

LAPORAN AKHIR

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN DEMAK TENTANG PENGARUSUTAMAAN GENDER



BAGIAN HUKUM
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DEMAK
2020

CV
JAYANIMITTA

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan kekuatan dan kemampuan bagi kami dalam proses penyelesaian naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak Tentang Pengarusutamaan Gender.

Pada dasarnya hakekat pembangunan yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia ditujukan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia Indonesia seutuhnya, tanpa membedakan suku bangsa, agama, dan jenis kelamin. Agar arah kebijakan strategi dan program pembangunan pemberdayaan perempuan dapat segera dilaksanakan di berbagai bidang pembangunan, yang dilakukan oleh lembaga eksekutif baik di pusat, propinsi, maupun Kabupaten/Kota, maka diterbitkan Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Kehadiran Perda ini, diharapkan bisa memperkuat citra Kabupaten Demak sebagai Kabupaten yang memperjuangkan Pengarusutamaan Gender. Terkait dengan hal itu, maka Tim penyusun Raperda Pengarusutamaan Gender ini, atas segala masukan dan kritisi dari berbagai pihak untuk penyempurnaan naskah ini sebelum nantinya disahkan menjadi Peraturan Daerah yang bisa diterima oleh semua pihak.

Demak, Oktober 2020

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	7
1.3. Tujuan dan Kegunaan	8
1.4. Sasaran dan Ruang Lingkup.....	8
1.5. Metode	9
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	11
2.1. Kajian Teoritis	11
2.1.1. Konsep Gender.....	11
2.1.2. Prinsip-Prinsip Kesetaraan Gender.....	16
2.1.3. Teori Pengarusutamaan Gender	25
2.1.4. Strategi Keberhasilan Pengarusutamaan Gender.....	29
2.2. Kajian Terhadap Praktik Empiris Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Demak	40
BAB III EVALUASI DAN ANALISI PERATURAN TERKAIT.....	49
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS.....	63
4.1. Landasan Filosofis	63
4.2. Landasan Sosiologis	65
4.3. Landasan Yuridis.....	66
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	71
5.1. Konsep dan Prinsip Dasar Pengarusutamaan Gender (PUG)..	71
5.2. Arah dan Jangkauan Pengaturan	75
5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan	75
BAB VI PENUTUP	77
6.1. Kesimpulan	77
6.2. Rekomendasi.....	78

DAFTAR PUSTAKA.....	79
LAMPIRAN DRAF RAPERDA.....	83

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Diskriminasi gender dalam berbagai hal di kehidupan bermasyarakat menimbulkan perbedaan capaian antara laki-laki dan perempuan. Di wilayah yang masih kental akan budaya patriarki, perempuan umumnya lebih tertinggal dari laki-laki baik di bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Hal ini terjadi karena norma yang ada pada budaya patriarki seringkali merugikan perempuan dengan menempatkannya sebagai “warga kelas dua”. Kesepakatan secara internasional seperti Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) dan *Beijing Declaration and Platform for Action* (BDPA). Kini, isu gender menjadi salah satu hal penting yang dicantumkan dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, baik pada tingkat nasional maupun global.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengamanatkan sebuah peran perwujudan cita-cita berbangsa dan bernegara, cita-cita Indonesia, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh warga negara serta mewujudkan sebuah negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan menurut Bagir Manan adalah sebuah negara atau pemerintah yang tidak semata-mata menjadi penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memikul tanggung jawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹

¹ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Lampung: Fakultas Hukum UNILA, 1996, hlm. 16.

Sejalan dengan pendapat Bagir Manan, Sjahran Basah menyatakan bahwa, tujuan pemerintah tidak semata-mata di bidang pemerintahan saja, melainkan harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pembangunan nasional.²

Keinginan Indonesia untuk mewujudkan sebuah negara kesejahteraan bisa dengan jelas kita lihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: “Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.³ Melaksanakan kesejahteraan tersebut melalui pembangunan disegala bidang. Pembangunan nasional pada hakikatnya merupakan pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.⁴

Dalam rangka mencapai tujuan diatas pemerintah melakukan pembangunan disegala bidang. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ini haruslah merata yang berarti dampak pembangunan harus dirasakan oleh semua lapisan masyarakat bukan hanya untuk

² Sjahran Basah, Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 3.

³ C.F.G. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 2

⁴ Arianto Suryo, 2008, Peran Bappeda Dalam Perencanaan Pembangunan Di Daerah Dengan Berlakunya Uu No. 32 Tahun 2004, Malang: Skripsi, hlm 1

lapisan tertentu. Pembangunan juga harus seimbang maksudnya pembangunan harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh bangsa dan negara ini. Selain itu pembangunan juga melihat keselarasan dan keserasian antara pembangunan yang dilakukan dengan keadaan dan lingkungan masyarakat yang ada. Jadi pembangunan haruslah merata, seimbang, selaras dan serasi. Dalam upaya pemerintah melaksanakan pembangunan secara merata, seimbang, selaras dan serasi haruslah mendapat dukungan dari seluruh masyarakat Indonesia yang merupakan potensi sumber daya manusia yang sangat besar dengan didukung oleh suatu proses perencanaan yang baik oleh badan-badan pemerintah dan badan-badan non pemerintah.⁵

Penciptaan tujuan dimaksud diwujudkan melalui berbagai proses pembangunan di segala bidang yang saling terkait dan saling menunjang satu sama lain sebagai bagian dari pembangunan nasional. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan sumber daya manusia Indonesia seutuhnya, baik laki-laki maupun perempuan. Dalam UUD 1945 Pasal 27 dinyatakan bahwa adanya jaminan kesamaan hak bagi seluruh warga negara, baik laki-laki maupun perempuan termasuk anak-anak di depan hukum. Upaya peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan telah tersirat dalam lima falsafah dasar bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila sebagai cara dan falsafah hidup bangsa Indonesia, tidak membuat perbedaan antara laki-laki dan perempuan, yang dinyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai status, hak, dan kewajiban, serta kesempatan yang sama di dalam keluarga dan masyarakat.

⁵ *Ibid*

Pembangunan nasional ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, termasuk anak-anak maupun dewasa. Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*), yang tertuang di dalam UU No. 7 Tahun 1984). Tujuan dari berbagai kerangka hukum ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Sasaran kebijakan RPJPN 2005-2025 dijabarkan lebih lanjut dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) I periode 2004-2009, RPJMN II periode 2010-2014, dan seterusnya. Selanjutnya RPJMN tersebut diterjemahkan ke dalam kebijakan perencanaan tahunan, yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Salah satu dari delapan arah RPJPN 20 tahun tersebut adalah mewujudkan bangsa Indonesia yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera. Arah ini selanjutnya dijabarkan menjadi lima sasaran, yang salah satunya adalah meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk peran perempuan dalam pembangunan. Sedangkan masalah, arah, strategi, dan sasaran kebijakan kesetaraan gender dalam pembangunan di RPJPN 2005-2025 (UU No. 17/2007) pada RPJMN II ini selanjutnya diuraikan di dalam Pembangunan Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan. Dasar pertimbangan memasukkan arah, strategi, dan sasaran kebijakan Pembangunan Kesetaraan Gender ke dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2010-2014 adalah: 1) kesetaraan antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh hak, kesempatan dan tanggung jawab dalam pembangunan merupakan wujud dari penghormatan terhadap hak asasi dan pemenuhan asas keadilan sosial; dan 2) kesetaraan antara perempuan dan laki-laki merupakan prasyarat sekaligus menjadi

indikator yang efektif dalam pembangunan yang berkelanjutan, dengan selalu mempertimbangkan penghapusan kesenjangan gender dalam berbagai bidang pembangunan.⁶

Kesetaraan gender bukan berarti memperlakukan laki-laki dan perempuan secara sama, melainkan mewujudkan perlakuan yang adil bagi laki-laki dan perempuan, dengan mempertimbangkan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Secara kualitatif, arah, strategi, dan sasaran kebijakan kesetaraan gender ditujukan untuk secara sistematis menjawab berbagai isu ketidaksetaraan gender yang terdapat di berbagai bidang pembangunan dan lintas bidang pembangunan. Secara kuantitatif, kesetaraan gender mengacu pada: 1) pencapaian kemampuan dasar (pendidikan, kesehatan, dan ekonomi) yang merata bagi laki-laki dan perempuan sebagai hasil dari prioritas pembangunan; dan 2) meningkatkan keseimbangan keterwakilan perempuan dalam ranah pengambilan keputusan. Pengukuran pencapaian kesetaraan gender secara umum dapat dilihat melalui indikator komposit yaitu Indikator Ketidaksetaraan Gender (*Genderinequality Index-GII*).⁷

Gender dipahami sebagai perbedaan sifat, peran, fungsi, dan status antara perempuan dan laki-laki yang dipengaruhi oleh relasi sosial budaya dan struktur masyarakat yang lebih luas. Sedangkan perbedaan berdasarkan pada perbedaan biologis yang bersifat kodrati, universal, dan kekal bukan disebut dengan jenis kelamin. Sebagai konstruksi sosial budaya, gender dapat berubah sesuai dengan tempat dan perkembangan zaman, serta berbeda antar kelompok masyarakat, antara lain antaretnik, kelompok umur, tingkat pendidikan, dan tingkat pendapatan. Oleh karena itu, menjadi perempuan berbeda dengan menjadi laki-laki, baik berbeda

⁶ Pembangunan Kesetaraan Gender Background Study RPJMN III, Direktorat Kependudukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Bappenas, 2013

⁷ *Ibid*

dalam hal pengalaman, kebutuhan, maupun persoalan yang dihadapi. Menjadi nelayan perempuan berbeda dengan menjadi nelayan laki-laki, demikian juga menjadi pejabat perempuan berbeda dengan menjadi pejabat laki-laki. Perbedaan gender seringkali menyebabkan terjadinya ketidakadilan. Misalnya seseorang tidak mendapatkan kesempatan memegang tanggung jawab tertentu karena berjenis kelamin perempuan/lakilaki, bukan karena kemampuan yang dimiliki. Atau seseorang diperlakukan rendah dan tidak mendapat fasilitas karena seseorang tersebut perempuan atau laki-laki.

Ketidakadilan atau kesenjangan gender ini terjadi di berbagai bidang pembangunan. Manfaat hasil-hasil pembangunan di Indonesia belum dapat dirasakan secara merata oleh seluruh rakyat Indonesia. Berbagai bentuk ketimpangan atau kesenjangan yang ada, menjadi halangan bagi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat untuk turut menikmati hasil pembangunan dari program pemerintah daerahnya. Ketimpangan terjadi pada berbagai kelompok masyarakat, termasuk diantaranya ketimpangan antarwilayah, antar-kelompok sosial-ekonomi serta antar-jenis-kelamin. Salah satu bentuk ketimpangan yang banyak mendapat perhatian dari berbagai pihak, baik di dalam negeri maupun di kalangan internasional, adalah ketimpangan antar-jenis-kelamin atau kesenjangan gender. Berbagai indikator dan indeks terkait kesenjangan gender sudah tersedia untuk mengukur besar kecilnya kesenjangan gender yang terjadi pada suatu wilayah atau pada sektor pembangunan. Kesenjangan gender terjadi pada berbagai aspek atau sektor pembangunan, seperti politik, ekonomi aspek sosial budaya.

Upaya mengatasi kesenjangan gender di Indonesia telah dilakukan melalui berbagai pendekatan. Untuk mendukung strategi pengarusutamaan gender, pemerintah mengeluarkan berbagai

regulasi dan produk hukum seperti Inpres No. 9/2000, Permendagri No. 15/2008, Permendagri No. 67/2011, serta UU No. 17/2007 tentang RPJPN 2005-2025, yang memberi mandat kepada menteri-menteri dan instansi pemerintah untuk mengintegrasikan gender ke dalam semua rencana dan program-program pembangunan.

Sebagai upaya mendukung strategi pengarusutamaan gender, Kabupaten Demak mengambil langkah strategis dengan membuat kebijakan berupa Peraturan Daerah Pengarusutamaan Gender. Lahirnya kebijakan ini adalah cita-cita besar Kabupaten Demak agar terwujud pembangunan secara merata, seimbang, selaras dan serasi, dimana pembangunan dilakukan merupakan pembangunan yang responsif gender. Sehingga konstruksi kesenjangan gender yang ada selama ini dapat dihapuskan dan apa yang sudah dilakukan terkait dengan kegiatan yang responsif gender dapat ditingkatkan serta mendapat payung hukum yang jelas.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan teori tentang pengarusutamaan gender dan bagaimana kondisi empiris terkait gender di Kabupaten Demak?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengarusutamaan gender saat ini?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Raperda Pengarusutamaan Gender?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Raperda Pengarusutamaan Gender?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan perempuan;
- b. Merumuskan permasalahan yang dihadapi sebagai sarana penyusunan Raperda tentang Pengarusutamaan Gender sebagai dasar hukum penyelesaian dan solusi permasalahan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Demak;
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda tentang Pengarusutamaan Gender; dan
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda tentang Pengarusutamaan Gender.

Adapun kegunaan pembentukan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender.

1.4. Sasaran dan Ruang Lingkup

Sasaran kegiatan ini adalah tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender yang sesuai dengan kondisi objektif di lapangan serta sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku.

Adapun ruang lingkup dari kegiatan ini adalah kajian terhadap kebijakan dan hukum dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender ini antara lain meliputi:

- a. Penelaahan terhadap isu gender dan kebijakan-kebijakan yang telah terlaksana di Kabupaten Demak;

- b. Penyerapan informasi dan masukan dari instansi dan/atau dinas terkait, meliputi:
 - 1) Dinas PPKB & P3A
 - 2) Bappeda
 - 3) BKD
 - 4) Dinas Kesehatan
 - 5) BPS
 - 6) Bagian Hukum
- c. Adapun materi yang dibutuhkan dari masing-masing instansi tersebut adalah:
 - 1) Kewenangan dan Kelembagaan (regulasi, Kewenangan, Kelembagaan, Perencanaan, Pengelolaan).
 - 2) Pengaturan, pembinaan, pengendalian serta pengawasan.
 - 3) Permasalahan yang dihadapi di lapangan.

