

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Kelembagaan salah satu bentuk nyata dalam memastikan jalannya pemerintahan yang efektif. Kelembagaan tidak hanya dipahami sebagai wadah organisasi formal, tetapi juga mencakup seperangkat aturan, norma, dan mekanisme kerja yang mengatur hubungan antar aktor dalam sistem pemerintahan. Menurut Scott (2004) dan Uphoff (1986), kelembagaan mencerminkan struktur sosial yang bersifat stabil dan mengikat yang memberikan legitimasi dalam pengambilan keputusan serta pelaksanaan kebijakan. Kelembagaan menurut Koentjaraningrat (1997) juga menjelaskan bahwa kelembagaan merupakan bentuk perilaku kolektif yang telah mengalami pematapan dalam suatu kelompok sosial. Artinya, kelembagaan mencerminkan pola-pola tindakan yang stabil dan teratur yang hadir dalam masyarakat untuk memenuhi fungsi sosial tertentu. Dalam prakteknya, kelembagaan menjadi dasar dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara sistematis dan terarah (Keban, 2008; Daft, 1992).

Dengan demikian kelembagaan tidak hanya dimaknai sebagai struktur formal penyelenggaraan pemerintahan, melainkan juga sebagai suatu entitas yang harus senantiasa diperkuat agar mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan strategis dan dinamika kebijakan publik. Penguatan kelembagaan penting dilakukan dalam memastikan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pencapaian tujuan pembangunan. Eaton (1986) menjelaskan bahwa penguatan

kelembagaan pemerintah daerah merupakan suatu proses membangun organisasi, sistem, kemitraan, sumberdaya manusia, dan mekanisme kerja agar mampu melaksanakan agenda pembangunan secara optimal. Upaya ini mencakup pengembangan kapasitas individu (*individual capability development*), pembinaan kapasitas organisasi (*organizational capacity building*), serta peningkatan kapasitas kelembagaan (*institutional capacity building*) yang saling berkelindan satu sama lain. Sejalan dengan pandangan tersebut, Potter dan Brough (2004) melalui teori *Systemic Capacity Building* menjelaskan bahwa efektivitas kelembagaan bergantung pada penguatan kapasitas secara sistemik yang mencakup sembilan elemen yang saling terkait, mulai dari kapasitas kinerja (*performance capacity*), kapasitas personal (*personal capacity*), kapasitas beban kerja (*workload capacity*), kapasitas supervisi (*supervisory capacity*), kapasitas fasilitas (*facility capacity*), kapasitas layanan pendukung (*support service capacity*), kapasitas sistem (*systems capacity*), kapasitas struktural (*structural capacity*), hingga kapasitas peran (*role capacity*).

Kesembilan elemen tersebut membentuk piramida kebutuhan yang menggambarkan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus menyentuh seluruh lapisan kapasitas organisasi secara terintegrasi dan berkelanjutan. Dengan demikian, penguatan kapasitas kelembagaan pada dasarnya merupakan upaya sistematis untuk memperbaiki struktur, fungsi, dan kapasitas internal organisasi agar lebih adaptif, responsif, dan berorientasi pada hasil. Pada pembangunan daerah, penguatan kelembagaan menjadi bagian integral dari penguatan kapasitas kelembagaan, di mana

peningkatan kemampuan struktural, fungsional, dan sumber daya aparatur menjadi prasyarat bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan publik.

Salah satu kebijakan strategis yang membutuhkan dukungan kelembagaan yang kuat adalah Pengarusutamaan Gender (PUG). Pengarusutamaan Gender (PUG) merupakan strategi pembangunan yang bertujuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender dalam berbagai aspek kehidupan. Konsep ini menekankan bahwa kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan harus memperhatikan pengalaman, aspirasi, dan kebutuhan laki-laki serta perempuan secara adil. Secara global, pendekatan ini sejalan dengan tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya pada tujuan kelima, yaitu kesetaraan gender.

**Gambar 1.1** *Sustainable Development Goals* (SDGs) Tujuan ke-5



Sumber: United Nations

Pada tujuan kelima terdapat target serta indikator yang perlu dipenuhi demi menunjang keberhasilan tujuan. Mengutip pada laman United Nation dan UN Women, target dan indikator yang ingin dicapai dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, antara lain menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan anak perempuan di seluruh dunia

*(End all forms of discrimination against all women and girls everywhere).*

Selain itu, upaya ini juga mencakup penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan, baik di ruang publik maupun privat. Bentuk kekerasan yang dimaksud mencakup perdagangan manusia, kekerasan seksual, serta eksploitasi dalam bentuk lainnya (*Eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation*). Tujuan kelima juga menargetkan penghapusan praktik – praktik berbahaya seperti perkawinan anak, perkawinan dini dan paksa serta tindakan perlukaan organ genital perempuan tanpa indikasi medis (*Eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation*). Hal ini menunjukkan komitmen global untuk melindungi hak-hak dasar perempuan sejak usia dini.

Selanjutnya, pengakuan dan penghargaan terhadap pekerjaan perawatan dan domestik yang tidak dibayar juga menjadi sorotan publik. Hal ini dapat dicapai melalui penyediaan layanan publik, infrastruktur, serta kebijakan perlindungan sosial yang memadai. Selain itu, dorongan terhadap pembagian tanggung jawab yang lebih adil dalam rumah tangga dan keluarga juga diupayakan agar tercipta keseimbangan peran gender di ranah domestik (*Recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate*).

Partisipasi perempuan secara penuh dan efektif juga menjadi target, khususnya dalam pengambilan keputusan di bidang politik, ekonomi, dan

kehidupan publik. Tujuan ini menekankan pentingnya memberikan kesempatan yang setara bagi perempuan untuk menduduki posisi kepemimpinan di semua tingkatan (*Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decisionmaking in political, economic, and public life*).

Tidak kalah penting, akses universal terhadap layanan kesehatan seksual dan reproduksi serta pemenuhan hak-hak reproduksi perempuan menjadi bagian dari indikator penting yang telah disepakati dalam berbagai platform internasional seperti *International Conference on Population and Development* dan *Beijing Platform for Action* (*Ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights as agreed in accordance with the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action and the outcome documents of their review conferences*).

Reformasi kebijakan juga diperlukan untuk menjamin hak ekonomi yang setara bagi perempuan. Ini mencakup akses terhadap kepemilikan dan kontrol atas tanah, properti, layanan keuangan, hak waris, serta sumber daya alam sesuai dengan hukum nasional (*Undertake reforms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance with national laws*).

Penggunaan teknologi yang mendukung terutama teknologi informasi dan komunikasi juga digalakkan untuk memperkuat pemberdayaan perempuan (*Enhance the use of enabling technology, in particular information and*

*communications technology, to promote the empowerment of women)* sehingga tujuan kelima mendorong pengadopsian serta penguatan kebijakan yang tepat dan penegakan hukum yang efektif dalam rangka mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan dan anak perempuan di semua tingkat (*Adopt and strengthen spund policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels*).

Implementasi PUG tidak hanya menjadi kewajiban pemerintah pusat tetapi juga diterapkan di tingkat daerah untuk memastikan bahwa pembangunan bersifat inklusif dan berkeadilan. Pemerintah Indonesia telah menegaskan komitmennya terhadap PUG melalui berbagai kebijakan nasional, salah satunya adalah Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Kebijakan ini menginstruksikan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan serta program pembangunan.

Seiring dengan kebijakan nasional tersebut, regulasi di tingkat daerah juga diperkuat dengan berbagai peraturan dan kebijakan yang bertujuan untuk mewujudkan kesetaraan gender seperti Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Jepara. Salah satu langkah untuk mempercepat pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di tingkat daerah adalah melalui penguatan kapasitas kelembagaan PUG. Upaya ini menjadi isu strategis dalam kebijakan pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005 – 2025 dan rencana pembangunan jangka

menengah nasional (RPJMN) 2010 – 2014. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah meningkatkan efektivitas kelembagaan PUG dalam proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan serta program pembangunan yang responsif gender di tingkat nasional maupun daerah (Ismail et al., 2020).

Menurut Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Jepara Nomor 1 Tahun 2015, Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) adalah perencanaan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender yang dilakukan melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki. Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) DP3AP2KB Kabupaten Jepara 2023-2026, persentase perangkat daerah yang melaksanakan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) masih berada di angka yang belum optimal. Persentase perangkat daerah yang melaksanakan penyusunan PPRG di tahun 2019 hanya mencapai 50% dari target yang ditetapkan, pada tahun-tahun sebelumnya dapat mencapai 100% di tahun 2017 dan 2018. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat kendala dalam mengintegrasikan perspektif gender dalam kebijakan mereka.

Pembentukan kelembagaan pengarusutamaan gender (PUG) di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan upaya mendukung dan mewujudkan strategi PUG di daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pengarusutamaan Gender, kelembagaan PUG terdiri dari Pokja PUG, Tim Teknis, dan *Focal Point* PUG. Kemudian diperjelas melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Jepara Nomor 1 Tahun 2015 menjabarkan

mengenai *focal point* PUG sebagai aparatur SKPD yang mempunyai kemampuan untuk melakukan pengarusutamaan gender di unit kerjanya masing-masing, sedangkan Kelompok Kerja (Pokja) PUG merupakan wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak pengarusutamaan gender dari berbagai instansi/lembaga di daerah.

Peraturan Bupati Jepara Nomor 39 Tahun 2018 menegaskan mengenai penguatan kelembagaan dan pengoptimalan serta percepatan penyelenggaraan PUG di daerah dibentuk kelompok kerja (Pokja) PUG yang susunan anggota terdiri kepala PD yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati. Kemudian *Focal Point* PUG pada setiap PD di daerah terdiri dari pejabat dan/atau staf yang membidangi tugas perencanaan dan/atau program yang ditetapkan oleh Kepala atau Pimpinan OPD. Dijelaskan pada ayat 2 pasal 9 pada Peraturan Bupati tersebut, Perangkat Daerah (PD) yang menangani urusan Perencanaan Daerah sebagai Ketua Pokja PUG Daerah dan Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak sebagai Sekretaris Pokja PUG.

Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan memerlukan proses perencanaan yang matang serta evaluasi yang komprehensif. Perencanaan tersebut dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai unsur pendukung, seperti sumber daya manusia (SDM), anggaran, dan waktu pelaksanaan yang tersedia. Sementara itu, hasil evaluasi akan dibandingkan dengan target yang telah direncanakan dan dilaksanakan akan dievaluasi secara berkala. Apabila hasilnya belum mencapai target, maka akan diidentifikasi penyebab serta faktor-faktor

penghambat yang perlu diatasi dalam perencanaan di tahun berikutnya.

Evaluasi terhadap pelaksanaan Rencana Kinerja Tahunan (RKT) DP3AP2KB Kabupaten Jepara Tahun 2024 didasarkan pada kegiatan yang telah dilaksanakan pada tahun 2022 dengan fokus pada sasaran, indikator, dan target kinerja yang telah ditetapkan. Sasaran II dalam RKT adalah meningkatkan pengarusutamaan gender (PUG) dan partisipasi perempuan di berbagai bidang pembangunan. Namun, capaian kinerja menunjukkan bahwa persentase kelembagaan PUG aktif hanya mencapai 86% dari targetnya yaitu 100%. Artinya, secara teknis masih kurang optimalnya Pokja PUG dalam menerjemahkan konsep teoritis PUG dan menjadi penghambat dalam menyamakan persepsi serta transfer pemahaman dan pengetahuan mengenai konsep PUG kepada perangkat daerah.

Kemudian dijelaskan kembali dalam dokumen LKJIP 2024 DP3AP2KB Kabupaten Jepara di mana perlu langkah strategis dalam meningkatkan PUG dan partisipasi perempuan dalam berbagai bidang pembangunan, hal ini disebabkan bahwa kelembagaan PUG belum sepenuhnya aktif dan berkegiatan untuk itu pembentukan SK Tim Driver PPRG perlu ditekankan kembali untuk monitoring & evaluasi hasil PPRG di seluruh SKPD dan perlu adanya pelaksanaan *workshop* PPRG yang melibatkan seluruh *focal point* di kecamatan. Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 46 Tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2022 tentang PUG dengan tegas menyebutkan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan melalui pelatihan, konsultasi, advokasi dan koordinasi serta peningkatan kapasitas *focal point* dan Pokja PUG dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Perkembangan capaian Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Kabupaten Jepara pada kurun waktu 2019 - 2023 menunjukkan fluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019, IDG Kabupaten Jepara menyentuh 58,2 dengan selang waktu satu tahun mengalami penurunan di 2020 menjadi 55,76. Perkembangan capaian IDG tahun 2019 – 2020 Kabupaten Jepara dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 1.1** Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Tahun 2019 - 2023

Provinsi / Kabupaten	[IDG] Indeks Pemberdayaan Gender				
	2019	2020	2021	2022	2023
Provinsi Jawa Tengah	72.18	71.73	71.64	73.78	74.18
Kabupaten Jepara	58.2	55.76	56.66	57.23	58.78

Sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah

Indeks Pembangunan Gender (IDG) dibentuk berdasarkan beberapa indikator, yaitu partisipasi perempuan di parlemen, keterlibatan perempuan sebagai tenaga manajerial, profesional, administratif, teknisi, serta kontribusi perempuan terhadap pendapatan kerja. Salah satu indikatornya berupa keterlibatan perempuan di dalam parlemen sebagai wujud pengharapan keterwakilannya suara dan keterbutuhan perempuan dalam proses legislatif mengindikasikan bahwa kondisi masyarakat Jepara masih cenderung memberikan pengambilan keputusan politik di sektor legislatif kepada laki-laki.

