

2021

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI SUMATERA UTARA
TENTANG PENGARUSUTAMAAN GENDER



PEMERINTAH DAERAH
PROVINSI SUMATERA UTARA
TAHUN 2021

DAFTAR ISI

| | |
|---|----|
| DAFTAR ISI..... | 2 |
| BAB I | 5 |
| PENDAHULUAN | 5 |
| 1.1. Latar Belakang..... | 5 |
| 1.2. Identifikasi Masalah | 8 |
| 1.3. Tujuan dan Kegunaan..... | 8 |
| 1.4. Metode..... | 9 |
| BAB II | 10 |
| KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS | 10 |
| 2.1 Kajian Teoritis | 10 |
| 2.2 Praktek Empiris..... | 27 |
| 2.3 Implementasi Pengarusutamaan Gender | 42 |
| BAB III | 47 |
| EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT | 47 |
| 3.1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women) | 47 |
| 3.2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nornor 3836);..... | 48 |
| 3.3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);..... | 49 |
| 3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik | |

| | | |
|------|---|----|
| | Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419); | 50 |
| 3.5 | Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421); sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2010..... | 51 |
| 3.6 | Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844); dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah..... | 51 |
| 3.7 | Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan..... | 53 |
| 3.8 | Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (2005-2025)..... | 53 |
| 3.9 | Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. | 53 |
| 3.10 | Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Pertumbuhan Pendudukan dan Pembangunan Keluarga. | 54 |
| 3.11 | Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa | 55 |
| 3.12 | Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional..... | 56 |
| 3.13 | Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 | 57 |
| 3.14 | Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan, Tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan | |

| | |
|--|----|
| rencana Pembangunan daerah.Pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan,Tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencanaPembangunan daerah. | 59 |
| 3.15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah | 59 |
| 3.16 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 94/PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga dan Pengesahan Anggaran | 61 |
| BAB IV | 62 |
| LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS | 62 |
| 4.1 Landasan Filosofis | 62 |
| 4.2 Landasan Sosiologis..... | 64 |
| 4.3 Landasan Yuridis | 66 |
| BAB V | 71 |
| JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN | 71 |
| 5.1 Sasaran yang akan Diwujudkan | 71 |
| 5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan | 72 |
| 5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan..... | 72 |
| BAB VI | 80 |
| PENUTUP | 80 |
| 6.1 Simpulan..... | 80 |
| 6.2 Saran | 82 |
| DAFTAR PUSTAKA | 83 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan tegas mengakui dan menjamin kesetaraan kedudukan antara laki-laki dan perempuan sebagai warga Negara Indonesia. ini tercantum dalam pasal 28i ayat 2 yang menyatakan bahwa: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Atas dasar pasal tersebut, maka Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional yang bertujuan menghapus diskriminasi dan meningkatkan status perempuan. Beberapa konvensi yang telah diratifikasi diantaranya Konvensi ILO No. 100 tentang upah yang sama terhadap pekerjaan yang sama nilainya (UU No. 80 tahun 1957), Konvensi PBB tentang Hak Politik Perempuan (UU No. 68 tahun 1956), dan Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (UU No. 7 tahun 1984).

Upaya untuk menghapus diskriminasi tidak berhenti sampai disitu, Indonesia turut serta bersama negara-negara lainnya yang termasuk anggota PBB, mendeklarasikan pembangunan *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2000 dimana salah satu tujuannya adalah mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Tujuan tersebut ditetapkan sebagai komitmen bersama untuk mengatasi permasalahan ketidakadilan gender terutama yang kerap menimpa perempuan.

Ketidakadilan gender atau diskriminasi gender terjadi akibat adanya perbedaan gender yang dikonstruksikan secara sosial, sehingga timbul perbedaan maupun pembatasan pada salah satu jenis kelamin. Adanya keyakinan dan pembenaran yang ditanamkan sepanjang peradaban manusia dalam berbagai bentuk pada kedua belah pihak menyebabkan pandangan yang mendiskreditkan salah satu kaum yang umumnya adalah kaum perempuan.

Pentingnya aspek gender dalam pembangunan mendorong pemerintah untuk menyusun suatu strategi yang disebut dengan pengarusutamaan gender. Pada tahun 2000 pemerintah mengeluarkan INPRES No.9 tentang Pengarusutamaan Gender yang bertujuan untuk menurunkan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki Indonesia dalam mengakses dan memperoleh manfaat pembangunan serta meningkatkan partisipasi dan mengontrol proses pembangunan. Berbagai regulasi nasional telah ditetapkan untuk memperkuat INPRES ini. Dalam RPJPD Provinsi Sumatera Utara tahun 2005 – 2025, telah tercantum dengan jelas focus RPJPD Sumut pada tentang kesejahteraan rakyat dimana salah satu komponennya adalah peningkatan kesetaraan gender. Demikian pula diperkuat pada Arah Pembangunan Sumut yakni bagian 4.1.2 Mewujudkan Sumatera Utara yang bermoral, beretika dan berbudaya dimana penjelasan pada point 2. Menyebutkan Pembangunan / pementapan nilai-nilai kemanusiaan diarahkan untuk menumbuhkan rasa saling mengasihi, dan kesetiakawanan sosial antar sesama anggota masyarakat tanpa membedakan warna kulit, etnis, gender dan agama sehingga memotivasi terjalinnya kerjasama yang harmonis dan saling menguntungkan dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Hal ini selaras dengan terintegrasinya kebijakan pembangunan dengan pengarusutamaan gender ke dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Utara tahun 2019 – 2023, pada misi ke 1 pembangunan Sumatera Utara yaitu Mewujudkan masyarakat Sumatera Utara yang bermartabat dalam kehidupan.

Apabila ditinjau pada sistem pelaksanaan PUG, upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas dimulai dengan penerapan 7 (tujuh) prasyarat PUG dan telah dipenuhi tetapi belum optimal, yaitu 1) dukungan politik yang responsif gender, 2) Kebijakan yang responsif gender, diyakini memiliki “roh” untuk mewujudkan keadilan gender, 3) kelembagaan PUG, 4) Sumber daya manusia dan anggaran, 5) Data terpilah, 6) Analisis gender, 7) Masyarakat madani. Beberapa hambatan yang dihadapi dalam upaya memenuhi prasyarat tersebut diantaranya komitmen dan respon para pelaksana PUG (pemerintah, swasta dan

masyarakat) yang belum optimal. Hal tersebut disebabkan oleh pemahaman tentang gender dan PUG belum merata pada para pemangku kepentingan, budaya patriarkhi yang masih melekat kuat di masyarakat, penafsiran yang keliru terhadap ajaran agama dan persepsi bahwa masalah gender bukan *cross cutting issue*.

Akibatnya, hingga saat ini perempuan masih mengalami ketertinggalan dalam pembangunan. Dengan kondisi ini maka perempuan belum memperoleh manfaat yang optimal dalam menikmati hasil pembangunan. Lebih lanjut, kaum perempuan belum dapat memperoleh akses, partisipasi dan manfaat yang setara dengan laki-laki.

Menjawab permasalahan tersebut diatas maka perlu dilakukan upaya-upaya strategis, yaitu bagaimana mempercepat pelaksanaan pengarusutamaan gender dengan memperbaiki dan memperkuat sistem pelaksanaan pengarusutamaan gender untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender di segala bidang pembangunan. Upaya strategis tersebut perlu diatur dalam sebuah peraturan daerah yang memperkuat implementasi dari kebijakan peraturan yang sudah ada di tingkat nasional. Sebenarnya sebelumnya Gubernur Sumatera Utara telah mengeluarkan peraturan gubernur nomor 43 tahun 2018 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah. Untuk itu sangat strategis meningkatkan peraturan gubernur dengan berbagai penguatan menjadi peraturan daerah sehingga memberikan penguatan dasar hukum dalam penyelenggaraan pengarusutamaan gender di Sumatera Utara

Keberadaan Perda yang mengatur tentang PUG di daerah juga sangat penting sebagai acuan bagi lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mempercepat implementasi PUG dimulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi program dan kegiatan. Perda tentang PUG dibutuhkan sebagai payung hukum bagi pemangku peran di daerah dalam pengambilan kebijakan, perencanaan dan penganggaran untuk membuat pelayanan publik lebih efektif, efisien dan berkeadilan.

Melalui kebijakan PUG ini, diharapkan pemerintah dan stakeholder terkait lainnya dapat bekerja lebih efisien dan efektif dalam memproduksi

kebijakan-kebijakan publik yang adil dan responsif gender kepada masyarakatnya, perempuan dan laki-laki. Kebijakan dan pelayanan publik serta program dan perundang-undangan yang adil dan responsif gender akan memberikan manfaat yang adil bagi seluruh rakyatnya.

1.2. Identifikasi Masalah

- a. Kesenjangan gender di sektor kesehatan, pendidikan, ekonomi, sosial, politik dan hukum telah menghambat proses pembangunan sehingga pencapaian target IPM, IPG, dan IDG belum sesuai dengan harapan di Provinsi Sumatera Utara
- b. Kesenjangan gender menunjukkan ketertinggalan kaum perempuan di beberapa sektor dibanding laki-laki terutama menimpa kaum perempuan rentan, marginal dan miskin sehingga kualitas hidup perempuan belum menjadi lebih baik di Provinsi Sumatera Utara
- c. Pemenuhan atas 7 (tujuh) prasyarat PUG belum dipenuhi secara optimal, termasuk didalamnya peran swasta dan masyarakat, sehingga berdampak pada proses dan hasil yang dicapai yaitu belum terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender di Provinsi Sumatera Utara
- d. Sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Pengarusutamaan Gender yang belum dipahami sebagaimana mestinya di Provinsi Sumatera Utara.

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Sejalan dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan dari penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender adalah:

- a. Untuk mengidentifikasi lebih mendalam permasalahan gender dan faktor penyebab yang dihadapi oleh masyarakat pada sektor kesehatan, pendidikan, ekonomi, sosial, politik dan hukum di Provinsi Sumatera Utara.
- b. Untuk mengetahui permasalahan dan faktor penyebab ketertinggalan kaum perempuan terutama kelompok rentan,

marginal dan miskin di beberapa sektor pembangunan di Provinsi Sumatera Utara.

- c. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi pemerintah Provinsi Sumatera Utara serta stakeholder terkait dengan pemenuhan 7 (tujuh) prasyarat PUG
- d. Untuk menemukan hal-hal penting yang mendasari perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender sebagai dasar pemecahan masalah di Provinsi Sumatera Utara.
- e. Untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Provinsi Sumatera Utara.
- f. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender ini dilakukan dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan (1) pendekatan kajian: kualitatif, dengan fokus pada tafsir makna terhadap teks perundangan dan deskripsi terhadap relasi gender dalam masyarakat serta praksis pengarusutamaan gender pada ranah kebijakan; (2) metode kajian: sosio-legal: Metode ini bersifat interdisipliner, tidak hanya terpaku pada satu disiplin ilmu atau aspek hukum saja, tetapi terkait dan dikombinasikan dengan aspek-aspek lainnya seperti antropologi, sosiologi, sosial, ekonomi, budaya, ataupun aspek lainnya.; (3) langkah operasional kajian, dengan melakukan FGD yang melibatkan OPD dari provinsi dan kabupaten/kota.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritis

Negara menjamin persamaan hak dan kedudukan setiap warga negara, laki-laki dan perempuan. Dalam konstitusi dasar negara UUD 1945, misalnya, dikemukakan jaminan negara atas persamaan hak bagi setiap warga dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat 1), pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27, ayat 2), usaha bela negara (Pasal 30) dan dalam memperoleh pendidikan (Pasal 31). Secara lebih operasional, GBHN 1999 mengamanatkan perlu adanya lembaga yang mampu mengemban kebijakan nasional untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Di samping itu, pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi berbagai konvensi dunia dan menandatangani sejumlah deklarasi internasional berkaitan dengan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, seperti: Konvensi ILO No. 100 tahun 1950 dengan UU No. 80/1957 tentang Pengupahan yang Sama bagi Laki-laki dan Wanita untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya; Konvensi Hak Politik Perempuan (New York) dengan UU No 68/1958; Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dengan UU No 7/1984. Konvensi ILO No. 111 tahun 1985 dengan UU No. 21/1999 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan; Konferensi Dunia ke IV tentang Perempuan (Beijing tahun 1985). Deklarasi Jakarta (ASPAC tahun 1994); Konferensi Internasional tentang Pembangunan Sosial (Copenhagen tahun 1994); Optional Protocol 28 Februari 2000;

Adanya jaminan konstitusi dan berbagai kebijakan formal tersebut ternyata tidak dengan sendirinya bisa mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan nyata. Dalam kenyataan, masih tampak berbagai bentuk ketimpangan gender pada berbagai aspek kehidupan. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kesenjangan ini adalah *Gender Empowerment Measurement* (GEM) dan *Gender-related Development Index* (GDI) yang merupakan bagian tak terpisahkan dari *Human Development Index*. Berdasarkan *Human*

Development Report 2013, GDI Indonesia menduduki urutan ke 106 dari 174 negara yang diukur, dan lebih rendah dari Negara-negara ASEAN lainnya.

Untuk memperkecil kesenjangan gender yang terjadi pada berbagai sektor kehidupan, maka kebijakan dan program pembangunan yang dikembangkan saat ini dan di masa mendatang harus mengintegrasikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi, pada seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional. Guna menjamin penyelenggaraan pembangunan seperti ini, pemerintah menerbitkan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan yang mewajibkan seluruh departemen maupun lembaga pemerintah non departemen di pusat dan di daerah untuk melakukan pengarusutamaan gender dalam kebijakan dan program yang berada di bawah tugas dan tanggung jawab masing-masing.

Untuk memperkecil kesenjangan antara laki-laki dan perempuan, pada tahun 2000, dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Instruksi ini mengharuskan semua kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah untuk melaksanakan Pengarusutamaan Gender (PUG). Sejak saat itu, berbagai upaya telah dilakukan untuk mempercepat pelaksanaan PUG di berbagai bidang pembangunan, sebagaimana yang terlihat pada sejumlah dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Dasar pelaksanaan PUG dalam pembangunan 20 tahun ke depan dikuatkan melalui Undang-undang (UU) No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam tahap pertama RPJPN - yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, gender ditetapkan sebagai salah satu prinsip yang harus diarusutamakan di seluruh program/kegiatan pembangunan, selain prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan yang berkelanjutan. Hasil evaluasi Analisis Gender dalam Perencanaan

Pembangunan pada tahun 2007 yang dilaksPerempuan oleh Bappenas, menunjukkan bahwa pelaksanaan PUG telah menunjukkan kemajuan dengan terbentuknya kelembagaan PUG di sebagian besar Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah.

Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan PUG melalui PPRG di tingkat Nasional dan Daerah, selain Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 112/PMK.02/2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang kemudian di rubah menjadi Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 94/PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga dan Pengesahan Anggaran, juga telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah dan selanjutnya untuk memberikan kerangka waktu yang jelas maka telah disusun Strategi Nasional (Stranas) Percepatan PUG melalui PPRG yang bertujuan untuk percepatan pelaksanaan pengarusutamaan gender sesuai RPJMN 2010-2014. Stranas tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan penyusunan Petunjuk Pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender untuk Kementerian/Lembaga (Tim, 2013).

Namun, ternyata perspektif kesetaraan gender belum sepenuhnya terintegrasi secara menyeluruh dalam proses pembangunan, baik di tingkat nasional, maupun daerah. Pada tahap kedua RPJPN, RPJMN 2015-2019; kesetaraan gender merupakan salah satu yang diarusutamakan dalam pembangunan nasional melalui PPRG. Dengan demikian, telah terjadi penguatan dasar hukum pelaksanaan PUG, baik pada tingkat UU maupun Peraturan Presiden.

2.1.1. Teori Tentang Pengarusutamaan Gender (Gender Mainstreaming)

Keberhasilan pembangunan dan keberhasilan dalam menjalani proses historis kehidupan dalam semua tingkatan akan

sangat tergantung pada peran serta laki-laki dan perempuan secara bersamaan sebagai pelaku dan pemanfaatnya. Ketidakseimbangan serta peminggiran terhadap peran serta dari salah satu elemen tersebut bisa berakibat pada ketimpangan dan ketidakadilan. Oleh karena itu, semua program pemberdayaan harus memperhatikan dan diorientasikan pada pencapaian dan optimalisasi peran yang setara antara laki-laki dan perempuan.