1.5. Metode

Pekerjaan penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui dua metode, yakni metode penelitian dalam memecahkan persoalan akademik terkait dengan topik perda ini. Sedangkan dalam pelaksanaan teknis pengerjaan pekerjaan ini dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan *public hearing*.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif yang dioorientasikan untuk menemukan dasar yuridis, filosofis, politis dari rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Selain itu, penelitian sosiologis dibutuhkan untuk menggali kebutuhan hukum masyarakat terhadap substansi raperda yang akan dibuat.⁸ Sementara itu, metode FGD diselenggarakan untuk merumuskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan krusial dalam

⁸ Jazim Hamidi, *Penyusunan Perda Partisipatif di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta: UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 7.

penyusunan raperda Kabupaten Layak Anak ini, sehingga memperoleh kesepahaman diantara *stakeholders* yang kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan. Sedangkan *public hearing* dilakukan untuk menyerap sebanyak-banyaknya masukan dari masyarakat dengan mendengarkan pendapat-pendapat mereka, sehingga bisa memperkaya dan memperdalam kualitas dari naskah akademik ini. Selain itu, data dikumpulkan melalui konsultasi publik dengan para *stakeholders* (LSM, akademisi, Perangkat Daerah) Kabupaten Demak. Melalui kedua metode pengumpulan data ini diharapkan akan diperoleh data yang tepat tentang Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Demak.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.5. Kajian Teoritis

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender disusun dengan menggunakan teori-teori sebagai berikut:

2.1.1. Konsep Gender

Disadari bahwa isu gender merupakan isu baru bagi masyarakat, sehingga menimbulkan berbagai tafsiran dan respons yang tidak proposional tentang gender. Salah satu faktor yang mempengaruhinya adalah bermacam-macamnya tafsiran tentang pengertian gender. Istilah gender menurut Oakley (1972) berarti perbedaan atau jenis kelamin yang bukan biologis dan bukan kodrat Tuhan. Sedangkan menurut Caplan (1987) menegaskan bahwa gender merupakan perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan selain dari struktur biologis, sebagian besar justru terbentuk melalui proses social dan cultural. Gender dalam ilmu sosial diartikan sebagai pola relasi lelaki dan perempuan yang didasarkan pada ciri sosial masing-masing.

Kata gender berasal dari bahasa Prancis Pertengahan *gendre* yang pada gilirannya berasal dari kata bahasa latin *Genus* yang berarti “jenis” atau “tipe”. Kata dalam bahasa Prancis modern yang terkait adalah *genre* (seperti pada *genre sexuel*). Oxford English Dictionary edisi pertama tahun 1900 menyebutkan bahwa arti awal gender sebagai “jenis” sudah tidak lazim dipakai. Kata gender masih dipakai mluas terutama dalam linguistik untuk menyebut gender gramatikal (pengelompokan kata benda *maskulin, feminin dan netral*). Arti akademis dari kata “gender” dalam konteks peran sosial pria dan wanita kurang lebih berasal dari tahun 1945. Gerakan feminis tahun 1970-an kemudian mengembangkan dan

mempopulerkan kata tersebut. Kata gender juga masih banyak digunakan sebagai pengganti dari kata seks atau jenis kelamin (sebagai kategori biologi), meskipun terdapat beberapa pihak yang berusaha mempertahankan perbedaan di antara keduanya pada prinsipnya berguna namun tidak digunakan secara luas dan memiliki variasi pemakaian di berbagai konteks.

Seksolog Selandia Baru yaitu John Money mencetuskan perbedaan penggunaan istilah jenis kelamin biologis dan gender sebagai peran pada tahun 1955. Sebelum itu, kata “gender” jarang digunakan untuk menyebut hal lain selain gender gramatikal dalam ilmu bahasa. Definisi yang diajukan John Money tidak langsung banyak diakui sebelum akhirnya pada dekade 1970-an ketika teori feminis mengangkat konsep perbedaan antara jenis kelamin biologis dan gender sebagai konstruksi sosial. Definisi tersebut hingga kini masih digunakan untuk beberapa konteks seperti dalam ilmu sosial dan beberapa dokumen terbitan Organisasi Kesehatan Dunia.

Berdasarkan definisinya, konsep gender yakni suatu sifat yang melekat pada kaum lakilaki maupun perempuan yang di kontruksi secara sosial maupun kultural.⁹ Misalnya bahwa perempuan dikenal lemah lembut, cantik, emosional atau keibuan. Sementara laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa. Terbentuknya perbedaan gender antara manusia jenis laki-laki dan perempuan karena dibentuk, disosialisasikan, diperkuat dan dikonstruksikan secara sosial atau kultural mealui ajaran keagamaan atau negara. Ada beberapa teori tentang Gender yang diklasifikasikan sebagai berikut:¹⁰

1. Teori Fungsionalisme yang dicetuskan oleh Miriam Johnson. Ia mengakui bahwa adanya pandangan berat sebelah yang tak

⁹ Mansour Fakhri, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996, halaman 8.

¹⁰ George Ritzer, Teori Sosiologi Modern, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2004, Hlm 407.

sengaja dalam teori Parson tentang keluarga dan kecenderungan fungsionalisme untuk meminggirkan masalah ketimpangan sosial, dominasi dan penindasan. Dalam pandangannya perempuan mengalami kerugian di dalam masyarakat karena pengaruh patriarki yang ada di dalam keluarga.

2. Teori Konflik Anaitik yang menganalisis gender berdasarkan perspektif teori konflik yakni Janet Chafetz. Pendekatan yang dilakukannya lintas kultural dan historis dan mencoba merumuskan teori gender di dalam masyarakat dalam pola-pola khusus. Ia menyebutkan bahwa ketimpangan gender berasal dari stratifikasi jenis kelamin. Wanita mengalami kerugian paling sedikit jika dapat menyeimbangkan tanggung jawab rumah tangga dan kebebasan berperan dalam produksi ekonomi secara signifikan.
3. Teori Sistem Dunia, dalam teori ini memandang kapitalisme global di seluruh fase historisnya sebagai sebuah sistem untuk dijadikan sasaran analisis sosiologi. Menurut Kathryn B. Ward sistem dunia tak dapat dipahami kecuali bila tenaga kerja rumah tangga dan sektor informal diperhitungkan dalam analisis dan karena proporsi wanita banyak terdapat di kedua sektor tersebut maka wanita perlu mendapat perhatian khusus.

Menurut Riant Nugroho (2008) gerakan kaum perempuan pada hakekatnya adalah gerakan transformasi dan bukanlah gerakan untuk membalas dendam kepada kaum lelaki. Artinya gerakan transformasi perempuan adalah suatu proses pergerakan untuk menciptakan hubungan antara sesama manusia (laki-laki dan perempuan) agar lebih baik dan baru yang meliputi hubungan ekonomi, politik, kultural, ideologi, lingkungan dan hubungan antara laki-laki dan perempuan. Sementara itu pandangan kritis juga dinyatakan oleh Hillary M. Lips dalam bukunya yang terkenal

Sex&Gender, yang mendefinisikan bahwa gender sebagai harapanbudaya terhadap laki-laki dan perempuan (cultural expectation for women and men). Gender tidak bersifat universal namun bervariasi dari masyarakat yang satu ke masyarakat yang lain. Dimana ada dua elemen yang mendasar yakni gender tidak identik dengan jenis kelamin dan gender merupakan dasar dari pembagian kerja di semua masyarakat.

Beberapa ilmu seputar gender salah satunya adalah cabang dari ilmu sosial yaitu kajian gender. Seksologi dan ilmu saraf juga membahas beberapa hal mengenai gender. Kajian gender umumnya membahas gender sebagai sebuah konstruksi sosial sementara ilmu-ilmu dalam ilmu alam membahas mengenai perbedaan biologis antara laki-laki dan perempuan yang dapat mempengaruhi perkembangan gender pada manusia. Kedua pendekatan tersebut berkontribusi dalam menyelidiki seberapa jauh perbedaan biologis mempengaruhi pembentukan identitas gender pada seseorang. Trikotomi antara jenis kelamin biologis, gender psikologis, dan peran gender sosial pertama kali muncul pada sebuah artikel jurnal mengenai transseksualisme pada tahun 1978.

Dalam konteks hukum diskriminasi, seks dan jenis kelamin yang menyangkut arti biologis umumnya lebih dipilih ketimbang gender sebagai norma yang terkonstruksi secara sosial dan lebih terbuka dari sisi tafsir maknanya. Pakar hukum Amerika Serikat Julia A. Greenberg, menyatakan bahwa meskipun gender dan seks adalah konsep yang terpisah, kedua kata tersebut memiliki keterkaitan dengan diskriminasi gender seringkali terjadi akibat dari stereotipe masing-masing seks. Upaya mengintegrasikan perspektif gender dalam pembangunan di Indonesia telah dilakukan lebih dari satu dasawarsa. Terbitnya INPRES No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional menjadi satu titik tolak kebijakan yang sangat penting dalam

mendorong upaya tersebut. Kebijakan ini kemudian dipertegas juga dalam Peraturan Presiden No. 5 tahun 2011 tentang RPJMN 2010-2014 yang menetapkan gender sebagai salah satu isu lintas bidang yang harus diintegrasikan dalam semua bidang pembangunan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP & PA) menjadi satu lembaga yang diharapkan berperan penting dalam mendukung keberhasilan upaya tersebut melalui fungsi koordinasi, advokasi dan fasilitasi yang dimilikinya.

Sejak beberapa tahun terakhir ini kita menyaksikan banyak upaya mendorong implementasi Anggaran yang Responsif Gender (ARG), yang dimulai dengan dikeluarkannya PMK 109/2009 dengan tujuh kementerian negara/lembaga sebagai pilot di dalam melaksanakan ARG di tahun 2010. PMK 109/2009 diperbarui dengan keluarnya Peraturan Menteri Keuangan No.104/PMK 02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga untuk pelaksanaan anggaran di tahun 2011 dengan fokus pelaksanaan ARG di sektor-sektor ekonomi, politik dan sosial. Perencanaan yang responsif gender dilakukan dengan memasukkan perbedaan pengalaman, spirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki dalam proses penyusunan kebijakan dan program pembangunan daerah.

Gender bukanlah kodrat ataupun ketentuan Tuhan, oleh karena itu gender berkaitan dengan proses keyakinan bagaimana seharusnya laki-laki dan perempuan berperan dan bertindak sesuai dengan tata nilai yang terstruktur, ketentuan sosial dan budaya di tempat mereka berada. Kiritikan terhadap wanita secara sosial berakar pada sektor domestik, yakni institusi keluarga. Sama juga halnya dengan teori yang disampaikan oleh Socrates untuk menghilangkan keluarga konvensional. Seorang pemikir feminis teoritis awal Jhon Stuart Mill pada tahun 1869 mengemukakan

bahwa pekerjaan perempuan di sektor domestik, sebagai pekerjaan yang irasional, emosional dan tiranis. Identitas gender merupakan identifikasi personal seseorang terhadap gender dan peran gender tertentu dalam masyarakat. Istilah wanita dalam sejarah penggunaannya seringkali diartikan sebagai tubuh perempuan. Penggunaan tersebut kini dipandang kontroversial oleh beberapa kalangan feminis. Feminis mempertanyakan ide-ide dominan yang ada mengenai gender dan jenis kelamin biologis seperti jenis kelamin seseorang terikat dengan peran sosial tertentu. Filsuf Amerika Serikat, Judith Butler, menilai bahwa konsep wanita memiliki lebih banyak kesulitan yang bukan hanya akibat dari cara pandang masyarakat terhadap wanita sebagai sebuah kategori sosial, namun juga sebagai pengertian dan kesadaran diri, sebuah identitas subyektif yang diadakan atau dikonstruksi secara kultural.

2.1.2.Prinsip-Prinsip Kesetaraan Gender

Dalam berbagai perjanjian Internasional, konvensi dan deklarasi mengenai Hak Asasi Manusia bahwa muatan mengenai kewajiban untuk menghapus diskriminasi atas perbedaan jenis kelamin telah menjadi salah satu misi yang melekat dalam rangka mencapai kesetaraan gender. Diantara kesepakatan internasional tersebut, Konvensi CEDAW merupakan salah satu konvensi internasional, yang khusus mengenai hak asasi perempuan dengan pendekatan Kesetaraan Substantif, Non-Diskriminasi, dan Kewajiban Negara. Ketentuan kesetaraan substantif dalam CEDAW, tercermin dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 16, yaitu:

1. Penghapusan perdagangan orang dan eksploitasi perempuan (Pasal 6);
2. Kesetaraan dalam kehidupan publik dan politik (Pasal 7);
3. Keterwakilan perempuan di ranah internasional (Pasal 8);

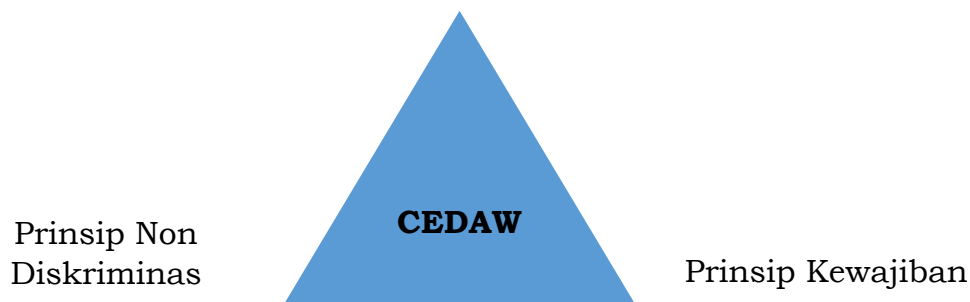
4. Kewarganegaraan (Pasal 9);
5. Pendidikan (Pasal 10);
6. Ketenagakerjaan (pasal 11);
7. Kesehatan (Pasal 12);
8. Kehidupan ekonomi dan sosial (Pasal 13);
9. Hak perempuan pedesaan (Pasal 14);
10. Persamaan di depan hukum (Pasal 15);
11. Persamaan dalam perkawinan dan keluarga (Pasal 16).