Kebijakan afirmatif terkait keterwakilan perempuan dalam politik di Indonesia pada dasarnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

tentang Pemilihan Umum yang mensyaratkan partai politik untuk mencalonkan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar bakal calon anggota legislatif pada setiap daerah pemilihan. Ketentuan ini lebih menitikberatkan pada komposisi pencalonan bukan pada hasil keterpilihan atau jumlah kursi yang akhirnya diduduki oleh perempuan. Artinya, kebijakan afirmatif tersebut tidak secara otomatis menjamin bahwa 30% anggota legislatif akan berasal dari kalangan perempuan, melainkan bertujuan untuk membuka ruang partisipasi politik yang lebih setara dalam proses elektoral. Di Kabupaten Jepara meskipun partai-partai politik telah memenuhi ketentuan afirmatif tersebut dalam pencalonan, kenyataannya keterwakilan perempuan di DPRD masih rendah. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2024), dari total 50 anggota DPRD Jepara, hanya 10 orang atau sekitar 10% yang berjenis kelamin perempuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa perempuan masih menghadapi berbagai hambatan struktural, sosial, dan kultural dalam proses elektoral sehingga kebijakan afirmatif di tahap pencalonan belum sepenuhnya berimplikasi pada peningkatan proporsi keterwakilan perempuan di lembaga legislatif daerah. Rendahnya partisipasi ini menjadi indikator bahwa strategi kelembagaan PUG yang diterapkan belum sepenuhnya efektif dalam menciptakan ruang yang lebih inklusif bagi perempuan di bidang politik dan pemerintahan.

**Tabel 1.2** Persentase Keterwakilan di Legislatif Menurut Jenis Kelamin

Provinsi / Kabupaten	Persentase Keterwakilan di Legislatif Menurut Jenis Kelamin (Persen)					
	Laki-Laki			Perempuan		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Provinsi Jawa Tengah	80	79,83	82,35	20	20,17	17,65
Kabupaten Jepara	88	86	80	12	14	20

Sumber: BPS Kabupaten Jepara (2022 – 2024)

Ketertinggalan dalam aspek pemberdayaan perempuan di Kabupaten Jepara masih tampak jelas khususnya dari sisi kontribusi ekonomi perempuan terhadap pendapatan kerja. Meskipun menunjukkan tren peningkatan secara bertahap dari tahun ke tahun, namun presentase sumbangan perempuan terhadap total pendapatan kerja masih jauh tertinggal dibandingkan dengan laki-laki.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik pada tahun 2023 kontribusi perempuan terhadap pendapatan kerja tercatat sebesar 24,05% dan bergerak fluktuatif dari tahun 2020. Angka tersebut menegaskan bahwa partisipasi ekonomi perempuan di Jepara belum sepenuhnya optimal. Kondisi ini dapat diartikan bahwa sebagian besar perempuan di Jepara masih menghadapi hambatan dalam memasuki dunia kerja atau bekerja pada sektor-sektor dengan tingkat upah yang relatif lebih rendah dibandingkan laki-laki. Ketimpangan ini menunjukkan perlunya strategi yang lebih inklusif dalam peningkatan akses ekonomi dan

kesempatan kerja bagi perempuan terutama melalui kebijakan pemberdayaan perempuan yang terintegrasi dalam program pembangunan daerah.

Berdasarkan data Rencana Strategis (Renstra) DP3AP2KB Kabupaten Jepara Tahun 2023 – 2026, tingkat partisipasi dan kontribusi perempuan dalam bidang ekonomi dan ketenagakerjaan masih tergolong rendah. Hal ini tercermin dari rendahnya sumbangan perempuan terhadap pendapatan rumah tangga, yang hanya mencapai 24,05% sementara sisanya sebesar 75,95% masih didominasi oleh laki-laki. Ketimpangan ini mengindikasikan bahwa peran ekonomi perempuan di Jepara belum setara dengan laki-laki, baik dari sisi kesempatan kerja maupun tingkat pendapatan yang diperoleh.

Keterbatasan tersebut dapat disebabkan oleh faktor struktural seperti bias gender di tempat kerja, minimnya pelatihan berbasis kompetensi, serta tanggung jawab domestik yang lebih banyak dibebankan kepada perempuan. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Perempuan di Kabupaten Jepara tercatat hanya sebesar 57,69%. Angka ini memperlihatkan bahwa hampir separuh perempuan usia produktif belum terlibat dalam kegiatan ekonomi formal. Rendahnya partisipasi ini berpotensi menahan laju pertumbuhan ekonomi daerah dan memperlebar kesenjangan gender di sektor ketenagakerjaan.

Realita lainnya pada fluktuasi Indeks Pembangunan Gender (IPG) Kabupaten Jepara yang masih mengalami ketimpangan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data terbaru dari BPS, IPG Kabupaten Jepara pada tahun 2022 tercatat sebesar 92,83, menunjukkan adanya peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya yang berada di angka 92,48 pada 2021. Meskipun mengalami peningkatan, angka

ini masih menunjukkan adanya ketimpangan akses perempuan terhadap sumber daya pembangunan dibandingkan dengan laki-laki. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun berbagai kebijakan telah diimplementasikan, namun dampaknya masih belum merata di semua sektor terutama dalam aspek ekonomi dan sosial.

**Tabel 1.3** Indeks Pembangunan Gender (IPG) 2019 - 2023

Provinsi / Kabupaten	Indeks Pembangunan Gender				
	2019	2020	2021	2022	2023
Provinsi Jawa Tengah	91.89	92.18	92.48	92.83	92.87
Kabupaten Jepara	90.91	90.99	91.28	91.44	91.53

Sumber: BPS Kabupaten Jepara (2019 – 2023)

Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan indikator yang dirancang untuk melengkapi penghitungan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan memberikan gambaran capaian pembangunan manusia berdasarkan perbedaan gender. IPG mengukur perbandingan atau rasio antara IPM perempuan dengan IPM laki-laki, sehingga dapat menunjukkan kesenjangan pembangunan antara keduanya (Sirusa, BPS; Aprilianti & Setiadi, 2022). Indikator ini disusun berdasarkan tiga dimensi, yaitu pendidikan, kesehatan, dan ekonomi (Aprilianti & Setiadi, 2022). Secara lebih luas, konsep yang sejalan dengan IPG adalah *Gender Development Index* (GDI) yang dikembangkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP). GDI menilai ketimpangan gender dalam pencapaian pembangunan manusia melalui tiga dimensi mendasar, yaitu kesehatan, yang diukur berdasarkan harapan hidup perempuan dan laki-laki sejak lahir; pendidikan, yang diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah untuk perempuan

dan laki-laki; serta akses terhadap sumber daya ekonomi, yang diukur berdasarkan estimasi pendapatan yang diperoleh oleh masing-masing gender (UNDP). Dengan adanya IPG dan GDI, pemerintah dan pemangku kebijakan dapat lebih memahami serta merancang strategi yang lebih efektif dalam mengatasi ketimpangan gender dalam pembangunan manusia.

Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) DP3AP2KB Kabupaten Jepara 2023-2026, masih terdapat sejumlah tantangan mendasar dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender melalui penguatan kapasitas kelembagaan PUG di tingkat daerah. Pertama, pemahaman dan komitmen para pengambil kebijakan terhadap implementasi perspektif gender dalam proses pembangunan dinilai masih terbatas. Kondisi ini berdampak pada kurangnya integrasi analisis gender dalam dokumen perencanaan dan penganggaran daerah sehingga program dan kegiatan yang dihasilkan belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan spesifik antara laki-laki dan perempuan. Kedua, kelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara belum berfungsi secara optimal dan menyeluruh. Pokja PUG sebagai wadah koordinasi lintas perangkat daerah belum mampu bekerja secara maksimal dalam memastikan pelaksanaan strategi PUG di semua sektor. Hal ini terlihat dari masih terbatasnya perangkat daerah yang melaksanakan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) serta belum meratanya kapasitas *focal point* gender di tingkat OPD. Akibatnya, efektivitas kelembagaan dalam mendorong keadilan dan kesetaraan gender masih menghadapi berbagai kendala baik dari aspek sumber daya manusia, mekanisme koordinasi, maupun dukungan regulasi dan anggaran.

Hal yang cukup menarik di balik data dan informasi yang memperlihatkan kurang optimalnya kelembagaan PUG, Kabupaten Jepara menerima penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak (Kemenpppa) pada tahun 2023. Sebelumnya, pada tahun 2014 Kabupaten Jepara mendapatkan kategori Pratama (Pemula), tahun 2016 mendapatkan kategori Madya (Pengembang), dan pada tahun 2018, 2020, dan 2023 secara beruntun naik menjadi kategori Utama (Peletakan Dasar Berkelanjutan).

Di mana terdapat empat kategori penerima Anugerah Parahita Ekapraya (APE) yaitu tingkat Pratama (Pemula), tingkat Madya (Pengembang), tingkat Utama (Peletakan Dasar Berkelanjutan), dan Mentor. Berdasarkan Surat Pemberitahuan Evaluasi Penyelenggaraan PUG Tahun 2023 No. B-290/Setmen/D.KG.2/KG.05/9/2023, dijelaskan bahwa Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) telah melakukan revitalisasi penyelenggaraan PUG, yang mencakup pelembagaan PUG dan 7 (tujuh) proses pembangunan. Hasil evaluasi tersebut akan menggambarkan capaian penyelenggaraan PUG di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, dan sekaligus sebagai acuan pemberian penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) Tahun 2023. Adapun tertulis pada formulir evaluasi penyelenggaraan pengarusutamaan gender (PUG) di Kementerian/Lembaga dan Perangkat Daerah oleh Kementerian PPPA, terdapat 3 (tiga) komponen evaluasi penyelenggaraan yaitu komponen pelembagaan PUG dengan indikator regulasi/kebijakan tentang penyelenggaraan PUG, SDM dan internalisasi PUG, dan data terpilah; komponen kedua berupa proses penyelenggaraan PUG (perencanaan, penganggaran,

pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, pelaporan) dan komponen terakhir adalah inovasi dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender. Penghargaan ini menunjukkan bahwa Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Jepara telah melakukan upaya dalam mendorong kesetaraan gender di tingkat daerah.

**Gambar 1.2 Anugerah Parahita Ekapraya (APE) Kabupaten Jepara 2023**



Sumber: [jatengprov.go.id](http://jatengprov.go.id) (2024)

Mempertimbangkan kompleksitas pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di tingkat daerah terutama di Kabupaten Jepara, penelitian ini memiliki urgensi tinggi untuk dikaji secara mendalam guna memahami kelemahan kelembagaan yang dihadapi. Meskipun Kabupaten Jepara telah menerima penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) secara berkelanjutan sejak tahun 2014 hingga 2023, data dari DP3AP2KB dan BPS menunjukkan bahwa pelaksanaan PUG belum optimal. Hal ini terlihat dari rendahnya capaian

pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG), fluktuasi nilai Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG), serta minimnya keterwakilan perempuan dalam legislatif.

Pada pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di tingkat daerah, keberadaan kelembagaan yang kuat menjadi faktor penentu keberhasilan integrasi perspektif gender dalam setiap tahapan pembangunan. Di Kabupaten Jepara, peran tersebut dijalankan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) sebagai perangkat daerah yang memiliki mandat utama dalam mengoordinasikan, memfasilitasi, serta memonitor pelaksanaan strategi PUG lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Berdasarkan Peraturan Bupati Jepara Nomor 74 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi serta Tata Kerja DP3AP2KB, dinas ini bertanggung jawab dalam penguatan kapasitas kelembagaan PUG melalui pengembangan kapasitas sumber daya aparatur, penyusunan kebijakan yang responsif gender, serta pengawasan terhadap pelaksanaan program dan kegiatan berbasis kesetaraan gender. Namun demikian, kondisi aktual menunjukkan bahwa kelembagaan PUG di Jepara belum berfungsi secara optimal. Hal ini terlibat dari masih terbatasnya pemahaman dan komitmen OPD terhadap pelaksanaan analisis gender dalam perencanaan dan penganggaran, minimnya koordinasi antar unit kerja, serta belum tersedianya sistem kelembagaan yang kuat untuk mendukung pelaksanaan PUG secara berkelanjutan.

Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara masih menghadapi berbagai tantangan kelembagaan yang menunjukkan perlunya

penguatan peran dan kapasitas DP3AP2KB Kabupaten Jepara sebagai *leading sector*. Berdasarkan hasil penelitian Widyasavira (2023), Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah belum berjalan secara optimal karena terbatasnya sumber daya manusia, minimnya dukungan anggaran pada kegiatan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG), serta belum efektifnya mekanisme pengawasan oleh tim driver PUG seperti Inspektorat. Selain itu masih terdapat 126 desa dari total 195 desa di Kabupaten Jepara yang belum mendapatkan sosialisasi dan monitoring terkait PPRG, sehingga kesadaran dan kapasitas pelaksana di tingkat desa masih rendah (Widyasavira, 2023).

Kendala lainnya juga muncul dari faktor internal DP3AP2KB, di mana jumlah sumber daya manusia pada bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang menangani PUG sangat terbatas di mana hanya dua orang pegawai yang bertanggung jawab atas kegiatan sosialisasi dan monitoring. Adanya rotasi pegawai (mutasi) yang terjadi hampir setiap tahun menyebabkan proses adaptasi dan pembelajaran ulang terhadap substansi PUG terus berulang, sehingga efektivitas pelaksanaan program menjadi tidak berkelanjutan (Widyasavira, 2023).

Selain itu belum adanya sistem penandaan khusus terhadap Anggaran Responsif Gender (ARG) dalam dokumen APBD juga menyebabkan sulitnya membedakan program yang benar-benar responsif gender dengan kegiatan reguler. Kondisi tersebut diperparah dengan tidak adanya sanksi bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang tidak melaksanakan PUG sebagaimana amanat

Peraturan Daerah sehingga kepatuhan terhadap kebijakan ini menjadi lemah (Widyasavira, 2023). Fakta-fakta tersebut memperlihatkan bahwa tantangan pelaksanaan PUG di Kabupaten Jepara bukan hanya terletak pada aspek implementasi kebijakan, tetapi juga pada aspek kelembagaan yang mencakup kapasitas sumber daya manusia, dukungan anggaran, serta mekanisme koordinasi dan pengawasan lintas sektor. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB sebagai *leading sektor* dalam memastikan pelaksanaan PUG berjalan efektif, terintegrasi, dan berkelanjutan di seluruh perangkat daerah hingga ke tingkat desa.

Penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana kelembagaan DP3AP2KB berfungsi dalam mendorong PUG, serta mengidentifikasi kelemahan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB. Dengan demikian, pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah: Apakah kelemahan dalam kapasitas kelembagaan DP3AP2KB menjadi penyebab belum optimalnya pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Jepara?

## **1.2. Identifikasi Masalah**

- 1) DP3AP2KB sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan PUG di Kabupaten Jepara menghadapi berbagai kendala kelembagaan internal.
- 2) Belum optimalnya fungsi kelembagaan pelaksana PUG seperti Pokja PUG, Tim Driver (Teknis), dan *Focal Point* dalam mendukung implementasi kebijakan PUG di seluruh perangkat daerah dan tingkat desa.
- 3) Persentase kelembagaan pelaksana PUG aktif hanya mencapai 86% dari target 100%.

- 4) Terdapat 126 desa dari 195 desa yang belum mendapatkan sosialisasi dan monitoring PPRG menegaskan bahwa kelembagaan DP3AP2KB belum mampu menjangkau seluruh unit pelaksana kebijakan secara menyeluruh.
- 5) Koordinasi kelembagaan antara DP3AP2KB dengan Tim Driver dan Lembaga pendukung PUG belum berjalan efektif.

### **1.3. Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana Penguatan Kapasitas Kelembagaan DP3AP2KB dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Jepara?
- 2) Apa saja kelemahan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Jepara?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk menganalisis penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Jepara.
- 2) Untuk menganalisis kelemahan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Jepara.

### **1.5. Kegunaan Penelitian**

#### **1.5.1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik dengan memberikan wawasan baru yang dapat memperkaya teori dan praktek di bidang tersebut. Selain itu, temuan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi penelitian-penelitian selanjutnya, baik dalam mengkaji isu serupa maupun dalam mengembangkan perspektif yang lebih luas

mengenai pengarusutamaan gender. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan para akademisi, praktisi serta pembuat kebijakan dapat memperoleh dasar pemikiran yang lebih komprehensif dalam menyusun strategi atau kebijakan yang lebih efektif di masa mendatang.

### **1.5.2. Kegunaan Praktis**

Kebermanfaatan suatu penelitian dapat menjadi indikator dalam mengukur pencapaian tujuan penelitian. Berdasarkan analisis latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan penelitian yang telah diuraikan, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi berbagai pihak, antara lain:

**Bagi Peneliti:** Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman akademik yang berharga bagi peneliti dalam memahami Penguatan Kapasitas Kelembagaan DP3AP2KB dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender (PUG) di tingkat daerah, khususnya di Kabupaten Jepara. Melalui penelitian ini, peneliti dapat memperdalam wawasan mengenai Pengarusutamaan Gender (PUG).

**Bagi DP3AP2KB Kabupaten Jepara:** Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi DP3AP2KB Kabupaten Jepara dalam meninjau sejauh mana PUG telah berjalan efektif. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya kajian akademik mengenai *gender mainstreaming* dalam administrasi publik serta menjadi dasar dalam pengembangan penelitian lebih lanjut mengenai strategi dan pendekatan yang dapat diadopsi untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan PUG di tingkat daerah.

**Bagi Masyarakat dan Kelompok Perempuan di Kabupaten Jepara:**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat, terutama kelompok perempuan dengan mendorong kebijakan yang lebih responsif gender. Melalui analisis penguatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender, penelitian ini dapat menjadi salah satu upaya dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya kesetaraan gender serta mendorong peningkatan partisipasi perempuan dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk di bidang politik, ekonomi, dan sosial.

## **1.6. Kerangka Teoritis**

### **1.6.1. Penelitian Terdahulu**

Sebagai bentuk untuk memperkuat landasan konseptual dan empiris penelitian ini, penulis menggunakan 10 jurnal ilmiah yang terdiri dari jurnal nasional dan internasional. Jurnal – jurnal tersebut memberikan gambaran tentang bagaimana kelembagaan dikaji dalam berbagai sektor. Studi – Studi sebelumnya memberikan kontribusi dalam membentuk kerangka berpikir peneliti, serta mengidentifikasi celah penelitian yang belum banyak diangkat, khususnya mengenai kelembagaan DP3AP2KB di Kabupaten Jepara.

Salah satu jurnal yang relevan adalah penelitian oleh Ismail, Yulyana, dan Priyanti (2020) berjudul “Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak (Studi Implementasi Kebijakan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Karawang)”. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Charles O. Jones serta teori kelembagaan menurut Nugroho, dan menemukan bahwa kelembagaan PUG belum berjalan optimal karena masih banyak OPD yang belum memahami konsep PUG secara

menyeluruh. Kesamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus terhadap kelembagaan PUG di tingkat daerah, sementara perbedaannya adalah pada lokus penelitian, di mana peneliti saat ini mengambil fokus di Kabupaten Jepara yang memiliki tantangan tersendiri meskipun telah menerima penghargaan APE.

Selanjutnya, penelitian oleh Widaningsih dan Rulandari (2021) yang berjudul “Penguatan Kelembagaan dalam Meningkatkan Sektor Ekonomi Melalui Investasi” juga memberi kontribusi melalui pendekatan North tentang formal dan informal *constraints* serta *enforcement*. Meskipun fokusnya pada sektor ekonomi, namun prinsip dasar penguatan kelembagaan yang dikaji dapat menjadi rujukan dalam memahami hambatan dan peluang dalam pelebagaan.

Adapun penelitian dari Gantika, Heri, dan Caesar (2020) mengenai “Penguatan Implementasi Kebijakan Penataan Kelembagaan di Kabupaten Bandung Barat” menggunakan pendekatan Grindle dengan tiga level penguatan kelembagaan (individual, organisasi, dan sistem). Studi ini menegaskan pentingnya sinergi antara kapasitas SDM, struktur organisasi, dan dukungan kebijakan dalam membentuk kelembagaan yang efektif.

Penelitian oleh Ernaldiawan et al. (2024) berjudul “*Strengthening Institutional Capacity of the North Kalimantan Provincial Department of Manpower and Transmigration in Performing Employment Sector Functions*” menggunakan teori *Systemic Capacity Building* dari Potter dan Brough (2004) yang mencakup tiga tingkatan kapasitas, yaitu *base level (performance, personal, workload, facility, dan support service capacity)*, *middle level (structural dan systems capacity)*, serta *top level (role capacity)*. Hasil penelitian menunjukkan

bahwa pengembangan kapasitas di Disnakertrans Provinsi Kalimantan Utara belum dioptimalkan secara operasional akibat lemahnya sumber daya dasar, sehingga dibutuhkan pendekatan yang komprehensif untuk memperkuat kapasitas internal dan eksternal secara bersamaan.

Penelitian ini relevan karena menggunakan kerangka teori yang sama dengan penelitian penulis, yakni teori *Systemic Capacity Building* dari Potter dan Brough (2004), namun berbeda pada lokus dan fokus kajian. Penelitian Ernaldiawan et al. berfokus pada penguatan kapasitas lembaga di bidang ketenagakerjaan, sedangkan penelitian penulis menelaah penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Jepara, dengan tujuan mengidentifikasi elemen kapasitas yang perlu diperkuat serta merumuskan strategi pengembangannya sesuai kelembagaan daerah.

**Tabel 1.4** Tabel Penelitian Terdahulu

NO.	PENELITI/TAHUN/JURNAL	TUJUAN PENELITIAN DAN TEORI YANG DIGUNAKAN	METODE	HASIL DAN PERBEDAAN PENELITIAN
1.	<p>Widia Andriani &amp; Geovani Meiwanda. (2021). Penguatan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Taiba Smart di Desa Tarai Bangun Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar.</p> <p>Journal of Public Administration and Local Governance (JPALG) Vol 5 (2) (2021): hlm. 115-123 DOI: 10.31002/jpalg.v5i2.4804</p>	<p>Menganalisis penguatan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Taiba Smart di Desa Tarai Bangun Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.</p> <p>Menurut Caventa Valderama dalam Suherman (2003):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penguatan Sumber Daya Manusia.</li> <li>2. Penguatan Sumber Daya Alam</li> <li>3. Penguatan Fisik Sarana Prasarana</li> <li>4. Penguatan Finansial atau Keuangan</li> <li>5. Penguatan Sosial (Partisipasi Masyarakat)</li> </ol> <p>Faktor – Faktor Penghambat Penguatan Kelembagaan berdasarkan lima indikator di atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Faktor Anggaran</li> <li>2. Faktor Sumber Daya Manusia Pengelola</li> </ol>	<p>Kualitatif deskriptif dengan pendekatan linear dan hierarki.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penguatan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Taiba smart di Desa Tair Bangun Kecamatan Tmabang Kabupaten Kampar belum optimal hal ini disebabkan oleh keterbatasan modal dalam kelembagaan BUMDes seta kurangnya sumber daya manusia pengelola.</p> <p>Perbedaan penelitian yaitu pada penelitian atikel jurnal ini berfokus pada penguatan kelembagaan BUMDes di tingkat desa dengan indikator menurut Caventa Valderama dalam Suherman (2003).</p>
2.	<p>M. Widaningsih &amp; Novianita Rulandari. (2021). Penguatan Kelembagaan Dalam Meningkatkan Sektor Ekonomi Melalui Investasi.</p>	<p>Menganalisis penguatan kelembagaan dalam meningkatkan sektor ekonomi melalui investasi.</p>	<p>Kualitatif deskriptif eksploratif.</p>	<p>Menunjukkan bahwa birokrasi perizinan masih sangat panjang sehingga dapat berdampak pada tingginya biaya perizinan. Hal</p>

	<i>Jurnal Reformasi Administrasi</i> Vol. 8, No.1, Maret 2021. Pp. 58-65	Tiga Dimensi penting untuk membangun sebuah kelembagaan (North; 1991): 3. Informal Constraints (Aturan Informasi) 4. Formal Constraints (Aturan Formal) 5. Enforcement (Aturan Informasi)		ini tidak mendukung tujuan dari kebijakan investasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah penelitian artikel jurnal ini membahas mengenai penguatan kelembagaan yang terjadi pada sektor ekonomi.
3.	Soma Gantika , Heri, Muhammad Ridwan Caesar. (2020). Penguatan Implementasi Kebijakan Penataan Kelembagaan di Kabupaten Bandung Barat. <i>DECISION: Jurnal Administrasi Publik</i> Vol. 2 No. 1 Maret 2020. DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.23969/decision.v2i1.2379">http://dx.doi.org/10.23969/decision.v2i1.2379</a>	Menganalisis penguatan implementasi kebijakan dalam penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat yang belum efektif.  Grindle (2007:53) menguraikan penguatan dalam organisasi yang menekankan pada tiga tingkatan: 1. Individual Level (SDM/Tenaga Kerja) 2. Oganizational Level (meliputi struktur, tugas pokok, dan fungsi) 3. System Level (kegiatan ekonomis, social, politik)	Deskriptif Kualitatif dengan pendekatan eksploratif mendalam.	Penguatan Implementasi kebijakan dalam penataan kelembagaan di Kabupaten Bandung Barat harus diimbangi dengan sarana prasarana berbasis teknologi, untuk keefektifan penataan kelembagaan serta memperkuat dukungan lingkungan setempat (budaya lokal) melalui gagasan-gagasan setempat ( <i>local governance</i> ). Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis berupa fokusnya pada penguatan kelembagaan untuk Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara sementara penelitian tersebut membahas penataan kelembagaan secara umum di Kabupaten Bandung Barat.
4.	Indra Kristian, Yaya Mulyana. (2019). <i>Strategy For Strengthening Institutional Capacity of Badan Penanggulangan Bencana Daerah</i>	Untuk menganalisis penguatan kapasitas kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di Kabupaten Garut yang hingga saat ini belum berjalan secara efektif.	Kualitatif studi kasus secara deskriptif dan eksploratif.	Terdapat banyak faktor yang menghambat penguatan kapasitas kelembagaan BPBD di Kabupaten Garut ehingga