Kenyataan dilapangan sampai saat ini masih menunjukkan bahwa kedudukan dan peran perempuan Indonesia walaupun telah diupayakan dengan berbagai strategi dan pendekatan belum menunjukkan hasil yang memadai karena pendekatan pembangunan yang dikembangkan belum mempertimbangkan manfaat yang merata dan adil bagi laki-laki dan perempuan sehingga mengakibatkan terciptanya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender yang lebih dikenal dengan kesenjangan gender (*gender gap*) yang akan mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan gender. Indikator yang dipakai untuk melihat dan mengukur kesenjangan tersebut digunakan *Gender Empowerment Measurement (GEM)* dan *Gender Related Development Index (GDI)*. Selanjutnya mengikuti pelaporan UNDP tahun 2013, menggunakan *Gender Inequality Index. Gender Inequality Index* tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari Human Development Index (HDI). Fakta ketidakadilan gender dalam masyarakat Indonesia diperkuat laporan melalui Human Development Report tahun 2013 yang menunjukkan *Gender Inequality Index* Indonesia masih menempati urutan 106 dari 186 negara dan HDI Indonesia yang berada pada peringkat 121 dari 186 negara. Oleh karena itulah berbagai strategi yang dapat meningkatkan pemberdayaan perempuan terus dikembangkan seperti strategi terakhir yaitu strategi pengarusutamaan gender (*Gender Mainstreaming*).

Pengarusutamaan gender (PUG), atau dalam istilah Inggris: *Gender Mainstreaming*, merupakan suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan dan program

yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan (INPRES No 9 Tahun 2000).

Pengarusutamaan gender merupakan strategi alternatif bagi usaha percepatan tercapainya kesetaraan gender karena nuansa kepekaan gender menjadi salah satu landasan dalam penyusunan dan perumusan strategi, struktur, dan sistem dari suatu organisasi atau institusi, serta menjadi bagian dari nafas budaya di dalamnya. Strategi ini merupakan strategi integrasi kesamaan gender secara sistemik ke dalam seluruh sistem dan struktur, termasuk kebijakan, program, proses dan proyek, budaya, organisasi atau sebuah agenda pandangan dan tindakan yang memprioritaskan kesamaan gender berdasarkan Inpres No 9 Tahun 2000 yaitu Presiden menginstruksikan untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. Pelaksanaan dan implementasi PUG juga didukung oleh UUD 1945 pasal 27 ayat 1 dan UU Nomor 7 tahun 1985 mengenai segala bentuk diskriminasi.

Tujuan pengarusutamaan gender adalah memastikan apakah perempuan dan laki-laki:

- memperoleh **akses** yang sama kepada sumberdaya pembangunan,
- **berpartisipasi** yang sama dalam proses pembangunan. Termasuk proses pengambilan keputusan,
- mempunyai **kontrol** yang sama atas sumberdaya pembangunan, dan
- memperoleh **manfaat** yang sama dari hasil pembangunan.

Penyelenggaraan pengarusutamaan gender mencakup baik pemenuhan kebutuhan praktis gender maupun pemenuhan

kebutuhan strategis gender. **Kebutuhan praktis gender** adalah kebutuhan-kebutuhan jangka pendek dan berkaitan dengan perbaikan kondisi perempuan dan/atau laki-laki guna menjalankan peran-peran sosial masing-masing, seperti perbaikan taraf kehidupan, perbaikan pelayanan kesehatan, penyediaan lapangan kerja, penyediaan air bersih, dan pemberantasan buta aksara. **Kebutuhan strategis gender** adalah kebutuhan perempuan dan/atau laki-laki yang berkaitan dengan perubahan pola relasi gender dan perbaikan posisi perempuan dan/atau laki-laki, seperti perubahan di dalam pola pembagian peran, pembagian kerja, kekuasaan dan kontrol terhadap sumberdaya.

Pemenuhan kebutuhan strategis ini bersifat jangka panjang, seperti perubahan hak hukum, penghapusan kekerasan dan deskriminasi di berbagai bidang kehidupan, persamaan upah untuk jenis pekerjaan yang sama, dan sebagainya. PUG merupakan strategi untuk menjadikan kepentingan laki-laki dan perempuan masuk dalam bagian integral dalam siklus rancangan pembangunan mulai dari perencanaan sampai penganggarannya sehingga laki-laki dan perempuan mendapat manfaat yang sama.

Ada tiga prinsip utama dalam PUG yaitu menempatkan individu sebagai manusia seutuhnya dimana laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam mendapatkan perlindungan, prinsip demokrasi dimana laki-laki dan perempuan mempunyai hak untuk menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka dan prinsip *Fairness, justice and equity* (pemerataan, penegakan hukum dan kesetaraan).

PUG itu sendiri harus terjadi dalam 4 tingkat yaitu individual/personal, sosial, nilai-nilai informal yang terbentuk dalam budaya dan praktik-praktik agama serta aturan formal institusi. Inpres No. 9 Tahun 2000 menjadi satu bentuk komitmen pemerintah Indonesia untuk mengikuti kesepakatan internasional dan desakan masyarakat agar pemerintah melakukan tindakan-tindakan konkrit dan sistematis dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Definisi PUG yang saat ini banyak diadopsi oleh negara dan lembaga-lembaga pembangunan adalah versi *United Nations Economic and Social Council (1997)* yaitu *“mengarusutamakan perspektif gender adalah proses memeriksa pengaruh terhadap perempuan dan laki-laki setelah dilaksanakan sebuah rencana, termasuk legislasi dan program-program, dalam berbagai bidang dalam semua tingkat. Ia sebuah strategi untuk membuat masalah dan pengalaman perempuan maupun laki-laki menjadi bagian yang menyatu dengan rencana, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kebijakan dan program dalam semua aspek politik, ekonomi, dan sosial, supaya perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan manfaatnya dan ketidaksetaraan (inequality) tidak berlanjut. Tujuan akhirnya adalah kesetaraan gender”*.

Sedangkan berdasarkan Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang pedoman pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional:

1. Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.
2. Gender adalah konsep yang mengacu pada peran-peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
3. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.
4. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.

5. Analisa Gender adalah proses yang dibangun secara sistematis untuk mengidentifikasi dan memahami pembagian kerja/peran laki-laki dan perempuan, akses dan kontrol terhadap sumber-sumber daya pembangunan, partisipasi dalam proses pembangunan dan manfaat yang mereka nikmati, pola hubungan antara laki-laki dan perempuan yang timpang yang di dalam pelaksanaannya memperhatikan faktor-faktor lainnya seperti kelas sosial, ras, dan suku bangsa.

Sejalan dengan ruang lingkup mengenai Pengarusutamaan Gender maka Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender memberikan pengertian dalam ketentuan umum yang sesuai pula sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah, sebagai berikut :

1. Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disingkat PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah.
2. Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
3. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.
4. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.

5. Analisis Gender adalah analisis untuk mengidentifikasi dan memahami pembagian kerja/peran laki-laki dan perempuan, akses kontrol terhadap sumber-sumber daya pembangunan, partisipasi dalam proses pembangunan, dan manfaat yang mereka nikmati, pola hubungan antara laki-laki dan perempuan yang timpang, yang di dalam pelaksanaannya memperhatikan faktor lainnya seperti kelas sosial, ras dan suku bangsa.
6. Perencanaan Berperspektif Gender adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki.
7. Anggaran Berperspektif Gender (*Gender Budget*) adalah penggunaan atau pemanfaatan anggaran yang berasal dari berbagai sumber pendanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender.
8. *Focal Point* PUG adalah aparatur OPD yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing.
9. Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disebut Pokja PUG adalah wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak pengarusutamaan gender dari berbagai instansi/lembaga di Daerah.

2.1.2. Teori Anggaran Responsif Gender (*Gender Budgetting*)

Di negara-negara berkembang dan di negara-negara maju, perubahan-perubahan telah diperkenalkan untuk menilai dan mengevaluasi anggaran kinerja mereka. Sayangnya sistem anggaran kinerja ini jarang sekali mencakup kriteria-kriteria kinerja yang cukup menggambarkan dan sensitif gender. Karakteristik anggaran responsif gender adalah bahwa anggaran-anggaran tersebut berusaha untuk memperbaiki hasil-hasil anggaran secara umum, kesetaraan dan pemberdayaan perempuan secara khusus.

Dengan berfokus pada masalah-masalah ekonomi dan sosial yang seringkali diabaikan atau kurang diperhatikan dalam anggaran konvensional, analisa kebijakan dan pengambilan keputusan. Masalah-masalah ini mencakup peranan pekerjaan yang tidak dibayar (unpaid work) dan dalam ekonomi keluaran-keluaran sosial, khususnya tanggung jawab yang tidak proporsional bagi perempuan untuk pekerjaan yang tidak dibayar, distribusi sumber-sumber diantara keluarga, dampak pajak dan belanja bagi perempuan miskin dan tanggungan mereka. Jika masalah-masalah tersebut di refleksikan lebih baik dalam anggaran, kita dapat mengharapkan bahwa akan terjadi perbaikan anggaran secara umum dan anggaran sensitif gender secara khusus dalam:

1. Proses-proses dan prosedur
2. Substansi output yang berasal dari kegiatan-kegiatan pemerintah
3. Hasil-hasil untuk kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan pengurangan kemiskinan.

Perbaikan-perbaikan seperti itu akan mencakup statistik dan indikator-indikator, proses-proses pengambilan keputusan anggaran, belanja, pendapatan, bantuan-bantuan antar relasi. Anggaran Gender telah berperan dalam perbaikan statistik dan indikator ketika anggaran berhasil dipadukan dengan sistem anggaran kinerja. Lebih dari satu dekade, banyak negara termasuk Indonesia telah memperkenalkan perubahan-perubahan terhadap sistem-sistem penganggaran yang mencakup pengukuran kinerja yang dapat digunakan untuk menilai dampak-dampak kegiatan pemerintah. Di beberapa negara target-target telah ditentukan untuk mengukur kemajuan pembuatan anggaran yang responsive gender dalam pengertian output dan outcome yang dapat dianggap menggerakkan, mencapai target-target harus konsisten dengan hasil-hasil anggaran responsif gender. Misalnya Pemerintah Ruanda menggabungkan input dari konsultan gender budget penganggaran kinerja.

Alokasi anggaran menunjukkan apa yang menjadi skala prioritas pemerintah, kemudian dari alokasi anggaran juga dapat diketahui seberapa besar perhatian pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin maupun kelompok marginal, khususnya perempuan. Asumsi bahwa anggaran diperuntukkan bagi masyarakat secara umum, pasti di dalamnya terdapat laki-laki dan perempuan. Hal ini seringkali menjadi alasan pembenaran pemerintah untuk tidak memberikan perhatian khusus untuk kelompok-kelompok miskin dan minoritas. Padahal meskipun alokasi anggaran itu diberikan kepada semua orang, namun belum tentu dinikmati dengan kapasitas yang setara dan berdampak yang sama bagi semua orang. Faktanya, dampak yang dirasakan perempuan dan laki-laki dari kebijakan anggaran berbeda, umumnya pihak perempuan dirugikan dengan kebijakan anggaran yang netral. Oleh sebab itu, alasan utama diperlukannya anggaran responsif gender dimaksudkan untuk memujudkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

Di Indonesia, anggaran responsif gender awalnya diperkenalkan oleh The Asia Foundation (TAF) dengan menyelenggarakan berbagai workshop mengenai "*Gender Budget Analysis and Citizen Advocacy*" di beberapa daerah di Indonesia, antara lain; di Bandung pada bulan April 2001, Yogyakarta pada Juli 2001 dan Agustus 2003, dan di Jakarta, pada bulan Juli 2002. Istilah gender budget di Indonesia disamakan dengan anggaran responsif gender, sehingga yang berkembang saat ini *gender responsive budgeting* disinonimkan sebagai anggaran responsif gender atau sebutan lain. Di beberapa negara menyebutnya sebagai = *Women Budget* = *Gender Sensitive Budget* = *Gender Budget* = *Applied Gender Budget Analysis*. Istilah gender budget diantara NGO's menyebut sebagai Anggaran Responsif Gender = Anggaran Berkeadilan Gender bahkan ada yang menyebut Anggaran Efektif Gender. Mengacu pernyataan yang di kemukakan Debbie Budlender bahwa anggaran responsif gender adalah sebuah metode analisis anggaran pemerintah yang melihat

bagaimana dampak anggaran terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki pada perbedaan kelompok ekonomi.

Anggaran Responsif Gender adalah strategi-strategi untuk menilai dan merubah proses penganggaran dan kebijakan-kebijakan sehingga belanja-belanja dan pendapatan mencerminkan perbedaan-perbedaan dan ketidakseimbangan antara perempuan dan laki-laki dalam aset pendapatan, kekuasaan pengambilan keputusan, kebutuhan pelayanan dan tanggungjawab sosial dapat teratasi. Selama dua puluh tahun terakhir, pemerintah, organisasi-organisasi non-pemerintah, organisasi-organisasi internasional, para donor, para peneliti dan aktivis akar rumput di seluruh dunia semakin menyadari betapa pentingnya peranan untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam penganggaran dalam rangka mencapai komitmen pemerintah dan internasional terhadap kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Kemudian baru-baru ini, peranan potensial penganggaran gender memiliki kontribusi terhadap pencapaian MDGs telah diakui.

Menurut *United Nation Development Fund For Women (UNIFEM)*, Ciri-ciri Anggaran Responsif Gender adalah:

- Anggaran responsif gender bukan merupakan anggaran yang terpisah bagi laki – laki atau pun perempuan.
- Fokus pada kesetaraan gender dan pengarusutamaan gender dalam keseluruhan aspek penganggaran baik di pemerintah daerah dan pemerintah nasional.
- Anggaran responsif gender menekankan keterlibatan aktif dari stakeholder dan partisipasi perempuan dalam pembangunan.
- Meningkatkan efektifitas penggunaan sumber–sumber daya untuk mencapai kesetaraan gender melalui pengembangan sumber daya manusia (Laki-laki dan perempuan).
- Menekankan pada reprioritas dari pada meningkatkan keseluruhan belanja pemerintah untuk pelayanan hak-hak dasar masyarakat.

- Melakukan reorientasi program-program dalam sektor-sektor dari pada menambah jumlah anggaran pada sektor-sektor tersebut.

Anggaran Responsif Gender (ARG) merupakan salah satu instrumen untuk menganalisa anggaran agar lebih tepat sasaran dengan mengidentifikasi penerima anggaran tersebut. Sejalan dengan itu Ronald Sharp (2004), mendefinisikan anggaran responsif gender secara diplomatis bahwa : “Bukanlah anggaran yang terpisah bagi laki-laki dan perempuan, tetapi strategi mengintegrasikan isu gender ke dalam proses penganggaran, menerjemahkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender ke dalam komitmen anggaran. Terdiri atas seperangkat instrumen untuk melihat dampak belanja dan penerimaan pemerintah terhadap gender”.

Meskipun anggaran responsif gender masih terbilang asing masyarakat sendiri. Pada tahun 2003 istilah tersebut mulai menjadi kajian serius bagi pelaksana pemerintah setelah adanya penetapan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 132 Tahun 2003 yang menetapkan bahwa seluruh pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender didaerah dibebankan oleh APBN dan APBD untuk masing-masing provinsi, Provinsi, dan kota sekurang-kurangnya 5% dari APBD provinsi, Provinsi, dan kota. Kemudian di perbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 Tahun 2008 terdapat pergeseran konsep mengenai pembiayaan pengarusutamaan gender di daerah. Dimana di dalam adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No 132 Tahun 2003 menetapkan pembiayaan pengarusutamaan gender minimal 5%, sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tidak ada batas minimum untuk pengarusutamaan gender. Karena, untuk resposif terhadap gender tidak ada batas minimum atau penganggaran yang di batasi. Akan tetapi pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 justru menyeluruh

penganggaran diperuntukan untuk pengarusutamaan gender. Karena dengan itu, anggaran bisa lebih luas di nikmati sesuai dengan kebutuhan yang responsif dengan gender baik laki-laki maupun perempuan. Dalam hal ini, pembanguna tidak berdasarkan jenis kelamin namun anggaran tersebut dapat di rasakan untuk meningkatkan kualitas hidup.

Adapun tujuan anggaran responsif gender adalah: (a). Meningkatkan efek alokasi anggaran pemerintahan terhadap perempuan dan laki-laki, dan agar mencapai target kebijakan penerimaan dan pengeluaran yang menjadi lebih efektif dalam rangka menghindari kebijakan bias gender yang tidak di inginkan oleh warga negara. (b). Meningkatkan kesadaran warga negara tentang pentingnya kebijakan gender and development (GAD) dan upaya mempercepat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender. (c). Meningkatkan akuntabilitas pemerintah dalam upaya menterjemahkan program dalam kebijakan untuk mewujudkan kesetaraan gender melalui komitmen anggaran. (d). Mengubah kebijakan anggaran menjadi responsif gender untuk meningkatkan *gender equality*.

