

**REKONTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG  
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN  
KESETARAAN GENDER YANG BERKEADILAN**

**DISERTASI**



*Diajukan Untuk Memenuhi Syarat memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)*

Oleh :

**DEVITA MESAYU  
PDIH: 10302000359**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI**  
**BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM**  
**MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER YANG**  
**BERKEADILAN**

Oleh

**DEVITA MESAYU**  
**NIM. 10302000359**


**DISERTASI**

Untuk Memenuhi salah satu syarat  
 Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum  
 Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal  
 Seperti tertera dibawah ini  
 Semarang, 31 Desember 2022


**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**

  
Prof. Dr. Anis Mashadurohatun, SH, M.Hum  
 NIDN : 0621057002

  
Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.  
 NIDN. 0607077601

Mengetahui  
 Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
 Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung

  
Prof. Dr. Anis Mashadurohatun, SH, M.Hum  
 NIDN : 0621057002

### PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 28 Desember 2022  
Yang membuat pernyataan,



**DEVITA MESAYU**  
NIM. 10302000359



UNISSULA  
جامعة معز سلطان أبو جوح الإسلامية

## ABSTRAK

Penerapan kesetaraan gender di Indonesia memang menemukan banyak hambatan, utamanya dari segi budaya dan adat istiadat yang hidup dalam masyarakat. Masyarakat Indonesia yang masih sangat berpegang pada hukum adat sebagai hukum tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat, dengan landasan budaya patriarki yang kuat dipercaya berpengaruh terhadap kedudukan seseorang sebagai subjek hukum dalam hukum adat.

Tujuan dari penulisan disertasi ini adalah : 1. Untuk menganalisis dan menemukan kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini, yang belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan. 2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan. 3. Untuk menganalisis dan menemukan bagaimana rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris didukung dengan pendekatan normatif dengan paradigma yang digunakan paradigma konstruktifisme. Hasil penelitian dan pembahasan : 1. Kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan, karena kebijakan yang dilakukan belum mampu mendorong pencapaian dari indikator PUG, yang merupakan sarana untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Berbagai kebijakan yang dilakukan belum menunjukkan pengintegrasian gender dan penganggaran yang responsif gender dalam pembangunan daerah. 2. Kelemahan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan, masih rendahnya pengetahuan dan ketrampilan (kompetensi) SDM perencana di OPD mengenai cara penyusunan PPRG (GAP dan GBS), karena adanya kelemahan pengaturan dalam Permendagri No. 67/2011, yang belum mengatur mengenai kewajiban dari Pokja PUG untuk mengadakan dan memberikan pelatihan terhadap *focal poin* di tiap-tiap SKPD. 3. Rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan, yaitu dengan menindaklanjuti regulasi yang mewajibkan implementasi pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah dengan cara merekonstruksi Pasal 10 Permendagri No. 67/2011, yaitu dengan mengatur tentang kewajiban Pokja PUG untuk mengadakan dan memberikan pelatihan dan sekaligus memberikan sanksi terhadap pelanggaran tugas oleh Pokja PUG.

*Kata Kunci: Rekonstruksi, Kebijakan Pemberdayaan Perempuan, Kesetaraan Gender, Berkeadilan.*

## ABSTRACT

*The implementation of gender equality in Indonesia does encounter many obstacles, especially in terms of culture and customs that live in society. Indonesian people who still strongly adhere to customary law as an unwritten law that applies in society, with a strong patriarchal cultural foundation are believed to influence a person's position as a legal subject in customary law. The objectives of writing this dissertation are: 1. To analyze and discover current government policies regarding women's empowerment, which have not been able to realize equitable gender equality. 2. To analyze and find weaknesses in government policies in the field of women's empowerment in realizing equitable gender equality. 3. To analyze and discover how to reconstruct government policies in the field of Women's Empowerment in realizing just Gender Equality. The method used in this study uses an empirical juridical approach supported by a normative approach with the paradigm used by the constructivism paradigm.*

*Results of research and discussion: 1. Current government policies regarding women's empowerment have not been able to realize equitable gender equality, because the policies implemented have not been able to encourage achievement of PUG indicators, which are a means of realizing gender equality and justice. The various policies implemented have not demonstrated gender integration and gender-responsive budgeting in regional development. 2. Weaknesses in government policies in the field of women's empowerment in realizing equitable gender equality, there is still low knowledge and skills (competence) of HR planners in OPD regarding how to prepare PPRG (GAP and GBS), due to weaknesses in regulations in Permendagri No. 67/2011, which has not regulated the obligation of PUG Pojka to organize and provide training to focal points in each SKPD. 3. Reconstruction of government policies in the field of Women's Empowerment in realizing just Gender Equality, namely by following up on regulations that require the implementation of gender mainstreaming in regional development by reconstructing Article 10 of Permendagri No. 67/2011, namely by regulating the obligations of PUG Working Groups to organize and provide training and at the same time providing sanctions for violations of duties by PUG Working Groups.*

*Keywords: Reconstruction, Women's Empowerment Policy, Gender Equality, Justice.*

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalammualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Dengan mengucapkan syukur kehadiran Allah Subhana Wata'ala, akhirnya promovendus dapat menyelesaikan penulisan disertasi dengan judul : **REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER YANG BERKEADILAN**, yang menjadi salah satu syarat dalam menyelesaikan dan mengikuti ujian tertutup dalam menyelesaikan program doktor ilmu hukum pada pascasarjana Universitas Sultan Agung Semarang.

Atas selesainya penulisan disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan terima kasih yang tak terhingga nilainya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Bapak Prof. Dr. H Gunarto, S.H, S.E, Akt, M.Hum beserta staff dan dosen yang telah membantu selama studi lanjut di Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA Semarang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang Prof. Dr. Bambang.H, S.H., M.Hum yang telah memberikan masukan dan kemudahan penulis dalam mengerjakan studi di UNISSULA Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H, M.Hum selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA dan sekaligus sebagai Promotor dalam penulisan disertasi ini, yang dengan sabar selalu memberi masukan-masukan dan pemikiran-pemikiran serta senantiasa memberikan semangat kepada penulis.
4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum, selaku Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan, dan masukan-

masuk dalam penyusunan disertasi ini, sehingga rancangan disertasi ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya.

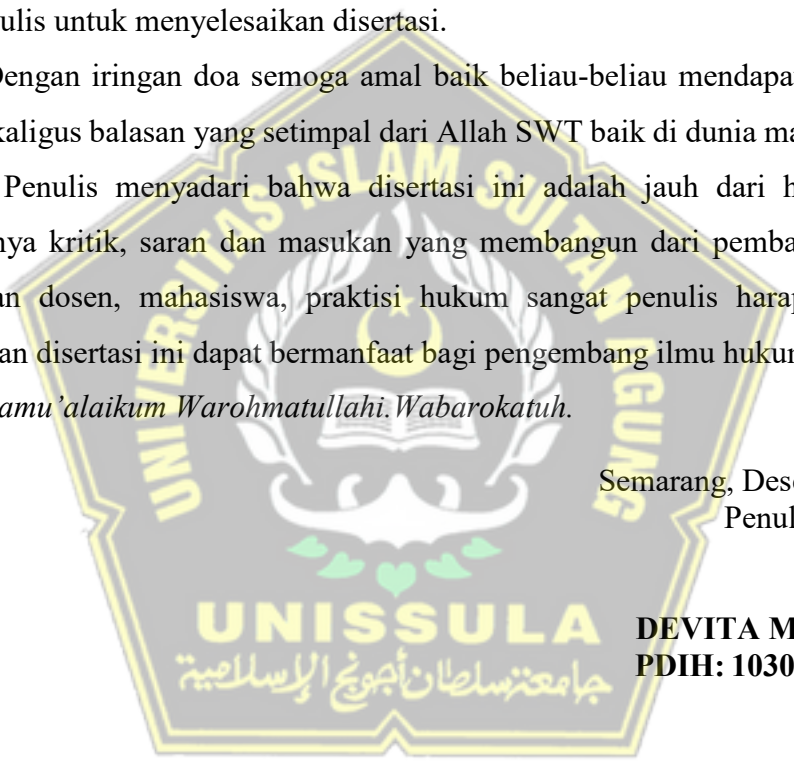
5. Segenap Dosen pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA yang telah banyak memberikan ilmunya kepada saya promovendus.
6. Segenap para staf PDIH FH UNISSULA, ucapan terimakasih atas bantuannya yang berharga dalam memberikan pelayanan yang prima.
7. Keluarga yang selalu mendukung dan memberikan semangat dan doa bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi.

Dengan iringan doa semoga amal baik beliau-beliau mendapatkan rahmat dari sekaligus balasan yang setimpal dari Allah SWT baik di dunia maupun akhirat. Amin. Penulis menyadari bahwa disertasi ini adalah jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum sangat penulis harapkan. Semoga penulisan disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembang ilmu hukum.

*Wassalamu'alaikum Warohmatullahi.Wabarokatuh.*

Semarang, Desember 2022  
Penulis

**DEVITA MESAYU**  
**PDIH: 10302000359**



## DAFTAR ISI

|   |       |     |
|---|-------|-----|
| <b>ABSTRAK</b>  | ..... | i   |
| <b>ABSTRACT</b>   | ..... | ii  |
| <b>KATA PENGANTAR</b>   | ..... | iii |
| <b>DAFTAR ISI</b>   | ..... | v   |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>  | ..... | 1   |
| A. Latar Belakang   | ..... | 1   |
| B. Rumusan Masalah  | ..... | 21  |
| C. Tujuan Penelitian  | ..... | 21  |
| D. Manfaat Penelitian   | ..... | 22  |
| E. Kerangka Konseptual  | ..... | 23  |
| F. Kerangka Teori   | ..... | 29  |
| G. Kerangka Pemikiran   | ..... | 52  |
| H. Metode Penelitian  | ..... | 60  |
| 1. Paradigma Penelitian   | ..... | 60  |
| 2. Jenis Penelitian   | ..... | 62  |
| 3. Metode Pendekatan  | ..... | 62  |
| 4. Sumber Data Penelitian   | ..... | 63  |
| 5. Teknik Pengumpulan Data  | ..... | 64  |
| 6. Analisis Data  | ..... | 64  |
| I. Originalitas Penelitian  | ..... | 65  |
| J. Sistematika Penulisan  | ..... | 68  |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>  | ..... | 70  |
| A. Pengertian Gender  | ..... | 70  |
| B. Konsep Kesetaraan Gender   | ..... | 73  |
| C. Ketidakadilan Gender   | ..... | 75  |
| D. Gender dan Pembangunan   | ..... | 79  |
| E. Kesetaraan Gender Perspektif Islam   | ..... | 91  |
| <b>BAB III KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG<br/>PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SAAT INI BELUM<br/>DAPAT MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER<br/>YANG BERKEADILAN</b> | ..... | 99  |
| A. Dasar Hukum dan Ruang Lingkup PUG Di Provinsi Sumatera Utara   | ..... | 99  |



|               |  |            |
|---------------|--|------------|
|               | B. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera dalam Pelaksanaan PUG pada Program Pembangunan Daerah .....                                   | 104        |
|               | C. Komponen Pelaksanaan PUG di Provinsi .....  | 115        |
| <b>BAB IV</b> | <b>KELEMAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN .....</b>         | <b>127</b> |
|               | A. Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan .....  | 127        |
|               | B. Kebijakan Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia Melalui Klinik Konsultasi PPRG di Provinsi Sumatera Utara.                       | 137        |
|               | C. Program Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan .....  | 149        |
|               | D. Kelamahan-Kelemahan Kebijakan Pemerintah dalam Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan .                                 | 160        |
| <b>BAB V</b>  | <b>REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN</b>            |            |
|               | A. Negara-Negara Di Dunia Dengan Konsep Kesetaraan Gender Terbaik .....  | 165        |
|               | 1. Islandia.....   | 165        |
|               | 2. Finlandia .....   | 166        |
|               | 3. Norwegia.....   | 167        |
|               | B. Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Bidang Perencanaan Pada Provinsi Sumatera Utara ..... | 168        |
|               | C. Kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara dalam Percepatan Kesetaraan Gender .....         | 184        |
|               | D. Rekonstruksi Kebijakan Pemerintah Dibidang Pemberdayaan Perempuan Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Yang Berkeadilan.....            | 192        |
| <b>BAB VI</b> | <b>PENUTUP .....</b>   | <b>201</b> |
|               | A. Kesimpulan .....  | 201        |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| B. Saran .....                      | 202 |
| C. Implikasi Kajian Disertasi ..... | 203 |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....         | 204 |



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Hakikatnya kedudukan perempuan dan laki-laki dalam pandangan Allah Subhana Wata'ala adalah sama, yaitu sama-sama sebagai makhluk ciptaan Allah Subhana Wata'ala yang sempurna. Di mana Allah Subhana Wata'ala telah menganugerahi keduanya, baik laki-laki maupun perempuan potensi dan kemampuan sesuai kodratnya untuk dapat menjalankan beban tanggung jawab dalam hidup dan kehidupannya di muka bumi.

Potensi yang sama yang dianugerahkan Allah Subhana Wata'ala terhadap laki-laki dan perempuan, maka sejatinya keduanya harus dapat saling mengisi dan melengkapi di dalam menjalani hidup dan kehidupan di muka bumi. Inilah ajaran normatif yang terkandung di dalam Al-quran Surat Al-Hujarat ayat 13, yang artinya

:

Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang-orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha mengenal.

Ayat lainnya, yakni dalam Surat Al-baqarah ayat 187, disebutkan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan yang sama, yaitu saling melengkapi dan saling melindungi satu sama lainnya. Dengan demikian, fungsi penciptaan laki-laki dan perempuan adalah sama, sehingga tugas kemanusiaannya pun sama. Kewajiban laki-laki dan perempuan sebagai hamba Allah tidaklah berbeda, di

mana Allah memerintahkan dan mewajibkan ibadah yang sama, yaitu Sholat, Puasa, Zakat dan berhaji, serta kewajiban mencegah kemungkarannya bagi seluruh hambanya, baik itu laki-laki maupun perempuan.

Meskipun antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi fisik dan potensi kemampuan yang dimiliki mempunyai perbedaan satu sama lainnya, akan tetapi perbedaan tersebut bukanlah berarti antara laki-laki dan perempuan saling mendominasi satu sama lainnya. Perbedaan potensi kemampuan antara laki-laki dan perempuan justru berfungsi untuk saling melengkapi kekurangan antara satu sama lainnya. Di sinilah hakikat dari kesempurnaan dari Ciptaan Allah Subhana Wata'ala, di mana masing-masing ciptaan Allah dilengkapi dengan kelebihan dan kekurangannya masing-masing.

Perspektif ajaran Islam, harus diakui bahwa perempuan diciptakan dari tulang rusuk laki-laki. Namun, sebaliknya laki-laki terlahir dari perempuan, sehingga baik laki-laki dan perempuan masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Lebih dari itu perempuan dianggap sebagai ibu tempat di manakehidupan terlahir dan bertumbuh. Oleh karena itu, diantara keduanya (laki-laki dan perempuan) harus saling melengkapi satu sama lainnya dan melengkapi kekurangan.

Perspektif ajaran Islam, pada dasarnya ajaran Islam yang terkandung dalam Al-quran mendukung hak asasi perempuan. Namun, kebanyakan mufassir dalam tafsirnya menempatkan perempuan sebagai *inferior*<sup>1</sup>. Hakikatnya ajaran Islam yang terkandung dalam Al-quran sangatlah adil dalam memposisikan kedudukan

---

<sup>1</sup> Kata Inferior menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bermakna rendah, bermutu rendah atau rendah diri. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Pradnya Paramita, 2011, h. 198

laki-laki dan perempuan. Hanya saja terjadi distorsi oleh adanya penafsiran yang bias patriarki, lebih-lebih diperkuat oleh sistem politik dan masyarakat yang sangat patriarki.<sup>2</sup>

Fatimah Mernissi adalah salah tokoh feminisme<sup>3</sup> mengatakan bahwa ajaran Islam sebenarnya sangat menghormati perempuan dan menjunjung tinggi hak-hak perempuan. Namun sayangnya, setelah wafatnya Nabi Besar Muhammad SAW, banyak bermunculan hadist-hadist misoginis<sup>4</sup> yang anti terhadap keadilan perempuan, sehingga memunculkan ketidakadilan terhadap kaum perempuan dalam berbagai hal dan bidang, sehingga berdampak pada timbulnya ketidaksetaraan gender.

Pemaknaan konsep “gender” seringkali disalahartikan sehingga definisi yang berkembang di masyarakat menjadi rancu dari makna yang sebenarnya, di mana gender diidentikkan dengan identitas “jenis kelamin” yang akhirnya menimbulkan kesalahpahaman dan berakhir pada kesesatan berpikir dalam memaknai permasalahan kesetaraan gender.

<sup>2</sup>Aminah Wadud, *Qur'an and Woman: Rereading The Secred Text From A Woman's Perspective*, New York: Oxford University Press, 1999, h. 5.

<sup>3</sup>Feminisme dalam pengertiannya adalah sebuah gerakan perempuan yang memperjuangkan keadilan atau pemenuhan hak sepenuhnya antara kaum perempuan dan laki-laki tanpa adanya diskriminasi. Inti dari feminisme adalah bagaimana kaum perempuan harus memiliki kesempatan yang sama dengan kaum laki-laki dalam mengembangkan diri baik dalam bidang politik, sosial, ekonomi, dan pendidikan. Lihat Gross Pateman, *Femins Challeng, Social and Political Theory*, Oston: Northeastern University Press, 1998, h. 345.

<sup>4</sup>Pengertian Hadis Misoginis secara sederhana adalah suatu hadis yang disinyalir bernuansa membenci kaum perempuan. Namun, menurut Ahmad Fudhaili bahwa pada dasarnya tidak ada hadis misoginis, yang ada adalah hanya pemahaman misoginis terhadap hadis, karena menurutnya tidak mungkin Nabi Saw membenci perempuan. Tidak ada satupun hadis kecuali hadis palsu baik berupa perkataan, perbuatan, dan ketetapan yang menunjukkan kebencian terhadap perempuan. Oleh karena itu, sebagai langkah solutif dalam memahami hadis dengan benar maka diperlukan upaya reinterprestasi teradap hadis-hadis terkait. Reinterprestasi tersebut adalah sebuah keniscayaan agar terhindar dari pemahaman yang misoginis. Lihat Ahmad Fudaili, *Perempuan di lembaran Suci: Kritik atas Hadis Hadis Shohih*, Jakarta : Transpustaka, 2013, h. 15

Kata “Gender” tidaklah berorientasi pada seks atau jenis kelamin, melainkan mengarah pada aspek psikologis, sosiologis dan budaya. Dengan kata lain, Gender membedakan manusia laki-laki dan perempuan secara sosial, mengacu pada unsur emosional, kejiwaan, dan sosial (bukan kodrat, buatan manusia dari proses belajar).<sup>5</sup>

Secara substantif, gender mengacu pada sifat dan peran yang “dapat diubah”, sementara itu jenis kelamin mengacu pada sifat dan fungsi “yang sifatnya menetap”, seperti manusia yang berjenis kelamin perempuan dapat mengandung, melahirkan, dan menyusui, sementara manusia berjenis kelamin laki-laki tidak dapat melakukannya. Jadi sifat dan fungsi yang melekat pada “identitas jenis kelamin” merupakan kodrat dari Tuhan yang pada hakikatnya bersifat tetap dan tidak dapat diubah.<sup>6</sup>

Pengabaian terhadap eksistensi perempuan dalam kehidupan sosial dan bernegara, bukanlah sesuatu yang turun dari langit. Banyak faktor yang membentuk dan ikut mempengaruhi terbentuknya sistem budaya, sosial, hingga sistem bernegara yang mengabaikan perempuan atau menempatkan perempuan sebagai manusia kelas dua.<sup>7</sup>

Harus diakui di tengah masyarakat Indonesia, utamanya dalam masyarakat yang menganut sistem kekerabatan Patrilineal atau budaya Patriarki, yang berpandangan kedudukan perempuan berbeda lebih rendah dari laki-laki.

---

<sup>5</sup>Kunti Tridewayanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik*, “Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif”, (Jurnal Legislasi, Vol. 9 No. 1. April, 2019, page : 73-90), h. 75

<sup>6</sup>Siti Ruhaini Dzuhayatin, dkk., *Konstruksi Gender dan Pengaruhnya terhadap Pendidikan*, Jakarta : IAPBE AusAID-Depdiknas-Depag-IDP Education, 2017, h. 2

<sup>7</sup>Lusia Pulungan, dkk, *Perempuan Masyarakat Patriaki & Kesehatan Gender*, Makassar : Yayasan Bakti, 2020, h. 3.

Perbedaan tersebut tidak hanya terbatas pada perbedaan fisik atau biologis saja, tetapi juga secara psikis bahwa perempuan digambarkan sebagai makhluk yang lemah lembut, tidak tegas, tidak rasional serta cenderung mengalah, berbeda dengan laki-laki yang dipandang sebagai makhluk yang kuat, besar, tegas dan dominan dalam berbagai hal. Adanya dikotomi laki-laki dan perempuan ini kemudian tergambar dalam pembagian kerja, yang cenderung mengarah pada pembagian kerja secara seksual, yang pada akhirnya dikotomi antara laki-laki dan perempuan tidak hanya meliputi perbedaan fisik dan psikis saja, tetapi juga berdampak pada kondisi sosial dan budaya masyarakat.<sup>8</sup>

Sebagai dampak terjadinya dikotomi antara laki-laki dan perempuan, menyebabkan di Indonesia kerap terjadinya diskriminasi terhadap perempuan, ketidakadilan dan ketimpangan gender dengan angka yang tinggi, bahkan untuk negara-negara setingkat Asia Tenggara, Indonesia berada diperingkat tiga besar dalam hal ketimpangan gender, bersama-sama dengan Laos dan Kamboja.<sup>9</sup>

Di Indonesia, mewujudkan kesetaraan gender menemukan berbagai hambatan, yang salah satunya dikarenakan faktor budaya dan adat istiadat yang bias gender. Khususnya di dalam masyarakat Patriarki telah terjadi perbedaan berbasis gender yang cukup signifikan. Hal mana dapat dilihat dari hak-hak dan kewajiban yang diemban oleh kaum perempuan yang dirasakan tidak memenuhi prinsip kesetaraan gender. Tidak saja dikarenakan konstruksi sosial dan budaya yang menempatkan perbedaan berbasis gender, hambatan dalam mewujudkan

---

<sup>8</sup>Diah Y. Suradiredja dan Syafrizaldi Jpang, *Perempuan di Siggasana Lelaki (Atlas pemimpin perempuan Indonesia)*, Jakarta : Gramedia, 2019, h. 37

<sup>9</sup>Ristina Yudhanti, *Perempuan Dalam Pusaran Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, h. 4.

kesetaraan gender di Indonesia juga disebabkan oleh faktor substansi hukum (peraturan perundang-undangan) yang masih bersifat diskriminatif.<sup>10</sup>

Kesetaraan gender merupakan salah satu hak asasi manusia. Hak untuk hidup secara terhormat, bebas dari rasa ketakutan dan bebas menentukan pilihan hidup. Tidak hanya diperuntukan bagi para laki-laki, pada hakikatnya perempuan pun mempunyai hak yang sama. Namun, sampai saat ini perempuan sering dianggap sebagai sosok pelengkap. Ketidakadilan gender ini sering terjadi dalam keluarga dan masyarakat, bahkan dalam dunia pekerjaan pun terjadi diskriminatif atau ketidakadilan gender dalam berbagai bentuk, yaitu:

1. Stereotip/Citra Baku, yaitu pelabelan terhadap salah satu jenis kelamin yang seringkali bersifat negatif dan pada umumnya menyebabkan terjadinya ketidakadilan. Misalnya, karena perempuan dianggap ramah, lembut, rapi, maka lebih pantas bekerja sebagai sekretaris, guru Taman Kanak-kanak. Padahal disisi lain laki-laki pun bisa menjadi sekretaris tidak hanya perempuan saja.
2. Subordinasi/Perbedaan, yaitu adanya anggapan bahwa salah satu jenis kelamin dianggap lebih rendah atau dinomorduakan posisinya dibandingkan dengan jenis kelamin lainnya. Contoh : dari Sejak dulu, perempuan mengurus pekerjaan domestik sehingga perempuan dianggap sebagai “orang rumah” atau “teman yang ada di belakang”.
3. Marginalisasi/Peminggiran, yaitu kondisi atau proses peminggiran terhadap salah satu jenis kelamin dari arus/pekerjaan utama yang berakibat kemiskinan. Misalnya, perkembangan teknologi menyebabkan apa yang semula dikerjakan secara manual oleh perempuan diambil alih oleh mesin yang pada umumnya dikerjakan oleh laki-laki.
4. Beban Ganda/Double Burden, yaitu adanya perlakuan terhadap salah satu jenis kelamin dimana yang bersangkutan bekerja jauh lebih banyak dibandingkan dengan jenis kelamin lainnya. *Mengapa Beban Ganda bisa terjadi?* Berbagai observasi menunjukkan bahwa perempuan mengerjakan hampir 90 persen dari pekerjaan dalam rumah tangga. Bagi perempuan yang bekerja di luar rumah, selain bekerja di wilayah publik, mereka juga masih harus mengerjakan pekerjaan domestik dan sebagainya.

---

<sup>10</sup>Abdul Salam Addas, Kesetaraan Gender, diposting 08 Agustus 2017, diakses melalui website : <https://dp2pa.luwuutarakab.go.id/index.php?berita/13/kesetaraan-gender.html>, tanggal 2 Juli 2022.



5. Kekerasan/*Violence*, yaitu suatu serangan terhadap fisik maupun psikologis seseorang, sehingga kekerasan tersebut tidak hanya menyangkut fisik (perkosaan, pemukulan), tetapi juga nonfisik (pelecehan seksual, ancaman, paksaan, yang bisa terjadi di rumah tangga, tempat kerja, tempat-tempat umum.<sup>11</sup>

Kesetaraan gender di Indonesia masuk sebagai sebuah wacana baru dalam sebuah masyarakat yang telah memiliki tatanannya sendiri, di mana perempuan dikonsepsikan dan diposisikan secara spesifik. Berbagai rezim yang berkuasa di Indonesia pasca kemerdekaan, selalu mengartikulasikan wacana kesetaraan gender atau emansipasi perempuan sebagai bagian dari tatanan yang hendak diproyeksikan bagi Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara.

Di masa Orde Baru, kesetaraan gender sempat menjadi bagian dari wacana besar *state-led economic development*-nya. Namun pasca runtuhnya Orde Baru, isu kesetaraan gender kembali mengemuka, bahkan masuk menjadi bagian dari agenda reformasi. Di masa rezim orde baru, perempuan dikonstruksikan sebagai ibu dari sebuah keluarga yang diproyeksikan menjadi elemen pendukung proyek pembangunan ekonomi. Peran tersebut diharapkan tetap dijalankan sebagai peran utama, di samping peran baru yang dipegang oleh perempuan seiring dengan modernisasi dan industrialisasi yang terjadi di Indonesia.<sup>12</sup>

Eksistensi perempuan yang dikonstruksikan di masa orde baru kemudian mendapat banyak kritikan, sebab konstruksi yang demikian merupakan upaya pembatasan terhadap peran perempuan di wilayah publik. Hal ini pulalah yang menjadi dasar isu kesetaraan gender, yakni adanya pengakuan terhadap hak-hak

---

<sup>11</sup>Ni Nyoman Sukerti dan I. GST. Ayu Agung Ariani, *Buku Ajar Gender Dalam Hukum*, Pustaka Ekspersi, Denpasar Bali, 2016, h. 5-7

<sup>12</sup>Sri Djoharwinata, *Dilema Kesetaraan Gender. Refleksi dan Responsif Praksis*, Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2017, h. 19

kaum perempuan dengan cara membuka kesempatan yang luas bagi perempuan untuk berperan di wilayah publik.

Namun harus diakui bahwa, *ekuilibrium* antara wacana untuk menempatkan perempuan sebagai bagian dari sebuah unit sosial yang bernama keluarga dalam posisi sebagai ibu, serta wacana menempatkan perempuan sebagai agen sosial yang setara dengan laki-laki (*counterpart*-nya) memang bukanlah suatu hal yang mudah untuk diterapkan di Indonesia.

Isu yang paling esensial dalam hal masalah kesetaraan gender adalah posisi perempuan sebagai ibu yang kemudian dihadapkan dengan konstruktivisme perempuan sebagai agen sosial yang setara dengan laki-laki (*counterpart*-nya) dalam konteks sosial. Isu ini menjadi dasar pergerakan perempuan, termasuk pergerakan perempuan di Indonesia.

Di Indonesia, upaya mengkonstruksikan perempuan dalam posisi yang setara dengan laki-laki seringkali terhadang opini masyarakat yang melihat bahwa usaha emansipatoris akan berpotensi mendorong perempuan keluar dari kodratnya “hukum alam”. Hal ini terjadi karena aktualisasi dari nilai kesetaraan gender seringkali menempatkan perempuan dalam posisi menjalankan peran publik. Secara simultan, perempuan juga dilihat secara alamiah memiliki tanggung jawab untuk menjalankan peran domestiknya dalam keluarga. Dalam banyak kasus, peran domestik yang “diesensialisasikan” tersebut lebih mengemuka, sehingga berdampak timbulnya marginalisasi perempuan di Indonesia secara sistemik.

Sementara itu, isu kesetaraan gender berangkat dari asumsi yang berbeda, yaitu melihat bahwa posisi baik laki-laki maupun perempuan di wilayah publik

maupun privat adalah dikonstruksikan secara sosial. Berangkat dari asumsi yang demikian, maka kesetaraan gender pada dasarnya melihat bahwa posisi dan peran masing-masing tidak diesensialisasikan dan keduanya diletakkan dalam hubungan yang setara. Upaya kesetaraan gender, setidaknya menurut feminisme liberal, perlu didasarkan pada asumsi kesetaraan individu laki-laki dan perempuan sebagai agen sosial. Wacana tersebut didukung oleh argumentasi tentang kesetaraan Hak Asasi Manusia dan demokrasi.

Perempuan sebagai suatu bagian dari kelompok masyarakat yang hidup di suatu Negara, merupakan kelompok yang juga wajib mendapatkan jaminan atas hak-hak yang dimilikinya secara asasi, maka pelanggaran terhadap hak asasi perempuan harusnya juga dianggap sebagai pelanggaran HAM secara umum, karena itu harus dinyatakan secara eksplisit. Kesadaran akan hal inilah yang kemudian melahirkan banyak pergerakan perempuan yang bertujuan untuk memperjuangkan hak-haknya.

Secara yuridis, dalam tataran internasional maupun nasional, Instrumen hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia mengakui tentang adanya prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan atau apa yang disebut dengan Kesetaraan Gender (KG). Kesetaraan gender sering disebut sebagai keadilan gender, yang berarti membahas mengenai keadilan dalam studi gender. Sedangkan keadilan gender itu sendiri berarti perlakuan adil yang diberikan baik kepada laki-laki maupun perempuan. Keadilan gender menurut USAID menyebutkan bahwa:

*“Gender Equity is the process of being fair to women and men. To ensure fairness, measure must be available to compensate for historical and social*

*disadvantages that prevent women and men from operating on a level playing field. Gender equity strategies are used to eventually gain gender equality. Equity is the means; equality is the result.* (keadilan gender merupakan suatu proses untuk menjadi fair baik pada perempuan maupun laki-laki. Untuk memastikan adanya fair, harus tersedia suatu ukuran untuk perempuan dan laki-laki dari berlakunya suatu tahapan permainan. Strategi keadilan gender pada akhirnya digunakan untuk meningkatkan kesetaraan gender. Keadilan merupakan cara kesetaraan adalah hasilnya.<sup>13</sup>

Istilah gender pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller (1986) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada pendedfinisian yang bersifat sosial budaya dengan pendefenisian yang berasal dari ciri fisik biologis. Gagasan ini dapat dilihat sebagai bagian dari rangkaian gagasan yang diperkenalkan oleh Simone de Beauvoir di tahun 1949 dalam bukunya *Le Deuxieme Sexe*. Beauvoir mengemukakan bahwa dalam masyarakat (pada waktu itu) perempuan sama dengan warga Negara kelas dua dalam masyarakat, seperti seorang Yahudi atau Negro. Dibanding laki-laki, maka perempuan adalah warga kelas dua yang sayangnya lebih sering tidak Nampak (*not exist*).<sup>14</sup>

Pada tataran implementasi, meskipun perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki termasuk hak politik namun kedudukan perempuan dalam masyarakat yang patriarkhi cenderung dibatasi pada daerah domestik, tidak ada kebebasan untuk menentukan pilihan sendiri atau mengambil keputusan sendiri terkait kehidupannya. Kedudukan perempuan selalu lebih rendah daripada laki-laki, perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan. Hal ini terjadi karena laki-laki dipandang sebagai pemimpin yang mengambil keputusan.

---

<sup>13</sup>Mahrta Aprilya Lakburlawal, *Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat* (Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat), Disertasi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2021, h. 21

<sup>14</sup> Riant Nugroho, *Op. Cit*, h. 33.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perempuan yang dalam lintasan sejarah mampu menjalankan tampuk kepemimpinan dengan bijaksana. Fenomena kepemimpinan perempuan di dunia ditandai dengan adanya kepalanegara wanita yaitu di Pakistan dan Bangladesh. Perdana Menteri (PM) Benazir Bhutto menjadi Kepala Negara Pakistan dua periode yang pertama pada tahun 1988-1990 dan yang kedua pada tahun 1993-1996. Bangladesh, Negara yang memisahkan diri dari Pakistan pada 1971, dipimpin oleh dua kepala negara wanitayaitu Khaleda Zia (1991-2006) dan Sheikh Hasina yang berkuasa dua periode yakni tahun 1996-2001 dan 2009 sampai sekarang. Gloriyal Makapagel Aroyo yang menjadi presiden Filipina, Corri Aquino, Ratu Elizabet yang memimpin kerajaan Inggris, Park Geun-hye presiden Korea Selatan.

Di Indonesia Megawati Soekarnoputri tercatat sebagai Presiden perempuan pertama, meskipun sempat mendapat penolakan oleh Kongres Umat Islam Indonesia, dengan pertimbangan bahwa kepala Negara yang dipegang oleh perempuan di mana penduduknya mayoritas beragama muslim akan cenderung menimbulkan pro dan kontra.

Apabila melihat sejarah panjang perjalanan nusantara, kepulauan nusantara memiliki pengalaman dipimpin oleh perempuan-perempuan hebat. Diantaranya di Maluku terdapat Ratu Nukila dari kerajaan Ternate sebagai sultanah atau pemimpin perempuan pertama di Kerajaan/kesultanan Ternate. Di Sulawesi juga pernah dipimpin oleh perempuan adalah daerah Goa yakni Ratu Tumanurung Bainea merupakan Raja Gowa I, beliau adalah seorang putri yang dipercayamasyarakat Gowa turun dari kayangan untuk menyatukan masyarakat Gowa yang

saat itu dilanda perang saudara.<sup>15</sup> Selain Ratu Tumanurung terdapat juga Tenriawaru Pancai tana Besse Kejuara Arung Pone XXVIII.<sup>16</sup> Terdapat pula We Paletei sebagai Rareng tua tahun 1902 dan Hajjah Andi Ninnong tahun 1922 dengan gelar jabatan yaitu Arung Matoa Wajo Lowong. Bahkan Kerajaan Aceh yang kini menggunakan syariat islam, pernah memiliki tokoh perempuan yang paling banyak dalam bidang pemerintahan, politik dan militer. Tokoh-tokoh itu adalah Ratu Nur Ilah (wafat 1380) dan Ratu Nahrasiyah (wafat 1428) keduanya dari Kerajaan Samudra Pasai. Kemudian Laksamana Keumalahayati yaitu laksamana Kerajaan Aceh pada masa pemerintahan Sultan Al Mukammil (1589- 1604). Terdapat pula empat sultan perempuan berturut-turut dari tahun 1641-1699 yaitu Sultanah Tajul Alam Safiatuddin Syah, Sultanah Nurul Alam, Inayat Syah, dan Kamalat Syah.<sup>17</sup>

Bercermin pada sejarah kerajaan-kerajaan Nusantara, menunjukkan bahwa ternyata tidak hanya dipimpin oleh laki-laki saja, tetapi juga diwarnai oleh kehebatan kepemimpinan perempuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa di masa lampau perempuan turut berperan penting di dalam menjaga kejayaan nusantara. Dengan demikian, ketika dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia kemudian perempuan diabaikan dan dianggap kelas dua yang tidak pantas memimpin, maka telah terjadi kemunduran dalam kesetaraan gender.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Zainuddin Tika, dkk., *Profil Raja-Raja Gowa*, Perusahaan Daerah Karya Gowa, Gowa, 2006, h.3

<sup>16</sup>Harun Rasjid Djibe, *Besse Kajuara Srikandi Tangguh dari Timur Ratu Bone XXVIII*, Media Fajar, Makassar, 2007, h. 80

<sup>17</sup>Aminah P. Hamzah, *Hajjah Andi Ninnong Ranreng Tua Wajo*, Percetakan Ujung Pandang, Makassar, 1988, hal 24

<sup>18</sup>Rian Sugiarto, *Op.Cit.* h. 42

Penerapan kesetaraan gender di Indonesia memang menemukan banyak hambatan, utamanya dari segi budaya dan adat istiadat yang hidup dalam masyarakat. Masyarakat Indonesia yang masih sangat berpegang pada hukum adat sebagai hukum tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat, dengan landasan budaya patriarki yang kuat dipercaya berpengaruh terhadap kedudukan seseorang sebagai subjek hukum dalam hukum adat. Masyarakat Indonesia yang beragam suku, serta beragam agama, serta tradisi dan adat budaya demikian juga hukumnya (hukum adat) masing-masing, diakui dan dihormati keberadaannya secara konstitusional.

Pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat, secara tegas disebutkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menegaskan, “Negaramengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang”.

Kemudian di dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, secara tegas menyatakan bahwa “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Dengan demikian pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tidak hanya bersifat sosiologis, tetapi juga diakui keberadaannya sebagai subjek hukum penyandang hak dan kewajiban. Hal ini berarti bahwa bukan hanya hukum negara atau hukum positif yang berlaku dan mengikat setiap warga Negara Indonesia dengan segala konsekuensinya, tetapi juga mengakui keberadaan dan keberlakuan hukum adat dengan segala

konsekuensinya. Hal ini tentunya saja dapat menimbulkan ketidakpastian dalam hal perlindungan terhadap hak perempuan.

Mengenai masyarakat hukum adat di Indonesia, Ter Haar seperti yang dikutip oleh Suriyaman Mustari Pide menyatakan:

Di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia lahir batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal dan orang-orang dalam golongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak seorangpun diantara mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan ini mempunyai pengurus sendiri, harta benda sendiri, milik keduniawian, milik ghaib. Golongan yang demikianlah yang bersifat persekutuan hukum. Dengan kata lain, persekutuan hukum didefinisikan sebagai suatu kelompok/serikat yang mendiami wilayah tertentu yang saling berhubungan sebagai suatu kesatuan susunan yang teratur, bersifat abadi dan memiliki pemimpin serta harta pusaka<sup>19</sup>.

Keberagaman bentuk masyarakat hukum adat sangat berpengaruh terhadap beberapa aspek dalam hukum adat keluarga, antara lain hukum adat perkawinan yang mencakup bentuk-bentuk perkawinan, cara pelamaran, harta dan akibat putusnya perkawinan yang sangat tergantung dari tata susunan masyarakatnya, begitu juga dalam hukum adat kekerabatan yang meliputi kedudukan pribadi, pertalian darah, pertalian perkawinan dan pertalian adat, serta hukum adat waris dimana sistem kewarisannya, serta penentuan ahli waris sangat ditentukan oleh tata susunan masyarakat yang berlaku di satu wilayah adat.

Bahkan lebih jauh keberagaman tersebut juga berpengaruh dalam hukum adat pemerintahan/desa adat yang membedakan serta membatasi kedudukan laki-laki dan perempuan serta hak dan kewajibannya dalam pemerintahan adat,

---

<sup>19</sup>Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2014, h. 53.



terutama dalam kaitannya dengan jabatan sebagai kepala pemerintahan atau dalam lembaga-lembaga adat dalam desa. Kedudukan laki-laki dan perempuan dalam masyarakat dengan bentuk patrilineal, akan berbeda dengan laki-laki dan perempuan dalam masyarakat dengan bentuk matrilineal atau parental, yang pada akhirnya juga membedakan aturan-aturan adat dalam sistem pemerintahan adat antara satu desa adat dengan desa adat lainnya terutama yang berkaitan dengan jabatan adat.

Namun, perkembangan peradaban modern telah mendorong penghargaan terhadap hak asasi manusia, yang salah satunya menimbulkan konsekuensi hukum penghargaan atas terhadap harkat dan martabat manusia, termasuk penghargaan terhadap hak-hak kaum perempuan. Akan tetapi, isu atau persoalan kesetaraan gender masih menjadi isu penting yang harus mendapat perhatian. Sebab, pada kenyataannya masih banyak terjadi dominasi kaum laki-laki terhadap kaum perempuan dalam struktur tatanan sosial masyarakat.

Upaya untuk melindungi hak asasi perempuan dan membebaskan mereka dari pelanggaran hak asasi manusia sudah sejak lama diperjuangkan melalui berbagai macam cara, sampai pada akhirnya ide tentang hak asasi perempuan mendapatkan respon dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dirumuskan dalam suatu konvensi yang diberi nama konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*CEDAW*) adalah sebuah kesepakatan bersama secara internasional yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1979. Konvensi ini dianggap sebagai perjanjian internasional untuk hak asasi perempuan.