	<p>(BPBD) in Garut District. IAPA Proceedings Conference, p 3240345. DOI: <a href="https://doi.org/10.30589/proceedings.2019.241">https://doi.org/10.30589/proceedings.2019.241</a></p>	<p>Kriteria penguatan kelembagaan menurut Gindle (1997: 1-28):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan sumber daya manusia (pelatihan, pemberian gaji/upah, pengatran kondisi lingkungan kerja, sistem rekrutmen);</li> <li>2. Penguatan organisasi (pengelolaan sistem insentif, pemanfaatan tenaga kerja, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial);</li> <li>3. Reformasi Kelembagaan</li> </ol>		<p>pelaksanaan tidak efektif, antara lain: tidak adanya pelatihan kebencanaan di lingkungan BPBD, pelatihan rutin belum diprogramkan untuk meningkatkan kemampuan pegawai BPBD, gaji atau upah bergantung pada APBD dan sering terjadi keterlambatan pembayaran gaji yang berdampak pada rendahnya semangat kerja pegawai.</p> <p>Perbedaan penelitian ini terletak pada fokusnya, penelitian penulis menyoroti penguatan kelembagaan PUG sedangkan penelitian ini fokusnya pada penguatan kapasitas kelembagaan dalam penanggulangan bencana di Garut.</p>
5.	<p>Ismail, K., Yulyana, E., &amp; Priyanti, E. (2020). Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan anak (Studi Implementasi Kebijakan pada Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Pelindungan Anak Kabupaten Karawang. <i>Jurnal MODERAT</i>. Volume 6, Nomor 4.</p>	<p>Untuk melihat apakah implementasi kebijakan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak sudah berjalan dengan baik atau belum.</p> <p>Teori Model Implementasi Kebijakan Charles O Jones (Yulianto Kadji, 2016:73) "Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan," antara lain:</p>	<p>Kualitatif deskriptif dengan model analisis Charles O. Jones.</p>	<p>Menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak belum optimal. Dilihat dari segi Interpretasi, masih ada Organisasi Perangkat Daerah yang belum tau dan memahami Pengarusutamaan Gender. Dari segi Aplikasi (penerapan) sudah cukup baik meskipun belum optimal penerapannya.</p>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organisasi</li> <li>2. Interpretasi</li> <li>3. Aplikasi (penerapan)</li> </ol> <p>Teori Kelembagaan menurut Nugroho (Fajriah dan Shinta, 2017:267), yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aturan Main (rules of the game);</li> <li>2. Organisasi.</li> </ol>		<p>Sedangkan dari segi Organisasi, kebijakan ini dilaksanakan melalui lintas sektor, DPPA sebagai leading sector dan Kelompok Kerja PUG sebagai organisasi dalam pelaksanaan kebijakan ini.</p> <p>Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian ini, penelitian penulis menggunakan kerangka teoritis kelembagaan publik dan implementasi kebijakan berbasis gender sedangkan penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan di Kabupaten Karawang dengan menggunakan pendekatan model Charles O. Jones.</p>
6.	Seran, G. G. (2022). Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Perbatasan Negara (Institutional Strengthening for State Border Management). <i>Jurnal Sosial Humaniora</i> , 13(1), 39-55.	<p>Untuk merumuskan model dan strategi penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia.</p> <p>Keban (2008) dan Daft (1992), kelembagaan dalam sektor publik mencakup setidaknya empat aspek kunci, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kewenangan;</li> <li>2. Organisasi;</li> <li>3. Tata kerja;</li> <li>4. Regulasi.</li> </ol>	Kualitatif deskriptif dengan metode <i>Soft System Methodology</i> (SSM)	Menunjukkan bahwa model penguatan kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia didasarkan pada empat aspek kunci, yaitu kewenangan, organisasi, tata kerja, dan regulasi. Formulasi strategi untuk memperkuat kelembagaan pengelolaan perbatasan negara di Indonesia mencakup: (1) menetapkan kewenangan tugas, fungsi, dan peran), (2) mendesain organisasi (struktur), (3) merumuskan tata kerja

				(prosedur kerja, koordinasi), dan (4) menyalarkan regulasi.  Perbedaan pada penelitian penulis adalah penelitian oleh Seran berfokus pada kelembagaan pengelolaan perbatasan negara oleh BNPP RI dengan pendekatan <i>Soft System Methodology</i> (SSM).
7.	Rahmadanah <i>et al.</i> (2020). Institutional Strengthening of Women Farmers Group (KWT) in Developing Household Food Security. <i>IOP Conference Series: Earth and Environmental Science</i> . Doi:10.1088/1755-1315/486/1/012044	Mendesripsikan model penguatan yang dilakukan oleh anggota Kelompok Wanita Tani (KWT), Menganalisis tingkat ketahanan pangan rumah tangga KWT, kelembagaan berdasarkan potensi KWT.  Mengacu pada Uphoff (1986), dua pendekatan penguatan kelembagaan, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Supporting Model (Model Pendukung)</li> <li>2. Human Resource Capacity Development Model (Model Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia).</li> <li>3. Mengembangkan model penguatan</li> </ol>	Mix Methods. Data kualitatif dianalisis melalui kategori dan interpretasi naratif dan data kuantitatif menggunakan Skor Diversifikasi Pangan (SDP).	Penguatan kapasitas kelembagaan Dewan Pendidikan Kota Cirebon belum berjalan efektif terlihat dari empat dimensi penguatan kelembagaan yang belum terpenuhi dengan baik terutama pada dimensi lingkungan dan fasilitas, faktor-faktor yang menyebabkan tidak efektifnya penguatan kapasitas kelembagaan Dewan Pendidikan Kota Cirebon, antara lain munculnya gejala formalism, belum optimalnya <i>political will</i> dari Wali Kota dan Pemerintah Kota Cirebon kepemimpinan wali kota Cirebon yang belum maksimal, kurang harmonisnya hubungan antara Walikota Cirebon dengan Dewan Pendidikan Kota Cirebon, serta kurangnya sosialisasi mengenai keberadaan

				<p>dan peran Dewan Pendidikan Kota Cirebon.</p> <p>Perbedaan penelitian terletak pada fokus mengenai penguatan kelembagaan, pada penelitian Rahmadanih <i>et al.</i> Berfokus pada penguatan kelembagaan Kelompok Wanita Tani (KWT) melalui pendekatan <i>mix methods</i>.</p>
8.	<p>Adisty, K. K. <i>et al.</i> (2024). Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Pesisir Melalui Penguatan Kelembagaan di Desa Pangandaran Kecamatan Pangandaran.</p>	<p>Untuk mengetahui penguatan kelembagaan melalui pemberdayaan masyarakat nelayan pesisir di Desa Pangandaran Kecamatan Pangandaran.</p> <p>Menurut North (1990), penguatan kelembagaan melibatkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan kapasitas organisasi (pengembangan ketrampilan manajerial, teknis, dan administratif);</li> <li>2. Peningkatan partisipasi dan akuntabilitas (mendorong transparansi dan keterlibatan anggota dalam proses pengambilan keputusan);</li> <li>3. Pengembangan jaringan dan kemitraan (membangun hubungan yang efektif antar lembaga lokal, pemerintah, dan sektor swasta)</li> </ol> <p>Menurut Muyungi Mutiarin, 2014 dalam (Budiman, 2018) terdapat 3 fokus terkait penguatan kelembagaan, yaitu:</p>	Kualitatif deskriptif.	<p>Penguatan kelembagaan melalui pemberdayaan masyarakat nelayan pesisir di Desa Pangandaran Kecamatan Pangandaran sudah berjalan dilihat dari beberapa indikator. Akan tetapi belum optimal karena masih ditemukannya permasalahan-permasalahan diantaranya belum adanya pelatihan pengolahan ikan dan belum adanya program untuk pencegahan <i>overfishing</i>, belum adanya kepatuhan masyarakat nelayan sehingga masih adanya pelanggaran terhadap regulasi.</p> <p>Perbedaan penelitian terlihat dari penelitian Adisty, K.K. <i>et al.</i> meneliti Lembaga masyarakat berbasis komunitas (nelayan) sedangkan penelitian penulis meneliti institusi</p>

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan sumber daya manusia melalui Pendidikan dan pelatihan;</li> <li>2. Penguatan institusi melalui penyempurnaan prosedur dan metode dalam organisasi;</li> <li>3. Penambahan kapasitas sistem seperti penumbuhan sistem kesadaran, peraturan yang kondusif dan pengelolaan sistem lingkungan.</li> </ol>		pemerintahan formal.
9.	Manalu, R. R & Rhaman, B. Penguatan Kelembagaan Lokal (Sinergitas Balai Taan Nasional dengan Masyarakat Kelurahan Habaring Hurung dalam Mengelola Kawasan Taman Nasional Sebangau. P35-45.	<p>Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penguatan kelembagaan lokal dan sinergitas balai taman nasional sebangau dengan masyarakat kelurahan habaring hurung dalam mengelola taman nasional Kawasan sebangau.</p> <p>Teori Dimensi Pembangunan Kapasitas Merielle S. Grindle yang terdiri dari tiga dimensi, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) (Sistem Rekrutmen, Pelatihan, Kondisi Kerja, Ketersediaan Tenaga Teknis dan Profesional, Pengembangan Pelatihan Sumber Daya Manusia);</li> <li>2. Penguatan Organisasi (Sistem Intensif, Pemanfaatan Personil, Komunikasi dan Struktur Manajerial,</li> <li>3. Reformasi Kelembagaan</li> </ol>	Kualitatif deskriptif dengan menggunakan teknik analisis berupa reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.	<p>Pengembangan sumber daya balai taman nasional sebangau cuup bagus, penguatan organisasi berjalan dengan baik dan reformasi kelembagaan dalam visi dan misi telah dilaksanakan dengan baik. Akan tetapi kurang bersinerginya balai taman nasional sebangau dengan masyarakat kelurahan habaring hurung dapat dilihat dari kurangnya komunikasi yang dilaksanakan.</p> <p>Penelitian ini berbeda dengan penelitian pada artikel jurnal ini yang berfokus pada penguatan kelembagaan dalam kerangka konservasi lingkungan sedangkan penelitian penulis membahas mengenai kelembagaan PUG.</p>
10.	Wibowo, C. <i>et al.</i> (2025). Penguatan Kelembagaan Pejabat Pengelola	Untuk menemukan solusi dalam memperkuat kelembagaan PPID di Provinsi Nusa Tenggara	Kualitatif deskriptif dengan	Setiap Badan Publik telah menjalankan keterbukaan

	Informasi dan Dokumentasi Dalam Implementasi Keterbukaan Informasi Publik di Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat. <i>Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan</i> , Vol 10 (1): 188-198. DOI: <a href="https://doi.org/10.29303/jipp.v10i1.3149">https://doi.org/10.29303/jipp.v10i1.3149</a>	Barat.  Lima Dimensi Penguatan Kapasitas Kelembagaan yang dirumuskan oleh Deborah Eade, yaitu: 1. Dimensi Organisasi; 2. Dimensi Sumber Daya Manusia (SDM); 3. Dimensi Keuangan; 4. Dimensi Infrastruktur; 5. Dimensi Kerjasama.	teknik reduksi data, penyajian data, dan penarikan/verifikasi kesimpulan.	informasi sesuai dengan amanat Undang-Undang, baik secara langsung maupun melalui media online, dengan focus pada penyebaran informasi melalui website PPID masing-masing.  Perbedaan penelitian oleh Wibowo, C. <i>et al.</i> dengan penelitian penulis adalah terletak pada fokus substansi, isu, serta pendekatan analisis. Pada penelitian jurnal tersebut menekankan penguatan kelembagaan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di Provinsi NTB dalam membahas implementasi kebijakan informasi publik.
11.	Ernaldiawan, F. <i>et al.</i> (2024). <i>Strengthening Institutional Capacity of the North Kalimantan Provincial Department of Manpower and Transmigration in Performing Employment Sector Functions. Journal La Bisecoman</i> . Vol. 5(6): 1121-1129. DOI: <a href="https://doi.org/10.37899/jornallabisecoman.v5i6.2264">10.37899/jornallabisecoman.v5i6.2264</a>	Untuk menganalisis secara mendalam pengembangan kapasitas Disnakertrans Provinsi Kalimantan Utara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di bidang ketenagakerjaan.  Mengadaptasi teori <i>Systemic Capacity Building</i> milik Potter dan Brough (2004): 1. <i>Base Level: Performance Capacity, Personal Capacity, Workload Capacity, Facility Capacity, Supporting Services Capacity</i> ); 2. <i>Middle Level: (Structural Capacity, System Capacity)</i> ;	Kualitatif Deskriptif	Pengembangan kapasitas di Disnakertrans Kalimantan Utara belum dioptimalkan secara operasional karena dasar sumber daya yang belum kokoh, sehingga diperlukan pendekatan menyeluruh yang memperkuat kapasitas internal dan eksternal secara bersamaan.  Perbedaan penelitian oleh Ernaldiawan, F. <i>et al.</i> dengan penelitian penulis adalah pada lokus, dimana penulis

		3. <i>Top Level: Role Capacity</i>		melakukan penelitian di DP3AP2KB Kabupaten Jepara.
--	--	------------------------------------	--	--

Penelitian sebelumnya dijadikan sebagai landasan dalam tinjauan pustaka karena memiliki keterkaitan tema yang dinilai peneliti cukup relevan, khususnya mengenai isu penguatan kelembagaan. Kesesuaian tema tersebut memberikan kontribusi terhadap pemahaaman konseptual dan kerangka berpikir peneliti dalam mengkaji topik yang diangkat. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki fokus yang berbeda dan lebih spesifik yaitu menitikberatkan pada penguatan kapasitas kelembagaan dalam upaya mewujudkan pengarusutamaan gender (PUG) di Kabupaten Jepara. Fokus tersebut dipilih karena isu PUG di Jepara masih sangat jarang diangkat dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

Sebagai bagian dari proses pemetaan literatur dan penguatan novelty, peneliti menggunakan platform *Open Knowledge Maps* untuk memperkuat bukti di samping peneliti telah melakukan review artikel ilmiah nasional dan internasional terkait tema penguatan kelembagaan. Hasil visualisasi pengetahuan dari platform tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penelitian masih berfokus pada penguatan kelembagaan dalam sektor pariwisata, pemberdayaan masyarakat, dan kelembagaan desa. Sementara itu, belum ditemukan penelitian yang secara eksplisit membahas tentang penguatan kelembagaan di tingkat daerah khususnya di Kabupaten Jepara. Tidak hanya itu, sebagian besar publikasi terkait kelembagaan ditemukan dalam bentuk artikel pengabdian masyarakat bukan penelitian akademik yang mengkaji kelembagaan secara mendalam dan sistematis.

**Gambar 1.3 Hasil Visualisasi *Open Knowledge Maps***



Sumber: *Open Knowledge Maps* (2025)

Hasil penelusuran terhadap berbagai referensi ilmiah menunjukkan bahwa kajian mengenai gender di Kabupaten Jepara masih tergolong minim. Terutama jika dikaitkan dengan topik penguatan kapasitas kelembagaan dan pengarusutamaan gender, hanya ditemukan satu hingga dua penelitian yang relevan. Kekosongan kajian tersebut menunjukkan adanya celah penelitian (*research gap*) yang perlu diisi melalui studi empiris. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk dilakukan sebagai bentuk kontribusi ilmiah dalam memperkaya literatur yang membahas tentang penguatan kapasitas kelembagaan dalam pelaksanaan PUG di tingkat kabupaten. Dengan mengangkat fokus di Kabupaten Jepara, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran nyata mengenai kondisi eksisting PUG, sekaligus menjadi referensi dan bahan evaluasi bagi pemerintah daerah serta pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan

yang lebih responsif gender.

