

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini menganalisis Pengarusutamaan Gender Kabupaten Gunungkidul. Hal yang menarik dari penelitian ini adalah setelah sebelumnya dua puluh lima bupati laki-laki yang menjabat di Kabupaten Gunungkidul, periode ini adalah periode yang berbeda karena selama dua periode terakhir dijabat oleh bupati perempuan sebagai bupati ke 26 (2010-2021). Namun, selain untuk mendiskripsikan mengenai Pengarusutamaan Gender Kabupaten Gunungkidul, penelitian ini juga mengaitkan mengenai peran birokrasi Kabupaten Gunungkidul dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender.

Kesetaraan gender merupakan isu yang ada hampir di setiap negara. Di Indonesia, budaya patriarki merupakan faktor utama yang berpengaruh terhadap pergeserannya kesetaraan gender dalam berbagai bidang kehidupan. Pentingnya isu tersebut dibuktikan dengan diangkatnya Kesetaraan Gender (*Gender Equality*) sebagai poin kelima dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Sasaran Global dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) tersebut diimplementasikan oleh lebih dari 40 negara, salah satunya Indonesia. Indonesia meratifikasi kesepakatan internasional tersebut kedalam beberapa peraturan dan undang-undang serta kebijakan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, menetapkan 3 (tiga) prinsip pengarusutamaan yaitu: (1) pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan, (2) pengarusutamaan tata kelola pemerintahan yang baik, dan (3) pengarusutamaan gender (PUG). Ketiga prinsip tersebut menjadi jiwa dan landasan operasional bagi keseluruhan pembangunan nasional. Selain itu Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan, secara tegas menyatakan kewajiban untuk menyusun program yang prorakyat, berkeadilan untuk semua, dan mencapai tujuan pembangunan millennium.¹ Hal ini menunjukkan bahwa pengarusutamaan gender merupakan salah satu hal yang vital bagi pembangunan nasional.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara, Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan mengarahkan bahwa penting perencanaan pembangunan daerah dirumuskan dan dilaksanakan secara responsif dan berkeadilan dengan memperhatikan keseimbangan gender. Selain itu, Instruksi Presiden atau Inpres No 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, bertujuan untuk menurunkan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki Indonesia dalam mengakses dan memperoleh manfaat pembangunan, serta meningkatkan partisipasi dalam dan penguasaan terhadap proses pembangunan. INPRES tersebut mengamanahkan bagi semua Kementerian dan Lembaga Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah untuk mengintegrasikan

¹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. 2010. Pedoman Teknis Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Bagi Daerah. Tersedia dari <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/d7baa-pedoman-teknis-pprg-daerah.pdf>.

pengarusutamaan gender pada saat menyusun kebijakan, program, dan kegiatan masing-masing bidang pembangunan.

Pasal 33 ayat 3 Inpres Nomor 9 Tahun 2000 menjelaskan bahwa dalam rangka menyusun kerangka studi dan instrumen analisis harus mempertimbangkan analisis biaya dan manfaat, analisis kemiskinan, dan analisis gender. Implementasi PUG didukung oleh Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG).

Konsep Pengarusutamaan Gender pertama kali muncul pada saat Konferensi PBB Perempuan ke IV. Konferensi tersebut diadakan di Beijing pada tahun 1995. Berbagai permasalahan gender yang terjadi, memunculkan suatu isu penting yang dipetakan oleh PBB sebagai suatu prioritas. Berbagai peraturan dan kebijakan dari PBB tersebut setidaknya dapat memberikan dorongan bagi pemerintah daerah untuk memberdayakan perempuan demi tercapainya pembangunan sumber daya manusia yang maksimal.

Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Gunungkidul mendefinisikan Pengarusutamaan Gender sebagai proses yang menjamin baik perempuan maupun laki-laki untuk memiliki akses dan kontrol terhadap sumber daya serta mendapat manfaatnya sebagaimana terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dalam proses pembangunan, sehingga dalam pelaksanaannya, sebagai pengambil keputusan dalam pemerintahan merupakan

orang yang menduduki jabatan struktural. Oleh sebab itu diharapkan perempuan dan laki laki memiliki kekuatan yang seimbang dalam posisi strategis tersebut.²

Salah satu provinsi yang memiliki pemberdayaan perempuan rendah adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Indeks pemberdayaan gender di DIY berada di angka 69,32 persen. Posisi tersebut masih rendah dibanding angka secara nasional, yaitu 71,39 persen³. Dengan demikian, perlu adanya perhatian terhadap pengarusutamaan gender agar tercapai keadilan gender.

Keadilan gender merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Pentingnya peningkatan SDM karena merupakan salah satu indikator penting dari keberhasilan pembangunan nasional.