Dalam rangka memperjuangkan hak-hak perempuan dan kesetaraan gender, Konvensi CEDAW mendasarkan pada tiga prinsip utama yaitu: 1) Prinsip Kesetaraan Substantif; 2) Prinsip Non-Diskriminasi; dan 3) Prinsip Kewajiban Negara. Di dalam ketiga prinsip inilah terletak “prisma hak asasi perempuan”, yang menjadi lensa untuk memeriksa, mengoreksi, dan menghapus segala bentuk diskriminasi gender.

Gambar 1. 1

Prinsi-Prinsip Kesetaraan Gender

Prinsip Kesetaraan Substantif



2.1.2.1 Prinsip Kesetaraan Substantif

Berkaitan dengan prinsip kesetaraan substantif, CEDAW memiliki pendekatan yang spesifik, yaitu, pendekatan substantif atau korektif tidak hanya berfokus pada perlakuan yang sama di hadapan hukum, tetapi kesetaraan dalam arti de-jure dampak aktual atau riil dari hukum. Definisi Kesetaraan Substantif mempertimbangkan dan memberikan

fokus pada keragaman, perbedaan, ketidakberuntungan dan diskriminasi. Pendekatan ini mengakui perbedaan antara laki-laki dan perempuan secara kodrati. Pendekatan ini berusaha mengembangkan “perlakuan yang berbeda” terhadap perempuan dalam rangka mengejar ketertinggalan yang dialaminya karena perbedaan masa lalu dan yang dialami dalam keluarga dan masyarakat. Dengan demikian, pendekatan substantif ini berusaha menghapus diskriminasi yang diderita oleh kelompokkelompok yang termarginalisasi baik individu, kelembagaan, dan sistem melalui tindakan-tindakan korektif dan positif. Perhatian utamanya adalah memastikan agar hukum melakukan koreksi atas ketimpangan yang ada dan memberi pengaruh pada hasilnya dengan memastikan adanya kesetaraan substantif dalam kesempatan, akses dan manfaat bagi perempuan. Oleh sebab itu, tujuan kesetaraan menurut CEDAW adalah menghasilkan keluaran untuk memastikan persamaan kesempatan (hukum, kebijakan, program), dan menikmati kesetaraan dalam akses, dan kesetaraan dalam memperoleh manfaat riil/nyata.

Sasaran pendekatan substantif adalah untuk memastikan hal-hal yang dihasilkan Undang-Undang, kebijakan, dan program bersifat tanggap terhadap gender. Untuk mencapai hal ini dibutuhkan analisis gender tentang hal perbedaan laki-laki dan perempuan. Hal ini penting untuk memahami asumsi-asumsi yang mendasari perbedaan-perbedaan tersebut, yang berkisar dari norma-norma budaya prasangka, kepercayaan yang keliru hingga struktur politik. Analisis gender membantu memahami bagaimana asumsi menimbulkan dan melipatgandakan hal-hal yang merugikan dan menghalangi perempuan menikmati haknya sejajar dengan laki-laki. Selanjutnya membantu memetakan strategi dalam mengoreksi atau membatalkan hal tersebut, dan menciptakan lingkungan yang mendukung perempuan untuk menikmati kebebasan dan melaksanakan hak-haknya secara penuh. Konvensi CEDAW menegaskan kembali bahwa semua

manusia dilahirkan bebas, memiliki harkat dan martabat serta hak yang sama. Oleh karena itu Negara wajib menjamin persamaan pemenuhan hak laki-laki dan perempuan di bidang ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik, dan bidang lainnya. Jaminan ini hendaknya tertuang secara yuridis dalam hukum dan/atau peraturan perundangundangan, serta kebijakan diberlakukan secara nyata, dan yang paling penting hak dan persamaan pemenuhan hak bagi laki-laki dan perempuan itu, benarbenar dinikmati oleh perempuan secara nyata. Jadi bukan hanya secara de jure atau formal, tetapi juga akses secara de facto, bukan hanya persamaan formal, tetapi juga persamaan secara faktual.

Secara ringkas dapat diuraikan bahwa prinsip kesetaraan/persamaan substantif yang dianut Konvensi CEDAW adalah terlaksananya:

1. Langkah-tindak untuk merealisasi hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas/kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan.
2. Langkah-tindak melakukan perubahan lingkungan, sehingga perempuan mempunyai kesetaraan dengan laki-laki dalam kesempatan dan akses, serta menikmati manfaat yang sama.
3. Kewajiban negara yang mendasarkan kebijakan dan langkah tindak:
 - a. kesetaraan dalam kesempatan bagi perempuan dan laki-laki;
 - b. kesetaraan dalam akses bagi perempuan dan laki-laki;
 - c. perempuan dan laki-laki menikmati manfaat yang sama dari hasil-hasil menggunakan kesempatan dan akses tersebutParameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

4. Hak hukum yang sama bagi perempuan dan laki-laki:
 - a. dalam kewarganegaraan;
 - b. dalam perkawinan dan hubungan keluarga; dan
 - c. dalam perwalian anak.
5. Persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum

2.1.2.2 Prinsip Non-Diskriminasi

Prinsip Non Diskriminasi ini merupakan roh/jiwa dari Konvensi CEDAW. Prinsip ini secara tegas ditentukan sebagai definisi keja dalam Pasal 1 Konvensi CEDAW. Pasal 1 Konvensi CEDAW menentukan bahwa diskriminasi terhadap perempuan ialah: "...setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.

Definisi "diskriminasi terhadap perempuan" – Pasal 1 Konvensi CEDAW "Untuk tujuan Konvensi ini, istilah "diskriminasi terhadap perempuan" berarti setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang mempunyai dampak atau tujuan menghalangi/mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan Hak Asasi Manusia dan kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki".

Pasal 1 Konvensi CEDAW dapat digunakan untuk melakukan identifikasi kelemahan Peraturan Perundang-undangan dan kebijakan formal atau netral. Perhatikan kata-kata kunci: ... dampak ... atau ... tujuan. Mungkin suatu Peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk meniadakan penikmatan hak perempuan, tetapi apabila mempunyai pengaruh atau dampak yang merugikan perempuan, untuk jangka pendek atau jangka panjang, maka aturan itu merupakan diskriminasi terhadap perempuan. Perhatikan pula katakata ... apapun lainnya ... yang berarti bidang-bidang lainnya selain politik, ekonomi, sosial, budaya dan sipil. Dapat diartikan sebagai semua bidang. Selain hal tersebut, terdapat hal-hal yang tidak dianggap sebagai diskriminasi, hal tersebut ialah:

- a. Langkah-tindak atau tindakan khusus sementara Pasal 4 ayat (1) Konvensi CEDAW, yaitu langkah-tindak yang dilakukan untuk mempercepat pencapaian kesetaraan dalam kesempatan dan perlakuan bagi perempuan dan laki-laki, dan mempercepat kesetaraan de facto antara perempuan dan laki-laki. Semula dikenal sebagai affirmative action, sekarang dikenal sebagai tindakan-khusus-sementara, atau temporary special measures. Langkah-tindak itu akan dihentikan apabila tujuan pencapaian kesetaraan telah tercapai.
- b. Perlindungan kehamilan Pasal 4 ayat (2), dan kehamilan sebagai fungsi sosial (Pasal 5 ayat (2) Konvensi CEDAW).

Menurut Pasal 1 Butir 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia definisi “diskriminasi” adalah setiap perbedaan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan

pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya”.

Diskriminasi tidak langsung (indirect discrimination) terhadap perempuan terjadi apabila hukum, Peraturan Perundang-undangan serta kebijakan dan program kegiatan yang disusun didasarkan pada kriteria yang sepertinya netral gender, yang dalam kenyataan mengakibatkan dampak yang merugikan perempuan. Disebut netral gender, apabila hukum/peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program secara sengaja atau tidak sengaja mengekalkan diskriminasi masa lampau. Hal itu dapat terjadi karena secara kurang hati-hati menggunakan standar/cara/gaya hidup hidup laki-laki, dan dengan demikian tidak memperhitungkan aspek-aspek pengalaman kehidupan/kebutuhan/ kepentingan kehidupan perempuan yang dapat berbeda dengan laki-laki. Perbedaan ini dapat terjadi karena dugaan stereotipe, sikap dan tingkah laku yang ditujukan pada perempuan yang didasarkan pada perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki.

Rumusan “diskriminasi terhadap perempuan” itu didasarkan atas pengalaman perempuan selama ini, yang mengalami pembedaan atas dasar jenis kelamin, dan pengakuan bahwa diskriminasi terhadap perempuan melanggar asas persamaan hak dan penghargaan terhadap martabat manusia. Dalam rumusan Pasal 1 itu belum dicantumkan tentang kekerasan terhadap perempuan. Dengan Rekomendasi Umum, ditentukan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah suatu bentuk diskriminasi sesuai dengan ketentuan Pasal 1. Hal ini diperkuat dalam Deklarasi dan Program Aksi Hak Asasi Manusia, hasil Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia Tahun 1993. PBB menerbitkan

Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, tahun 1993. Ketiga ketentuan itu merupakan kesatuan yang komplementer, tentang “Diskriminasi Terhadap Perempuan”.

Wilayah diskriminasi menurut ketentuan CEDAW tidak terbatas hanya pada ranah publik, tetapi mencakup pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pelaku privat mulai dari individu sampai korporasi bisnis, keluarga dan masyarakat. Diskriminasi mencakup hukum tertulis, asumsi sosio-budaya tentang perempuan dan norma-norma yang diperlakukan terhadap perempuan. CEDAW juga mencakup diskriminasi *de jure* seperti kedudukan legal atau formal perempuan dan diskriminasi *de facto* meliputi praktik-praktik informal yang tidak diberi sanksi hukum tetapi mengatur hak dan kebebasan perempuan. CEDAW berupaya menghapus diskriminasi baik yang disengaja (diskriminasi langsung) maupun yang tidak disengaja (diskriminasi tidak langsung). Tanpa membuat perbedaan antara pelaku swasta dan pelaku publik. Negara bertanggung jawab untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan yang dibuat tidak mendiskriminasikan perempuan (baik dalam hukum, kebijakan pemerintah maupun kebijakan non pemerintah).

Gambar 1. 2 Prinsip-Prinsip CEDAW

Prinsip-prinsip dalam CEDAW
(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi tentang Penghapusan Segala Tindak Diskriminatif terhadap Perempuan



2.1.3. Teori Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan Gender atau biasa disingkat dengan PUG adalah strategi yang dilakukan secara rasional dan sistimatis untuk mencapai dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan manusia (rumah tangga, masyarakat dan negara), melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program diberbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Pengarusutamaan gender adalah proses untuk menjamin perempuan dan laki-laki mempunyai akses dan kontrol terhadap sumber daya, memperoleh manfaat pembangunan dan pengambilan keputusan yang sama di semua tahapan proses pembangunan dan seluruh proyek, program, dan kebijakan pemerintah (Inpres 9/2000 tentang PUG dalam Pembangunan Nasional). Pada Konferensi Perempuan IV di Beijing tahun 1995, Platform of Action secara tegas para partisipan mendukung konsep gender mainstreaming dengan menyatakan bahwa pemerintah dan para pengambil keputusan harus terlebih dahulu secara aktif mempromosikan rencana kebijakankebijakan dan program yang berspektif gender. Dan mengintegrasikan kebijakan gender dalam empat tahap manajemen yang berkesinambungan yaitu organisasi dan lembaga perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari tingkat nasional, propinsi, hingga kabupaten/kota secara berkelanjutan. Permasalahan Gender menjadi sebuah kajian yang sangat menarik, dimana didalamnya ada beberapa ciri yang dilakukan untuk Mengidentifikasi Isu Strategis Gender, yaitu:

- a. Menyangkut relasi/kondisi laki-laki dan perempuan
- b. Adanya ketimpangan kondisi (perbedaan peran, akses, partisipasi, kontrol, manfaat) antara laki-laki dan perempuan

- c. Adanya rasa ketidakadilan yang dialami laki-laki dan perempuan: diskriminasi, marginalisasi, subordinasi (bentuk dan akibat yang ditimbulkan)
- d. Ada unsur pengaruh budaya dan kebijakan (unsur eksternal dan internal pemerintah)
- e. Cakupan luas (dirasakan oleh banyak orang di banyak tempat)
- f. Mendesak untuk segera diselesaikan dalam konteks kewilayahan
- g. Efek karambol (kalau diselesaikan berdampak positif pada isu gender lain)
- h. Berorientasi pada perubahan sistemik, yakni perubahan relasi laki-laki dan perempuan.

Anggaran Responsif Gender (ARG) adalah anggaran yang mengakomodasi keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam mengambil keputusan dan mengontrol sumber-sumber daya serta kesetaraan terhadap kesempatan dan peluang dalam menikmati hasil pembangunan. Penerapan ARG merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. ARG bukan fokus pada penyediaan anggaran pengarusutamaan gender, tapi lebih kepada mewujudkan keadilan bagi perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, manfaat, berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mempunyai kontrol terhadap sumber daya, serta mewujudkan kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam memilih dan menikmati hasil pembangunan.

Selain hal itu pada tataran perundang-undangan juga harus memperhatikan poin-poin pengarusutamaan gender. Salah satu langkah yang perlu dipertimbangkan untuk adanya bentuk pengaturan yang responsif gender, dan menghidarkan ketentuan

yang netral gender, adalah dukungan semua kalangan untuk diarahkan pada pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang responsif gender dan tidak diskriminatif terhadap salah satu jenis kelamin sebagaimana dimaksud dalam prinsip-prinsip Konvensi CEDAW.

Guna memastikan bahwa suatu Peraturan Perundang-undangan telah memenuhi unsur-unsur atau dapat dikategorikan responsif gender, diperlukan suatu alat analisis dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berupa Parameter Kesetaraan Gender, yang di dalamnya terdapat indikator-indikator mengenai kesetaraan gender yang terdiri dari:

1) Akses;

Mempertimbangkan bagaimana memperoleh kesempatan yang setara antara laki-laki dan perempuan untuk setiap sumber daya yang akan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan, sehingga norma-norma hukum yang dirumuskan mencerminkan keadilan dan kesetaraan gender.

a. Beberapa hal yang terkait dengan Akses, adalah Informasi:

- Perlu tersedianya informasi yang akurat untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai sasaran yang akan diwujudkan dan /atau persoalan yang dihadapi;
- Tersedianya informasi yang dapat diakses dengan mudah, murah dan dapat dimengerti atau dipahami dengan mudah, dan dapat digunakan sebagai bahan referensi oleh yang bersangkutan.

b. Sumberdaya

- Biaya yang terjangkau;
- Tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan dan kemudahan mencapai sarana dan prasarana tersebut.