### 1.6.2. Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan cabang ilmu yang pertama kali dikenalkan oleh Woodrow Wilson. Gagasan awal yang menjadi dasar lahirnya ilmu administrasi publik ini disampaikan melalui artikelnya dalam *Political Science Quarterly* yang berjudul *The Study of Administration*. Tulisan tersebut menjadi pemicu bagi para akademisi untuk mulai mengenal dan mengembangkan administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu tersendiri. Menurut Chandler dan Plano (dalam Yeremias T. Keban, 2019), administrasi publik didefinisikan sebagai proses dalam mengelola dan mengoordinasikan sumber daya serta aparatur publik untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengelola berbagai keputusan dalam kebijakan publik. Sementara itu, Barton dan Chappel (dalam Yeremias T. Keban, 2019) memaknai administrasi publik sebagai bentuk kerja pemerintahan yang berfokus pada aktivitas aparatur pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Stillman II (1991) yang menyatakan bahwa tidak terdapat satu definisi tunggal yang dapat secara mutlak mewakili makna administrasi publik. Keberagaman definisi tersebut dapat dilihat dari berbagai argumen yang dikumpulkannya. Salah satunya adalah pandangan Dimock, Dimock, dan Fox yang mendefinisikan administrasi publik sebagai suatu dinamika yang dirancang untuk menghasilkan barang dan jasa guna memenuhi kebutuhan masyarakat (citizen). Definisi ini menggambarkan administrasi publik dari perspektif yang cenderung privat. Sebaliknya, Barton dan Chappel

memandang administrasi publik sebagai mekanisme kerja pemerintahan, dengan fokus pada keterlibatan aparatur dalam penyediaan pelayanan publik, yang mengarah pada aspek partisipasi personel pemerintahan.

Starling menawarkan definisi yang lebih spesifik, yakni administrasi publik sebagai keseluruhan hasil kerja pemerintah atau perwujudan janji-janji politik saat kampanye. Dalam hal ini, administrasi publik dimaknai secara terbatas sebagai aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian urusan pemerintahan serta seleksi kebijakan publik yang dilakukan secara parsial. Di sisi lain, Nigro & Nigro memberikan pengertian yang lebih luas dengan menyebut administrasi publik sebagai bentuk kemitraan kolektif dalam skala publik, yang mencakup fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Administrasi publik dalam pandangan mereka juga berperan penting dalam proses perumusan kebijakan, baik melalui pendekatan teknokratis maupun politis.

Merujuk pada berbagai definisi yang telah dikemukakan sebelumnya, administrasi publik pada dasarnya dapat dipahami sebagai suatu konsep yang memiliki cakupan luas serta memuat sejumlah elemen penting. Beberapa karakteristik dari administrasi publik meliputi:

- 1) Administrasi publik diposisikan sebagai suatu bidang yang secara dominan beririsan dengan fungsi eksekutif, meskipun tetap memiliki keterkaitan dengan fungsi legislatif dan yudikatif;
- 2) Administrasi publik berperan dalam proses perumusan hingga pelaksanaan kebijakan publik;

- 3) Administrasi publik mencakup berbagai persoalan kemanusiaan serta praktik kerja sama yang disesuaikan dengan tugas dan fungsi pemerintahan;
- 4) Walaupun secara esensial berbeda dengan dunia bisnis, administrasi publik memiliki beberapa aspek yang tumpang tindih atau beririsan dengan administrasi bisnis;
- 5) Tujuan utama dari administrasi publik adalah untuk menghasilkan dan menyediakan barang maupun jasa publik;
- 6) Administrasi publik tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga mencerminkan penerapan praktis di lapangan, sehingga mengandung dimensi teoritis dan praktis secara bersamaan.

Dalam perkembangannya, ilmu administrasi publik telah mengalami berbagai pergeseran paradigma. Menurut Henry (dalam Yeremias T. Keban, 2019:41), setidaknya terdapat lima kali perubahan paradigma dalam administrasi publik. Paradigma pertama muncul pada tahun 1900–1926 dan menekankan dikotomi antara politik dan administrasi. Paradigma kedua berlangsung pada 1927–1937, dengan fokus pada prinsip-prinsip dasar administrasi. Selanjutnya, paradigma ketiga berlangsung antara 1950–1970, yang memposisikan administrasi negara sebagai bagian dari ilmu politik dan menandai periode krisis identitas bagi administrasi publik. Paradigma keempat, yang muncul pada 1956–1970, memandang administrasi publik sebagai cabang dari ilmu administrasi. Terakhir, paradigma kelima yang dimulai sejak tahun 1970 hingga saat ini mengokohkan posisi administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu tersendiri.

Paradigma pertama, dikenal sebagai paradigma dikotomi antara politik dan administrasi, menyoroti pemisahan antara proses perumusan kebijakan dan pelaksanaannya. Tokoh utama dalam paradigma ini antara lain Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow, dalam karyanya *Politics and Administration* (1900), menjelaskan bahwa politik seharusnya memusatkan perhatian pada perumusan kebijakan atau kehendak rakyat, sedangkan administrasi bertugas menjalankan kebijakan tersebut. Pemisahan ini direpresentasikan melalui pembagian tugas antara lembaga legislatif dan eksekutif dengan legislatif sebagai penyampai kehendak publik dan eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Lembaga yudikatif berperan sebagai pendukung legislatif dalam merumuskan arah kebijakan. Pandangan ini menggambarkan administrasi publik sebagai entitas yang bebas nilai dan berorientasi pada efisiensi ekonomi. Namun, kritik utama terhadap paradigma ini adalah karena pendekatannya yang semata-mata menitikberatkan pada “lokus” tanpa memberikan perhatian memadai pada “fokus” atau pendekatan bagaimana administrasi publik seharusnya dijalankan secara efektif.

Paradigma kedua, yang berkembang antara 1927–1937, disebut sebagai paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Tokoh-tokohnya seperti Willoughby, Gullick, dan Urwick sangat dipengaruhi oleh pemikiran manajemen klasik dari tokoh seperti Henri Fayol dan Frederick Taylor. Fokus utama paradigma ini adalah penerapan prinsip-prinsip manajerial dalam administrasi publik, yang dirumuskan dalam konsep POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*). Paradigma ini tidak

secara eksplisit membahas lokus administrasi publik, karena prinsip-prinsip tersebut dianggap bersifat universal dan dapat diterapkan dalam berbagai konteks kelembagaan.

Paradigma ketiga, yang berkembang antara 1950–1970, memandang administrasi negara sebagai bagian dari ilmu politik. Tokoh seperti Morstein-Marx menilai bahwa pemisahan antara politik dan administrasi adalah tidak realistis. Selain itu, Herbert Simon mengkritik inkonsistensi prinsip-prinsip administrasi yang sebelumnya dianggap universal dan menekankan bahwa administrasi publik tidaklah bebas nilai, melainkan terikat pada nilai-nilai tertentu. Pandangan ini menciptakan ketegangan antara gagasan administrasi yang bebas nilai (*value-free*) dan politik yang sarat nilai (*value-laden*). John Gaus menegaskan bahwa teori administrasi publik pada dasarnya adalah teori politik, sehingga paradigma ini mengakui bahwa administrasi publik merupakan bagian dari ilmu politik dengan lokus pada birokrasi pemerintahan. Namun, fokusnya masih belum jelas karena prinsip-prinsip administrasi yang ada belum mampu mengatasi keterbatasan. Situasi ini menyebabkan administrasi publik mengalami krisis identitas karena pengaruh dominan dari ilmu politik dalam ranah administrasi publik saat itu.

Paradigma keempat (1956–1970) dikenal sebagai paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Pada tahap ini, administrasi publik mulai mengeksplorasi secara lebih mendalam berbagai prinsip manajemen yang sebelumnya sempat mendominasi pemikiran. Fokus utamanya mencakup dasar-

dasar pengetahuan seperti studi perilaku organisasi, analisis manajerial, serta pemanfaatan teknologi modern, termasuk metode kuantitatif, analisis sistem, dan riset operasi. Dalam periode ini, arah perkembangan administrasi publik terbagi menjadi dua jalur utama. Pertama, mengarah pada penguatan ilmu administrasi murni dengan dukungan dari disiplin ilmu seperti psikologi sosial. Kedua, bergerak ke arah pendekatan kebijakan publik. Cakupan fokus dalam paradigma ini dapat diterapkan baik dalam sektor publik maupun sektor privat. Oleh karena itu, batasan lokus menjadi tidak jelas karena penerapannya yang lintas sektor.

Sementara itu, paradigma kelima (1970–sekarang) merupakan tahap paling mutakhir yang dikenal sebagai paradigma Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Pada fase ini, administrasi publik telah memiliki arah yang lebih jelas, baik dari segi fokus maupun lokusnya. Fokus utama paradigma ini terletak pada pengembangan teori organisasi, teori manajemen, serta analisis kebijakan publik. Sedangkan lokusnya diarahkan secara spesifik pada permasalahan dan kepentingan publik.

### **1.6.3. Manajemen Publik**

Manajemen publik merupakan cabang dari ilmu administrasi publik yang memiliki tanggung jawab dalam mengembangkan pengetahuan dan keterampilan yang berkaitan dengan sistem administrasi serta metode pengelolaan yang digunakan dalam sektor publik dan organisasi nirlaba. Sebagai bagian integral dari administrasi publik, manajemen publik lebih menitikberatkan pada aspek teknis pengelolaan seperti perancangan program, restrukturisasi organisasi, penyusunan anggaran, manajemen keuangan, pengelolaan sumber daya

manusia, pelaksanaan evaluasi, hingga audit program (Ott, Hyde, & Shafritz, 1990).

Manajemen publik muncul sebagai hasil perkembangan pemikiran ilmiah yang berupaya memahami cara terbaik dalam mengelola organisasi publik secara efektif dan efisien. Di dalam sektor publik, manajer publik memainkan peran dalam mengatur operasi organisasi, memastikan penggunaan sumber daya yang optimal, serta menjamin bahwa tujuan pelayanan publik dapat tercapai. Fokus utama dari manajemen publik terletak pada pengelolaan internal organisasi, namun tidak dapat dilepaskan dari pengaruh faktor eksternal seperti dinamika kebijakan publik, tekanan politik, serta tuntutan dari masyarakat (Osborne & Gaebler, 1992).

Hood (1991) melalui konsep *New Public Management* (NPM) memperkenalkan pendekatan manajerial yang menekankan pentingnya efisiensi, akuntabilitas, dan orientasi hasil dalam sektor publik. NPM menggabungkan prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam praktik sektor publik untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Pendekatan ini memberikan dorongan agar organisasi publik lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, transparan dalam pelaporan, serta inovatif dalam pelayanan.

Manajemen publik tidak hanya berbicara tentang aspek teknis pengelolaan semata, tetapi juga berkaitan erat dengan konteks sosial-politik tempat organisasi publik beroperasi. Hal ini menjadikan manajemen publik sebagai bidang ilmu yang kompleks karena di satu sisi harus memperhatikan efisiensi operasional, dan di sisi lain dituntut untuk menjunjung nilai-nilai demokrasi, partisipasi, serta

keadilan sosial. Dengan demikian, manajemen publik dapat dipahami sebagai upaya sistematis untuk mengelola sumber daya, program, dan kebijakan publik dalam organisasi sektor publik dengan tujuan akhir memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat, sembari mempertahankan akuntabilitas serta responsivitas terhadap lingkungan eksternal yang terus berubah.

#### **1.6.4. Kelembagaan**

Scott (2004) menyatakan bahwa teori kelembagaan (*institutional theory*) berfokus pada aspek-aspek struktur sosial yang bersifat mendalam dan tahan lama. Teori ini menyoroiti bagaimana elemen-elemen seperti skema, aturan, norma, dan rutinitas terbentuk serta memperoleh legitimasi sebagai pedoman otoritatif dalam mengatur perilaku sosial. Hal ini mencerminkan bahwa struktur-struktur kelembagaan bukan hanya bersifat formal, namun juga bersifat normatif dan simbolik dalam membentuk tindakan individu dalam masyarakat.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Uphoff (1986) menjelaskan bahwa kelembagaan dapat muncul dalam bentuk organisasi yang memiliki struktur dan peran yang jelas, namun juga dapat hadir sebagai pengaruh yang melekat pada perilaku manusia melalui norma-norma sosial. Norma-norma ini, sebagaimana dijelaskan oleh McGill (1996), merupakan manifestasi dari nilai-nilai yang dianut dalam suatu komunitas yang pada akhirnya membentuk standar perilaku kolektif. Dengan demikian, institusi tidak semata-mata entitas formal melainkan juga mencakup mekanisme sosial yang mengatur interaksi antar individu.

Pada sektor publik Keban (2008) mengemukakan bahwa kelembagaan mencakup empat dimensi, yaitu kewenangan, organisasi, tata kerja, dan regulasi.