2.1.3. Teori Sosiologi Hukum tentang Relasi Gender

Gender adalah “konstruksi sosial tentang peran lelaki dan perempuan sebagaimana dituntut oleh masyarakat dan diperankan oleh masing-masing mereka” (Hafidz, 1995: 5). Gender berkaitan dengan pembagian peran, kedudukan dan tugas antara laki-laki dan perempuan yang ditetapkan oleh masyarakat berdasarkan sifat yang dianggap pantas bagi laki-laki dan perempuan menurut norma, adat, kepercayaan dan kebiasaan masyarakat (Buddi, dkk, 2000). Seperti halnya kostum dan topeng di teater, gender adalah seperangkat peran yang menyampaikan pesan kepada orang lain bahwa kita adalah feminim atau maskulin (Mosse, 1996). Dan, ketika konstruksi sosial itu dihayati sebagai sesuatu yang tidak boleh diubah karena dianggap kodrati dan alamiah, menjadilah itu ideologi gender.

Berdasarkan ideologi gender yang dianut, masyarakat kemudian menciptakan pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang bersifat operasional (Ortner, dalam Saptari & Holzner, 1995). Dalam pembagian peran gender ini, laki-laki diposisikan pada peran produktif, publik, maskulin, dan pencari nafkah utama; sementara perempuan diposisikan pada peran reproduktif, domestik, feminim, dan pencari nafkah tambahan (Overholt dkk, 1985; Fakhri, 1997). Menurut Slavian (1994), penelitian-penelitian kross-kultural mengindikasikan bahwa peran seks itu merupakan salah satu hal yang dipelajari pertama kali oleh individu dan bahwa seluruh kelompok masyarakat memperlakukan laki-laki dengan cara yang berbeda dengan perempuan.

Dalam praktiknya, menurut Fakhri (1996), dikotomi peran ini kemudian ternyata memunculkan berbagai bentuk ketidakadilan gender, seperti adanya marginalisasi, subordinasi atau anggapan tidak penting dalam keputusan politik, pembentukan stereotipe atau melalui pelabelan negatif, kekerasan (*violence*), beban kerja yang lebih panjang dan lebih banyak (*burden*) dan sosialisasi ideologi nilai peran gender.

Cara pikir stereotipe tentang peran gender sangat mendalam merasuki pikiran mayoritas orang. Sebagai contoh, perempuan dianggap lemah, tidak kompeten, tergantung, irrasional, emosional, dan penakut, sementara laki-laki dianggap kuat, mandiri, rasional, logis, dan berani (Suleeman, 2000) Selanjutnya ciri-ciri *stereotipe* ini dijadikan dasar untuk mengalokasikan peran untuk lelaki dan perempuan (Wardah, 1995: 20).

Pembedaan gender sebagaimana konsep maskulinitas juga dikonstruksikan oleh budaya dan masyarakat. Connel (2005:75) menyatakan gender dibedakan menurut tatanan sosial yang berlaku dalam masyarakat, terstruktur dan melintasi batas ras dan kelas. Dapat pula ditambahkan ia berhubungan langsung dengan posisi dan kewarganegaraan dalam tatanan masyarakat dunia.

Konsep Gender (Abbot, 1992: 35) seringkali mengacu pada perbedaan jenis kelamin dan mengabaikan tugas dan fungsinya. Namun, sesungguhnya definisinya tidak sesederhana itu. Definisi gender berkaitan dengan bagaimana kita mendefinisikan diri kita (pemahaman sebagai laki-laki atau perempuan), tentang bagaimana orang lain memahami kita ataupun melalui peran gender yang disandang semisal sebagai feminin atau maskulin atau mungkin perpaduan di antaranya. Dalam hal ini Bourdieu mengungkapkan (2010:42) oposisi maskulin dan feminin dalam tatanan masyarakat dengan budaya patriarki menimbulkan relasi yang bersifat sosial dominasi dan eksploitasi untuk kemudian dilembagakan di antara gender. Relasi tersebut kemudian mengarahkan orang untuk mengklasifikasikan segala sesuatu yang ada di dunia dan semua praktik berdasarkan perbedaan yang bisa dirunut kembali kepada oposisi maskulin dan feminin. Oleh sebab itu, kedudukan perempuan memang dikondisikan untuk selalu menyingkir dan diam. Mereka tidak bisa menggunakan suatu kekuatan kecuali mengembalikannya kepada si kuat melalui kekuatan si kuat itu atau bersikap diam dan menyingkir dengan sukarela.

Permasalahan gender sesungguhnya mencakupi kehidupan sehari-hari. Karena permasalahan gender dapat dikaitkan dengan berbagai hal yang ada dalam hidup manusia. Dalam kebudayaan kita, manusia dikategorikan sebagai laki-laki atau perempuan. Pendikotomian ini menimbulkan banyak pertanyaan dikemudian hari. Manusia dibentuk melalui lingkungannya, di antaranya interaksi dengan orang tua, sosialisasi di masa kecil, pergaulan dengan teman sebaya pada masa remaja, lingkungan pekerjaan atau peran keluarga. Dengan dasar tersebut manusia menjadi kelompok-kelompok yang berbeda dalam perilaku, sikap dan emosi. Letak perbedaan bergantung pada budaya masyarakat, nilai-nilai sejarah, ekonomi, dan struktur keluarga, serta masa lalu seseorang.

Gender bukanlah suatu istilah yang mengacu pada karakter biologis laki-laki dan perempuan secara fisik. Gender lebih merupakan "sifat yang melekat pada laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural." Definisi ini menunjukkan bahwa gender adalah sifat atau karakter maskulin dan feminin dimana keduanya dapat muncul baik pada laki-laki maupun perempuan (Kessler, 1978:7). Artinya adalah bahwa seorang laki-laki tidak semata-mata identik dengan salah satu karakter: maskulin, namun juga memiliki karakter feminin dalam dirinya.

Sementara itu, Ann Oakley menjelaskan terminologi gender sebagai permasalahan yang berkaitan dengan budaya. Dengan demikian gender diklasifikasikan sebagai sesuatu yang "maskulin" dan "feminin". Posisi keduanya bervariasi dalam budaya yang berbeda (Oakley dalam Mina Elfira, 2008: 42)

Definisi ini menegaskan bahwa gender adalah suatu produk dari konstruksi sosial budaya. Hal ini berarti konsepsi tentang gender dapat berbeda antar kelompok masyarakat dan berubah seiring dengan perkembangan zaman.

Pada tahun 1920-an, konsepsi gender dipahami sebagai suatu perbedaan antara laki-laki dan perempuan yang sifatnya atribut personal (Kessler, 1978:32). Pada masa ini konsep gender sangat terkait erat dengan faktor fisik atau biologis. Perbedaan karakteristik fisik antara laki-laki dan perempuan menciptakan konstruksi peran dan fungsi sosial tertentu serta ekspektasi perilaku yang seharusnya ada atau melekat pada laki-laki atau perempuan. Akibatnya, jenis kelamin sebagai sebuah personal traits menghasilkan perbedaan peran sosial dan menentukan pembagian kerja yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan.

Hal ini menunjukkan bahwa memahami gender sebagai "perbedaan" tidak lagi hanya terkait dengan hubungan personal tapi juga struktur sosial karena perbedaan gender telah melegitimasi ketidaksetaraan sosial yang lebih menghargai laki-laki daripada perempuan (Kramarae dan Treichler, 1985) .

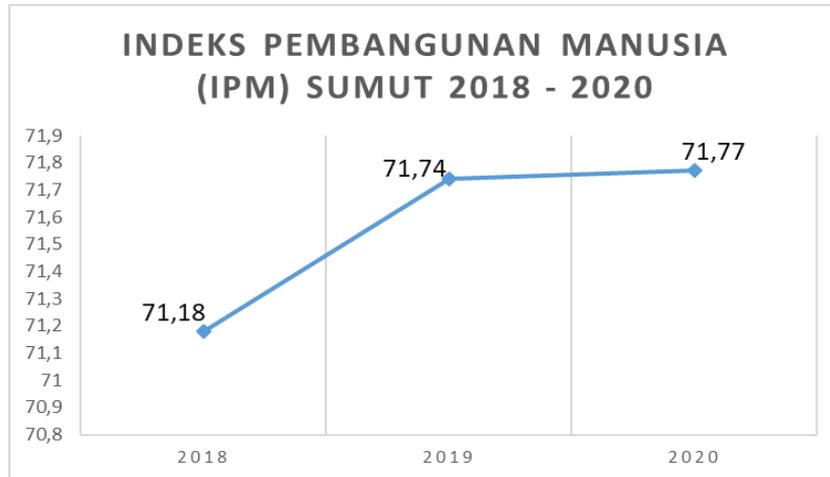
2.2 Praktek Empiris

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2020 (SP2020), jumlah penduduk Sumatera Utara sebanyak 14,8 juta jiwa dan merupakan provinsi dengan jumlah penduduk nomor empat terbesar di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah, dengan laju pertumbuhan sebesar 1,28 persen pada periode 2010-2020. Jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin berdasarkan hasil SP2020 sebesar 7.422.046 jiwa penduduk laki-laki dan 7.377.315 jiwa penduduk perempuan. Rasio jenis kelamin pada tahun 2020 sebesar 100,61 menandakan lebih banyak penduduk laki-laki dibandingkan perempuan. Secara statistik bisa diartikan bahwa pada setiap 100 orang penduduk perempuan terdapat 101 penduduk laki-laki. Adapun tiga Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah penduduk terbesar adalah Medan 2.435.252 jiwa diikuti Deli Serdang 1.931.441 jiwa dan Langkat 1.030.202 jiwa. Sedangkan tiga Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah penduduk terkecil adalah Pakpak Bharat 52.351 jiwa, Nias Barat 89.994 jiwa dan Sibolga 89.584 jiwa. Penduduk Sumatera Utara yang dikategorikan sebagai penduduk miskin pada September 2020 mencapai 9,14 persen atau berjumlah sekitar 1,36 juta jiwa. Jumlah tersebut meningkat bila dibandingkan dengan tahun 2019 yang mencapai 8,63 persen dan juga lebih rendah bila dibandingkan angka kemiskinan nasional yang mencapai 10,19 persen (September 2020).

Komitmen Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk mencapai kesetaraan gender didasari oleh data dan fakta yang menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan ketidakadilan gender di Sumatera Utara. Jika diabaikan, dapat menjadi penghambat proses pembangunan di daerah ini. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2020, Indeks Pembangunan Manusia Pada Provinsi Sumatera Utara tahun 2020, mencapai 71,77. Angka ini meningkat sebesar 0,3 poin dibandingkan tahun 2019. Namun demikian angka ini masih di bawah IPM nasional dimana pada tahun yang sama mencapai 71,94. Ini berarti bahwa peringkat IPM Sumatera Utara masih perlu terus ditingkatkan dan dijabarkan dalam target pembangunan di Sumatera Utara sebagaimana

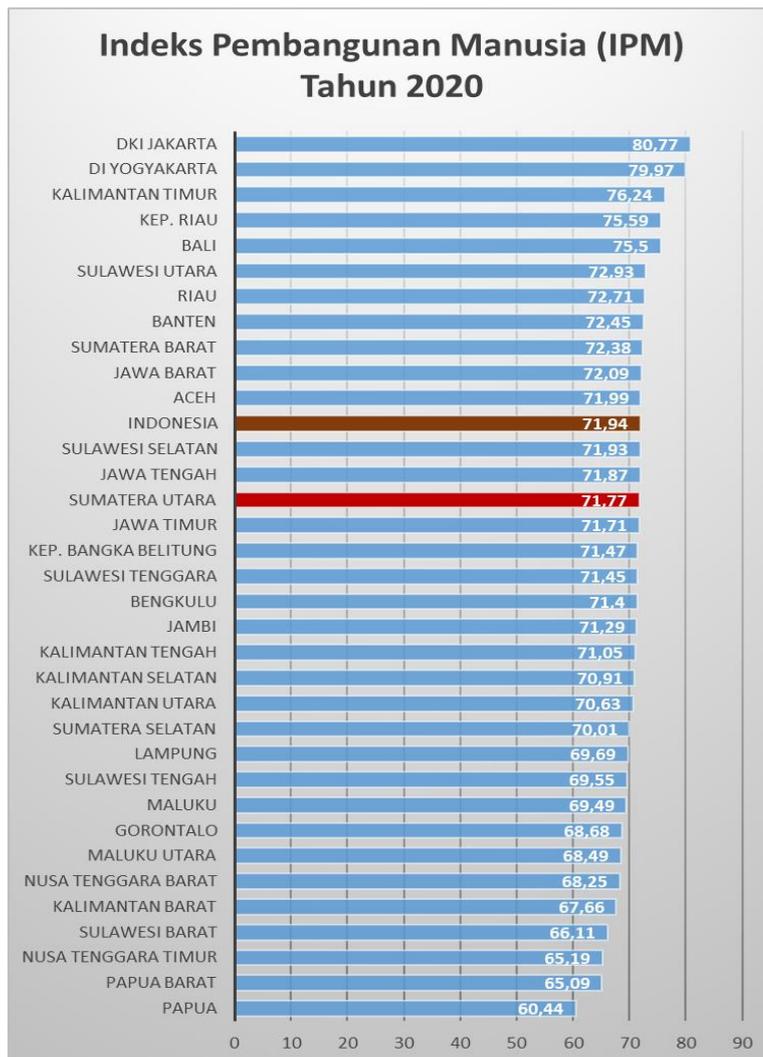
tertuang di dalam dokumen RPJMD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019 – 2023.

Grafik.1



Sumber : BPS, 2021

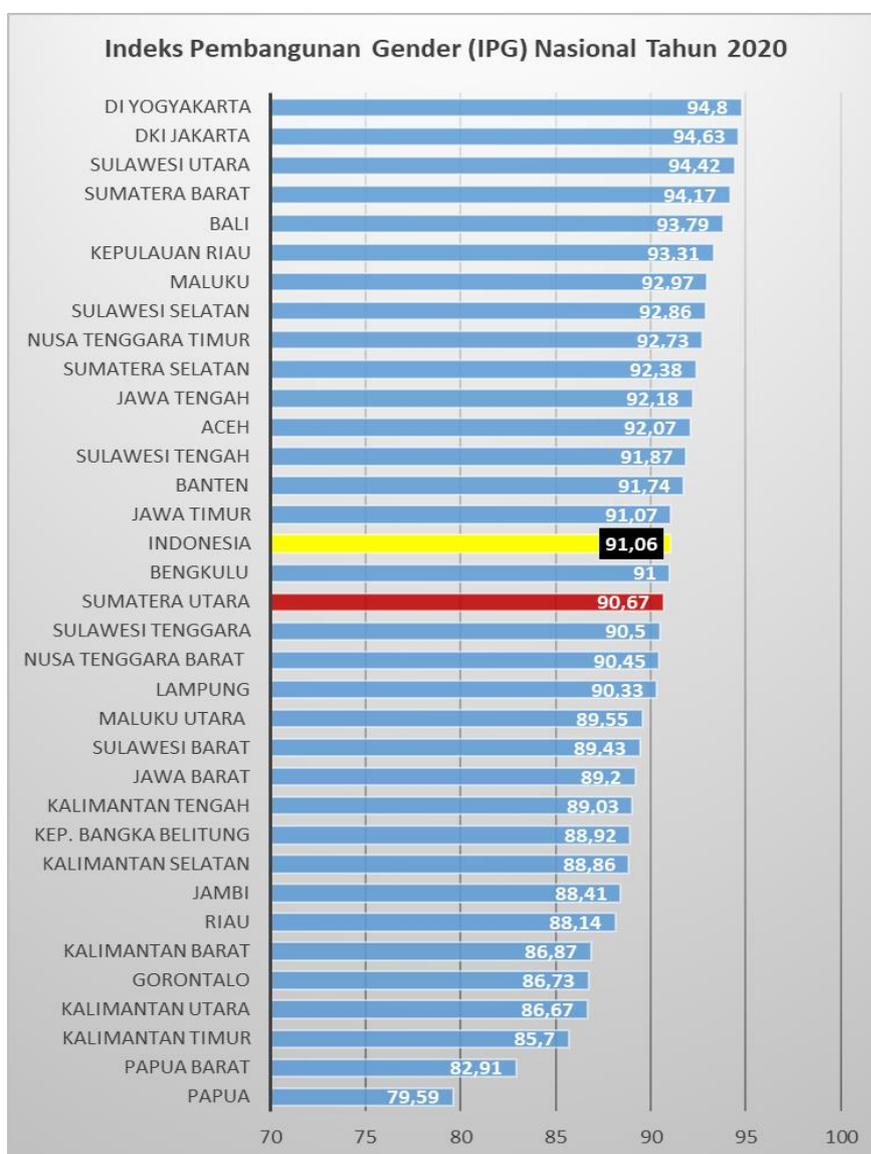
Grafik. 2



2.2.1 Indeks Pembangunan Gender (IPG)

Indeks Pembangunan Gender (IPG) yang merupakan indeks pencapaian kemampuan dasar pembangunan manusia yang sama seperti Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan memperhatikan ketimpangan gender. Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2020 memiliki IPG sebesar 90,67 poin, capaian ini berada di bawah capaian Nasional pada tahun yang sama yaitu 91,06 poin dan masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan Provinsi lain seperti Provinsi DI. Yogyakarta , DKI Jakarta dan Sulawesi Utara.