- Tersedianya SDM yang dapat memberikan bantuan dan/atau membantu memberikan solusi mengatasi persoalan yang dihadapi.

c. Faktor sosial budaya:

- Perlu ditumbuhkan budaya kebersamaan antara perempuan dan laki-laki untuk mengatasi bersama atas berbagai persoalan yang dihadapi.
- Perlu diusahakan berangsur-angsur meniadakan tradisi/kebiasaan yang dapat merugikan perempuan tanpa mengesampingkan kearifan lokal.

2) Partisipasi

Memperhatikan apakah Peraturan Perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan, antara lain untuk:

- Menentukan proses pemecahan persoalan/solusi yang dihadapi.
- Turut serta dalam pengambilan keputusan baik terkait dengan jumlah maupun kualitas.

Keberdayaan institusi dan peran serta masyarakat untuk mengatasi persoalan yang dihadapi, terutama persoalan yang dihadapi perempuan.

3) Kontrol

Menganalisis apakah norma hukum yang dirumuskan dalam Peraturan Perundangundangan memuat ketentuan yang setara berkenaan dengan relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya.

- Keberdayaan yang setara perempuan dan laki-laki dalam menggunakan haknya dengan berdaya guna dan berhasil guna.

- Keberdayaan institusi dan masyarakat untuk mewujudkan kesetaraan yang adil bagi perempuan dan laki-laki.
- Adanya norma Peraturan Perundang-undangan yang menjamin perwujudan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, terutama bagi perempuan – perempuan pedesaan dan perempuan kepala keluarga.

4) Manfaat

Analisis apakah norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan di kemudian hari.

- Penikmatan manfaat yang sama dan adil dari hak dan kewajiban yang dipenuhi.
- Penikmatan manfaat yang sama dan adil dari hak yang dipenuhi, terutama dipenuhinya hak perempuan

Ke-empat indikator yang meliputi: Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat perlu diintegrasikan pada setiap tahapan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ke-empat indikator tersebut pada dasarnya saling berkaitan antar satu dengan lainnya, mempunyai nilai yang sama penting dan sama kuatnya, tidak hierarkis, dan harus dikaji secara holistik. Dengan demikian yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif Gender dalam pedoman ini, Peraturan Perundang-undangan dengan mengadopsi pendekatan dan analisis atas keempat indikator kesetaraan gender dan mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Konvensi CEDAW, yang tercermin dalam tahap-tahap proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2.1.4. Strategi Keberhasilan Pengarusutamaan Gender

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

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

Kenyataan dilapangan sampai saat ini masih menunjukkan bahwa kedudukan dan peran perempuan Indonesia walaupun sudah diupayakan dengan berbagai strategi dan pendekatan belum menunjukkan hasil yang memadai karena pendekatan pembangunan yang dikembangkan belum mempertimbangkan manfaat yang merata dan adil bagi laki-laki dan perempuan sehingga mengakibatkan terciptanya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender yang lebih dikenal dengan kesenjangan gender (*gender gap*) yang akan mengakibatkan pula pada berbagai permasalahan gender. Indikator yang dipakai untuk melihat dan mengukur kesenjangan tersebut digunakan *Gender Empowerment Measurement* (GEM) dan *Gender Related Development Index* (GDI) yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Human Development Index (HDI).

Pengarusutamaan gender (*Gender Mainstreaming*) adalah suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui perencanaan dan penerapan kebijakan yang berperspektif gender pada organisasi dan institusi. Pengarusutamaan gender merupakan strategi alternatif bagi usaha percepatan tercapainya kesetaraan gender karena nuansa kepekaan gender menjadi salah satu landasan dalam penyusunan dan perumusan strategi, struktur, dan sistem dari suatu organisasi atau institusi, serta menjadi bagian dari nafas budaya di dalamnya. Strategi ini merupakan strategi integrasi kesamaan gender secara sistemik ke dalam seluruh sistem dan struktur, termasuk kebijakan, program, proses dan proyek, budaya,

organisasi atau sebuah agenda pandangan dan tindakan yang memprioritaskan kesamaan gender berdasarkan Inpres No 9 Tahun 2000 yaitu Presiden menginstruksikan untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing.¹¹ Pelaksanaan dan implementasi PUG juga didukung oleh UUD 1945 pasal 27 ayat 1 dan UU Nomor 7 tahun 1985 mengenai segala bentuk diskriminasi.

Strategi pemberdayaan ini dirancang sebagai strategi alternatif untuk melengkapi dua strategi terdahulu, *Women in Development* (WID) dan *Gender and Development* (GAD), dan dideklarasikan semenjak tahun 1995 pada *Forth World Conference on Women* di Beijing.¹² WID sebagai strategi pertama populer pada 1975-1985 ketika tahun-tahun itu dideklarasikan oleh PBB sebagai “Dasawarsa PBB untuk Perempuan”.¹³ Sejak saat itu, hampir semua pemerintahan dunia ketiga mulai mengembangkan Kementerian Peranan Wanita, dengan fokus utama meningkatkan peran wanita dalam pembangunan. Strategi peningkatan peran wanita dalam pembangunan ini didasarkan pada suatu analisis yang lebih memfokuskan pada kaum perempuannya. Strategi ini dibangun di atas asumsi bahwa permasalahan kaum perempuan berakar pada rendahnya kualitas sumber daya perempuan itu sendiri yang menyebabkan mereka tidak mampu bersaing dengan kaum laki-laki dalam masyarakat termasuk dalam pembangunan. Analisis ini

¹¹ European Women and Sport, 2002. *A New Strategy: Gender Mainstreaming*, Paper presented by Teresa Rees at the 5th European Women and Sport Conference in Berlin, April 18th-21st 2002 Hotel Crowne Plaza, Berlin

¹² Mansour Fakih, “Gender Mainstreaming Strategi Mutakhir Gerakan Perempuan” dalam *Gender dan Perubahan Organisasi, Menjembatani Kesenjangan Antara Kebijakan dan Praktek*, Terj. Omi Intan Naomi, (Yogyakarta: INSIST, 1999), h. xxxiii

¹³ Ratna Saptari & Brigitte Halzner, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), h. 154

mengharuskan adanya usaha untuk menghilangkan diskriminasi yang menghalangi usaha mendidik kaum perempuan.

Untuk melihat apakah strategi gender mainstreaming sudah diterapkan atau tidak, *gender scan* adalah salah satu instrumen yang dapat dipakai sebagai langkah strategis. Akses dan kontrol terhadap SDM dalam organisasi, sensitifitas gender dalam pengembangan perencanaan dan kebijakan organisasi, adanya kebutuhan strategis gender (*gender need*), kesamaan gender di organisasi dan pembagian kerja berdasarkan gender merupakan perangkat yang terdapat dalam *gender scan*. Selain itu, untuk menyusun program dan membuat kebijakan yang responsif gender harus berdasarkan data dan informasi yang akurat yang diperoleh dari proses pengolahan dan analisa tepat. Proses analisa data tersebut dikenal dengan istilah analisis gender. Ada lima jenis model analisis gender yang dikenal di Indonesia, yaitu:¹⁴

(1) Model Harvard

Suatu kerangka analisis gender yang paling awal dikembangkan dimana pendekatannya berdasarkan efisiensi WID untuk melihat profil gender secara mikro dan peran gender dalam proyek pembangunan serta dalam perencanaan berbagai program kegiatan. Kerangka analisis ini dikenal dengan kerangka analisis Harvard. Dikembangkan pada mulanya oleh *Harvard Institute For International Development* yang bekerjasama dengan kantor Women In Development (WID) USAID. Perspektif yang digunakan model Harvard ini lebih tepat digunakan untuk perencanaan proyek yang lebih bersifat ekonomis dan lebih tepat untuk perencanaan proyek daripada kebijakan karena model ini bisa menunjukkan bagian-bagian proyek yang perlu disesuaikan

¹⁴ *Ibid*

dengan tujuan proyek. Analisis model Harvard ini meninjau dari 4 (empat) komponen dasar antara lain:

1. Profil kegiatan, yang dianalisa dan diidentifikasi dalam profil ini beberapa parameter seperti umur (misalnya, siapa mengerjakan apa sehingga pola relasi gender dan dampak yang ditimbulkan dapat teridentifikasi melalui pemetaan pekerjaan berdasarkan umur dan jenis kelamin), alokasi waktu (menunjukkan apakah kegiatan dilakukan pada waktu tertentu seperti harian atau waktu-waktu tertentu saja), lokasi kegiatan (menunjukkan dimana kegiatan dilakukan) dan pendapatan (menunjukkan uang atau pendapatan yang dihasilkan dari suatu kegiatan)
2. Profil akses dan kontrol, dalam profil ini yang dianalisa adalah sumber-sumber yang dikuasai oleh laki-laki dan perempuan untuk melakukan suatu kegiatan serta manfaat yang didapat oleh masing-masing dari hasil kegiatan.
3. Analisis faktor, dalam profil ini yang dilihat adalah faktor-faktor dasar yang memengaruhi dua poin diatas termasuk faktor yang menentukan pembagian kerja berdasarkan gender.
4. Analisis siklus proyek, penelaahan proyek berdasarkan data yang diperoleh dari analisis terdahulu dengan melihat kegiatan-kegiatan yang sudah terlaksana yang bisa dipengaruhi oleh proyek yang akan dilaksanakan.

(2) Model Moser

Model analisa ini lebih mengasumsikan bahwa perencanaan gender bersifat teknis dan politis sehingga dalam proses perencanaan dan transformasi terdapat konflik. Ada 6 (enam) alat yang digunakan dalam perencanaan semua tingkatan dari perencanaan proyek dari level pusat sampai level daerah, antara lain:

- a. Identifikasi peranan gender /Tri Peran (alat 1) yang mencakup penyusunan pembagian kerja gender dalam rumah tangga selama 24 jam.
- b. Penilaian kebutuhan gender (alat 2). Alat kedua ini memetakan kebutuhan yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan yang berbeda berdasarkan minat yang bersifat praktis dan strategis.
- c. Pemisahan kontrol atas sumberdaya dan pengambilan keputusan dalam rumah tangga (alat 3). Alat ini menganalisa dan menunjukkan siapa yang mengontrol sumberdaya dalam rumah tangga termasuk siapa yang berperan sebagai pengambil keputusan dalam penggunaan sumberdaya keluarga dan bagaimana proses keputusan tersebut dibuat.
- d. Penyeimbangan peran (alat 4). Alat ini menganalisa peran perempuan dalam mengelola keseimbangan antara tugas-tugas produktif, reproduktif dan publik (sosial kemasyarakatan).
- e. Matriks kebijakan WID (*Women in Development*) dan GAD (*Gender and Development*). Kedua matriks tersebut memberikan kerangka untuk mengidentifikasi atau mengevaluasi pendekatan yang digunakan yang ditujukan pada tri peranan seperti disebutkan diatas termasuk kebutuhan gender yang bersifat praktis dan strategis dalam proyek. Matriks ini dibedakan lagi kedalam lima pendekatan, yaitu: **Pertama**, kesejahteraan. Pendekatan kesejahteraan ini bertujuan untuk mengakui peran reproduktif perempuan dengan pemenuhan kebutuhan praktis gender perempuan selain membawa perempuan kedalam pembangunan sehingga mereka bisa mandiri dan memiliki kemampuan yang lebih baik. **Kedua**, Matriks keadilan. Pendekatan matriks ini bertujuan untuk memberikan keadilan bagi perempuan

dengan menempatkan mereka sebagai partisipan aktif dalam pembangunan dan pemenuhan kebutuhan strategis gender serta pengakuan tri peranan perempuan. Dalam hal ini pemerintah melakukan intervensi langsung dengan pemberian otonomi politik dan ekonomi serta pengurangan ketidaksetaraan perempuan dengan laki-laki. Dengan kata lain, pendekatan ini menolak adanya subordinasi perempuan. **Ketiga**, anti kemiskinan. Pendekatan ini bertujuan untuk meningkatkan produktifitas perempuan miskin. Akan tetapi pendekatan ini tidak melihat kemiskinan perempuan sebagai dampak dari subordinasi akan tetapi hanya sebagai masalah keterbelakangan. **Keempat**, efisiensi. Pendekatan ini merupakan pendekatan utama dalam analisa model Moser. Dalam pendekatan ini yang menjadi titik tekan adalah kontribusi ekonomi perempuan dalam kerangka pembangunan yang efisien dan efektif karena partisipasi disini dianggap sama dengan keadilan. Pendekatan ini berusaha memnuhi kebutuhan praktis gender dengan mengandalkan tri peranan dan konsep waktu yang dimiliki perempuan yang elastis dan fleksibel. **Kelima**, pemberdayaan. Pendekatan ini bertujuan untuk memberdayakan perempuan melalui kepercayaan diri perempuan yang lebih besar. Pendekatan ini melihat bahwa subordinasi perempuan dinilai tidak hanya karena dominasi laki-laki tetapi juga karena penindasan kolonial dan neo-kolonial. Pendekatan ini juga mengakui tri peranan perempuan dan ada upaya pemebuhan kebutuhan praktis gender akan tetapi secara tidak langsung melalui mobilisasi kebutuhan praktis gender dari bawah. Pendekatan ini lebih dikenal di kalangan LSM di negara ke-tiga.