Pemikiran ini banyak digunakan dalam kajian evaluasi kelembagaan di pemerintahan daerah. Sementara itu, konsep organisasi sebagai sistem sosial yang terstruktur dapat diperkuat melalui perspektif Daft (1992) khususnya dalam memahami pembagian kerja, hierarki otoritas, dan desain struktur organisasi publik. Sementara itu, menurut Nugroho (dalam Fadjriah dan Shinta, 2017), kelembagaan dapat didefinisikan sebagai seperangkat aturan, norma, larangan, kontrak, kebijakan, dan perundang-undangan yang bertujuan mengatur serta mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat maupun organisasi. Tujuannya adalah untuk mengurangi ketidakpastian, mencegah perilaku oportunistik, dan menciptakan kondisi sosial yang memungkinkan individu bertindak secara lebih rasional dan terprediksi dalam mencapai kesejahteraan mereka.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa kelembagaan terdiri dari dua unsur pokok, yaitu "aturan main" (*rules of the game*) dan "pemain" (*players of the game*). Kedua hal ini tidak dapat dipisahkan, karena sebuah organisasi hanya dapat berjalan secara efektif apabila didukung oleh sistem aturan yang memungkinkan eksistensinya. Sebaliknya, aturan-aturan tersebut pun tidak akan berfungsi tanpa adanya aktor atau organisasi yang menyusun, menegakkan, dan melaksanakannya (Fadjriah & Shinta, 2017).

Lebih lanjut lagi, North (1990) menegaskan bahwa institusi adalah batasan-batasan yang dirancang oleh manusia untuk membentuk interaksi politik, ekonomi, dan sosial. Institusi terdiri atas aturan formal (seperti hukum, peraturan) dan informal (seperti norma, konvensi, serta kode etik perilaku). Dengan demikian, kelembagaan tidak hanya penting dalam mengatur organisasi, tetapi juga mengambil peran dalam mendukung efisiensi, stabilitas, dan keberlanjutan tata kelola sektor publik.

#### **1.6.5. Penguatan Kapasitas Kelembagaan**

Penguatan kelembagaan merupakan suatu upaya untuk membangun organisasi, sistem, kemitraan, sumber daya manusia, serta proses-proses yang tepat agar mampu menjalankan agenda dan tujuan pembangunan secara efektif (Eaton, 1986). Penguatan kelembagaan tidak hanya berfokus pada pembentukan struktur organisasi, tetapi juga mencakup pengembangan kapasitas individu, penguatan sistem kerja, serta pembentukan jejaring koordinatif antar aktor dalam sistem pemerintahan. Pendapat ini sejalan dengan North (1990), menegaskan bahwa kelembagaan yang kuat mampu menciptakan stabilitas, mengurangi ketidakpastian, serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya publik.

Caventa dan Valderman dalam Suherman (2003) menambahkan bahwa penguatan kelembagaan adalah proses memperkuat kapasitas individu, kelompok, atau organisasi melalui pengembangan kemampuan, keterampilan, potensi, serta penguasaan kompetensi agar mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan

yang cepat dan kompleks. Dalam hal ini penguatan kelembagaan dapat dilihat sebagai dasar untuk meningkatkan daya tahan organisasi terhadap perubahan dan tantangan pembangunan.

Lebih lanjut, Grindle (2007) menjelaskan bahwa penguatan kelembagaan mencakup tiga tingkatan, yaitu tingkat individu (*individual level*), tingkat organisasi (*organizational level*), dan tingkat sistem (*system level*). Pada tingkat individu, penguatan diarahkan pada pengembangan kapasitas sumber daya manusia melalui peningkatan kompetensi, profesionalisme, dan motivasi kerja. Pada tingkat organisasi, penguatan dilakukan melalui pembenahan struktur, proses kerja, pembagian peran, serta sistem manajemen yang efisien. Sementara pada tingkat sistem, penguatan diarahkan pada aspek regulasi, kebijakan, serta koordinasi antar instansi yang mendukung terciptanya lingkungan organisasi yang kondusif. Grindle dan Hilderbrand (1997) menegaskan bahwa ketiga level tersebut bersifat saling bergantung (*interdependent*) dalam membangun kapasitas organisasi publik agar mampu mencapai tujuan secara efektif dan berkelanjutan.

Eaton (1986) juga menyoroti bahwa penguatan kelembagaan pemerintah daerah mencakup pengembangan keterampilan dan kompetensi individu, pembinaan organisasi melalui sistem dan proses yang efektif, serta pengembangan jaringan kemitraan yang solid dengan pihak eksternal. Artinya, penguatan kelembagaan tidak hanya bersifat internal tetapi juga eksternal, mencakup hubungan antar lembaga serta kolaborasi lintas aktor dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang responsif dan adaptif.

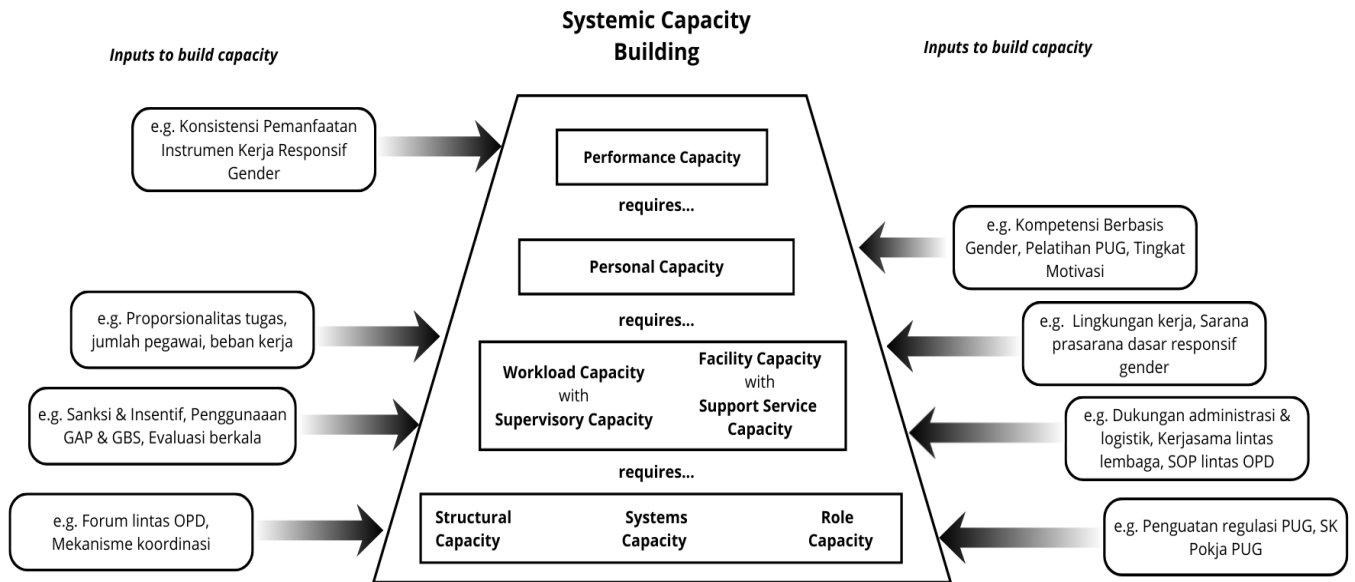
Keterkaitan antara penguatan kelembagaan dengan kapasitas

kelembagaan dapat dijelaskan melalui konsep *capacity building* yang dikemukakan oleh Milen (2004) bahwa penguatan kapasitas lembaga adalah proses berkelanjutan untuk meningkatkan kemampuan individu, organisasi, dan sistem agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif. Brown (2001) juga menegaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan upaya yang bersifat adaptif dan partisipatif untuk memperbaiki struktur, sistem, serta sumber daya manusia dalam suatu organisasi. Dengan demikian, penguatan kelembagaan dan peningkatan kapasitas kelembagaan merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, penguatan menjadi sarana untuk memperbaiki struktur dan sistem, sedangkan kapasitas berfungsi sebagai ukuran kemampuan organisasi dalam melaksanakan fungsinya secara optimal.

Pendekatan yang lebih sistematis terkait hubungan antara penguatan dan kapasitas kelembagaan dikemukakan oleh Potter dan Brough (2004) melalui teori *Systemic Capacity Building: A Hierarchy of Needs*.

**Gambar 1.4 Pyramid of Effective Capacity Building Adaptasi Milik Potter &**

**Brough (2004)**



Sumber: Data diolah Peneliti dari Potter dan Brough (2004)

Untuk teori ini penulis menggunakan keseluruhan sembilan elemen kapasitas kelembagaan terdiri atas elemen yang saling bergantung dan membentuk suatu piramida kebutuhan, Model ini menggambarkan bahwa kapasitas tidak hanya bergantung pada individu semata, tetapi juga mencakup sistem, struktur, sumber daya, dan mekanisme kelembagaan yang saling terkait dan bersifat interdependen, yaitu:

a) Kapasitas Level Dasar (*Foundational Capacities*)

Pada teori *Systemic Capacity Building* yang dikemukakan oleh Potter dan Brough mengungkapkan kapasitas kelembagaan disusun secara hierarkis dan berjenjang, di mana kapasitas pada level dasar berfungsi sebagai dasar bagi terbentuknya kapasitas pada level selanjutnya. Kapasitas level dasar mencakup *Role Capacity*, *Structural Capacity*, dan *Systems Capacity*.

Ketiga elemen ini berkaitan dengan kejelasan peran, struktur organisasi, serta sistem kerja yang mengatur bagaimana suatu organisasi berfungsi secara formal dan operasional. Kapasitas level dasar menentukan arah dan pola kerja organisasi. Kelemahan pada salah satu elemen di level ini akan berdampak langsung pada efektivitas kapasitas pada level di atasnya.

1) *Role Capacity*

Menyoroti sejauh mana individu, tim, maupun komite dalam organisasi memiliki kejelasan pembagian peran, tanggung jawab, dan kewenangan antar aktor dalam organisasi. Kapasitas peran menentukan efektivitas organisasi dalam menjalankan fungsi manajerial, administratif, maupun teknis. Pemberian otoritas yang proporsional dan sesuai dengan tanggung jawab mendorong munculnya akuntabilitas personal serta meningkatkan kemandirian pegawai dalam bekerja. Tanpa kejelasan peran, pelaksanaan program cenderung bergantung pada aktor tertentu dan tidak berjalan secara kolektif.

2) *Structural Capacity*

Kapasitas struktural (*structural capacity*) berkaitan dengan bagaimana struktur organisasi dirancang untuk mendukung pelaksanaan fungsi dan program. Elemen ini menekankan pentingnya forum pengambilan keputusan lintas sektor, pencatatan hasil rapat, serta penegakan akuntabilitas bagi pihak yang tidak menjalankan kinerjanya. Struktur kelembagaan yang kuat akan memudahkan koordinasi, memperjelas alur tanggung jawab, dan memperkuat proses pengawasan internal. Struktur

yang lemah akan menyebabkan pelaksanaan program terpusat pada unit tertentu meskipun secara formal telah tersedia pembagian kerja.

### 3) *Systems Capacity*

Menitikberatkan pada fungsi sistem manajerial dan alur proses organisasi, termasuk mekanisme arus informasi, pengelolaan keuangan, serta pengambilan keputusan. *Systems capacity* mencerminkan seberapa efektif suatu lembaga dalam mengelola koordinasi lintas unit, mempercepat proses administrasi, serta menegakkan prosedur yang efisien dan transparan. Sistem yang baik memungkinkan pengambilan keputusan dilakukan secara tepat waktu dan berdasarkan data yang akurat. Ketika sistem belum baku atau masih bersifat informal, pelaksanaan program menjadi tidak konsisten dan sangat bergantung pada kebiasaan serta inisiatif individu.

#### b) Kapasitas Level Menengah (*Enabling Capacities*)

Kapasitas level menengah dalam kerangka Potter dan Brough berfungsi sebagai penopang operasional yang memungkinkan organisasi menjalankan tugas dan program secara berkelanjutan. Kapasitas ini mencakup *Support Service Capacity*, *Facility Capacity*, dan *Supervisory Capacity*. Ketiga elemen tersebut berperan dalam mendukung pelaksanaan kerja sehari-hari, pengendalian internal, serta penyediaan sumber daya pendukung. Kapasitas level menengah sangat dipengaruhi oleh kekuatan kapasitas level dasar. Ketika struktur, peran, dan sistem belum kuat, maka dukungan layanan, fasilitas, dan pengawasan cenderung berjalan secara

parsial dan belum optimal.

4) *Support Service Capacity*

Kapasitas layanan pendukung (*support service capacity*) berkaitan dengan keberadaan unit atau lembaga penunjang yang memastikan terselenggaranya kegiatan organisasi secara efisien. Hal ini dapat berupa dukungan laboratorium, layanan administrasi, sistem teknologi informasi, lembaga pelatihan, maupun penyedia jasa logistik dan pengadaan. Layanan pendukung ini dapat berasal dari sektor publik maupun swasta, namun fungsinya sangat krusial dalam menjamin kelancaran operasional lembaga utama. Kelemahan dalam kapasitas layanan pendukung sering kali menyebabkan hambatan administratif dan teknis yang berdampak pada penurunan kinerja organisasi.

5) *Supervisory Capacity*

Berkaitan dengan sistem pengawasan, pelaporan, dan mekanisme akuntabilitas dalam organisasi. *Supervisory capacity* menekankan pentingnya adanya struktur hierarki yang jelas, sistem pemantauan dan evaluasi yang terukur, serta mekanisme insentif dan sanksi yang efektif. Supervisi yang baik memungkinkan lembaga menjaga kualitas kerja, memastikan kepatuhan terhadap prosedur, dan memberikan bimbingan bagi pegawai dalam menjalankan tugasnya.