Pertama kalinya dalam sejarah di Kabupaten Gunungkidul, seorang perempuan dapat diterima menjadi pemimpin. Selama beberapa periode sebelumnya, Bupati Kabupaten Gunungkidul selalu laki-laki. Dengan demikian, Kabupaten Gunungkidul, dapat mengubah sejarah dengan berbekal kepercayaan masyarakat akan kapabilitas pemimpin perempuan.

Sosok pemimpin perempuan dapat menjadi faktor yang membawa pergeseran norma dan nilai sosial dan budaya yang sebelumnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat Gunungkidul. Hal ini menjadi suatu kemajuan dalam

² Tri Winarni Soenarto, dkk. 2018. Analisis Data Pilah Gender dan Anak Kabupaten Gunungkidul Tahun 2018. Yogyakarta : Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Gunungkidul. Hal 107.

³ Yusuf Assidiq. 2018. Keterwakilan Perempuan di Parlemen DIY Masih Rendah. [Internet]. [diunduh 2019 Agustus 20]. Tersedia pada: <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/11/07/phtfzi399-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-diy-masih-rendah>.

peningkatan keadilan dan kesetaraan gender. Dengan adanya pemimpin perempuan, kepentingan perempuan dapat menjadi tersuarakan.

Kemenangan Badingah merubah pandangan masyarakat mengenai kepemimpinan perempuan dan dapat memberikan inspirasi untuk perempuan dalam tampil di ruang publik. Dengan demikian, adanya pemimpin perempuan dapat menjadi media untuk meningkatkan pengembangan pemberdayaan perempuan melalui kebijakannya. Namun, banyaknya atau besarnya jabatan perempuan tidak mencerminkan suara perempuan apabila pejabat tersebut tidak memiliki kesadaran gender. Kekuasaan bupati memiliki peran yang cukup tinggi dalam membuat suatu kebijakan daerah.

Penelitian ini, melihat PUG yang memiliki kaitan erat dengan perubahan *mindset* masyarakat yang seringkali sulit untuk diubah. Selaras dengan hal tersebut, Penelitian mengenai Advokasi Pengarusutamaan Gender Oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta (BPPM DIY), oleh Rike Anggun Artisa mendiskripsikan mengenai keadaan dan penyebab advokasi yang dilakukan BPPM DIY yang belum maksimal. Dari hasil penelitian penelitian tersebut menunjukkan mengenai beberapa tantangan yang dihadapi oleh BPPM DIY, diantaranya adalah berkaitan dengan perbedaan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga pemerintah. Tidak kalah penting juga, tantangan tersebut dipengaruhi oleh pemahaman SDM yang berbeda-beda sehingga menyebabkan tidak semua Lembaga Pemerintah dapat mengenal dan memiliki pemahaman yang sama mengenai integrasi isu gender dalam pembangunan. Meskipun demikian, dengan adanya PUG mereka dituntut untuk

mengintegrasikan gender sebagai arus utama dalam kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan oleh setiap Lembaga Pemerintah. Dengan demikian, keberhasilan PUG dapat dilihat dari adanya dukungan kongrit yang diberikan oleh para pemegang otoritas.⁴

Penelitian lain adalah Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia (Studi Analisis Isi UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dan UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional) oleh Dyah Wahyu Aprilina. Penelitian tersebut menghasilkan penjelasan mengenai Pengarusutamaan Gender yang belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam pembangunan kualitas sumber daya manusia, yang seharusnya bidang tersebut sudah menjamin keadilan dan kesadaran gender (KKG) secara penuh. Kualitas SDM merupakan hal vital dalam modal pembangunan bangsa terutama dalam menghadapi tuntutan globalisasi.⁵

Penelitian yang dilakukan tim dari Pusat Studi Wanita Universitas Gadjah Mada pada Analisis Data Pilah Gender dan Anak Kabupaten Gunungkidul Tahun 2018 menghasilkan kesimpulan bahwa status perempuan dan anak telah mengalami peningkatan dan kesenjangan gender di berbagai bidang telah berkurang. Penelitian ini memilah data menjadi beberapa bidang seperti bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang ekonomi dan ketenagakerjaan, bidang dukcapil dan politik pemerintahan, bidang perlindungan perempuan, bidang kelembagaan PUG, dan bidang sosial yang memberikan rekomendasi terkait

⁴ Rike Anggun Artisa. 2016. Advokasi Pengarusutamaan Gender Oleh Badan Pemberdayaan dan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis. Universitas Gadjah Mada.

⁵ Dyah Wahyu Aprilina. 2015. Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia (Studi Analisis Isi UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dan UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Tesis. Universitas Gadjah Mada. Hal 44.

dengan rancangan dan kebijakan program untuk tahun tahun berikutnya pada setiap bidang.⁶ Dengan demikian, perlu adanya pemahaman terhadap gender serta memiliki kepentingan dalam melakukan kebijakan pemerintah yang didasarkan pada PUG.