- f. Pelibatan perempuan dan organisasi perempuan sadar gender dalam perencanaan pembangunan (alat 6). Alat keenam ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebutuhan praktis gender dan kebutuhan strategis gender merupakan kebutuhan-kebutuhan nyata perempuan, artinya berlawanan dengan pengertian atas kebutuhan-kebutuhan yang digabungkan kedalam proses perencanaan yang selama ini dikenal

(3) Model SWOT

Model analisa gender ini merupakan suatu analisa manajemen melalui identifikasi secara internal mengenai kekuatan dan kelemahan dan secara eksternal mengenai peluang dan tantangan. Kedua aspek (eksternal dan internal) dipertimbangkan dalam kaitannya dengan konsep strategis dalam penyusunan program aksi, langkah-langkah atau kegiatan untuk mencapai sasaran dan tujuan kegiatan dengan cara memaksimalkan kekuatan dan peluang disamping meminimalkan kelemahan dan tantangan sehingga mampu meningkatkan efektifitas dan efisiensi dari pelaksanaan program/kegiatan. Ada beberapa langkah yang harus dilakukan dalam analisa model ini, antara lain sebagai berikut:

- a. Langkah 1 adalah proses identifikasi kekuatan dan kelemahan dari masalah-masalah internal kondisi yang ada saat itu serta pemberian bobot pada kondisi yang diinginkan.
- b. Langkah 2 adalah proses identifikasi peluang ancaman dan tantangan dari masalah-masalah eksternal dengan pemberian bobot pada kondisi yang diinginkan dan keadaan yang ada pada saat itu.

- c. Langkah 3 adalah proses analisa korelasi kunci internal dan eksternal dengan pemberian kuadran –kuadran sebagai berikut:
- Kuadran I dengan menciptakan strategi “agresif” yang mengembangkan kekuatan-kekuatan yang dimiliki untuk memanfaatkan peluang yang ada.
 - Kuadran II dengan menciptakan strategi “diversifikasi” yang mengembangkan dan menggunakan kekuatan atau potensi untuk meminimalisasi atau mengatasi ancaman atau tantangan.
 - Kuadran III dengan menciptakan strategi yang bertujuan untuk meminimalisasi kelemahan-kelemahan dan memanfaatkan peluang salah satu caranya dengan meninjau ulang kegiatan-kegiatan
- d. Langkah 4 adalah menyusun rencana aksi yang meliputi kegiatan yang responsif gender melalui cara sebagai berikut:
- Menyusun tindakan berdasarkan konsep yang bernilai strategis;
 - Tindakan yang disusun diurutkan dari awal sampai akhir;
 - Menetapkan tujuan atau sasaran dari setiap langkah dan kegiatan;
 - Menentukan penanggung jawab dari setiap tindakan atau langkah yang diambil;
 - Menetapkan waktu dari setiap langkah atau tindakan;
 - Menetapkan pelaksanaan dari setiap kegiatan;
 - Menetapkan tiga indikator penilaian.
- e. Langkah 5 adalah penjadwalan atau penyusunan sketsa yang menunjukkan rangkaian kegiatan khusus dari aspek pelaksanaan dan rencana kegiatan.

(4) Model Analisa GAP (*Gender Analysis Pathway*)

Model atau kerangka analisa gender GAP merupakan suatu alat analisis gender yang dapat digunakan untuk membantu perencanaan dan pelaksanaan dari kegiatan pengarusutamaan gender melalui perencanaan kebijakan/program/proyek dari kegiatan pembangunan. Model analisis ini menekankan pada empat aspek penting yang meliputi aspek, peran, kontrol dan manfaat.

Model ini memiliki kekuatan untuk menghasilkan program atau kegiatan yang responsif gender dengan metodologi yang sederhana dan penggunaan data kualitatif dan kuantitatif secara bersamaan serta adanya peluang untuk memonitor dan mengevaluasi setiap langkah. Sedangkan kelemahan model ini adalah adanya ketergantungan pada data terpilah menurut jenis kelamin, dan biasanya hanya digunakan pada kebijakan atau proyek formal yang biasanya didanai oleh pemerintah dan dibatasi pada aspek perencanaannya.

Model analisa ini memiliki alur kerja analisis gender yang meliputi lima tahap sebagai berikut:

- a. Tahap I : analisa kebijakan yang responsif gender.
- b. Tahap II : formulasi kebijakan yang responsif gender.
- c. Tahap III : rencana aksi yang responsif gender.
- d. Tahap IV : pelaksanaan kegiatan yang sudah disusun.
- e. Tahap V : monitoring dan evaluasi dari setiap tahap dan langkah yang diambil.

(5) Model PROBA (*Problem Based Approach*)

Model analisa gender ini adalah suatu teknik untuk menganalisa kesenjangan gender (*gender gap*). Dengan demikian analisa gender dimulai dengan melihat kesenjangan gender yang selanjutnya dibentuk GFP (*gender focal point*) dan POKJA PUG dalam tataran pelaksanaan, monitoring dan evaluasi kegiatan

pengarusutamaan gender. Model analisa ini juga dilengkapi dengan indikator-indikator seperti *input*, *output*, *outcome* dan proses. Model Proba terdiri dari 5 tahap yang secara keseluruhan meliputi 12 langkah(hanya tahap-tahap yang akan disebutkan dalam makalah ini) sebagai berikut:

1. **Tahap I** merupakan tahap analisa gender yang bertujuan untuk merumuskan masalah gender yang terjadi disetiap instansi atau wilayah.
2. **Tahap II** merupakan tahap analisa kebijakan dari kegiatan atau proyek serta kebijakan yang menyebabkan terjadinya kesenjangan gender melalui proses identifikasi, klarifikasi dan penetapan tujuan strategis untuk mewujudkan kondisi yang netral gender.
3. **Tahap III** merupakan tahap formulasi kebijakan baru yaitu dengan cara mereformulasi kegiatan/proyek/kebijakan yang bias gender menjadi responsif gender
4. **Tahap IV** merupakan tahap penyusunan rencana aksi atau menyusun kegiatan yang akan dilaksanakan.
5. **Tahap V** merupakan tahap perencanaan monitoring dan evaluasi dalam bentuk matrik monitoring program dengan menetapkan indikator kerja, membentuk focal point dan pokja PUG sekaligus menyusun mekanisme operasional.
6. **Tahap VI** merupakan tahap perencanaan monitoring dan evaluasi dalam bentuk matrik monitoring program sekaligus menetapkan indikator kinerja.

Kelima model analisis gender yang telah dipaparkan diatas digunakan untuk menela'ah berbagai kegiatan/proyek/kebijakan yang menyebabkan terjadinya berbagai kesenjangan gender yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itulah, kerjasama antara perencana kebijakan, organisasi yang concern terhadap isu-isu perempuan dan gender dan terutama antar perempuan akan

membantu percepatan dari perwujudan kesetaraan dan keadilan gender. Akan tetapi harus diperhatikan juga bahwa relasi sosial antara laki-laki juga penting dalam menyusun semua kebijakan. Dengan kata lain, keterlibatan perempuan dalam pembangunan menjadi penting karena pengalaman telah menunjukkan bahwa pembangunan yang bersifat dikotomis dengan lebih menekankan pada salah satu jenis kelamin kurang menunjukkan hasil yang signifikan.

2.2. Kajian Terhadap Praktik Empiris Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Demak

Pengarusutamaan gender diamanatkan melalui Instruksi Presiden/INPRES Pengarusutamaan Gender No. 9/2000, yang mengharuskan semua instansi pemerintah di tingkat nasional dan daerah, untuk mengarusutamakan gender ke dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi seluruh kebijakan dan program. Menurut INPRES tersebut, Kementrian dan lembaga ditingkat nasional dan lokal harus mengatasi persoalan ketidaksetaraan gender dan menghapuskan diskriminasi gender. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri No 67 Tahun 2011 yang berisi pedoman untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di tingkat propinsi dan kabupaten.

Seperti halnya konsep pembangunan berkelanjutan dan tatakelola pemerintah yang baik, maka RPJM 2010-2014 juga mengharuskan dilakukannya pengarusutamaan gender dalam semua kebijakan dan program. Pedoman Umum tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Lokal, yang dikeluarkan oleh Kemendagri tahun 2010 mengharuskan semua lembaga pemerintah untuk menggunakan analisa gender dalam proses penganggaran. Ketentuan ini diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.119/2009. Tahun

2011, Pernyataan Anggaran Gender (Gender Budget Statement) yang disebut dalam PMK ini akan diperluas mencakup sektor-sektor lainnya dan pada tahun 2012 akan diperluas ke tingkat regional.

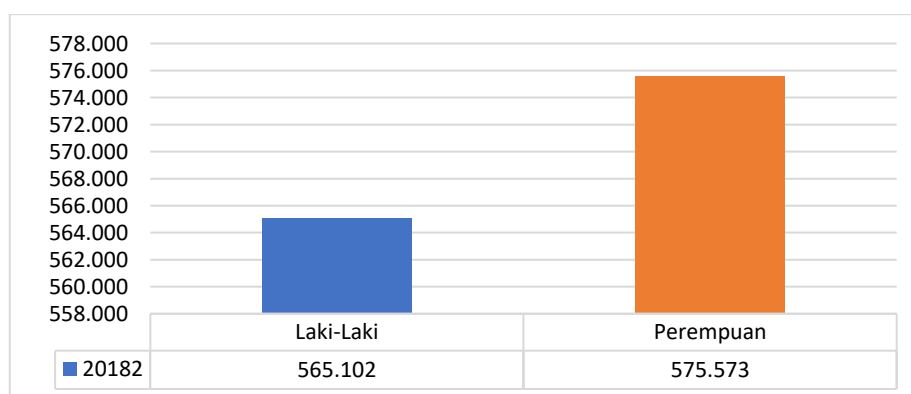
Adanya keharusan bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbang ditingkat desa, kecamatan dan kabupaten/kota, yang diatur dalam Surat Edaran Bersama tahunan yang diterbitkan oleh Menteri Bappenas dan Kemendagri, menyediakan lebih banyak peluang untuk memasukkan kepentingan perempuan dalam proses perencanaan pembangunan. Berikut adalah kondisi empiris terkait dengan gender di Kabupaten Demak:

2.2.1. Jumlah Penduduk

Dari hasil proyeksi penduduk tahun 2018, tercatat jumlah penduduk Kabupaten Demak adalah sebanyak 1.140.675 orang terdiri atas 565.102 laki-laki (49,54 persen) dan 575.573 perempuan (50,46 persen). Jumlah ini naik sebanyak 11.377 orang atau sekitar 1,00 persen dibanding tahun 2017. Apabila dilihat dari komposisi penduduk berdasarkan karakteristik Jenis Kelamin jumlah penduduk perempuan di Kabupaten Demak lebih banyak perempuan dibanding laki-laki.

Grafik 1.1

Data Jumlah Penduduk Kabupaten Demak Berdasarkan Karakteristik Jenis Kelamin



Sumber: Kabupaten Demak Dalam Angka 2019

2.2.2. Kesehatan

Salah satu indikator penting dalam pembangunan manusia adalah status kesehatan masyarakat. Tingginya derajat kesehatan menandakan tingginya kualitas hidup masyarakat. Begitu pentingnya kesehatan bagi kehidupan manusia hingga pemerintah sejak awal berupaya meningkatkan kesehatan masyarakat dengan berbagai program, baik yang bersifat promotif, preventif maupun kuratif diantaranya dengan pemberian imunisasi, pemberantasan penyakit menular, penyediaan air bersih dan sanitasi, meningkatkan pelayanan kesehatan juga melalui pendidikan kesehatan.

Tabel 1.2

Angka Kesakitan Menurut Karakteristik Kabupaten Demak Tahun 2019

Karakteristik	Angka Kesakitan
(1)	(2)
Jenis Kelamin	
Laki-laki	16,84
Perempuan	19,16
Kelompok Pengeluaran	
40 Persen Terbawah	15,37
40 Persen Tengah	21,07
20 Persen Teratas	17,19
Kabupaten Demak	18,01

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Demak 2019

Persentase penduduk yang mengalami keluhan kesehatan dan terganggu aktivitasnya sehari-hari disebut angka kesakitan. Di

Kabupaten Demak, pada tahun 2019 angka kesakitan untuk penduduk perempuannya sebesar 19,16 persen. Ini artinya dari 100 orang penduduk perempuan sekitar 19 orang mengalami keluhan kesehatan hingga terganggu aktivitas sehari-harinya. Sedangkan angka kesakitan penduduk laki-laki justru lebih rendah daripada perempuan yaitu 16,84 persen. Berarti, dari 100 orang penduduk laki-laki ada sekitar 16 orang yang mengalami keluhan kesehatan hingga terganggu aktifitas sehari-harinya. Berdasarkan data diatas berarti tingkat kualitas perempuan lebih rendah daripada laki-laki.

2.2.3. Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu faktor dalam meningkatkan sumber daya manusia yang ditandai dengan makin meningkatnya kualitas hidup manusia. Dalam kehidupan sehari-hari, pendidikan diartikan sebagai upaya seseorang dalam meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan serta memperluas wawasan. Dengan pendidikan yang baik seseorang dapat memiliki wawasan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih baik sehingga dapat melihat dan memanfaatkan setiap peluang yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Upaya peningkatan dan penyetaraan kualitas pendidikan kaum perempuan akan dapat tercapai apabila perempuan memiliki akses yang cukup baik pada bidang pendidikan dan informasi bidang-bidang lain. Sehingga dapat diketahui seberapa jauh pendidikan dapat menyentuh kaum perempuan. Melalui data bidang pendidikan yang disajikan berdasarkan gender pada bagian ini dapat diketahui seberapa besar tingkat kesetaraan gender di Kabupaten Demak telah terwujud.

Dapat dilihat dari tabel dibawah menjelaskan bahwa persentase usia sekolah beumur 5 tahun yang berada pada Pendidikan Sekolah Dasar laki-laki 13,39% dan perempuan 12,25%,

kemudian untuk Pendidikan Sekolah Menengah Pertama laki-laki 5,30 %, dan perempuan 4,11%, serta untuk Pendidikan tingkat SMA ke atas laki-laki 7,79%, dan perempuan 7,96%, terakhir angka yang tidak bersekolah lagi untuk laki-laki 69,45% dan perempuan 67,78%.

Jika diamati dari segi gender, persentase penduduk laki-laki yang bersekolah di setiap tingkatan Pendidikan lebih tinggi dari pada perempuan, meskipun selisihnya hanya tipis. Hal ini cenderung demikian karena perempuan mendapat *stereotype* bahwa perempuan tidak perlu menempuh pendidikan yang tinggi.