6) *Facility Capacity*

Kapasitas fasilitas mengacu pada ketersediaan sarana fisik dan infrastruktur pendukung yang memadai untuk menunjang pelaksanaan

tugas kelembagaan. Elemen ini mencakup keberadaan gedung perkantoran, ruang kerja, pusat pelatihan, serta fasilitas operasional lainnya yang mampu menampung kebutuhan pegawai dan pengguna layanan. Potter dan Brough (2004) menekankan bahwa infrastruktur kelembagaan yang tidak memadai dapat menghambat produktivitas dan efektivitas pelayanan. Oleh karena itu, penyediaan fasilitas yang representatif menjadi komponen dalam penguatan kapasitas organisasi publik.

c) Kapasitas Level Atas (Outcome Capacities)

Kapasitas level atas merupakan capaian akhir dari keseluruhan proses penguatan kapasitas kelembagaan. Dalam kerangka pemikiran Potter & Brough, kapasitas ini mencakup *Workload Capacity*, *Personal Capacity*, dan *Performance Capacity*. Elemen-elemen ini mencerminkan bagaimana organisasi dan individu mampu menjalankan tugas secara efektif dan menghasilkan kinerja yang diharapkan. Dengan demikian, teori *Systemic Capacity Building* menegaskan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan harus dilakukan secara menyeluruh dan berjenjang. Penguatan pada level atas tidak akan menghasilkan dampak yang berkelanjutan apabila kapasitas pada level dasar dan menengah belum diperkuat secara sistemik

7) *Workload Capacity*

Kapasitas beban kerja berhubungan dengan kesesuaian antara jumlah pegawai, kemampuan, dan volume pekerjaan yang harus diselesaikan. *Workload capacity* menekankan pentingnya proporsi jumlah dan kualitas

tenaga kerja agar beban kerja dapat ditangani secara efektif. Penyesuaian deskripsi pekerjaan, pembagian tugas yang realistis, serta kombinasi keterampilan yang tepat (*skill mix*) menjadi faktor dalam mengoptimalkan produktivitas organisasi. Ketidakseimbangan antara beban kerja dan kapasitas sumber daya manusia dapat menimbulkan kelelahan, penurunan kinerja, serta ketidakefisienan dalam pelayanan publik.

8) *Personal Capacity*

Menitikberatkan pada kompetensi individu yang mencakup pengetahuan, keterampilan, dan sikap kerja pegawai. *Personal capacity* mencerminkan sejauh mana aparatur memiliki kemampuan teknis, manajerial, interpersonal, dan sensitivitas gender dalam menjalankan peran dan fungsinya. Pengembangan kapasitas personal dapat dilakukan melalui pendidikan, pelatihan, serta pengalaman kerja yang berkelanjutan. Selain itu, aspek motivasi dan kepercayaan diri juga berpengaruh penting terhadap efektivitas pelaksanaan tugas.

9) *Performance Capacity*

Berkaitan dengan tersedianya sumberdaya dan alat kerja yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas secara efektif. Kapasitas kinerja (*performace capacity*) menyoroti pentingnya dukungan berupa sarana dan prasarana seperti peralatan, anggaran, bahan habis pakai, serta instrumen kerja yang memadai agar pegawai dapat menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dengan optimal. Kapasitas kinerja (*performace capacity*) juga melihat kemampuan organisasi dalam menghasilkan kinerja yang efektif, terukur,

dan berkelanjutan.

#### **1.6.6. Pengarusutamaan Gender**

Secara umum, pengarusutamaan gender (PUG) merupakan suatu pendekatan strategis yang dirancang secara sistematis oleh pemerintah dengan tujuan utama mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di berbagai aspek kehidupan. Strategi ini diterapkan melalui berbagai kebijakan publik, perencanaan program, proses implementasi, hingga tahapan monitoring dan evaluasi. Dalam pelaksanaannya, PUG bertujuan menciptakan kondisi yang setara bagi seluruh kelompok masyarakat termasuk laki-laki, perempuan, anak-anak, serta penyandang disabilitas dalam hal akses terhadap hak-haknya sebagai warga negara. Hak tersebut meliputi partisipasi yang adil dalam ranah politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, serta sektor pertahanan dan keamanan (Riyadi, 2010).

Pemerintah Indonesia secara resmi mengadopsi pendekatan ini melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, yang mendefinisikan pengarusutamaan gender sebagai strategi untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional. Hal ini mencakup proses perencanaan, penyusunan kebijakan, pelaksanaan program, serta monitoring dan evaluasi kegiatan pembangunan, dengan tujuan utama untuk menghapuskan kesenjangan gender dan memastikan bahwa kebijakan yang disusun responsif terhadap kebutuhan semua kelompok masyarakat.

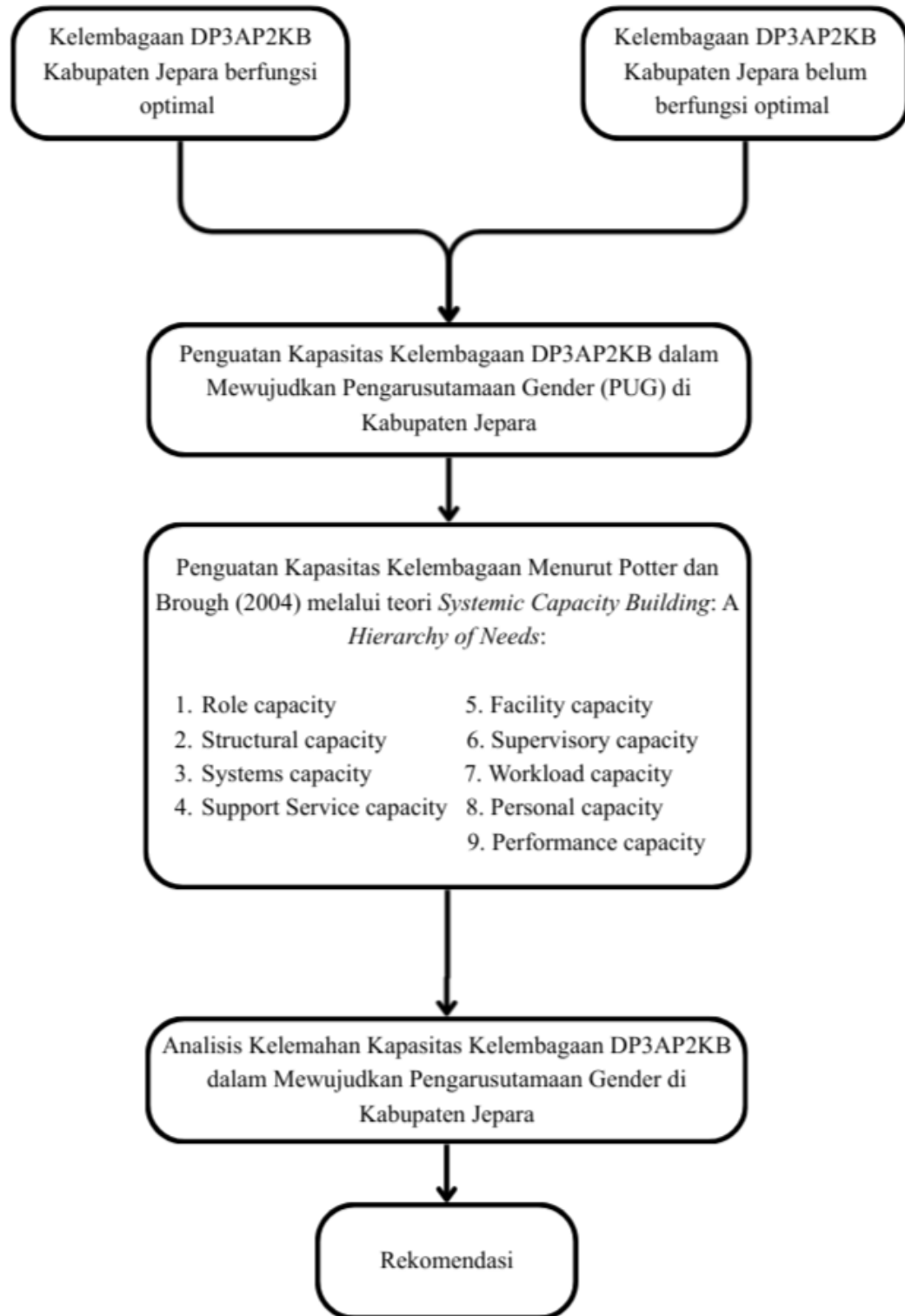
Tidak hanya itu berlanjut, menurut Moser (1993), pengarusutamaan gender tidak hanya sekadar memasukkan pertimbangan gender dalam kebijakan, tetapi

merupakan proses transformasi institusional yang menuntut perubahan dalam struktur, budaya, dan prosedur organisasi agar mampu mencerminkan prinsip-prinsip keadilan gender. Dalam pendekatan ini, penting untuk membedakan antara kebutuhan praktis (*practical gender needs*) dan kebutuhan strategis gender (*strategic gender needs*), yang keduanya harus diakomodasi agar dapat menciptakan perubahan yang berkelanjutan dalam masyarakat. Selain itu, pendekatan *gender mainstreaming* juga ditekankan oleh UNDP (2001) sebagai strategi global yang bertujuan menciptakan perubahan sistemik dalam institusi pemerintahan.

Pengarusutamaan gender dipandang bukan hanya sebagai isu perempuan semata, melainkan bagian integral dari pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh sebab itu dilakukan revitalisasi evaluasi penyelenggaraan pengarusutamaan gender (PUG) dengan mengeluarkan Surat Pemberitahuan Evaluasi Penyelenggaraan PUG Tahun 2023 No. B-290/Setmen/D.KG.2/KG.05/9/2023, dijelaskan bahwa Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) tertulis pada formulir evaluasi penyelenggaraan pengarusutamaan gender (PUG) di Kementerian/Lembaga dan Perangkat Daerah oleh Kementerian PPPA, terdapat 3 (tiga) komponen evaluasi penyelenggaraan yaitu komponen pelebagaan PUG dengan indikator regulasi/kebijakan tentang penyelenggaraan PUG, SDM dan internalisasi PUG, dan data terpilah; komponen kedua berupa proses penyelenggaraan PUG (perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, pelaporan) dan komponen terakhir adalah inovasi dalam rangka mewujudkan

kesetaraan gender.

### 1.6.7. Kerangka Berpikir



## 1.7. Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan teori Systemic Capacity Building yang dikemukakan oleh Potter dan Brough (2004), penelitian ini akan menganalisis penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara melalui sembilan elemen kapasitas yang saling berkaitan, yaitu *role capacity*, *structural capacity*, *systems capacity*, *support service capacity*, *facility capacity*, *supervisory capacity*, *workload capacity*, *personal capacity*, dan *performance capacity*. Kesembilan elemen ini digunakan sebagai dasar untuk menilai sejauh mana kelembagaan DP3AP2KB memiliki kapasitas yang memadai dalam melaksanakan fungsi, peran, dan tanggung jawabnya sebagai instansi pelaksana utama kebijakan PUG di daerah. Operasionalisasi teori ini membantu penulis memahami kondisi internal kelembagaan DP3AP2KB secara menyeluruh, baik dari aspek sumber daya manusia, sistem organisasi, maupun struktur kelembagaan yang menopang pelaksanaan PUG di Kabupaten Jepara. Melalui pendekatan ini, diharapkan mampu mengidentifikasi elemen-elemen kapasitas yang perlu diperkuat, sekaligus merumuskan strategi optimalisasi kelembagaan DP3AP2KB agar lebih efektif dan responsif terhadap tujuan kesetaraan dan keadilan gender di tingkat daerah.

**Tabel 1.5** Operasionalisasi Konsep

Konsep	No	Sub Fenomena	Gejala
<i>Systemic Capacity Building</i>			
Penguatan Kapasitas Kelembagaan DP3AP2KB dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Jepara	1.	<i>Role Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kejelasan pembagian wewenang &amp; tanggung jawab.</li> <li>Tingkat kemandirian pegawai dalam pengambilan keputusan.</li> <li>Mekanisme penegasan akuntabilitas individu/tim.</li> </ol>
	2.	<i>Structural Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mekanisme pertanggungjawaban kelembagaan.</li> <li>Efektivitas forum koordinasi &amp; rapat lintas bidang.</li> <li>Mekanisme akuntabilitas &amp; tindak lanjut hasil rapat.</li> </ol>
	3.	<i>Systems Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mekanisme/arus kerja &amp; SOP.</li> <li>Mekanisme koordinasi Pokja PUG, focal point, dan tim driver.</li> <li>Ketepatan waktu &amp; keakuratan arus informasi.</li> <li>Transaparansi &amp; akuntabilitas administrasi/pengelolaan keuangan.</li> </ol>
	4.	<i>Support Service Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dukungan layanan pendukung internal.</li> <li>Koordinasi dan kemitraaan lintas instansi/Lembaga.</li> <li>Efektivitas layanan pendukung internal.</li> </ol>
	5.	<i>Facility Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ketersediaan sarana &amp; prasarana kerja.</li> <li>Kelayakan &amp; kenyamanan lingkungan kerja.</li> <li>Ketersediaan fasilitas pelatihan &amp; ruang pertemuan.</li> </ol>
	6.	<i>Supervisory Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Keberadaan mekanisme pemantauan &amp; evaluasi.</li> <li>Kejelasan pengawasan kinerja.</li> <li>Penerapan mekanisme insentif &amp; sanksi.</li> </ol>
	7.	<i>Workload Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kesesuaian jumlah pegawai.</li> <li>Proporsionalitas pembagian tugas.</li> <li>Efisiensi kerja pegawai terkait beban administratif.</li> </ol>

	8.	<i>Personal Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kompetensi &amp; pemahaman pegawai.</li> <li>2. Keterlibatan pegawai dalam pendidikan &amp; pelatihan.</li> <li>3. Motivasi &amp; kepercayaan diri pegawai.</li> </ol>
	9.	<i>Performance Capacity</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konsistensi Pemanfaatan instrumen kerja responsif gender.</li> <li>2. Capaian kinerja pelaksanaan program.</li> </ol>

## 1.8. Argumen Penelitian

Penulis akan melakukan penelitian mengenai penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara sebagai respons terhadap tantangan implementasi kebijakan pembangunan yang berkeadilan gender di tingkat daerah. Meskipun Kabupaten Jepara telah memperoleh penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) secara berkelanjutan hingga tahun 2023, berbagai dokumen resmi seperti RKT, Renstra, dan LKJiP DP3AP2KB Jepara menunjukkan bahwa pelaksanaan PUG masih menghadapi kendala yang signifikan. Tantangan tersebut tampak dari belum optimalnya pelibatan *focal point* di tiap perangkat daerah, keterbatasan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi gender, hingga belum maksimalnya integrasi Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG). Kondisi ini turut tercermin dari capaian Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Kabupaten Jepara yang masih fluktuatif dalam lima tahun terakhir menandakan bahwa pengarusutamaan gender belum sepenuhnya berjalan optimal.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini berupa menelaah lebih dalam bagaimana penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dilakukan untuk mewujudkan PUG di Kabupaten Jepara dengan menggunakan *teori Systemic Capacity Building* (Potter & Brough, 2004) sebagai landasan analisis. Teori ini menekankan bahwa efektivitas kelembagaan tidak hanya bergantung pada struktur formal atau kebijakan semata, tetapi juga pada sembilan elemen kapasitas yang saling berinteraksi dan saling memperkuat, yaitu *role capacity, systems*

*capacity, support service capacity, facility capacity, supervisory capacity, workload capacity, personal capacity, dan performance capacity.* Melalui kerangka ini penulis dapat memahami bahwa penguatan kapasitas kelembagaan dari aspek sumber daya manusia sistem kerja, fasilitas pendukung, mekanisme pengawasan, hingga struktur organisasi yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan responsif gender.