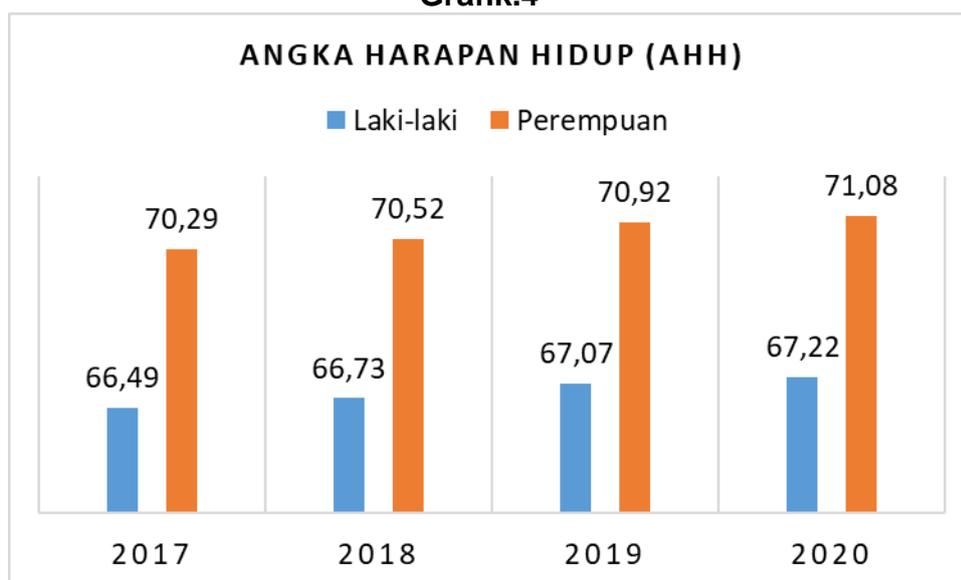
Grafik. 3



Sumber : BPS, 2021

Indeks Pembangunan Gender (IPG) yang berfokus pada bagaimana mencapai kesetaraan gender dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia tanpa membedakan laki-laki dan perempuan adalah sesuai dengan tujuan dari SDGs yaitu mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan terkhusus di Sumatera Utara. Namun bila melihat kondisi pembangunan gender di Sumatera Utara sebagaimana yang menjadi variabel pendukung IPG, seperti Angka Harapan Hidup (AHH) laki – laki dan perempuan, Harapan Lama Sekolah (HLS) laki-laki dan perempuan, Rata-rata Lama Sekolah (RLS) laki-laki dan perempuan serta Pengeluaran per Kapita laki – laki dan perempuan, terjadi ketimpangan yang cukup signifikan sebagaimana grafik berikut :

Grafik.4



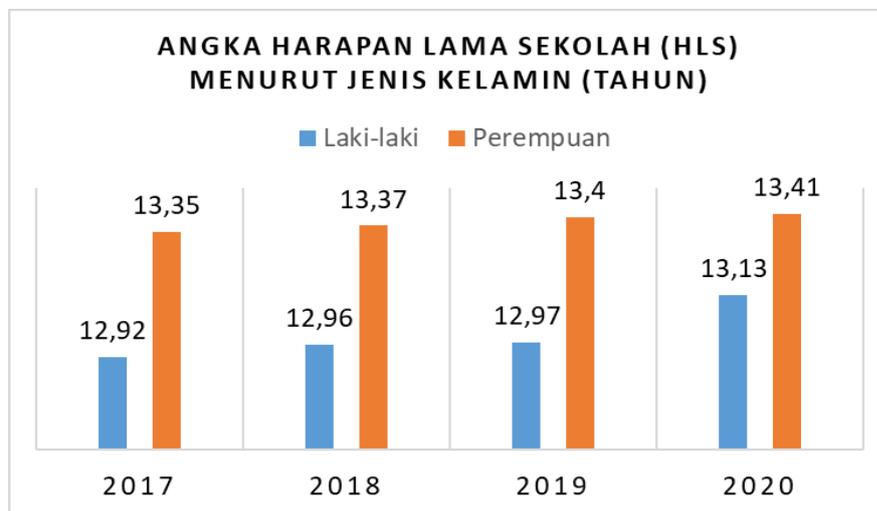
Sumber : BPS, 2021

Berdasarkan data yang telah dipublikasi oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2021, memperlihatkan bahwa capaian Angka Harapan Hidup (AHH) Sumatera Utara dari tahun 2017 – 2020, didominasi oleh penduduk perempuan, dengan kata lain bahwa penduduk perempuan Sumatera Utara lebih memiliki peluang hidup yang lama dibandingkan dengan penduduk laki-laki. Kondisi ini memberikan gambaran bahwa terjadi ketimpangan yang cukup besar terhadap harapan hidup bagi penduduk laki-laki di Sumatera

Utara yang mencapai rata-rata 3,8 tahun terhadap penduduk perempuan.

Begitu pula bila melihat capaian Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) di Sumatera Utara dari tahun 2017 – 2020 memperlihatkan tingginya keinginan penduduk usia anak (perempuan) dibandingkan dengan penduduk usia anak (laki-laki) untuk melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi, dimana penduduk usia anak (perempuan) memiliki harapan untuk melanjutkan sekolah dengan rata-rata usia 13,4 tahun sedangkan penduduk usia anak (laki-laki) dengan rata-rata usia 13 tahun, sebagaimana grafik berikut :

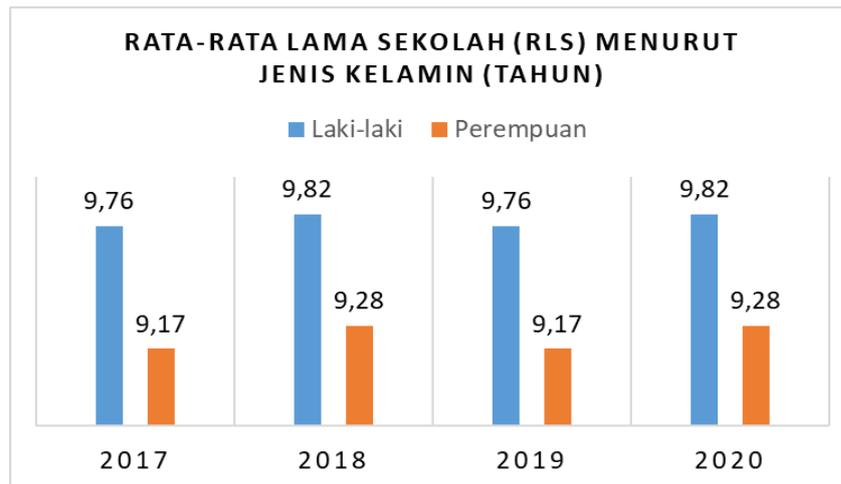
Grafik.5



Sumber : BPS, 2021

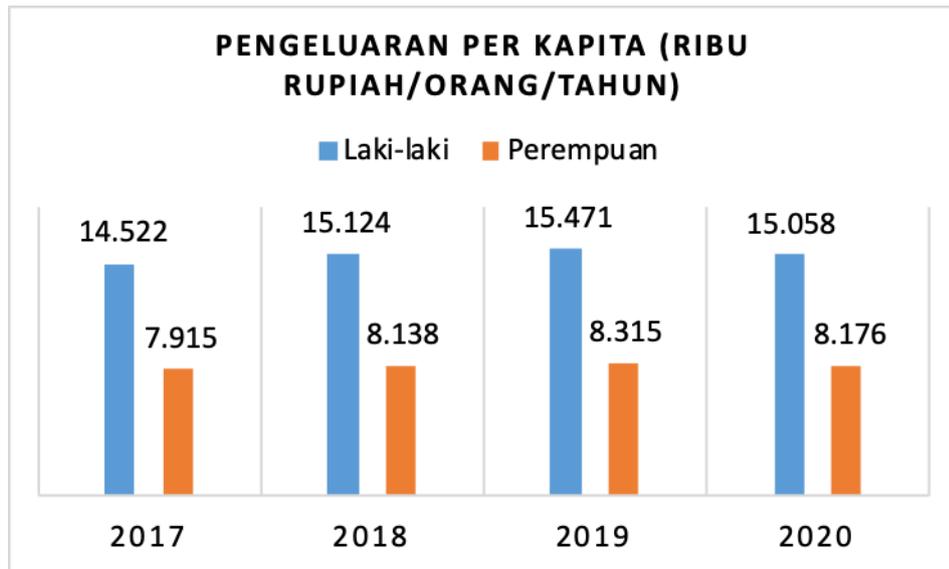
Namun bila melihat pada capaian Angka Rata – Rata Lama Sekolah (RLS) Sumatera Utara, akan terlihat ketimpangan yang cukup besar, dimana tingginya Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) penduduk usia anak (perempuan) berbanding terbalik dengan rendahnya Rata–rata Lama Sekolah (RLS) penduduk usia anak (perempuan) bila dibandingkan dengan penduduk usia anak (laki-laki), sebagaimana grafik berikut :

Grafik. 6



Sedangkan untuk Pengeluaran per Kapita yang dihitung selama 1 tahun, memperlihatkan bahwa pengeluaran penduduk perempuan lebih sedikit dari penduduk laki-laki, kondisi ini menggambarkan adanya ketimpangan dan kesejangan terhadap partisipasi perempuan dan pembagian peran yang seimbang antara penduduk perempuan dan laki-laki. Dimana dengan pengeluaran yang lebih kecil dari penduduk laki-laki, perempuan tetap diberikan beban yang tidak seimbang dengan penduduk laki-laki, mulai dari pelabelan kurang baik (stereotype), dinomorduakan terutama dalam pengambilan keputusan (sub-ordinasi), peminggiran, pemiskinan, hambatan akses, manfaat, control sumberdaya (marginalisasi), beban ganda (double burden) dan kekerasan (fisik, psikis, seksual, ekonomi)

Grafik.7



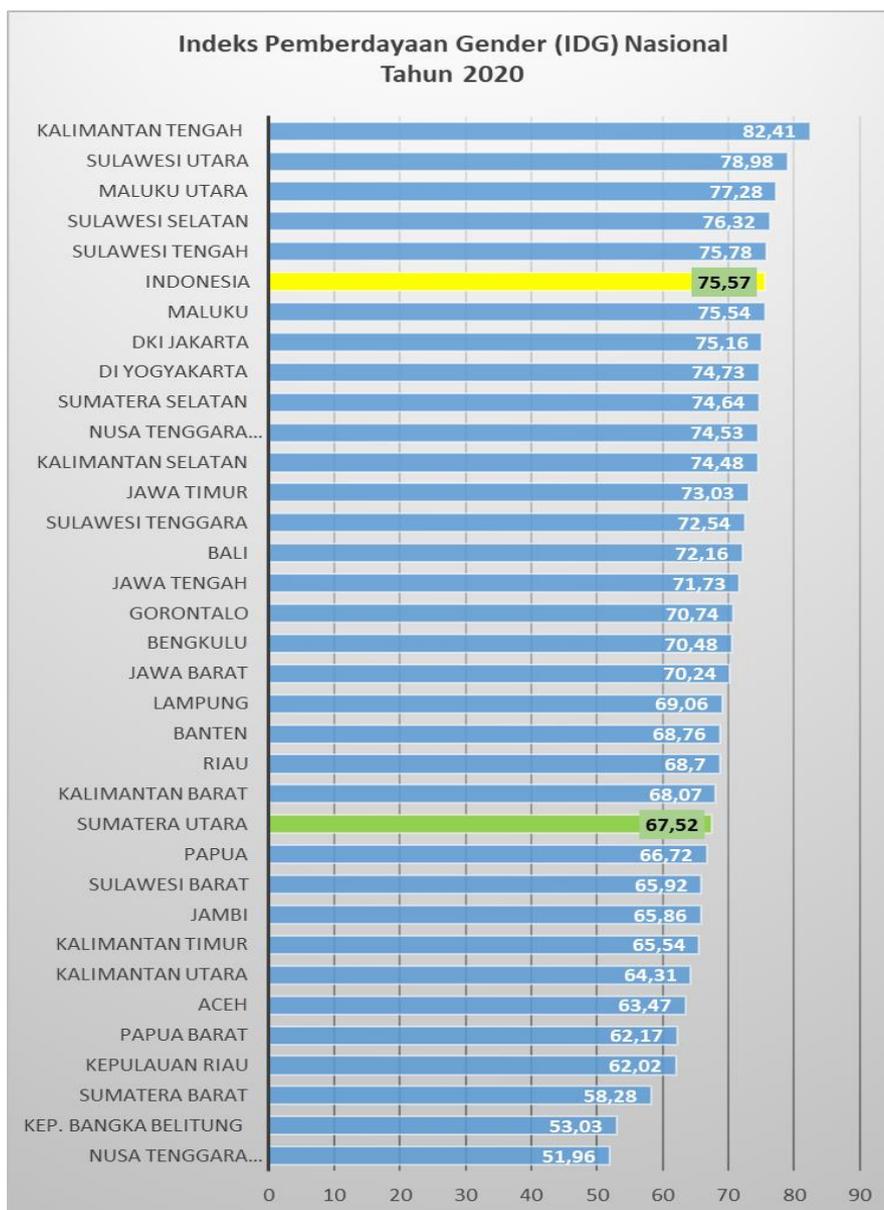
Sumber : BPS, 2021

2.2.2 Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)

Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), sebagai salah satu indikator pembangunan gender yang akan memperlihatkan apakah perempuan dapat secara aktif berperan serta dalam kehidupan ekonomi dan politik. IDG menitikberatkan pada partisipasi, dengan cara mengukur ketimpangan gender di bidang partisipasi politik, pengambilan keputusan (sosial) dan aksesibilitas terhadap sumber daya ekonomi.

Pada tahun 2020, capaian Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Provinsi Sumatera Utara, sangat jauh dari capaian Nasional, sebagaimana grafik berikut :

Grafik. 8



Sumber : BPS, 2021

Kondisi ini memberikan gambaran bahwa perempuan Sumatera Utara masih belum dapat bersaing dengan perempuan dari Provinsi lain, bahkan capaian IDG Sumatera Utara ini hamper dilewati oleh Provinsi Papua sebagai provinsi yang paling timur dari Indonesia.