1.2 Perumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang secara umum peneliti memfokuskan penelitian ini tiga hal, diantaranya:

1. Bagaimana pengarusutamaan gender yang dilakukan di Kabupaten Gunungkidul periode 2010-2020?
2. Bagaimana peran lembaga-lembaga di Kabupaten Gunungkidul dalam mewujudkan pengarusutamaan gender?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan pengarusutamaan gender di Kabupaten Gunungkidul tahun 2010-2020.
2. Untuk menjelaskan mengenai peran lembaga-lembaga terkait dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Gunungkidul periode 2010-2020.

⁶ Soenarto, Op. Cit. Hal 124-236.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini yang mencakup kegunaan teoritis dan praktis adalah sebagai berikut:

1. Teoritis:

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk perkembangan ilmu politik dan ilmu-ilmu lain yang berhubungan dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Praktis

Secara praktis, diharapkan penelitian ini mampu menjadi penyumbang referensi ilmu atau pemikiran untuk menginspirasi pemerintah wilayah lain dalam memberikan perannya dalam pembangunan sumber daya manusia (SDM) dan terutama dalam mewujudkan pengarusutamaan gender (PUG). Selain itu, dapat menambah pengetahuan pembaca mengenai pengarusutamaan gender Kabupaten Gunungkidul.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Penulis mengambil beberapa rujukan dari sumber-sumber yang relevan dengan penelitian ini untuk memperkuat penelitian. Sumber tersebut diambil dari studi pustaka dalam beberapa buku dan jurnal mengenai teori-teori yang digunakan dalam penelitian.

1.5.1 Perspektif Gender

Perspektif gender untuk menjelaskan perbedaan antara gender dan jenis kelamin, dilihat dari dua teori yaitu teori Nature dan teori Nurture.⁷

1.5.1.1 Teori Nature

Teori nature memandang perbedaan gender sebagai kodrat yang tidak dapat diubah sejak lahir karena perbedaan tersebut terbentuk secara biologis. Menurut teori ini, secara fisik perempuan dan laki-laki berbeda. Laki-laki memiliki ciri fisik yang lebih kuat dibandingkan perempuan. Sehingga fisik tersebut yang menyebabkan adanya perbedaan peran antara laki-laki dan perempuan.

Ortner menggambarkan bahwa di lingkungan sosial perempuan sering kali dipandang lebih dekat dengan alam daripada laki-laki baik secara psikologis maupun fisik. Perbedaan tersebut merupakan determinisme biologis. Terdapat hal-hal yang secara genetik melekat pada laki-laki yang menyebabkan mereka cenderung dominan (secara alami). Namun kekurangan pada perempuan tidak hanya menjadikan mereka ter-subordinasi tetapi juga pada umumnya memberikan perlindungan, kepuasan, dan kesenangan tersendiri bagi perempuan.

Since men lack a "natural" basis (nursing, generalized to child care) for a familial orientation, their sphere of activity is defined at level of interfamilial relation. And hence, so the cultural reasoning seems to go, men are the "natural" proprietors of religion, ritual, politics, and other realms of cultural thought and action in which universalistic statement of spiritual and social synthesis are made.⁸

Menurut Ortner, laki-laki tidak memiliki dasar "natural" yang diorientasikan pada keluarga (misalnya dalam mengasuh anak), namun laki-laki nampaknya

⁷ Arief Budiman. 1981. Pembagian Kerja Secara Seksual. Jakarta: Gramedia.

⁸ Ibid. hal 79.

memiliki penalaran budaya, seperti agama, ritual, politik, dan ranah lain yang lahir dari pemikiran dan tindakan budaya. Hal ini menjadi mula dari adanya perbedaan nature dan culture yang menyebabkan adanya pemisahan peran laki-laki dan perempuan di masyarakat. Perempuan umumnya berperan di sektor domestik dan laki-laki berperan di sektor publik.

Sehingga dengan adanya pembagian tugas tersebut, umumnya dipimpin oleh laki-laki sebagai manusia yang dianggap lebih kuat jika dibandingkan perempuan. Namun, manusia baik laki-laki maupun perempuan memiliki kodrat sesuai dengan fungsinya masing-masing sehingga manusia harus dapat menerimanya.

1.5.2.2 Teori Nurture

Berbeda dengan teori nature yang memandang perbedaan gender sebagai sesuatu terbentuk secara biologis, teori nurture memandang perbedaan gender sebagai hasil dari sosialisasi masyarakat sehingga dapat diubah. Identitas perempuan dan laki-laki ditentukan secara sosial dan psikologis yang berarti secara historis dan budaya.