Penelitian ini penting dilakukan karena belum banyak kajian akademik yang secara spesifik menganalisis kapasitas internal DP3AP2KB sebagai lembaga pelaksana utama PUG di tingkat daerah. Padahal kelembagaan inilah yang berperan strategis dalam mengoordinasikan kebijakan lintas sektor dan memastikan implementasi prinsip kesetaraan gender dalam seluruh proses pembangunan. Dengan menganalisis penguatan kapasitas kelembagaan melalui prespektif *Systemic Capacity Building*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai aspek-aspek kelembagaan yang masih perlu diperkuat, serta mengidentifikasi kelemahan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB untuk mengoptimalkan pelaksanaan PUG di Kabupaten Jepara. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan studi kelembagaan publik berbasis gender, sekaligus menjadi acuan praktis bagi pemerintah daerah lain dalam memperkuat kapasitas kelembagaannya menuju tata kelola pembangunan yang inklusif dan berkeadilan gender.

## **1.9. Metode Penelitian**

### **1.9.1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yaitu pendekatan yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai realitas sosial berdasarkan perspektif subjek yang diteliti. Menurut Sugiyono (2019), penelitian kualitatif berangkat dari asumsi bahwa realitas sosial bersifat kompleks, dinamis, dan penuh makna sehingga diperlukan pendekatan yang fleksibel untuk menggali makna di balik fenomena tersebut. Dengan kata lain, pendekatan ini tidak mencari hubungan sebab-akibat yang kuantitatif, melainkan menggambarkan secara menyeluruh suatu fenomena sosial.

Menurut Creswell dan Poth (2018) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif berupaya menelusuri makna yang diberikan individu atau kelompok terhadap suatu masalah sosial atau manusiawi, melalui proses pengumpulan data di lapangan, analisis induktif, dan interpretasi berdasarkan pengalaman partisipan. Penelitian ini bersifat emik artinya mencoba memahami fenomena dari sudut pandang orang dalam (informan), bukan dari peneliti sebagai orang luar. Oleh karena itu, pendekatan kualitatif deskriptif dipandang relevan untuk mengkaji secara mendalam mengenai penguatan kapasitas kelembagaan DP3AP2KB dalam mewujudkan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara.

### 1.9.2. Situs Penelitian

Pada penelitian kualitatif, penentuan lokasi atau situs penelitian dilakukan secara sengaja (*purposive*) berdasarkan pertimbangan bahwa lokasi tersebut mampu memberikan data yang kaya dan mendalam sesuai dengan fokus penelitian. Menurut Sugiyono (2019), pemilihan lokasi penelitian dalam pendekatan kualitatif harus mempertimbangkan kesesuaian antara lokasi dengan fokus masalah yang dikaji, kemudahan akses terhadap data serta keterbukaan subjek penelitian terhadap keberadaan peneliti.

Dengan mempertimbangkan hal tersebut, lokasi penelitian ini ditentukan di Kabupaten Jepara, tepatnya pada Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) sebagai instansi utama pelaksana kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG). Situs penelitian mencakup pejabat struktural pelaksana teknis di DP3AP2KB. Pemilihan lokasi ini dilakukan karena instansi tersebut memiliki kewenangan, data, dan pengalaman yang relevan dengan tujuan penelitian.

### 1.9.3. Subjek Penelitian

Istilah subjek penelitian merujuk pada individu atau kelompok yang memiliki informasi, pengalaman, dan pemahaman yang sesuai dengan fokus penelitian. Subjek penelitian dipilih karena dinilai mampu memberikan informasi yang mendalam, akurat, dan kontekstual dalam menjawab rumusan masalah penelitian. Menurut Sugiyono (2019), teknik penentuan informan dalam penelitian kualitatif menggunakan *purposive sampling*, yaitu teknik pemilihan subjek dengan pertimbangan tertentu berdasarkan tujuan penelitian.

Subjek penelitian ini ditentukan berdasarkan peran dan keterlibatannya dalam pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara. Pemilihan subjek dilakukan karena para informan dianggap kredibel, memahami substansi PUG, serta terlibat langsung dalam aspek kelembagaan seperti penyusunan program, pelaksanaan, dan evaluasi PUG di daerah. Adapun subjek penelitian terdiri dari:

**Tabel 1.6** Subjek Penelitian

Nama Informan	Keterangan
Informan I	Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) DP3AP2KB Jepara
Informan II	Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan DP3AP2KB Jepara
Informan III	Staf Teknis Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) DP3AP2KB Jepara
Informan IV	Staf Teknis Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi DP3AP2KB Jepara
Informan V	Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi DP3AP2KB Jepara

#### **1.9.4. Jenis Data**

Melalui suatu data peneliti dapat memahami dan menginterpretasikan realitas sosial yang sedang diteliti. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk narasi, kata-kata, pendapat, dan tindakan yang mencerminkan pandangan subjek terhadap suatu fenomena tertentu. Menurut Sugiyono (2019), data kualitatif adalah data yang tidak berbentuk angka, tetapi berupa kata-kata, pernyataan, simbol, atau gambaran mengenai objek yang diteliti. Data ini biasanya dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, dan disajikan secara deskriptif untuk memahami makna yang mendalam dari peristiwa atau fenomena yang diteliti.

Sejalan dengan itu, Creswell dan Poth (2018) menyatakan bahwa data kualitatif berperan dalam memahami makna yang diberikan individu terhadap masalah sosial tertentu. Proses pengumpulan dan analisis data bersifat induktif, dilakukan secara alami, dan diarahkan untuk menemukan pola-pola tematik yang mencerminkan pengalaman subjektif partisipan. Dalam penelitian ini, data kualitatif dikumpulkan dari hasil wawancara dengan informan kunci, observasi terhadap proses pelaksanaan PUG di lapangan, dan analisis dokumen kelembagaan terkait. Seluruh data tersebut kemudian dianalisis untuk menggambarkan kondisi dan dinamika kelembagaan DP3AP2KB.

### 1.9.5. Sumber Data

Data diperoleh dari berbagai sumber yang dapat memberikan informasi secara menyeluruh mengenai objek yang diteliti. Menurut Creswell dan Poth (2018), sumber data dalam penelitian kualitatif dapat berupa pengalaman langsung partisipan, interaksi sosial, serta dokumen dan artefak yang memiliki keterkaitan dengan fenomena yang dikaji. Sementara itu, Sugiyono (2019) membagi sumber data menjadi dua kategori yaitu data primer dan data sekunder. Adapun sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui:

#### 1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan melalui teknik wawancara. Informan dalam penelitian ini dipilih berdasarkan teknik *purposive sampling* karena dianggap memahami dan terlibat langsung dalam pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kabupaten Jepara.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data tidak langsung yang diperoleh dari dokumen tertulis, arsip, atau literatur yang sesuai. Data ini digunakan untuk mendukung dan melengkapi temuan dari data primer. Dalam penelitian ini, data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi terhadap berbagai dokumen resmi yang relevan.

### 1.9.6. Teknik Pengumpulan

Teknik pengumpulan data merupakan tahapan strategis dalam penelitian karena tujuan utamanya adalah untuk memperoleh data yang valid dan relevan guna menjawab rumusan masalah. Menurut Sugiyono (2019), pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dalam situasi yang alamiah (*natural setting*) di mana peneliti berperan sebagai instrumen utama. Hal ini memungkinkan peneliti untuk menangkap makna mendalam dari fenomena sosial yang dikaji.

Creswell dan Poth (2018) menambahkan bahwa teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif bersifat fleksibel, berlapis, dan berlangsung secara terus menerus hingga data yang diperoleh mencapai titik saturasi. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

#### 1. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik untuk memperoleh data primer dari informan yang terlibat dalam pelaksanaan PUG di Kabupaten Jepara. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur yaitu wawancara dengan panduan pertanyaan terbuka yang memungkinkan eksplorasi lebih lanjut terhadap jawaban informan. Wawancara dilakukan secara langsung (tatap muka) dengan informan.

#### 2. Observasi

Observasi dilakukan dengan cara mengamati langsung situasi, interaksi, serta dinamika kelembagaan di instansi yang menjadi lokasi penelitian. Observasi ini bersifat non partisipatif artinya peneliti tidak terlibat langsung dalam aktivitas yang diamati, melainkan berperan sebagai

pengamat. Fokus observasi mencakup suasana kerja, proses koordinasi, serta pelaksanaan program terkait PUG.

### 3. Dokumentasi

Teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data sekunder berupa dokumen resmi yang berkaitan dengan pelaksanaan PUG. Dokumen yang dikaji meliputi Peraturan Bupati, SK Pokja PUG, laporan PPRG, dokumen perencanaan, serta data statistik gender. Selain itu, peneliti juga menelaah literatur ilmiah seperti buku, jurnal, dan laporan penelitian terdahulu untuk memperkuat kerangka konseptual dan temuan lapangan.

#### **1.9.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan sejak tahap awal pengumpulan data hingga seluruh proses penelitian selesai. Proses analisis data bertujuan untuk menemukan makna, pola, serta hubungan antar data yang diperoleh dari lapangan. Analisis data dilakukan secara interaktif dan berkelanjutan, sejalan dengan karakteristik penelitian kualitatif.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada model analisis interaktif Miles dan Huberman, sebagaimana dijelaskan dan dikembangkan kembali dalam literatur metodologi kualitatif mutakhir. Model ini menekankan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga komponen yang saling berhubungan dan berlangsung secara siklus, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (Miles, Huberman, & Saldana, dirujuk dalam Creswell & Poth, 2023).

### 1) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data mentah yang diperoleh dari lapangan, baik melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi. Pada tahap ini, peneliti melakukan proses pengkodean, pengelompokan, dan klasifikasi data berdasarkan tema-tema yang relevan dengan fokus penelitian. Proses reduksi data dilakukan secara terus-menerus selama penelitian berlangsung untuk memastikan data yang dianalisis tetap terarah dan sesuai dengan tujuan penelitian. Tahapan ini sejalan dengan konsep data condensation yang dijelaskan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña, yaitu upaya aktif peneliti dalam mengorganisasi dan memfokuskan data agar lebih bermakna dan analitis (dirujuk dalam Creswell & Poth, 2023).

### 2) Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dilakukan dengan menyusun data yang telah direduksi ke dalam bentuk yang sistematis sehingga memudahkan peneliti dalam memahami isi data dan menafsirkan maknanya. Penyajian data dapat berupa uraian naratif, matriks, tabel, maupun bentuk visual lainnya yang menggambarkan hubungan antar kategori atau tema. Penyajian data membantu peneliti dalam mengidentifikasi pola, kecenderungan, serta hubungan antar temuan yang muncul dari data lapangan.

### 3) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Penarikan kesimpulan dilakukan dengan menginterpretasikan data yang

telah disajikan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Kesimpulan yang diperoleh bersifat sementara dan akan terus diverifikasi selama proses penelitian berlangsung. Verifikasi dilakukan melalui pengecekan ulang data, konsistensi temuan, serta triangulasi sumber dan teknik, sehingga kesimpulan yang dihasilkan memiliki tingkat keabsahan dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Untuk menunjang proses analisis data, peneliti menggunakan *software* bantu Atlas.ti. Aplikasi ini digunakan untuk membantu memfasilitasi proses pengkodean, pengorganisasian data, klasifikasi tema, hingga visualisasi hasil analisis secara sistematis. Aplikasi ini membantu peneliti dalam mengelola data kualitatif yang kompleks serta meningkatkan ketelitian dan efisiensi proses analisis data.

#### **1.9.8. Kualitas Data**

Kualitas data merupakan aspek yang sangat penting karena menentukan validitas hasil penelitian. Salah satu cara untuk menjamin kualitas data adalah melalui triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan berbagai sumber data, metode, dan teknik pengumpulan data secara bersamaan. Menurut Sugiyono (2019), triangulasi dilakukan untuk memperoleh data yang lengkap, akurat, dan dapat dipercaya, serta mendukung pencapaian tujuan penelitian.

Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber, yaitu pengecekan data yang diperoleh melalui beberapa narasumber berbeda yang memiliki perspektif relevan terhadap isu kelembagaan PUG di

Kabupaten Jepara. Dengan membandingkan informasi dari berbagai pihak, peneliti dapat mengidentifikasi konsistensi data dan memastikan bahwa informasi yang dikumpulkan benar-benar mencerminkan realitas di lapangan. Selain triangulasi sumber, peneliti juga melakukan pemeriksaan ulang (*member check*) kepada informan untuk mengonfirmasi bahwa interpretasi peneliti terhadap data sesuai dengan maksud yang disampaikan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kredibilitas dan dependabilitas data dalam kerangka analisis kualitatif.