Bila memperhatikan variabel pendukung dari IDG ini, akan terlihat dimana peran dari perempuan Sumatera Utara yang perlu menjadi perhatian dan memperoleh intervensi kebijakan. Pada bidang pengambilan keputusan yang diwakilkan dengan indikator

perempuan sebagai tenaga profesional, memberikan gambaran adanya fluktuasi dari capaian pada tahun 2017 – 2020, sebagaimana grafik berikut :

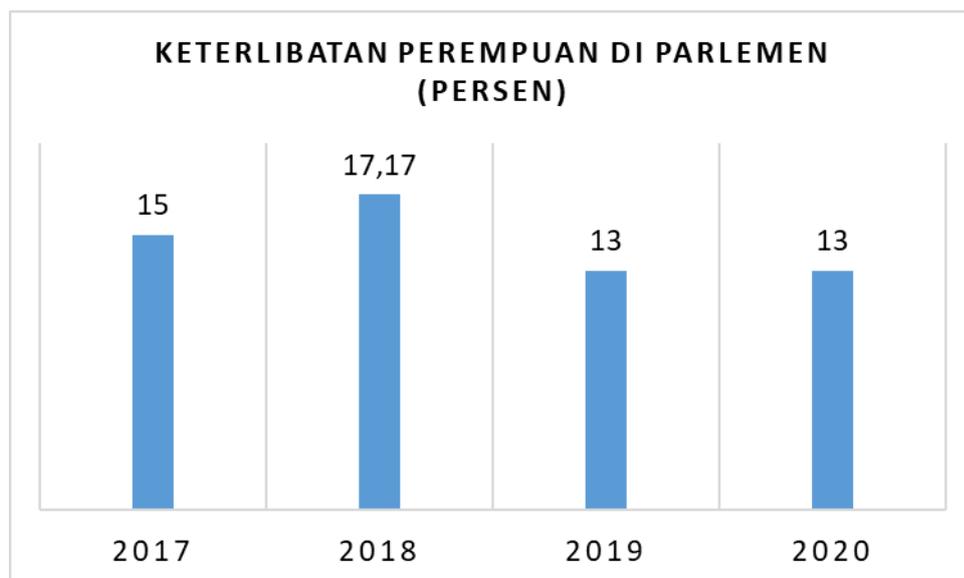
Grafik.9



Sumber : BPS, 2021

Fluktuasi di sini dikarenakan terjadinya kenaikan dari tahun 2017 ke 2018 kemudian mengalami penurunan pada tahun 2018 ke 2019 dan naik kembali dengan perlambatan pada tahun 2020. Begitu juga halnya dengan capaian Keterlibatan Perempuan di Lembaga Parlemen, terjadi penurunan dari tahun 2017 – 2020, sebagaimana grafik berikut :

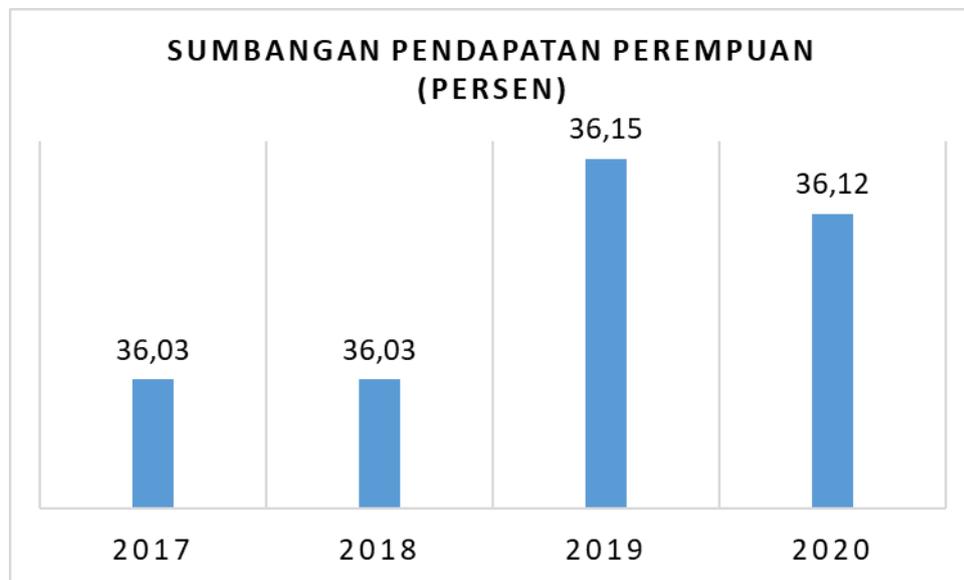
Grafik. 10



Sumber : BPS, 2021

Kondisi ini secara langsung akan memberikan dampak bagi peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan, karena sebagaimana diketahui bahwa parlemen merupakan salah satu instrument penting dalam pembangunan daerah, sehingga semakin sedikit keterlibatan perempuan di dalamnya akan berpengaruh pada kebijakan pembangunan daerah yang diharapkan mampu melibatkan dan memberikan manfaat yang seimbang.

Grafik. 11

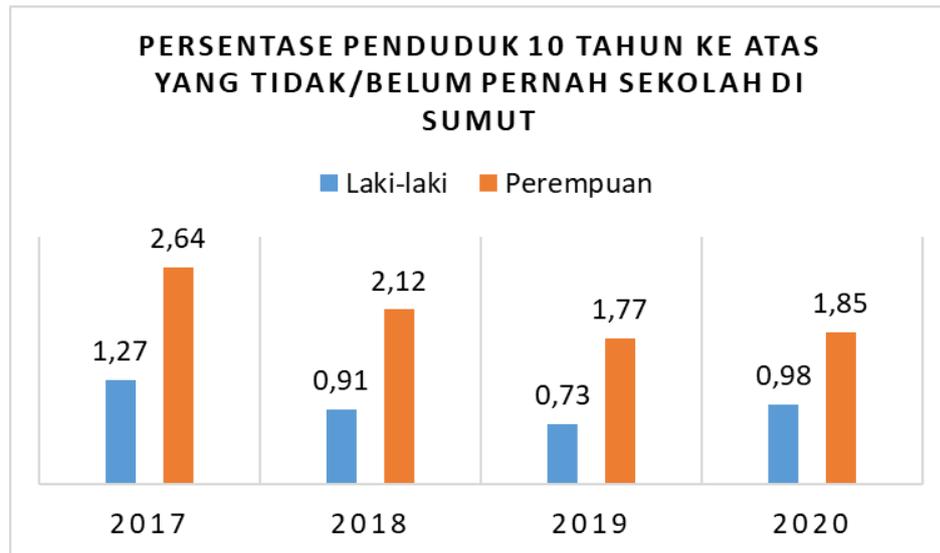


Sumber : BPS, 2021

2.2.3 Indikator Penting Lainnya

Bila melihat pada indikator pendidikan yang lain seperti Prosentase Penduduk yang Tidak/Belum Pernah Sekolah di Sumatera Utara, maka kita dapat mengetahui bahwa terjadi ketimpangan gender bagi penduduk usia anak (perempuan) dengan penduduk usia anak (laki-laki), sebagaimana grafik berikut:

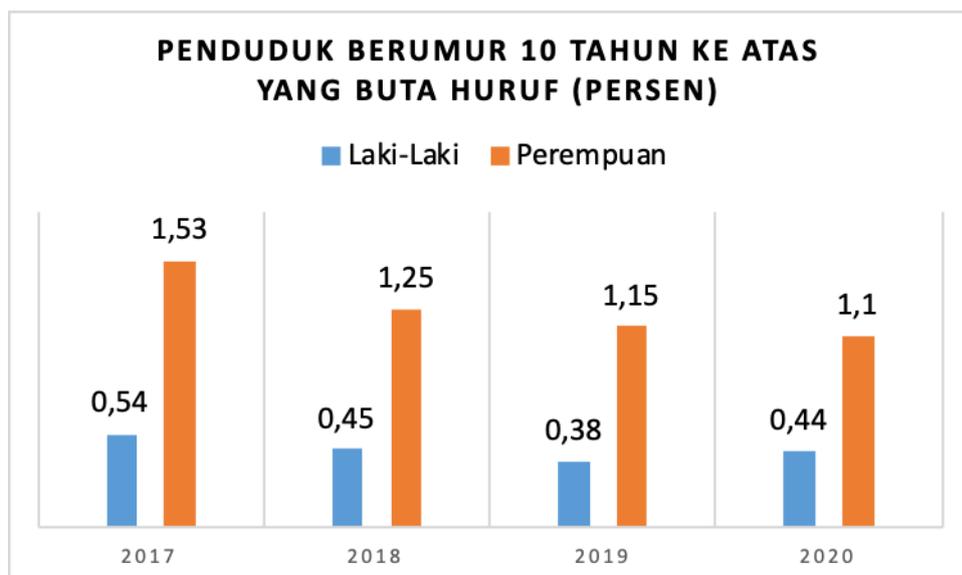
Grafik. 12



Sumber: BPS RI - Susenas

Ketimpangan gender sangat terlihat dari grafik di atas, dimana sejak tahun 2017 – 2020 penduduk usia anak (perempuan) lebih besar/banyak tidak atau belum pernah sekolah di Sumatera Utara. Kondisi ini menjadi sebab dari munculnya ketimpangan yang lain yaitu besarnya prosentase penduduk usia anak (perempuan) yang buta huruf bila dibandingkan dengan penduduk usia anak (laki-laki), sebagaimana grafik berikut:

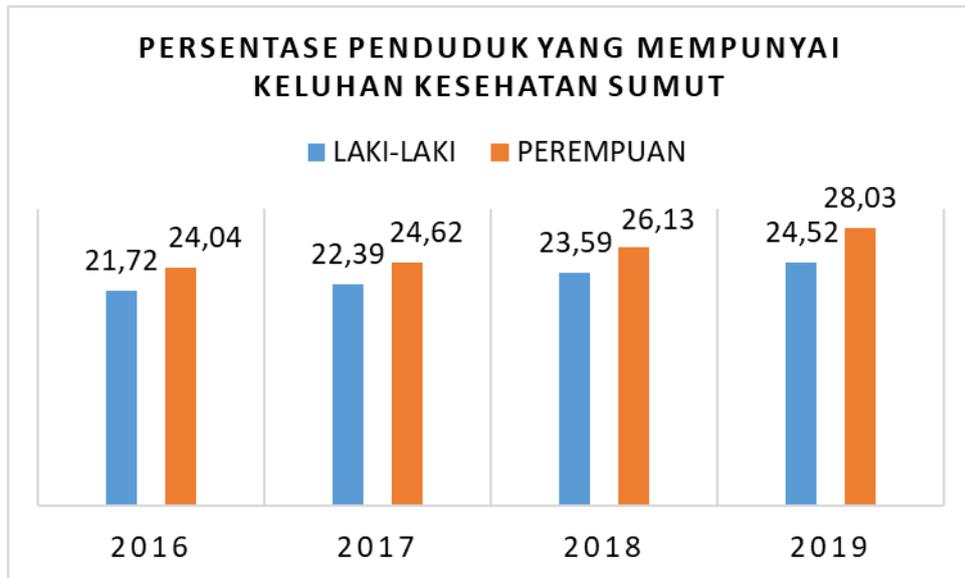
Grafik. 13



Sumber: BPS RI - Susenas

Ketimpangan gender pada bidang kesehatan dapat dilihat dari besarnya penduduk perempuan yang memiliki keluhan kesehatan di Sumatera Utara. Sejak tahun 2017 – 2020, penduduk perempuan di Sumatera Utara lebih banyak yang memiliki keluhan kesehatan dibandingkan dengan penduduk laki-laki, sebagaimana grafik berikut:

Grafik. 14



Sumber : BPS, 2020

Mendominasinya penduduk perempuan yang memiliki keluhan kesehatan dari tahun 2017 – 2020, memberikan gambaran bahwa masih belum optimalnya intervensi kebijakan kesehatan yang responsif terhadap kebutuhan bagi perempuan dan laki-laki secara seimbang.

Hadirnya perempuan pada posisi pengambil kebijakan dalam ruang lingkup pemerintahan dan non pemerintahan pada ruang lingkup ketenagakerjaan, akan memberikan dampak yang signifikan terhadap proses pembangunan yang pada akhirnya akan memberikan manfaat yang setara antara perempuan dan laki-laki. Namun bila melihat tren capaian keberadaan perempuan pada posisi managerial dari tahun 2017 – 2020, dimana terjadi penurunan peran perempuan dalam posisi managerial, maka

dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan di daerah masih belum memihak kepada kepentingan bersama antara perempuan dan laki-laki secara seimbang, sebagaimana grafik berikut:

Grafik. 15



Sumber : BPS, 2021

Pekerja paruh waktu adalah mereka yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu, tetapi tidak mencari pekerjaan atau tidak bersedia menerima pekerjaan lain. Tingkat pekerja paruh waktu di Sumatera Utara pada Agustus 2020 sebesar 26,48 persen, yang berarti dari 100 orang penduduk bekerja terdapat sekitar 26 orang pekerja paruh waktu. Dibandingkan Agustus 2019, tingkat pekerja paruh waktu mengalami peningkatan sebesar 3,22 persen poin. Tingkat pekerja paruh waktu perempuan lebih tinggi hampir dua kali dibanding laki-laki. Pada Agustus 2020, tingkat pekerja paruh waktu laki-laki sebesar 20,76 persen dan perempuan sebesar 34,65 persen.

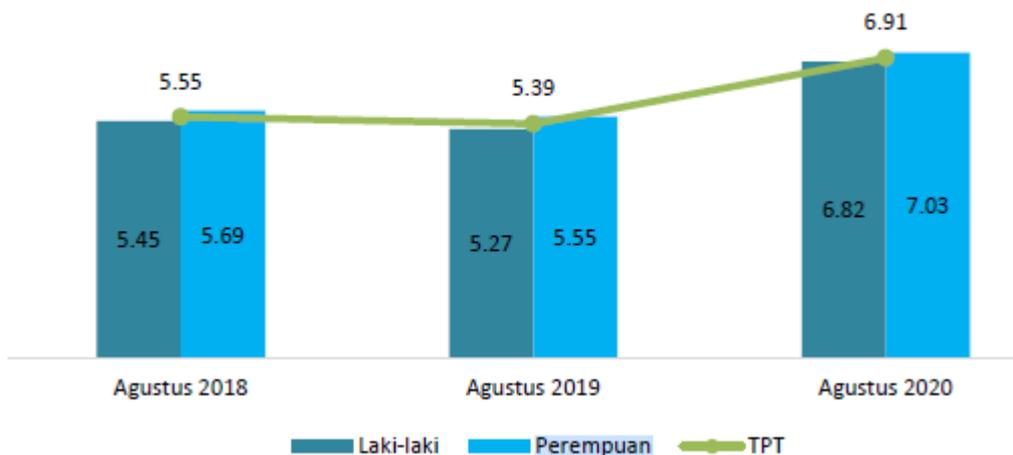
Dibanding setahun yang lalu, baik tingkat pekerja paruh waktu laki-laki maupun perempuan mengalami peningkatan sebesar 3,57 persen poin dan 2,55 persen poin, sebagaimana grafik berikut:

Grafik. 16
Tren Tingkat Pekerja Paruh Waktu Menurut Jenis Kelamin (persen),
Agustus 2018–Agustus 2020



Pada Agustus 2020, TPT laki-laki adalah sebesar 6,82 persen, lebih rendah dibanding TPT perempuan yang sebesar 7,03 persen. Dibandingkan Agustus 2019, peningkatan TPT laki-laki (1,55 persen poin) lebih tinggi dibandingkan perempuan (1,48 persen poin), sebagaimana grafik berikut :

Grafik. 17
Tren Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Menurut Jenis Kelamin
(persen), Agustus 2018–Agustus 2020



Dari grafik di atas (tingkat pekerja paruh waktu dan pengangguran terbuka) dapat diketahui bahwa penduduk perempuan di Sumatera Utara memiliki peran yang cukup besar

dalam memberikan kontribusi bagi pendapatan meskipun dengan dimensi kerja yang tidak maksimal (paruh waktu) namun disisi lain, penduduk perempuan justru banyak terpapar sebagai pengangguran, sebagaimana data tingkat pengangguran terbuka yang didominasi oleh penduduk perempuan.

Kondisi ini perlu menjadi perhatian dalam pengambilan kebijakan pembangunan yang berkesetaraan dan seimbang antara penduduk perempuan dan penduduk laki-laki.

1. Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Provinsi Sumatera Utara

Di Provinsi Sumatera Utara, upaya mendorong percepatan PUG tertuang dalam Peraturan Gubernur No. 1 tahun 2018.

Hingga saat ini, beberapa kelembagaan telah dibentuk diantaranya Kelompok Kerja (POKJA) PUG melalui Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1786/VIII/Tahun 2010 tentang PEngarusutamaan Gender di provinsi Sumatera Utara di mana pasal 12 perda menyebutkan utk percepatan PUG maka di bentuk Pojka PUG Provinsi Sumatera Utara yang diketuai oleh Bappeda (ayat 2) dan Kepala Dinas PPPA sebagai Sekretaris. Adapun anggotanya adalah semua kepala OPD dalam lingkup pemerintah Provinsi Sumatera Utara. POKJA PUG ini juga telah terbentuk di 24 kabupaten /kota di Sumatera Utara.

Beberapa tugas POKJA ini telah dilakukan diantaranya pembuatan profil gender, peningkatan SDM, dan penyusunan Rencana Aksi Daerah. Selain POKJA, juga telah terbentuk Fokal Point PUG yang telah melibatkan berbagai OPD yang juga disebutkan dalam pergub PUG. Demikian pula dibentuk Forum Data melalui Keputusan Gubernur No. 188.44/353/KPTS/2017 Tentang Forum Data Terpilah Provinsi Sumatera Utara seluruh OPD. Selain di level provinsi, Fokal Point ini juga telah terbentuk di 33 kabupaten/kota.

Keberadaan berbagai pranata di atas diharapkan dapat mempercepat pelaksanaan PUG di Provinsi Sumatera Utara.

Meskipun demikian beberapa hal yang masih perlu mendapatkan perhatian adalah maksimalisasi peran dan fungsi dari lembaga tersebut. Hingga saat ini, beberapa terobosan percepatan pelaksanaan PUG sudah dilaksanakan. Namun hal ini belum sepenuhnya berjalan optimal sesuai dengan sistem yang ada.

