http://www.fertifikasi Indonesia.net>, diakses tanggal 17 November 2007.

Jumlah Penduduk Bekerja :<http://www.depnakertrans.go.id/pusdatin.html>.

<http://www.jembranakab.go.id/main.php?module=detailberita&id=1242>,

diakses 14 Oktober 2010.

<http://www.jembranakab.go.id>, diakses 14 Oktober 2010.

<http://www.jembranakab.go.id/main.php?module=unggulan>, diakses 14 Oktober 2010.

Surat Kabar dan Majalah Populer:

Frans Sarong, Belajar Pelayanan dari Jembrana, *Kompas*, 22 September 2006.

64 Persen Perempuan Buta Huruf, *Kompas*, 28 April 2009.

Hak Perempuan di Indonesia Belum Terpenuhi, *Republika*, 12 Juni 2009.

Hak Reproduksi: Bukan Saatnya Memaksa, *Kompas*, 31 Juli 2009.

KPP Masih Dibutuhkan, *Kompas*, 11 September 2009.

Mantan Bupati Jembrana Ditahan, Kasus Dugaan Korupsi Pengadaan Pabrik Kompos Rp 2,3 Miliar," *Harian Seputar Indonesia*, 20 Januari 2011.

DNIKS Anugerahkan Penghargaan untuk Bupati Jembrana, *Majalah Gemari Edisi 109/Tahun XI/Februari 2010*.

(Footnotes)