Konvensi ini merupakan deklarasi hak asasi manusia yang secara komprehensif mengakui Hak Asasi Perempuan (HAP) dan menjadi instrumen universal pertama yang mengatur hak asasi perempuan. Bahkan konvensi ini dianggap sebagai *bill of right for women* yang menjadi standar internasional yang secara khusus mengatur tentang hak asasi perempuan. Pengesahan konvensi ini merupakan tanda adanya *global concern* (komitmen bersama) dari seluruh umat manusia di dunia untuk memberikan perhatian yang serius terhadap segala bentuk diskriminasi yang terjadi pada kaum perempuan.<sup>21</sup>

Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam konvensi *CEDAW* yang ditandatangani pada 1979, di dalamnya memuat 5 (lima) poin utama terkait hak asasi perempuan, yaitu : hak di bidang ketengakerjaan, bidang pendidikan, bidang kesehatan dan hak dalam bidang kehidupan keluarga.<sup>22</sup>

Konvensi *CEDAW* mendapat apresiasi positif dari banyak negara yang turut menandatangani konvensi tersebut. Indonesia sebagai salah satu negara yang turut menandatangani konvensi tersebut telah meratifikasi ketentuan konvensi *CEDAW* yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*).

Ratifikasi *CEDAW* disusun sesuai dengan kebutuhan zaman dan didorong oleh kondisi sosial dan kultural Indonesia yang telah mengubah segala bentuk relasi kaum laki-laki dan perempuan. Namun, sebagai produk pemikiran *CEDAW*

---

<sup>21</sup>Maria Rosita, *Perjalanan dan perkembangan Hak Asasi Perempuan Menuju tercapainya Hak Asasi Manusia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 21.

<sup>22</sup>*Ibid*, h. 22

tidak jarang mendapat kritik, tidak hanya pada tataran konsep, tetapi juga pada implementasinya.

Penolakan terhadap *CEDAW* karena isinya dianggap terlalu memfokuskan pada aspek sosial budaya dan politik dalam melihat persoalan perlakuan diskriminatif terhadap hak asasi perempuan. Selain itu, *CEDAW* dinilai juga terlalu memperluas aplikasi HAM dalam ruang privat perempuan, sehingga ruang publik dan privat dibahas dengan sedemikian nyata hingga keduanya menjadi konsumsi publik.

Konvensi *CEDAW* pada dasarnya tidak-hanya berisi tentang hak-hak perempuan di wilayah domestik, melainkan juga memuat tentang jaminan atas hak-hak perempuan di wilayah publik. Namun yang menjadi persoalan adalah seberapa efektif *CEDAW* dalam melindungi hak asasi perempuan? Di Indonesia berbagai kenyataan dilapangan menunjukkan masih terjadinya pelanggaran- pelanggaran hak-hak perempuan, dan belum terwujudnya keadilan terhadap hak-hak perempuan.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dalam catatan akhir tahun 2020 merilis bahwa terjadi jumlah peningkatan kasus kekerasan terhadap perempuan setiap tahunnya. Pada 2019, ada 406. 178 kasus, naik dari 348. 446 kasus pada 2018. Selain itu, Survei Badan Pusat Statistik (BPS), misalnya, menyebut 1 dari 10 perempuan usia 15-64 tahun mengalaminya.(kekerasan ini) dalam 12 bulan terakhir. Dalam kurun waktu 12 tahun, kekerasan terhadap perempuan meningkat sebanyak 792% (hampir 800%) artinya kekerasan terhadap perempuan di Indonesia selama 12 tahun meningkat hampir 8 kali lipat. Diagram

ini masih merupakan fenomena gunung es, yang dapat diartikan bahwa dalam situasi yang sebenarnya, perempuan Indonesia belum mengalami kehidupan yang aman.<sup>23</sup>

Selain persoalan efektifitas, implementasi *CEDAW* ada banyak aspek lain yang perlu mendapat perhatian, salah satunya adalah persoalan hak perempuan dalam lingkup domestik (keluarga). Pasal 5 *CEDAW*, menekankan untuk menghilangkan segala bentuk perlakuan diskriminatif pada wilayah privat, yaitu keluarga yang menurut *CEDAW* merupakan wadah dan sarana utama terjadinya ketidakadilan terhadap hak asasi perempuan.<sup>24</sup> Dalam kenyataannya, penerapan kesetaraan gender di masyarakat sampai saat sekarang ini dihadapkan dengan masalah kewajiban perempuan dalam lingkup domestik, yang mana peran dan kewajiban perempuan dalam lingkup domestik masih sulit untuk dipisahkan.

Dari aspek kelembagaan, upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan Kesetaraan Gender (KG) salah satunya adalah dengan membentuk Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara, yang berfungsi untuk :

- a. Penyelenggaraan perumusan kebijakan kualitas hidup perempuan, perlindungan perempuan, kualitas keluarga, sistem data gender dan anak,

<sup>23</sup>Komnas Perempuan, “Siaran Pers dan Lembar Fakta Komnas Perempuan: Catatan Tahun Kekerasan terhadap Perempuan 2020,” dalam <https://komnasperempuan.go.id> Diakses pada 4 Juli 2022

<sup>24</sup>Bunyi dari Pasal 5 tersebut adalah sebagai berikut: “States Parties shall take all appropriate measures: (a) To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women; (b) To ensure that family education includes a proper understanding of maternity as a social function and the recognition of the common responsibility of men and women in the upbringing and development of their children, it being understood that the interest of the children is the primordial consideration in all cases.” Lihat, *Partners for Law in Development* (PLD), CEDAW; *Mengembalikan Hak-hak Perempuan*, diterj. dan disunting oleh: Achie S. Luhulima, Jakarta: Juni, 2007, h. 38.

- memenuhi hak anak, perlindungan khusus anak sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. Penyelenggaraan kebijakan kualitas hidup perempuan, perlindungan perempuan, kualitas keluarga, sistem data gender dan anak, pemenuhan hak anak, perlindungan khusus anak sesuai dengan lingkup tugasnya;
  - c. Penyelenggaraan evaluasi dan pelaporan kualitas hidup perempuan, perlindungan perempuan, kualitas keluarga, sistem data gender dan anak, pemenuhan hak anak, perlindungan khusus anak sesuai dengan lingkup tugasnya;
  - d. Penyelenggaraan administrasi kualitas hidup perempuan, perlindungan perempuan, kualitas keluarga, sistem data gender dan anak, pemenuhan hak anak, perlindungan khusus anak sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
  - e. Penyelenggaraan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.<sup>25</sup>

Untuk menjalankan fungsinya, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan penetapan norma, standar dan pedoman penyelenggaraan kualitas hidup perempuan dan kualitas keluarga, data dan informasi gender dan anak, pemenuhan hak anak, perlindungan hak perempuan dan perlindungan khusus anak yang berisi kebijakan provinsi berpedoman kebijakan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nasional;
- b. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi berdasarkan kebijakan nasional;
- c. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan jaringan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai kebijakan nasional;
- d. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai kebijakan nasional;
- e. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan organisasi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai kebijakan nasional;
- f. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan di bidang sarana dan prasarana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai kebijakan nasional;
- g. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan penyelenggaraan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai dengan kebijakan nasional;

<sup>25</sup>Pasal 2 ayat (2) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara.

- h. Menyelenggarakan penetapan peraturan dan kebijakan pengembangan organisasi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di lingkungan provinsi sesuai kebijakan nasional;
- i. Menyelenggarakan Pembinaan teknis semua bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di wilayah provinsi;
- j. Menyelenggarakan koordinasi dibidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tingkat daerah provinsi; dan
- k. Menyelenggarakan pelaporan dan mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah, sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Perwujudan Kesetaraan Gender (KG) dalam konteks negara Indonesia, khususnya di provinsi Sumatera Utara yang dominan menganut sistem kekerabatan patrilineal, maka penerapan kesetaraan gender (KG) dalam wilayah privat dan lingkup domestik masih menghadapi tantangan yang begitu berat, dikarenakan keberlakuan hukum adat yang masih sangat kental di dalam masyarakat.

Misalnya pada masyarakat suku Batak dan Nias, penerapan kesetaraan gender (KG) akan terasa sangat sulit untuk menempatkan posisi perempuan setara dengan laki-laki. Sebagai contoh, dalam hal hak mewarisi pada masyarakat adat suku Batak dan Nias yang memiliki suatu konsep yang mengesampingkan hak anak perempuan untuk mewarisi harta peninggalan orang tua (keluarga). Bahkan, pada masyarakat suku Nias, kedudukan anak perempuan sama sekali tidak mendapatkan posisi atau tempat dalam silsilah keluarga, sehingga anak perempuan sama sekali tidak berhak mewarisi harta peninggalan orangtuanya.

Kenyataan tersebut di atas sampai saat sekarang ini masih berlangsung dalam tatanan masyarakat adat, utamanya di daerah-daerah. Dengan kondisi demikian, maka dapat dikatakan bahwa kesetaraan gender (KG) dalam kehidupan

sosial masyarakat belum dapat diwujudkan sesuai dengan harapan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Konvensi *CEDAW*.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perlu untuk dikaji lebih lanjut mengenai pertanggungjawaban dan pemidanaan terhadap korporasi sebagai pelaku tindak pidana lingkungan hidup dalam penelitian disertasi dengan judul: “Rekonstruksi Kebijakan Pemerintah Di Bidang Pemberdayaan Perempuan Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Yang Berkeadilan”.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan?
2. Apakah kelemahan-kelemahan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan?
3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai rumusan masalah yang telah ditetapkan dalam penelitian ini, maka penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menemukan kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini, yang belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan kebijakan

pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan.

3. Untuk menganalisis dan menemukan bagaimana rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bersifat pengembangan ilmu pengetahuan, khasanah dan wawasan serta peningkatan mutu pengetahuan, khususnya perkembangan ilmu hukum, yang membahas dan mengkaji tentang peran Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara dalam mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender dan hambatan serta upaya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara dalam mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender di provinsi Sumatera Utara.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis diharapkan, hasil penelitian ini nantinya dapat menjadi referensi praktisi, LSM dan pemerintah dalam menyusun kebijakan dan regulasi dalam upaya untuk mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender di Indonesia, utamanya di Provinsi Sumatera Utara.



### 3. Manfaat Akademis

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.

## E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berkaitan erat dengan variabel-variabel yang ada dalam judul penelitian, yang dapat menjelaskan secara sistematis objek kajian penelitian. Kerangka konseptual menjadi pedoman bagi peneliti untuk dapat meneliti lebih fokus lagi terhadap objek permasalahan yang diteliti. Kerangka konseptual pada penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Rekonstruksi

Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang dan disusun kembali sebagaimana adanya atau keadaan yang semula.<sup>26</sup> Dalam hal penelitian ini, yang dimaksudkan dengan rekonstruksi adalah merekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender yang lebih berkeadilan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi berasal dari ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.<sup>27</sup> Sedangkan menurut B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan

<sup>26</sup>B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, h. 469

<sup>27</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, h. 942,

atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>28</sup>

Lebih lanjut, Andi Hamzah memberikan pengertian rekonstruksi sebagai penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.<sup>29</sup>

Berdasarkan pemaknaan rekonstruksi tersebut di atas, dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti perubahan terhadap suatu sistem hukum yang telah ada dan terbentuk, yaitu mengenai rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan.

## 2. Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran.<sup>30</sup> Secara etimologis, menurut William Dunn bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>B.N. Marbun, *Op.Cit.*, h. 469,

<sup>29</sup>Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, h. 46.

<sup>30</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, h. 495.

<sup>31</sup>William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, h. 51-52.

Carl. J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>32</sup>

Menurut Amri Amzali<sup>33</sup>, kebijakan adalah “cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut”.

Berangkat dari penjelasan mengenai makna dari kebijakan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum.

Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan umumnya bersifat *problem solving* serta diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga dan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada. Dengan kata lain,

---

<sup>32</sup>Carl. J. Federick dalam Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Elex Media Komputindo, Jakarta. 2006, h. 23

<sup>33</sup>Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Pranada Kencana Prenada Media Group, 2012, Jakarta, h. 20.

kebijakan bisa dikatakan sebagai suatu arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mencapai tujuan tertentu dan mengatasi suatu permasalahan yang dilaksanakan pada ruang lingkup tertentu yang dimana didalamnya terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan.

Jadi dalam hal ini pemerintah selaku yang memiliki dituntut untuk dapat membuat kebijakan-kebijakan yang pro kepada rakyat. Dalam arti kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh negara (pemerintah) haruslah tetap sesuai atau pada koridor tujuan dan cita-cita negara yaitu untuk dapat mewujudkan kesejahteraan umum atau rakyat Indonesia sebagai tujuan yang hakiki dari negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam alinea ke empat pembukaan UUD Tahun 1945.

Kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan. Kebijakan didasari pada kebijaksanaan atau kearifan yang diambil berdasarkan pemikiran yang sangat mendalam untuk menjadi landasan dalam merumuskan suatu kebijakan.<sup>34</sup> Kebijakan yang dimaksudkan di sini adalah kebijakan yang ditentukan dan dijalankan oleh pemerintah bidang pemberdayaan perempuan dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender yang lebih berkeadilan.

### **3. Bidang Pemberdayaan Perempuan**

Bidang Pemberdayaan Perempuan adalah salah satu unit yang membidangi pemberdayaan perempuan yang berada di bawah Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sedangkan pemberdayaan perempuan adalah suatu proses kesadaran dan pembentukan kapasitas (*capacity building*) terhadap

---

<sup>34</sup>M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik Hukum*, Medan : Soft Media, 2015, h. 56

partisipasi yang lebih besar, kekuasaan dan pengawasan pembuatan keputusan yang lebih besar dan tindakan transformasi agar menghasilkan persamaan derajat yang lebih besar antara perempuan dan laki-laki.<sup>35</sup>

#### 4. Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender merupakan konsep yang dikembangkan dengan mengacu pada dua instrumen hukum internasional yang mendasar dalam hal ini yakni Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan sama. Dengan merujuk Deklarasi ini, Konvensi tentang Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan mencantumkan istilah “Hak yang sama untuk laki-laki dan perempuan” dan kesetaraan hak-hak laki-laki dan perempuan”.

Menurut Fakih, Gender merupakan penggolongan secara gramatikal terhadap kata-kata dan kata-kata lain yang berkaitan dengannya yang secara garis besar berhubungan dengan keberadaan dua jenis kelamin atau kenetralan. Gender juga berkaitan dengan perbedaan peran, fungsi dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan sebagai hasil kesepakatan atau hasil bentukan masyarakat.<sup>36</sup>

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di

<sup>35</sup>Prijono O.S., dan Pranarka, A.M.W., 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, h. 26

<sup>36</sup>Mansour Fakih. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar., Yogyakarta, 2016, h. 12

Daerah, yang dimaksud dengan 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.<sup>37</sup>

## 5. Berkeadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.<sup>38</sup> Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan.<sup>39</sup>

Berkeadilan adalah suatu konsep nilai-nilai, norma-norma dan aturan hukum yang hidup dalam masyarakat atau telah dipoitipkan yang mencerminkan nilai-nilai keadilan atau memberikan jalan dan menyediakan sarana serta cara bagaimana untuk memperoleh keadilan. Keadilan yang dimaksudkan di dalam penelitian disertasi ini adalah keadilan gender. Menurut Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG, yang dimaksud dengan Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.

<sup>37</sup>Lihat, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

<sup>38</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, h. 512

<sup>39</sup>Euis Amalia, *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 115-116.

## F. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam suatu penelitian sangat dibutuhkan untuk membuat jelas permasalahan dan pembahasan yang akan diteliti. Peter Mahmud Marzuki mengatakan, fungsi teori dalam penelitian hukum adalah “untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”<sup>40</sup>

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.<sup>41</sup> Salim H. S dan Septiani, menjelaskan fungsi teori dalam suatu penelitian adalah “untuk memberikan penjelasan yang rasional sesuai dengan objek yang diteliti, dengan didukung oleh fakta empiris dan normatif untuk dapat dinyatakan benar”.<sup>42</sup>

Menganalisis permasalahan dalam penelitian disertasi ini, digunakan beberapa teori hukum (*legal theory*), yang disusun secara sistematis mulai keadilan hukum dalam Islam sebagai *grand theory*, Teori Perlindungan Hukum sebagai *Middle Theory* dan Teori Progresifitas sebagai *applied theory*.

### a. Teori keadilan Hukum dalam Islam sebagai *grand theory*

Hakikat keadilan itu tidak dapat diukur secara otentik, karena keadilan yang hakiki hanya dimiliki oleh zat yang maha adil yakni Allah Subhanahu Wata'ala yang tercermin dalam firman-firmannya, yang selalu menekankan kepada adanya

<sup>40</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2014, h. 35.

<sup>41</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

<sup>42</sup>H.S. Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 2.

keadilan. Sebagaimana FirmanNya dalam Al-quran, dalam Surat Al-Hujarat , 49 :

ayat 13, yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَنَبَّأْنَا آلَآبَآئَكُمْ لِيَتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَوَسَّلَ بِهِ إِلَىٰ إِلَهِكُمْ وَأَنْتُمْ مِنْكُمْ أُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

Artinya : “Hai manusia sesungguhnya kami menciptakan kamu sekalian dari seorang laki-laki dan perempuan dan menjadikan kamu sekalian berbangsa-bangsa dan bersuku bangsa supaya kamu saling mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Ayat di atas, merupakan salah satu ayat di mana Allah Subhana Wata’ala menempatkan posisi manusia, baik itu laki-laki maupun perempuan, kaya atau pun miskin, dalam posisi yang sama (sederajat) di mana yang membedakannya dihadapan Allah Subhanahu Wata’ala adalah tingkat ketaqwaannya kepada Allah Subhanahu Wata’ala.

Islam adalah agama yang sempurna, di mana kesempurnaan dari ajaran Islam dapat dilihat dari prinsip-prinsip ajaran yang dikandungnya. Salah satu prinsip yang menempati posisi penting dan menjadi diskursus dari waktu ke waktu adalah keadilan (*al’adalah*). Keadilan secara sederhana diartikan sebagai sebuah upaya untuk menempatkan sesuatu pada tempatnya.<sup>43</sup>

Keadilan dalam ajaran Islam sesungguhnya adalah milik Allah Subhanahu Wata’ala, sebab manusia sangat sulir untuk dapat berlaku adil. Ketidakmampuan manusia untuk berlaku adil, telah ditegaskan Allah Subhanahu Wata’ala dalam Al-



quran surat An-nisa, 4 : ayat 3, yang berbunyi :

---

<sup>43</sup>Ahmad Syafii Maarif, *Mencari Autentisitas di Tengah Kegalauan*, Jakarta, PSAP, 2004, h. 173



وَإِنَّ نَاسًا مِّنَ الَّذِينَ يَدْعُونَ مِن دُونِ اللَّهِ لَشَرٌّ وَأَعْمَىٰ  
 وَإِنَّ لِلَّذِينَ ظَلَمُوا عَذَابًا دُونَ ذَلِكَ وَلَٰكِن لَّا يَشْعُرُونَ  
 وَإِنَّ لَكُم مِّنْ دُونِهِمْ أُمَّةً مَّا تَدْرِي هِيَ  
 وَإِنَّ لِلَّذِينَ ظَلَمُوا عَذَابًا دُونَ ذَلِكَ وَلَٰكِن لَّا يَشْعُرُونَ

مِّنْ دُونِ اللَّهِ وَإِن يَدْعُوا إِلَىٰ عِزِّهِمْ إِنَّا لَنَجْعَلُ لَّهُمْ  
 عَذَابًا دُونَ ذَلِكَ وَلَٰكِن لَّا يَشْعُرُونَ  
 وَإِنَّ لِلَّذِينَ ظَلَمُوا عَذَابًا دُونَ ذَلِكَ وَلَٰكِن لَّا يَشْعُرُونَ

أَلَمْ تَرَ أَنَّا جَعَلْنَا لَكَ خِزْيًا مِّنَ الْأَعْيُنِ  
 وَأَنَّا جَعَلْنَا لَكَ خِزْيًا مِّنَ الْأَعْيُنِ

Artinya : “Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya”.

Selanjutnya, ketidakmampuan manusia (khususnya untuk kaum laki-laki dalam bertindak adil) kembali ditegaskan Allah Subhana Wata’ala dalam Surat An-nisa ayat 129, yang berbunyi :

وَلَا يَسْأَلُونَكَ عَنِ الَّذِينَ فُجِرُوا بِأَعْيُنِنَا إِنَّا نَعْلَمُ الْفُسُوقَ شَرِّهَا  
 وَلَا يَسْأَلُونَكَ عَنِ الَّذِينَ فُجِرُوا بِأَعْيُنِنَا إِنَّا نَعْلَمُ الْفُسُوقَ شَرِّهَا  
 وَلَا يَسْأَلُونَكَ عَنِ الَّذِينَ فُجِرُوا بِأَعْيُنِنَا إِنَّا نَعْلَمُ الْفُسُوقَ شَرِّهَا

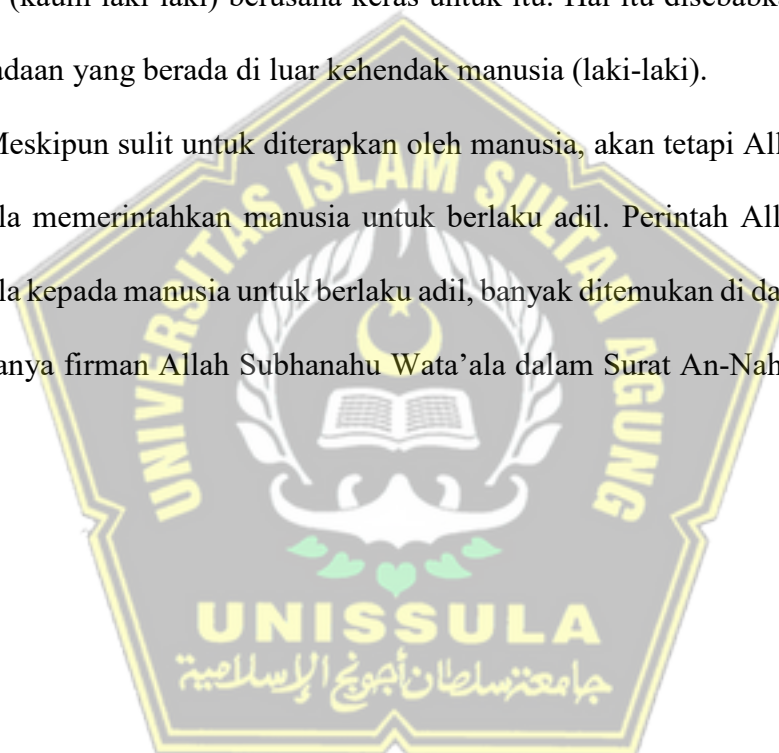
أَلَمْ تَرَ أَنَّا جَعَلْنَا لَكَ خِزْيًا مِّنَ الْأَعْيُنِ  
 وَأَنَّا جَعَلْنَا لَكَ خِزْيًا مِّنَ الْأَعْيُنِ  
 وَأَنَّا جَعَلْنَا لَكَ خِزْيًا مِّنَ الْأَعْيُنِ

رَحْمَةً

Artinya : “Dan kamu sekali-kali tidak akan dapat berlaku adil di antara isteri-isteri(mu), walaupun kamu sangat ingin berbuat demikian, karena itu janganlah kamu terlalu cenderung (kepada yang kamu cintai), sehinggakamu biarkan yang lain terkatung-katung. Dan jika kamu mengadakan perbaikan dan memelihara diri (dari kecurangan), maka sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.

Ayat di atas mengisyaratkan bahwa para suami tidak akan bisa berbuat adil secara sempurna kepada istri-istrinya, dalam hal kecenderungan hati, walaupun mereka (kaum laki-laki) berusaha keras untuk itu. Hal itu disebabkan oleh situasi dan keadaan yang berada di luar kehendak manusia (laki-laki).

Meskipun sulit untuk diterapkan oleh manusia, akan tetapi Allah Subhanahu Wata’ala memerintahkan manusia untuk berlaku adil. Perintah Allah Subhanahu Wata’ala kepada manusia untuk berlaku adil, banyak ditemukan di dalam Al- quran, diantaranya firman Allah Subhanahu Wata’ala dalam Surat An-Nahl, yang



artinya : “Sesungguhnya Allah memerintahkan untuk berlaku adil dan berbuat ihsan (kebajikan).”<sup>44</sup>

Tegaknya keadilan akan melahirkan konsekuensi logis berupa terciptanya sebuah tatanan masyarakat yang harmonis. Tidak terbatas dalam satu aspek kehidupan, keadilan sejatinya ada dalam aspek yang amat luas, sebut saja misalnya aspek religi, aspek sosial, aspek ekonomi, aspek politik, aspek budaya, aspek hukum dan sebagainya. Sebaliknya, lunturnya prinsip keadilan berakibat pada guncangnya sebuah tatanan sosial (*social unrest*).<sup>45</sup>

Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya. Dengan kata lain, apa yang menjadi hak setiap orang harus diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakansuku, keturunan, agama, dan golongan. Dengan demikian, keadilan merupakan suatu bentuk kondisi kebenaran ideal secara moral akan sesuatu hal, baik itu menyangkut benda ataupun orang.<sup>46</sup>

Menurut dari sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. Kebanyakan orang percaya jika ketidakadilan harus segera dilawan dan dihukum, serta banyak gerakan sosial dan politis yang ada di seluruh dunia memperjuangkan menegakkan keadilan.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>M. Amien Rais, *Tauhid Sosial : Formula Menggempur Kesenjangan*, Mizan, Bandung, 2004, h. 113

<sup>45</sup>Afifa Rangkuti, *Konsep Keadilan dalam Perspektif Hukum Islam*, (Jurnal Tazkiya, Pendidikan Islam, Vol. VI. No.1, Januari-Juni 2017, ISSN 2086-4191, h. 1-21). h. 2

<sup>46</sup>Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2016, h. 16

<sup>47</sup>Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung, 2018, h. 19

Sehubungan dengan keadilan dan kesetaraan gender, dalam hukum Islam, utamanya Al-quran sebagai sumber hukum Islam yang pertama dan utama tidak satupun ayat yang merendahkan martabat perempuan dan membedakan antara perempuan dan laki-laki berdasarkan jenis kelamin. Bahkan Ayat-ayat dalam al-quran banyak menempatkan perempuan sejajar dengan laki-laki sesuai derajat kemampuannya. Sebagaimana firman Allah Subhanahu Wata'ala dalam surat Al-Baqarah, 2 : ayat 228, yang artinya : “Dan para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang *ma'ruf*”.

Selain ayat tersebut di atas, beberapa ayat dalam al-quran mengenai hakikat penciptaan manusia dan kedudukan serta kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, antara lain adalah :

- 1) Surat al-Rum ayat 21, surat an-Nisa' ayat 1, surat al-Hujurat ayat 13 yang intinya berisi bahwa Allah Subahahu Wata'ala telah menciptakan manusia berpasang-pasangan yaitu laki-laki dan perempuan, supaya mereka hidup tenang dan tentram, agar saling mencintai dan menyayangi serta kasih dan mengasihi, agar lahir dan menyebar banyak laki-laki dan perempuan serta agar mereka saling mengenal. Ayat-ayat di atas menunjukkan adanya hubungan yang saling timbal balik antara lelaki dan perempuan, dan tidak ada satupun yang mengindikasikan adanya superioritas satu jenis atas jenis lainnya.
- 2) Surat Ali Imran ayat 195, surat an-Nisa' ayat 124, surat an-Nahl ayat 97, surat at-Taubat ayat 71-72, surat al-Ahzab ayat 35. Ayat-ayat tersebut memuat bahwa Allah Subahahu Wata'ala secara khusus menunjuk baik kepada perempuan maupun laki-laki untuk menegakkan nilai-nilai Islam dengan beriman, bertaqwa dan beramal. Allah Subahahu Wata'ala juga memberikan peran dan tanggung jawab yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam menjalankan kehidupan spiritualnya. Dan Allahpun memberikan sanksi yang sama terhadap perempuan dan laki-laki untuk semua kesalahan yang dilakukannya. Jadi intinya kedudukan dan derajat antara laki-laki dan perempuan di mata Allah Subahahu Wata'ala adalah sama, dan yang membuatnya tidak sama hanyalah keimanan dan ketaqwaannya.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>Nasaruddin Umar, *Qur'an Untuk Perempuan, Jaringan Islam Liberal (JIL) dan Teater Utan Kayu*, al-Ghazali Center, Ciputat, 2002, h. 27

Nasruddin Umar, juga mengemukakan beberapa hal yang menunjukkan konsep kesetaraan dan keadilan gender di dalam Al-quran, yaitu sebagai berikut:

- 1) Perempuan dan laki-laki sama-sama sebagai hamba menurut QS. Al-Dzariyat (51 : 56). Dalam kapasitas sebagai hamba tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Keduanya mempunyai potensi dan peluang yang sama untuk menjadi hamba ideal dalam al-Qur'an bisa diistilahkan sebagai orang-orang yang bertaqwa (*muttaqin*), dan untuk mencapai derajat *muttaqin* ini tidak dikenal adanya perbedaan jenis kelamin, suku bangsa atau kelompok etnis tertentu, sebagaimana disebutkan dalam QS. Al-Hujurat (49 : 13).
- 2) Perempuan dan laki-laki sebagai khalifah di bumi kapasitas manusia sebagai khalifah di muka bumi (*khalifah fil al 'ard*) ditegaskan dalam QS. al-An'am (6 : 165) dan dalam QS. al-Baqarah (2 : 30). Dalam kedua ayat tersebut, kata "khalifah" tidak menunjuk pada salah satu jenis kelamin tertentu, artinya baik perempuan maupun laki-laki mempunyai fungsi yang sama sebagai khalifah di muka bumi, yang akan mempertanggungjawabkan tugas-tugas kekhalifahannya di bumi.
- 3) Perempuan dan laki-laki menerima perjanjian awal dengan Tuhan. Perempuan dan laki-laki sama-sama mengemban amanah dan menerima perjanjian awal dengan Tuhan, seperti dalam QS. al-A'raf (7 : 172), yakni ikrar akan keberadaan Tuhan yang disaksikan oleh para malaikat. Sejak awal sejarah manusia dalam Islam tidak dikenal adanya diskriminasi jenis kelamin. Laki-laki dan perempuan samasama menyatakan ikrar ketuhanan yang sama. Qur'an juga menegaskan bahwa Allah memuliakan seluruh anak cucu Adam tanpa pembedaan jenis kelamin. (QS. al-Isra' 17 : 70).
- 4) Adam dan Hawa terlibat secara aktif dalam drama kosmis semua ayat yang menceritakan tentang drama kosmis, yakni cerita tentang keadaan Adam dan Hawa di surga sampai keluar ke bumi, selalu menekankan keterlibatan keduanya secara aktif, dengan penggunaan kata ganti untuk dua orang (*humā*), yakni kata ganti untuk Adam dan Hawa.
- 5) Perempuan dan laki-laki sama-sama berpotensi meraih prestasi maksimum tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan, ditegaskan secara khusus dalam tiga ayat, yakni Ali Imran ayat : 195, al-Nisa' ayat : 124, al-Nahl ayat : 97. Ketiganya mengisyaratkan konsep kesetaraan gender yang ideal dan memberikan ketegasan bahwa prestasi individual, baik dalam bidang spiritual maupun karier profesional, tidak mesti didominasi oleh satu jenis kelamin saja.<sup>49</sup>

Ketidakadilan terhadap perempuan dengan dalih agama disebabkan karena adanya implementasi yang salah satu dari ajaran agama tersebut yang disebabkan

---

<sup>49</sup>*Ibid*, h. 27-28

oleh pengaruh faktor sejarah, lingkungan budaya dan tradisi yang patriarkhi di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan sikap dan perilaku individual yang secara turun temurun menentukan status kaum perempuan dan ketimpangan gender tersebut. Hal inilah yang kemudian menimbulkan mitos-mitos salah yang disebarkan melalui nilai-nilai dan tafsir-tafsir ajaran agama yang keliru mengenai keunggulan kaum lelaki dan melemahkan kaum perempuan.<sup>50</sup>

Adapun pandangan dasar atau mitos-mitos yang menyebabkan munculnya ketidakadilan terhadap perempuan adalah:

- 1) Keyakinan bahwa perempuan diciptakan dari tulang rusuk laki-laki, sehingga perempuan dianggap sebagai makhluk kedua yang tidak akan mungkin ada tanpa kehadiran laki-laki. Karena keberadaan perempuan hanya dianggap sebagai pelengkap dan diciptakan hanya untuk tunduk di bawah kekuasaan laki-laki.
- 2) Keyakinan bahwa perempuan sebagai sumber dari terusnya manusia (laki-laki) dari surga, sehingga perempuan dipandang dengan rasa benci, curiga, jijik, bahkan lebih jauh lagi perempuan dianggap sebagai sumber malapetaka.<sup>51</sup>

Hakikatnya al-Qur'an tidak mengajarkan diskriminasi antara lelaki dan perempuan sebagai manusia. di hadapan Allah lelaki dan perempuan mempunyai derajat dan kedudukan yang sama. Oleh karena itu pandangan-pandangan yang menyudutkan posisi perempuan sudah selayaknya diubah, karena al Qur'an selalu menyerukan keadilan, keamanan dan ketenteraman, mengutamakan kebaikan dan mencegah kejahatan. Ayat-ayat inilah yang digunakan *maqasid al Syari'ah* atau tujuan-tujuan utama syari'at. Jika tidak ada penafsiran yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan hak asasi manusia, maka penafsiran itu harus ditinjau

---

<sup>50</sup>Lily Zakiyah Munir, *Memposisikan Kodrat Perempuan dan Perubahan dalam Perspektif Islam*, Mizan, Bandung, 2002, h. 75.

<sup>51</sup>Maslamah dan Supriadi, Konsep-Konsep tentang Gender Perspektif Islam, (Jurnal SAWWA, Volume 9, Nomor 2, April 2014, h : 275-286), h. 278

kembali.<sup>52</sup> Seba, keadilan dalam hukum adalah hal yang penting, karena keadilan merupakan tumpuan dari hukum.

Menurut Aristoteles, keadilan adalah sebagai suatu pemberian persamaan, tetapi bukan persamarataan. Keadilan dalam pandangan Aristoteles didistribusikan melalui pemberian hak secara proporsional. Hal ini kemudian dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.<sup>53</sup>

Aristoteles membedakan keadilan ke dalam dua macam, yaitu keadilan *distributif* dan keadilan *communicatif*. Keadilan *distributif* adalah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Sedangkan keadilan *communicatif* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya.<sup>54</sup>

Sementara itu, keadilan menurut pandangan Jhon Rawls dasari pada perspektif “*liberal egalitarian of social justice*”, Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial. Pandangan Rawls memposisikan keadilan sebagai adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu dalam masyarakat yang menjadi suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rasionality*) kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*), guna mengatur struktur dasar dalam masyarakat (*basic structure of society*).<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup>Thahir, Mursyidah (ed.), *Pemikiran Islam tentang Pemberdayaan Perempuan*, Jakarta : PP Muslimat NU Kerjasama dengan Logos Wacana Ilmu, 2000, h. 35

<sup>53</sup>Marwan Effendi. 2014. *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*. Jakarta : Referensi Media Group, h. 75.

<sup>54</sup>*Ibid.*, h. 76.

<sup>55</sup>*Ibid.*, h. 78.



Adapun keadilan menurut pandangan Hans Kelsen dalam hasil karyanya “*General Theory of Law and State*”, yang mengatakan bahwa suatu tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.<sup>56</sup>

Konsep keadilan yang dikemukakan Kelsen dibedakan dalam dua macam, pertama keadilan yang bersumber dari cita-cita rasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang berwujud suatu kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.<sup>57</sup>

Konsep keadilan yang kedua menurut Kelsen adalah konsep keadilan dan legalitas. Konsep ini, menekankan bahwa untuk menegakkan keadilan maka harus didasari adanya peraturan. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika benar-benar dapat diterapkan, sementara itu peraturan umum adalah “tidak adil”, jika aturan itu tidak dapat diterapkan atau jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*umbrella law*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnyadan peraturan hukum itu memiliki daya ikat.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup>Hans Kelsen. 1973. *Pengantar Teori Hukum Hans Kelsen*, Terjemahaan Siwi Purwandari, Nusa Media, Bandung, 2015, h. 7.

<sup>57</sup>*Ibid.*, h. 16

<sup>58</sup>Marwan Effendi, *Op.Cit.*, h. 79.

Bersandar pada konsep keadilan yang terdapat pada teori keadilan hukum di atas, dapat dipahami bahwa pembaharuan hukum merupakan suatu keniscayaan dalam menjawab semua tantangan atas perkembangan sosial yang terjadi di masyarakat. Dengan adanya perkembangan masyarakat, maka hukum pun harus berkembang mengikutinya, agar hukum dapat menjawab kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

#### **b. Teori Perlindungan Hukum sebagai *Middle Theory***

Negara Indonesia adalah Negara hukum, ide gagasan ini tercantum secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 amandemen ke-IV, yang menyebutkan: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Konsep negara hukum menurut Aristoteles yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, adalah :

Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>59</sup>

Negara hukum (*recht staat*) memiliki keterkaitan yang erat dengan Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, suatu negara yang berdasarkan hukum harus mengakui eksistensi dari Hak Asasi Manusia, hal ini bisa dilihat dari ciri-ciri suatu negara hukum yang mencerminkan esensi dari negara hukum itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Bambang Sunggono sebagai berikut :<sup>60</sup>

<sup>59</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, h. 153.

<sup>60</sup>Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, h. 4.

- 1) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
- 2) Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain yang tidak memihak.
- 3) Legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.

Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi mengandung makna persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan adalah upaya untuk mewujudkan keadilan yang dicita-citakan dalam ide dasar negara hukum (*recht staat*) yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila, maka system hukum di Indonesia selayaknya mempunyai keinginan politik (*political will*) yang mengarah pada perlindungan terhadap hak-hak dan kepentingan warga negaranya, utamanya yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Dalam sistem hukum Pancasila yang dianut di Indonesia, sejatinya menghendaki adanya pengakuan dan perlindungan terhadap harkat martabat manusia sesuai dengan sila-sila Pancasila.<sup>61</sup>

Perlindungan hukum adalah segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada.<sup>62</sup>

Prinsipnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun wanita. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak

---

<sup>61</sup>*Ibid*, h. 16

<sup>62</sup>M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik Hukum*, Soft Media, Medan, 2011, h. 55

asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama.

Menurut Roscoe Pound, perlindungan hukum merupakan upaya yang dilakukan agar hukum benar-benar sebagai alat (*tool*) untuk mempengaruhi tingkah laku individu atau pun kelompok dalam masyarakat, sehingga hukum itu dapat melindungi kepentingan individu dan kepentingan umum.<sup>63</sup>

Fitzgerald menjelaskan bahwa perlindungan hukum bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat.<sup>64</sup> Oleh karena itu, dalam pergaulan hidup di masyarakat yang didalamnya terdapat berbagai kepentingan perlu adanya perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut, baik itu kepentingan yang bersifat individual maupun kelompok. Perlindungan terhadap suatu kepentingan tertentu yang ada di masyarakat hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.<sup>65</sup>

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan

---

<sup>63</sup>Salim, H.S. dan Nurbani, Septiani Erlies, *Op.Cit*, h. 251

<sup>64</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op.Cit*, h. 52.

<sup>65</sup>*Ibid*, h. 53.

manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>66</sup>

Satjipto Raharjo, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah:

Memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.<sup>67</sup>

Lebih lanjut, Phillipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum, adalah:

Tindakan yang dilaksanakan pemerintah baik itu bersifat preventif maupun represif. Perlindungan hukum secara preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Sedangkan perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>68</sup>

Berkenaan dengan perlindungan hukum, Philipus M. Hadjon menyatakan sarana perlindungan hukum ada dua yaitu : sarana perlindungan hukum preventif dan sarana perlindungan hukum represif, Sarana perlindungan hukum preventif terutama erat kaitannya dengan asas *freis ermessen* sebagai bentuk perlindungan

---

<sup>66</sup>*Ibid*, h. 54.

<sup>67</sup>*Ibid*, h. 55.

<sup>68</sup>Phillipus, M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 2004, h. 9.

hukum secara umum. Sedangkan sarana perlindungan hukum represif di Indonesia ditangani oleh badan-badan: Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi dan badan-badan khusus.<sup>69</sup>

Hubungan hukum yang terjadi di masyarakat haruslah memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>70</sup>

Utrecht dalam Dominikus Rato, memberikan pandangan tentang kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung 2 (dua) makna, *Pertama* adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup>*Ibid*, h. 10

<sup>70</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158.

<sup>71</sup>Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59.

Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah untuk menjamin kepastian setiap hubungan hukum yang terjadi dalam pergaulan masyarakat. Dalam tugas hukum tersebut, tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berdaya guna bagi masyarakat. Namun, antara tugas-tugas hukum tersebut sangat jarang berjalan berdampingan. Pencapaian kepastian hukum, terkadang-harus mengorbankan keadilan, demikian pula sebaliknya.

Pelaksanaan perlindungan hukum merupakan kewajiban negara, hal ini secara eksplisit dapat dilihat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke 4, yang menyebutkan: “negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.” Berdasarkan redaksi pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka negara berkewajiban untuk memberikan dan menjamin adanya perlindungan hukum terhadap warga negara.

Berkenaan dengan persoalan perlindungan hukum terhadap hak perempuan dalam isu gender, telah mendapatkan jaminan perlindungan secara konstitusional, sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, yang menjelaskan “adanya pengakuan terhadap prinsip persamaan bagi seluruh warga negara tanpa kecuali”.

Prinsip persamaan hak yang terkandung dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945, pada dasarnya bertujuan untuk menghapuskan diskriminasi, karenanya setiap warga negara mempunyai hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan tanpa memandang agama, suku, jenis kelamin, kedudukan, dan golongan. Istilah warga negara mengandung pengertian, tidak ada perbedaan jenis kelamin baik

wanita maupun pria.<sup>72</sup> Sehingga yang dilihat dalam hal ini adalah status kewarganegaraan, jika orang tersebut merupakan warga negara Indonesia, maka negara wajib hadir untuk menjamin dan memberikan perlindungan.