2.3 Implementasi Pengarusutamaan Gender

Implementasi PUG di daerah tentunya tidak terlepas dari peran para perencana dalam menyusun kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan. Untuk menghasilkan manfaat yang adil bagi semua lapisan masyarakat baik laki-laki maupun perempuan, kaya maupun miskin, anak-anak maupun dewasa dan lansia, masyarakat perkotaan maupun perdesaan serta bagi masyarakat yang memiliki kebutuhan khusus, tentunya dibutuhkan suatu perencanaan pembangunan yang dapat memastikan mereka yang tersebut itu menjadi sasaran pembangunan sesuai dengan kebutuhannya.

Namun dalam kenyatannya, meskipun dalam dokumen perencanaan lima tahunan telah termuat dengan jelas namun PUG belum sepenuhnya masuk dalam arus utama di setiap OPD dan stakeholder terkait lainnya, dan tidak diperlakukan sebagai isu yang lintas sektor (*cross cutting issue*), lintas unit, ataupun lintas program. *Critical issues* tersebut di atas sangat terkait dengan prasyarat pelaksanaan PUG yaitu 1) Dukungan Politik yang responsif gender, 2) Kebijakan yang responsif gender, 3) Kelembagaan PUG, 4) SDM dan Sumber Daya Anggaran, 5) Analisis Gender, 6) Data Terpilah dan 7) Peran serta masyarakat

Pertama, Dukungan Politik yang responsif gender. Dukungan politik yang responsif gender sangat kuat ditunjukkan pada Visi, Misi, dan Program Pembangunan Provinsi Sumatera Utara di dalam RPJMD Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 - 2023. Selain itu lahirnya berbagai regulasi dalam bentuk perda di berbagai sektor mengindikasikan bahwa baik eksekutif maupun legislatif telah menunjukkan komitmennya dalam mendorong percepatan PUG di wilayah ini. Namun dalam memastikan

penerapan Perda tersebut, perlu pemantauan dan pengawasan lebih lanjut.

Kedua, Kebijakan yang responsif gender. Kebijakan teknis operasional untuk melaksanakan PUG belum melembaga di masing-masing OPD dan stakeholder lainnya. Hal ini dapat dilihat dari belum terintegrasikannya PUG sebagai strategi maupun perspektif, kedalam semua kebijakan, program dan kegiatan pembangunan daerah. Ini tentu riskan karena setiap lembaga telah diharuskan melakukan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender. Pada praktiknya banyak proses penyusunan kebijakan dan perencanaan *bottom-up* dan *top down* belum mengakomodasi perspektif gender. Sehingga akhirnya menghasilkan dokumen perencanaan yang netral gender bahkan bias gender.

Dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran di OPD mulai dari Renstra, Renja, RKA/DPA , belum sepenuhnya menggunakan alat analisis gender yang telah direkomendasikan oleh Bappenas yaitu *Gender Analysis Pathway* (GAP) untuk menganalisis kebijakan, program dan kegiatan. Akibatnya, dalam menganalisis kebutuhan masyarakat tidak tepat sasaran secara terpisah untuk laki –laki dan perempuan. Hal tersebut mempengaruhi penerimaan manfaat pembangunan, yaitu sulitnya untuk mengetahui secara jelas para penerima manfaat, apakah sudah sesuai dengan target yang direncanakan atau belum, apakah program atau kegiatan yang dibuat menjawab kebutuhan laki-laki dan perempuan atau belum.

Ketiga, Kelembagaan PUG. Meskipun PUG telah dilaksanakan di Provinsi Sumatera Utara melalui fasilitasi Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara, tetapi di sebagian besar kabupaten/kota, masih berada pada kewenangan unit/bagian Pemberdayaan Perempuan dan di tingkat eselon 3 (tiga) dan bahkan bergabung dengan unit-unit kerja lain. Hal ini menyebabkan permasalahan gender direduksi (termarginalisasi) dan tidak dianggap sebagai suatu isu yang lintas bidang/unit kerja, tetapi lebih dianggap hanya merupakan urusan bagian yang menangani PUG dan pemberdayaan perempuan. Karena PUG dianggap sebagai program,

khususnya program yang menangani PUG dan pemberdayaan perempuan maka penanganannya pun hanya dilakukan oleh unit/bagian PUG dan Pemberdayaan Perempuan saja.

Oleh karena itu BAPPEDA dalam menjalannya peran sebagai koordinator perencanaan pembangunan daerah, akan dapat mendorong seluruh OPD agar melaksanakan PUG. BAPPEDA juga selaku Ketua POKJA PUG dan Ketua Tim Anggaran Responsif Gender (ARG) dapat mengkoordinir anggota-anggotanya (seluruh OPD dan stakeholder terkait) untuk melaksanakan seluruh tugas sebagai anggota POKJA PUG secara aktif dan bersinergi.

Keempat, Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Anggaran. Dinas PPPA Provinsi Sumatera Utara telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kapasitas SDM aparatur terkait PUG dan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender, baik untuk OPD provinsi maupun kabupaten/kota. Beberapa aparatur telah mulai memahami substansi PUG dan PPRG. Namun yang menjadi masalah adalah peningkatan kapasitas ini belum mampu menjangkau semua PNS, utamanya bagi mereka yang memiliki jabatan strategis, yaitu para pejabat eselon II dan III. Padahal merekalah yang paling menentukan apakah kebijakan di OPD responsif gender atau tidak. Faktor lainnya adalah proses mutasi yang berpengaruh terhadap keberlanjutan penerapan pengetahuan bagi seorang aparatur yang telah mendapatkan pelatihan tentang PPRG. Kondisi lainnya lagi adalah meskipun telah ditetapkan bahwa suatu pelatihan ditujukan kepada pejabat eselon III, namun seringkali yang diutus adalah yang menduduki posisi sebagai staf ataupun tenaga honorer. Padahal mereka tidak memiliki kekuatan yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di OPD.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi DPPPA Provinsi Sumatera Utara tahun 2019, telah terdapat 49 OPD yang telah mendapatkan pelatihan tentang perencanaan dan penganggaran yang responsif gender. Bahkan dari 34 Provinsi /kota semua provinsi /kota telah mengalokasikan anggaran untuk sosialisasi dan *capacity Building* SDM tentang PPRG.

Namun yang menjadi masalah adalah konsistensi penggunaan pengetahuan dan keterampilan tersebut dalam menyusun kebijakan perencanaan yang responsif gender di setiap OPD. Beberapa faktor yang menyebabkan adalah mutasi dan jaminan regulasi yang kurang mengikat, sehingga mereka kurang dapat menggunakan pengetahuan tersebut secara konsisten dan berkelanjutan.

Kelima, Ketersediaan Data Terpilah berdasarkan jenis kelamin, sebagai dasar untuk menyusun perencanaan pembangunan yang responsif gender, belum dianggap penting dan belum melembaga di beberapa OPD. Data program (sasaran dan output) yang tersedia selalu dalam bentuk agregat. Meskipun di tingkat (Sekolah/Puskesmas/Penerima kredit) data terpilah seringkali tersedia, namun pada tingkat yang lebih tinggi yaitu kecamatan hingga provinsi, dibuat dalam bentuk *agregat* lagi. Hal ini mengakibatkan isu-isu gender tidak terungkap dan tidak teridentifikasi dengan jelas.

Kalaupun data terpilah tersebut tersedia, namun ketika menyusun dokumen perencanaan, data tersebut tidak digunakan. Sehingga indikator dan target kinerja program pembangunan tetap netral gender.

Keenam, Penggunaan Analisis Gender yang belum melembaga dan terintegrasi dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah. Dalam penyusunan RPJMD Provinsi Sumatera Utara periode 2018-2023, alur pikir analisis gender mulai digunakan. Demikian juga dalam penyusunan Rencana Kerja (Renja) OPD hingga penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA). Namun penggunaannya masih berdasarkan hasil pelatihan. Hingga saat ini, telah terdapat 59 OPD yang telah menggunakan analisis gender dalam penyusunan kegiatan. Namun itu masih terbatas pada 1 atau 2 kegiatan saja per OPD.

Penggunaan analisis gender ini belum menjadi suatu kebutuhan karena masih adanya anggapan bahwa menggunakan atau tidak menggunakan analisis gender, tidak terlalu berpengaruh terhadap pemberian pagu anggaran bagi OPD. Kondisi ini tentunya dipengaruhi oleh berbagai hal diantaranya, pemberian pagu anggaran belum didasarkan pada analisis kebutuhan per sektor, penyusunan

program/kegiatan tidak berbasis data hasil evaluasi target kinerja sehingga target *output* masih sama dengan tahun sebelumnya serta ketersediaan data terpilah yang masih terbatas di setiap OPD menyebabkan penyusunan dokumen perencanaan tanpa berdasarkan data terpilah.

Ketujuh, Peran serta masyarakat. Potensi masyarakat untuk mendukung percepatan PUG di Sumatera Utara pada dasarnya cukup besar. Hanya saja pemahaman tentang gender dan PUG belum merata terutama di tingkat kecamatan, desa/kelurahan.

Beberapa perguruan tinggi dan lembaga masyarakat termasuk organisasi perempuan memiliki kapasitas yang memadai dalam mendorong pelaksanaan PUG baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Selain itu, upaya PUG di lembaga swasta, termasuk di dalamnya perusahaan-perusahaan, belum sepenuhnya menjalankan fungsinya dalam mendorong pelaksanaan pengarusutamaan gender. Dibalik upaya tersebut, ditemukan kendala yaitu belum termanfaatkannya potensi tersebut secara maksimal. Sinergistias dan koordinasi antara pemerintah, perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan serta pihak swasta masih perlu ditingkatkan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Peran masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan tentunya tidak dapat dipisahkan antara peran laki-laki dan perempuan. Setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesamaan kesempatan dalam partisipasi untuk membangun, baik di tingkat pusat maupun daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa peran serta perempuan dalam pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah tingkat pusat dan daerah. Oleh karena itu, maka pemerintah pusat telah meratifikasi beberapa konvensi internasional yang terkait dengan kesetaraan gender. Dari berbagai ratifikasi dan kebijakan nasional itulah maka di daerah juga perlu menyusun produk hukum yang menjamin dan mendukung implementasi upaya pencapaian kesetaraan gender.

3.1 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*)

Peningkatan dan penyeteraan peran dan fungsi dalam pembangunan secara eksplisit dimulai Pada tahun 1980 diselenggarakan *World Conference UN Decade of Women*. Konferensi ini menghasilkan konvensi tentang peniadaan (penghapusan) segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan atau disingkat CEDAW (*Convention on the Elimination of all form of Discrimination Against Women*). Pada pertemuan ini, pemerintah Indonesia diwakili oleh Menteri Muda UPW. Empat tahun kemudian (1984), pemerintah Indonesia meratifikasi hasil konvensi tersebut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*). Ratifikasi

tersebut mengamanatkan adanya kesamaan antara perempuan dan laki-laki dalam hal:

- a. pendidikan dan pekerjaan;
- b. memprioritaskan pembangunan bagi kaum perempuan;
- c. memperluas partisipasi perempuan dalam pembangunan;
- d. tersedia data dan informasi tentang partisipasi perempuan;
- e. pelaksanaan analisis perbedaan peran berdasarkan jenis kelamin.

3.2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3836);

Pada bagian penjelasan terhadap undang-undang ini, Pokok-Pokok Pikiran yang Mendorong Lahirnya Konvensi adalah:

1. Konvensi ILO No. 100 Tahun 1951 mengenai kesamaan remunerasi dan pengupahan bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan meminta semua negara untuk menjamin pelaksanaan prinsip pengupahan yang sama bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan untuk pekerjaan yang sama nilainya.
2. Kenyataan menunjukkan bahwa praktek diskriminasi terjadi tidak hanya mengenai prinsip pengupahan yang sama bagi pekerja laki-laki dan pekerja perempuan, akan tetapi juga mengenai perlakuan dan kesempatan dalam pekerjaan dan jabatan. Oleh sebab itu dirasakan perlu menyusun dan mengesahkan Konvensi yang secara khusus melarang diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal usul keturunan.

Pokok-Pokok Konvensi ini mewajibkan kepada Negara anggota ILO yang mengesahkan Konvensi ini untuk melarang setiap bentuk diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan termasuk dalam memperoleh

pelatihan dan keterampilan yang didasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, kebangsaan, atau asal usul keturunan.

3.3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);

Rumusan Hak Asasi Manusia sebagai hak-hak yang melekat pada setiap manusia yang tanpa hak-hak tersebut manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia. Hak Asasi Manusia yang dalam bahasa Inggris disebut Universal Human Right dideklarasikan oleh PBB pada 10 Desember 1948 sesudah melalui perjalanan yang cukup panjang yang memuat 30 pasal yang menerangkan hak-hak yang dimiliki manusia.

Beberapa pasal Konvensi Internasional tentang Hak Asasi Manusia antara lain menyebutkan:

“Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak yang sama. Mereka dianugerahi akal dan budi nurani dan hendaknya satu sama lain bergaul dalam semangat persaudaraan” (Pasal 1).

“Setiap orang mempunyai hak atas semua hak dan kebebasan yang termaktub dalam pernyataan ini, tanpa kekecualian semacam apapun, seperti asal usul keturunan, warna kulit jenis kelamin, bahasa, agama, pendirian politik atau pendirian lainnya atau asal usul lainnya, kebangsaan atau asal usul social, hak milik, status kelahiran ataupun status lainnya” (Pasal 2).

“Setiap orang berhak untuk hidup, berhak atas kebebasan dan keamanan diri pribadinya” (Pasal 3).

“Tak seorangpun boleh dikenai perlakuan atau pidana yang aniaya atau kejam yang tidak berprikemanusiaan atau merendahkan martabat”. (Pasal 5).

Secara ringkas dapat disimpulkan bahwa Hak-hak Asasi Manusia antara lain mencakup:

1. Hak persamaan dan kebebasan dari diskriminasi jenis apapun;
2. Hak untuk kehidupan kemerdekaan dan keamanan pribadi;
3. Hak atas kebebasan dari penganiayaan dan perlakuan merendahkan;
4. Hak persamaan di depan hukum dan hak untuk mendapatkan keadilan;
5. Hak atas kebebasan keyakinan dan agama;
6. Hak ikut dalam pemerintahan;
7. Hak untuk bekerja;
8. Hak untuk memiliki standar kehidupan yang cukup untuk kesehatan dan kesejahteraan; dan
9. Hak untuk memperoleh pendidikan.

3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);

Keberadaan undang-undang ini memperkuat upaya penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dan mengharuskan tersedianya pelayanan bagi korban, yang melibatkan berbagai pihak.

1. BAB II ASAS DAN TUJUAN, Pasal 3 menjelaskan bahwa Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas “keadilan dan kesetaraan gender”
2. BAB V KEWAJIBAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT, dalam Pasal 12 menjelaskan pentingnya pendidikan yang sensitif gender. Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut : “menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gender dan isu kekerasan dalam rumah tangga serta menetapkan standar dan akreditasi pelayanan yang sensitif gender”.

3.5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421); sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2010.

Pada Pasal 2 ayat 1 tercantum bahwa Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Berkeadilan disini tentunya mengandung makna adil bagi semua lapisan masyarakat baik laki-laki maupun perempuan.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara, salah satu diantaranya adalah Asas "keterbukaan". yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

3.6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844); dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkeadilan pada dasarnya termuat secara jelas dalam Pasal 58 undang-undang ini. Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah

berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas:

1. Kepastian hukum yang mengandung makna mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
2. Tertib penyelenggara negara, yang merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Kepentingan umum, yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan, yang mengandung makna membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Proporsionalitas, yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Profesionalitas, yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Akuntabilitas yang mengandung makna bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Efisiensi, yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
9. Efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
10. Keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

3.7 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Dalam undang-undang ini dicantumkan bahwa pemberian pelayanan bagi warga negara harus menerapkan pronsi non diskriminasi. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Dalam hal ini Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional.

3.8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (2005-2025)

Tujuan yang ingin dicapai dengan ditetapkannya Undang-Undang tentang RPJP Nasional Tahun 2005–2025 diantaranya adalah untuk menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang berarti baik itu laki-laki dan perempuan memiliki peran dalam mendorong kebutuhan dan mengatasi permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

3.9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Undang-undang ini secara spesifik fokus pada kriminalisasi dan perlawanan terhadap perdagangan orang.

3.10 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Pertumbuhan Pendudukan dan Pembangunan Keluarga.