Tabel 1.3

Persentase Penduduk Berumur 5 Tahun ke Atas menurut Karakteristik dan Status Pendidikan, 2019

Karakteristik	Tidak/ belum pernah bersekolah	Masih Bersekolah			Tidak bersekolah lagi	Jumlah
		SD/ sederajat	SMP/ sederajat	SMA/ ke atas		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Jenis Kelamin						
Laki-laki	4,07	13,39	5,30	7,79	69,45	100,00
Perempuan	7,42	12,25	4,59	7,96	67,78	100,00
Kelompok Pengeluaran						
40PersenTerbawah	8,23	14,86	5,02	5,93	65,95	100,00
40PersenTengah	4,63	12,38	4,96	8,78	69,26	100,00
20PersenTeratas	3,31	9,77	4,75	9,83	72,34	100,00
Kabupaten Demak	5,77	12,82	4,94	7,88	68,60	100,00

Sumber: Statistik Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Demak 2019

2.2.4. Ketenagakerjaan

Penduduk usia kerja adalah kelompok penduduk yang berusia 15 tahun ke atas dengan asumsi pada usia tersebut mereka siap untuk terjun dalam dunia ketenagakerjaan. Penduduk usia kerja dikategorikan menjadi dua kelompok yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Berdasarkan jenis kegiatannya, angkatan kerja meliputi kegiatan bekerja dan pengangguran, sedangkan bukan angkatan kerja meliputi kegiatan sekolah, mengurus rumah tangga, dan kegiatan lainnya.

Tabel 1. 4

Jumlah Penduduk Berumur 15 Tahun Keatas Menurut Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu dan Jenis Kelamin di Kabupaten Demak, 2019

Kegiatan Utama <i>Main Activity</i>	Jenis Kelamin/Sex		Jumlah <i>Total</i>
	Laki-Laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)
Angkatan Kerja <i>Economically Active</i>			
Bekerja/ <i>Working</i>	329.204	226.809	556.013
Pengangguran Terbuka <i>Unemployment</i>	16.263	15.864	32.127
Bukan Angkatan Kerja <i>Economically Inactive</i>			
Sekolah/ <i>Attending School</i>	41.236	39.242	80.478
Mengurus Rumah Tangga <i>Housekeeping</i>	15.449	146.297	161.746
Lainnya/ <i>Others</i>	24.249	17.000	41.249
Jumlah/Total	426.401	445.212	871.613
Tingkat Kesempatan Kerja <i>(TKK)</i>	95,29	93,46	94,54
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja <i>(TPAK)</i>	81,02	54,51	67,48
Tingkat Pengangguran Terbuka <i>(TPT)</i>	4,71	6,54	5,46

Catatan/Note:

Sumber/Source: BPS, Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Agustus/BPS-Statistics Indonesia, August National Labor Force Survey

Berdasarkan grafik diatas dominasi pekerja masih diduduki kaum laki-laki. Hal ini menunjukkan bahwa ada dua kemungkinan tidak banyaknya lapangan kerja untuk perempuan atau perempuan itu sendiri tidak mau untuk bekerja, dengan memilih pekerjaan domestik rumah tangga. Hal ini juga dapat dilihat dari presentase Lapangan Pekerjaan Utama di Kabupaten Demak.

Produktifitas tenaga kerja juga dipengaruhi oleh jam kerja, dengan segala keterbatasan yang ada pada kaum perempuan menjadikan rata-rata jumlah jam kerja perempuan di bawah laki-laki. Hal ini disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan perempuan, sehingga perempuan lebih sulit memasuki pekerjaan yang bersifat formal yang menetapkan kriteria yang lebih ketat. Penyebab lain adalah urusan rumah tangga yang sebagian besar dilakukan perempuan. Dengan bekerja paruh waktu atau bekerja di sektor informal maka perempuan dapat melaksanakan fungsi gandanya yaitu sebagai pekerja sekaligus mengurus rumah tangga.

2.2.5. Kepemimpinan Politik dan Pemerintahan

Pergeseran nilai sosial dalam masyarakat serta kemajuan teknologi yang demikian mudah diakses baik oleh laki-laki maupun perempuan membuat semakin mengecilnya kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Semakin tingginya kualitas pendidikan kaum perempuan berakibat terhadap berubahnya cara pandang masyarakat terhadap kaum perempuan. Terbukti dengan telah banyaknya kaum perempuan yang aktif dalam lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Peran pengambil kebijakan sangat menentukan terhadap berhasil tidaknya suatu pembangunan termasuk pembangunan dengan sasaran meningkatkan kemampuan perempuan.

Seiring dengan semakin meningkatnya status pendidikan kaum perempuan, maka semakin banyak bidang pekerjaan yang bisa

dimasuki. Salah satu bidang tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pekerjaan sebagai PNS merupakan salah satu jenis pekerjaan yang semakin banyak dicari orang. Hal ini dapat dicermati dari table dibawah ini keterkaitan antara persebaran perempuan dan laki-laki dalam jabatan-jabatan yang strategis di ranah eksekutif. Hal yang cukup menarik dilihat bahwa jumlah PNS perempuan lebih banyak daripada PNS laki-laki yaitu 3.193 untuk laki-laki dan 3.805 untuk perempuan.

Tabel 1.5
Jumlah PNS Menurut Tingkat Kepangkatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Demak 2019

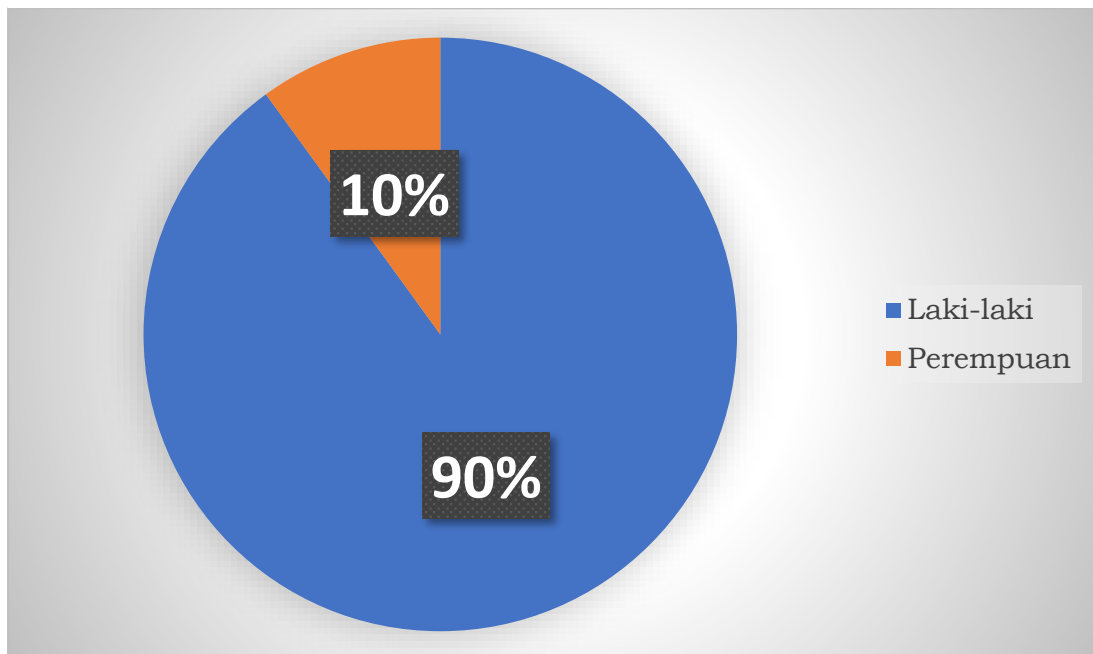
Pangkat/Golongan/Ruang Hierarchy	2019		Jumlah Total
	Laki-laki Male	Perempuan Female	
(1)	(5)	(6)	(7)
1. I/A (Juru Muda)	-	-	-
2. I/B (Juru Muda Tingkat I)	17	-	17
3. I/C (Juru)	29	3	32
4. I/D (Juru Tingkat I)	37	-	37
Golongan I/Range I	83	3	86
5. II/A (Pengatur Muda)	74	7	81
6. II/B (Pengatur Muda Tingkat I)	144	81	225
7. II/C (Pengatur)	251	267	518
8. II/D (Pengatur Tingkat I)	142	84	226
Golongan II/Range II	611	439	1.050
9. III/A (Penata Muda)	291	506	797
10. III/B (Penata Muda Tingkat I)	311	608	919
11. III/C (Penata)	292	485	777
12. III/D (Penata Tingkat I)	321	385	706
Golongan III/Range III	1.215	1.984	3.199
13. IV/A (Pembina)	585	538	1.123
14. IV/B (Pembina Tingkat I)	667	827	1.494
15. IV/C (Pembina Utama Muda)	31	12	43
16. IV/D (Pembina Utama Madya)	1	2	3
17. IV/E (Pembina Utama)	-	-	-
Golongan IV/Range IV	1.284	1.379	2.663
Jumlah/Total	3.193	3.805	6.998

Catatan/Note: --

Sumber/Source: Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan/Board of Personnel Agency, Education and Training

Sedangkan untuk ranah legislatif keterwakilan perempuan juga masih jauh dari angka 30% sebagaimana diamanatkan dalam UU Parpol dan UU Pemilu Padahal peranan legislatif menjadi sangat strategis sebagai lembaga pengontrol pemerintah. Keterlibatan perempuan dalam bidang legislatif masih sangat rendah. Tampak pada grafik berikut hanya ada 10 persen jumlah perempuan dalam lembaga legislatif.

Grafik 1.6
Persentase DPRD Kab. Demak Tahun 2019-2024



Sumber: Data Jumlah DPRD Kab. Demak Tahun 2019-2024

BAB III

EVALUASI DAN ANALISI PERATURAN TERKAIT

Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai strategi pembangunan telah diberlakukan di Indonesia sejak diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan. Inpres tersebut telah mengamanatkan kepada seluruh Menteri/Kepala Lembaga NonKementerian, Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melaksanakan PUG guna terselenggaranya perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan yang berprespektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing.

Ditingkat Pemerintah Daerah penerapan PUG telah diperkuat dengan dikeluarkannya Permendagri No. 67 tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di Daerah. Aturan tersebut mengamanatkan kepada seetiap pemerintahan daerah untuk melaksanakan PUG, diantaranya dengan membentuk kelompok kerja PUG (Pokja PUG) di setiap pemerintahan daerah dan *focal point* di tingkat instansi/lembaga. Pokja PUG dan *focal point* merupakan wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak PUG dari berbagai instansi/lembaga. Pelaksanaan PUG dilakukan dengan memberikan input berupa pemenuhan prasyarat PUG. Tantangan pelaksanaan PUG saat ini tidak lagi pada pemenuhan tujuh prasyaratnya, tetapi bagaimana memastikan prasyarat itu bekerja, sehingga dapat berkontribusi terhadap keadilan kesetaraan gender sebagai hasil dari pelaksanaan PUG.

Selain peraturan-peraturan yang telah diuraikan di atas yang menjadi landasan utama bagi pemerintah untuk melaksanakan pengarusutamaan gender di tingkat daerah, beberapa peraturan perundangan di bawah ini memiliki kaitan erat dengan kewajiban dan

tanggung- jawab pemerintah dalam melaksanakan pengarusutamaan gender di tingkat daerah. Peraturan-peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6)

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah

Pasal 4 ayat (1) menyatakan Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain bagi kabupaten-kabupaten adalah sebagai berikut:

- a. Urusan Umum
- b. Urusan Pemerintahan Umum
- c. Urusan Agraria
- d. Urusan Pengairan, Jalan-Jalan dan Gedung-Gedung
- e. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi
- f. Urusan Kehewan
- g. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian
- h. Urusan Perburuhan
- i. Urusan Sosial
- j. Urusan Pembagian (distribusi)
- k. Urusan Penerangan
- l. Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
- m. Urusan Kesehatan
- n. Urusan Perusahaan

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita

Bahwa Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita memberikan kepastian hukum setiap warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan tidak boleh ada bentuk diskriminasi terhadap wanita. Hal ini tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Indonesia 1945. Undang-Undang tersebut juga harus menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Demak yang mempunyai sifat desentralisasi dalam menjalankan otonomi daerahnya memperhatikan kesamaan gender dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan. Sehingga kebijakan tersebut tidak mencerminkan diskriminasi terhadap wanita yang bertentangan dengan hukum.

4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO Convention Nomor 111 Concerning Discrimination In Respect Of Employment And Occupation (Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan)

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO No. 111 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan, 1958 yang diratifikasi dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 1999. Diskriminasi di dunia kerja mungkin terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Konvensi No. 111 mencakup semua bentuk diskriminasi. Diskriminasi langsung terjadi ketika seseorang diperlakukan secara tidak adil karena karakteristik gender atau karakteristik lain yang diduga merupakan dasar dari tindakan diskriminasi.

Konvensi ILO No. 111 mencerminkan prinsip dasar kesempatan dan perlakuan yang sama dalam pekerjaan, dengan tujuan:

- a. Mempromosikan kesempatan dan perlakuan yang sama dan menghilangkan segala bentuk diskriminasi langsung maupun tidak langsung dalam pekerjaan dan jabatan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, aliran politik, suku, dan status sosial. Promosi kesempatan dan perlakuan yang sama serta larangan segala bentuk diskriminasi juga meliputi kesempatan mengikuti pelatihan keterampilan, memperoleh pekerjaan dan mematuhi syarat-syarat kerja serta mendapatkan kondisi kerja (Pasal 1);
- b. Pemerintah wajib mengembangkan kebijakan nasional serta mempromosikan adanya persamaan kesempatan dan perlakuan dalam pekerjaan dan jabatan dan menghapuskan diskriminasi dalam bidang itu (Pasal 2);

Selain itu, Rekomendasi ILO No. 111 memuat petunjuk yang lebih rinci dan teknis dari Konvensi ILO No. 111. Rekomendasi ini berisi penjelasan teknis pelaksanaan konvensi dan hal-hal yang harus diperhatikan sehingga peraturan perundang-undangan untuk mencegah diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan mencakup prinsip-prinsip berikut:

- a. Akses ke bimbingan jabatan dan pelayanan penempatan tenaga kerja;
- b. Akses pada proses rekrutmen dan seleksi calon pencari kerja
- c. Peningkatan pengalaman, kemampuan, dan keterampilan sesuai dengan potensi masing-masing pekerja;
- d. Akses terhadap penyusunan pengaturan syarat kerja dalam bentuk Perjanjian Kerja, Peraturan Perusahaan, atau Perjanjian Kerja Bersama.
- e. Upah kerja yang sama untuk nilai pekerjaan yang sama;

- f. Kondisi pekerjaan, termasuk jam kerja, waktu istirahat, libur tahunan yang dibayar, jaminan keselamatan dan kesehatan kerja, asuransi sosial, dan fasilitas kesejahteraan yang diberikan dalam hubungannya dengan pekerjaan
- g. Mengizinkan atau mendukung keanggotaan atau partisipasi dalam urusan pengusaha dan organisasi pekerja.

5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 3

- (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan;
- (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dalam semangat di depan hukum;
- (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia, tanpa diskriminasi

Dalam ketentuan Undang-Undang tersebut, dijelaskan secara eksplisit bahwa setiap orang yang dilahirkan di Negara Indonesia bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam semangat persaudaraan. Setiap orang juga berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia tanpa diskriminasi. Oleh sebab itu, dalam mengejawantahan peraturan daerah kabupaten Demak tentang pengarusutamaan gender di daerah tidak ada diskriminasi terhadap perlakuan antara laki-laki dan perempuan, karena semuanya sederajat dan sama di muka hukum.

6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Pasal 3

Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Penghormatan hak asasi manusia;
- b. Keadilan dan kesetaraan gender;
- c. Nondiskriminasi; dan
- d. Perlindungan korban

Undang-undang ini mengatur bahwa tidak ada diskriminasi terhadap perempuan dan semua memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan setara di dalam hukum. Sebagaimana telah diatara dalam pasal Undang-undang in ibahwa asas yang dianut dalam undang-undang ini salah satunya adalah non diskriminasi dan kesetaraan gender. Yang dimaksud kesetaraan gender adalah suatu keadaan dimana perempuan dan laki-laki menikmati status yang setara dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensinya bagi keutuhan dan kelangsungan rumah tangga secara proporsional.

7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang menjadi salah satu landasan yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah. Undang-undang menjadi dasar yuridis menjadi dasar sistem perencanaan pembangunan nasional yang dalam penjelasan undang-undang ini menjelaskan bahwa proses perencanaan mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan yaitu:

Pertama, pendekatan politik. Pendekatan politik bahwa pemilihan Presiden/Kepalada Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam pembangunan jangka menengah. Dengan pendekatan ini agenda tentang pengarusutamaan gender merupakan salah satu perencanaan yang telah disusun oleh Bupati Demak atau setidaknya menjadi agenda politik bahwa bupati Demak harus memperhatikan pembangunan sumber daya manusia dengan kebijakan pengarusutamaan gender.

Kedua, Pendekatan teknokratik, pendekatan ini dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

Ketiga, pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender di Daerah perlu untuk melibatkan masyarakat sebagai kritik dan saran terhadap pembentukan Peraturan Daerah tersebut. Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan jenjang pemerintahan yang diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik ditingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Komitmen Negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 1 angka 10 yang menyatakan bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Dalam Pasal 4 diatur tentang Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 3 Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Penghormatan hak asasi manusia;
- b. Keadilan dan kesetaraan gender;
- c. Nondiskriminasi; dan
- d. Perlindungan korban.

Dalam undang-undang ini mengatur secara umum mengatur tentang pencegahan dan perlindungan serta pemulihan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga, selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur tentang secara spesifik kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga dengan unsur-unsur tindak pidana yang berbeda dengan tindak pidana penganiayaan. Undang-Undang ini juga mengatur tentang kewajiban bagi aparat penegak hukum, tenaga kesehatan, pekerja sosial, relawan pendamping atau pembimbing rohani untuk melindungi korban agar mereka lebih sensitive dan responsive terhadap kepentingan rumah tangga yang sejak awal diarahkan pada keutuhan rumah tangga. Oleh karena itu, aturan ini menjadi salah satu dasar yuridis dalam pembentuk peraturan daerah kabupaten Demak tentang pengarusutamaan gender. Undang-undang ini mengatur bahwa tidak ada diskriminasi terhadap perempuan dan semua memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan setara di dalam hukum. Sebagaimana telah diaturlah dalam pasal Undang-undang ini bahwa asas yang dianut dalam undang-undang ini salah satunya adalah non diskriminasi dan kesetaraan gender. Yang dimaksud kesetaraan gender adalah suatu keadaan dimana perempuan dan laki-laki menikmati status yang setara dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensinya bagi keutuhan dan kelangsungan rumah tangga secara proporsional.

10. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan:

- a. asas legalitas

- b. asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan
- c. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB yang dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah terdiri atas pembinaan dan pengawasan umum serta pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah karena esensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan pencerminan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pembinaan dan pengawasan umum dilakukan oleh Menteri guna mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah agar dapat berjalan efisien dan efektif sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis oleh kementerian/lembaga Pemerintah non kementerian dilakukan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren daerah agar sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan

kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/ kota dilakukan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, gubernur bertindak atas nama Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota karena adanya pelimpahan kewenangan dari Presiden

12. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Pasal 1

(1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

(2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah

daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

- e. melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah;

Pasal 12

- (1) Bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota.
- (2) Tanggung jawab bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilimpahkan kepada wakil bupati/wakil walikota

Pasal 13

Bupati/Walikota menetapkan SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai koordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota

Pasal 14

- (1) Dalam upaya percepatan pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh SKPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota.

- (2) Anggota Pokja PUG adalah seluruh kepala/pimpinan SKPD.
- (3) Bupati/walikota menetapkan ketua Bappeda sebagai Ketua Pokja PUG kabupaten/kota dan Kepala SKPD yang membidangi tugas pemberdayaan perempuan sebagai Kepala Sekretariat Pokja PUG kabupaten/kota.
- (4) Pembentukan Pokja PUG kabupaten/kota ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota

Dalam Peraturan daerah ini menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagai landasan yuridis. Dalam ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada bupati/walikota untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan pengarusutamaan gender di wilayah kerjanya. Dengan kewenangan tersebut bupati/walikota menetapkan OPD yang membidangi pemberdayaan perempuan sebagai coordinator penyelenggaraan pengarusutamaan gender di kabupaten/kota. Oleh karena dalam upaya percepatan pelembagaan pengarusutamaan gender di seluruh OPD kabupaten/kota dibentuk Pokja PUG kabupaten/kota.

14. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Pasal 2

Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bertujuan untuk:

- a. meningkatkan kualitas hidup perempuan, anak, dan kualitas keluarga;
- b. meningkatkan kapasitas kelembagaan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak di pusat dan daerah, termasuk pengembangan sistem data gender dan anak; dan
- c. memberikan perlindungan hak perempuan dan pemenuhan hak anak termasuk perlindungan khusus bagi anak dari berbagai bentuk kekerasan dan perlakuan diskriminatif lainnya.

Pasal 4

Dalam rangka mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b dilakukan melalui upaya:

- a. pembentukan, pengembangan dan penguatan kapasitas lembaga perlindungan perempuan dan anak termasuk unit-unit layanan pengaduan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta layanan bantuan hukum;
- b. peningkatan kualitas sumber daya manusia pengelola;
- c. penguatan kapasitas kelembagaan PUG dan Anak di pusat dan daerah; dan
- d. penguatan dan pengembangan sistem data gender dan anak;

Pasal 10

Dalam membangun sistem pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang komprehensif, inklusif, dan integratif diperlukan komitmen yang kuat antar pemangku kepentingan di tingkat pusat dan daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS

4.1. Landasan Filosofis

Sejak 24 tahun yang lalu, Indonesia telah meratifikasi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. dengan masih berlangsungnya nilai-nilai dan konsep budaya patriarkhi, yang menempatkan perempuan dan laki-laki pada hubungan kekuasaan yang tidak setara, sehingga terjadi diskriminasi gender. Diskriminasi gender, menyebabkan kerentanan terhadap perempuan dan/atau anak Perempuan serta berpotensi pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai bidang kehidupan. Kondisi ini semakin memprihatinkan manakala diskriminasi gender tersebut melembaga dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu diupayakan untuk adanya penegakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan yang juga adalah hak asasi manusia dalam berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasionalnya, dengan menyusun parameter kesetaraan gender untuk diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada tahun 2000 Presiden RI, Abdurrahman Wahid, mengeluarkan Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan (Inpres PUG). Harapannya pembangunan nasional akan mengintegrasikan perspektif gender sejak proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

Dari aspek filosofis, Pancasila sebagai falsafah Negara merupakan landasan filosofis pentingnya UU KKG, terutama Sila Kedua Pancasila “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan Sila Kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab terkandung makna bahwa keadilan belaku bagi setiap manusia

Di sisi lain, Pemerintah Indonesia telah menandatangani dokumen kesepakatan global tentang Sustainable Development Goals (SDG) atau istilah resmi pemerintah adalah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB). yang terdiri dari 17 Tujuan (Goal) dan 169 sasaran (target). Dalam TPB tersebut terdapat satu tujuan, untuk: Mencapai Kesetaraan Gender serta Memberdayakan semua Perempuan dan Anak Perempuan.

Tujuan 5 SDG tentang Mencapai kesetaraan gender serta memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan, memiliki 5 target yaitu:

1. Mengakhiri segala bentuk diskriminasi
2. Menghapuskan segala bentuk kekerasan
3. Menghapuskan semua praktek-praktek yang membahayakan
4. Menyadari dan menghargai pelayanan dan pekerjaan
5. Memastikan bahwa semua perempuan dapat berpartisipasi penuh dalam kehidupan berpolitik, sosial dan ekonomi.

Visi dari ke 5 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan ini sesuai dengan proses dan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan Gender yang tengah berjalan di Indonesia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaran pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Daerah, masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, sehingga diperlukan strategi pengintegrasian gender melalui perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah.

4.2. Landasan Sosiologis

4.2.1. Kondisi Demografis Kabupaten Demak

Dari hasil proyeksi penduduk tahun 2018, tercatat jumlah penduduk Kabupaten Demak adalah sebanyak 1.140.675 orang terdiri atas 565.102 laki-laki (49,54 persen) dan 575.573 perempuan (50,46 persen). Jumlah ini naik sebanyak 11.377 orang atau sekitar 1,00 persen dibanding tahun 2017. Menurut kelompok umur, sebagian besar penduduk Kabupaten Demak termasuk dalam usia produktif (15-64 tahun) sebanyak 780.554 orang (68,43 persen), dan selebihnya 293.345 orang (25,72 persen) berusia dibawah 15 tahun dan 66.776 orang (5,85 persen) berusia 65 tahun keatas.

Dilihat dari kepadatan penduduknya, pada tahun 2018 kepadatan penduduk Kabupaten Demak mencapai 1.271 orang/km². Penduduk terpadat terdapat di Kecamatan Mranggen dengan kepadatan 2.623 orang/km², sedang penduduk paling jarang berada di Kecamatan Wedung dengan kepadatan hanya 740 orang/km².

4.2.2. Isu Strategis

Isu strategis pembangunan yang dihadapi Kabupaten Demak terkait dengan gender dapat dilihat dari dua indikator perwujudan keadilan dan kesetaraan gender berdasarkan data Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2019 dari Kementrian PPPA yaitu, dimana Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut jenis kelamin pada tahun 2018 adalah laki-laki 76,04 dan perempuan 68,74, hal ini menunjukkan IPM pada perempuan masih jauh dari IPM laki-laki. Sedangkan untuk Indeks Pembangunan Gendernya sudah mencapai angka 90,40.

Apabila dilihat dari angka Indeks Pembangunan Gender (IPG), di Kabupaten Demak sebenarnya sudah memiliki upaya yang sudah cukup bagus, ini dapat dilihat dengan persentase kenaikan IDG setiap tahunnya pada tahun 2017 sampai dengan 2019. Meskipun

4.2.3. Kelembagaan Pengarusutamaan Gender

Kelembagaan PUG merupakan salah satu syarat terwujudnya Pengarusutamaan Gender yang optimal. Perlu adanya sinergi dan komitmen setiap *stakeholder* dalam mewujudkan PUG yang optimal. Berdasarkan data Renstra Bappeda dan Litbang Kabupaten Demak Tahun 2016-2021 terdapat sasaran kegiatan yang bermuara bagi kepentingan pembangunan yang responsif gender yang terintegrasi. Sasarannya adalah tersedianya data dan informasi serta akses PD melalui TI dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang berkualitas. Target yang diharapkan dari setiap PD dalam mewujudkan sasaran ini adalah tahun 2019 pada capaian angka 10,5%, tahun 2020 yaitu 28,5%, dan tahun 2021 yaitu 45,2%.

4.3. Landasan Yuridis

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa: “Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 27 ayat (2) menentukan: “Tiaptiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Bab X Hak Asasi Manusia, meliputi Pasal 28A s/d 28J.

Pasal 28H, ayat (2), menentukan bahwa: “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mendapat persamaan dan keadilan”.

Pasal 28I, menentukan bahwa:

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan untuk tidak dituntut atas dasar

hukum yang berlaku surut, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan perubahan.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia, dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penghormatan, Pemenuhan, dan Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) memerlukan intervensi positif dan langkah-tindak proaktif berupa Peraturan Perundang-undangan, rancangan (design) kebijakan, alokasi sumberdaya, program dan kegiatan untuk mewujudkan hak-hak itu. Intervensi positif dan langkah-langkah proaktif perwujudan penuh hak asasi manusia, termasuk didalamnya hak asasi perempuan, menghendaki bahwa Negara (eksekutif, legislatif, yudikatif dan seluruh masyarakat) mengemban tiga tingkat tanggung jawab, penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak, termasuk penegakkannya. Masing-masing tingkat saling terkait dan tidak dapat dipisahpisahkan satu sama lain. Penghormatan memerlukan peneguhan melalui pelaksanaan standar normatif yang mengakui hak asasi manusia dan hak asasi perempuan. Ini merupakan syarat awal bagi pemenuhan dan penikmatan hak dan kebebasan dengan menciptakan lingkungan, termasuk kerangka kelembagaan yang memungkinkan pemenuhan standar normatif tersebut. Ketiga hal tersebut, diperlukan

mekanisme yang dapat diterapkan dan secara aktif melindungi standar tersebut dari ancaman pelanggaran.

Diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, memuat hak asasi yang harus dilindungi, dimajukan, ditegakkan dan dipenuhi, oleh seluruh masyarakat terutama oleh Pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 ditentukan bahwa: “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”. Pasal 1 angka 2 menentukan bahwa: “Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia”. Pasal 2, Pasal 3, Pasal 45 menentukan bahwa “Hak wanita dalam undang-undang ini adalah hak asasi manusia”. Pasal 46 sampai dengan Pasal 51 menentukan hak-hak istimewa perempuan.

Konvensi CEDAW memuat 16 Pasal substantif: Pasal 1, memuat definisi kerja “diskriminasi terhadap perempuan”, Pasal 2, memuat Kewajiban Negara mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya, dan menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, kebijakan menghapus diskriminasi terhadap perempuan, meliputi:

- (i) mencantumkan asas persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang dasar atau perundang-undangan yang tepat lainnya, dan menjamin realisasi praktis dari asas ini, melalui hukum dan caracara lain yang tepat;
- (ii) membuat Peraturan Perundang-undangan yang tepat dan langkahtindak lainnya, termasuk sanksi-sanksinya dimana perlu, melarang segala bentuk diskriminasi;

- (iii) menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, dan menjamin melalui peradilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah, perlindungan yang efektif terhadap perempuan dari setiap tindakan diskriminasi;
- (iv) menjamin bahwa pejabat-pejabat pemerintah dan lembaga-lembaga negara tidak melakukan suatu tindakan dan praktek diskriminasi terhadap perempuan;
- (v) menghapus perlakuan diskriminasi terhadap perempuan oleh tiap orang, organisasi atau perusahaan;
- (vi) mengubah atau menghapus undang-undang, peraturan-peraturan, kebiasaan-kebiasaan dan praktek yang diskriminatif terhadap perempuan;
- (vii) mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap perempuan. Pasal 3 melakukan langkah-tindak, termasuk membentuk peraturan perundang-undangan di semua bidang, untuk menjamin perkembangan dan kemajuan perempuan sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin bahwa perempuan melaksanakan dan menikmati hak asasi manusia dan kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan laki-laki;

Terbitnya Intruksi Presiden RI Nomor 09 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan Nasional, menjadi salah satu kebijakan yang sangat penting untuk mewujudkan tujuan pembangunan tersebut. Selain itu, diatur juga di dalam Peraturan Pemerintah No 08 Tahun 2008, mengenai tahapan, tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan. Untuk pelaksanaan PUG di daerah, selain merujuk kepada Intruksi Presiden RI Nomor 09 Tahun 2000, berbagai dasar hukum lainnya, seperti Permendagri No 15 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri

Dalam Negeri No 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarustamaan Gender di Daerah , Undang-Undang Republik Indonesia No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menegaskan bahwa pemberdayaan perempuan menjadi urusan wajib di daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

5.1. Konsep dan Prinsip Dasar Pengarusutamaan Gender (PUG)

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

Menurut definisi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB gender mainstreaming adalah “strategi agar kebutuhan dan pengalaman perempuan dan laki-laki menjadi bagian tak terpisahkan dari desain, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan dan program dalam seluruh lingkup politik, ekonomi, dan sosial sehingga perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan keuntungan, dan ketidakadilan tak ada lagi”. Definisi yang sama diadopsi oleh Inpres No 9 Tahun 2000.

Selama ini pesan PUG selalu diselipkan lewat isu kultural. Budaya patriarki menjadi “sasaran tembak utama” sebagai sumber ketidakadilan. Banyak orang yang “tidak sensitif gender” atau “bias gender”, yang menyangkal adanya ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan, atau malah melakukan diskriminasi terhadap perempuan. Kesalahan paradigma atau manajemen pembangunan belum terlalu banyak mendapatkan perhatian, padahal aspek ini salah satu sumber ketidakadilan paling besar yang digugat PUG. Dengan meletakkan titik tolak persoalan ketidakadilan dalam

pembangunan, PUG mendorong agar perempuan tetap kritis terhadap dirinya sendiri. Ada tiga prinsip utama dalam PUG:

1. Menempatkan Individu Sebagai Manusia Seutuhnya

Prinsip ini berasal dari paradigma *politics of difference* (politik perbedaan) yang melihat laki-laki dan perempuan sebagai orang yang mampu memikul tanggung jawab masing-masing. Kemanusiaan laki-laki dan perempuan harus mendapatkan penghargaan dan penghormatan yang sama karena mereka sama-sama lahir sebagai manusia, yang berhak untuk hidup untuk mulia. Laki-laki maupun perempuan harusnya berstatus sama dan sama-sama mulianya. Laki-laki maupun perempuan harusnya berstatus sama dan sama-sama mulianya. Prinsip ini menolak memperlakukan laki-laki dan perempuan sesuai dengan peran-peran sosial mereka sebagai suami identitas suami, yang tidak mempedulikan apakah laki-laki dan perempuan memiliki kebutuhan dan aspirasinya masing-masing, yang mungkin sama atau pula berbeda. Prinsip individu sebagai manusia ini sesuai dengan prinsip Hak Asasi Manusia yang menganggap laki-laki dan perempuan sebagai manusia yang sama-sama memiliki hak-hak dasar yang harus dilindungi.

2. Demokrasi

Demokrasi berarti keterlibatan anggota masyarakat sipil dalam proses-proses pemerintahan. Demokrasi juga meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dalam membangun dan merancang kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka. Perlu diselenggarakan forum-forum dimana perempuan dan laki-laki dapat menyuarakan kebutuhan dan aspirasinya. Merekalah yang bisa memastikan agar sumber daya dialokasikan berdasarkan kebutuhan pemangku kepentingan.

3. *Fairness, Justice, dan Equity*

Inti dari prinsip dari fairness, justice, dan equity (pemerataan, penegakan hukum dan pemerataan) ini adalah yang disebut keadilan sosial. Inilah alasan utama mengapa PUG harus dilakukan. Tanpanya, PUG tidak lebih dari perubahan manajemen yang tetap berorientasi pada keuntungan pembangunan itu sendiri, ketimbang mengupayakan keadilan bagi warga. Prinsip ini mengakui adanya ketidakadilan sosial dalam pengalokasian sumber daya, yang akan memudahkan kita melakukan langkah-langkah untuk menghilangkannya.

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

Kesadaran gender dapat diwujudkan dengan

1. Wanita adalah sebagai wakil dari setengah jumlah penduduk
2. Pembangunan melibatkan pria dan wanita sesuai potensinya
3. Tidak hanya kesehatan, gizi, dan kesehatan anak, tetapi juga meliputi kawasan pendidikan, industri/produksi, sosial budaya, dan lain-lain secara proporsional.
4. Peningkatan dan pengembangan pengalaman, kesadaran diri, serta kreatifitas wanita dan pria.
5. Wanita dan pria diikutsertakan sebagai peserta dan pengambil keputusan.
6. Peningkatan dan pengembangan pengalaman, kesadaran diri, serta kreatifitas wanita dan pria.
7. Wanita dan pria diikutsertakan sebagai peserta dan pengambil keputusan.

Tabel 1. 1 Persyaratan Pengarusutamaan Gender

No.	Persyaratan PUG	Keterangan
1.	Komitmen	Adanya komitmen politik dan kepemimpinan lembaga, misalnya komitmen yang tertuang dalam renstra.
2.	Kebijakan	Adanya kerangka kebijakan sebagai wujud komitmen pemerintah yang ditujukan bagi perwujudan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan. (kebijakan, strategi, program, panduan, Juklak/juknis, dll)
3.	Kelembagaan	Adanya Struktur dan mekanisme pemerintah yang mendukung pelaksanaan PUG, seperti Pokja PUG, focal point, forum, dan tim.
4.	Sumber Daya - Sumber Daya Manusia - Sumber Dana	Adanya sumber daya yang memadai, yaitu: - Sumber daya manusia yang memiliki kepekaan, pengetahuan, dan ketrampilan analisis gender. - Sumber dana yang memadai untuk pelaksanaan PUG dan ARG.
5.	Data Terpilah	Adanya sistem informasi dan data terpilah menurut jenis kelamin.

6.	Alat Analisis	Ada alat analisis, untuk perencanaan penganggaran, serta monitoring dan evaluasi.
7.	Partisipasi Masyarakat	Adanya dorongan masyarakat madani kepada pemerintah dalam pelaksanaan PUG.

5.2. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Raperda tentang Pengarusutamaan Gender ini diarahkan untuk *pertama* mengintegrasikan prespektif pengarusutamaan gender dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pembahasan peraturan perundang-undangan atau kebijakan teknis operasionalnya, *kedua* peningkatan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dengan meningkatkan komitmen, pembuatan mekanisme pemantauan, pembangunan kolaborasi, jejaring dan sinergi, *ketiga* adanya Parameter Kesetaraan Gender yang digunakan sebagai acuan analisis dari prespektif gender yang terdiri atas indikator akses, partisipasi, kontrol dan manfaat;

5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang akan digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang akan digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perumusan konsep regulasi tentang Pengarusutamaan Gender sebagai berikut:

- a. perencanaan;
- b. pelaksanaan dan pemberdayaan;
- c. pelaporan, pemantauan dan evaluasi;
- d. partisipasi masyarakat;
- e. pembinaan;
- f. Penghargaan; dan
- g. pendanaan.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender penting dibuat dalam bentuk produk hukum daerah yang lengkap dan komprehensif guna untuk sebagai payung hukum pelaksanaan pengarusutamaan gender. Berpangkal tolak dari hal tersebut dan sebagai tindak lanjut dari Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, maka upaya pelaksanaan pengarusutamaan gender mencakup semua bidang pembangunan. Dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender diharapkan dapat menjadi pedoman dan gambaran pola pikir bagi Pemerintah Daerah dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan pengarusutamaan gender secara optimal serta dengan tujuan terwujudnya pengarusutamaan gender secara nasional dari Pemerintah Daerah pada semua sektor pembangunan.

Perlunya pengaturan ini dimaksudkan dalam rangka memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sehingga tercipta suatu kondisi kesetaraan gender. Sasaran yang akan dan hendak diwujudkan dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender adalah tercipta suatu kondisi kesetaraan gender Kabupaten Demak. Ruang Lingkup Pengaturan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Demak tentang Pengarusutamaan Gender adalah perencanaan, pelaksanaan dan pemberdayaan; pelaporan, pementauan; dan evaulasi; partisipasi masyarakat; pembinaan; penghargaan; dan pendanaan.

6.2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian akademik ini, maka dapat diberikan rekomendasi, bahwa untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam rangka mewujudkan pengarusutamaan gender di Demak, perlu kiranya disusun sebuah peraturan daerah yang mengatur tentang Pengarusutamaan Gender. Terkait dengan hal ini, untuk mendapatkan model regulasi yang ideal diperlukan rangkaian proses penyusunan raperda yang demokratis dan partisipatif, dengan membuka ruang *public hearing* selebar mungkin guna menampung kritik, masukan dan saran yang konstruktif, sehingga watak perda yang dihasilkan nantinya bercorak demokratis dan partsisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Iwan, 2006, Sangkan Paran Gender, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdullah, Rozali, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Alston, Philips, 1999, International Human Rights Law, OXFORDS University Press.
- Asfinawati, 2006, "UU Perlindungan Saksi: Siapa Yang Dilindungi?", Jakarta, *Jumal Perempuan*.
- Basah, Sjahran, 1986, Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia, Bandung: Alumni, Bandung.
- Darwin, Muhadjir, 2005, Negara dan Perempuan (Reorientasi Kebijakan Publik), Yogyakarta: Adipura.
- European Women and Sport, 2002. *A New Strategy: Gender Mainstreaming*, Paper presented by Teresa Rees at the 5th European Women and Sport Conference in Berlin, April 18th-21st 2002 Hotel Crowne Plaza, Berlin.
- Fakih, Mansour 1996, Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____, 1999, "Gender Mainstreaming Strategi Mutakhir Gerakan Perempuan" dalam *Gender dan Perubahan Organisasi, Menjembatani Kesenjangan Antara Kebijakan dan Praktek*, Terj. Omi Intan Naomi, Yogyakarta: INSIST.
- Hamidi, Jazim, 2007, Penyusunan Perda Partisipatif di Era Otonomi Daerah, Yogyakarta: UII Press, Yogyakarta.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Bandung: Alumni.
- Manan, Bagir, 1996, Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, Lampung: Fakultas Hukum UNILA.
- Marantika, Lies dkk, 2004, Pedoman Pendokumentasian Kekerasan Terhadap Perempuan sebagai Pelanggaran Hak Asasi Manusia, KOMNAS Perempuan, Indonesia.

Moh, Mahfud MD, 2009, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, PT, RajaGrafindo Persada, Montesquieu, The Spirit of the laws, Translated by Thomas Nugent, (London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2007, Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007

Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, 2011, Kementrian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia.

Pembangunan Kesetaraan Gender Background Study RPJMN III, 2013, Direktorat Kependudukan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Bappenas.

Ratna Saptari & Brigitte Halzner, 1997, Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Ritzer, George, 2004, Teori Sosiologi Modern, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Suryo, Arianto, 2008, Peran Bappeda Dalam Perencanaan Pembangunan Di Daerah Dengan Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Malang, Skripsi.

Peraturan Perundang-Undangan

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);
- 4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO Convention Nomor 111 *Concerning Discrimination In Respect Of Employment And Occupation* (Konvensi ILO Mengenai Diskriminasi

- Dalam Pekerjaan dan Jabatan) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3836);
- 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
 - 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 95, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4419);
 - 7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
 - 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 - 10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
 - 11) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
 - 12) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6224);
- 13) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarustamaan Gender di Daerah;
 - 14) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.