Jaminan perlindungan terhadap persamaan hak setiap warga negara, khususnya kaum perempuan pada dasarnya berkaitan erat dengan hak asasi manusia. Dalam hal ini, secara hukum hak asasi perempuan di bidang ekonomi, social, budaya, sipil, dan politik yang menjadi substansi lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada 10 Desember 1948, hak asasi manusia telah mendapat pengakuan dan perlindungan penuh, martabat manusia dihargai sangat tinggi, bahwa Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) sebagai lembaga yang melahirkan DUHAM.<sup>73</sup>

Konsep perlindungan hak asasi perempuan dalam DUHAM tersebut di atas, kemudian telah dituangkan dalam Pasal 3 ayat (3) dan Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan:

“Setiap orang berhak atas perlindungan hukum, perlindungan hak asasi manusia tanpa diskriminasi, dan tanpa membedakan suku, ras, etnik, kelompok, golongan status social, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan, politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan, ataupun penghapusan, pengakuan, pelaksanaan ataupun penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, social, budaya dan aspek kehidupan lainnya”.

Teori perlindungan hukum sangat relevan dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian disertasi ini, khususnya dalam

<sup>72</sup>Moempoeni Martojo, *Prinsip Persamaan di Hadapan hukum bagi Wanita dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Disertasi, Universitas Diponegoro (UNDIP), Semarang, 1999, h. 2

<sup>73</sup>Sandra Kartika, Ida Rosdalina, *Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Jakarta, 1999, h. 1



mengkaji substansi permasalahan yang menjadi pembahasan penelitian, yaitu mengenai persoalan kesetaraan dan keadilan gender, dalam kaitannya dengan pemberdayaan peran gender, khususnya perempuan dari agenda pembangunan, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan di daerah provinsi Sumatera Utara.

### c. Teori Progresifitas sebagai *Applied Theory*

Progresif secara etimologi adalah hasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat. Hukum progresif adalah sebuah pemikiran hukum yang berusaha memperjuangkan keadilan dan kemanfaatan, ketimbang kepastian hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. “Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita”.<sup>74</sup>

Berdasarkan konsep pemikiran yang demikian, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Hal ini menyebabkan hukum progresif menganut “ideologi” hukum yang pro-keadilan dan hukum yang Pro-rakyat.<sup>75</sup>

Dalam logika itulah *revitalisasi* hukum dilakukan, sehingga dalam hukum progresif proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada *kreativitas* dari pelaku hukum untuk mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan

<sup>74</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, h. 14

<sup>75</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku*, Buku Kompas, Jakarta, 2009, h. 42

dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*).

Pandangan hukum progresif, maka suatu aturan hukum yang buruk tidaklah menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menggapai dan mewujudkan keadilan bagi rakyat, utamanya bagi pencari keadilan. Sebab, para pelaku hukum progresif dapat melakukan interpretasi secara baru, terhadap suatu peraturan, sehingga aturan tersebut dirasakan manfaatnya bagi masyarakat luas. Disinilah sangat dibutuhkan peran dari pelaku hukum yang kreatif dalam menterjemahkan aturan hukum, dalam rangka menjaga kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan teori progresif, keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis formal. Tetapi, keadilan justru diperoleh melalui institusi atau lembaga. Oleh karena itu, argument-argumen logis formal dicari sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara *yuridis-formal* keputusan yang diyakini adil. Dalam konsep hukum progresif, maka hukum tidaklah mengabdikan bagi dirinya sendiri, melainkan untuk tujuan yang berada di luar dirinya.

Berkenaan dengan masalah penegakan hukum, maka terdapat 2 (dua) macam tipe penegakan hukum progresif:<sup>76</sup>

- 1) Dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif.
- 2) Kebutuhan akan semacam kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmunan serta teoritis hukum Indonesia.

---

<sup>76</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, Op.Cit, h. 56

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar, yaitu:<sup>77</sup>

- 1) Hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Bertolak dari asumsi dasar ini, kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh karena itu, jika terjadi suatu masalah hukum, maka hukumnya yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan padaskema-skema hukum.
- 2) Hukum bukan merupakan institusi yang mutlak secara final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan hukum progresif mengajak untuk memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum didalam masyarakat. Di sinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (*holistik*) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic, tetapi juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik, sehingga berorientasi pada keadilan substantif. Perkembangan progresifitas hukum didasari pada beberapa premis, yang antara lain :

- a. Hukum sebagai institusi yang dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya

---

<sup>77</sup>*Ibid*, h. 57

bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).<sup>78</sup>

Kondisi yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, *status quo* dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, sehingga hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan dari kepastian hukum.

#### b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat

---

<sup>78</sup>Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2006) h. 72

manusia bahagia.<sup>79</sup> Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.<sup>80</sup>

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.<sup>81</sup>

c. Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial

---

<sup>79</sup>Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009, h. 31

<sup>80</sup>Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta. 2010, h. 72

<sup>81</sup>Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum...*, *Op.Cit*, h. 73

penegak hukum dan masyarakatnya. Menempatkan aspek perilaku berada di atas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur *greget* seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *edication*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).<sup>82</sup>

Satjipto rahardjo mengutip ucapan Taverne, “Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”. Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan mewujudkan hukum yang lebih berkemanusiaan.<sup>83</sup>

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (*holistik*), yaitu manusia sebagai pribadi (*individu*) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun.

#### d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

Hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah

---

<sup>82</sup>*Ibid*, h. 74

<sup>83</sup>*Ibid*.

kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Satjipto Rahardjo memberikan contoh penegak hukum progresif sebagai berikut:

Tindakan Hakim Agung Adi Andojo Soetjipto dengan inisiatif sendiri mencoba membongkar atmosfer korupsi di lingkungan Mahkamah Agung. Kemudian dengan berani hakim Agung Adi Andojo Sutjipto membuat putusan dengan memutuskan bahwa Mochtar Pakpahan tidak melakukan perbuatan makar pada rezim Soeharto yang sangat otoriter. Selanjutnya, adalah putusan pengadilan tinggi yang dilakukan oleh Benyamin Mangkudilaga dalam kasus Tempo, ia melawan Menteri Penerangan yang berpihak pada Tempo.<sup>84</sup>

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkhi, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada “logika kepatutan sosial” dan “logika keadilan” serta tidak semata-mata berdasarkan “logika peraturan” saja. Di sinilah hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Mewujudkan kesetaraan gender (KG) di Indonesia, utamanya di daerah provinsi Sumatera Utara yang sebagian besar masyarakatnya menganut sistem kekerabatan patrilineal (*patriarki*) dan masih menjunjung tinggi keberlakuan hukum adat, maka mewujudkan kesetaraan gender bukanlah suatu hal yang

---

<sup>84</sup>*Ibid*, h. 75.

mudah untuk dilakukan. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender (KG) dibutuhkan adanya suatu terobosan-terobosan hukum baru, serta paradigma berpikir baru dalam memahami kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) yang perlu disosialisasikan terhadap masyarakat, termasuk perubahan paradigma masyarakat adat dalam memposisikan perempuan dalam masyarakat dan hukum adat. Demikian pula pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus mampu membuat suatu kebijakan hukum yang mendorong terciptanya KKG.

### **G. Kerangka Pemikiran**

Melembagakan nilai kesetaraan gender (KG) menjadi bagian dari sebuah struktur sosial dan introduksi kesetaraan gender sebagai nilai baru dalam kehidupan sosial masyarakat tentunya tidak akan dapat dihindari gesekan nilai, norma dan tata perilaku yang telah ada sebelumnya.<sup>85</sup> Di banyak masyarakat, khususnya masyarakat yang menganut sistem kekerabatan patrilineal (patriarki) memang terdapat perbedaan antara anak laki-laki dan perempuan dalam hal kesempatan, tanggung jawab, hak dan manfaat keuntungan yang diberikan serta kegiatan yang mereka lakukan.

Meskipun terdapat banyak variasi antar budaya, terdapat sebuah gambaran yang sama, yang menunjukkan bahwa relasi gender di seluruh dunia dicirikan oleh relasi-relasi yang tidak setara dan tidak seimbang antara kedua jenis kelamin. Di mana terdapat perbedaan, misalnya : perbedaan dalam memperoleh akses pendidikan, beban kerja antara laki-laki dan perempuan dewasa, akses dan kontrol

---

<sup>85</sup>Sri Djoharwilen, *Op.Cit* , h. 10



terhadap manfaat dan keuntungan atas sumberdaya, dalam peran di dalam pengambilan keputusan.<sup>86</sup>

Sistem budaya dan sosial sebagian besar masyarakat Indonesia, perempuan dipersepsikan dan ditempatkan semata-mata berfungsi reproduktif. Karena berfungsi reproduktif, maka terdapat anggapan bahwa perempuan hanya bisa berada di rumah untuk melanjutkan keturunan dengan melahirkan dan mengasuh anak-anak yang dilahirkan. Celakanya, perempuan yang berada di rumah juga harus mengerjakan semua pekerjaan rumah yang dianggap dan dikategorikan sebagai pekerjaan domestik, dan hanya bisa dibebankan atau dilakukan oleh perempuan.

Fungsi reproduksi pada perempuan dalam hal melahirkan dan menyusui anak adalah sesuatu yang alamiah atau kodrati. Namun, fungsi reproduksi yang alamiah tersebut dihubungkan dengan pekerjaan-pekerjaan di dalam rumah yang dikategorikan sebagai pekerjaan domestik. Jadilah pekerjaan domestik dalam lingkup rumah dianggap sebagai pekerjaan perempuan yang sama dengan fungsi reproduksi dan dianggap sebagai kewajiban perempuan.

Sebagai pekerjaan domestik dan dianggap sebagai pekerjaan perempuan yang melekat secara alamiah, maka ketika pekerjaan tersebut telah meningkat menjadi pekerjaan yang bernilai ekonomi pun masih dianggap sebagai bukan pekerjaan, dan mereka yang bekerja pun tidak disebut pekerja. Bahasa yang digunakan untuk mereka yang bekerja di rumah tangga dan mengerjakan pekerjaan rumah, pun disebut sebagai “pembantu” (pembantu rumah tangga, PRT)

---

<sup>86</sup>Neliens Haspeis dan Busakorn Suriyasam, *Meningkatkan Kesetaraan Gender Dalam Aksi Penanggulangan Pekerja Anak Serta Perdagangan Perempuan Dan Anak*, ILO, Jakarta, 2005, h. 5

bukan “pekerja” (pekerja rumah tangga). Status Pekerja Rumah Tangga itu hanyalah satu contoh mengenai pengabaian perempuan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Sementara itu, laki-laki dipersepsikan dan ditempatkan berfungsi produktif, sebagai pencari nafkah di ruang publik. Sebagai pencari nafkah, laki-laki dianggap bertanggungjawab penuh terhadap keberlangsungan rumah tangga. Karena itu, laki-laki juga bertanggung jawab sebagai kepala rumah tangga. mengerjakan semua pekerjaan di rumah, yang tergolong pekerjaan berat, bekerja dalam waktu yang panjang, bahkan tidak terbatas, dan bukan membantu sebagaimana kata tersebut dipahami. PRT mengerjakan semua pekerjaan di dalam rumah menggantikan ibu rumah tangga atau perempuan di dalam rumah tersebut.

Perempuan juga sering dipersepsikan sebagai manusia yang memiliki kelemahan, keterbatasan, selalu menggunakan perasaan, dan tidak logis. Karenanya perempuan dianggap tidak layak bekerja di sektor publik yang “keras”, kompetitif, dan rasional. Perempuan yang bekerja di publik, membangun karir, dan berkompetisi dengan laki-laki dianggap menyalahi kodrat.

Sebagai pencari nafkah dan kepala rumah tangga, laki-laki menyanggah status sebagai bapak di dalam keluarga, yang juga ditempatkan sebagai penguasa di dalam keluarga. Komunikasi dan hubungan di dalam keluarga adalah hubungan kekuasaan, di mana bapak menjadi penguasa, yang tidak hanya menguasai keluarga, tetapi juga membentuk keluarga dalam kekuasaan laki-laki dan menempatkan perempuan sebagai manusia kelas dua di dalam keluarga. Karena itu, sistem hidup dan budaya di dalam keluarga juga membentuk pola

kekuasaan di mana bapak adalah penguasanya. Budaya yang populer sebagai budaya patriarki ini tidak hanya berhenti di dalam keluarga atau rumah, tetapi juga menjadi budaya masyarakat dan budaya bernegara. Karena itu, semua permasalahan yang dialami oleh perempuan dianggap telah selesai diwakili oleh bapak, oleh suami, atau oleh laki-laki.

Budaya dan ideologi patriarki tersosialisasi di dalam masyarakat karena mendapat legitimasi dari berbagai aspek kehidupan, baik agama dan kepercayaan, maupun bernegara. Karena itu, sekalipun dalam sejarah, banyak sekali perempuan yang mempunyai posisi penting di dalam masyarakat dan negara, tidak selalu mendapat apresiasi mengenai peran dan kemampuannya. Kondisi tersebut tidak hanya menutup partisipasi perempuan di ruang publik, tetapi juga menyebabkan diskriminasi terhadap perempuan. Sejumlah permasalahan serius yang dialami perempuan di antaranya, kekerasan terhadap perempuan, beban ganda, marginalisasi, subordinasi, dan stereotip. Situasi yang dialami oleh perempuan tersebut terus berlangsung selama tidak ada upaya untuk mengubahnya. Apalagi banyak pihak mengambil keuntungan dari kondisi yang tidak adil itu. Karenanya banyak pihak ingin memelihara dan mempertahankan situasi tersebut dengan berbagai macam alasan dan dalih permasalahan yang menimpa perempuan, baik di dalam rumah tangga, masyarakat, maupun dalam kehidupan bernegara.

Negara telah melakukan beberapa upaya untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Tahun 1984 pemerintah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on The Elimination of all Forms Discrimination Against Women*) dengan Undang-Undang Nomor 7

Tahun 1984. Tahun 1999 Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, kemudian Pada Tahun 2000, Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Inpres PUG sebagai landasan hukum untuk menegakkan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama, dan penghargaan yang sama dalam pembangunan, berbangsa, dan bernegara.

Inpres tersebut di atas ditujukan kepada instansi dan lembaga pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan PUG guna terselenggaranya perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. PUG merupakan strategi yang dibangun melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki di berbagai aspek pembangunan.

Namun, sampai saat sekarang ini kemajuan yang dicapai terhadap masalah kesetaraan gender di Indonesia masih sangat rendah, khususnya di provinsi Sumatera Utara. Penghapusan diskriminasi dan pemberdayaan perempuan belum mengalami kemajuan yang berarti. Hal tersebut terjadi dikarenakan masih adanya bentuk tindakan diskriminasi terhadap perempuan di dalam masyarakat, utamanya dalam lingkup keluarga dan masyarakat, khususnya pada masyarakat hukum adat. Sehingga menyebabkan perempuan masih sulit untuk mendapatkan hak-haknya dan kesetaraan dalam kehidupan sosial. Keadaan tersebut tentunya perlu untuk dievaluasi untuk mencari benang merah dari persoalan dalam mewujudkan KKG

di Indonesia, khususnya di provinsi Sumatera Utara. Dengan demikian, maka diharapkan kedepannya KKG dapat diwujudkan dalam setiap agendapembangunan.

Harus diakui bahwa dalam mewujudkan kesetaraan gender ternyata masih mengalami hambatan dan masih sulit untuk dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi perempuan. Oleh karena itu perlu adanya strategi yang tepat agar menjangkau keseluruhan instansi pemerintah, swasta, masyarakat dan lainnya.

Strategi tersebut disebut dengan istilah Pengarusutamaan Gender (PUD) yang dalam bahasa Inggris disebut *Mainstreaming*, suatu istilah yang tercantum dalam “*Beijing Platform of Action*”. Disitu dinyatakan bahwa “*Gender mainstreaming is a Strategy for Intergrating gender concerns in the analysis formulation and monitoring polisies, program and projects*”.

Strategi ini sangat penting sejak GBHN tahun 1999 masalah kesetaraan dan keadilan gender mendapat perhatian khusus. Dalam Arah Kebijakan Sosial dan Budaya, terdapat khusus tentang kedudukan perempuan yang dalam huruf (a) yang menyatakan bahwa: “Meningkatkan Kedudukan dan Peranan Perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diemban oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender”.

Begitu pentingnya persoalan ini, sehingga Pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Abdulrahman Wahib akhirnya mengeluarkan instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender, yang

dikeluarkan pada tanggal 19 Desember tahun 2000. Dalam lampiran Inpress tersebut, khususnya dalam angka 1 (UMUM) disebutkan bahwa Pengarusutamaan Gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evolusi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Dalam angka II disebutkan mengenai Tujuan dari Pengarusutamaan Gender, yaitu terselenggaranya perencanaan, penyusunan pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan keluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Memperhatikan rumusan di atas, dapat dikatakan bahwa Pengarusutamaan Gender merupakan suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan. Evaluasi dari seluruh program diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

Tujuannya adalah memastikan apakah perempuan dan laki-laki memperoleh akses yang sama dari pembangunan melalui Pengarusutamaan Gender dapat diidentifikasi kesenjangan gender yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan gender. Dengan demikian, tujuan akhir pengarusutamaan gender adalah mempersempit bahkan meniadakan kesenjangan atau ketidakadilan gender.

Landasan normatif dari pengarusutamaan gender, secara konstitusional dapat dilihat dalam Pasal 27 s.d Pasal 28 UUD Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan

Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (LNRI Tahun 1984 Nomor 29 T.LN Nomor 3277 dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender).

Ketentuan di atas pada dasarnya bertujuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender. Kesetaraan dan keadilan gender (KKG) adalah suatu bentukan kata yang mengandung dua konsep, yaitu kesetaraan gender dan keadilan gender. Kesetaraan gender berarti 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 dan budaya dan keamanan

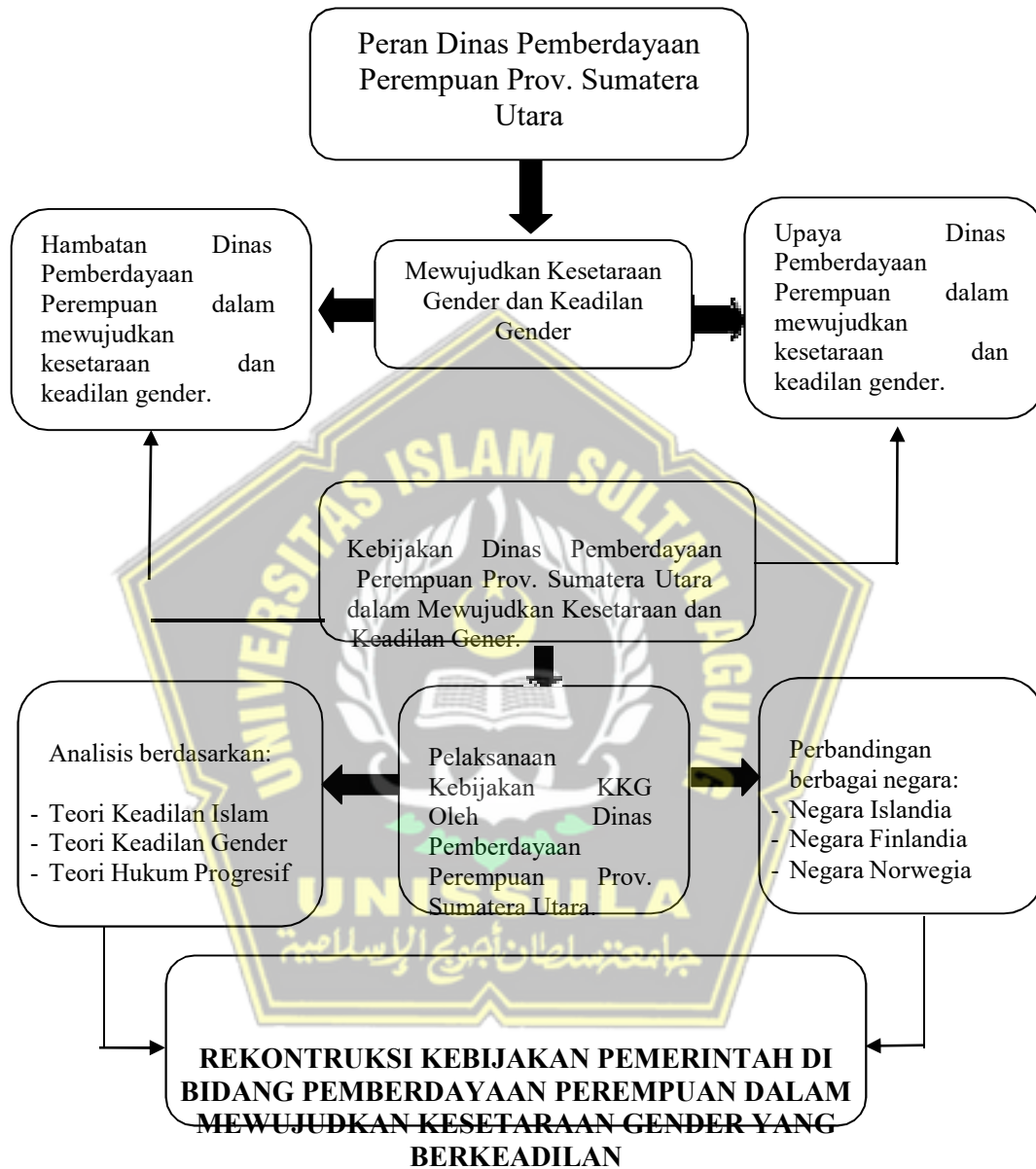
nasional, serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan. Sedangkan keadilan adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan.

Namun, meskipun telah terdapat beberapa undang-undang yang bertujuan untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, akan tetapi Sub-ordinat terhadap perempuan dan gender dalam kenyataan masih tetap ada dan terjadi di dalam masyarakat, dalam berbagai bentuk dan bidang kehidupan sosial.

Apabila dihubungkan dengan peran dari Dinas Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sumatera Utara Dalam Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender, dapat dikatakan dalam pelaksanaan perannya mewujudkan kesetaraan gender di provinsi Sumatera Utara akan banyak menemukan hambatan, utamanya hambatan budaya dan hukum adat yang cenderung menganut sistem kekerabatan patriarki.

Kerangka pemikiran tersebut di atas dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut di bawah ini:

**Skema. 1**  
**KERANGKA PEMIKIRAN**



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian digunakan oleh peneliti untuk menentukan cara pandang yang akan diterapkan dalam melihat realitas sosial.<sup>87</sup> Di mana cara

<sup>87</sup>Martono Nanang, *Metode Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, h. 178



pandang tersebut akan mempengaruhi pemahaman dan tindakan peneliti sehingga menimbulkan interpretasi tertentu terhadap fenomena yang terjadi.

Paradigma merupakan suatu asumsi yang dipegang, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berfikir atau sebagai cara mendasar untuk mempersepsi, menilai dan melakukan tindakan terhadap sesuatu yang berkaitan dengan sesuatu yang secara khusus tentang visi realitas.<sup>88</sup>

Sebagai penelitian kualitatif, maka paradigma penelitian disertasi lebih relevan menggunakan paradigma kritis dan konstruktivisme, yaitu suatu paradigma yang tidak saja mencoba untuk menjelaskan sebuah realitas sosial, tetapi juga membongkar ideologi yang telah ada.<sup>89</sup> Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka paradigma kritis digunakan untuk melihat kenyataan atau realitas dari mengenai kesetaraan dan keadilan gender di provinsi Sumatera Utara.

Paradigma konstruktivisme menurut Teguh Prasetyo, di dalamnya mengalir teori-teori hukum yang lebih bersifat empiris, misalnya teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan Friedmaan, yang mendasari pada kajian empiris atau sosiologis.<sup>90</sup> Dalam kaitannya dengan penelitian disertasi ini, paradigma konstruktivisme digunakan untuk membangun konstruksi hukum mengenai kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di provinsi Sumatera Utara.

---

<sup>88</sup>Lexy Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, h. 49.

<sup>89</sup>Muh. Tahir, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, 2014, h. 58

<sup>90</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, Barkatullah. *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, h. 74-75.

## 2. Jenis Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum dilihat dari substansinya dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum doktrinal.<sup>91</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud meliputi kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, sistematika hukum, putusan pengadilan dan perjanjian dan lain sebagainya.<sup>92</sup>

Sesuai permasalahan dan tujuan dari penelitian disertasi ini, jenis penelitian disertasi ini termasuk dalam penelitian hukum empiris, yaitu bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan kesetaraan dan keadilan gender oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sumatera Utara.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan semua gejala dan fakta serta menganalisa permasalahan yang ada saat ini<sup>93</sup>, dalam hal ini mengenai pelaksanaan kebijakan kesetaraan dan keadilan gender, juga melihat hambatan dan mengetahui upaya yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sumatera Utara untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di provinsi Sumatera Utara.

## 3. Metode Pendekatan

Pelaksanaan penelitian disertasi ini menggunakan beberapa pendekatan untuk menganalisis setiap permasalahan penelitian, yaitu pendekatan keberlakuan hukum, dengan cara melihat kenyataan empiris yang ada di masyarakat, mengenai

---

<sup>91</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 37

<sup>92</sup>Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, h. 34

<sup>93</sup>Lexy Moelong, *Op.Cit.*, h. 32.

perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, khususnya di daerah Provinsi Sumatera Utara.

#### 4. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang bersumber dari hasil penelitian lapangan, yang diperoleh berdasarkan observasi dan wawancara dengan pihak-pihak yang dianggap berkopeten dalam menjawab seluruh permasalahan penelitian. Adapun data sekunder, yaitu data yang bersumber dari hasil penelitian kepustakaan (*library research*), yang bersumber dari bahan-bahan hukum, berupa:

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (LNRI Tahun 1984 Nomor 29 T.LN Nomor 3277 dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender).
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal hukum, pendapat para sarjana dan lain-lain.<sup>94</sup>
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lain sebagainya.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h. 141

<sup>95</sup>Jhoni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang. 2008, h. 296

## 5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian disertasi ini dilakukan dengan mengadakan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian lapangan dilakukan dengan cara mengadakan observasi, yang bertujuan untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya, yaitu mengenai kesetaraan dan keadilan gender di dalam masyarakat.

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan mengadakan studi dokumen, dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>96</sup> Dalam hal ini, dokumen dan peraturan-perundang-undangan yang dimaksud berkenaan dengan masalah hak-hak asasi manusia dalam kaitannya dengan kesetaraan dan keadilan gender.

Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan dengan cara membaca, menelaah dan mencatat berbagai literatur atau bahan bacaan yang sesuai dengan pokok bahasan penelitian, untuk selanjutnya disaring dan dituangkan dalam kerangka pemikiran secara teoritis.<sup>97</sup> Teknik pengumpulan data ini digunakan untuk membandingkan perbedaan dan atau persamaan antara teori dan praktik, terkait dengan masalah kesetaraan dan keadilan gender.

## 6. Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan dari hasil penelitian kepustakaan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis. Analisa data kualitatif, yaitu dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah seluruh data yang

---

<sup>96</sup>Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, h. 236.

<sup>97</sup>Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Reseach*, Alumni, Bandung, 1998, h. 78

tersedia dari berbagai sumber data yang terkumpul, mempelajari data, menelaah, menyusunnya dalam satu satuan, yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya, dan memeriksa keabsahan data serta menafsirkannya dengan analisis sesuai dengan kemampuan daya nalar peneliti untuk membuat kesimpulan penelitian.<sup>98</sup>

Adapun sarana atau alat untuk menganalisis data dalam penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. *Interpretasi gramatikal* dilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. *Interpretasi sistematis* dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan.<sup>99</sup> Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini diawali dari hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus.

### **I. Originalitas Penelitian**

Berdasarkan pengetahuan dan penelusuran promovendus dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada, didapati bahwa penelitian yang berkaitan dengan judul disertasi tentang : *Rekontruksi Kebijakan Pemerintah di Bidang Pemberdayaan Perempuan Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Yang Berkeadilan*, belum pernah diteliti sebelumnya, baik itu dilihat dari topik maupun substansi permasalahan yang diteliti.

Namun demikian, terdapat beberapa penelitian disertasi yang relevan dengan penelitian yang sedang diteliti oleh Promovendus. Beberapa penelitian

<sup>98</sup>Bambang Sunggono, *Op.Cit*, h. 125

<sup>99</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h. 28.

disertasi terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, dapat dilihat pada tabel

berikut di bawah ini :

**Tabel. 1**  
**Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu**

| No | Judul/Promovendus Disertasi   | Permasalahan Disertasi  | Disertasi Promendus  |
|----|---|---|--|
| 1  | <b>Hak Asasi Perempuan Dalam Keluarga Berbasis Al-Quran</b> , Disertasi oleh Ahmad Chalabi, NIM : 14043010160, Program Pasca Sarjana Institut PTIQ Jakarta, 2021.   | Rumusan masalah dalam disertasi ini, yaitu :<br>1. Bagaimana kedudukan perempuan dalam hak asasi perempuan?<br>2. Bagaimana isyarat Al-Quran tentang hak asasi perempuan dalam hukum keluarga?<br>3. Bagaimana rumusan hak-hak perempuan dalam perspektif Al-Qur'an?      | Judul Disertasi :<br><b>Rekonstruksi Kebijakan Pemerintah Di Bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan</b><br>Rumusan Masalah :<br>1. Mengapa kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan?<br>2. Apakah kelemahan kelemahan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan?<br>3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pemerintah di |
| 2  | <b>Rekonstruksi Undang-Undang Perkawinan di Indonesia dan Keadilan Gender</b> , Disertasi oleh Agus Hermanto, NIM : 1503010016, mahasiswa Program Doktor Syariah, Program Pascasarjana UIN Raden Intan Lampung, 2017. | Disertasi ini mengkaji dan menganalisis tentang:<br>1. Bagaimana kedudukan perempuan dalam hak asasi perempuan?<br>2. Bagaimana isyarat Al-Quran tentang hak asasi perempuan dalam hukum keluarga?<br>3. Bagaimana rumusan hak-hak perempuan dalam perspektif Al- Qur'an? |  |
| 3  | <b>Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Adat (Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat)</b> , Disertasi Oleh : Mahrita Aprilya Lakburwal, NIM: P0400316411, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum         | Penelitian disertasi ini mengkaji dan menganalisis tentang:<br>1. Apa Hakikat Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Desa Adat Menurut Hukum Adat di Maluku?<br>2. Sejauhmana  |  |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | Fakultas Hukum, Univ. Hasanuddin, 2021. | implementasi peran perempuan sebagai kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan Desa adat?<br>3. Bagaimana Pengaturan Hukum Terhadap Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat? | bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan? |
|--|---|--|--|

Sumber : *Diolah dari beberapa penelitian terdahulu.*

Berdasarkan ketiga penelitian disertasi tersebut di atas, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian disertasi yang promovendus lakukan. Persamaan dari ketiga penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian promovendus adalah sama-sama mengkaji dan menganalisis mengenai keadilan gender, akan tetapi dengan perspektif yang berbeda. Pada penelitian promovendus difokuskan pada kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan. Artinya, fokus penelitian ini ditujukan untuk menganalisis dan menemukan rekonstruksi terhadap kebijakan pemerintah yang responsif gender, sehingga mampu untuk mewujudkan kesetaraan gender yang lebih berkeadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya di keadilan gender di wilayah provinsi Sumatera Utara.

## **J. Sistematika Penulisan**

Memudahkan memahami penulisan disertasi ini, maka disusun sistematika penulisan yang dimuai dari Bab pendahuluan sampai Bab penutup, yang terdiri dari:

Bab I PENDAHULUAN, terdiri dari beberapa subbab, yaitu : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Originalitas Penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, terdiri dari: Pengertian Gender, Konsep Kesetaraan Gender, Ketidakadilan Gender, Gender dan Pembangunan, Kesetaraan Gender Perspektif Islam.

BAB II KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SAAT INI BELUM DAPAT MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN, terdiri dari : Dasar Hukum dan Ruang Lingkup PUG Di Provinsi Sumatera, Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera dalam Pelaksanaan PUG pada Program Pembangunan Daerah, Komponen Pelaksanaan PUG di Provinsi.

BAB IV KELEMAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN, terdiri dari : Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan, Kebijakan Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia Melalui Klinik Konsultasi PPRG di Provinsi Sumatera Utara, Program Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan.



BAB IV REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER YANG BERKEADILAN, terdiri dari : Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Bidang Perencanaan Pada Provinsi Sumatera Utara, Konsep Ideal Pelaksanaan PUG Yang Mampu Mempercepat Kesetaraan Gender di Provinsi Sumatera Utara, Rekonstruksi Kebijakan Pemerintah Dibidang Pemberdayaan Perempuan Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Yang Berkeadilan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN, terdiri dari : Kesimpulan, Saran dan Implikasi Kajian Disertasi.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Gender

Istilah “gender” sudah tidak asing lagi di telinga kita, tetapi masih banyak di antara kita yang belum memahami dengan benar istilah tersebut. Gender sering diidentikkan dengan jenis kelamin (*sex*), padahal gender berbeda dengan jenis kelamin. Gender sering juga dipahami sebagai pemberian dari Tuhan atau kodrat Ilahi, padahal gender tidak semata-mata demikian.

Secara etimologis kata ‘gender’ berasal dari bahasa Inggris yang berarti “jenis kelamin”<sup>100</sup>. Dalam *Webster’s New World Dictionary*, Edisi 1984 “gender” diartikan sebagai “perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi nilai dan tingkah laku”. Sementara itu dalam *Concise Oxford Dictionary of Current English* Edisi 1990, kata “gender” diartikan sebagai “penggolongan gramatikal terhadap kata-kata benda dan kata kata lain yang berkaitan dengannya, yang secara garis besar berhubungan dengan jenis kelamin serta ketiadaan jenis kelamin (atau kenetralan)”.

Secara terminologis, gender oleh Hilary M. Lips didefinisikan sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. H.T. Wilson mengartikan gender sebagai suatu dasar untuk menentukan perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif yang sebagai akibatnya mereka menjadi lakilaki dan perempuan. Sementara itu, Elaine

---

<sup>100</sup>Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia. Jakarta, 1983, h. 265

Showalter mengartikan gender lebih dari sekedar perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial budaya. Ia lebih menekankan gender sebagai konsep analisis yang dapat digunakan untuk menjelaskan sesuatu.<sup>101</sup>

Gender menurut Jary dan Jary, dalam *Dictionary of Sociology* para sosiolog dan psikolog menggangas bahwa gender lebih diartikan ke dalam pembagian “*masculine*” dan “*feminine*” melalui atribut yang melekat secara sosial dan psikologi sosial. Hal ini diperkuat oleh para antropolog yang menekankan bahwa gender bukan didefinisikan secara biologis tetapi secara sosial dan kultural. Gender dipandang secara kultural dan historis, seperti makna, interpretasi, dan ekspresi dari kedua varian gender diantara berbagai kebudayaan. Tentunya dipengaruhi faktor-faktor sosial, ekspresi dan pengalaman gender inilah yang memberikan fakta bahwa gender tidak dapat disamakan secara sederhana dengan jenis kelamin (seks) atau seksualitas.<sup>102</sup>

Menurut Fadhila Yonata, gender adalah usaha penggolongan sikap dan perilaku sosial berdasarkan jenis kelamin yang sifatnya relatif karena bisa dipengaruhi oleh latar belakang sosial, budaya, ilmu pengetahuan, geografis dan kepercayaan yang dimiliki.<sup>103</sup> Lebih lanjut, Ratna Megawangi dikutip oleh Syarifuddin Jurdi beragumen bahwa gender adalah sifat maskulin dan feminim yang dikonstruksi oleh sosial budaya melalui proses sosialisasi.<sup>104</sup> Sementara itu,

<sup>101</sup>Nasaruddin Umar. *Argumen Kesetaraan Jender Perspektif Al-Qur'an*. Paramadina, Jakarta, 1999, h. 33-34

<sup>102</sup>Vina Saviana D. Dan Tutik Sulistyowati, *Sosiologi Gender*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2010, h. 17

<sup>103</sup>Fadhila Yonata, *Manifestasi Gender Dalam Buku Ajar*, Suler Pustaka, Yogyakarta, 2020, h. 10

<sup>104</sup>Syarifuddin Jurdi, *Sosiologi Nusantara: Memahami Sosiologi Integralistik*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2013, h. 271.

Mansour Fakih mengartikan Gender sebagai suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural.<sup>105</sup>

Definisi lain mengatakan bahwa gender adalah hasil dari perbedaan-perbedaan peran yang dimainkan oleh pria dan wanita di dalam berbagai keadaan institusional. Yang dilihat sebagai faktor penentu perbedaan ialah pembagian pekerjaan berdasarkan jenis kelamin yang mengaitkan wanita dengan fungsi- fungsi istri, ibu dan pekerja rumah tangga, dengan lingkungan privat dirumah dan keluarga; dan dengan demikian serangkaian peristiwa dan pengalaman seumur hidup yang sangat berbeda dengan pria.<sup>106</sup>

Secara normatif, pengertian gender menurut Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, adalah konstruksi sosial yang didasarkan pada perbedaan jenis kelamin, yang tercermin pada konsep tugas, hak, fungsi, peran, tanggung jawab, sikap dan perilaku yang diberikan oleh masyarakat atau budaya pada perempuan dan laki- laki dalam kehidupan bermasyarakat dan dalam kehidupan pribadi.<sup>107</sup>

Pengertian gender dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Indonesia menjelaskan yang dimaksud dengan gender adalah konsep yang mengacu pada pembedaan peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari perubahan keadaan sosial dan budaya masyarakat.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup>Mansour Fakih, *Op.Cit.*, h. 8

<sup>106</sup>George Ritzer, *Teori Sosiologi Dari Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Postmodern*. Diterjemahkan oleh Saut Pasaribu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, h. 790.

<sup>107</sup>Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender.

<sup>108</sup>Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan.

Secara umum, dapat dipahami bahwa gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dari perubahan nilai dan tingkah laku yang digambarkan secara sosial dalam masyarakat setempat. Gender sebagai suatu konsep dibentuk oleh manusia yang dapat berubah dan tidak berlaku secara umum serta dapat dipertukarkan. Sebagai contoh seorang anak laki-laki yang harus kuat, tangguh, rasional, dan perkasa. Sedangkan seorang perempuan harus lemah lembut, cantik, keibuan, dan emosional.

Dari beberapa definisi di atas dapat dipahami bahwa gender adalah suatu sifat yang dijadikan dasar untuk mengidentifikasi perbedaan antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi kondisi sosial dan budaya. Gender dalam arti ini adalah suatu bentuk rekayasa masyarakat (*social constructions*), bukannya sesuatu yang bersifat kodrati.

### **B. Konsep Kesetaraan Gender**

Konsep kesetaraan gender muncul dari pandangan pentingnya persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam semua aspek kehidupan sosial masyarakat. Kesamaan hak tersebut, dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum telah mendapat jaminan secara konstitusional.

UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia telah menjamin persamaan hak bagi setiap warga negara. Beberapa pasal yang dikonstruksikan dalam UUD 1945 bertujuan untuk menjamin persamaan hak bagi setiap warga negara, termasuk persamaan hak-hak perempuan dalam kedudukannya sebagai warga negara, misalnya : Pasal 27 UUD 1945, jaminan kesamaan kedudukan setiap

warga negara di dalam hukum dan pemerintahan, dan Pasal 31 UUD 1945 tentang jaminan memperoleh akses pendidikan.

Kesetaraan gender merupakan sebuah konsep di mana stereotip tidak lagi membatasi peran laki-laki dan perempuan dalam mengembangkan potensinya. Kesetaraan gender dapat dilihat dari beberapa indikator yang meliputi : adanya akses atau peluang atau kesempatan dalam menggunakan sumber daya tertentu, partisipasi yang sama dalam pengambilan keputusan dalam suatu kelompok atau organisasi tertentu, penguasaan atau wewenang dalam pengambilan keputusan, serta manfaat atau kegunaan yang diterima atau dinikmati secara penuh dan optimal.<sup>109</sup>

Kesetaraan gender adalah sebuah ideologi<sup>110</sup>, yang mengkonstruksikan tentang pemikiran persamaan hak antara perempuan dan laki dalam konteks kehidupan sosial masyarakat. Partini dalam bukunya yang berjudul “Bias Gender dalam Birokrasi, mengatakan bahwa :

Ideologi gender merupakan ideologi yang menekankan peran dan posisi ideal perempuan didalam rumah tangga dan masyarakat. Peran ideal inilah yang akhirnya menjadi sesuatu yang baku dan stereotipe. Ideologi gender sering kali memojokan kaum perempuan kedalam sifat feminim, yaitu karakteristik kepantasan yang dianggap sesuai dengan keperempuanannya. Karakteristik kepantasan yang berlaku di dalam masyarakat, dan yang semakin baku ini berkaitan erat dengan kebudayaan setiap daerah, karena gender yang berlaku didalam suatu masyarakat ditentukan oleh pandangan masyarakat yang bersangkutan.<sup>111</sup>

<sup>109</sup>Ismail, Z., Lestari, M., Rahayu, P., & Eleanora, F. *Kesetaraan Gender Ditinjau Dari Sudut Pandang Normatif Dan Sosiologis*. Vol, 26, No. (2), Desember 2020, h: 154-161), diakses melalui website : <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i2.224>, tanggal 2 Desember 2022.

<sup>110</sup>Ideologi adalah ilmu pengetahuan tentang ide-ide yang netral, yang akan menelaah setiap ide secara obyektif dengan mengesampingkan prasangka-prasangka metafisika dan agama yang sering kali ditetapkan secara doktrin yang tidak dapat diganggu gugat kebenarannya. Kajian ide-ide itu meliputi asal-usul ide-ide, mengapa muncul, bagaimana berkembangnya, dan bagaimana strategi penyebarannya, Lihat, Bagus Takwin, *Akar-Akar Ideologi: Pengantar Kajian Konsep Ideologi dari Plato hingga Bourdieu*, Yogyakarta: Jalasutra, 2003, h. 36-37.

<sup>111</sup>Partini, *Bias Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2013, h. 17-18

Terdapat suatu ungkapan : “*Prinsip no one left behind* (tidak seorang pun ditinggalkan) mengingatkan kita agar implementasi dan pencapaian SDGs tidak mengabaikan kelompok rentan, minoritas, dan marginal. Program MAMPU juga memiliki arah yang sama, menjangkau kelompok-kelompok miskin, minoritas, dan marginal terutama perempuan.<sup>112</sup>

Dari ungkapan tersebut, maka kesetaraan gender merupakan suatu kebijakan yang berupaya untuk mengintegrasikan persamaan hak, utamanya perempuan sebagai kaum yang rentan dalam berbagai kebijakan, utamanya dalam pelaksanaan pembangunan dengan mendorong kemampuan kelompok marginal dan perempuan, serta membuka berbagai peluang dan akses.

### C. Ketidakadilan Gender

Perbedaan gender sebenarnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender. Masalah itu akan muncul ketika perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, terutama bagi kaum perempuan. Untuk memahami bagaimana keadilan gender menyebabkan ketidakadilan gender perlu dilihat manifestasi ketidakadilan dalam berbagai bentuknya, seperti marginalisasi atau proses pemiskinan ekonomi, subordinasi atau anggapan tidak penting dalam keputusan politik, pembentukan *stereotype* atau melalui pelabelan negatif, kekerasan (*violence*), beban kerja lebih panjang dan lebih lama (*burden*), serta sosialisasi ideologi nilai peran gender.<sup>113</sup>

Ketidakadilan gender (*gender inequalities*) merupakan sistem dan struktur di mana baik kaum laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut.

<sup>112</sup>Lusia Palulungan, et. al. Perempuan : Masyarakat Patriarki & Kesetaraan Gender, Yayasan Bakti, Makassar, 2020, h. 120

<sup>113</sup>Mansour Fakih. *Op. Cit.*, h. 13

Ketertinggalan perempuan mencerminkan masih adanya ketidakadilan dan ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan di Indonesia, hal ini dapat terlihat dari gambaran kondisi perempuan di Indonesia. Sesungguhnya perbedaan gender dengan pemilahan sifat, peran, dan posisi tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan.

Namun pada kenyataannya perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, bukan saja bagi kaum perempuan, tetapi juga bagi kaum laki-laki. Berbagai perbedaan peran, fungsi, tugas dan tanggung jawab serta kedudukan antara laki-laki dan perempuan baik secara langsung maupun tidak langsung, dan dampak suatu peraturan perundang-undangan maupun kebijakan telah menimbulkan berbagai ketidakadilan karena telah berakar dalam adat, norma ataupun struktur masyarakat.

Gender masih diartikan oleh masyarakat sebagai perbedaan jenis kelamin. Masyarakat belum memahami bahwa gender adalah suatu konstruksi budaya tentang peran fungsi dan tanggung jawab sosial antara laki-laki dan perempuan. Kondisi demikian mengakibatkan kesenjangan peran sosial dan tanggung jawab sehingga terjadi diskriminasi, terhadap laki-laki dan perempuan. Hanya saja bila dibandingkan, diskriminasi terhadap perempuan kurang menguntungkan dibandingkan laki-laki. Ketidakadilan gender merupakan bentuk perbedaan perlakuan berdasarkan alasan gender, seperti pembatasan peran, penyingkiran atau pilih kasih yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran atas pengakuan hak dasarnya, persamaan antara laki-laki dan perempuan, maupun hak dasar dalam bidang sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain.



Ketidakadilan dan diskriminasi gender merupakan sistem dan struktur di mana baik perempuan maupun laki-laki menjadi korban dalam sistem tersebut. Berbagai pembedaan peran dan kedudukan antara perempuan dan laki-laki baik secara langsung yang berupa perlakuan maupun sikap, dan yang tidak langsung berupa dampak suatu peraturan perundang-undangan maupun kebijakan telah menimbulkan berbagai ketidakadilan. Ketidakadilan gender terjadi karena adanya keyakinan dan pembenaran yang ditanamkan sepanjang peradaban manusia dalam berbagai bentuk yang bukan hanya menimpa perempuan, tetapi juga dialami laki-laki. Ketidakadilan gender dalam kehidupan sosial masyarakat dapat bersifat:<sup>114</sup>

1. Langsung, yaitu pembedaan perlakuan secara terbuka dan berlangsung, baik disebabkan perilaku/sikap, norma/nilai, maupun aturan yang berlaku.
2. Tidak langsung, seperti peraturan sama, tapi pelaksanaannya menguntungkan jenis kelamin tertentu.
3. Sistemik, yaitu ketidakadilan yang berakar dalam sejarah, norma atau struktur masyarakat yang mewariskan keadaan yang bersifat membedakan.

Ketidakadilan gender dalam kehidupan sosial masyarakat menurut beberapa pakar muncul dalam berbagai bentuk, yaitu:<sup>115</sup>

1. *Stereotype Pelabelan*. *Stereotype Pelabelan* atau penandaan yang seringkali bersifat negatif secara umum dan melahirkan ketidakadilan. Sebagai contoh, perempuan sering digambarkan emosional, lemah, cengeng, tidak rasional, dan sebagainya. *Stereotype* tersebut yang kemudian menjadikan perempuan selama ini ditempatkan pada posisi domestik, kerap kali perempuan di identikan dengan urusan masak, mencuci, dan seks (dapur, sumur, dan kasur).
2. Kekerasan (*violence*). Kekerasan berbasis gender, kekerasan tersebut terjadi akibat dari ketidak seimbangan posisi tawar (*bargaining position*) atau kekuasaan antara perempuan dan laki-laki. Kekerasan terjadi akibat konstruksi peran yang telah mendarah daging pada budaya patriarkal

<sup>114</sup>*Ibid*, h. 14-15

<sup>115</sup>Leli Nurohmah dkk, *Kesetaraan Kemajemukan dan Ham*, Rahima, Jakarta, 2010, h. 15

yang menempatkan perempuan pada posisi lebih rendah. Cakupan kekerasan ini cukup luas, diantaranya eksploitasi seksual, pengabaian hak-hak reproduksi, trafficking, perkosaan, pornografi, dan sebagainya.

### 3. Marginalisasi.

Peminggiran terhadap kaum perempuan terjadi secara multidimensional yang disebabkan oleh banyak hal bisa berupa kebijakan pemerintah, tafsiran agama, keyakinan, tradisi dan kebiasaan, atau pengetahuan. Salah satu bentuk paling nyata dari marginalisasi ini adalah lemahnya peluang perempuan terhadap sumber-sumber ekonomi. Proses tersebut mengakibatkan perempuan menjadi kelompok miskin karenapeminggiran terjadi secara sistematis dalam masyarakat.

### 4. Subordinasi Perwujudan.

Subordinasi pada dasarnya merupakan keyakinan bahwa jenis kelamin tertentu dianggap lebih penting atau lebih utama dibanding jenis kelamin lainnya. Hal ini berakibat pada kurang diakuinya potensi perempuan sehingga sulit mengakses posisi-posisi strategis dalam komunitasnya terutama terkait dengan pengambilan kebijakan.

### 5. Beban kerja lebih panjang dan lebih banyak (double burden)

Adanya anggapan bahwa perempuan memiliki sifat memelihara dan rajin serta tidak cocok untuk menjadi kepala keluarga berakibat bahwa semua pekerjaan domestik rumah tangga menjadi tanggung jawab perempuan. Untuk keluarga miskin perempuan selain bertanggung jawab terhadap pekerjaan domestik, mereka juga mencari nafkah sebagai sumber mata pencarian tambahan keluarga, ini menjadikan perempuan harus bekerja ekstra untuk mengerjakan kedua bebannya.

Pembedaan gender bisa memunculkan ketidakadilan gender. Ketidakadilan gender terjadi karena adanya hubungan dan peran gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh peluang, kesempatan, partisipasi, manfaat, dan kontrol dalam melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan baik di dalam maupun di luar rumah tangga.

Secara kodrati perempuan memiliki vagina, rahim, kemampuan untuk bisa hamil dan melahirkan. Namun karena alasan menjalankan fungsi kodrati tersebut maka perempuan seringkali di tempatkan di ruang domestik. Perempuan dibatasi peran dan posisinya di ruang publik, karena ruang publik dianggap bukan wilayah perempuan. Lebih jauh lagi pandangan dunia menempatkan perempuan sebagai

makhluk kedua setelah laki-laki yang tidak pantas memimpin, maka pendidikan dan kesempatan kerja akan mengutamakan laki-laki. Kondisi ini meminggirkan peran perempuan dalam berbagai bidang.

Pandangan dunia juga menempatkan perempuan harus cantik, lembut, melayani, maka perempuan akhirnya banyak dijadikan obyek barang konsumsi agar bisa memenuhi tuntutan menjadi cantik. Perempuan menjadi rentan mengalami berbagai bentuk ketidakadilan gender seperti contoh diatas yaitu peminggiran peran perempuan, dan perempuan sebagai kelas kedua/subordinasi. Perempuan meskipun sebagai pencari nafkah utama tetap harus mengurus keluarga sehingga mengalami beban yang berlebih/ *multi burden*. Perempuan juga lebih rentan mengalami berbagai bentuk kekerasan.<sup>116</sup>

#### **D. Gender dan Pembangunan**

Argumentasi Fraksi PKS yang menolak RUU KKG dengan menyatakan bahwa konsep gender tidak mengakar dalam masyarakat Indonesia memang tidak salah. Meskipun demikian, gender sebagai sebuah konsep yang penting dalam pembangunan di Indonesia bukanlah sebuah konsep yang baru dan telah digunakan secara resmi oleh pemerintah.<sup>117</sup>

Berkenaan dengan isu gender, maka prioritas pembangunan perlu didefinisikan bahwa pembangunan nasional antara lain bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender dalam kehidupan bermasyarakat,

---

<sup>116</sup>*Ibid*, h. 16

<sup>117</sup>Sali Susiana, Urgensi Undang-Undang Tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender, (Jurnal Kajian Vol.19, No. 3, tanggal 3 Desember 2014, h. 219-234), h. 225

berbangsa, dan bernegara sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Presiden Republik Indonesia telah menginstruksikan kepada seluruh Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Bupati/Walikota, untuk melaksanakan pengarusutamaan gender ke dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program yang berperspektif kesetaraan dan keadilan gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing.

Selanjutnya pada tahun 2000 Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Dalam Inpres tersebut dinyatakan tujuan PUG adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender. Dan strategi PUG ditempuh dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ruang lingkup PUG dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000 meliputi: (1) Perencanaan, termasuk di dalamnya perencanaan yang responsif gender/gender budgeting; (2) Pelaksanaan; dan (3) Pemantauan dan Evaluasi.

Pada tingkatan yang lebih rendah, dasar hukum pelaksanaan PUG jugadiatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Beberapa daerah telah merespons keberadaan instrumen hukum yang

mengatur mengenai PUG dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang berkaitan dengan PUG, antara lain Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 10 Tahun 2005 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah.

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

Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2011 implementasi ARG diperluas ke dalam bidang pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Di tingkat daerah, juga terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012. Untuk mempercepat pelaksanaan PUG, juga telah dikeluarkan Surat Edaran tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender

melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) pada tanggal 1 November 2012. Surat Edaran ini dikeluarkan secara bersama-sama oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Surat edaran ini ditujukan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu, Jaksa Agung RI,

Kepala Kepolisian RI, para kepala lembaga pemerintah non-kementerian, para pimpinan kesekretariatan lembaga negara, para gubernur, dan para bupati/walikota. Surat Edaran tersebut dikeluarkan mengingat selama ini masih terdapat berbagai permasalahan dan tantangan dalam implementasi PUG. Untuk menindaklanjuti surat edaran tersebut, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah mengeluarkan Surat Edaran No.050/6199/SJ tanggal 10 September 2013 yang ditujukan kepada seluruh gubernur di Indonesia. Angka 2 Surat Edaran Mendagri ini memerintahkan pembentukan Sekretariat PPRG Daerah di setiap provinsi.

Di tingkatan internasional, konsep gender juga merupakan salah satu konsep yang penting dalam pembangunan. Oleh karena itu indikator pencapaian keberhasilan pembangunan kualitas hidup manusia juga menyertakan konsep gender di dalamnya. Hal ini antara lain dapat dilihat dari adanya pengukuran kualitas hidup perempuan melalui *Gender-related Development Index (GDI)* dan *Gender Empowerment Measurement (GEM)* yang merupakan pengukuran kualitas hidup manusia berdasarkan kesetaraan gender.

GDI atau Indeks pembangunan Gender (IPG) adalah indeks pencapaian kemampuan dasar pembangunan manusia yang sama seperti *Human Development*

*Index* (HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan memperhitungkan ketimpangan gender. Dalam hal ini IPG dapat digunakan untuk mengetahui kesenjangan pembangunan manusia antara laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender terjadi apabila nilai IPM sama dengan IPG. Pertama kali IPG diperkenalkan dalam publikasi *Human Development Report* pada tahun 1995, ketika UNDP mengangkat tema gender. Dalam publikasi tersebut, IPG digunakan untuk mengukur pembangunan gender di suatu wilayah.

Selain IPG, dalam publikasi yang sama juga digunakan GEM untuk mengukur peran perempuan dalam bidang ekonomi dan pengambilan keputusan. UNDP mengelompokkan tingkatan pembangunan manusia ke dalam 4 kategori, yaitu:

1. Kelompok Tinggi: IPM/IPG lebih besar atau sama dengan 80;
2. Kelompok Menengah Atas: IPM/IPG antara 60-80;
3. Kelompok Menengah Bawah: IPM/IPG antara 50-66;
4. Kelompok Rendah: IPM/IPG kurang dari 50.

Secara umum pencapaian IPG Indonesia dari tahun ke tahun semakin membaik. Pada tahun 2004 IPG masih sebesar 63,94. Berturut-turut angka ini meningkat menjadi 65,1 pada tahun 2007, 66,38 pada tahun 2008, 67,80 pada tahun 2011, Akan tetapi peningkatan IPG tersebut belum terlalu baik bila dilihat dari kerangka pencapaian persamaan status dan kedudukan menuju KKG, karena pencapaian IPG selama kurun waktu tersebut belum mampu mengurangi jarak secara nyata dalam pencapaian kapasitas dasar antara laki-laki dan perempuan. 60p antara Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2012.

Kementenan Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan Anak bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik. Pembangunan Berbasis Gender 2006, 2007, dan 2008, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan Anak bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik.

IPM dan IPG masih terlihat tetap dan berbagai negara memperjuangkan nasib cenderung tidak berubah besarnya.<sup>19</sup> Tujuan kesetaraan gender menjadi suatu konsep dan harapan baru dalam pencapaian hasil pembangunan yang merata dan dapat dinikmati oleh berbagai lapisan masyarakat, termasuk perempuan dan laki-laki. *Millennium Development Goals* (MDG's) pada butir ketiga menyebutkan kesetaraan gender sebagai salah satu tujuan pembangunan negara-negara di dunia, yang harus dicapai pada tahun 2015. Selain itu, apabila kita cermati dengan seksama sesungguhnya seluruh butir dalam MDG's terkait dengan perwujudan kesetaraan gender.

Pentingnya merumuskan kebijakan berperspektif kesetaraan dan keadilan gender (KKG) sesungguhnya mengacu pada agenda kemanusiaan internasional. Perjuangan perempuan untuk melepaskan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan merupakan fenomena global. Terdapat kesamaan perjuangan gerakan perempuan di berbagai belahan dunia, terutama untuk mendapatkan hak-hak politik, memajukan pendidikan, serta mengeliminasi diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam ruang domestik. Oleh karena itu, upaya menciptakan kesetaraan dan keadilan gender sebaiknya tidak dicurigai sebagai gerakan dan rekayasa “subversif” kelompok tertentu, melainkan harus dimaknai sebagai strategi dan upaya negara dalam memperbaiki kualitas hidup perempuan,



menghapus kekerasan terhadap perempuan, menegakkan hak asasi perempuan dan anak, mendorong lembaga pemerintah dan nonpemerintah untuk membuat kebijakan dan agenda program pembangunan ke arah terwujudnya keadilan bagi setiap warga negara.

Terdapat berbagai Pertemuan internasional yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang membahas tentang berbagai permasalahan yang dihadapi perempuan di berbagai belahan dunia. Pertemuan tersebut diawali oleh Seminar tentang peningkatan partisipasi perempuan Asia dalam kehidupan publik di Bangkok pada tahun 1957, dilanjutkan dengan berbagai pertemuan besar di berbagai kota di dunia sampai hari ini. Isu yang diagendakan sangat beragam, antara lain keikutsertaan perempuan dalam pembangunan, hak politik perempuan, hak-hak perempuan dalam ekonomi, sosial, ketenagakerjaan, perempuan di pedesaan, masalah kependudukan dan kesehatan reproduksi perempuan, pendidikan bagi perempuan, kekerasan terhadap perempuan, perdagangan perempuan, situasi perempuan di daerah konflik, serta situasi perempuan di kawasan Afrika, Asia dan Pasifik.

Dalam pertemuan tersebut juga dicanangkan program bersama, kesepakatan internasional, dan instrumen hukum yang harus dipatuhi oleh negara-negara peserta dan penandatanganan. Pada umumnya pertemuan tersebut dihadiri oleh delegasi Indonesia, di antaranya yang terpenting adalah : *International Conference on Population and Development* (Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan Kairo-Mesir (1994), Konferensi Beijing (1995), Konferensi Beijing Plus Five (New York, 2000), Konferensi Beijing Plus

Ten (New York, 2005), dan jaringan regional seperti APWLD (*Asia Pacific Forum on Women, Low, and Development*) yang setiap tahun mengadakan pertemuan. Pertemuan perempuan sedunia di Beijing tahun 1995 menyepakati 12 area keprihatinan. Kedua belas isu ini masih menjadi keprihatinan pada pertemuan Beijing Plus Five (2000) dan Beijing Plus Ten (2005), yang meliputi:<sup>118</sup>

1. Perempuan dan kemiskinan;
2. Perempuan dan pendidikan;
3. Perempuan dan lingkungan;
4. Perempuan dan ketenagakerjaan;
5. Perempuan dan konflik bersenjata;
6. Perempuan dan ekonomi;
7. Perempuan dalam politik dan kebijakan;
8. Kekerasan terhadap perempuan;
9. Perempuan dan hukum;
10. Perempuan dan media;
11. Diskriminasi terhadap anak perempuan; dan
12. Buruh perempuan

Ada pun pertemuan APWLD (Forum Asia Pasifik untuk Perempuan, Hukum, dan Pembangunan) menyebutkan bahwa ada tiga isu sangat penting yang harus ditanggapi oleh pemerintahan di kawasan Asia Pasifik, yaitu: globalisasi, fundamentalisme, dan militerisme. Sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa dan warga dari komunitas internasional yang beradab, Indonesia terikat dalam berbagai kesepakatan dan hukum internasional.

Terlebih bila Indonesia menyatakan diri sebagai negara penandatangan dan meratifikasinya. Hal itu berarti bahwa Indonesia berkewajiban memastikan bahwa prinsip-prinsip dari hukum dan kesepakatan internasional itu terakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan diimplementasikan dalam kehidupan

<sup>118</sup>Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Deklarasi Universal tentang HAM" dalam Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1999 Pengesahan Konvensi mengenai penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Wanita, Achie Sudiarti Luhulima (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, h. 46 .

nyata. Apabila diratifikasi melalui Undang-Undang, berarti Konvensi Internasional tersebut menjadi sumber hukum nasional, dan kedudukannya setara dengan Undang-Undang. Apabila ada Konvensi yang belum diratifikasi oleh Indonesia, maka sebagai negara anggota PBB, Indonesia tetap terikat secara moral untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip dalam konvensi tersebut.

Beberapa hukum dan kesepakatan internasional terpenting yang terkait dengan KKG yang mengikat Indonesia antara lain:

1. Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (1948) Pasal 2 menjamin hak dan kebebasan setiap orang dengan tidak ada pengecualian apapun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, hak milik, kelahiran, atau kedudukan lain.<sup>119</sup>
2. Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan (1956) yang menjamin hak-hak politik perempuan untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan politik kenegaraan.
3. Deklarasi Anti Kekerasan terhadap Perempuan (1993) yang menjamin perempuan untuk terbebas dari kekerasan, karena seksualitasnya sebagai perempuan.
4. Deklarasi Beijing dan Landasan Aksi atau Beijing Platform for Action (2005)
5. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau CEDAW (1979). Indonesia menjadi salah satu dari lebih 180 negara yang meratifikasi Konvensi ini melalui UU No. 7 Tahun 1984. Ini adalah konvensi yang sangat komprehensif karena mengatur hampir semua bidang yang penting. Konvensi ini mewajibkan negara penandatangan agar menjamin perempuan terbebas dari segala macam bentuk diskriminasi dalam bidang politik, pekerjaan, pendidikan, kesehatan, hidup berkeluarga, tidak menjadi korban dalam perdagangan manusia, tidak menjadi korban dari kekerasan budaya, dan memperhatikan kehidupan perempuan di pedesaan.
6. Konvensi Internasional Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (1990).
7. Konvensi Palermo (2000) yang memuat tiga protokol, di antaranya adalah Anti Perdagangan Manusia terutama Perempuan dan Anak-anak, dan Anti Penyelundupan Imigran.

---

<sup>119</sup>*Ibid*, h. 47 .

Indonesia termasuk salah satu dari 189 negara yang menandatangani Deklarasi *Millenium Development Goals* (MDG's) pada tahun 2000, dan mencanangkan untuk mencapainya sebelum tahun 2015. Ada pun beberapa instrumen hukum yang menjamin keadilan bagi perempuan dan laki-laki antara lain:

1. Konstitusi UUD 1945, Pasal 27 (2);
2. Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 yang meratifikasi Konvensi CEDAW (Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan);
3. Undang-Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Perlindungan Anak;
4. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Pasal 45 menyebutkan hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia);
5. Undang-Undang No. 23 Tahun 2000 tentang Peradilan Anak;
6. Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
7. Undang-Undang No. L2 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Sipil Politik;
8. Undang-Undang No. 13 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial Budaya;
9. Undang-Undang No. L7 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan;
10. Undang-Undang No. L3 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi;
11. Undang-Undang No. Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;

12. Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, yang secara jelas menyebut agenda kesetaraan dan keadilan gender;\

13. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Secara konstitusional, Perempuan sebagai warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan laki-laki.

Selain jaminan hak asasi perempuan yang terdapat dalam Konvensi Perempuan, Amendemen Keempat UUD Tahun 1945, juga telah mencantumkan hak asasi setiap warga negara, termasuk perempuan. Hak tersebut oleh Komnas Perempuan dibagi dalam 14 rumpun, yang sering disebut dengan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia, meliputi:<sup>120</sup>

1. Hak atas kewarganegaraan Pasal 28D ayat (4);
2. Hak atas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan: Pasal 27.
3. Hak atas hidup Pasal 28A, 281 ayat (1);
4. Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang: Pasal 28B ayat (2).
5. Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan budaya: Pasal 28C ayat (1);
6. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat: Pasal 28H ayat (3);
7. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosial: Pasal 28F;
8. Hak atas pendidikan: Pasal 31.
9. Hak atas kemerdekaan Pikiran dan kebebasan memilih Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani: pasal 28I ayat (1);
10. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan: pasal 28E ayat (2);
11. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya: Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2)
12. Hak untuk bebas memilih pendidikan, pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal: Pasal 28E ayat (1);

<sup>120</sup>Komnas Perempuan, Kenali Hak Anda, Loc.Cit, 2008.

13. Hak atas kebebasan berserikat: Pasal 28E ayat (3) dan Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani: Pasal 28E ayat (2). Hak memperoleh Informasi:
  - a. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi: Pasal 28F.
  - b. Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia: Pasal 28F.
14. Hak penghidupan yang layak :
  - a. Hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan: Pasal 27 ayat (2).
  - b. Hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja: Pasal 28D ayat (2)
  - c. Hak untuk tidak diperbudak: Pasal 28I ayat (1) Hak atas kepemilikan dan perumahan;
  - d. Hak untuk mempunyai hak milik pribadi: Pasal 28H ayat (2);
  - e. Hak untuk bertempat tinggal: Pasal 28H ayat (1).

Mempercepat pencapaian persamaan substantif dan kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Persamaan substantif sebagai suatu prinsip tidak melihat bahwa perempuan sama persis dengan laki-laki (sameness), sehingga harus mendapatkan perlakuan yang sama persis.

Pendekatan persamaan substantif justru mengakui perbedaan antara laki-laki dan perempuan, tetapi menegaskan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Dengan demikian, maka jelas bahwa KKG tidak dimaksudkan untuk menyamaratakan laki-laki dan perempuan, melainkan untuk melindungi dan menjamin hak setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan, agar terbebas dari perlakuan yang diskriminatif berbasis gender. Oleh sebab itu, keberadaan Undang-Undang KKG sangat diperlukan sebagai payung hukum guna mencapai akses dan kondisi yang setara antara laki-laki dan perempuan. Terlebih Indonesia telah meratifikasi Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination against Women* atau CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

Pasal 3 Konvensi CEDAW telah mengamanatkan agar negara peserta konvensi mengambil tindakan yang tepat dalam semua bidang, terutama bidang politik, sosial, ekonomi, dan budaya, termasuk perundang-undangan untuk menjamin pengembangan sepenuhnya dan kemajuan perempuan, untuk tujuan menjamin mereka pada pelaksanaan dan penikmatan hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasar atas dasar persamaan dengan laki-laki.

RUU tentang KKG sama sekali tidak memberikan keistimewaan kepada perempuan dan mendiskriminasi pihak laki-laki. Keberadaan RUU tentang KKG justru memperkuat peraturan perundang-undangan yang telah ada yang mengatur hak dan kewajiban yang setara bagi setiap warga negara (dari sudut pandang laki-laki dan perempuan) dan secara implisit mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bias gender.

Jadi, jika RUU tentang KKG ini diberlakukan, berbagai penguatan atau afirmasi perempuan dalam undang-undang yang sudah ada tidak perlu dicabut terlebih dahulu. RUU ini justru akan memperkuat berbagai penguatan atau afirmasi perempuan yang sudah ada di berbagai undang-undang tersebut sehingga antara peraturan yang sudah ada dengan RUU KKG menjadi harmonis.

#### **E. Kesetaraan Gender Perspektif Islam**

Secara umum perempuan selalu dimunculkan sebagai sosok yang bermasalah ketika dikaitkan dengan organ-organ tubuhnya. Sudah berabad-abad lamanya pandangan ini mewarnai hampir seluruh budaya manusia dan kemudian

mendapatkan legitimasi dari agama-agama besar dunia, seperti Yahudi, Kristen, dan Islam, atau mungkin juga agama-agama lainnya. Ada baiknya di sini dipaparkan sekilas pandangan historis mengenai posisi perempuan.

Sebelum Islam datang, posisi perempuan berada pada strata sosial yang tidak imbang dibandingkan dengan strata sosial laki-laki. Selama berabad-abad kaum perempuan terus menerus berada di bawah dominasi kaum laki-laki. Nasib perempuan begitu sengsara dan memprihatinkan. Perempuan dijadikan boneka-boneka istana untuk memuaskan nafsu para raja atau penguasa, bahkan perempuan juga dijadikan seperti barang yang dapat diperjualbelikan. Dalam kehidupan rumah tangga, kedudukan perempuan sepenuhnya berada pada kekuasaan suaminya. Perempuan tidak memiliki hak-hak yang semestinya. Kondisi perempuan seperti ini hampir terjadi di semua bangsa terkenal di dunia pada waktu itu, seperti bangsa Yunani, Romawi, Cina, India, Persia, dan lain sebagainya.<sup>121</sup>

Di kalangan bangsa Arab sendiri sebelum Islam datang kondisi perempuan sangat memprihatinkan. Al-Kurdi menggambarkan kondisi perempuan pada masa Jahiliyah dengan panjang lebar seperti berikut:

- a. Perempuan terhalang dari hak mewarisi;
- b. Suami berhak menceraikan isterinya seenaknya dan dapat merujuknya kembali kapan pun dia mau, tetapi sebaliknya si istri sama sekali pasif dalam masalah ini;
- c. Tidak ada batasan dalam masalah jumlah istri;

---

<sup>121</sup>N.M. Shaik., *Woman in Muslim Society*. Kitab Bhavan. New Delhi, 1991, h. 25



- d. Istri merupakan bagian dari harta peninggalan suami;
- e. Menanam hidup-hidup anak perempuan sudah menjadi tradisi yang berkembang di masyarakat Arab Jahiliah;
- f. Dalam rangka memperoleh anak yang baik bangsa Arab Jahiliah menghalalkan perkawinan *istibda'* (maksudnya seorang suami mengizinkan isterinya yang telah bersih kandungannya kepada salah seorang pemimpin kabilah yang terkenal keberaniannya, kekuatannya, kemuliaannya, dan akhlaknya supaya istrinya bisa mengandung dari orang tersebut dan setelah itu ia kembali kepada suaminya lagi); dan
- g. Adanya kebiasaan perkawinan *syighar* (yang berarti pertukaran anak perempuan, yaitu apabila dua orang mempunyai dua anak gadis dewasa yang belum kawin, mereka biasa mempertukarkan anak-anak perempuan itu sehingga mahar bagi seorang anak perempuan dianggap telah terbayar dengan mahar bagi si anak perempuan yang lain. Jadi, anak perempuan dari seorang ayah berpindah tangan kepada ayah dari anak perempuan yang lain, dan sebaliknya) di antara mereka.<sup>122</sup>

Demikianlah, selama berabad-abad perempuan terus-menerus berada di bawah kekuasaan laki-laki. Kedudukan perempuan lebih rendah dari laki-laki dan harus tunduk kepada kekuatan laki-laki demi kelancaran dan kelestarian keluarga. Datangnya agama Yahudi dan Nasrani yang ajarannya kemudian banyak disimpangkan oleh para penganutnya belum bisa menjamin kedudukan perempuan sebagaimana mestinya. Kemudian datanglah Islam yang berusaha

---

<sup>122</sup>Al-Kurdi, Ahmad al-Hajji. *Ahkam al-Mar'ah fi al-Fiqh al-Islamiy*. Alih bahasa: Moh. Zuhri dan Ahmad Qorib. Dina Utama, Semarang, 1995, h 23-24

mengangkat kedudukan perempuan hingga menjadi sejajar dengan kedudukan laki-laki.

Islam datang untuk melepaskan perempuan dari belenggu-belenggu kenistaan dan perbudakan terhadap sesama manusia. Islam memandang perempuan sebagai makhluk yang mulia dan terhormat, makhluk yang memiliki berbagai hak di samping kewajiban. Islam mengharamkan perbudakan dan berbuat aniaya terhadap perempuan. Islam memandang sama antara laki-laki dan perempuan dalam aspek kemanusiaannya (Q.S. Al-Hujurât (49): 13).

Islam juga menempatkan perempuan pada posisi yang sama dengan laki-laki dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban agama (Q.S. At-Taubat (9): 71), memikul beban-beban keimanan (Q.S. Al-Burûj (85): 10), menerima balasan di akhirat (Q.S. An-Nisâ' (4): 124), dan pada masalah-masalah lainnya yang banyak disebutkan dalam Al-Qur'an. Namun demikian, dalam hal ini masih diakui adanya sedikit perbedaan antara perempuan dan laki-laki, misalnya dalam hal status perempuan menjadi saksi, besarnya bagian perempuan dalam warisan, dan kesempatan perempuan menjadi kepala negara. Yang pasti, secara kodrati perempuan berbeda dengan laki-laki.

Hanya perempuan yang bisa menstruasi, hamil, melahirkan, dan menyusui. Dengan demikian, jelaslah bahwa Islam memberikan kedudukan yang tinggi kepada perempuan setara dengan kedudukan yang diberikan kepada laki-laki. Kesetaraan ini bukan berarti menjadikan perempuan sama persis dengan laki-laki dalam segala hal. Tentunya ada batasan-batasan tertentu yang membedakan wanita dengan pria.

Perkembangan selanjutnya, lahirnya politik demokrasi serta munculnya sistem ekonomi sosialis dan kapitalis di Barat memberikan kesadaran baru terhadap hak-hak perempuan. Kaum perempuan tidak mau lagi ditindas sebagaimana yang mereka alami di tengah-tengah masyarakat feodal. Mereka menolak dianggap rendah status sosialnya dibanding laki-laki. Mereka menuntut hak-haknya untuk belajar dan mendapat penghormatan yang sama. Gerakan mereka ini dikenal dengan gerakan feminisme, yaitu suatu gerakan dan kesadaran yang berangkat dari asumsi bahwa kaum wanita mengalami diskriminasi dan ada usaha untuk menghentikan diskriminasi tersebut.<sup>123</sup>

Munculnya kesadaran baru seperti itu banyak menggugah para pakar untuk lebih menyuarakan hak-hak perempuan melalui tulisan-tulisan mereka. Mulai dekade 1980-an para pakar Muslim pun mulai banyak berbicara mengenai hak-hak perempuan dengan mempermasalahkan kembali pemahaman Islam (fikih) yang terkandung dalam kitab-kitab fikih, tafsir, dan syarah hadis yang menurut mereka masih mencerminkan bias dan dominasi patriarkal yang cukup kental.

Mereka ini kemudian dijuluki tokoh-tokoh feminis Muslim atau sering juga dikenal sebagai kaum feminis muslim. Di antara tokoh-tokoh feminis muslim yang tulisan-tulisannya dapat dibaca, baik dalam bentuk buku maupun artikel, adalah Fatima Mernissi dari Maroko, Riffat Hassan dari Pakistan, Nawal el-Sadawi dari Mesir, Amina Wadud Muhsin dari Malaysia, dan Asghar Ali Engineer dari Pakistan. Dari tulisan-tulisan para feminis Muslim itu dapat dilihat bahwa Islam sebenarnya sama sekali tidak menempatkan kedudukan perempuan

---

<sup>123</sup> Nurul Agustina. "Tradisionalisme Islam dan Feminisme". Dalam *Jurnal Ulumul Qur'an*. (Edisi Khusus) No. 5 dan 6, Vol. V., 1994, h. 63

berada di bawah kedudukan laki-laki. Jadi Islam benar-benar menunjukkan adanya kesetaraan dan keadilan gender.

apabila selama ini kita memahami adanya ketidakadilan dalam Islam ketika memposisikan perempuan dan laki-laki dalam hukum, adalah karena warisan pemahaman Islam (fikih) dari para tokoh Muslim tradisional yang diperkuat oleh justifikasi agama. Oleh karena itu, kaum feminis itu bersepakat untuk mengadakan rekonstruksi terhadap ajaran-ajaran tradisional agama untuk sejauh mungkin mengeliminasi perbedaan status yang demikian tajam antara laki-laki dan perempuan yang telah dikukuhkan selama berabad-abad.

Rekonstruksi dilakukan dengan jalan menafsirkan kembali teks-teks Al-Qur'an yang berkaitan dengan wanita yang selama ini sering ditafsirkan dengan nada misoginis (yang menunjukkan kebencian kepada perempuan). Studi yang dilakukan Nasaruddin Umar terhadap Al-Qur'an menunjukkan adanya kesetaraan gender. Dia menemukan lima variabel yang mendukung pendapatnya, yakni :

1. Laki-laki dan perempuan sama-sama sebagai hamba. Hal ini bisa dilihat misalnya dalam surat Al-Hujurat (49): 13 dan An-Nahl (16): 97;
2. Laki-laki dan perempuan sebagai khalifah di bumi. Hal ini terlihat dalam surat Al-Baqarah (2): 30 dan Al-An'am (6): 165;
3. Laki-laki dan perempuan menerima perjanjian primordial seperti terlihat dalam surat Al-A'raf (7): 172;
4. Adam dan Hawa terlibat secara aktif dalam drama kosmis. Kejelasan ini terlihat dalam surat Al-Baqarah (2): 35 dan 187, Al-A'raf (7): 20, 22, dan 23.;  
dan

5. Laki-laki dan perempuan berpotensi meraih prestasi seperti yang terlihat dalam surat Ali-Imran (3): 195, An-Nisa' (4): 124, An-Nahl (16): 97, dan Ghafir (40): 40 (Nasaruddin Umar, 1999: 248-265).

Kalaupun kemudian muncul pendapat yang bernada misoginis terhadap perempuan, atau yang menunjukkan subordinasi perempuan dan superioritas laki-laki, dikarenakan adanya bias gender dalam pemahaman atau penafsiran teks-teks Al-Qur'an. Adapun penyebab terjadinya bias gender ini menurut Nasaruddin bisa ditelusuri dalam sepuluh faktor, yakni :

1. Pembakuan tanda huruf, tanda baca, dan qiraat;
2. Pengertian kosa kata (*mufradat*);
3. Penetapan rujukan kata ganti (*dlamir*);
4. Penetapan batas pengecualian (*istisna'*);
5. Penetapan arti huruf (*athaf*);
6. Bias dalam struktur bahasa;
7. Bias dalam kamus bahasa Arab;
8. Bias dalam metode tafsir;
9. Pengaruh riwayat Isra'iliyat; dan
10. Bias dalam pembakuan dan pembakuan kitab-kitab fikih.<sup>124</sup>

Persoalan yang sama seperti itu juga terjadi dalam pemahaman terhadap teks-teks hadis. Namun, dalam bidang hadis ini juga dipengaruhi oleh status atau kualitas hadis yang oleh para ulama hadis dinilai berbeda-beda. Memang keberadaan hadis tidak seperti Al-Qur'an yang sejak turunnya hingga sekarang tidak diragukan keautentikannya. Hadis tidak seperti Al-Qur'an, karena sampainya hadis kepada kita sangat sarat dengan peristiwa-peristiwa historis yang bermuatan sosio-kultural, terutama bagi para perawi atau sanad yang membawanya kepada kita. Inilah yang kemudian mempengaruhi kualitas hadis,

---

<sup>124</sup>Nasaruddin Umar. *Argumen Kesetaraan Jender Perspektif Al-Qur'an*. Jakarta: Paramadina, 1999, h. 268-299

sehingga hadis ada yang shahih, hasan, dan da'if. Kualitas inilah yang juga ikut mempengaruhi wacana pemikiran (fikih) tentang perempuan dalam Islam. Dari sinilah perlu dilakukan kontekstualisasi pemahaman hadis, yaitu usaha penyesuaian dengan dan dari hadis untuk mendapatkan pandangan yang sejati, orisinal, dan memadai bagi perkembangan atau kenyataan yang dihadapi. Hal ini berarti bahwa kontekstualisasi gender tidak dilakukan untuk menyesuaikan perkembangan dengan teks hadis atau sebaliknya, tetapi dilakukan dengan dialog atau saling mengisi di antara keduanya. Tujuan kontekstualisasi ini tidak lain untuk melihat posisi perempuan yang sebenarnya dalam hadis sunnah Nabi.<sup>125</sup>



---

<sup>125</sup>Hamim Ilyas dalam Ema Marhumah (ed.), *Op.Cit*, h. 180

### **BAB III**

#### **KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SAAT INI BELUM DAPAT MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN**

##### **A. Dasar Hukum dan Ruang Lingkup PUG Di Provinsi Sumatera Utara**

Pelaksanaan pemberdayaan perempuan di provinsi Sumatera Utara berada di bawah wewenang instansi atau unit yang khusus, yaitu dikoordinir oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPA). Sehingga, dalam upaya pemberdayaan perempuan dan pengarusutamaan gender tidak berada pada satu sektor, pelaksanaannya terdapat di berbagai sektor, tergantung substansinya.

Landasan hukum dari upaya pemberdayaan perempuan dan PUG di Provinsi Sumatera Utara mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional (Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN). Selanjutnya sebagai pedoman pelaksanaan PUG di daerah, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan di Daerah, yang kemudian dirubah dengan Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. (selanjutnya disebut Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah).

Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, mengintruksikan kepada : 1) Menteri; 2) Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen; 3) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; 4) Panglima Tentara Nasional Indonesia; 5) Kepala Kepolisian Republik Indonesia; 6) Jaksa Agung Republik Indonesia; 7) Gubernur; 8) Bupati/walikota, untuk:<sup>126</sup>

1. Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.
2. Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

Berdasarkan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, Presiden juga telah menginstruksikan kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPPA), untuk memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan PUG dan melaporkan hasil pelaksanaan PUG kepada Presiden. Kemudian pada Bagian ke-empat Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN menegaskan bahwa pelaksanaan dalam rangka pelaksanaan PUG sesuai dengan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan tugas, fungsi serta kewenangan masing-masing, menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan guna pelaksanaan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup>Lihat, Bagian Pertama dan Kedua Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

<sup>127</sup>*Ibid*, Bagian ke-tiga dan Ke-empat.



Sebagai pedoman pelaksanaan PUG di daerah, Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah, yang mewajibkan pemerintah daerah menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender yang dituangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah RPJMD, Rencana Strategis SKPD dan Rencana Kerja SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender, dilakukan berdasarkan analisis gender.<sup>128</sup>

Pelaksanaan analisis gender dalam rangka penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender dilakukan dengan menggunakan metode alur kerja analisis gender (*gender analysis pathway*)<sup>129</sup> atau metode lainnya. Pelaksanaan analisis terhadap rencana kerja dan anggaran SKPD dilakukan oleh masing-masing SKPD. Sedangkan pelaksanaan analisis gender RPJMD, RENSTRA SKPD, Rencana Kerja SKPD dan Rencana Kerja Anggaran SKPD dapat bekerjasama dengan lembaga perguruan tinggi atau pihak lain yang memiliki kapabilitas di bidangnya.<sup>130</sup> Hasil analisis gender kemudian dituangkan ke dalam penyusunan GBS<sup>131</sup>. Di mana hasil analisis gender yang terdapat dalam GBS menjadi dasar bagi SKPD dalam penyusunan kerangka acuan kegiatan dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan dokumen RKA/DPA SKPD.

---

<sup>128</sup>Pasal 4 Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

<sup>129</sup>Gender Analysis Pathway (GAP) merupakan instrumen untuk menganalisis isu gender dalam perencanaan, program, dan kegiatan yang bertujuan untuk mereformulasi tujuan, menetapkan rencana, menetapkan baseline, dan terakhir adalah untuk merumuskan indikator yang dapat mengatasi kesenjangan gender dalam akses, partisipasi, kendali/kontrol, dan manfaat., diakses melalui website : <https://slidetodoc.com/langkahlangkah-gender-analysis-pathway-gap-sebagai-salah-instrumen-kesenjangan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>130</sup>Pasal 5, Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Menindaklanjuti Instruksi Presiden Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah, maka kemudian Pemerintah provinsi Sumatera Utara, telah mengelukarkan kebijakan hukum mengenai pengatusutamaan gender dituangkan dan diatur dalam Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah.