Dalam undang-undang ini secara khusus mengharuskan adanya data kependudukan yang terpilah berdasarkan jenis kelamin dan kemiskinan yang membebani kelompok penduduk dengan kepala rumah tangga perempuan harus dihapuskan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa pasal di bawah ini:

1. Pada BAB II ASAS, PRINSIP DAN TUJUAN, Bagian Kesatu mencakup Asas yang tertera pada Pasal 2 menjelaskan “Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga berasaskan norma agama, perikemanusiaan, keseimbangan, dan manfaat”. Dapat dilihat asas keseimbangan. Meskipun tidak tertulis secara jelas bahwa keseimbangan itu mencakup tentang adanya keseimbangan antara kebutuhan laki-laki dan perempuan namun hubungannya dalam keluarga yaitu adanya laki-laki dan perempuan yang akan menjalankan sebuah keluarga. jadi jelas kebutuhan yang dimaksud adalah keseimbangan bagi laki-laki dan perempuan dalam pembangunan keluarga.
2. Bagian Kedua Prinsip, Pasal 3 huruf g jelas menerangkan bahwa “keadilan dan kesetaraan gender” merupakan salah satu prinsip pembangunan kependudukan.
3. BAB VI PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN, Bagian Kedua Pengendalian Kuantitas Penduduk, Pasal 25 ayat (1) menjelaskan bahwa “Suami dan/atau isteri mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam melaksanakan keluarga berencana”.
4. BAB VI PERKEMBANGAN KEPENDUDUKAN, Bagian Kedua Pengendalian Kuantitas Penduduk Pasal 26 ayat (1) juga menjelaskan bahwa “ Penggunaan alat, obat, dan cara kontrasepsi yang menimbulkan risiko terhadap kesehatan dilakukan atas persetujuan suami dan istri setelah mendapatkan informasi dari tenaga kesehatan yang memiliki keahlian dan kewenangan untuk itu”. Dari ayat tersebut

harus ada kesepakatan terlebih dahulu dari suami ataupun isteri, hal ini menunjukkan tidak ada paksaan atau diskriminasi antara suami ataupun isteri.

5. BAB VIII DATA DAN INFORMASI KEPENDUDUKAN, Pasal 51 menjelaskan bahwa “Dalam rangka meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender, pengumpulan, analisis, dan penyebaran informasi tentang kependudukan dan keluarga harus mempertimbangkan jenis kelamin”.

3.11 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Dalam undang-undang ini disebutkan dalam pasal 3 bahwa Pengaturan Desa berasaskan:

1. rekognisi;
2. subsidiaritas;
3. keberagaman;
4. kebersamaan;
5. kegotongroyongan;
6. kekeluargaan;
7. musyawarah;
8. demokrasi;
9. kemandirian;
10. partisipasi;
11. kesetaraan;
12. pemberdayaan; dan
13. keberlanjutan.

Azas kesetaraan di atas mengandung makna kesamaan dalam kedudukan dan peran bagi setiap warga di desa tersebut, yang berarti berlaku tanpa membedakan jenis kelamin. Selanjutnya pada pasal 29 (ayat d) disebutkan bahwa kepala desa dilarang melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu. Ini berarti bahwa kepala desa selaku pemimpin di desa tersebut wajib menerapkan prinsipo keadilan gender kepada setiap warganya.

3.12 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional

Perspektif gender dalam pembangunan di Indonesia terlihat mulai berkembang pasca reformasi, di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid melalui Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Inpres ini memastikan seluruh proses pembangunan nasional dari hulu hingga hilir harus mempertimbangkan kesetaraan gender. Konsideran menimbang dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran dan kualitas perempuan serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional.

Perlu adanya pengarusutamaan gender kedalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah tingkat pusat dan daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka mendorong, mengefektifkan serta mengoptimalkan upaya pengarusutamaan gender secara terpadu dan terkoordinasi.

Pelaksanaan Inpres ini kemudian diperkokoh dengan pembentukan Menteri Negara yang khusus menganalisis dan mengontrol pengarusutamaan gender (Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan). Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan mempunyai tugas:

1. Memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan Pengarusutamaan Gender.
2. Melaporkan hasil pelaksanaan pengarusutamaan gender kepada Presiden.

Fungsi analisis dan pengontrol inilah sesungguhnya pemahaman pengarusutamaan (*mainstreaming*) gender yang dikontekstualisasikan. Beberapa konteks mengenai gender yang termuat dalam lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tanggal 19 Desember 2000 adalah sebagai berikut:

1. Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.
2. Gender adalah konsep yang mengacu pada peran-peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
3. Kesetaraan Gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut.
4. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.
5. Analisa Gender adalah proses yang dibangun secara sistematis untuk mengidentifikasi dan memahami pembagian kerja/peran laki-laki dan perempuan, akses dan kontrol terhadap sumber-sumber daya pembangunan, partisipasi dalam proses pembangunan dan manfaat yang mereka nikmati, pola hubungan antara laki-laki dan perempuan yang timpang yang di dalam pelaksanaannya memperhatikan faktor-faktor lainnya seperti kelas sosial, ras, dan suku bangsa.

3.13 Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019

Dalam RPJMN ini ditegaskan bahwa ada enam agenda pembangunan nasional yakni

1. Menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara

2. Membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara kesatuan
4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sector-sektor strategis ekonomi domestik

Pada poin dua agenda pembangunan nasional kedua yakni membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya disebutkan secara jelas dalam poin dua penjelasan melalui peningkatan Peranan dan Keterwakilan Perempuan dalam Politik dan Pembangunan.

Adapun sarannya adalah meningkatnya kualitas hidup dan peran perempuan di berbagai bidang pembangunan dan meningkatnya keterwakilan perempuan dalam politik termasuk dalam proses pengambilan keputusan di lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif

Sasaran ini dicapai dengan menetapkan arah kebijakan dan strategi yakni :

- 1) Meningkatkan kualitas hidup dan peran perempuan di berbagai bidang pembangunan
- 2) Meningkatkan peran perempuan di bidang politik
- 3) Meningkatkan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender.

3.14 Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan, Tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana Pembangunan daerah. Pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan, Tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana Pembangunan daerah.

Pada Ketentuan Umum yang tertera pada angka 6 menjelaskan bahwa “Pemangku kepentingan adalah pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah antara lain unsur DPRD provinsi dan Provinsi /kota, TNI, POLRI, Kejaksaan, akademisi, LSM/Ormas, tokoh masyarakat provinsi dan Provinsi /kota/desa, pengusaha/investor, pemerintah pusat, pemerintah provinsi, Provinsi /kota, pemerintahan desa, dan kelurahan serta keterwakilan perempuan dan kelompok masyarakat rentan termajinalkan.

Pada BAB II RUANG LINGKUP, PRINSIP DAN PENDEKATAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH, Bagian Kedua Prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah pada pasal Pasal 4, menjelaskan bahwa “Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara berkeadilan yang tertera pada huruf h. Kemudian dijelaskan kembali pada Pasal 5 ayat (8) yaitu “Berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf h, adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia”. Pasal 8 huruf d menekankan adanya “keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termajinalkan dan pengarusutamaan gender”

3.15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah

Sebagai tindak lanjut dalam pengaturan tentang PUG di daerah maka pada tahun 2008 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan regulasi yang bertujuan sebagai pedoman umum pelaksanaan PUG di daerah,

yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Kemudian pada tahun 2011, mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah

Permendagri tersebut merupakan pedoman umum dalam pelaksanaan PUG di daerah, baik di Provinsi maupun Provinsi Kota. Selain itu, Permendagri ini merupakan peraturan pengganti dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan di Daerah.

Dalam konsideran menimbang juga ditegaskan mengenai landasan tentang urgensi penetapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah

Secara lengkap dinyatakan bahwa “dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah”.

Keberadaan tersebut tentu perlu diapresiasi positif karena merupakan langkah nyata dari pemerintah pusat untuk ikut bertanggungjawab atas pelaksanaan pengarusutamaan Gender di daerah. Oleh karena itu, memang sudah selayaknya juga ditindaklanjuti oleh setiap pemerintah daerah agar pelaksanaan pengarusutamaan gender menjadi optimal dan konkrit. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan membuat Perda yang secara spesifik mengatur pengarusutamaan gender di daerah. Sejalan dengan itu, Ahmad Yani¹ mengatakan bahwa pengarusutamaan gender perlu mengarah tidak saja

¹Ahmad Yani, *Manual Pengarusutamaan Gender*, Yappika, Jakarta, 2009, hal i.

pada upaya-upaya kultural di tingkat masyarakat melalui pengorganisasian dan pendidikan kritis namun juga pada upaya struktural untuk mendorong kebijakan pemerintah yg responsif gender.

3.16 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 94/PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga dan Pengesahan Anggaran

Peraturan Menteri keuangan ini diantaranya memuat format *Gender Budget Statement* atau Pernyataan Anggaran Gender dalam penganggaran kegiatan negara

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Jimly Asshiddiqie² menyatakan bahwa suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum (legal norm) yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Keberlakuan ini dalam Bahasa Inggris disebut “validity”, dalam Bahasa Jerman “geltung” atau dalam Bahasa Belanda disebut “gelding”. Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang. Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku. Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie³ menyatakan bahwa norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat yuridis, pertimbangan sosiologis, pertimbangan politis, ataupun dianggap berlaku karena pertimbangan yang semata-mata bersifat administratif.

Berdasarkan konsep tersebut maka dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender di Provinsi Sumatera Utara dapat didasarkan pada 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis.

4.1 Landasan Filosofis

Secara filosofis begitu manusia dilahirkan harus diperlakukan sama tanpa melihat jenis kelamin, tempat di negara mana dilahirkan serta suku, ras, dan agama apa yang dianut kemudian. Inilah prinsip yang fundamental yang biasa diistilahkan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Penegasan tentang hal ini dikemukakan oleh D.F. Schelten⁴ ketika menjelaskan adanya perbedaan hakikat antara istilah HAM dan

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 240.

³ Ibid, hal. 240-241.

⁴ Dalam buku Fadli Andi Natsif (2006) tentang *Prahara Trisakti dan Semanggi*, menguraikan hal ini dalam sub pokok bahasan *Pengertian HAM*.

Hak Dasar. Istilah HAM berasal dari kata “mensenrechten”, yang diartikan hak yang melekat dalam diri manusia konsekuensinya sebagai manusia merupakan pemberian Tuhan sehingga bersifat universal. Kalau Hak Dasar berasal dari kata *grondrechten*, artinya hak yang diberikat pada manusia yang konsekuensinya sebagai warga negara dan bersumber dari negara.

Berdasarkan penjelasan D.F. Schelten tersebut, maka tidak ada perbedaan ketika manusia lahir, apakah sebagai perempuan atau laki-laki, harus diperlakukan sama dan dalam kehidupan sosial tidak boleh ada diskriminasi. Kemudian nilai-nilai HAM ini bersifat universal dan harus diakui oleh masyarakat dunia atau internasional.

Untuk mewujudkan penghargaan HAM universal ini, maka pada tahun 1995 diadakan Konferensi Puncak Sedunia tentang Pembangunan Sosial dan Konferensi Wanita Sedunia keempat (Fourth World Conference on Women) di Beijing yang disingkat dengan FWCW Beijing pada tahun 1995. Dalam acara konferensi tersebut menyerukan harus adanya komitmen pemerintah untuk meningkatkan status perempuan, yang meliputi:

1. Kesetaraan gender;
2. Keadilan gender;
3. Pemberdayaan perempuan;
4. Integrasi kependudukan kedalam kebijakan pembangunan yang berkesinambungan dan program penghapusan kemiskinan.

Di dalam Konferensi Beijing juga menghasilkan komitmen bersama tentang perbaikan terhadap status dan peranan perempuan dalam pembangunan, yaitu mulai dari tahap perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan sampai pada menikmati hasil-hasil pembangunan dengan mempraktikkan 12 titik kritis yang dihadapi perempuan yang telah disepakati, antara lain:

1. Perempuan dan kemiskinan (struktural);
2. Keterbatasan kesempatan pendidikan dan pelatihan;
3. Kesehatan dan hak reproduksi;
4. Kekerasan fisik;

5. Kekerasan di wilayah konflik militer;
6. Terbatasnya akses perempuan di bidang ekonomi produktif;
7. Keikutsertaan dalam pengambilan keputusan;
8. Terbatasnya kelembagaan/mechanisme dalam sektor pemerintah/non-pemerintah;
9. Perlindungan/pengayoman hak-hak asasi manusia;
10. Terbatasnya akses pada media massa;
11. Rentan terhadap pencemaran lingkungan; dan
12. Terbatasnya kesempatan mengembangkan potensi diri bagi anak perempuan.

4.2 Landasan Sosiologis

Laki-laki dan perempuan pada dasarnya memiliki dan seharusnya mendapatkan penghargaan yang setara sebagai manusia di dalam berbagai aspek kehidupan dan sama-sama mendapatkan akses, mampu berpartisipasi dan memiliki kontrol serta mendapatkan manfaat dari intervensi pembangunan. Pembangunan kualitas hidup manusia merupakan upaya terus-menerus yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai kehidupan yang lebih baik. Upaya pembangunan ini ditujukan untuk kepentingan seluruh penduduk tanpa membedakan jenis kelamin tertentu

Namun dalam faktanya, tidak dapat dipungkiri dalam pelaksanaan pembangunan tersebut ternyata masih ditemukan berbagai ketimpangan. Bukan hanya berdasarkan jenis kelamin, tetapi juga usia, status sosial, kemampuan diri dan wilayah. Kondisi ini tidak terlepas dari pendekatan pembangunan yang terkadang masih mengabaikan isu tentang kesetaraan dan keadilan gender. Ditambah lagi faktor lainnya misalnya budaya atau interpretasi agama yang terkadang dapat menjadi faktor penghambat untuk mencapai tujuan tersebut.

Sebenarnya keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat sangat tergantung dari peranserta seluruh penduduk baik laki-laki maupun perempuan sebagai pelaku, dan sekaligus pemanfaat hasil pembangunan. Secara tuntutan akan kualitas sumber daya manusia (SDM) perempuan paling tidak

memiliki dampak pada dua hal. Pertama, dengan kualitas yang dimiliki, perempuan akan menjadi mitra kerja aktif laki-laki dalam mengatasi masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik yang diarahkan pada pemerataan pembangunan. Kedua, perempuan yang berkualitas turut mempengaruhi kualitas generasi penerus, mengingat fungsi reproduksi perempuan berperan dalam mengembangkan sumber daya manusia di masa datang. Tetapi pada kenyataannya, selama ini peranserta kaum perempuan dalam pelaksanaan program pembangunan masih belum dimanfaatkan secara optimal. Faktor penyebab belum optimalnya peranserta perempuan dalam pembangunan karena masih rendahnya kualitas sumber daya perempuan sehingga tidak mampu untuk bersaing dalam berbagai bidang dengan mitra seajarnya.⁵

Gambaran tentang kapabilitas dasar manusia di bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Data IPM Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2008 hingga 2012 menunjukkan trend yang meningkat. Dimana pada tahun 2008 mencapai 70,2 dan tahun 2012 mencapai 72,7. Ini berarti terdapat peningkatan 2,5.

Untuk mengukur kapabilitas dasar manusia pada ketiga bidang tersebut, tetapi terfokus pada faktor ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Gender (IPG). Di Sumatera Utara, meskipun IPGnya mengalami peningkatan namun ternyata masih di bawah IPM. Pada tahun 2008, data IPG provinsi ini hanya mencapai 61,04 dan pada tahun 2012 mencapai 63,5. Peningkatannya hanya sekitar 2,46. Ini berarti peningkatan IPG tidak sebanding dengan peningkatan IPM. Untuk kondisi yang ideal seharusnya capaian kedua indikator ini sama. Hal ini dapat dimaknai bahwa keberhasilan pembangunan kualitas hidup yang diukur melalui IPM di Provinsi Sumatera Utara kemajuannya masih lebih besar didorong oleh keberhasilan peningkatan kapabilitas dasar penduduk laki-laki. Selain itu sumbangan pendapatan perempuan yang diduga mampu

⁵ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pembangunan Manusia Berbasis Gender, 2012

mengungkit peningkatan IPG di provinsi ini, ternyata hanya menyumbang rata-rata sekitar 29,36 persen dari seluruh total pendapatan.

Jika dibandingkan dengan IPG nasional, IPG Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2018 sedikit di bawah IPG nasional. Dari 33 provinsi, Sumatera Utara menempati peringkat 18, di atas Provinsi Lampung, Riau dan Jambi, namun di bawah provinsi Aceh, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan.

Data di atas menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan segenap lapisan masyarakat cukup kompleks, selain harus meningkatkan pembangunan manusia secara umum, juga dituntut pula untuk bekerja keras dalam meningkatkan peranan perempuan dalam kegiatan politik, ekonomi dan sosial.