Menurut Suryadi dan Idris, perbedaan gender menjadi suatu konstruksi sosial budaya yang terdapat adanya perbedaan peran sosial laki-laki dan perempuan. Tetapi perbedaan peran tersebut bukan berasal dari kodrat alam.⁹

Rokhmansyah menjelaskan bahwa gender merupakan bagian peran sosiokultural yang didasarkan pada jenis kelamin. Identitas gender muncul

⁹ Suryadi, A Idris, E. 2004. Kesetaraan Gender Dalam Bidang Pendidikan. PT. Genesindo: Jakarta. Hal 47

mengikuti kelahiran manusia dalam jenis kelamin. Meskipun identitas gender tersebut bukan suatu hal yang kodrati namun dianggap inheren dalam jenis kelamin bahkan menjadi identik dengan jenis kelamin.¹⁰ Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Ortner mengenai Nature dan Culture,

*Now the categories of "nature" and "culture" are of course conceptual categories – one can find no boundary out in the actual world between the two states or realms of being. –the whole scheme is a construct of culture rather than a fact of nature. Woman is not "in reality" any closer to (or further from) nature than man – both have consciousness, both are mortal.*¹¹

Ortner menjelaskan bahwa kategori *nature* dan *culture* atau dalam kata lain yaitu *nurture* merupakan sebuah kategori yang didasarkan pada konseptual semata. Keseluruhan skema yang digambarkan dalam buku tersebut lebih cenderung merupakan sebuah konstruksi budaya daripada fakta alam. Karena dalam kenyataannya, perempuan tidak lebih dekat ke (atau lebih jauh dari) alam dibandingkan dengan laki-laki, keduanya memiliki kesadaran dan keduanya sama-sama bersifat fana.

Definisi gender dari para ahli berbeda-beda. Terutama perbedaannya terlihat pada teori *nature* dan teori *nurture*. Namun, penelitian ini lebih memfokuskan pada gender berdasarkan teori *nurture*, dimana perbedaan gender bukan merupakan kodrat alam melainkan hasil dari konstruksi sosial budaya di masyarakat. Berbeda dengan definisi gender dilihat dari perspektif teori *nature* yang memandang gender sebagai suatu hal yang kodrati dan tidak ada yang dapat dilakukan manusia kecuali menerima.

¹⁰ Alfian Rokhmansyah. 2016. Pengantar Gender dan Feminisme : Pemahaman Awal Kritik Sastra Feminisme. Garudhawaca : Yogyakarta.

¹¹ Ortner. Op.cit. Hal 68-87.

1.5.3 Konsep Gender dan Kesenjangan Gender

Definisi gender secara umum, kata gender merupakan adopsi dari Bahasa Inggris yaitu *gender*. Konsep gender tidak terlepas dari kesetaraan gender (*gender equity*). Kesenjangan tidak hanya berupa persamaan peran antara laki-laki dan perempuan, namun kesetaraan mengandung makna yang lebih yaitu adanya kesamaan hak dalam berbagai hal. Meskipun, gender dimaknai hampir sama dengan seks dimana kedua kata tersebut menggolongkan manusia berdasarkan ciri tertentu namun perbedaannya terletak pada dasar penggolongan yang berdasarkan teori nature dan teori nurture.

Dalam bukunya, Alfian menjelaskan gender sebagai bagian dari peran sosiokultural di masyarakat yang didasarkan atas jenis kelamin.¹² Gender dapat mempengaruhi peran dan tugas yang berasal dari psikologis seseorang karena pembentukan pandangan di masyarakat. Sehingga, pembentukan norma dan nilai di masyarakat seringkali mengabaikan konsep gender dan kesetaraan gender.

Istilah gender menurut Oakley:

*Gender is a term that has psychological and cultural rather than biological connotations. If the proper terms for sex are 'male' and 'female', the corresponding terms for gender are 'masculine' and 'feminine'; these latter may be quite independent of (biological) sex, gender is the amount of masculinity or femininity found in a person, and, obviously, while there are mixture of both in many humans, the normal male has a preponderance of masculinity and the normal female a preponderance of femininity.*¹³

Berdasarkan definisi tersebut, Oakley menjelaskan bahwa gender adalah istilah yang lebih cenderung memiliki konotasi psikologis dan budaya daripada

¹² Rokhmansyah, Op. Cit., Hal 3.

¹³ Ann Oakley. 2015. *Sex, Gender, and Society*. Ashgate Publishing, Ltd. Hal 116.

biologis. Jika istilah yang tepat untuk seks adalah 'pria' dan 'wanita', istilah yang sesuai untuk gender adalah maskulin dan feminin. Meskipun ada campuran keduanya pada beberapa orang, namun laki-laki memiliki lebih sering memiliki maskulinitas dan perempuan normal umumnya didominasi oleh feminitas. Sedangkan menurut Caplan mengenai gender yaitu “*Gender, which is a cultural construct, a set of learned behaviour patterns, has been proposed and is now widely used*”.¹⁴

Pengertian tersebut, sejalan dengan pengertian yang sebagaimana dijelaskan oleh Caplan bahwa gender merupakan hasil dari konstruksi sosial yang terbentuk oleh pola perilaku yang telah lama dianut masyarakat. Sehingga konsep gender tidak lepas dari kesetaraan. Kesetaraan tidak selamanya berarti sama karena kesetaraan dapat didapatkan perempuan dengan berbagai cara dan media. Dengan demikian, *United States Agency for International Development (USAID)* mendefinisikan bahwa, “*Gender Equality permits women and men equal enjoyment of human rights, socially valued goods, opportunities, resources and the benefits from development results*”.¹⁵

USAID diatas menegaskan kesetaraan gender memberikan kesempatan untuk perempuan dan laki-laki supaya dapat menikmati hak-haknya sebagai manusia, yaitu secara nilai-nilai sosial, kesempatan dalam berbagai hal, sumber daya, serta manfaat dari hasil pembangunan.

¹⁴ Patricia Caplan. 1991. *The Cultural Construction of sexuality*. London: Routledge Ltd. Hal 1.

¹⁵ Herien Puspitawati. 2012. *Gender dan Keluarga: Konsep dan Realita di Indonesia*. Bogor: PT IPB Press. Hal 41.

Penekanan terhadap konsep gender penting dalam memperhatikan kesetaraan gender yang mengarahkan pada keadilan gender. Dalam hal ini, Kementerian Perempuan dan Pemberdayaan Anak (PPA) memaknai bahwa kesetaraan gender (*gender equity*) tidak hanya dimaknai karena perbedaan fisik antara laki-laki dan perempuan, namun juga kesempatan hak-hak sebagai manusia baik laki-laki maupun perempuan. Sementara itu, keadilan gender (*gender equality*) merupakan proses dan perlakuan adil terhadap perempuan dan laki-laki, sehingga dalam menjalankan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, tidak ada pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan maupun laki-laki.¹⁶

Salah satu contoh kesetaraan gender tercermin di bidang politik. Meskipun kesempatan dalam berpartisipasi secara aktif di politik telah dibuka lebar, namun perempuan kerap mendapat hambatan yang lebih besar di bandingkan laki-laki. Joni Lovenduski mengungkapkan mengenai hambatan-hambatan yang dihadapi perempuan untuk memasuki politik, diantaranya adalah:

1. Lemahnya sumber daya yang diperlukan perempuan untuk memasuki wilayah politik.
2. Kekangan gaya hidup yang menyebabkan perempuan mempunyai sedikit waktu untuk politik.

¹⁶ Dina Nur Rahmawati dkk. 2018. *Pembangunan Manusia Berbasis Gender*. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia : Jakarta. Hal 29.

3. Tugas politik dikategorikan sebagai tugas laki-laki, yang menghalangi kaum perempuan mengejar karir politik dan juga merintangi rekrutmen mereka yang tampil kedepan.¹⁷

Perbedaan gender tidak akan menjadi masalah selama masih memperhatikan kesetaraan gender sehingga tidak menyebabkan ketidakadilan. Ketidakadilan gender dapat merugikan salah satu pihak baik perempuan maupun laki-laki, sehingga dengan adanya kesetaraan gender dibarengi dengan adanya kesadaran gender, sebagaimana dikutip dari *Cambridge Dictionary*, adalah sebagai berikut:

Gender Awareness is the knowledge and understanding of the differences in roles and relations between women and men, especially in the workplace:

It's important to continuously raise gender awareness and understanding among government officials and the public in general.

Berdasarkan kutipan diatas, Cambridge Dictionary mendefinisikan bahwa kesadaran gender merupakan pengetahuan dan pemahaman tentang perbedaan peran dan hubungan antara laki-laki dan perempuan, khususnya di lingkungan kerja: hal ini penting untuk mencapai kesadaran gender dan pemahaman oleh pemerintah dan masyarakat umum.

Dalam kajian feminisme, pemahaman konsep gender dipisahkan dalam dua perspektif teori yaitu teori nature dan teori nurture. Kedua teori tersebut membedakan sifat gender yang merupakan kodrat atau yang kerap disebut seks dan gender yang berasal dari konstruksi sosial budaya. Menurut Hooks, Pegiat

¹⁷ Joni Lovenduski. 2005. Politik Berparas Perempuan. Yogyakarta: Kanisius. hal 88

feminisme yang menganut pemikiran liberalisme dan juga humanisme tentunya lebih condong dalam mendefinisikan gender pada konsep nurture.¹⁸

Penelitian ini sejalan dengan pemikiran Hooks dan feminis lainnya, bahwa penelitian ini melihat gender melalui perspektif teori nurture. Penelitian ini memandang bahwa perbedaan gender adalah hasil dari konstruksi sosial budaya yang telah mengakar di Indonesia. Namun, pandangan mengenai kelemahan perempuan dapat diubah apabila perempuan berani mengambil kesempatan dalam berbagai bidang, salah satunya di bidang politik. Saat ini banyak perempuan yang menjadi pemimpin dan menempati posisi laki-laki di masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan perempuan dan laki laki hanya berupa pandangan sosial dan pembentukan psikologis manusia.

1.5.3 Pengarusutamaan Gender dalam Pemberdayaan Perempuan

Pengarusutamaan Gender menjadi suatu strategi dalam upaya pemberdayaan perempuan yang direalisasikan oleh seluruh komponen baik pemerintah, lembaga kemasyarakatan, maupun masyarakat pada umumnya. Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. PUG ditujukan untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender yang merupakan upaya untuk

¹⁸ Bell Hooks. 2000. *Feminism is for Everybody: Passionate Politics*. Cambridge: South End Press. Hal 104.

menegakkan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama dan penghargaan yang sama dalam bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat.

Definisi lain mengenai Pengarusutamaan Gender atau Gender Mainstreaming dikemukakan oleh PBB bagian perempuan yang mendefinisikan:

*Gender mainstreaming integrates gender equality components in national public and private organizations, in central or local policies, and in services and sectoral programmes. In the longer run, it aims at transforming discriminatory social institutions, recognizing that discrimination can be embedded in laws, cultural norms and community practices that, for example, limit women's access to property rights or that restrict their access to public space.*¹⁹

UN Woman dalam *guidance book* menjelaskan bahwa pengarusutamaan gender mengintegrasikan komponen kesetaraan gender dalam organisasi publik dan swasta nasional, baik dalam kebijakan pusat atau daerah, maupun dalam layanan dan program sektoral. Dalam jangka panjang, hal ini bertujuan untuk mengubah institusi sosial yang diskriminatif terhadap gender tertentu.

Fokus Strategi Pengarusutamaan Gender adalah pada upaya mengurangi kendala-kendala sosial yang terus-menerus dapat merugikan perempuan dan laki-laki, pada tingkat yang lebih ringan terjadi dalam partisipasi pasar kerja. Dalam hal tersebut, diperlukan analisa mengenai bagaimana peran laki-laki dan perempuan saling berinteraksi melalui faktor-faktor penawaran dan permintaan

¹⁹ UN Women. 2014. *Gender Mainstreaming in Development Program*. The UN Sistem Coordination Division of UN Women : Amerika. Tersedia dari <https://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/gendermainstreaming-issuesbrief-en%20pdf.pdf>

yang mengakibatkan perbedaan upah berdasarkan gender dalam partisipasi pasar kerja,²⁰

sehingga dalam pelaksanaannya, Pengarusutamaan Gender melibatkan advokasi, perencanaan dan pemrograman yang secara khusus menargetkan masalah kesetaraan gender, serta mengintegrasikan masalah kesetaraan gender di semua bidang. Sebagaimana pengertian tersebut disampaikan oleh UNDAF:

*Gender Mainstreaming therefore involves advocating, planning and programming for both interventions specifically targeting gender equality issues, as well as integrating gender equality concerns across all other areas.*²¹

Pengarusutamaan gender tidak hanya mencakup integrasi permasalahan gender dalam berbagai aspek perencanaan pembangunan, tetapi juga memperhatikan bagaimana perempuan dan laki-laki dapat berpartisipasi serta mendapat manfaat yang setara dalam pembangunan. Maka dari itu, terdapat tujuh komponen penting dalam indikator keberhasilan Pengarusutamaan Gender yang ditetapkan oleh Kementerian PPA. Diantaranya adalah komitmen, kebijakan, kelembagaan, sumber daya, data terpilah, alat analisis, dan partisipasi masyarakat. Dari ketujuh komponen tersebut terwujudnya pengarusutamaan gender dapat dikerucutkan melalui pemberdayaan perempuan. Sehingga Pengarusutamaan Gender tidak dapat terlepas dari konsep pemberdayaan perempuan. Sebagaimana konsep pemberdayaan dijelaskan oleh beberapa ahli untuk melihat penelitian ini.

²⁰ Kantor Perburuhan Internasional / ILO. 2003. *Strategi Pengarusutamaan Gender*. Publikasi Kantor Perburuhan Internasional : Jakarta. Tersedia dari http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_122227

²¹ UNDAF. 2017. *Resource Bookfor Mainstreaming Gender in UN Common Programming at the country level*. Tersedia dari <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Resource-Book-Mainstreaming-Gender-UN-Common-Programming-Country-Level-web.pdf>

Pemberdayaan berasal dari kata dasar ‘daya’ yang berarti kekuatan atau kemampuan. Sulistiyani mendefinisikan pemberdayaan sebagai suatu proses untuk memberikan daya atau kekuatan kepada pihak lain yang kurang atau belum berdaya.²²

Dari penjelasan ahli-ahli dapat disimpulkan bahwa pengarusutamaan gender (PUG) merupakan sebuah strategi untuk mengintegrasikan gender dalam kebijakan program pembangunan untuk mencapai kesadaran dan keadilan gender yang sebagaimana pengarusutamaan gender ini dapat dicapai melalui pemberdayaan perempuan yang senantiasa dilaksanakan berdasarkan hak perempuan.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6. 1 Gender

Definisi gender yang dinyatakan ahli dapat berbeda-beda pendapat. Terdapat dua perspektif yang digunakan untuk mendeskripsikan teori gender yaitu teori nature dan teori nurture. Namun dari kedua teori tersebut, penelitian ini searah dengan Rokhmansyah yang menjelaskan bahwa gender merupakan bagian peran sosiokultural yang didasarkan pada jenis kelamin. Dengan demikian, penelitian ini melihat kesamaan pandangan dengan teori nurture bahwa gender sebagai hasil dari proses belajar manusia pada lingkungannya, sehingga bukan suatu hal yang kodrati dan kelemahan perempuan yang tidak dapat diubah. Sebagaimana teori

²² Ambar, Teguh Sulistiyani. 2004. Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan. Yogyakarta: Gava Media. Hal 82.

nurture ini didukung oleh pernyataan ahli lainnya seperti Suryadi dan Idris dan Ortner.

1.6. 2 Gender Awareness/ Kesadaran Gender

Kesadaran gender atau *gender awareness* adalah sebuah kesadaran mengenai adanya peran atau hubungan antara laki-laki dan perempuan. Kesadaran yang dimaksud adalah bahwasanya laki-laki dan perempuan memiliki perbedaan pengalaman, kebutuhan, dan lain sebagainya. Definisi ini sejalan dengan konsep *Gender Awareness* yang dikutip dari *Cambridge Dictionary*, sehingga, kesadaran gender tidak hanya mengenai pengetahuan akan perbedaan peran laki-laki dan perempuan namun berupa pemahaman yang diimplementasikan di kehidupan baik lingkup formal maupun non formal.

1.6. 3 Pengarusutamaan Gender/ Gender Mainstreaming

Tujuan akhir yang ingin dicapai dalam pengarusutamaan gender adalah terwujudnya kesetaraan gender. Namun sering terjadi kekurangpahaman terhadap pengarusutamaan gender di kalangan pemerintah maupun masyarakat dalam mengimplikasikan konsep ini. Penelitian ini mengambil kesimpulan dari beberapa pemaparan mengenai definisi PUG yang menjelaskan bahwa Pengarusutamaan Gender merupakan strategi yang dilaksanakan dengan cara mengintegrasikan kebijakan di berbagai sektor mulai dari perencanaan hingga evaluasi dalam rangka pembangunan negara khususnya pembangunan gender. Namun, pengarusutamaan gender juga mencakup intervensi-intervensi yang spesifik gender ketika terdapat ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan yang berat. Sebagaimana

pengarusutamaan gender ini dapat dicapai melalui pemberdayaan perempuan untuk mencapai kesadaran dalam keadilan dan kesetaraan gender.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Desain penelitian yang tersusun dalam proposal penelitian merupakan petunjuk bagi peneliti untuk menjalankan rencana penelitiannya.²³ Berdasarkan dengan deskripsi dan definisi tersebut, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian ini berusaha untuk mengkaji secara deskriptif mengenai kesadaran gender bupati perempuan di Kabupaten Gunungkidul melalui analisis evaluasi proses kebijakan yang berbasis pengarusutamaan gender. Sebagaimana penelitian ini dijelaskan dengan rinci dan jelas. Bogdan dan Taylor menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati.²⁴

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bertujuan untuk mengkaji gambaran seutuhnya mengenai kesadaran gender melalui kebijakan berbasis Pengarusutamaan Gender (PUG) Daerah Kabupaten Gunungkidul yang memiliki bupati perempuan. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Studi kasus merupakan pendekatan untuk mempelajari dan

²³ Asfi Manzilati. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma, Metode, dan Aplikasi*. Universitas Brawijaya Press: Malang. Hal 44.

²⁴ Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami penelitian Kualitatif*. Rineka Cipta: Jakarta. Hal 1.

menginterpretasi fenomena yang terjadi dalam kehidupan nyata.²⁵ Jenis penelitian ini berdasar dari pertanyaan bagaimana (*how*) dan mengapa (*why*).

1.7.2 Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi untuk pengambilan data di Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebagai kabupaten yang memiliki bupati perempuan selama dua periode. Selain itu, penelitian ini juga kemungkinan mengambil data dari instansi yang berkaitan lainnya seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Gunungkidul dan menyangkut Lembaga penelitian lainnya untuk mendapatkan data yang akurat.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian atau informan dalam penelitian ini ditetapkan secara purposif sampling, yaitu berasal dari informan yang dipandang mengetahui atau terlibat baik secara langsung dan tidak langsung dalam implementasi dari Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Gunungkidul.

Subjek yang dipilih dalam penelitian ini :

1. Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DP3AKBPMD) Kabupaten Gunungkidul, yaitu Dra. Rumi Hayati.

²⁵ Robert K Yin, M. Djaudzi Mudzjakir (Penerjemah). 2013. *Studi Kasus Desain & Metode*. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta.

2. Kepala Subbidang Pemberdayaan Perempuan, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DP3AKBPMD) Kabupaten Gunungkidul yaitu Sri Mulat Widiningsih S. Sos.
3. Kepala Bidang Pemerintahan, Sosial, dan Kebudayaan BAPPEDA Kabupaten Gunungkidul, yaitu Asih Triwahyuni, SSTP, M. Si.
4. Kepala Subbidang Kesehatan, Sosial, dan Ketenagakerjaan BAPPEDA Kabupaten Gunungkidul, yaitu Sity Hidayati, SKM.
5. Wakil Ketua DPRD Kabupaten Gunungkidul periode 2019-2024, yaitu Wiwik Widiastuti.

1.7.4 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan kedua sumber data yakni sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang bersumber dari tangan pertama yang dilakukan peneliti langsung. Penelitian ini mengambil data primer melalui wawancara dengan informan yang dijelaskan pada subjek penelitian.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari literatur yang telah dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Data sekunder dalam penelitian

ini berupa buku, jurnal ilmiah, thesis, internet, dan lainnya yang berkaitan atau memiliki tujuan yang sama dengan penelitian ini.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik atau prosedur pengumpulan data yang penulis lakukan adalah studi pustaka dan studi lapangan:

1. Studi Pustaka

Menurut Nazir, studi pustaka adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap berbagai buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan.²⁶ Sejalan dengan pengertian diatas, alasan utama peneliti menggunakan studi pustaka untuk memperkuat data primer penelitian.

2. Studi Lapangan (Field Research)

Penelitian ini menggunakan studi lapangan. Studi lapangan dilakukan dengan mewawancarai subjek penelitian dengan menggunakan metoda wawancara mendalam (*in-depth interview*).

Wawancara-Mendalam (*In-depth Interview*) adalah sebuah proses untuk mendapat informasi dengan tujuan penelitian. Wawancara mendalam dilakukan yaitu dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau narasumber, baik dengan maupun tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.²⁷

²⁶ Nazir, Moh. (2013). Metode Penelitian. Bogor: Ghalia Indonesia. Hal 93.

²⁷ Sutopo. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. UNS : Surakarta. Hal 71.

1.7.6 Analisis data dan Interpretasi

Moleong mengemukakan bahwa analisis data adalah tahapan menelaah dan mengurutkan data ke dalam pola kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditentukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²⁸

Analisis data penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data (*Data Reduction*)

Menurut Miles & Huberman, reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga simpulan final dapat ditarik dan diverifikasi. “Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan”.²⁹

Unsur-unsur spesifik reduksi data, adalah:

- a. Proses pemilihan data atas dasar tingkat relevansi dan kaitannya dengan setiap kelompok data,
- b. Menyusun data dalam satuan-satuan sejenis, pengelompokan data ini juga dapat diekuivalenkan sebagai kegiatan kategorisasi/variable,

²⁸ Lexy J Moleong. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset: Bandung. Hal 13.

²⁹ Albi Anggito dan Johan Setiawan. 2018. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. CV Jejak (Jejak Publisher): Sukabumi. Hal. 243.

- c. Membuat koding data sesuai dengan kisi-kisi kerja penelitian.³⁰

Reduksi data merupakan proses pemilihan dan perumusan data yang ada, pada tahap ini peneliti melakukan penyederhanaan dan memilih poin-poin penting masalah yang diteliti.

2. Penyajian data

Miles & Huberman menjelaskan bahwa sajian data adalah rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data dimaksudkan untuk menemukan pola-pola yang bermakna serta memberikan kemungkinan adanya penarikan simpulan serta memberikan tindakan.³¹

Peneliti menyajikan data melalui tulisan sehingga pembaca dapat lebih mudah memahami informasi yang disajikan. Penyajian data ini tahapan analisis penelitian yang berguna untuk membantu peneliti melakukan kesimpulan.

3. Penarikan kesimpulan dan Verifikasi

Dalam penelitian kualitatif, penarikan kesimpulan merupakan langkah terakhir analisis data. Penarikan kesimpulan dilakukan peneliti berdasarkan bukti-bukti yang valid dengan diverifikasi selama penelitian berlangsung. Seperti yang dikatakan Miles & Huberman, kesimpulan juga diverifikasi sebagai hasil analisis data.³²

³⁰ *Ibid*, 245.

³¹ *Ibid*, 248.

³² *Ibid*, 252.