Menurut Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah, tujuan PUG adalah :

1. Memberikan acuan bagi aparaturn pemerintah daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di daerah.
2. Mewujudkan pembangunan responsif gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi dan penyelesaian permasalahan laki-laki dan perempuan.
3. Mewujudkan kesetaraan gender dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, berbangsa dan bernegara.
4. Mewujudkan pengelolaan anggaran daerah yang responsif gender.
5. Meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan.
6. Meningkatkan peran dan kemandirian lembaga yang menangani pemberdayaan perempuan.

Sementara itu tujuan dari pelaksanaan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG), dalam pelaksanaan pembangunan daerah, antara lain adalah:

1. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran aparatur pemerintah daerah tentang urgensi isu gender dalam kebijakan pembangunan dan mempercepat terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender.
2. Menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun strategi pengintegrasian gender yang dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan program dan kegiatan pembangunan di daerah.
3. Memberikan manfaat yang adil bagi kesejahteraan laki-laki dan perempuan dari penggunaan fasilitas belanja/pengeluaran pembangunan.
4. Meningkatkan efisisensi dan efektivitas penggunaan anggaran serta membangun transparansi anggaran dan akuntabilitas pemerintah daerah.
5. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan pemantauan, dan evaluasi anggaran.

Sesuai tujuan dari PUG dan PPRG yang dirumuskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah, maka yang menjadi ruang lingkup dari PUG dan PPRG, adalah sebagai berikut :

1. Pengintegrasian gender dalam seluruh proses perencanaan mulai dari penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran RPJMD, rencana

strategis (Restra) Perangkat Daerah, Rencana Kerja (Renja) Perangkat Daerah, dan Rencana Anggaran (RKA) dan Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) Perangkat Daerah.

2. Penyusunan Dokumen perencanaan dan penganggaran dengan menggunakan GAP, GBS/PAG, dan penyusunan kerangka acuan kegiatan.
3. Penyusunan indikator kinerja responsif gender dalam rencana kerja Anggaran.

#### **B. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera dalam Pelaksanaan PUG pada Program Pembangunan Daerah**

Sistem Pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pernyataan ini merupakan bentuk atau bangunan yang menjamin adanya kemitraan (kerjasama) yang serasi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.<sup>132</sup>

Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

---

<sup>132</sup>HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Press, Jakarta, 2009, h. 40.

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah), maka pemerintahan daerah otonom disebut dengan pemerintahan Tingkat I Provinsi, dan Pemerintahan Tingkat II untuk menyatakan pemerintahan kabupaten/kota. Kabupaten/kota merupakan dari gabungan beberapa kecamatan yang ada disekitarnya. Pemerintahan Kabupaten (Pemkab) dipimpin oleh seorang bupati. Pemerintahan Kota (Pemkot) dipimpin oleh seorang walikota. Kabupaten merupakan daerah bagian langsung dari provinsi. Kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota yang dibantu oleh seorang wakil walikota dan perangkat daerah lainnya. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, setiap kabupaten/kota dibekali dengan hak dan kewajiban.

Kedudukan daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Penegasan dari pasal di atas, diketahui bahwa kedudukan dari pemerintah kabupaten/kota adalah sebagai daerah otonom. Sehingga daerah kabupaten/kota berdiri sendiri dan tidak terikat dengan pemerintahan yang lebih tingkatannya. Hal

ini sangat berbeda dengan kedudukan hukum daerah kabupaten/kota yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang dapat dimaknai bahwa kedudukan dari pemerintah kabupaten/kota berada di bawah pemerintah provinsi sebagai perwakilan dari pemerintah pusat di daerah.

Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan pada dasarnya dimulai sejak Inpre No. 9/2000 tentang PUG dalam pembangunan. Selanjutnya dalam Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, yang menyatakan bahwa PUG merupakan salah satu arus utama yang harus dilaksanakan dalam pembangunan disamping pengarusutamaan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>133</sup>

Dalam rangka percepatan pelaksanaan PUG baik di pusat maupun di daerah Pemerintah telah mengeluarkan Surat Edaran Bersama (SEB) antara empat menteri yaitu Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No.270/M.PPN /II/2012, Menteri Keuangan dengan No. SE.33/MK.02/2012, Menteri Dalam Negeri No. 050/4370A/SJ dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 46/MPP-PA/II/2012 tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender. Peraturan tersebut menjadi dasar dalam menyusun perencanaan dan penganggaran yang *responsif gender* (PPRG) yang merupakan strategi percepatan pelaksanaan PUG baik di pusat maupun di daerah.

---

<sup>133</sup>Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, "Kewenangan provinsi dalam pelaksanaan PUG" diakses melalui <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/a6137>, tanggal 2 Desember 2002. h. 2

Pelaksanaan PUG di daerah telah diamanatkan dalam Permendagri Nomor 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di daerah, namun dalam Permendagri tersebut lebih fokus kepada pengaturan sistim perencanaan daerah yang responsif gender, sedangkan pengaturan tentang sistim penganggaran dengan menggunakan instrumen analisis gender dan *gender budget statement* (pernyataan anggaran gender) belum diatur. Mengatasi hal tersebut, maka kemudian Kementerian Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 sebagai perubahan dari Permendagri Nomor 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di daerah.

Substansi Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah telah mengatur sistim kelembagaan PUG di daerah dan juga mengatur sistim perencanaan dan penganggaran dengan menggunakan instrumen Analisis Gender dengan menggunakan Gender Analysis Gender (GAP) dan Pernyataan Anggaran Gender/*Gender Budget Statement* (PAG/GBS).

Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan sesuai dengan RPJMN 2015-2019, Presiden dan Wakil Presiden telah menetapkan pula sembilan (9) agenda prioritas pembangunan yang lebih dikenal dengan NAWACITA (rincian lihat lampiran 1). Dalam mendukung program nawacita Presiden saat ini, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), telah meluncurkan target sasaran dengan sebutan “*THREE END PLUS*” yaitu:

1. Pertama, mengakhiri penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak;
2. Kedua, Mengakhiri tindak pidana perdagangan orang;
3. Ketiga, mengakhiri ketertinggalan perempuan dalam bidang ekonomi, dan,

4. Keempat, mengakhiri keteringgalan perempuan dalam politik. Oleh karena itu percepatan pelaksanaan kualitas PUG melalui PPRG di provinsi juga akan difokuskan kepada penguatan kelembagaan PUG dengan memprioritaskan kegiatan-kegiatan PPRG yang dapat mendukung dan memberikan sumbangsih kepada tercapainya tujuan “*NAWACITA*” DAN “*TREE END PLUS*” tersebut di atas.<sup>134</sup>

Kewenangan pembinaan sebagaimana diatur dalam Pasal 373, yang menjelaskan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi. Sedangkan dalam Pasal 374 ayat (1) Pembinaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 373 ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri, menteri teknis, dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Ayat (3) pada pasal tersebut menyebutkan bahwa Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Provinsi provinsi.

Kewenangan provinsi dalam pelaksanaan PUG dapat dilihat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah berhubungan dengan beberapa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke provinsi khususnya yang berkaitan dengan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang meliputi 5 (lima) sub-urusan yaitu:<sup>135</sup>

1. Kualitas hidup perempuan;
2. Perlindungan perempuan; ‘
3. Kualitas Keluarga;
4. Sistim data dan anak;

<sup>134</sup>KemenPPPA, Final Draft Strategi Penguatan Pelaksanaan Kualitas Pengarusutamaan Gender di Provinsi, h. 2. diakses melalui website : <https://www.kemenpppa.go.id>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>135</sup>*Ibid*, h. 3



## 5. Perlindungan khusus anak.

Secara rinci setiap sub-urusan dapat dilihat dalam matrik 1 dibawah ini. Khusus tentang kewajiban pelaksanaan pengarusutamaan gender dapat dilihat dalam kolom 3, 4 dan 5 yang berkaitan strategi pelebagaan PUG di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian strategi pengarusutamaan gender dalam pembangunan di lingkup provinsi menjadi tanggung dan kewenangan provinsi, dapat dilihat pada kolom 4 row 1 a Matrik 1 di bawah ini:

**Matrik. 1.**

**Kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten  
dalam Pelaksanaan PUG**

| No | Sub Urusan               | Pemerintah Pusat  | Pemerintah Provinsi   | Pemerintah Kabupaten  |
|----|--------------------------|---|---|---|
| 1  | Kualitas Hidup Perempuan | <p>a. Kelembagaan pengarusutamaan gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat nasional.</p> <p>b. Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat nasional.</p> <p>c. Standardisasi lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan.</p> | <p>a. Kelembagaan PUG lembaga pemerintah tingkat provinsi.</p> <p>b. Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial &amp; ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat provinsi.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat provinsi.</p> | <p>a. Kelembagaan PUG pada Lembaga pemerintah tingkat kab/kota</p> <p>b. Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat kab/kota.</p> <p>c. Penguatan &amp; pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat kab/kota.</p> |

|   |                       |   |  |   |
|---|-----------------------|---|--|---|
| 2 | Perindungan Perempuan | <p>a. Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup nasional.</p> <p>b. Penyediaan layanan rujukan akhir bagi perempuan korban kekerasan yg memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi dan internasional.</p> <p>c. Standarisasi lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan;</p> | <p>Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup provinsi dan lintas kab/kota.</p> <p>b. Penyediaan layanan rujukan lanjutan bagi Perempuan korban kekerasan yg memerlukan koordinasi tingkat Provinsi provinsi dan lintas kab/kota.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat provinsi.</p> | <p>Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup kabupaten/kota.</p> <p>b. Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat kab/kota.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat Kabupaten/Kota</p> |
| 3 | Kualitas Keluarga     | <p>a. Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat nasional.</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG</p>  | <p>a. Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG) dan hak anak tingkat provinsi dan lintas Kabupaten/Kota</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam</p>   | <p>a. Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat Kabupaten/Kota.</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam</p>  |

|   |                             |   |  |  |
|---|-----------------------------|---|--|--|
|   |                             | dan hak anak tingkat nasional.<br>c. Standardisasi lembaga penyediaan layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak.   | mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya lintas Provinsi.<br>c. Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak  | mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam Kabupaten/Kota.<br>c. Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak di wilayah kerja.   |
| 4 | Sistem data Gender dan Anak | d. Penetapan system data gender dan anak dalam kelembagaan data di tingkat nasional.<br>e. Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak di tingkat nasional                   | Pengumpulan, pengolahan analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat provinsi.   | Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat kab/kota.  |
| 5 | Pemenuhan Hak Anak (PHA)    | Pelebagaan PHA pada lembaga pemerintah, non pemerintah, dan dunia usaha tingkat nasional.<br>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat nasional. | Pelebagaan PHA pd lembaga pemerintah, non pemerintah, dan dunia usaha tingkat provinsi;<br>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat Provinsi provinsi dan lintas kab/kota. | a. Pelebagaan PHA pada lembaga pemerintah, non pemerintah, dan dunia usaha tingkat Kab/kota.<br>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat kab/kota. |
| 6 | Perlindungan Khusus         | Pencegahan kekerasan  | Pencegahan terhadap anak   | Pencegahan kekerasan   |

|      |  |  |  |
|------|--|--|--|
| Anak | <p>terhadap anak yang melibatkan para pihak Lingkup nasional dan lintas Provinsi provinsi.</p> <p>b. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat</p> | <p>yang melibatkan para pihak lingkup lintas kab/kota.</p> <p>b. penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat provinsi.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat provinsi dan lintas kab/kota.</p> | <p>terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup kab/kota.</p> <p>b. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat kab/kota.</p> <p>c. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat kab/kota</p> |
|------|--|--|--|

Mengacu kepada pasal tersebut di atas, maka urusan yang diserahkan ke provinsi, pembinaan dan pengawasan teknisnya diserahkan kepada Kementerian teknis. Dengan demikian berkaitan dengan urusan Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang diserahkan kepada provinsi maka menjadi kewenangan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam memberikan pembinaan dan pengawasan teknis urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di daerah (provinsi dan kabupaten/kota).<sup>136</sup>

<sup>136</sup>*Ibid*, h. 8

Menurut Pasal 6 Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG), yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Pengarusutamaan Gender di daerah Provinsi Sumatera Utara, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penetapan kebijakan daerah pelaksanaan PUG di provinsi;
2. Koordinasi, fasilitasi dan mediasi pelaksanaan kebijakan PUG skala provinsi.
3. Fasilitasi penguatan kelembagaan dan pengembangan mekanisme PUG pada lembaga pemerintahan, PSW/PSG di Perguruan Tinggi, lembaga penelitian dan pengembangan, lembaga non pemerintah skala provinsi.
4. Pamantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG skala provinsi.
5. Pemberian bantuan teknis, fasilitasi PUG (analisis gender, perencanaan anggaran yang responsif gender dan pengembangan materi komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) PUG skala provinsi.
6. Pelaksanaan PUG yang terkait dengan bidang pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik, hukum dan hak asasi manusia skala provinsi.
7. Fasilitasi data terpilah menurut jenis kelamin skala provinsi.

Pemerintah provinsi Sumatera Utara, dalam melaksanakan program PUG selain telah membentuk Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam mengimplementasikan PUG di provinsi Sumatera Utara, juga telah menetapkan kebijakan PUG dalam program kerja di SPKD Sumatera Utara.<sup>137</sup>

Selain penetapan kebijakan PUG dan PPRG, pemerintah provinsi Sumatera Utara juga telah melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan PUG. Berdasarkan Analisis Organisasi yang dilakukan dengan menggunakan metode Analisis *Fishbone*, di mana terdapat beberapa hal yang menjadi penyebab belum optimalnya pelaksanaan PPRG di Provinsi Sumut adalah:

<sup>137</sup>R. Sabrina, *Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia Perencana Melalui Klinik Konsultasi Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender Dalam Rangka Implementasi Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan*, (Jurnal UMSU, Vol. 2. No. 1. Desember 2022, h. 1-12), h. 4

1. masih kurangnya pemahaman setiap OPD tentang penyusunan anggaran yang *responsif gender*;
2. kurangnya pemahaman setiap OPD tentang Gender di organisasi perangkat daerah;
3. masih kurangnya koordinasi secara langsung oleh OPD kepada Dinas PPPA;
4. sulitnya mendapatkan data di organisasi perangkat daerah; dan
5. SDM yang selalu berganti di organisasi perangkat daerah. Hal ini juga dikuatkan dengan hasil kegiatan pendampingan (*Coaching Clinic*) dalam penyusunan Dokumen Analisis GAP/GBS pada OPD, yang dilaksanakan oleh Dinas PPPA Provinsi Sumatera Utara pada bulan Juli 2021, ternyata didapatkan masih ada OPD yang belum menyampaikan Dokumen Analisis GAP/GBS atas sub kegiatan dari kegiatan strategis yang ada di OPD.<sup>138</sup>

Namun dalam implementasinya, pelaksanaan PUG dan PPRG di Provinsi Sumatera Utara dirasa masih belum optimal. Dalam tataran perencanaan, masih banyak SKPD di lingkungan Pemprov Sumut masih belum melaksanakan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender, sejauh ini baru sebagian kecil instansi di lingkungan Pemprov Sumut yang sudah melaksanakan perencanaan responsif gender.<sup>139</sup> Oleh karena itu, maka diperlukan sebuah sarana yang dapat memberikan gambaran dan menjadi panduan dalam menyusun Dokumen Analisis GAP/GBS pada perangkat daerah sebagai tolak ukur dalam memperhitungkan presentase perangkat daerah yang melaksanakan Perencanaan Penganggaran Responsive Gender (PPRG), sehingga jumlah presentase Anggaran Responsif Gender (ARG) dalam APBD dapat diketahui. Aplikasi ini diperlukan sebagai wujud Peningkatan implementasi PUG dalam Perencanaan dan Penganggaran bagi Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara.

---

<sup>138</sup>Hironymus Ghodang, *Pelaksanaan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender*, Medan : Badan Pembangunan Sumber Daya Manusia Provinsi Sumatera Utara, 2022, h. 3-4

<sup>139</sup>*Ibid*, h. 4

### C. Komponen Pelaksanaan PUG di Provinsi

Komponen awal pelaksanaan PUG di Provinsi Sumatera Utara yang mengacu kepada kewenangan provinsi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka pemerintah provinsi diwajibkan untuk melaksanakan urusan wajib di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dengan melaksanakan strategi pengarusutamaan gender.

Dalam mendorong pelaksanaan PUG di provinsi Sumatera Utara agar dapat berjalan dengan baik, maka komponen-komponen awal PUG yang harus segera dapat terbangun, yaitu:<sup>140</sup>

#### 1. Membangun Komitmen.

Salah satu komponen awal PUG yang pertama harus dibangun adalah komitmen dari para pengambil keputusan di antaranya: Gubernur dan wakil Gubernur, Sekretaris Daerah Provinsi, Para Kepala SKPD, dan para Legislatif (DPRD) serta para pengambil keputusan (*decision makers*) dilingkup aparatur pemerintah provinsi. Membangun komitmen dapat dilakukan dengan melalui kegiatan advokasi, workshop, seminar, rountable dissusion atau mungkin melalui kegiatan “*coffee morning*”. Kegiatan inibisa secara terus menerus dilaksanakan mengingat para pengambil keputusan sering sekali terjadi permutasian (*turn over*) cukup tinggi di antara para pejabat lingkup provinsi. Indikator-indikator telah adanya komitmen dapat dilihat dari adanya Peraturan daerah (Perda) provinsi, Peraturan Gubernur (Pergub) atau Surat Keputusan (SK) yang berkaitan dengan

<sup>140</sup>KemenPPPA, Final Draft Strategi Penguatan Pelaksanaan Kualitas Pengarusutamaan Gender di Provinsi, h. 8-10. diakses melalui website : <https://www.kemenpppa.go.id>, tanggal 22 Desember 2022.

dukungan untuk memperlancar pelaksanaan PUG di daerahnya. Seperti adanya PERDA tentang PUG, adanya Pergub tentang mekanisme PPRG dan SK berkaitan dengan kelembagaan PUG di provinsi.

Provinsi Sumatera Utara sebagai pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan provinsi, dapat dikatakan telah membangun komitmen dalam pelaksanaan PUG di wilayah provinsi Sumatera Utara. Hal ini dapat dilihat dengan adanya Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG).

## 2. Penyusunan Kebijakan dan Program.

Penyusunan kebijakan dan program responsif gender adalah merupakan prasyarat yang harus dilakukan dalam pelaksanaan PUG di daerah sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG. Kebijakan dan program secara umum akan dapat dilihat dalam dokumen perencanaan yaitu RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra dan Renja dan penganggaran seperti KUA/PPAS dan RKA-SKPD.

Contoh bagaimana strategi PUG itu sudah masuk dalam strategi Pembangunan yang dituangkan dalam RPJPD, RPJMD, RKPD bahkan dalam Renstra dan Renja SKPD dapat dilihat dalam Perpres Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN Tahun 2015-2019 telah menetapkan bahwa PUG merupakan strategi lintas bidang dalam pembangunan bersama *good governannce* dan pembangunan berkelanjutan. Sedangkan dalam sistim penganggaran dapat diterapkan dalam RKA-SKPD yang *responsif gender*



dengan melakukan analisis gender dan melampirkan dokumen responsif gender (*gender budget statement/* pernyataan anggaran gender (GBS/PAG) pada RKA-SKPD yang akan diajukan. Sebagai contoh : di provinsi Jawa Tengah, dikeluarkan Peraturan Gubernur yang mengatur bagaimana menyusun anggaran responsif gender.

Untuk dapat melakukan hal tersebut, maka bagi aparat perencana SKPD pemerintah provinsi perlu diberikan pengetahuan dan keterampilan untuk mengintegrasikan gender melalui berbagai pelatihan dan bimbingan teknis agar para perencana SKPD dapat melakukan analisis gender dan menyusun dokumen perencanaan (RPJMD, RKPD, Renstra dan Renja) responsif gender dan menyusun anggaran responsif gender (GBS/PAG) pada RKA mereka.

### 3. Membangun Kelembagaan (Pokja, *Focal Point*)

Membangun kelembagaan PUG dalam mendukung pelaksanaan strategi PUG di provinsi adalah mendorong terbentuknya Kelompok Kerja (POKJA) yang merupakan forum dialog dan pengambil keputusan tentang pelaksanaan PUG di provinsi dan terbentuknya focal point di masing- masing SKPD. POKJA dibentuk melalui Surat Keputusan Gubernur dengan keanggotaan terdiri para Kepala SKPD, sedangkan focal point ditetapkan oleh Kepala SKPD nya masing-masing (Lihat, Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG). POKJA dan *focal point* menjadi sangat penting mengingat peran POKJA untuk menggerakkan SKPD dalam pelaksanaan PUG di provinsi. Kegiatan yang dapat memperkuat kelembagaan PUG

tersebut khususnya peran POKJA dan *focal point* dilakukan melalui berbagai pelatihan atau advokasi tentang Peningkatan kapasitas kelembagaan PUG di provinsi.

Indikator kelembagaan PUG di provinsi adalah telah terbentuknya POKJA dengan SK Gubernur dan adanya focal point di masing-masing SKPD dengan SK Kepala SKPD, adanya rencana aksi provinsi tentang PUG, dan adanya pertemuan-pertemuan rutin POKJA dalam membahas berbagai perkembangan dan masalah pelaksanaan PUG.

#### 4. Penyediaan Sumber Daya yang memadai

Sumber daya pertama adalah sumber daya manusia yang mampu menjadi agen penggerak dalam menjalankan PUG di provinsi dan masing-masing SKPD. Mereka harus mampu memahami dan mengerti tentang berbagai isu gender di provinsinya, mampu mengerti tentang strategi PUG, dan mampu melakukan analisis gender terhadap berbagai kebijakan dan program di daerahnya serta mampu melakukan integrasi gender dalam perencanaan dan penganggarannya. Kemampuan-kemampuan tersebut dilakukan melalui kegiatan *capacity building* dalam bentuk pelatihan PPRG bagi para perencana dan para pengelola program dan kegiatan di masing-masing SKPD. Sumber daya kedua adalah tersedianya pembiayaan untuk kegiatan *capacity building*, koordinasi, serta advokasi di lingkungan pemerintah provinsi. Ketersediaan dana tersebut akan sangat berkaitan dengan dukungan ketersediaan sumber daya manusia yang mumpuni dalam mendukung pelaksanaan PUG di provinsi, jika alokasi anggaran tidak

tersedia maka kemungkinan ketersediaan SDM yang punya kompetensi terhadap PPRG akan berkurang yang akibatnya pelaksanaan PUG menjadi terhambat. Sumber daya yang ketiga adalah perlengkapan dalam bentuk sarana dan prasarana untuk mendukung berjalannya PUG di provinsi, seperti perangkat hukum, ruang kantor, peralatan komputer dan alat komunikasi.

5. Mengembangkan Data Terpilah dan Sistem Informasi, termasuk Profil Gender Provinsi.

Ketersediaan data terpilah berdasarkan jenis kelamin (*sex-disaggregated data*) menjadi sangat penting termasuk profil gender provinsi. Data terpilah sangat diperlukan dalam menganalisis gender sebagai instrumen untuk melihat adanya kesenjangan gender dalam berbagai kegiatan pembangunan. Indikator data terpilah adalah telah tersusunnya “profil gender provinsi”, “Daerah dalam angka” berdasarkan jenis kelamin dan lain-lainnya.

Untuk mendukung tersusunnya profil gender provinsi dan tersusunnya data terpilah di provinsi telah dikeluarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pedoman monitoring dan evaluasi PPRG dan Pedoman Teknis Penyusunan dan Pemanfaatan data terpilah dalam mendukung PPRG, serta diberikandukung kegiatan dari KPPPA bagi provinsi dalam bentuk berbagai pelatihan dan advokasi penyusunan dan pemanfaatan data terpilah dalam mendukung PPRG.

## 6. Mengembangkan Alat Analisis Gender, Panduan-Panduan dan Modul Pelatihan.

Pemerintah provinsi perlu mengembangkan sendiri berbagai “tools” yang dapat digunakan untuk peningkatan kapasitas kemampuan aparat provinsi seperti modul pelatihan, panduan atau pedoman yang berkaitan dengan PUG dan PPRG. Adanya panduan PUG, panduan PPRG, dan panduan analisis gender termasuk modul pelatihan PUG dan PPRG merupakan bagian dari kondisi awal PUG yang pemerintah provinsi harus dipersiapkan dalam mendukung pengembangan SDM berkualitas yang dapat mendukung pelaksanaan PPRG di Provinsi.

## 7. Membangun dan Mengembangkan Jejaring

Keikutsertaan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam pelaksanaan PUG merupakan ciri khas strategi dari pelaksanaan PUG dalam mendukung pembangunan yang transparans, akuntabel dan responsif terhadap berbagai persoalan masyarakat termasuk isu-isu gender yang berkembang di masyarakat. Keikutsertaan *stakeholders* khususnya organisasi masyarakat seperti LSM, LSO, termasuk Perguruan Tinggi atau Universitas menjadi hal penting dalam kelembagaan PUG seperti dan keanggotaan POKJA.

Membangun kelembagaan PUG di provinsi dapat dilakukan dengan melakukan berbagai kegiatan untuk mendukung terwujudnya komponen-komponen awal tersebut di atas dan komponen awal tersebut dapat berfungsi dalam mencapai target dan sasaran PUG sebagaimana ditetapkan dalam berbagai

dokumen perencanaan baik di pusat maupun di provinsi, untuk itu maka perlu dirintis beberapa kegiatan utama PUG di provinsi sebagai berikut.<sup>141</sup>

1. Koordinasi dan sinkronisasi

Koordinasi dan sinkronisasi kegiatan PUG internal provinsi, adalah terutama antar SKPD. Kegiatan koordinasi dan sinkronisasi ini dapat dilakukan dalam forum Pokja untuk menyelaraskan target-target dan prioritas PUG di masing-masing SKPD. Dalam koordinasi dan sinkronisasi internal provinsi dapat dilibatkan seluruh perwakilan SKPD dengan di koordinir oleh Bappeda sebagai ketua POKJA dengan di bantu oleh BPPKB sebagai sekretaris Pokja.

Disisi lain provinsi juga dapat melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar kabupaten dengan provinsi untuk menyatu padukan gerak PUG dalam menetapkan prioritas dan sasaran yang hendak dicapai di masing-masing kabupaten/kota dalam pelaksanaan PUG sesuai dengan arahan target PUG serta target RPJMD provinsi maupun kabupaten/kota masing-masing.

2. Penguatan kelembagaan PUG di Provinsi dan kabupaten kota.

Melakukan revitalisasi Pokja setiap tahunnya, pertama dari sisi legalitasnya, kedua dari sisi keanggotaan, peran dan fungsi termasuk target-target capaian PUG. Hal ini perlu menjadi agenda tahunan mengingat bahwa SK Pokja dan Focal point hanya berlaku satu tahun selain itu juga sebagai antisipasi adanya perubahan keanggotaan yang diakibatkan terjadinya pergeseran para pejabat di lingkungan provinsi.

---

<sup>141</sup>*Ibid*, h. 10-13

Revitalisasi kelembagaan PUG juga dilakukan untuk menyesuaikan dengan kebijakan terbaru dan dinamika perkembangan masyarakat. Provinsi perlu aktif mendorong penguatan kelembagaan PUG khususnya lembaga penggerak PUG provinsi maupun kabupaten/kota seperti Bappeda, BPPKB, Badan Keuangan serta Inspektorat agar PUG dapat berjalan dan terlaksana dengan baik di provinsi maupun kabupaten/kota lingkup provinsi tersebut.

### 3. Pelaksanaan PPRG di Provinsi.

Pelaksanaan PPRG di provinsi merupakan kewajiban provinsi sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG. Untuk dapat melaksanakan PPRG tersebut maka diperlukan pelatihan atau pendampingan kepada para perencana dan pengelola program masing-masing SKPD agar dapat meningkatkan kemampuannya dalam mengintegrasikan gender dalam seluruh perencanaan dan penganggaran di SKPD nya masing-masing. Kegiatan pelatihan dan pendampingan PPRG merupakan suatu keharusan yang perlu direncanakan dan dilaksanakan dengan bersumber dari APBD. Kegiatan ini dapat dilakukan dalam dua tipe.

Tipe pertama dengan memberikan pelatihan yang cukup kepada para perencana di masing-masing SKPD untuk meningkatkan pemahaman dan keterampilan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran responsif gender. Tipe kedua dapat dilakukan dengan melakukan pendampingan langsung kepada masing-masing SKPD dengan memberikan bimbingan teknis tentang cara dan teknik menyusun perencanaan dan penganggaran responsif gender di masing-masing SKPD. Tipe terakhir ini diperlukan

waktu yang panjang dan tenaga terampil dari BPPKB, Bappeda untuk memberikan pendampingan yang cukup sehingga perencana di SKPD mampu menyusun kegiatan yang tertuang dalam RKA nya menjadi responsif gender.

Kegiatan pelatihan dan pendampingan sangat penting bagi provinsi khususnya para perencana di setiap SKPD untuk meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis gender terhadap berbagai dokumen perencanaan dan penganggaran seperti Renstra, Renja dan RKA nya masing-masing menjadi responsif gender.

#### 4. Mendorong pelaksanaan PPRG di Kabupaten/Kota.

Kegiatan lain yang perlu dilakukan provinsi atau pemerintah Pusat adalah mendorong adanya kemampuan teknis pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan PPRG di masing-masing SKPD. Kegiatan peningkatan kapasitas PUG dan pelatihan PPRG di kabupaten/kota merupakan dua kegiatan yang diperlukan bagi upaya mendorong kabupaten/kota mampu melaksanakan PUG. Kegiatan pelatihan peningkatan kapasitas kelembagaan PUG merupakan upaya untuk mendorong terbentuk dan berperannya POKJA dan *focal poin* termasuk berfungsinya lembaga penggerak PUG di kabupaten/kota yaitu : Bappeda, BPPKB, Badan Keuangan dan Inspektirat kabupaten/kota. Sedang Pelatihan PPRG merupakan pelatihan teknis yang berkaitan dengan upaya peningkatan kapasitas kompetensi para perencana dalam menyusun perencanaan dan penganggaran responsif gender.

## 5. Advokasi dan sosialisasi PUG.

Kegiatan yang tidak kalah pentingnya dengan kegiatan-kegiatan di atas adalah kegiatan sosialisasi dan advokasi untuk para penentu kebijakan dalam memperkuat komitmen para pengambil keputusan. Bentuk sosialisasi dan advokasi tersebut dapat dikemas sesuai dengan target dan sasaran. Contoh untuk mengadvokasi para anggota DPRD tentunya akan kurang menarik bagi para anggota DPRD jika nama kegiatan dalam bentuk “sosialisasi dan advokasi”, namun dapat dikemas ke dalam bahasa kegiatan yang lebih menarik bagi sasaran DPRD dan para pengambil keputusan yaitu seperti “*Round Table discussion*” atau “*coffee morning*”, atau dengan menggunakan bahasa “seminar” atau “workshop”. Begitu juga memilih narasumber harus dicari figur-figur yang mampu menggugah sasaran.

Sebagai contoh, apabila dari sudut eselon maka nara sumber paling tidak eselon 2 atau eselon 1, sedang figur nara sumber dipilih orang yang sudah punya nama di tingkat nasional. Kegiatan sosialisasi dan advokasi bagi para pejabat eselon II, III, IV dan staf di lingkungan internal unit organisasinya juga tetap harus diselenggarakan secara terus menerus mengingat seringnya pergantian pejabat di lingkungan provinsi, sehingga menuntut adanya konsistensi pemahaman di lingkungan kerja SKSPD nya masing-masing, termasuk *stakeholders* lainnya seperti LSM, PSW/PSG, dan lain-lainnya melalui sosialisasi dan advokasi PUG dan PPRG..

## 6. Monitoring, evaluasi dan pelaporan



Monitoring adalah cara untuk mengetahui sejauhmana bahwa kegiatan itu telah sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Dalam monitoring dapat dilihat bagaimana efisiensi penggunaan seluruh input sehingga dapat menghasilkan suatu output. Sebagai contoh dalam pelatihan kita menggunakan input sejumlah dana, sejumlah peserta, modul dan perlengkapan serta kebutuhan pelatihan dan nara sumber. Input-input ini diolah menjadi kegiatan pelatihan yang efisien sehingga menghasilkan sejumlah output yaitu sejumlah peserta yang trampil, cerdas dan berpengetahuan yang cukup tentang PPRG. Paling tidak apakah sejumlah dana yang tersedia telah digunakan secara efisien sehingga pelatihan dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal dan sasaran serta target kompetensi yang telah ditentukan dalam modul pelatihan. Sedangkan evaluasi untuk melihat bagaimana proses kegiatan tersebut punya hasil yang diharapkan atau tidak, dan sejauhmana bahwa pelatihan itu punya dampak positif bagi individu sebagai peserta pelatihan atau organisasinya. Hasil pemantauan dan hasil evaluasi itu dikemas dalam bentuk pelaporan yang ditetapkan waktu dan periode pelaporan yang di tetapkan dalam mekanisme dan panduan monitoring dan evaluasi sendiri.

Mengintegrasikan dan melaksanakan PUG harus terefleksikan dalam proses penyusunan kebijakan yang menjadi acuan perencanaan dan penganggaran untuk menjamin program dan kegiatan yang dibuat oleh seluruh lembaga pemerintah di daerah menjadi responsif gender, karena hal ini akan menjadi sesuatu yang mutlak dalam rangka meminimalisir kesenjangan dalam masyarakat baik dalam aspek

akses, partisipasi, kontrol, maupun manfaat pembangunan. Dalam hal ini, PPRG merupakan suatu proses yang tidak dapat terpisahkan dari sistem yang sudah ada, karena penyusunan ini bukanlah tujuan akhir, melainkan merupakan sebuah kerangka kerja atau alat analisis untuk mewujudkan keadilan dalam penerimaan manfaat pembangunan.<sup>142</sup>



---

<sup>142</sup>Hironymus Ghodang, *Op.Cit.*, h. 4

## BAB IV

### KELEMAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETERAAN GENDER YANG BERKEADILAN

#### A. Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan

##### 1. Pengertian Pembangunan

Menurut pengertian ilmu ekonomi yang ketat, istilah pembangunan secara tradisional diartikan sebagai kapasitas dari sebuah perekonomian nasional yang kondisi-kondisi ekonomi awalnya kurang lebih bersifat statis dalam kurun waktu yang cukup lama.<sup>143</sup>

Pembangunan dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup suatu bangsa yang sering kali diukur dengan tinggi rendahnya pendapatan dan meningkatkan produktivitas. Untuk itu sebelum berbicara pembangunan, beberapa para ahli memberikan gagasannya mengenai pembangunan. “Merupakan suatu kenyataan fisik sekaligus tekad suatu masyarakat untuk berupaya sekeras mungkin melalui serangkaian kombinasi proses sosial, ekonomi dan institusional demi mencapai kehidupan yang lebih baik.”<sup>144</sup>

Menurut Siagian, pembangunan merupakan suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).<sup>145</sup> Pembangunan nasional dapat pula

<sup>143</sup>Todaro, Michael P, dan Stephen C. Smith. *Pembangunan Ekonomi Edisi Kesembilan*. Erlangga, Jakarta, 2008, h. 12

<sup>144</sup>*Ibid*, h. 18

<sup>145</sup>Sondang Siagian, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strategi*. Bina Aksara, Jakarta, 2001, h. 27

diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi, transformasi dalam struktur sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat.<sup>146</sup>

Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai “rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan pembangunan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa/*nation-building*. Dari definisi diatas akan muncul tujuh ide pokok:<sup>147</sup>

- a. Pembangunan merupakan suatu proses, pembangunan dilakukan secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang bersifat tanpa akhir.
- b. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan.
- c. Pembangunan dilakukan secara terencana, baik jangka waktu pendek, jangka sedang, dan jangka panjang, yang dimana dilakukan untuk jangka waktu tertentu.
- d. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan pembangunan
- e. Pembangunan mengarah modernitas yang diartikan sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik dari sebelumnya.
- f. Modernitas yang ingin dicapai bersifat multidimensional.
- g. Pembangunan ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa sehingga semakin kukuh fondasinya dan menjadi negara yang sejajar dengan bangsa lain.

Dari berbagai macam pengertian dari pembangunan maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu upaya yang melibatkan

<sup>146</sup>Tikson, T. Deddy. *Administrasi Pembangunan*. Gemilang Persada, Makassar, 2005, h. 18

<sup>147</sup>Sondang Siagian, *Op.Cit*, h. 18

masyarakat untuk melakukan proses perubahan dan sebuah transformasi yang dilakukan dalam rangka menunjang kesejahteraan masyarakat baik dalam bidang ekonomi maupun sosial yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan tanpa merusak lingkungan atau kehidupan sosial dan memiliki kehidupan yang layak.

## **2. Tujuan Pembangunan**

Pembangunan yang baik adalah pembangunan yang dilakukan secara berkelanjutan. Artinya melanjutkan apa yang telah dibangun, membangun yang belum dibangun dan menambah bagian-bagian baru sesuai kebutuhan nyata masyarakat. Prinsip pembangunan seperti ini yang perlu dilaksanakan dalam sebuah kepemimpinan di daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dalam aktivitas pemerintahan dan pembangunan pada periode lima tahun sebelumnya, maka untuk memelihara serta melanjutkan aktivitas pemerintahan dan pembangunan dimaksud demi mencapai masyarakat daerah yang maju, mandiri, damai dan sejahtera, perlu ditetapkan visi-misi Pembangunan yang hendak dilaksanakan dalam periode lima tahun kepemimpinan pasangan yang terpilih sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjalankan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dalam kurun waktu tersebut. Visi-Misi yang ditetapkan hendaknya jelas sasaran yang hendak dibangun, sasaran yang dibangun itu dikehendaki menjadi apa setelah lima tahun baik dari sisi politik, ekonomi, sosial, dan budaya berazaskan nilai-nilai Pancasila.

Tujuan utama pembangunan bukan lagi menciptakan tingkat pertumbuhan GNP (*Gross National Product*) yang setinggi-tingginya, melainkan penghapusan

dan pengurangan kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang.

Tiga tujuan inti pembangunan adalah: <sup>148</sup>

- a. Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan,
- b. Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan,
- c. Perluasan rentang pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu dan bangsa, yakni membebaskan mereka dari ketergantungan.

Selain itu ada kaitan antara tujuan pembangunan ekonomi dan tujuan pembangunan nasional dengan dimensi jangka waktu pendek dan panjang yaitu: <sup>149</sup>

- a. Tujuan pembangunan ekonomi jangka pendek yang berhubungan dengan tujuan pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan taraf hidup, kecerdasan, kesejahteraan masyarakat yang semakin adil dan merata serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan berikutnya.
- b. Tujuan pembangunan ekonomi jangka panjang adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

---

<sup>148</sup>Todaro, *Op.Cit*, h. 21

<sup>149</sup>*Ibid*, h. 22

merdeka, bersatu berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai. Pada tahap awal pembangunan dititikberatkan pada bidang ekonomi dengan harapan akan berpengaruh pada bidang lain.

### **3. Perencanaan**

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Rencana Pembangunan Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJM Nasional yang memuat strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Rencana Strategis Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun. Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan dokumen perencanaan organisasi perangkat daerah untuk periode 1 tahun. (UU RI No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

### **4. Pengarusutamaan Gender (PUG)**

Pengarusutamaan Gender (*Gender Mainstreaming*) merupakan sebuah upaya untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang menyebabkan tidaktercapainya kesetaraan dan keadilan gender (marginalisasi, stereotipe, subordinasi, kekerasan dan beban ganda). Sesuai dengan Inpres No 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan Nasional, pengertian

Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Menurut Ihromi dalam Hak Azasi Perempuan, tujuan pengarusutamaan gender adalah mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam keluarga, masyarakat, bangsa dan negara melalui perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan nasional.<sup>150</sup>

Pengarusutamaan gender berfungsi untuk menciptakan mekanisme-mekanisme kelembagaan bagi kemajuan perempuan di semua bidang kegiatan dan kehidupan masyarakat dan pemerintahan.

Peranan wanita dalam pembangunan adalah hak dan kewajiban yang dijalankan oleh wanita pada status atau kedudukan tertentu dalam pembangunan, baik pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pembangunan di bidang pertahanan dan keamanan, baik di dalam keluarga maupun di dalam masyarakat. Peranan wanita dalam pembangunan yang berwawasan gender, berarti peranan wanita dalam pembangunan sesuai dengan konsep gender atau peran gender, mencakup produktif, peran reproduktif, dan peran sosial yang dinamis. Dinamis dalam arti, dapat berubah atau diubah sesuai dengan perkembangan keadaan, dapat ditukarkan antara pria dan wanita dan bisa berbeda lintas budaya.

---

<sup>150</sup>Ihromi, Tapi Omas, Achie S. Luhulima, (ed). *Hak Asasi Perempuan*. Kelompok Kerja Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, UI. Jakarta, 2005, h. 31



Mengupayakan peranan perempuan dalam pembangunan, dimaksudkan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender tersebut, perlu didukung oleh perilaku saling menghargai dan saling menghormati, saling membutuhkan, saling membantu, saling peduli, dan saling pengertian antara pria dan wanita. Dengan demikian tidak ada pihak (pria dan wanita) merasa dirugikan dan pembangunan akan menjadi lebih sukses.

WID (*Women in Development*) atau perempuan dalam pembangunan merupakan Pendekatan kebijakan yang digunakan untuk memadukan perempuan ke dalam kegiatan pembangunan yang dimulai pada awal 1970-an, dan selama 40 tahun terakhir berevolusi berdasarkan pengalaman, peninjauan, dan reformulasi strategi serta tujuan melalui beberapa tahap pendekatan berorientasi kesejahteraan, kesejajaran, perang melawan kemiskinan, dan pendekatan aliran-utama.

Sekitar tahun 1980an, WID telah diterima dan diterapkan secara internasional sebagai penekanan strategis dengan sasaran mencapai integrasi perempuan dalam semua aspek proses pembangunan dan kemudian negara-negara dunia ketiga pun beramai-ramai memasukan agenda WID ke dalam program pembangunan di negaranya masing-masing.<sup>151</sup>

WID yang merupakan bagian diskursus pembangunan, dan merupakan pendekatan dominan bagi pemecahan persoalan dunia ke Tiga dan merupakan strategi arus utama *developmentalism* tentang bagaimana mendorong partisipasi perempuan dalam program pembangunan.

---

<sup>151</sup>Asian Development Bank. *Kebijakan ADB Mengenai Gender dan Pembangunan* , 1998, h. 18.

Agenda utama program WID adalah bagaimana melibatkan kaum perempuan dalam kegiatan pembangunan. Asumsinya, penyebab dari keterbelakangan perempuan adalah karena mereka tidak berpartisipasi dalam pembangunan. Disini WID menginginkan bagaimana kaum perempuan bisa memiliki derajat yang sama atau sejajar dengan kaum laki-laki atau tidak lagi ada kesenjangan antara kaum perempuan dengan kaum laki-laki dalam berbagai bidang pembangunan.

Namun dalam perkembangannya WID ini mengalami banyak kendala atau kelemahan-kelemahan serta kritik-kritik dalam pengimplementasiannya. Hasil tinjauan unit-unit masalah perempuan pemerintah yang seringkali dengan sumber daya dibawah rata-rata dan sangat marjinal menunjukkan, bahwa mereka telah tidak dapat secara efektif mempengaruhi kebijakan nasional atau membawa kesejajaran gender yang tadinya dibayangkan dalam pikiran pada waktu pendiriannya. Sehingga membuat pendekatan seperti ini tidak dapat menurunkan kesenjangan antara kaum laki-laki dan perempuan. Proyek-proyek hanya untuk perempuan seringkali dipikirkan dan didanai secara kurang, bahkan kadang-kadang dibebankan ke pundak kaum perempuan yang telah terbebani dengan beban-kerja yang berat, hanya dengan imbalan yang kurang pula.

Sehingga dengan adanya keadaan seperti itu, diperlukan suatu Transformasi sosial, yang dimana tujuan dari Transformasi sosial itu tidak hanya memperbaiki status perempuan namun juga memperjuangkan martabat dan kekuatan perempuan. Selanjutnya, muncul suatu pendekatan GAD (*Gender and Development*), yang dimana pendekatan itu lebih mencakup kepada hak-hak

perempuan, peranan perempuan sebagai peserta aktif, dan pelaku pembangunan dan peranan mereka sebagai aktor dengan suatu agenda khusus dalam pembangunan.<sup>152</sup>

GAD melihat negara adalah sebagai aktor penting yang akan mempromosikan emansipasi perempuan. Strategi yang ditempuh adalah institusionalisasi gender dalam kebijakan negara dan perubahan sosial. Pada titik ini, GAD akan banyak berbicara lebih jauh tentang persoalan struktur sosial, politik, ekonomi yang melingkupinya. Tujuan daripada GAD adalah untuk melakukan transformasi sosial atas struktur gender yang tidak adil sekarang ini. Pendekatan GAD ini menggunakan analisis gender dalam menguraikan problem perempuan dalam pembangunan. Pendekatan ini melihat bahwa perempuan bukanlah kelompok otonom melainkan mereka terbagi ke dalam kelas, ras, dan keyakinan. Peranan perempuan dalam masyarakat juga tidak dapat dilihat sebagai otonom melainkan sudah terbentuk melalui internalisasi gender.

Pendekatan GAD meletakkan persoalannya bukan pada perempuannya, melainkan pada ideologi atau keyakinan yang dianut oleh laki-laki dan perempuan tersebut yang kemudian pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada kebijakan dan pelaksanaan pembangunan.

Akibat dari berbagai kebijakan-kebijakan pembangunan yang buta gender mengakibatkan dampak yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan. Analisis gender memusatkan perhatiannya pada ketidakadilan struktural yang disebabkan oleh keyakinan gender yang mengakar dan tersembunyi di berbagai tempat,

---

<sup>152</sup>*Ibid*, h. 19

seperti tradisi masyarakat, keyakinan agama, serta kebijakan dan perencanaan pembangunan.<sup>153</sup>

Tujuan akhir pendekatan GAD adalah terjadinya pergeseran hubungan kekuasaan yang akan memberikan otonomi lebih besar terhadap kaum perempuan. Kesetaraan dan keadilan gender masih sulit untuk dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat khususnya kaum perempuan. Oleh sebab itu pemerintah telah mengambil kebijakan, tentang perlu adanya strategi yang tepat sehingga dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Pendekatan GAD, letak persoalannya bukanlah pada kaum perempuan sebagaimana diasumsikan semula, akan tetapi pada bagaimana menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan gender. Pendekatan ini menitikberatkan pada pemberdayaan (*empowerment*) dan perubahan struktur gender.

Perbedaan antara WID dan GAD, pada dasarnya, berdasarkan atas pendekatan penilaian dan penanganan posisi yang tidak sama dari perempuan dalam masyarakat. GAD tidak menyisihkan perempuan sebagai subyek sentral. Namun kiranya lebih, sementara pendekatan WID difokuskan secara eksklusif pada perempuan untuk meningkatkan posisi ketidaksejajaran perempuan, maka pendekatan GAD mengakui, bahwa peningkatan status perempuan memerlukan analisis mengenai hubungan antara laki-laki dan perempuan maupun menyamakan pendapat dan kerjasama laki-laki. Jadi dapat dijelaskan bahwa pendekatan GAD ini tidak hanya terpaku pada perempuan saja dalam usahanya melakukan

---

<sup>153</sup>Laily, Muthmainnah. *Kritik Feminis Terhadap Developmentalisme*. (Jurnal filsafat vol.18 Nomor 3. Desember 2008, UGM), h. 254

kesetaraan serta berperan aktif dalam pembangunan yang tanpa menghiraukan laki-laki namun dalam pengimplementasiannya pendekatan ini memerlukan kaum laki-laki dalam memperjuangkan kesetaraannya.<sup>154</sup>

## **B. Kebijakan Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia Melalui Klinik Konsultasi PPRG di Provinsi Sumatera Utara**

Menindaklanjuti Permendagri No.67 tahun 2011 tentang Perubahan atas Permendagri No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, dengan telah diterbitkannya Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 43 tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah, dan Surat Edaran Gubernur Sumatera Utara No.463/7286 tgl 30 Juli 2021 tentang Integrasi Perencanaan dan Penganggaran yang *Responsive Gender* dan pembentukan Sekretariat PPRG, serta beberapa surat Sekretaris Daerah yang intinya mengharuskan semua OPD untuk menyusun program/kegiatan yang responsif gender.

Namun, pada realisasinya implementasi pengarusutamaan gender di Provinsi Sumatera Utara belum sesuai harapan, dimana indikator kinerja utama (IKU) mengenai hal tersebut belum mencapai target. Dari data Renstra Perubahan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Prov. Sumatera Utara (PPPA-SU) serta hasil wawancara/ diskusi dengan pegawai Dinas PPPA-SU dan Bappeda Prov. Sumatera Utara, didapati bahwa capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) persentase OPD yang melaksanakan PPRG tahun 2020 baru mencapai 57% dari target 60% yang secara bertahap sampai tahun 2023 ditargetkan semua

<sup>154</sup>Ihromi, Tapi Omas, Achie S. Luhulima, (ed). *Op.Cit*, h. 176

(100%) OPD telah melakukan PPRG dalam penyusunan program/kegiatannya. Sedangkan capaian IKU persentase program/kegiatan pembangunan yang sudah dilakukan PPRG masih sangat sedikit yaitu baru sebesar 3% dari target 25%, yang mana OPD yang tercatat telah melakukan PPRG hanya melakukan PPRG pada 1-2 program/kegiatan saja dari seluruh program/kegiatan tahunan OPDnya.<sup>155</sup>

Demikian juga halnya dengan temuan dari hasil kuesioner, yaitu: 30,6% menyatakan di instansinya menerapkan PPRG setiap tahun walaupun hanya pada beberapa kegiatan atau tidak semua program/kegiatan; 24,2% menyatakan instansinya kadang-kadang menerapkan PPRG; 21,0% menyatakan instansinya jarang menerapkan PPRG; dan 24,2% menyatakan instansinya tidak pernah menerapkan PPRG. Di sisi lain, hasil wawancara dan diskusi non-formal dengan beberapa perencana dan *key-person*, didapati bahwa hampir tidak ada dorongan yang kuat dan sanksi dari pimpinan OPD maupun dari Sekretariat PPRG terhadap program/kegiatan OPD yang tidak menerapkan PPRG, paling-paling hanya himbuan yang tidak ditindaklanjuti dengan tagihan atas realisasinya. Perencanaan dan penganggaran tahunan terus berjalan walau tidak ada penerapan PPRG atau hanya 1 atau 2 kegiatan yang dianalisis dengan GAP dan GBS sudah dicatatkan bahwa OPD tersebut sudah menerapkan PPRG.<sup>156</sup> Dengan kondisisedemikian tidak heran bahwa capaian IKU untuk penerapan PPRG menjadi rendah atau tidak mencapai target yang ditetapkan dalam RPJMD Provinsi dan Renstra Dinas yang membidangi. Hal ini mengindikasikan kurangnya komitmen pimpinan OPD dan Sekretariat PPRG untuk mendorong, memantau dan

---

<sup>155</sup>R. Sabrina, *Op.Cit*, h. 4

<sup>156</sup>*Ibid*, h. 5

menerapkan sanksi terhadap rendahnya realisasi PPRG atas program/kegiatan pembangunan OPD setiap tahunnya.

Berkenaan dengan hal tersebut, dari sisi SDM perencana sebagai pelaksana penerapan PPRG, penelitian ini juga menemukan bahwa sebagian besar (79%) SDM Perencana OPD pernah mendengar tentang PPRG dan 21% lainnya belum pernah, namun yang pernah mengikuti sosialisasi ataupun pelatihan PPRG sebanyak 40,3% dan yang belum pernah mengikutinya lebih banyak yaitu 59,7%. Umumnya (74,2%) mereka mengetahui bahwa penerapan PPRG bertujuan agar program/kegiatan pembangunan dapat bermanfaat dan dinikmati oleh semua masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, sedangkan 25,8% lainnya tidak mengetahui. Bahkan, sebagian besar perencana OPD (62,9%) mengetahui bahwa ada peraturan yang mengharuskan PPRG dilakukan pada setiap rancangan program/kegiatan pembangunan, sedangkan sebagian lainnya (37,1%) tidak mengetahuinya. Hal ini menggambarkan bahwa pengetahuan para perencana OPD belum merata dan belum memadai, sehingga masih diperlukan peningkatannya. Di samping itu, ketrampilan atau kemampuan dalam menerapkan PPRG terlihat dari hasil temuan bahwa komposisi kemampuan SDM perencana dalam menerapkan PPRG yaitu: 9,7% Sangat Tidak Bisa, 11,3% Tidak Bisa, 45,2% Agak Bisa, 16,1% Bisa, dan 17,7% Sangat Bisa. Sementara SDM yang menguasai teknik analisis gender adalah : 19,4% Sangat Tidak Menguasai, 25,8% Tidak Menguasai, 43,5% Agak Menguasai, 9,7% Menguasai, dan 1,6% Sangat Menguasai. Hal ini memperlihatkan bahwa ketrampilan/kemampuan SDM perencana OPD dalam menerapkan PPRG masih belum memadai, sehingga perlu

dilakukan upaya peningkatannya. Di sisi lain, dalam penerapan PPRG diperoleh beberapa kendala, yaitu : 1. Belum memahami Teknik GAP dan GBS (37,1%); 2. Belum memahami PUG dan PPRG secara menyeluruh (33,9%); 3. Sering terjadi pergantian pegawai (12,9%); 4. Keterbatasan waktu untuk mengerjakan (6,5%); 5. Belum pernah ikut pelatihan (3,2%); 6. Lainnya (3,2%).<sup>157</sup>

Keadaan tersebut di atas menunjukkan bahwa pengetahuan dan ketrampilan SDM perencana OPD dalam penerapan PPRG masih rendah. Sementara itu, dari hasil wawancara/diskusi terbatas dengan key-person bahwa rendahnya realisasi penerapan PPRG dalam program/kegiatan pembangunan daerah Sumatera Utara juga disebabkan kurangnya pengetahuan dan ketrampilan (kompetensi) sumberdaya perencana di OPD mengenai cara penyusunan PPRG yaitu GAP dan GBS. Hal ini menggambarkan bahwa ketrampilan atau kemampuan SDM perencana OPD dalam menerapkan PPRG masih sangat kurang memadai, sehingga perlu upaya untuk meningkatkannya.

Dari temuan diatas, dapat disebutkan bahwa rendahnya realisasi PPRG dalam penyusunan program/kegiatan pembangunan daerah Sumatera Utara juga disebabkan oleh kondisi pengetahuan dan ketrampilan/kemampuan (kompetensi) SDM perencana OPD yang kurang memadai dalam menerapkan PPRG.

Sementara dari segi sikap atau kemauan untuk menerapkan PPRG, penelitian ini mendapati bahwa sebagian besar perencana memandang PPRG sangat penting untuk mewujudkan program/kegiatan yang responsive gender, dan merasa sangat perlu adanya tempat konsultasi tentang PPRG yang dapat

---

<sup>157</sup>*Ibid*, h. 5-6



dihubungi setiap waktu diperlukan. Menurut para perencana OPD tentang seberapa penting PPRG dalam mewujudkan program/kegiatan responsive gender yaitu: 1,6% menganggap Sangat Tidak Penting, 1,6% menganggap Tidak Penting, 24,2% menganggap Agak Penting, 27,4% menganggap Penting dan 45,2% menganggap Sangat Penting. Sedangkan tentang perlunya tempat konsultasi yang dapat dihubungi setiap hari, 1,6% merasa Sangat Tidak Perlu, 3,2% merasa Tidak Perlu, 14,5 % merasa Agak Perlu, 32,3% merasa Perlu, dan 48,4% merasa Sangat Perlu. Berkaitan dengan tempat konsultasi PPRG, cara berkonsultasi yang diharapkan adalah secara online (53,2%) dan secara tatap muka (46,8%). Hal ini didukung dengan temuan mengenai Saran, yangmana dominasi saran yang disampaikan adalah agar dilakukan peningkatan kompetensi (pengetahuan dan ketrampilan) para perencana OPD mengenai PPRA khususnya cara melakukan analisis gender, yaitu Gender Analisis Pathway (GAP) dan Gender Budget Statement (GBS).<sup>158</sup>

Dari temuan di atas dapat dilihat bahwa para perencana memandang PPRA sangat penting dalam mewujudkan program/kegiatan pembangunan yang responsive gender, dan menganggap sangat perlu adanya tempat konsultasi mengenai PPRG yang dapat dihubungi setiap hari atau setiap dibutuhkan, baik secara online maupun tatap muka. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa dari sisi sikap atau kemauan untuk dapat menerapkan PPRG umumnya cukup baik, sehingga upaya meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan/kemampuan (kompetensi) dengan membentuk tempat konsultasi PPRG dapat diharapkan akan

---

<sup>158</sup>*Ibid*, h. 7

berjalan lancar, sehingga diperlukan adanya peningkatan kompetensi SDM perencan.

Instruksi Presiden No.9 tahun 2000 yang merupakan dasar dari keharusan untuk mengimplementasikan pengarusutamaan gender dalam pembangunan memuat 7 komponen kunci yang merupakan prasyarat dalam pelaksanaan PUG yaitu : (1) Komitmen, (2) Kebijakan, (3) Kelembagaan, (4) Sumberdaya, (5) Data Terpilah, (6) Alat Analisis, dan (7) Partisipasi masyarakat. Sumberdaya dalam implementasi PUG adalah sumberdaya manusia yang memiliki kepekaan, pengetahuan dan ketrampilan analisis gender, serta sumberdaya anggaran yang memadai untuk mengimplementasikan PUG.

Dari uraian-uraian di atas, bahwa kompetensi SDM perencana OPD belum memadai untuk menerapkan dengan baik PPRG, namun mempunyai kesadaran akan pentingnya PPRG dalam penyusunan program/kegiatan pembangunan, serta keinginan untuk meningkatkan kompetensi, maka dipandang perlu membangun tempat tersebut yang dinamai “Klinik Konsultasi Perencanaan dan Penganggaran yang *Responsif Gender*” guna meningkatkan kompetensi SDM perencana OPD dalam rangka mewujudkan implementasi pengarusutamaan gender dalam pembangunan, di Provinsi Sumatera Utara.

Rancangan “Klinik Konsultasi Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender” ini disusun sebagai berikut:<sup>159</sup>

1. Nama kegiatan : Klinik Konsultasi Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender.

---

<sup>159</sup>*Ibid*, h. 6

2. Penanggung jawab : Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara selaku Sekretaris Tim Sekretariat PPRG Prov. Sumatera Utara (atas nama Sekretariat PPRG Sumatera Utara).
3. Lokasi klinik konsultasi: Kantor Dinas Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Provinsi Sumatera Utara.
4. Tugas/kegiatan klinik konsultasi adalah memberikan konsultasi kepada OPD dalam rangka:
  - a. Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang PPRG dan kesadaran akan pentingnya menerapkan PPRG dalam penyusunan program/kegiatan pembangunan.
  - b. Meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan/kemampuan tentang Teknik Gender Analysis Pathway (GAP) dan *Gender Budget Statement* (GBS).
  - c. Meningkatkan kuantitas dan kualitas pengisian form GAP dan GBS program/kegiatan pembangunan.
5. Bentuk konsultasi : hybrid (online dan tatap muka).
  - f. Secara Online, konsultasi dilakukan melalui aplikasi komputer. Untuk itu dibangun aplikasi komputer dengan kebutuhan atau memuat program antara lain:
    - 1) Ruang Interaksi pelanggan (Tanya-Jawab, Diskusi, Pesan, Tanggapan, Permintaan reservasi (appointment) untuk dijadwalkan temu muka, dan Jawaban), untuk OPD Provinsi.

- 2) Ruang Form *Gender Analysis Pathway* (GAP) yang dilengkapi dengan pedoman langkah kerjanya, untuk OPD Provinsi (usernameKa OPD, username masing-masing bidang atau bagian,program/kegiatan yang akan dianalisis, langkah demi langkah analisis dengan petunjuk pengisiannya secara rinci)
- 3) Ruang Form *Gender Budget Statement* (GBS) yang dilengkapi dengan pedoman langkah kerjanya, untuk OPD Provinsi (usernameKa OPD, username masing-masing bidang atau bagian,program/kegiatan yang akan dianalisis, langkah demi langkah analisis dengan petunjuk pengisiannya secara rinci)
- 4) Ruang Interaksi pelanggan (Tanya-Jawab, Diskusi, Pesan, Tanggapan, Permintaan reservasi (appointment) untuk dijadwalkan temu muka, dan Jawaban), untuk Kab/Kota.
- 5) Ruang Form *Gender Analysis Pathway* (GAP) yang dilengkapi dengan pedoman langkah kerjanya, untuk OPD Kab/Kota (username Ka OPD, username masing-masing bidang atau bagian,program/kegiatan yang akan dianalisis, langkah demi langkah analisis dengan petunjuk pengisiannya secara rinci)
- 6) Ruang Form *Gender Budget Statement* (GBS) yang dilengkapi dengan pedoman langkah kerjanya, untuk OPD Kab/Kota (username Ka OPD, username masing-masing bidang atau bagian, program/kegiatan yang akan dianalisis, langkah demi langkah analisis dengan petunjuk pengisiannya secara rinci)

g. Secara Tatap Muka (offline), konsultasi dilakukan langsung di tempat/klinik. Untuk itu dipersiapkan kebutuhan operasionalnya, berupa:

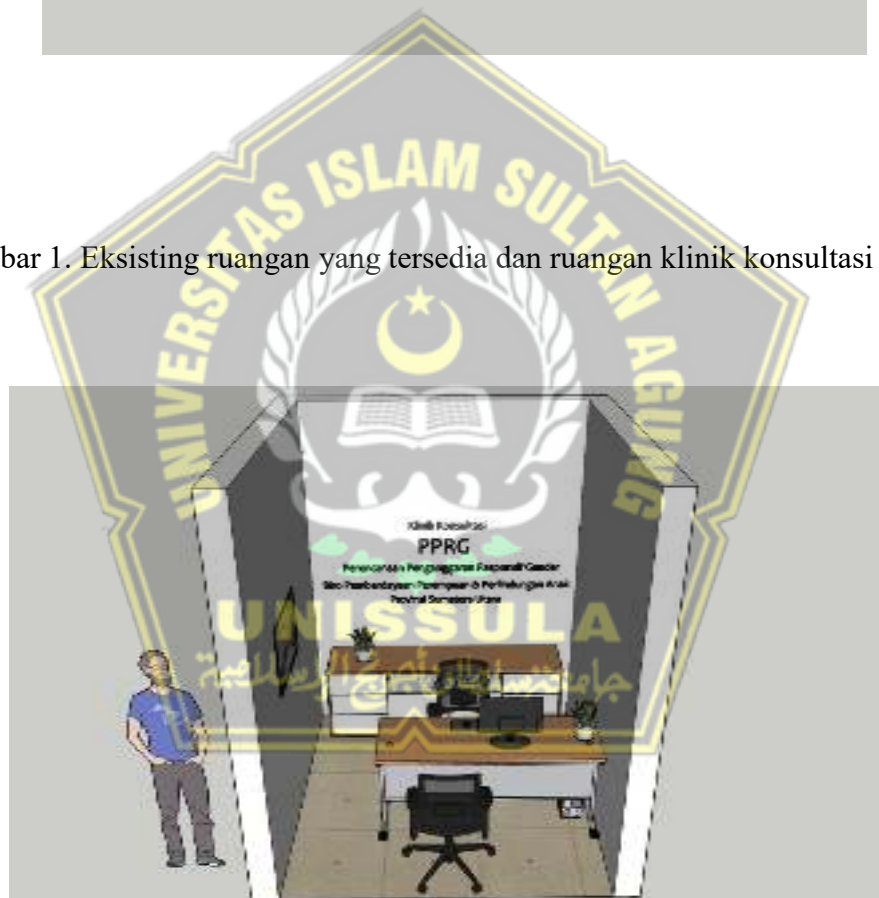
- 1) Ruang tempat konsultasi.
- 2) Meja konsultasi 1 buah, dengan kursi konsultan 1 buah dan kursi pelanggan 2 buah.
- 3) Meja tempat komputer/infokus (proyektor).
- 4) Komputer/laptop dan layar/screen/tv.
- 5) Rak file, referensi, kartu pelanggan.
- 6) Banckdrop/board Nama Klinik.
- 7) 3 orang Staf/Petugas standby dari jam 07.30 sampai jam 16.00 secara bergantian (07.30-10.00; 10.00-12.30; 13.30-16.00), dari Staf Dinas PPPA yang sudah menguasai materi dan methoda PPRG dan didukung/didampingi oleh Pejabat Dinas lainnya.
- 8) 3 orang Konsultan Ahli (on-call), dari pakar PPRG, baik dari akademisi, LSM maupun perorangan.

6. Disain/lay-out Klinik Konsultasi :

Dengan ketersediaan ruangan yang terbatas di Kantor Dinas PPPA Prov. Sumatera Utara, dimanfaatkan ruangan koridor/lorong dalam kantor yaitu antara ruang-ruang kerja pegawai. Lebar koridor/lorong yang ada yaitu 2,5 meter dan panjang lebih dari 10 meter. Namun untuk tidak mengganggu lalu lintas pegawai bekerja, maka Lorong yang dimanfaatkan adalah: lebar 2,5 meter dan panjang 3 meter pada bagian paling ujung lorong.

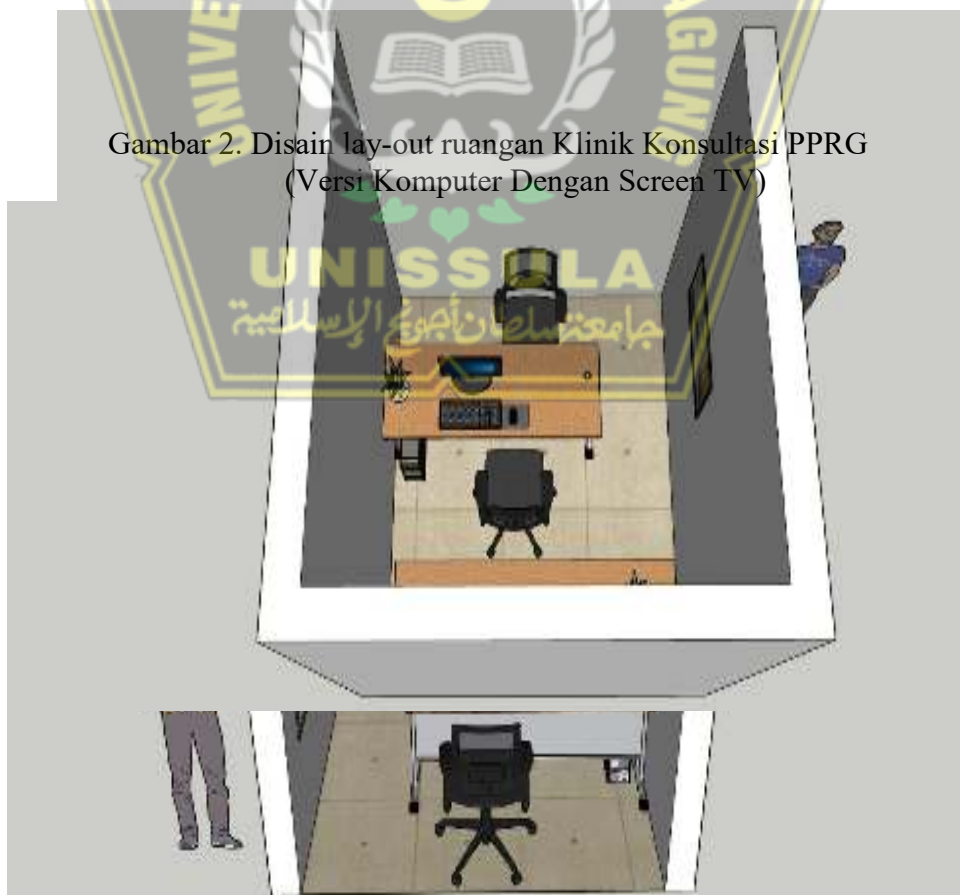


Gambar 1. Eksisting ruangan yang tersedia dan ruangan klinik konsultasi PPRG.





Gambar 2. Disain lay-out ruangan Klinik Konsultasi PPRG  
(Versi Komputer Dengan Screen TV)





Gambar 3. Disain lay-out ruangan Klinik Konsultasi PPRG  
(Versi Proyektor Dengan Screen Layar)



### C. Program Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan

Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan di Indonesia menjadi salah satu strategi dalam upaya mengintegrasikan perspektif gender dalam pembangunan. Salah satu sarana atau alat untuk mencapainya adalah dengan mengintegrasikan perspektif gender tersebut ke dalam seluruh proses perencanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan atau sering disebut Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG). Tujuan dari PPRG adalah untuk memastikan bahwa proses dan hasil pembangunan yang dilakukan pemerintah menjadi lebih berkualitas karena mempertimbangkan kebutuhan berbagai pihak secara spesifik sehingga lebih tepat sasaran.

Isu gender merupakan salah satu masalah utama dalam pembangunan, terkhusus pembangunan sumber daya manusia. Konsep gender merujuk pada atribut, peran sosial, serta hubungan sosial antara perempuan dan laki-laki, termasuk anak perempuan dan anak laki-laki, yang terbentuk berdasarkan konstruksi sosial dan dipelajari melalui proses sosialisasi. Peran dan hubungan gender ini bersifat dinamis karena sangat dipengaruhi oleh konteks, waktu, dan perubahan. Gender merujuk kepada apa yang diharapkan, diperbolehkan, dan dinilai dalam diri seorang perempuan dan laki-laki dalam suatu konteks tertentu.

Untuk memahami gender, maka harus dibedakan kata *gender* dengan *sex*. *Sex* yang artinya jenis kelamin merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada laki-laki dan perempuan serta ini merupakan kodrat. Dalam perkembangannya, seks dilekatkan

atribut-atribut tertentu, seperti: konstruksi sosial, budaya, ekonomi, politik, serta ideologi patriarki yang kemudian dikenal dengan gender.

*Gender* adalah merupakan sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural.<sup>160</sup> Menurut Ann Oakley dalam Nugroho, gender merupakan perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial, yakni perbedaan yang bukannya ketentuan Tuhan melainkan diciptakan oleh manusia (bukan kodrat) melalui proses sosial dan kultural yang panjang.<sup>161</sup> Oleh karena itu, gender membagi beberapa peranan dan fungsi laki-laki maupun perempuan dalam kehidupan sehari-hari. Pada dasarnya, kaum laki-laki dan perempuan saling bergantung pada kemitraan dan keharmonisan dalam pencapaian kesetaraan gender. Namun, pada kenyataannya masih ada perilaku yang mengarah pada prinsip dasar dari kemitraan tersebut yang menjadi perbedaan dan kesenjangan gender di segala bidang, seperti stereotype, marginalisasi, subordinasi, dan tindak kekerasan.

Perencanaan pembangunan yang responsif gender adalah perencanaan berdasarkan atas hasil analisis secara sistematis terhadap data dan informasi yang terbagi menurut jenis kelamin, dengan mempertimbangkan isu-isu gender yang timbul sebagai hasil dari pengalaman, kebutuhan, aspirasi dan permasalahan yang dihadapi perempuan atau laki-laki dalam mengakses dan memanfaatkan intervensi kebijakan/program/kegiatan pembangunan. Selanjutnya melalui analisis gender, hasilnya diintegrasikan ke dalam keseluruhan proses penyusunan

---

<sup>160</sup>M. Fakhri, *Analisis Gender Op.Cit*, h. 7-8.

<sup>161</sup>Riant Nugroho, *Gender dan Strategi Pengarusutamaanya di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, h. 3.

perencanaan yaitu sejak memformulasikan tujuan (kebijakan atau program atau kegiatan) sampai dengan monitoring dan evaluasi serta menentukan indikator.

Berdasarkan Analisis Organisasi yang dilakukan dengan menggunakan metode Analisis *Fishbone*, terdapat beberapa hal yang menjadi penyebab belum optimalnya pelaksanaan PPRG di Provinsi Sumut adalah:<sup>162</sup>

1. Masih kurangnya pemahaman setiap OPD tentang penyusunan anggaran yang *responsif gender*;
2. Kurangnya pemahaman setiap OPD tentang Gender di organisasi perangkat daerah;
3. Masih kurangnya koordinasi secara langsung oleh OPD kepada Dinas PPPA;
4. Sulitnya mendapatkan data di organisasi perangkat daerah; dan
5. SDM yang selalu berganti di organisasi perangkat daerah.

Beberapa faktor penyebab optimalnya pelaksanaan PPRG di Provinsi Sumut di atas, juga dikuatkan oleh hasil kegiatan pendampingan (*Coaching Clinic*) dalam penyusunan Dokumen Analisis GAP/GBS pada OPD yang dilaksanakan oleh Dinas PPPA Provinsi Sumatera Utara pada bulan Juli 2021. Dari hasil kegiatan tersebut diperoleh suatu fakta bahwa masih ada OPD yang belum menyampaikan Dokumen Analisis GAP/GBS atas sub kegiatan dari kegiatan strategis yang ada di OPD. Untuk mengatasi kesenjangan gender, secara spesifik, pemerintah daerah provinsi telah mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran melalui regulasi

---

<sup>162</sup>Hironymus Ghodang, *Loc.Cit.*

Surat Edaran Gubernur Sumatera Utara Nomor : 463/7286 tanggal 30 Juli 2021 tentang Integrasi perencanaan dan penganggaran yang *responsif*.

Surat Edaran Gubernur di atas menguatkan Surat Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 463/2400/2020 tanggal 09 Maret 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan PUG melalui PPRG untuk meningkatkan peran penggerak inti PPRG (Bappeda, BKAD, Inspektorat dan Dinas PPPA) dan Meningkatkan peran Focal Point Gender di masing-masing OPD dalam Penyusunan Anggaran Responsif Gender melalui Analisis GAP/GBS dan Renstra yang responsive gender.

Namun, di dalam implementasinya pelaksanaan PUG dan PPRG di Provinsi Sumatera Utara dirasa masih belum optimal. Dalam tataran perencanaan, masih banyak SKPD di lingkungan Pemprov Sumut masih belum melaksanakan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender, sejauh ini baru sebagian kecil instansi yang ada di lingkungan Pemprov Sumut yang sudah melaksanakan perencanaan *responsif gender*.

Berdasarkan uraian di atas, maka diperlukan sebuah sarana yang dapat memberikan gambaran dan menjadi panduan dalam menyusun Dokumen Analisis GAP/GBS pada perangkat daerah sebagai tolak ukur dalam memperhitungkan presentase perangkat daerah yang melaksanakan Perencanaan Penganggaran *Responsive Gender* (PPRG), sehingga jumlah presentase Anggaran Responsif Gender (ARG) dalam APBD dapat diketahui. Aplikasi ini diperlukan sebagai wujud Peningkatan implementasi PUG dalam Perencanaan dan Penganggaran bagi Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara.

Pembangunan gender ditujukan untuk meningkatkan Keadilan dan Kesetaraan Gender di suatu wilayah yang meliputi aspek akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang setara di masyarakat. Adapun jenis pelayanan bidang Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Sumatera Utara, Kelompok Sasaran dan Indikator Kerja dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel. 2**

**Jenis Pelayanan**

| No. | Bidang/Sub Urusan                            | Jenis Pelayanan   | Kelompok Sasaran  | Indikator Kinerja yang Terkait                     |
|-----|--|---|---|--|
| 1   | Bidang Kualitas Hidup Perempuan dan Keluarga | Peningkatan implementasi PUG dalam Perencanaan dan Penganggaran bagi Perangkat Daerah | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi   | Persentase Perangkat Daerah yang melaksanakan PPRG |
|     |  |   |   | Persentase ARG dalam APBD                          |
|     |  | Peningkatan kontribusi perempuan dalam ekonomi  | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi kabupaten/kota, Kelompok Perempuan, Organisasi Perempuan, Organisasi Keagamaan, | Persentase Industri Rumahan Mandiri                |

|   |  |  |  |   |
|---|--|--|--|---|
|   |  | Peningkatan kesetaraan gender dalam keluarga   | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota, Kelompok Perempuan, Organisasi Perempuan, Organisasi Keagamaan, Organisasi Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Forum Anak | Persentase lembaga layanan keluarga   |
| 2 | Bidang Perlindungan Hak Perempuan dan Perlindungan Hak Khusus Anak | Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan pihak lingkup Daerah provinsi dan lintas Daerah kabupaten/ kota. | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi dan Kab/Kota, Lembaga Vertikal, Organisasi Perempuan, Organisasi Keagamaan, Organisasi masyarakat peduli anak, Tokoh Agama/Masyarakat, Forum anak    | Rasio kekerasan terhadap perempuan (per 100.000)<br>Rasio kekerasan terhadap anak (per 100.000) |

|   |  |   |  |  |
|---|--|---|--|--|
| 3 | Bidang Data, Informasi Gender dan Anak | Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat daerah provinsi | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi dan Kab/Kota, Organisasi Perempuan, Organisasi Keagamaan, Organisasi Kemasyarakatan, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat                                   | Persentase data gender dan anak berbasis urusan yang tersedia  |
|   |  |   |  |  |
|   | Pemenuhan Hak Anak (PHA)               | Pemenuhan kluster hak anak  | OPD Lingkup Pemerintah Provinsi dan Kab/Kota, Lembaga Vertikal, Organisasi Layanan Anak, Organisasi Keagamaan, Organisasi masyarakat peduli anak, Tokoh Agama/Masyarakat, Forum anak | Persentase Perangkat Daerah berkontribusi dalam perwujudan KLA |

Pencapaian kinerja pelayanan OPD sesuai sasaran Renstra tahun 2019 –2023 menjadi kewenangan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara dengan interpretasi untuk melihat kesenjangan atas pelayanan OPD. Sedangkan gambaran pencapaian keadilan dan kesetaraan gender di suatu wilayah ditunjukkan melalui indikator Indeks Pembangunan Gender (IPG). Capaian IPG SUMUT tahun 2013 bisa dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 2**  
**Tabel Capaian IPG Provinsi Sumatera Utara 2013**

| <b>Provinsi / Kabupaten / Kota</b> | <b>Rata-Rata Lama Sekolah (Tahun) 2013</b> | <b>Angka Melek Huruf (Persen) 2013</b> | <b>Angka Harapan Hidup (Tahun) 2013</b> | <b>Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota 2013</b> |
|------------------------------------|--|--|---|---|
| <b>SUMATERA UTARA</b>              | 9.13                                       | 97.84                                  | 69.9                                    | 75.55   |
| NIAS                               | 6.47                                       | 90.8                                   | 70.12                                   | 69.93   |
| MANDAILING NATAL                   | 7.99                                       | 99.36                                  | 63.79                                   | 71.72   |
| TAPANULI SELATAN                   | 8.98                                       | 99.88                                  | 67.61                                   | 75.13   |
| TAPANULI TENGAH                    | 8.21                                       | 96.4                                   | 68.57                                   | 72.55   |
| TAPANULI UTARA                     | 9.22                                       | 98.68                                  | 70.47                                   | 75.81   |
| TOBA SAMOSIR                       | 9.89                                       | 98.57                                  | 70.86                                   | 77.49   |
| LABUHAN BATU                       | 8.79                                       | 99.08                                  | 70.25                                   | 75.71   |
| ASAHAN                             | 8.33                                       | 98.27                                  | 69.32                                   | 74.23   |
| SIMALUNGUN                         | 8.82                                       | 97.62                                  | 69.24                                   | 74.55   |
| DAIRI                              | 8.97                                       | 98.76                                  | 68.99                                   | 74.22   |
| KARO                               | 9.6  | 99.08                                  | 72.44                                   | 76.76   |
| DELI SERDANG                       | 9.68                                       | 99.35                                  | 71.31                                   | 76.82   |
| LANGKAT                            | 8.82                                       | 97.98                                  | 69.25                                   | 74.38   |
| NIAS SELATAN                       | 6.47                                       | 85.38                                  | 70.86                                   | 68.58   |
| HUMBANG<br>HASUNDUTAN              | 9.38                                       | 98.23                                  | 68.09                                   | 73.09   |
| PAKPAK BHARAT                      | 8.81                                       | 97.52                                  | 68.2                                    | 72.54   |
| SAMOSIR                            | 9.57                                       | 97.99                                  | 70.01                                   | 75.02   |
| SERDANG BEDAGAI                    | 8.69                                       | 97.94                                  | 69.27                                   | 74.41   |
| BATU BARA                          | 8.03                                       | 97.18                                  | 68.92                                   | 73.26   |
| PADANG LAWAS<br>UTARA              | 8.97                                       | 99.59                                  | 66.76                                   | 73.96   |
| PADANG LAWAS                       | 8.46                                       | 99.67                                  | 67.19                                   | 73.27   |
| LABUHAN BATU<br>SELATAN            | 8.63                                       | 99.05                                  | 70.67                                   | 75.48   |
| LABUHAN BATU<br>UTARA              | 8.71                                       | 99.35                                  | 70.47                                   | 75.7  |
| NIAS UTARA                         | 6.46                                       | 91.02                                  | 69.39                                   | 69.39   |
| NIAS BARAT                         | 6.19                                       | 84.48                                  | 69.4                                    | 67.91   |



|                      |       |       |       |       |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| KOTA SIBOLGA         | 10.08 | 99.34 | 70.39 | 76.19 |
| KOTA TANJUNGPALAI    | 9.09  | 99.43 | 71.25 | 75.44 |
| KOTA PEMATANGSIANTAR | 10.97 | 99.67 | 72.54 | 78.62 |
| KOTA TEBINGTINGGI    | 10.14 | 99.54 | 71.68 | 77.96 |
| KOTA MEDAN           | 10.9  | 99.57 | 72.37 | 78.62 |
| KOTA BINJAI          | 10.08 | 99.47 | 72.07 | 77.79 |
| KOTA PADANGSIDIMPUAN | 10.37 | 99.77 | 69.89 | 76.31 |
| KOTA GUNUNGSITOLI    | 8.51  | 94.92 | 70.82 | 72.99 |

*Sumber: www.bps.go.id*

Mengintegrasikan dan melaksanakan PUG harus terefleksikan dalam proses penyusunan kebijakan yang menjadi acuan perencanaan dan penganggaran untuk menjamin program dan kegiatan yang dibuat oleh seluruh lembaga pemerintah di daerah menjadi responsif gender, karena hal ini akan menjadi sesuatu yang mutlak dalam rangka meminimalisir kesenjangan dalam masyarakat baik dalam aspek akses, partisipasi, kontrol, maupun manfaat pembangunan.

PPRG merupakan suatu proses yang tidak dapat terpisahkan dari sistem yang sudah ada, karena penyusunan ini bukanlah tujuan akhir, melainkan merupakan sebuah kerangka kerja atau alat analisis untuk mewujudkan keadilan dalam penerimaan manfaat pembangunan.

Adapun faktor yang mempengaruhi belum optimalnya pelaksanaan PPRG di Provinsi Sumatera Utara disebabkan oleh faktor SDM, faktor kondisi sarana dan prasarana kantor, dan faktor data terpadu. Untuk memetakan akar masalah implementasi PPRG di Sumatera Utara dapat dilihat dalam perumusan dari isu strategis dan permasalahan analisis kebijakan pada tabel berikut ini:

**Tabel. 3**  
**Isu Strategis**

| No. | Isu Strategis                       | Permasalahan  | Akar masalah   | Solusi   |
|-----|-------------------------------------|---|--|--|
| 1.  | Kapasitas Sumber Daya Manusia       | SDM yang selalu berganti di Organisasi Perangkat Daerah         | SDM yang mengikuti <i>coaching clinic</i> penyusunan analisis GAP/GBS bukanlah orang yang kompeten di bidangnya          | Membentuk tim pendampingan PPRG  |
| 2.  | Kondisi Sarana dan Prasarana Kantor | Belum adanya aplikasi untuk memandu penyusunan analisis GAP/GBS | Tidak terdapatnya fitur untuk meng entry dokumen analisis GAP/GBS kedalam aplikasi perencanaan dan penganggaran saat ini | Membuat aplikasi Si-Gender sebagai panduan dalam Menyusun dokumen analisis GAP/GBS |
| 3.  | Data Terpadu (Masih kurangnya)      | Sulitnya mendapatkan data dalam                                 | Sulitnya mendapatkan data di   | Melakukan kunjungan ke OPD-OPD yang  |

| No. | Isu Strategis   | Permasalahan  | Akar masalah                | Solusi   |
|-----|---|---|-----------------------------|--|
|     | koordinasi secara langsung oleh OPD kepada Dinas PPPA | waktu singkat, serta <i>valid</i> dan <i>update</i> | Organisasi Perangkat Daerah | ada di PEMPROVSU maupun kab/kota untuk mengidentifikasi kesulitan yang di alami dalam penyusunan dokumen analisis GAP/GBS. |

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi belum optimalnya pelaksanaan PPRG di Provinsi Sumatera Utara disebabkan oleh beberapa indikator faktor pendukung lainnya. Untuk memetakan akar masalah implementasi PPRG di Sumatera Utara dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**Tabel. 4**  
**Indikator Faktor Pendukung yang Mempengaruhi**

| No. | Indikator | Permasalahan  |
|-----|-----------|---|
| 1.  | Pengguna  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. SDM yang mengikuti coaching clinic penyusunan analisis GAP/GBS bukanlah orang yang kompeten dibidangnya.</li> <li>b. Analisis GAP/GBS disusun oleh SDM program, tapi data terpilah dan data lainnya terkait kegiatan dimaksud tidak disampaikan oleh bidang pengelola kegiatan.</li> <li>c. Peran <i>Focal Point</i> kurang maksimal dimasing-masing OPD.</li> <li>d. Adanya rotasi pegawai, sehingga SDM yang menguasai berpindah tugas.</li> <li>e. Pandemi Covid-19 yang membatasi OPD untuk berkoordinasi secara langsung.</li> </ul> |

| No. | Indikator  | Permasalahan  |
|-----|------------|---|
| 2.  | Lingkungan | a. Masih ada anggapan bahwa penyusunan analisis GAP/GBS bukan prioritas dalam merencanakan program/kegiatan di OPD.<br>b. Adanya anggapan bahwa analisis GAP/GBS merupakan kepentingan Dinas PPPA saja. |
| 3.  | Alat       | a. Belum adanya aplikasi untuk memandu penyusunan analisis GAP/GBS<br>b. Tidak terdapatnya fitur untuk meng-entry dokumen analisis GAP/GBS ke dalam aplikasi perencanaan dan penganggaran saat ini.     |
| 4.  | Metode     | a. Pendampingan (coaching clinic) belum dimanfaatkan dengan optimal oleh OPD dan Kab/Kota.<br>b. <i>Road Show</i> ke OPD dan Kab/Kota belum mencapai hasil yang maksimal.                               |

#### **D. Kelamahan-Kelemahan Kebijakan Pemerintah dalam Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan**

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa di dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender didasari pada ketentuan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, mengintruksikan kepada : 1) Menteri; 2) Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen; 3) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; 4) Panglima Tentara Nasional Indonesia; 5) Kepala Kepolisian Republik Indonesia; 6) Jaksa Agung Republik Indonesia; 7) Gubernur; 8) Bupati/walikota, untuk:<sup>163</sup>

1. Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.
2. Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

<sup>163</sup>Lihat, Bagian Pertama dan Kedua Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

Berdasarkan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, Presiden juga telah menginstruksikan kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPPA), untuk memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan PUG dan melaporkan hasil pelaksanaan PUG kepada Presiden. Kemudian pada Bagian ke-empat Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN menegaskan bahwa pelaksanaan dalam rangka pelaksanaan PUG sesuai dengan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan tugas, fungsi serta kewenangan masing-masing, menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan guna pelaksanaan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN.<sup>164</sup>

Sebagai pedoman pelaksanaan PUG di daerah, Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan Permendagri No. 67/2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di Daerah, yang mewajibkan pemerintah daerah menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender yang dituangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah RPJMD, Rencana Strategis SKPD dan Rencana Kerja SKPD. Penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender, dilakukan berdasarkan analisis gender.<sup>165</sup>

Pelaksanaan analisis gender dalam rangka penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan responsif gender dilakukan dengan menggunakan

---

<sup>164</sup>*Ibid*, Bagian ke-tiga dan Ke-empat.

<sup>165</sup>Pasal 4 Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

metode alur kerja analisis gender (*gender analysis pathway*)<sup>166</sup> atau metode lainnya. Pelaksanaan analisis terhadap rencana kerja dan anggaran SKPD dilakukan oleh masing-masing SKPD. Sedangkan pelaksanaan analisis gender RPJMD, RENSTRA SKPD, Rencana Kerja SKPD dan Rencana Kerja Anggaran SKPD dapat bekerjasama dengan lembaga perguruan tinggi atau pihak lain yang memiliki kapabilitas di bidangnya.<sup>167</sup> Hasil analisis gender kemudian dituangkan ke dalam penyusunan GBS<sup>168</sup>. Di mana hasil analisis gender yang terdapat dalam GBS menjadi dasar bagi SKPD dalam penyusunan kerangka acuan kegiatan dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan dokumen RKA/DPA SKPD.

Selanjutnya, untuk menyusun anggaran yang responsif gender dalam pembangunan daerah, maka Bappeda mengoordinasikan penyusunan RPJMD, Renstra SKPD, rencana kerja dan anggaran SKPD yang responsif gender. Rencana kerja dan anggaran SKPD yang responsif gender tersebut kemudian ditetapkan dengan peraturan gubernur, bupati/walikota.<sup>169</sup>

Tanggungjawab pelaksanaan PUG di daerah provinsi berada di bawah kendali Gubernur. Oleh sebab itu, gubernur menetapkan SKPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan

---

<sup>166</sup>Gender Analysis Pathway (GAP) merupakan instrumen untuk menganalisis isu gender dalam perencanaan, program, dan kegiatan yang bertujuan untuk mereformulasi tujuan, menetapkan rencana, menetapkan baseline, dan terakhir adalah untuk merumuskan indikator yang dapat mengatasi kesenjangan gender dalam akses, partisipasi, kendali/kontrol, dan manfaat., diakses melalui website : <https://slidetodoc.com/langkahlangkah-gender-analysis-pathway-gap-sebagai-salah-instrumen-kesenjangan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>167</sup>Pasal 5, Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

<sup>168</sup>Dimaksud dengan GBS adalah Gender Budget Statement yang selanjutnya disingkat *GBS* adalah dokumen yang menginformasikan suatu output kegiatan telah responsif gender terhadap isu gender yang ada, dan/atau suatu biaya telah dialokasikan pada output kegiatan untuk menangani permasalahan kesenjangan gender. Lihat, Pasal 1 angka 7a, Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah

<sup>169</sup>*Ibid*, Pasal 6.

gender di daerah provinsi. Untuk melaksanakan percepatan pelembagaan PUG di seluruh SKPD provinsi di bentuk kelompok kerja (Pokja), dalam hal ini ketua Bappeda diangkat sebagai Ketua Pokja dan kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai kepala Sekretariat Pokja PUG provinsi, pembentukan Pokja ditetapkan berdasarkan keputusan Gubernur.<sup>170</sup>

Pokja PUG<sup>171</sup> yang telah dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur, memiliki tugas sebagai berikut :<sup>172</sup>

- a. mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD;
- b. melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada pemerintah kabupaten/kota;
- c. menyusun program kerja setiap tahun;
- d. mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender;
- e. menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun;
- f. bertanggung jawab kepada gubernur melalui wakil gubernur;
- g. merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota;
- h. menyusun Profil Gender Provinsi;
- i. melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi;
- j. menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;
- k. menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di provinsi; dan
- l. mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan *focal point* di masing-masing SKPD.

Dari tugas Pokja PUG di atas, terlihat ada suatu kelemahan mendasar yang menyebabkan tidak maksimalnya pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah, yaitu tidak adanya kewajiban dari Pokja PUG untuk mengadakan pelatihan dan pendidikan PUG terhadap aparatur SPKD, sehingga di setiap SKPD memiliki

<sup>170</sup>*Ibid*, Pasal 8 dan Pasal 9.

<sup>171</sup>Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang selanjutnya disebut Pokja PUG adalah wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak pengarusutamaan gender dari berbagai instansi/lembaga di daerah. *Ibid*, Pasal 1 angka 14.

<sup>172</sup>*Ibid*, Pasal 10.

*focal point*<sup>173</sup> yang benar-benar memahami pelaksanaan PUG dan PPRG dalam pembangunan daerah.

Sesuai hasil evaluasi yang telah dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan provinsi Sumatera Utara, ditemukan fakta bahwa kendala yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan PUG di masing-masing daerah adalah dikarenakan masih rendahnya Sumber Daya Manusia, hal ini berarti aparatur di masing-masing SKPD belum mampu menjadi focal poin yang handal. Sehingga mampu mendorong percepatan pelembagaan PUG pada OPD nya.<sup>174</sup>

Tanpa adanya pemahaman dari aparatur di setiap SKPD, khususnya focal point, maka pelaksanaan PUG dan PPRG dalam pelaksanaan pembangunan daerah akan sulit terlaksana, yang pada akhirnya pencapaian kesetaraan dan keadilan gender tidak akan tercapai. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG perlu untuk direkonstruksi, sehingga pelaksanaan PUG dan PPRG di masing-masing SKPD yang ada di provinsi Sumatera Utara dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan harapan.

---

<sup>173</sup>Focal Point PUG adalah aparatur SKPD yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing. Lihat, Pasal 1 angka 13.

<sup>174</sup>Hironymus Ghodang, *Op. Cit.*, h. 7



## BAB V

### REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER YANG BERKEADILAN

#### A. Negara-Negara Di Dunia Dengan Konsep Kesetaraan Gender Terbaik

##### 1. Islandia

Negara yang terletak di sebelah barat laut eropa dan beribu kota di Reykjavik ini memiliki peringkat teratas dalam kesetaraan gender terbaik di dunia seperti yang dilansir oleh *World Economic Forum Report* tahun 2014. Islandia memiliki angka harapan hidup dan indeks pembangunan yang baik, tingginya partisipasi ekonomi seperti meliputi gaji, tipe pekerjaan dan angkatan kerja, akses pendidikan dan kesehatan yang baik, serta partisipasi dalam bidang politik yang signifikan.<sup>175</sup>

Islandia berada di urutan teratas di *Global Gender Gap Report* 2018 dengan skor 0,858. Negara ini mempunyai budaya pemberdayaan politik dengan peran perempuan yang kuat di berbagai sektor, ungkap laman *We Forum*. Bahkan, sejak tahun 1970-an, Islandia telah memiliki gerakan feminisme politik yang kuat. Negara ini memiliki kebijakan pengasuhan anak yang progresif. Di mana perempuan di negara ini tidak dihadapkan pada pilihan antara membesarkan anak-anak atau bekerja. Sehingga, baik perempuan atau pun laki-laki (isteri atau suami) di Islandia berhak untuk mendapatkan cuti 90 hari untuk mengasuh anak pasca

---

<sup>175</sup>Amanda Larasati, Negara-Negara dengan Kesetaraan Gender Terbaik, Posted, tanggal 16 Mei 2015, diakses melalui : <https://guetau.com/cinta/seksualitas-cinta/negara-negara-dengan-kesetaraan-gender-terbaik>, tanggal 22 Desember 2022.

melahirkan.<sup>176</sup> Puncak keberhasilan kesetaraan gender di Islandia terjadi di tahun 2022, Islandia berhasil memuncaki daftar negara yang paling mendukung kesetaraan gender, dengan skor total 0,908 (di mana angka 1 menunjukkan kesetaraan 100 persen). Selama 50 tahun terakhir, Islandia telah melibatkan perempuan sebagai kepala negara dan pemangku jabatan lainnya. Selain itu, sejak tahun 1970an, Islandia juga memberikan pembagian gaji yang setara antara karyawan, tanpa memandang gender.<sup>177</sup>

## 2. Finlandia

*World Economic Forum* (WEF) merilis *Global Gender Gap Report* tahun 2021 menunjukkan negara Finlandia menduduki peringkat kedua kesetaraan terbaik di dunia.<sup>178</sup> Finlandia merupakan salah satu pionir dalam peningkatan kesetaraan gender. Finlandia berada di posisi kedua setelah Islandia. Finlandia memiliki tingkat presentasi partisipasi kerja yang baik antara perempuan dan laki-laki yaitu 72% untuk perempuan dan 76.2% untuk laki-laki. Finlandia memiliki angka partisipasi politik yang baik dan juga dalam bidang pemerintah. Pada tahun 1906, Finlandia merupakan negara pertama yang memberikan kesempatan bagi perempuan untuk menyalurkan suara dalam pemilihan umum. Finlandia memiliki tingkat pendidikan yang sudah tidak diragukan lagi kualitasnya. Perempuan dan

---

<sup>176</sup>Nena Zakiah, 5 Negara Terbaik Dalam Menerapkan Kesetaraan Gender Adakah Indonesia? Posted, 06 November 2019, diakses melalui : <https://www.idntimes.com>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>177</sup>Riswanti Pawestri Permatasari, Minim Diskriminasi, ini 5 Negara di Dunia yang Paling Mendukung Kesetaraan Gender, diakses melalui : <https://www.beautynesia.id/life/minim-diskriminasi-ini-5-negara-di-dunia-yang-paling-mendukung-kesetaraan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>178</sup>Hilda Hilhami Arofah, 10 Negara Dengan Kesetaraan Terbaik, Indonesia Peringkat keberapa, Posted, 01 April 2021, diakses melalui : <https://topcareer.id/read/2021/04/01/62301/10-negara-dengan-kesetaraan-gender-terbaik-indonesia-peringkat-berapa>, tanggal 22 Desember 2022.

laki-laki memiliki akses yang sama dalam mengenyam pendidikan guna menunjang pembangunan sumber daya manusia/ *capacity building* yang lebih baik.<sup>179</sup>

Finlandia meraih indeks 1 untuk Pencapaian Pendidikan dan 0,97 untuk Kesehatan dan Kelangsungan Hidup. Walaupun ada penurunan subindeks Partisipasi dan Peluang Ekonomi dari 0,806 di tahun 2021 menurut menjadi 0,789 di tahun 2022, namun secara keseluruhan Finlandia masih meraih total indeks 0,860. Adapun penurunan di bidang ekonomi terjadi karena beberapa pihak yang masih menolak memberikan kesetaraan gaji untuk perempuan.<sup>180</sup>

### 3. Norwegia

Norwegia adalah negara yang menempati urutan ketiga setelah Finlandia. Norwegia memiliki akses pendidikan yang baik, bagi perempuan semenjak tahun 1985. Tak hanya dalam bidang pendidikan namun juga kesehatan dan angka partisipasi kerja yang baik. Partisipasi politik di Norwegia juga signifikan dengan banyaknya peran perempuan dalam *Storting* atau lembaga legislatif perwakilan rakyat.<sup>181</sup>

Pencapai IPG di Norwegia pada tahun 2022 adalah sebesar 0,845, di mana Norwegia mengalami penurunan dibanding tahun 2021. Namun secara umum Norwegia mencapai indeks 0,989 di bidang pendidikan, sedangkan untuk

<sup>179</sup>Amanda Larasati, Negara-Negara dengan Kesetaraan Gender Terbaik, Posted, tanggal 16 Mei 2015, diakses melalui : <https://guetau.com/cinta/seksualitas-cinta/negara-negara-dengan-kesetaraan-gender-terbaik>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>180</sup>Riswanti Pawestri Permatasari, Minim Diskriminasi, ini 5 Negara di Dunia yang Paling Mendukung Kesetaraan Gender, diakses melalui : <https://www.beautynesia.id/life/minim-diskriminasi-ini-5-negara-di-dunia-yang-paling-mendukung-kesetaraan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>181</sup>*Ibid.*

indeks ekonomi menurun 3 persen dari 2021, yakni sebesar 0,765. Akan tetapi, secara garis besar Norwegia adalah negara yang cukup memberikan kesempatan dan kesetaraan terhadap perempuan di bidang pendidikan, ekonomi, kesehatan, dan politik.<sup>182</sup>

## **B. Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Bidang Perencanaan Pada Provinsi Sumatera Utara**

Implementasi merupakan bagian dari kegiatan dalam proses kebijakan publik karena dengan implementasi dapat menentukan keberhasilan suatu kebijakan atau program. Cleaves dalam Wahab, menyatakan bahwa : “Implementasi itu mencakup proses bergerak menuju tujuan kebijakan dengan cara langkah administratif dan politik. Keberhasilan atau kegagalan implementasi sebagai demikian dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya.”<sup>183</sup>

Kelompok sasaran dari kebijakan yang berkaitan dengan pengarusutamaan gender (PUG) adalah Pemerintah Kabupaten/Kota Sumatera Utara. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Utara 2019-2023 disebutkan bahwa dengan meningkatnya Kabupaten/Kota yang melaksanakan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing dan menerapkannya di lingkungan masyarakat merupakan salah satu target capaian

<sup>182</sup>Riswanti Pawestri Permatasari, Minim Diskriminasi, ini 5 Negara di Dunia yang Paling Mendukung Kesetaraan Gender, diakses melalui : <https://www.beautynesia.id/life/minim-diskriminasi-ini-5-negara-di-dunia-yang-paling-mendukung-kesetaraan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

<sup>183</sup>Abdul Wahab, *Op.Cit*, h. 187

sasaran dalam misi meningkatnya Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan daerah.

### **1. Komunikasi**

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dapat dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus dipahami, tapi juga petunjuk itu harus jelas.

Kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) dalam pembangunan daerah merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 terkait pengarusutamaan gender dalam pembangunan. Peningkatan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan sangat penting untuk dilakukan agar lebih menjamin semua warga negara laki-laki dan perempuan memiliki akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang sama dalam pembangunan, sehingga laki-laki maupun perempuan dapat mengembangkan potensinya secara maksimal. Strategi kesetaraan gender diwujudkan melalui pengarusutamaan gender dengan harapan dapat diterapkan di seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) agar seluruh aspek pembangunan khususnya perencanaan memiliki responsif gender dan lebih menjamin persamaan hak laki-laki dan perempuan.

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah menjadi acuan bagi

seluruh OPD Provinsi Sumatera Utara dalam mengimplementasikan kebijakan pengarusutamaan gender yang dicanangkan Pemerintah dalam Inpres No. 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan Surat Edaran Bersama 4 menteri tentang Strategi Nasional Percepatan PUG melalui PPRG, yang terdiri dari :

- a. Menteri PPN Bappenas;
- b. Menteri Keuangan;
- c. Menteri Dalam Negeri; dan
- d. Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) dilaksanakan terlebih dahulu perlu melakukan analisis kebutuhan gender/analisis gender. Dalam melakukan analisis gender dapat menggunakan metode alur kerja *Gender Analysis Pathway* (GAP).

Sebagaimana disampaikan oleh Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara yang menyampaikan bahwa :

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara memakai metode *Gender Analysis Pathway* (GAP) dalam melakukan analisis gender. Banyak OPD yang datang ke Bappeda untuk verifikasi Rencana Kerja Anggaran (RKA) kemudian mengantar Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan tugas Bappeda Pemprovsu memverifikasi berita acara pemeriksaan RKA dan DPA OPD Provinsi Sumatera Utara. Jadi Bappeda memberdayakan dua orang tiap bidang untuk menyortir RKA, DPA, dan Renja tiap OPD Pemprovsu apakah masuk PPRG ini kedalam RKA dan DPA setiap tahun. Setiap lima tahun sekali, kita periksa Renstra OPD Pemprovsu. Selesai membuat RKA kemudian membuat DPA untuk cetak APBD. Semua rentetan perencanaan ini harus verifikasi ke Bappeda.”<sup>184</sup>

<sup>184</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

Selanjutnya, hasil wawancara dengan Tim Pokja PUG di Bappedasu yaitu Puji Kasih Dachi, SE, M.Si terkait dengan indikator transmisi menyatakan bahwa: “Bahkan dalam proses penyaluran komunikasi pun kami tidak terdapat kendala, baik internal di Bappeda Pemprovsu sendiri maupun kepada Dinas PPPA. Kalau dalam tingkatan birokrasinya mungkin ya kita berkomunikasi dan berdiskusi ke kabid masing-masing terlebih dahulu, kemudian kalau dirasa penting barulah kabid dan kasubbid menyampaikan ke kepala badan.”<sup>185</sup>

Hasil wawancara dengan Tim Pokja PUG di Dinas PPPA Pemprovsu yaitu Dra. Safiaddar Turismiani, MAP selaku Kabid Kualitas Hidup Perempuan dan Keluarga, terkait kejelasan dalam komunikasi, yang mengatakan bahwa: “diDPPPA kita laksanakan setiap pembuatan anggaran. Dimana pembuatannya harus melalui metode GAP dan GBS yang tujuan akhirnya adalah bagaimana kita bisa melihat hasil indikatornya bahwasanya sudah responsif gender mulai dari program-program apa saja yang dilaksanakan. Sebagai contoh, misalnya pengadaan kegiatan pelatihan, kan itu ada di RKA nah sebelum RKA kita buat ada lampiran GAP dan GBSnya. Nah di dalam itu kita lihat ada tidak perbedaan gendernya, apa permasalahan gendernya sampai pada tujuan Rencana Aksi Daerah (RAD) di dalamnya. Itulah diberikan nantinya ke Bappedasu untuk di verifikasi. Kemudian kalau kita baca Permendagri, Inpres, Pergub semuanya sudah jelas siapa mengerjakan apa. Jadi kami pun para pelaksana mengerti apa

---

<sup>185</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

isinya dan saya rasa dalam berkomunikasi kami sudah jelas sehingga tidak ada kebingungan lagi siapa yang mengerjakan suatu pekerjaan.”<sup>186</sup>

Suatu kebijakan akan berjalan dengan efektif apabila para pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan melaksanakan persiapan terkait hal-hal yang berhubungan dalam pelaksanaan kebijakan dan diperlukan proses komunikasi berupa penyampaian informasi mengenai kebijakan pengarusutamaan gender dalam pembangunan. Seperti yang disampaikan oleh Sri Pinem A.Md sebagai salah satu anggota *focal point* PUG di Bappedasu: “kalau dalam hal komunikasi kita baik ya. Semuanya menerima apa yang kita sampaikan, kita juga menanggapi dengan baik. Selalu kita diskusikan kalau ada yang kurang jelas. Misalnya rapatnya kita berkoordinasi terkait apa yang mau kita buat untuk rapat, begitu juga kalau mengadakan pertemuan lain. Selalu kita berkoordinasi dengan DPPPA. komunikasi dengan pimpinan juga tidak ada masalah, semua berjalan baik dalam hal komunikasi. Tapi ya kan kita punya Kabid masing-masing ya jadi kalau Ka Badan lagi sibuk, kan ada Kabid tempat kita bercerita dan diskusi. Kalau perintah dari atasan saya rasa cukup jelas dan konsisten untuk kami para pelaksana sehingga tidak pernah membingungkan.”<sup>187</sup>

Hasil wawancara dengan salah satu Tim Pokja PUG Dinas PPPA yaitu Devi Wahyudi, S.S: “selama ini komunikasi baik-baik saja antara DPPPA dengan Bappeda. Bahkan sering menghadiri rapat bersama-sama terlebih lagi mengenai

---

<sup>186</sup> Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>187</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.



PUG. DPPPAA selalu berkoordinasi dengan Bappeda mengenai perencanaan karena kan memang Bappeda yang menelaah semua RAD.”<sup>188</sup>

Dari hasil wawancara di atas, komunikasi yang terjadi antara Bappedasu dan Dinas PPPA Pemprovsu berjalan dengan baik mengenai dokumen perencanaan dimana di suatu dokumen perencanaan harus terdapat PPRG dengan turunan Anggaran Responsif Gender (ARG), dan Bappedasu sebagai kordinator yang bertugas memverifikasi seluruh dokumen perencanaan dimana harus selalu memeriksa dan mengevaluasi bahwa harus ada PPRG di dalam kegiatan atau program suatu OPD.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dilihat bahwa indikator transmisi dijalankan dengan baik namun memang terdapat beberapa tingkatan birokrasi dalam penyaluran komunikasi sehingga dapat menyebabkan salah pengertian atau miskomunikasi. Dalam indikator kejelasan dan konsistensi dalam berkomunikasi juga dijalankan dengan baik sesuai dengan sebagaimana seharusnya. Dan dari hasil wawancara di atas bisa dilihat bahwa tidak terdapat kendala ataupun masalah dalam berkomunikasi dengan pimpinan yang merupakan pemberi petunjuk dan arahan kepada seluruh pegawainya di suatu OPD.

Selanjutnya, sesuai dengan observasi yang dilakukan peneliti dan dari data-data di atas, komunikasi antara Bappedasu selaku Ketua Tim Pokja PUG dengan Dinas PPPA Sumut selaku Sekretaris Tim Pokja PUG maupun dengan OPD lainnya sudah berjalan dengan baik, namun pada saat pandemi ini komunikasi dilakukan dalam jaringan (*daring*) melalui *zoom meeting* atau aplikasi *whatsapp*,

---

<sup>188</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

sehingga komunikasi yang dilakukan memiliki keterbatasan, baik pola komunikasi yang dilakukan maupun waktu untuk melakukan komunikasi yang sangat terbatas.



**Gambar 5.1.**

**Komunikasi Pegawai Bappeda Pemprovsum yang Dilaksanakan Menggunakan Zoom Meeting**

*Sumber: Bappeda Provinsi Sumatera Utara pada 09 November 2022*

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa tidak setiap hari pegawai Bappedasum masuk ke kantor dan beraktivitas di kantor seperti biasa karena Bappedasum menerapkan satu hari *work from office* atau bekerja dari kantor dan satu hari *work from home* atau bekerja dari rumah bagi para pegawai. Jadi seorang pegawai Bappedasum bekerja dari kantor hanya tiga hari dalam satu minggu. Hal ini diterapkan sebagai salah satu upaya yang dilakukan Bappeda Pemprovsum untuk mengurangi menyebarnya Covid-19 yang sedang marak pada saat ini. Jadi selama masa pandemi covid-19, dapat dikatakan komunikasi kurang berjalan efektif, sebab komunikasi yang dilakukan pada pegawai dalam memberikan layanan terhadap masyarakat terkait pelaksanaan PUS menggunakan sarana elektronik,

berupa aplikasi *whatsapp* dan *zoom meeting*. Sehingga komunikasi kurang jelas dan sering terjadi discommunication tentang informasi yang disampaikan oleh para peserta *zoom*.



**Gambar 5. 2**  
**Kondisi Ruang Kantor Di Bappeda Pemprov Sumatera Utara Yang Kosong**

*Sumber: Bappeda Provinsi Sumatera Utara pada 09 November 2020*

Seperti gambar sebelumnya, dapat dikatakan bahwa selama masa pandemi covid-19, tidak semua pegawai Bappedasum berada di tempat dalam mengerjakan tugas karena mendapat giliran untuk bekerja *work from home* atau bekerja dari rumah. Hal ini tentunya berpengaruh pada sistem layanan yang diberikan, di mana sulitnya memberikan layanan terhadap masyarakat di masa pandemi. Oleh sebab itu, sejak 2 tahun belakangan terhitung awal tahun 2020-2022 penyelenggaraan program PUG dapat dikatakan belum berjalan maksimal.

Penyelenggaraan program PUG di Provinsi Sumatera Utara mulai kembali menjadi perhatian setelah pemerintah melonggarkan kebijakan pembatasan covid-19, dengan memperbolehkan pegawai untuk bekerja di kantor dan masyarakat beraktivitas kembali seperti biasanya, dengan tetap memperhatikan protokol

kesehatan, seperti tetap menggunakan masker. Pasca covid-19, program sosialisasi yang dilakukan Dinas PPPA Pemprovsu kembali dilaksanakan secara intens, dengan melakukan berbagai macam kegiatan, termasuk mengadakan pelatihan.

## 2. Sumber Daya

Agar keberhasilan implementasi tercapai dari suatu program maka akan sangat tergantung pada kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Setiap tahap dalam implementasi menuntut adanya sumber daya yang memadai, terutama sumber daya manusia yang merupakan sumber daya yang sangat penting. Pada dasarnya manusia merupakan subjek dan objek dari sebuah kebijakan itu sendiri. Sumber daya manusia yang berkualitas akan mempermudah jalannya suatu program menuju keberhasilan. Dalam kebijakan PUG dalam pembangunan di Provinsi Sumatera Utara dalam hal sumber daya diutarakan oleh Asnawi, S.Sos, M.Si selaku *focal point* kebijakan PUG dalam pembangunan daerah di Bappeda Provinsi Sumatera Utara : “tidak semua orang mengerti masalah mengenai PUG, masih ada juga yang samar-samar. Kalau untuk kendala yang dialami pegawai pasti ada, tapi masih bisa diselesaikan dengan diskusi. Mungkin jika ada yang tidak paham ditanyakan dengan teman-teman yang lain. Mengenai *focal point* saya juga tidak banyak baca.”<sup>189</sup>

Hj. Afini, SE, selaku *focal point* PUG di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Pemprovsu, mengatakan bahwa terkait informasi sudah lengkap, baik dari Bappeda, Dinas PPPA, dan OPD lain sudah mampu menjawab, yang menjadi dasar dalam menyusun perencanaan

---

<sup>189</sup>Wawancara dengan Hj. Afini, SE, selaku *Focal Poin* Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara, Tanggal 18 Desember 2022.

pembangunan. Dalam Pergub sudah sangat jelas diatur apa yang harus dipatuhi dan bagaimana melaksanakan PUG ini dalam perencanaan pembangunan.”<sup>190</sup>

Berdasarkan hasil dari wawancara di atas, dapat diketahui bahwa belum semua sumber daya manusia atau pegawai di OPD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara paham mengenai PUG, masih banyak yang bingung dan selalu menganggap bahwa gender adalah urusan perempuan saja. Berikut merupakan SK *focal point* Bappedasu yang ditunjuk oleh Kepala Bappedasu yang membidangi dan bertugas mempromosikan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing. Namun, hasil dari observasi semua nama yang tertulis di dalam SK tersebut belumbegitu paham akan PUG ini dimana seharusnya *focal point* merupakan informan atau pedoman tempat pegawai bertanya mengenai pengarusutamaan gender.

Berdasarkan dari surat keputusan terkait *focal point* di Bappeda Pemprovsu, sebagian besar pegawai yang ditunjuk untuk menjadi *focal point* adalah perempuan, adapun laki-laki di sana hanya untuk sebagai pelengkap agar tidak tampak rata dan adapun dari kepala bidang yang dituliskan namanya di dalam SK tersebut karena memang setiap bidang harus dua orang membidangi masalah pengarusutamaan gender ini.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa informasi yang dibutuhkan untuk menjalankan Pergub No. 43 Tahun 2018 ini juga sudah cukup jelas sebagai pedoman. Sementara untuk sumber daya finansial atau anggaran dalam melaksanakan PUG di Provinsi Sumatera Utara berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Hal tersebut sejalan dengan

---

<sup>190</sup>Wawancara dengan Hj. Afini, SE, selaku *Focal Poin* Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara, Tanggal 18 Desember 2022.

pernyataan dari Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Pokja PUG di Bappeda Sumatera Utara yang menyatakan : “Selesai membuat RKA kemudian membuat DPA untuk cetak APBD. Jadi pelaksanaan PUG di Provinsi Sumatera Utara itu bersumber dari APBD. Semua rentetan perencanaan ini harus verifikasi ke Bappeda”.<sup>191</sup>

Adapun untuk sumber daya yang lain seperti fasilitas, bangunan, dan bentuk fisik dirasa sudah cukup memenuhi dan lengkap seperti yang diungkapkan oleh *focal point* PUG di Bappeda Provinsi Sumatera Utara, yaitu: Anhar Syahputra, S.Sos, M.Si : “fasilitas sudah lengkap lah, tapi kalau di pandemi ini ya kita tidak boleh mengadakan sosialisasi langsung. Ya paling menggunakan *zoom meeting*. Nah ini dia, tidak semua orang tahu apa itu *zoom*, bagaimana cara pakainya. Kalau fasilitasnya fisiknya sudah cukuplah.”<sup>192</sup>

Berdasarkan wawancara di atas, pelaksanaan mempromosikan PUG ke Kabupaten/Kota dengan cara sosialisasi sudah berjalan sebagaimana seharusnya, dan lengkap peralatan virtualnya, mengingat saat ini dalam keadaan pandemi, sosialisasi diadakan secara virtual.



**Gambar 5.5 Ruang Rapat Pengarusutamaan Gender di Provinsi Sumatera Utara**

*Sumber: Bappeda Provinsi Sumatera Utara pada 25 September 2020*

<sup>191</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>192</sup>Wawancara dengan Anhar Syahputra, S.Sos, M.Si, *focal point* PUG di Bappeda Provinsi Sumatera Utara, Tanggal 18 Desember 2022.

Gambar di atas adalah ruang yang digunakan untuk rapat membahas mengenai pengarusutamaan gender di Provinsi Sumatera Utara, di mana menurut peneliti fasilitas fisik untuk pelaksanaan PUG dalam pembangunan daerah belum dapat dikatakan baik dikarenakan belum ada bangunan khusus yang dibangun untuk mendukung jalannya pengarusutamaan gender ini. Saat ini proses rapat mengenai pelaksanaan pengarusutamaan gender dilakukan dalam gedung Bappeda Pemprovsu ataupun di Dinas PPPA Pemprovsu.

### **3. Disposisi**

Disposisi atau sikap dari implementor adalah faktor kritis ketiga didalam pendekatan terhadap studi implementasi kebijakan publik. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dukungan dari pelaksana sangat membantu pelaksanaan program ini dengan baik. Dengan adanya dukungan dari pelaksana maka akan terwujud komitmen dari pelaksana untuk terus menjalankan program ini dengan baik.

Berkaitan dengan tanggapan dan respon dari implementor terkait dengan implementasi PUG di Provinsi Sumatera Utara dapat dilihat dari respon Staf Perencanaan SDM dan Sosbud di Bappedasu yaitu Yuni Elvina, S.Kom terkait kesetaraan gender yang merupakan tugas Tim Pokja PUG di Bappedasu: “Jadi banyak OPD yang kesini untuk verifikasi Rencana Kerja Anggaran (RKA)

kemudian mengantar Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan tugas Bappeda Pemprovsu memverifikasi berita acara pemeriksaan RKA dan DPA OPD Provinsi Sumatera Utara. Jadi Bappeda memberdayakan dua orang tiap bidang untuk menyortir RKA, DPA, dan Renja tiap OPD Pemprovsu apakah masuk PUG ini kedalam RKA dan DPA setiap tahun.”<sup>193</sup>

Pernyataan dari Devi Wahyudi, SS selaku Kasubbag Program dan Akuntabilitas Dinas PPPA Pemprovsu atau Tim Pokja PUG di Dinas PPPA Provinsi Sumatera Utara terkait kendala dalam pelaksanaan PUG ini sebagai berikut: “Kalau kendala pasti ada. Pertama mungkin karena dia masih Pergub. Pergub itukan ruang lingkupnya tidak terlalu besar, sementara PUG itu ruang lingkupnya besar. Kemudian sinergi. Karena gini, PUG itukan luas, jadi mungkin seharusnya SKnya itu Perda bukan Pergub karena mencakup SDM. Nah jadi SDM ini tidak bisa hanya ditangani oleh Dinas, karena Pergub itu kan diteken oleh Gubernur, nah kalau sudah diteken oleh Gubernur referensinya pasti ke perangkat daerah yang ada di bawah gubernur. Sementara SDM itu tidak bisa hanya perangkat daerah di bawah gubernur saja, tapi perangkat daerah yang ada ditempat lain, lembaga masyarakat yang lain.”<sup>194</sup>

Kemudian untuk tanggapan dari Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara, yang mengatakan : “kalau menurut saya hampir seluruh Kab/Kota sudah melaksanakan, karena kita juga sudah membuat edaran untuk masing-masing kota untuk melaksanakan PUG

<sup>193</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>194</sup>Wawancara dengan Devi Wahyudi, SS sebagai Kassubag Program dan Akutabilitas Dinas PPPA Pemprovsu. Tanggal 18 Desember 2022.



di unit kerjanya masing-masing. Itu sudah kita turunkan ke Kab/ Kota.”<sup>195</sup> Selanjutnya, pernyataan dari Asnawi, S.Sos, M.Si selaku *focal point* PUG di Bappedasu: “saya juga tidak banyak baca, ditunjuk saja saya, dan ada nama saya dalam SK *focal point* itu.”<sup>196</sup>

Berdasarkan pernyataan di atas dapat diketahui bahwa terdapat sikap ketidakacuhan terhadap peraturan yang telah ditetapkan. Meskipun hanya beberapa orang, namun hal ini dapat mengganggu atau mengurangi tingkat keberhasilan dari implementasi. Tanggung jawab pegawai belum dapat dilaksanakan dengan fokus pada kajian yang menjadi ranahnya. Sehingga gender dan pengarusutamaannya dalam pembangunan daerah belum dapat terarah dan maksimal.

#### **4. Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya, tetapi dalam pelaksanaannya mereka mungkin masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi di mana mereka menjalankan kegiatan tersebut. Ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi. SOP merupakan pedoman bagi

---

<sup>195</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>196</sup>Wawancara Asnawi, S.Sos, M.Si selaku *focal point* PUG di Bappedasu, Tanggal 18 Desember 2022.

setiap implementor dalam bertindak. Sehingga arah implementasi dalam kebijakan sesuai dengan arah dan tujuan yang hendak dicapai.

Pengimplementasian kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) di dalam pembangunan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, maka SOP yang digunakan adalah Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah yang didalamnya terdapat petunjuk pelaksanaan pembangunan mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan. Berikut adalah wawancara dengan Staf Perencanaan SDM dan Sosbud Leny Rinawaty selaku *focal point* di Bappedasu: “SOP tentang gender ya Permendagri, Pergub, Inpres dan seluruh OPD PemPemprowsu wajib memiliki Tim Pokja.”<sup>197</sup>

Kemudian berikut adalah pernyataan dari Devi Wahyudi, SS sebagai Kassubag Program dan Akutabilitas Dinas PPPA PemPemprowsu dan juga Tim Pokja PUG terkait pengaruh SOP terhadap pelaksanaan PUG: “SOP yang perlu dipatuhi mengenai PUG ada beberapa yaitu Inpres No. 9 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Nasional, Permendagri No. 67 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Daerah, Surat Edaran Bersama 4 menteri Tentang Strategi Nasional Percepatan PUG melalui PPRG, dan Pergub No. 43 Tahun 2018. SOP sangat berpengaruh. Kalau tidak ada semua SOP ini hanya dibilang buat PUG saja tidak semua orang tahu PUG itu apa.

---

<sup>197</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

Apalagi kan di pemerintahan ini, semuanya harus ada tertulisnya tidak bisa hanya berbicara saja.”<sup>198</sup>

Berikut adalah hasil wawancara dengan Staf Perencanaan SDM dan sosbud Bappedasu selaku Tim Pokja PUG, Puji Kasih Dachi, SE, M.Si: “ya sangat berpengaruh, karena itukan sebagai pedoman kita untuk bertindak yang terlibat dengan PUG. Semua SOP itu menjadi acuan untuk mengerjakan segala sesuatu tugas.”<sup>199</sup>

Berikut adalah pernyataan dari Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom sebagai Staf Perencanaan SDM dan Sosbud Bappedasu selaku Tim Pokja PUG: “yaberpengaruh sekali. Itukan menjadi pedoman kita untuk bertindak. Namun terkadang ya itu bisa menghalangi kita untuk bergerak, karena mungkin kebijakan itu dinamis ya. Jadi mungkin kita membutuhkan cara-cara yang baru untuk melakukan kebijakan.”<sup>200</sup>

Pernyataan dari Puji Kasih Dachi, SE,M.Si selaku tim Pokja PUG di Bappedasu: “Karena masing-masing mempunyai tugas dan bidangnya masing-masing, hanya kita sebagai Ketua hanya mengingatkan saja, contohnya tidak ada PPRGnya, dan sebagainya.”

Berikut juga pernyataan dari Siti Aisyah selaku *focal point* PUG di Bappedasu: “Ya, kita selalu berkoordinasi dengan Dinas PPPA mengenai PUG. Kita tidak bisa berjalan sendiri, dikarenakan hubungan Bappedasu dan Dinas

<sup>198</sup>Wawancara dengan Devi Wahyudi, SS sebagai Kassubag Program dan Akutabilitas Dinas PPPA Pemprovsu. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>199</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom sebagai Staf Perencanaan SDM dan Sosbud Bappedasu selaku Tim Pokja PUG. Tanggal 18 Desember 2022.

<sup>200</sup>Wawancara dengan Yuni Elvina Hasibuan, S.Kom selaku Tim Kelompok Kerja (Pokja) PUG di Bappeda Sumatera Utara. Tanggal 18 Desember 2022.

PPPA Sumatera Utara sangat erat, yaitu sebagai ketua dan sekretaris Pokja PUG. Jadi kita tetap berhubungan, berkomunikasi bagaimana kebijakan PUG ini berhasil dilaksanakan baik di Pemprov maupun di Kabupaten/Kota.”

Berdasarkan hasil dari wawancara di atas dapat dilihat hampir semua pegawai yang ada di Bappedasu dan Dinas PPPA PemprovSU telah mengetahui apa yang harus dipatuhi dan dilaksanakan sesuai dengan SOP yang ada yang berkaitan dengan pelaksanaan PUG yaitu Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 dan semua Tim Pokja PUG mengatakan bahwa SOP sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan PUG di unit kerjanya masing-masing dikarenakan SOP merupakan acuan mereka untuk bertindak atau melakukan tugasnya namun SOP bisa menjadi penghambat untuk bergerak dan membutuhkan cara-cara baru yang selalu dinamis. Namun dalam hal fragmentasi dalam struktur birokrasi dapat terlihat dengan sangat jelas, yang memecah fungsi-fungsi tertentu ke badan yang berbeda. Hal ini akan menjadi hambatan dalam fragmentasi birokrasi yang berhubungan dengan implementasi kebijakan disebabkan masing-masing badan mempunyai wilayah yang terbatas atas suatu bidang.

### **C. Kebijakan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara dalam Percepatan Kesetaraan Gender**

Berdasarkan pembahasan mengenai isu strategis dan faktor permasalahan yang telah dipaparkan pada subbab sebelumnya, maka terdapat beberapa hal yang harus dilakukan pada tahun 2023, yang dipandang sebagai konsep yang ideal dalam mengefektifkan pelaksanaan PUG di provinsi Sumatera Utara, antara lain adalah:

1. Seluruh Perangkat Daerah harus Menyusun Rencana Kerja Perangkat Daerah yang memuat isi Pembangunan Responsif Gender sebagaimana arahan Presiden Republik Indonesia.
2. Rencana Kerja Perangkat Daerah yang memuat isu kesetaraan gender tersebut harus didahului dengan Analisis kegiatan strategis yang dituangkan kedalam lembar *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Gender Budget Statement* (GBS) dalam Penyusunan RKA-OPD.
3. Dokumen GAP dan GBS tersebut harus dijadikan acuan bagi Bappeda Provinsi Sumatera Utara sebagai Ketua Kelompok Kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender (PUG) Provinsi Sumatera Utara dalam Pengarusutamaan Gender (PUG) Provinsi Sumatera Utara dalam melakukan verifikasi RKA-OPD Tahun 2022.
4. Mengoptimalkan peran dan fungsi *Focal Point* dalam setiap OPD sebagaimana amanat Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah;
5. Melakukan kendali pada pelaksanaan, monitoring dan evaluasi program/kegiatan responsif terhadap kebutuhan perempuan, anak-anak dan kelompok rentan lainnya dalam perencanaan dan penganggaran Tahun 2022 untuk mewujudkan pembangunan yang dapat dirasakan oleh seluruh lapisan dan kelompok masyarakat di Sumatera Utara.

Berangkat dari berbagai permasalahan dan analisis yang dilakukan, maka kondisi yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Meningkatnya kesadaran dan pemahaman para pengambil keputusan tentang pentingnya isu gender dalam kebijakan pembangunan dan percepatan terwujudnya KKG.
2. Meningkatnya kepedulian terhadap isu gender dalam berbagai anggaran dan program.
3. Tercapainya tujuan dan manfaat yang adil bagi kesejahteraan laki-laki dan perempuan, termasuk anak dari penggunaan belanja/pengeluaran pembangunan.
4. Meningkatnya efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran, serta membangun transparansi anggaran dan akuntabilitas pemerintah daerah.
5. Adanya dorongan transparansi dan akuntabilitas dampak gender dalam anggaran pemerintah.
6. Tidak terdapat kesenjangan gender dan menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam pembangunan.
7. Meningkatnya partisipasi masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan dalam penyusunan perencanaan anggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi.
8. Terjaminnya kebutuhan dan aspirasi laki-laki, perempuan, lansia, anak dan difabel dari berbagai kelompok sosial (berdasarkan jenis kelamin, usia, ras, suku, dan lokasi) dapat diakomodasi ke dalam belanja/ pengeluaran.
9. Terlaksananya penyesuaian berbagai program dan anggaran untuk mendorong kesetaraan gender.

Menjawab dari kondisi yang diharapkan, maka penulis memberikan beberapa solusi inovasi yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan, diantaranya adalah :

1. Melakukan kunjungan ke OPD yang ada di Provinsi Sumatera Utara maupun Kabupaten/Kota untuk mengidentifikasi kesulitan yang di alami dalam penyusunan dokumen analisis GAP/GBS.
2. Membentuk klinik ARG sebagai wadah untuk pendampingan dalam penyusunan kegiatan yang responsive gender melalui analisis GAP/GBS.
3. Membuat aplikasi SIPPAREGE sebagai panduan dalam menyusun dokumen analisis GAP/GBS.

Untuk mengaplikasikan ketiga point di atas, maka diperlukan perencanaan dalam mengimplementasikan yang dibuat dalam jangka pendek, menengah dan panjang sebagaimana yang dapat disajikan pada tabel berikut ini.

**Tabel. 5.**  
**Implementasi Program Berjangka**

| <b>Jangka</b>  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Pendek<br/>(2 Bulan)</b>  | <b>Menengah<br/>(3 bulan – 1 tahun)</b>  | <b>Panjang<br/>(1 tahun – 2 tahun)</b>   |
| 1. Membentuk Tim Pendampingan PPRG<br>2. Membentuk Klinik ARG<br>3. Menyusun dan membuat tutorial dari penggunaan Aplikasi SIPPAREGE<br>4. Meningkatkan kualitas SDM | 1. Uji coba dan Monitoring pengguna aplikasi SIPPAREGE<br>2. Sosialisasi aplikasi SIPPAREGE kepada OPD Driver (DPPPA, BAPPEDA, BPKAD, Inspektorat) | 1. Mengembangkan fitur-fitur aplikasi SIPPAREGE<br>Mengembangkan jangkauan penggunaan aplikasi SIPPAREGE yang lebih maksimal |

Membangun kelembagaan PUG di provinsi dapat dilakukan dengan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mendukung terwujudnya komponen-komponen awal pelaksanaan PUG sebagaimana diuraikan sebelumnya, sehingga komponen awal tersebut dapat berfungsi dalam mencapai target dan sasaran PUG sebagaimana ditetapkan dalam berbagai dokumen perencanaan baik di pusat maupun di provinsi, untuk itu maka perlu dilakukan perubahan terkait dengan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan, dengan melaksanakan beberapa kegiatan utama PUG di provinsi Sumatera Utara, yang antara lain:

1. Koordinasi dan Sinkronisasi

Koordinasi dan sinkronisasi kegiatan PUG internal provinsi, adalah terutama antar SKPD. Kegiatan koordinasi dan sinkronisasi ini dapat dilakukan dalam forum Pokja untuk menyelaraskan target-target dan prioritas PUG di masing-masing SKPD. Dalam koordinasi dan sinkronisasi internal provinsi dapat dilibatkan seluruh perwakilan SKPD dengan dikoordinir oleh Bappeda sebagai ketua POKJA dengan di bantu oleh BPPKB sebagai sekretaris Pokja.

Di sisi lain provinsi juga dapat melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar kabupaten dengan provinsi untuk menyatu padukan gerak PUG dalam menetapkan prioritas dan sasaran yang hendak dicapai di masing-masing kabupaten/kota dalam pelaksanaan PUG sesuai dengan arahan target PUG serta target RPJMD provinsi maupun kabupaten/kota masing-masing.

2. Penguatan kelembagaan PUG di Provinsi dan kabupaten kota.

Melakukan revitalisasi Pokja setiap tahunnya, pertama dari sisi legalitasnya, kedua dari sisi keanggotaan, peran dan fungsi termasuk target-target capaian



PUG. Hal ini perlu menjadi agenda tahunan mengingat bahwa SK Pokja dan Focal point hanya berlaku satu tahun selain itu juga sebagai antisipasi adanya perubahan keanggotaan yang diakibatkan terjadinya pergeseran para pejabat di lingkungan provinsi.

Revitalisasi kelembagaan PUG juga dilakukan untuk menyesuaikan dengan kebijakan terbaru dan dinamika perkembangan masyarakat. Provinsi perlu aktif mendorong penguatan kelembagaan PUG khususnya lembaga penggerak PUG provinsi maupun kabupaten/kota seperti Bappeda, BPPKB, Badan Keuangan serta Inspektorat agar PUG dapat berjalan dan terlaksana dengan baik di provinsi maupun kabupaten/kota lingkup provinsi tersebut..

### 3. Pelaksanaan PPRG di Provinsi.

Pelaksanaan PPRG di provinsi merupakan kewajiban provinsi sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri 67 Tahun 2011. Untuk dapat melaksanakan PPRG tersebut maka diperlukan pelatihan atau pendampingan kepada para perencana dan pengelola program masing-masing SKPD agar dapat meningkatkan kemampuannya dalam mengintegrasikan gender dalam seluruh perencanaan dan penganggaran di setiap SKPD yang ada di dalam lingkup pemerintahan provinsi Sumatera Utara.

Kegiatan pelatihan dan pendampingan PPRG merupakan suatu keharusan yang perlu direncanakan dan dilaksanakan dengan bersumber dari APBD. Kegiatan ini dapat dilakukan dalam dua tipe. Tipe pertama dengan memberikan pelatihan yang cukup kepada para perencana di masing-masing SKPD untuk meningkatkan pemahaman dan keterampilan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran

responsif gender. Tipe kedua dapat dilakukan dengan melakukan pendampingan langsung kepada masing-masing SKPD dengan memberikan bimbingan teknis tentang cara dan teknik menyusun perencanaan dan penganggaran responsif gender di masing-masing SKPD. Tipe terakhir ini diperlukan waktu yang panjang dan tenaga terampil dari BPPPKB, Bappeda untuk memberikan pendampingan yang cukup sehingga perencana di SKPD mampu menyusun kegiatan yang tertuang dalam RKAnyanya menjadi responsif gender.

Kegiatan pelatihan dan pendampingan sangat penting bagi provinsi khususnya para perencana di setiap SKPD untuk meningkatkan kemampuan dalam melakukan analisis gender terhadap berbagai dokumen perencanaan dan penganggaran seperti Renstra, Renja dan RKAnyanya masing-masing menjadi responsif gender.

#### 4. Mendorong pelaksanaan PPRG di Kabupaten/Kota

Kegiatan lain yang perlu dilakukan provinsi atau pemerintah Pusat adalah mendorong adanya kemampuan teknis pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan PPRG di masing-masing SKPD. Kegiatan peningkatan kapasitas PUG dan pelatihan PPRG di kabupaten/kota merupakan dua kegiatan yang diperlukan bagi upaya mendorong kabupaten/kota mampu melaksanakan PUG. Kegiatan pelatihan peningkatan kapasitas kelembagaan PUG merupakan upaya untuk mendorong terbentuk dan beroperasinya POKJA dan focal point termasuk berfungsinya lembaga penggerak PUG di kabupaten/kota yaitu : Bappeda, BPPKB, Badan Keuangan dan Inspektirat kabupaten/kota. Sedangkan Pelatihan PPRG merupakan pelatihan teknis yang berkaitan dengan upaya

peningkatan kapasitas kompetensi para perencana dalam menyusun perencanaan dan penganggaran responsif gender.

#### 5. Advokasi dan sosialisasi PUG

Kegiatan yang tidak kalah pentingnya dengan kegiatan-kegiatan diatas adalah kegiatan sosialisasi dan advokasi untuk para penentu kebijakan dalam memperkuat komitmen para pengambil keputusan. Bentuk sosialisasi dan advokasi tersebut dapat dikemas sesuai dengan target dan sasaran. Contoh untuk mengadvokasi para anggota DPRD tentunya akan kurang menarik bagi para anggota DPRD jika nama kegiatan dalam bentuk “sosialisasi dan advokasi”, namun dapat di kemas kedalam bahasa kegiatan yang lebih menarik bagi sasaran DPRD dan para pengambil keputusan yaitu seperti “*Round Table discussion*” atau “*coffee morning*”, atau dengan menggunakan bahasa “seminar” atau “workshop”. Begitu juga memilih nara sumber harus dicari figur-figur yang mampu menggugah sasaran.

#### 6. Monitoring, evaluasi dan pelaporan

Monitoring adalah cara mengetahui sejauhmana bahwa kegiatan itu telah sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Dalam monitoring dapat dilihat bagaimana efisiensi penggunaan seluruh input sehingga dapat menghasilkan suatu output. Contoh dalam pelatihan kita menggunakan input sejumlah dana, sejumlah peserta, modul dan perlengkapan serta kebutuhan pelatihan dan nara sumber. Input-input ini diolah menjadi kegiatan pelatihan yang efisien sehingga menghasilkan sejumlah output yaitu sejumlah peserta yang trampil, cerdas dan berpengetahuan yang cukup tentang PPRG. Paling tidak apakah sejumlah dana

yang tersedia telah digunakan secara efisien sehingga pelatihan dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal dan sasaran serta target kompetensi yang telah ditentukan dalam modul pelatihan. Sedangkan evaluasi berguna untuk melihat hasil dari setiap proses kegiatan yang telah dilakukan. Dengan demikian, dapat diketahui sejauhmana pelatihan itu menimbulkan dampak positif bagi individu sebagai peserta pelatihan atau organisasinya. Hasil pemantauan dan hasil evaluasi tersebut kemudian dapat dikemas dalam bentuk pelaporan yang ditetapkan sesuai waktu dan periode pelaporan yang ditetapkan.

#### **D. Rekonstruksi Kebijakan Pemerintah Di bidang Pemberdayaan Perempuan Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Yang Berkeadilan**

Secara terminologi kebijakan berasal dari istilah "policy" (Inggris) atau "politiek" (Belanda). Terminologi tersebut dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/peraturan dalam suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Warga Negara).<sup>201</sup>

Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada

---

<sup>201</sup>Lilik Mulyadi, *Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik*, Bandung : Alumni, 2008, h. 389.

dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Noeng Muhadjir mengatakan, kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni:<sup>202</sup> 1). tingkat hidup masyarakat meningkat; 2) terjadi keadilan : *By the law*, *social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, 3). diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan terjaminnya pengembangan berkelanjutan.

Kemudian Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahawa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu "Polis" yang artinya kota (*city*).<sup>203</sup> Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejutkannya.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil

---

<sup>202</sup>Noeng Muhadjir, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta : Raka Sarasin, 2000, h. 15

<sup>203</sup>Heinz Wehrich and Harold Koontz, *Management A.Global Perspective Tent Edition*, New York : McGraw-Hill, Inc., 1993, h 123

keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Memperhatikan berbagai pendapat tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-cita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan

Kebijakan hukum merupakan bagian dari politik hukum, dalam hal ini politik hukum dapat dimaknai sebagai kebijakan (*legal policy*) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>204</sup> Padmo Wahyono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>205</sup>

Kebijakan hukum kesetaraan gender didasari pada Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional (Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN). Selanjutnya sebagai pedoman pelaksanaan PUG di daerah, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan di Daerah, yang kemudian dirubah dengan

---

<sup>204</sup>Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2014, h. 1.

<sup>205</sup>Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Asas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986, h. 160

Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. (selanjutnya disebut Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah).

Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, mengintruksikan kepada : 1) Menteri; 2) Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen; 3) Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; 4) Panglima Tentara Nasional Indonesia; 5) Kepala Kepolisian Republik Indonesia; 6) Jaksa Agung Republik Indonesia; 7) Gubernur; 8) Bupati/walikota, untuk:<sup>206</sup>

1. Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.
2. Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN, Presiden juga telah menginstruksikan kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPPA), untuk memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam pelaksanaan PUG dan melaporkan hasil pelaksanaan PUG kepada Presiden. Kemudian pada Bagian keempat Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN menegaskan bahwa pelaksanaandalam rangka pelaksanaan PUG sesuai dengan Inpres No. 9/2000 tentang PUG- DPN, dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan tugas,

<sup>206</sup>Lihat, Bagian Pertama dan Kedua Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

fungsi serta kewenangan masing-masing, menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan guna pelaksanaan Inpres No. 9/2000 tentang PUG-DPN.<sup>207</sup>

Berdasarkan pasal 8 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG di Daerah, maka tanggungjawab pelaksanaan PUG di daerah provinsi berada di bawah kendali Gubernur. Oleh sebab itu, gubernur menetapkan SKPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di daerah provinsi. Untuk melaksanakan percepatan pelembagaan PUG di seluruh SKPD provinsi di bentuk kelompok kerja (Pokja), dalam hal ini ketua Bappeda diangkat sebagai Ketua Pokja dan kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai kepala Sekretariat Pokja PUG provinsi, pembentukan Pokja ditetapkan berdasarkan keputusan Gubernur.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP- PUG di Daerah, menyatakan bahwa Pokja PUG yang telah dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur, memiliki tugas sebagai berikut .<sup>208</sup>

- a. mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD;
- b. melaksanakan sosialisasi dan advokasi PUG kepada pemerintah kabupaten/kota;
- c. menyusun program kerja setiap tahun;
- d. mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender;
- e. menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun;
- f. bertanggung jawab kepada gubernur melalui wakil gubernur;
- g. merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota;
- h. menyusun Profil Gender Provinsi;
- i. melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi;
- j. menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;
- k. menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di provinsi; dan

<sup>207</sup>*Ibid*, Bagian ke-tiga dan Ke-empat.

<sup>208</sup>*Ibid*, Pasal 10.



1. mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan *focal point* di masing-masing SKPD.

Apabila tugas Pokja PUG tersebut di atas dicermat secara seksama, maka dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai tugas Pokja PUG masih terdapat kelemahan yang sangat mendasar, yaitu belum adanya kewajiban bagi Pokja PUG untuk mengadakan pelatihan dan pendidikan PUG terhadap aparatur SPKD. Selain itu, belum terlihat adanya pengaturan sanksi terhadap tim Pokja PUG daerah yang tidak melakukan pelatihan terhadap *focal point*, sehingga di tiap-tiap SKPD yang ada di provinsi memiliki *focal point* yang benar-benar memahami pelaksanaan PUG dan PPRG dalam pembangunan daerah.

Pengaturan mengenai tugas Pokja PUG untuk mengadakan pelatihan *focal point* menjadi penting, sehingga pelaksanaan pelatihan terhadap focal poin dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini bertujuan untuk memberikan pemahaman terkait dengan pelaksanaan PUG dan PPRG di setiap SKPD yang ada di provinsi Sumatera Utara. Sebab, tanpa adanya pemahaman dari aparatur di setiap SKPD, khususnya *focal point*, maka pelaksanaan PUG dan PPRG dalam pelaksanaan pembangunan daerah akan sulit terlaksana, sehingga perwujudan kesetaraan dan keadilan gender tidak akan tercapai.

Peningkatan Sumber Daya Manusia dalam hal ini aparatur pemerintah di tiap-tiap SKPD yang ada di provinsi (khususnya *focal point*) adalah penting, mengingat kendala utama yang ditemukan dalam pelaksanaan PUG dan PPRG dalam pembangunan adalah masih rendahnya kualitas sumber daya manusia. Hal ini berarti aparatur di masing-masing SKPD belum mampu menjadi *focal point* yang handal, yang mampu mendorong percepatan pelembagaan PUG pada

OPDnya.<sup>209</sup> Dengan kata lain, sumber daya manusia (aparatur di tiap-tiap SKPD) belum menunjukkan kualitas dan kapabilitas yang mampu untuk melaksanakan PUG dan PPRG di OPDnya, sehingga pelaksanaan PUG dan PPRG tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan uraian mengenai kelemahan pengaturan tugas dari Pokja PUG daerah tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG, perlu untuk direkonstruksi, sehingga pelaksanaan PUG dan PPRG di masing-masing SKPD yang ada di provinsi Sumatera Utara dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan harapan. Adapun rekonstruksi terhadap Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini :

**Tabel. 5.1**

**Rekonstruksi Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG**

| <b>Pasal sebelum direkonstruksi</b>  | <b>Kelemahan Pasal</b>   | <b>Pasal setelah direkonstruksi</b>  |
|--|--|--|
| <p>Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG, menyebutkan :</p> <p>Pokja PUG yang telah dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur, memiliki tugas sebagai berikut :</p> <p>a. mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD;</p> <p>b. melaksanakan sosialisasi dan</p> | <p>- Belum adanya kewajiban bagi Pokja PUG untuk mengadakan pelatihan dan pendidikan PUG terhadap aparatur SPKD.</p> <p>- Belum adanya sanksi terhadap Pokja yang tidak melaksanakan pelatihan terhadap <i>focal poin</i>.</p> | <p>Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG, menyebutkan :</p> <p>Pokja PUG yang telah dibentuk berdasarkan keputusan Gubernur, memiliki tugas sebagai berikut :</p> <p>a. mempromosikan dan memfasilitasi PUG kepada masing-masing SKPD;</p> <p>b. melaksanakan sosialisasi dan</p> |

<sup>209</sup>Hironymus Ghodang, *Op.Cit.*, h. 7

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>advokasi PUG kepada pemerintah kabupaten/kota;</p> <p>c. menyusun program kerja setiap tahun;</p> <p>d. mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender;</p> <p>e. menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun;</p> <p>f. bertanggung jawab kepada gubernur melalui wakil gubernur;</p> <p>g. merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota;</p> <p>h. menyusun Profil Gender Provinsi;</p> <p>i. melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi;</p> <p>j. menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;</p> <p>k. menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di provinsi; dan</p> <p>l. mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan <i>focal point</i> di masing-masing SKPD.</p> |  | <p>advokasi PUG kepada pemerintah kabupaten/kota;</p> <p>c. menyusun program kerja setiap tahun;</p> <p>d. mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender;</p> <p>e. menyusun rencana kerja Pokja PUG setiap tahun;</p> <p>f. bertanggung jawab kepada gubernur melalui wakil gubernur;</p> <p>g. merumuskan rekomendasi kebijakan kepada bupati/walikota;</p> <p>h. menyusun Profil Gender Provinsi;</p> <p>i. melakukan pemantauan pelaksanaan PUG di masing-masing instansi;</p> <p>j. menetapkan tim teknis untuk melakukan analisis terhadap anggaran daerah;</p> <p>k. menyusun Rencana Aksi Daerah (RANDA) PUG di provinsi; dan</p> <p>l. mendorong dilaksanakannya pemilihan dan penetapan <i>focal point</i> di masing-masing SKPD.</p> <p>m. Melaksanakan pelatihan terhadap <i>focal point</i> di masing-</p> |
|--|---|--|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p><i>masing SKPD.</i></p> <p>Selanjutnya, perlu dilakukan penambahan Pasal 10A, yang berbunyi :</p> <p><i>Pojka PUG yang tidak melaksanakan tugasnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 huruf m dapat dijatuhi sanksi administrasi menurut ketentuan undang-undang.</i></p> |
|--|--|---|

Rekonstruksi Pasal 10 Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG adalah salah satu upaya untuk mendorong percepatan pelembagaan PUG di setiap SKPD provinsi, sehingga pelaksanaan PPRG dalam kegiatan pembangunan daerah dapat terlaksana dengan baik. Dengan adanya pelembagaan PUG dan pelaksanaan PPRG dalam setiap kegiatan pembangunan daerah di tiap-tiap SKPD provinsi, maka diharapkan kesetaraan dan keadilan gender dapat tercapai.

Namun demikian, perlu dipahami bahwa keberadaan Inpres No. 9/2000 tentang PUD di daerah dan Permendagri No. 67/2011 tentang PUP-PUG sebagai aturan pelaksana PUG dan PPRG dilihat dari legitimasi hirarkhi peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia masih memiliki kelemahan, pengaturan PUG dan PPRG belum diatur dalam Undang-Undang, melainkan masih dalam bentuk Intruksi Presiden dan Peraturan Menteri.

Kedua bentuk peraturan tersebut di atas, belum memungkinkan untuk dijadikan sebagai landasan hukum yang kuat (*umbrella law*) dalam pelaksanaan PUG dan PPRG, baik di tingkat nasional maupun di daerah, sehingga perlu untuk membentuk dan mensahkan Undang-Undang Kesetaraan Gender.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Kebijakan pemerintah tentang pemberdayaan perempuan saat ini belum dapat mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan, karena kebijakan yang dilakukan belum mampu mendorong pencapaian dari indikator PUG, yang merupakan sarana untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Berbagai kebijakan yang dilakukan belum menunjukkan pengintegrasian gender dan penganggaran yang responsif gender dalam pembangunan daerah.
2. Kelemahan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang berkeadilan, masih rendahnya pengetahuan dan ketrampilan (kompetensi) SDM perencana di OPD mengenai cara penyusunan PPRG (GAP dan GBS), karena adanya kelemahan pengaturandalam Permendagri No. 67/2011, yang belum mengatur mengenai kewajiban dari Pokja PUG untuk mengadakan dan memberikan pelatihan terhadap *focal poin* di tiap-tiap SKPD.
3. Rekonstruksi kebijakan pemerintah di bidang Pemberdayaan Perempuan dalam mewujudkan Kesetaraan Gender yang berkeadilan, yaitu dengan menindaklanjuti regulasi yang mewajibkan implementasi pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah dengan cara merekonstruksi Pasal 10 Permendagri No. 67/2011, yaitu dengan mengatur tentang kewajiban Pokja PUG untuk mengadakan dan memberikan pelatihan dan sekaligus memberikan sanksi terhadap pelanggaran tugas oleh Pokja PUG.

## B. Saran

1. Untuk meningkatkan implementasi pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah Sumatera Utara, perlu meningkatkan pelatihan kepada *focal poin* oleh Pokja PUG dan mendorong masing-masing SKPD di dilingkungan Pemprov untuk menerapkan PPRG di setiap kegiatan pembangunan. Sehingga berbagai kegiatan pembangunan yang direncanakan dapat dilaksanakan memenuhi kriteria responsif gender.
2. Pimpinan OPD Prov. Sumatera Utara dan Sekretariat PPRG Daerah Sumatera Utara, agar meningkatkan pembinaan, dorongan, pemantauan dan pemberian *reward and punishment* untuk meningkatkan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender terhadap program/kegiatan pembangunan daerah. Para perencana di OPD agar berupaya untuk meningkatkan kompetensinya dalam penerapan PPRG terhadap program/kegiatan yang menjadi bidang tugasnya. Sekretariat PPRG, khususnya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak Prov. Sumatera Utara, agar membentuk dan mengoperasikan Klinik Konsultasi PPRG sesuai dengan Rancangan KlinikKonsultasi.
3. Perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah, yakni Gubernur dan DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam meningkatkan PPRG, yang disesuaikan dengan program kebijakan yang telah disusun, direncanakan dalam kebijakan PUG. Juga adanya kesadaran dari setiap kepala SKPD untuk meningkatkan pengetahuan aparatur, khususnya *focal poin* tentang penerapan PUG di masing-masing SKPD.

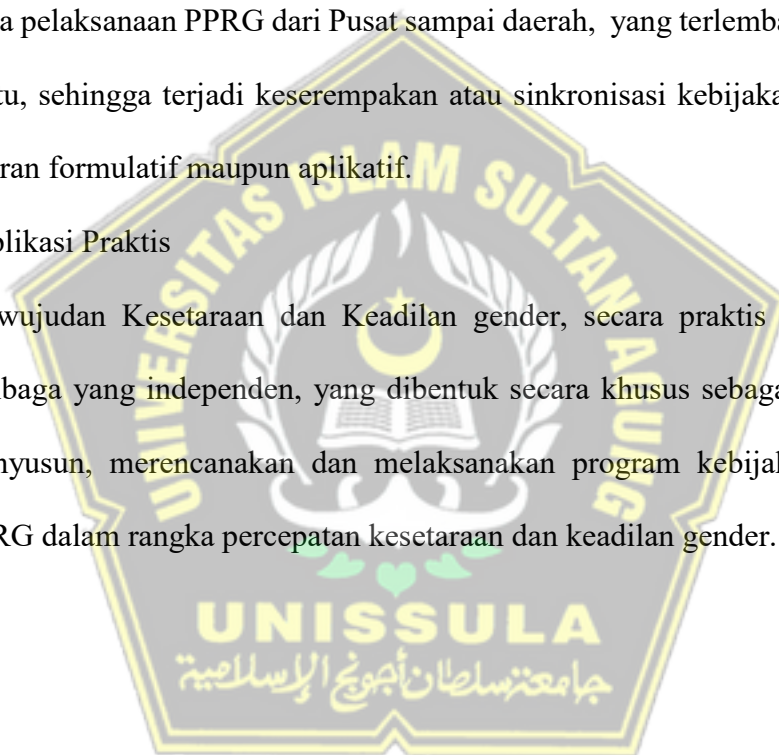
### C. Implikasi Kajian Disertasi

#### 1. Implikasi Teoritis

Perwujudan Kesetaraan dan Keadilan Gender dengan pengintegrasian gender dalam berbagai program pembangunan membutuhkan suatu payung hukum yang kuat dengan membentuk Undang-Undang Kesetaraan Gender, di mana undang-undang tersebut mengatur tentang konsep PUG dan Pelaksanaannya serta pelaksanaan PPRG dari Pusat sampai daerah, yang terlembaga dalam satu pintu, sehingga terjadi keserempakan atau sinkronisasi kebijakan, baik dalam tataran formulatif maupun aplikatif.

#### 2. Implikasi Praktis

Perwujudan Kesetaraan dan Keadilan gender, secara praktis membutuhkan lembaga yang independen, yang dibentuk secara khusus sebagai wadah yang menyusun, merencanakan dan melaksanakan program kebijakan PUG dan PPRG dalam rangka percepatan kesetaraan dan keadilan gender.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Aminah P. Hamzah, 1988, *Hajjah Andi Ninnong Ranreng Tua Wajo*, Percetakan Ujung Pandang, Makassar.
- Al-Kurdi, Ahmad al-Hajji. 1995, *Ahkam al-Mar'ah fi al-Fiqh al-Islamiy*. Alih bahasa: Moh. Zuhri dan Ahmad Qorib. Dina Utama, Semarang.
- Asian Development Bank. 1998, *Kebijakan ADB Mengenai Gender dan Pembangunan*.
- Aminah Wadud, 1999, *Qur'an and Woman: Rereading The Secred Text From A Woman's Perspective*, New York: Oxford University Press, h. 5.
- Ahmad Syafii Maarif, 2004, *Mencari Autentisitas di Tengah Kegalauan*, Jakarta, PSAP.
- Amri Marzali, 2012, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Pranada Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Ahmad Fudaili, 2013, *Perempuan di lembaran Suci: Kritik atas Hadis Hadis Shohih*, Jakarta : Transpustaka.
- Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bagus Takwin, 2003, *Akar-Akar Ideologi: Pengantar Kajian Konsep Ideologi dari Plato hingga Bourdieu*, Jalasutra. Yogyakarta
- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, 2009, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung.
- Budiono Kusumohamidjojo, 2018, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung.
- Carl. J. Federick dalam Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.



- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta..
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2011, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Diah Y. Suradiredja dan Syafrizaldi Jpang, 2019, *Perempuan di Siggasana Lelaki (Atlas pemimpin perempuan Indonesia)*, Gramedia. Jakarta.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, 1983, *Kamus Inggris Indonesia*. Gramedia. Jakarta.
- Euis Amalia, 2009, *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Faisal, 2010, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Fadhila Yonata, 2020, *Manifestasi Gender Dalam Buku Ajar*, Sultur Pustaka, Yogyakarta.
- Gross Pateman, 1998, *Femins Challeng, Social and Political Theory*, Oston: Northeastern University Press.
- George Ritzer, 2016, *Teori Sosiologi Dari Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Postmodern*. Diterjemahkan oleh Saut Pasaribu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Heinz Wehrich and Haroid Koontz, 1993, *Management A. Global Perspective Tent Edition*, New York : McGraw-Hill, Inc.
- Harun Rasjid Djibe, 2007, *Besse Kajuara Srikandi Tangguh dari Timur RatuBone XXVIII*, Media Fajar, Makassar.
- HAW. Widjaja. 2009, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Press, Jakarta.
- Hans Kelsen. 2015, *Pengantar Teori Hukum Hans Kelsen*, Terjemahaan Siwi Purwandari, Nusa Media, Bandung.
- H.S. Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hironymus Ghodang, 2022, *Pelaksanaan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender*, Medan : Badan Pembangunan Sumber Daya Manusia Provinsi Sumatera Utara.

- Ihromi, Tapi Omas, Achie S. Luhulima, (ed). 2005, *Hak Asasi Perempuan*. Kelompok Kerja Convention Watch, Pusat Kajian Wanita dan Gender, UI. Jakarta.
- Jhoni Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang.
- Kartini Kartono, 1998, *Pengantar Metodologi Reseach*, Alumni, Bandung.
- Lily Zakiyah Munir, 2002, *Memposisikan Kodrat Perempuan dan Perubahan dalam Perspektif Islam*, Mizan, Bandung.
- Lilik Mulyadi, 2008, *Bunga Rapai Hukum Pidana Perspektif Teoritis dan Praktik*, Bandung : Alumni..
- Leli Nurohmah dkk,2010, *Kesetaraan Kemajemukan dan Ham*, Rahima, Jakarta.
- Lexy Moelong, 2014, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Lusia Pulungan, dkk, 2020, *Perempuan Masyarakat Patriaki & Kesehatan Gender*, Makassar : Yayasan Bakti, h. 3.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta.
- M. Amien Rais, 2004, *Tauhid Sosial : Formula Menggempur Kesenjangan*, Mizan, Bandung.
- Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta.
- Marwan Effendi. 2014. *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*. Jakarta : Referensi Media Group.
- Muh. Tahir, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar.
- Moh. Mahfud, MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 2015, *Serba-Serbi Politik Hukum*, Soft Media, Medan.
- Martono Nanang, 2015, *Metode Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Mansour Fakih. 2016, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar., Yogyakarta.
- Maria Rosita, 2018, *Perjalanan dan perkembangan Hak Asasi Perempuan Menuju tercapainya Hak Asasi Manusia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- N. M. Shaik.,1991, *Woman in Muslim Society*. Kitab Bhavan. New Delhi.
- Nasaruddin Umar. 1999, *Argumen Kesetaraan Jender Perspektif Al-Qur'an*. Paramadina, Jakarta.
- , 2002, *Qur'an Untuk Perempuan, Jaringan Islam Liberal (JIL) dan Teater Utan Kayu*, al-Ghazali Center, Ciputat.
- Noeng Muhadjir, 2000, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta : Raka Sarasin.
- Neliens Haspeis dan Busakorn Suriyasam, 2005, *Meningkatkan Kesetaraan Gender Dalam Aksi Penanggulangan Pekerja Anak Serta Perdagangan Perempuan Dan Anak*, ILO, Jakarta.
- Ni Nyoman Sukerti dan I. GST. Ayu Agung Ariani, 2016, *Buku Ajar Gender Dalam Hukum*, Pustaka Ekspersi, Denpasar Bali.
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Asas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986.
- Prijono O.S., dan Pranarka, A.M.W., 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.
- Phillipus, M. Hadjon, 2004, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, h. 35.
- Partini, 2013, *Bias Gender dalam Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Riant Nugroho, 2008, *Gender dan Strategi Pengarusutamaannya di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Ristina Yudhanti, 2014, *Perempuan Dalam Pusaran Hukum*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Sandra Kartika, Ida Rosdalina, 1999, *Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Jakarta.
- Sondang Siagian, 2001, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strategi*. Bina Aksara, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- , 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- , 2009, *Hukum dan Perilaku*, Buku Kompas, Jakarta.
- , 2010, *Ilmu Hukum*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Suharsini Arikunto, 2011, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Syarifuddin Jurdi, 2013, *Sosiologi Nusantara: Memahami Sosiologi Integralistik*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Suriyaman Mustari Pide, 2014, *Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2016, *Teori Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Siti Ruhaini Dzuhayatin, dkk., 2017, *Konstruksi Gender dan Pengaruhnya terhadap Pendidikan*, IAPBE AusAID-Depdiknas-Depag-IDP Education. Jakarta.
- Sri Djoharwinata, 2017, *Dilema Kesetaraan Gender. Refleksi dan Responsif Praksis*, Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Thahir, Mursyidah (ed.), 2000, *Pemikiran Islam tentang Pemberdayaan Perempuan*, PP Muslimat NU Kerjasama dengan Logos Wacana Ilmu. Jakarta.
- Tikson, T. Deddy. 2005, *Administrasi Pembangunan*. Gemilang Persada, Makassar.

Todaro, Michael P, dan Stephen C. Smith. 2008, *Pembangunan Ekonomi Edisi Kesembilan*. Erlangga, Jakarta.

Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, Barkatullah. 2011, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Vina Saviana D. Dan Tutik Sulistyowati 2010, *Sosiologi Gender*, Universitas Terbuka, Tangerang Selatan.

William N. Dunn, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Zainuddin Tika, dkk., 2006, *Profil Raja-Raja Gowa*, Perusahaan Daerah Karya Gowa, Gowa.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat.

Undang Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019.

Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Republik Indonesia Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan.

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 13 Tahun 2017 tentang **Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatera Utara.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 43 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah.

### C. Jurnal dan Hasil Penelitian

Afifa Rangkuti, *Konsep Keadilan dalam Perspektif Hukum Islam*, (Jurnal Tazkiya, Pendidikan Islam, Vol. VI. No.1, Januari-Juni 2017, ISSN 2086- 4191, h. 1-21).

Achie Sudiarti Luhulima, 2007, "Hak Perempuan dalam Deklarasi Universal tentang HAM" dalam Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Wanita, Achie Sudiarti luhulima (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kunti Tridewayanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik, "Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif*, (Jurnal Legislasi, Vol. 9 No. 1. April, 2019, page : 73-90).

Laily, Muthmainnah. *Kritik Feminis Terhadap Developmentalisme*. (Jurnal filsafat vol.18 Nomor 3. Desember 2008, UGM).

Maslamah dan Supriadi, Konsep-Konsep tentang Gender Perspektif Islam, (Jurnal SAWWA, Volume 9, Nomor 2, April 2014, h : 275-286).

Moempoeni Martojo, 1999, *Prinsip Persamaan di Hadapan hukum bagi Wanita dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Disertasi, Universitas Diponegoro (UNDIP), Semarang.

Mahrifa Aprilya Lakburlawal, 2021, *Kedudukan Perempuan Dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat* (Suatu Kajian Keadilan Gender Dalam Hukum Adat), Disertasi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Nurul Agustina. *"Tradisionalisme Islam dan Feminisme"*. Dalam *Jurnal Ulumul Qur'an*. (Edisi Khusus) No. 5 dan 6, Vol. V., 1994.

R. Sabrina, *Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia Perencana Melalui Klinik Konsultasi Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender Dalam Rangka Implementasi Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan*, (Jurnal UMSU, Vol. 2. No. 1. Desember 2022, h. 1-12).

Sali Susiana, *Urgensi Undang-Undang Tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender*, (Jurnal Kajian Vol.19, No. 3, tanggal 3 Desember 2014, h. 219-234).

#### D. Internet

Abdul Salam Addas, *Kesetaraan Gender*, diposting 08 Agustus 2017, diakses melalui website : <https://dp2pa.luwuutarakab.go.id/index.php?/berita/13/kesetaraan-gender.html>, tanggal 2 Juli 2022.

Amanda Larasati, *Negara-Negara dengan Kesetaraan Gender Terbaik*, Posted, tanggal 16 Mei 2015, diakses melalui : <https://guetau.com/cinta/seksualitas-cinta/negara-negara-dengan-kesetaraan-gender-terbaik>, tanggal 22 Desember 2022.

**Gender Analysis Pathway (GAP)** merupakan instrumen untuk menganalisis isu **gender** dalam perencanaan, program, dan kegiatan yang bertujuan untuk mereformulasi tujuan, menetapkan rencana, menetapkan baseline, dan terakhir adalah untuk merumuskan indikator yang dapat mengatasi kesenjangan **gender** dalam akses, partisipasi, kendali/kontrol, dan manfaat., diakses melalui website : <https://slidetodoc.com/langkahlangkah-gender-analysis-pathway-gap-sebagai-salah-instrumen-kesenjangan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

**Gender Analysis Pathway (GAP)** merupakan instrumen untuk menganalisis isu **gender** dalam perencanaan, program, dan kegiatan yang bertujuan untuk mereformulasi tujuan, menetapkan rencana, menetapkan baseline, dan terakhir adalah untuk merumuskan indikator yang dapat mengatasi kesenjangan **gender** dalam akses, partisipasi, kendali/kontrol, dan manfaat., diakses melalui website : <https://slidetodoc.com/langkahlangkah-gender-analysis-pathway-gap-sebagai-salah-instrumen-kesenjangan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.

Hilda Hilhami Arofah, *10 Negara Dengan Kesetaraan Terbaik, Indonesia Peringkat beberapa*, Posted, 01 April 2021, diakses melalui : <https://topcareer.id/read/2021/04/01/62301/10-negara-dengan-kesetaraan-gender-terbaik-indonesia-peringkat-berapa>, tanggal 22 Desember 2022.

Ismail, Z., Lestari, M., Rahayu, P., & Eleanora, F. *Kesetaraan Gender Ditinjau Dari Sudut Pandang Normatif Dan Sosiologis*. Vol, 26, No. (2), Desember

2020, h: 154-161), diakses melalui website : <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i2.224>, tanggal 2 Desember 2022.

KemenPPPA, Final Draft Strategi Penguatan Pelaksanaan Kualitas Pengarusutamaan Gender di Provinsi, h. 2. diakses melalui website : <https://www.kemenpppa.go.id>, tanggal 22 Desember 2022.

KemenPPPA, Final Draft Strategi Penguatan Pelaksanaan Kualitas Pengarusutamaan Gender di Provinsi, h. 8-10. diakses melalui website : <https://www.kemenpppa.go.id>, tanggal 22 Desember 2022.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak , “Kewenangan provinsi dalam pelaksanaan PUG” diakses melalui <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/a6137>, tanggal 2 Desember 2022. h. 2

Komnas Perempuan, “Siaran Pers dan Lembar Fakta Komnas Perempuan: Catatan Tahun Kekerasan terhadap Perempuan 2020,” dalam <https://komnasperempuan.go.id> Diakses pada 4 Juli 2022

Nena Zakiah, 5 Negara Terbaik Dalam Menerapkan Kesetaraan Gender Adakah Indonesia? Posted, 06 November 2019, diakses melalui : <https://www.idntimes.com>, tanggal 22 Desember 2022.

Riswanti Pawestri Permatasari, Minim Diskriminasi, ini 5 Negara di Dunia yang Paling Mendukung Kesetaraan Gender, diakses melalui : <https://www.beautynesia.id/life/minim-diskriminasi-ini-5-negara-di-dunia-yang-paling-mendukung-kesetaraan-gender>, tanggal 22 Desember 2022.