4.3 Landasan Yuridis

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan secara eksplisit. Terkait dengan penyusunan Ranperda tentang Pengarusutamaan Gender di Provinsi Sumatera Utara maka dasar hukum yang dijadikan pijakan sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang:
 - 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);
 - 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3836);
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
 - 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
 - 6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
 - 7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844); d .
 - 8) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

- 9) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- 10) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (2005-2025)
- 11) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
- 12) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Pertumbuhan Pendudukan dan Pembangunan Keluarga.
- 13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- 14) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

c. Peraturan Pemerintah:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3373);
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Provinsi /Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
 - 5) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Instruksi Presiden:
- 1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional
 - 2) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri:
- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah
 - 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah
- f. Peraturan Daerah Provinsi /Kota:
- 1) Perda SPPD
- g. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara nomor 9 tahun 2007 tentang Pencegahan dan Penghapusan Perdagangan (*Traficking*) Perempuan dan Anak

- 2) Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 2012 tentang Partisipasi Pihak Ketiga Dalam Pembangunan Daerah di Provinsi Sumatera Utara
- 3) Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Utara
- 4) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara nomor 4 tahun 2013 tentang Sistem Perlindungan Anak
- 5) Peraturan Daerah Sumatera Utara nomor 10 tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2013-2018
- 6) Peraturan Gubernur Sumatera Utara nomor 62 tahun 2011 tentang Tata Cara Pengarusutamaan Gender di Lingkup Provinsi Sumatera Utara

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN

5.1 Sasaran yang akan Diwujudkan

Dalam teori penyusunan peraturan perundang-undangan telah diikuti suatu prinsip bahwa sebuah naskah akademik harus merumuskan sasaran yang akan diwujudkan dari penetapan sebuah peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya penyusunan Naskah Akademik Perda Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender akan dijabarkan tentang sasaran yang akan diwujudkan.

Sasaran yang akan diwujudkan dari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender adalah untuk memberikan pedoman kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang berperspektif gender yang kemudian akan diterjemahkan ke dalam Rencana Aksi Daerah sebagai panduan dan arahan di dalam menyusun kebijakan, program dan kegiatan mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan monitoring–evaluasi (monev) yang responsive gender pada setiap tahapan pembangunan serta mengefektifkan pelaksanaan strategi PUG secara lebih konkrit dan terarah untuk menjamin agar seluruh kelompok masyarakat (perempuan, laki-laki, difabel dsb) dapat memperoleh akses, partisipasi, mempunyai kontrol dan memperoleh manfaat yang adil dari pembangunan, serta akan berkontribusi pada terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender.

Dengan demikian, melalui pembaharuan kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender diharapkan dapat mencapai tujuan sebagai berikut:

- a. memberikan acuan bagi aparaturnya Pemerintah Daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah;

- b. mewujudkan perencanaan berperspektif gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan;
- c. mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, berbangsa dan bernegara;
- d. mewujudkan pengelolaan anggaran daerah yang responsif gender;
- e. meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumberdaya pembangunan; dan
- f. meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan.

5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dari pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender adalah menyangkut perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengedepankan keadilan gender, baik dalam kehidupan sehari-hari, dalam dunia kerja, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri, dan dalam berbagai kegiatan lainnya. Sementara jangkauan pengaturan PUG meliputi seluruh perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan daerah.

5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan

Secara global, materi muatan yang dirumuskan dalam Ranperda Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender terdiri dari 11 (sebelas) Bab dan 24 (dua puluh empat) pasal. Adapun ke sebelas bab dimaksud dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel: Muatan Bab dalam RANPERDA Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender

| BAB | TENTANG |
|------|-----------------------------|
| I | KETENTUAN UMUM |
| II | ASAS, MAKSUD DAN TUJUAN |
| III | RUANG LINGKUP |
| IV | WEWENANG PEMERINTAH DAERAH |
| V | PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN |
| VI | PEMANTAUAN DAN EVALUASI |
| VII | KOORDINASI DAN KERJASAMA |
| VIII | PARTISIPASI MASYARAKAT |
| IX | PEMBINAAN |
| X | PEMBIAYAAN |
| XI | KETENTUAN SANKSI |
| XII | KETENTUAN PENUTUP |

Sementara itu, materi muatan akan di atur dan dituangkan kedalam 25 pasal. Materi muatan dalam Ranperda PUG ini akan dijabarkan secara berurutan berikut ini:

1. Materi tentang Ketentuan Umum

Dalam materi ketentuan umum akan dituangkan beberapa pengertian operasional yang merupakan batasan atas beberapa terminologi yang dipakai dalam Ranperda ini. Adapun beberapa terminologi yang akan dituangkan dalam materi ketentuan umum adalah sebagai berikut:

- 1) Daerah adalah Provinsi Sumatera Utara.

- 2) Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan perangkat daerah sebagai sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi Sumatera Utara.
- 3) Gubernur adalah Gubernur Sumatera Utara
- 4) Wakil Gubernur adalah wakil gubernur Sumatera Utara
- 5) Kabupaten/Kota adalah Kabupaten/Kota di Sumatera Utara.
- 6) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara
- 7) Organisasi Perangkat Daerah selanjutnya disingkat OPD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara.
- 8) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak adalah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara.
- 9) Pengarusutamaan Gender di Sumatera Utara selanjutnya disingkat PUG adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah provinsi Sumatera Utara.
- 10) Gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.
- 11) Kesetaraan Gender adalah konsep kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan,
- 12) Keadilan gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan

13) **Analisis gender** adalah upaya yang dilakukan yang mengacu kepada cara yang sistematis dalam mengkaji perbedaan dampak pembangunan terhadap perempuan dan laki-laki di dalam merencanakan, melaksanakan, memantau dan mengevaluasi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan agar responsif **gender**.

2. Asas, Maksud dan Tujuan

Ranperda PUG ini akan memuat tentang asas yang dijadikan pedoman dalam pengaturan PUG di Provinsi Sumatera Utara. Adapun azas dari PUG di Provinsi Sumatera Utara mencakup Penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia

Adapun maksud ranperda PUG adalah menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam pembangunan dan pelayanan masyarakat responsive gender

Tujuan dari pelaksanaan PUG di Provinsi Sumatera Utara akan dirumuskan sebagai berikut: memberi acuan pemerintah daerah, mewujudkan PPRG, mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender, peningkatan peran dan kemandirian perempuan.

3. Materi tentang Ruang Lingkup

Ranperda PUG ini akan mengatur tentang Ruang Lingkup dari Pengaturan PUG di Provinsi Sumatera Utara. Adapun ruang lingkup PUG meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program.

4. Materi tentang Kewenangan Pemerintah Daerah

Materi ini memuat tentang tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan PUG di Provinsi Sumatera Utara. Dalam Ranperda akan dirumuskan bahwa Pemerintah Daerah bertugas untuk merumuskan kebijakan, strategi, dan pedoman tentang pelaksanaan pengarusutamaan gender. Sementara itu, kewenangan Pemerintah

Daerah dalam pelaksanaan PUG di daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. pengintegrasian isu gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan;
- b. pembinaan terhadap OPD/unit kerja, instansi atau organisasi lingkup Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pengembangan dan penguatan kelembagaan PUG;
- c. koordinasi antar OPD/unit kerja Pemerintah daerah serta dengan pemangku kepentingan lain termasuk dengan Kabupaten/Kota dalam pengembangan dan penguatan kelembagaan PUG
- d. Advokasi, sosialisasi dan fasilitasi pengembangan dan penguatan sistem dan mekanisme PUG pada Instansi, Pemerintah Daerah dan pemangku kepentingan lainnya melalui kerjasama dengan Perguruan tinggi, lembaga penelitian dan pengembangan, serta lembaga non-pemerintah yang terkait;
- e. Pemantauan pelaksanaan PUG
- f. Fasilitasi dan bantuan teknis pelaksanaan PUG
- g. evaluasi kebijakan PUG; dan
- h. pelaporan atas pelaksanaan PUG.

5. Materi Perencanaan dan Pelaksanaan

Ranperda PUG ini juga memuat materi tentang perencanaan dan pelaksanaan PUG mulai dari RPJP, RPJMD renstra dan renja pemerintah daerah dan dilakukan melalui analisa gender. Bagian ini juga mengatur tentang focal point PUG.

6. Materi tentang Pemantauan dan Evaluasi

Ranperda PUG mengatur tentang pemantauan yang dilakukan OPD dan dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat dimana hasilnya dilaporkan pada gubernur.

Sementara pada bagian evaluasi berisi periode evaluasi PUG dimasing-masing lembaga, lembaga pelaksana evaluasi makro yakni bappeda dan mekanisme laporan hasil evaluasi.

7. Materi tentang Koordinasi dan Kerjasama

Koordinasi dalam ranperda ini meliputi:

- a. rapat koordinasi setiap 6 (enam) bulan dan/atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan;
- b. persuratan; dan/atau
- c. bentuk lainnya.

Koordinasi di atas akan dilaksanakan oleh:

- a. Gubernur sesuai kedudukan dan wewenangnya;
- b. Bupati/Walikota sesuai kedudukan dan wewenangnya;
- c. Instansi terkait;
- d. Perguruan tinggi;
- e. Ormas;
- f. Badan Usaha;
- g. Pers; dan
- h. Masyarakat

Pengkoordinasian oleh Gubernur secara teknis didukung dan dilakukan oleh OPD dan unit kerja terkait masing-masing sebagai kelompok penggerak dan kelompok teknis pelaksana pelayanan.

Adapun OPD penggerak meliputi:

- a. badan Perencanaan Pembangunan Daerah/OPD yang membidangi perencanaan pembangunan daerah;
- b. badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana/OPD yang membidangi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. badan Pengelola Keuangan Daerah/OPD yang membidangi pengelolaan keuangan daerah; dan
- d. Inspektorat/OPD yang membidangi pengawasan.

Sedangkan OPD teknis pelaksana pelayanan meliputi seluruh OPD/unit kerja yang secara teknis operasional mengintegrasikan strategi PUG dalam penyusunan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan, serta monitoring dan evaluasi pembangunan daerah.

8. Partisipasi Masyarakat

Bagian Ranperda PUG ini berisi tentang hak masyarakat berpartisipasi dalam PUG dalam pembangunan dan prioritas partisipasi

9. Pembinaan

Agar penyelenggaraan PUG dapat lebih efektif dan terpadu, maka harus melakukan pembinaan dan bimbingan teknis secara terpadu dan khusus.

Tujuan dari Pembinaan ini bertujuan untuk meningkatkan integrasi gender ke dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan agar menjadi responsif gender

Pembinaan ini akan dilakukan oleh:

- a. Gubernur melalui seluruh OPD/Unit Kerja;
- b. Bupati/Walikota melalui seluruh jajarannya yang terkait; dan
- c. Instansi, ormas badan usaha sesuai kedudukan dan wewenang/fungsi dan peran masing-masing.

10. Materi tentang Pembiayaan

Materi dalam Ranperda ini akan mengatur juga tentang pembiayaan. Pembiayaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG di Daerah bersumber dari:

- a. anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
- c. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

Sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat antara lain dalam bentuk dana tanggung jawab sosial perusahaan (Corporate Social Responsibility) sesuai ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Pembiayaan pelaksanaan program dan kegiatan PUG di Daerah

dianggarkan pada masing-masing OPD/Unit Kerja yang melaksanakan PUG.

Badan Pengelola Keuangan Daerah sebagai OPD yang membidangi pengelolaan keuangan daerah mengkoordinasikan anggaran responsif gender kepada seluruh OPD/unit kerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

11. Ketentuan Sanksi

Dalam ranperda ini, juga akan memuat materi sanksi bagi lembaga, atau organisasi yang tidak melaksanakan PUG berupa sanksi administratif.

12. Ketentuan Penutup

Dalam ranperda ini, akan mengatur tentang ketentuan teknis yang akan diatur lebih lanjut dalam RAD PUG oleh gubernur

Dalam materi ketentuan penutup juga akan mengatur tentang kepastian hukum, khususnya mengenai masa keberlakuan dari Perda ini. Perda PUG ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Jadi, Perda tentang PUG ini akan segera diberlakukan setelah diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Simpulan

Kesimpulan ini merupakan jawaban dari permasalahan yang dikemukakan dalam Bab I. Jawaban dari permasalahan tersebut merupakan pepadatan dari uraian dalam Bab II, III, IV dan V. Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam masing-masing bab tersebut maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan segenap lapisan masyarakat cukup kompleks, selain harus meningkatkan pembangunan manusia secara umum, juga dituntut pula untuk bekerja keras dalam meningkatkan peranan perempuan dalam kegiatan politik, ekonomi dan sosial.
2. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender diperlukan untuk memberikan kerangka dan landasan hukum bagi upaya pengarus utamaan gender di berbagai bidang pembangunan di daerah secara komprehensif dan berkesinambungan. Di samping itu, dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender dimaksudkan sebagai arah pedoman dan gambaran pola pikir bagi Pemerintah Daerah dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan pengarusutamaan gender secara optimal. Dengan adanya Perda ini diharapkan akan dapat terwujudnya pengarusutamaan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Sumatera Utara pada semua sektor pembangunan.
3. Pertimbangan dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender dapat dilihat dari landasan filosofis, yuridis, dan

sosiologis. **Pertama**, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender telah sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 khususnya sila kedua Pancasila yang berprinsip pada “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Nilai-nilai keadilan dan keberadaban jelas merupakan landasan tertinggi dalam Pengarusutamaan Gender di daerah karena yang akan dilakukan adalah upaya untuk mencegah, melarang dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi antara laki-laki dan Perempuan. Harapannya adalah agar pelaksanaan pembangunan daerah di Provinsi Sumatera Utara terwujud pemerataan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berpijak pada nilai-nilai “Kemanusiaan yang adil dan beradab” bagi seluruh masyarakat Provinsi Sumatera Utara. **Kedua**, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender jelas merupakan Perda yang telah memiliki landasan yuridis yang kuat oleh karena didasari oleh norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi, mulai dari UUD 1945 maupun berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi. **Ketiga**, norma hukum yang akan ditungkan dalam Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender juga telah memiliki akar empiris yang kuat. Hal ini dapat dilihat dari 3 (tiga) hal, yaitu: berdasarkan kriteria pengakuan (*recognition theory*), kriteria penerimaan (*reception theory*), dan kriteria faktisitas hukum (kenyataan faktual).

4. Sasaran yang akan diwujudkan dari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender adalah untuk memberikan pedoman kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang berperspektif gender.
5. Arah dari pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tentang Pengarusutamaan Gender adalah

menyangkut perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengedepankan keadilan gender, baik dalam kehidupan sehari-hari, dalam dunia kerja, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri, dan dalam berbagai kegiatan lainnya. Sementara jangkauan pengaturan PUG meliputi seluruh perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan daerah.

6.2 Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan dan yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Naskah akademik ini memuat uraian teoritis dan praktis tentang optimalisasi pemberdayaan perempuan di Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan di daerah. Oleh karena itu, perlu adanya pemilahan substansi dalam Naskah Akademik ini dengan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender.
2. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan maka dapat dikemukakan saran dan rekomendasi bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Pengarusutamaan Gender seyogyanya mendapatkan prioritas dalam Program Legislasi Daerah di Provinsi Sumatera Utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Yani, 2009. **Manual Pengarusutamaan Gender**, Yappika, Jakarta,
- Jimly Asshiddiqie, 2006. **Perihal Undang-Undang**, Konstitusi Press, Jakarta,
Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Badan Pusat Statistik, 2018, **Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2018**, KPPPA, Jakarta
- Kramarae, C; dan P.A. Treichler, 1985. **A Feminist Dictionary**. Pandora Press. London.
- Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 1 tahun 2018 tentang **Pengarusutamaan gender dalam pembangunan** provinsi Sumatera Utara
- Overholt, C; M.B. Anderson; K. Cloud; and J.F. Austin. 1985. **Gender Roles in Development Project**. Kumarian Press. Connecticut, USA.
- Badan Pusat Statistik provinsi Sumatera Utara, 2017, **Statistik Gender Provinsi Sumatera Utara tahun 2017**, CV Rilis Grafika, Medan
- Tim-Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS); Kementerian Keuangan; Kementerian Dalam Negeri; Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. 2013. Petunjuk Pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender Untuk Kementerian/Lembaga Lampiran 1 Surat Edaran Nomor : 270/M.PPN/11/2012, Nomor : SE-33/MK.02/2012, Nomor : 050/4379A/SJ Nomor : SE 46/MPP-PA/11/2012; Tentang **Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) Melalui Perencanaan dan Penganggaran Yang Responsif Gender (PPRG)**. Diterbitkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Jakarta
- UNDP. 2013. **Human Development Report 2013**. The Rise of the South: Human Progress in Diverse World. United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA