

## **BAB II**

### **DINAMIKA PERENCANAAN ANGGARAN RESPONSIF GENDER DAN KETERWAKILAN ANGGOTA DPRD PROVINSI JAWA TENGAH PEREMPUAN**

#### **2.1 Sejarah Pengarusutamaan Gender di Indonesia**

Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia dalam mendapatkan akses dan manfaat yang sama dalam pembangunan. Istilah pengarusutamaan gender ini pertama kali muncul melalui rencana aksi yang dikemukakan oleh PBB tahun 1994 dan diadopsi saat Konferensi Tingkat Menteri Asia Pasifik II mengenai perempuan dalam pembangunan. Bentuk perhatian terhadap kebijakan, program dan kegiatan yang mengandung pengarusutamaan gender ini diwujudkan dalam PUG. Kemudian pada tahun 1995 dalam Konferensi PBB untuk perempuan ke IV di Beijing, PBB mengemukakan diseminasi tentang PUG dan menetapkan rekomendasi mengenai peningkatan akses dan partisipasi perempuan dalam pembangunan (Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2021: 5-6). Hal ini didasari atas fenomena kesenjangan gender dalam pembangunan yang terjadi secara global dan belum ada pendekatan yang mengintegrasikan gender atau sensitive gender, sehingga menimbulkan permasalahan gender dalam pembangunan.

“Selain itu, Deklarasi Beijing tersebut juga mengangkat isu global yang terjadi di seluruh belahan dunia, seperti halnya mengenai 1).perempuan dan kemiskinan, 2).pendidikan dan pelatihan bagi perempuan, 3).perempuan dan kesehatan, 4).kekerasan terhadap perempuan, 5).perempuan dan konflik bersenjata, 6).perempuan dan ekonomi,

7).perempuan dan kekuasaan serta pengambilan keputusan, 8).mekanisme kelembagaan untuk kemajuan perempuan, 9).Hak Asasi perempuan, 10).perempuan dan media, 11).perempuan dan lingkungan hidup, 12).serta Anak Perempuan. Hasil dari Deklarasi Beijing ini juga mendapatkan respon yang positif”. (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2012: 4).

Dokumen Perencanaan Pembangunan yang berisi komitmen tiap negara dalam mengentaskan permasalahan yang menjadi fokus dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) salah satunya mengenai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan telah disepakati pada tahun 2000 oleh 189 negara anggota PBB. Keadilan dan kesetaraan gender juga telah diratifikasi melalui Konvensi CEDAW (*The Convention on Elimination of Discrimination Against Women*) mengenai penghapusan bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan telah ditetapkan dalam Undang-Undang RI nomor 7 tahun 1984. Konvensi tersebut juga memberikan mandat agar pemangku kebijakan mampu melahirkan kebijakan yang dapat mempersempit kesenjangan gender, serta berbagai kebijakan lain yang mendukung terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender (Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana, 2017: 3-4). Pemerintah Indonesia menindaklanjuti dengan mengintegrasikan PUG yang tertuang dalam kebijakan nasional dan ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional, dan telah dipertegas melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan nasional dan mengamanatkan kepada jajaran pemerintah untuk melaksanakan pengarusutamaan gender dalam pembangunan. Hal ini ditujukan sebagai

salah satu strategi untuk mempersempit adanya kesenjangan gender (Santoso, 2016: 11-13).

Pada umumnya, konsep pengarusutamaan gender merupakan konsep yang berupaya mencabut akar di balik lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang menyebabkan timbulnya kesenjangan baik dalam hal akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat (International Labour Office, 2003: 1). Sebenarnya, pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan sebagai kelompok marginal dan melakukan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender. Kenyataannya, data di lapangan menunjukkan masih terdapat kesenjangan yang terjadi antara perempuan dan laki-laki dalam pembangunan. Salah satu penyebab masih adanya ketimpangan yang dialami oleh perempuan yaitu pendekatan pembangunan yang belum mengakomodir kesetaraan gender dalam pembangunan. Oleh sebab itu, pengarusutamaan gender hadir di Indonesia untuk mempersempit kesenjangan gender dalam pembangunan, sehingga secara adil baik laki-laki maupun perempuan dapat menikmati hasil pembangunan. (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2018: 1).

## **2.2 Sejarah Perencanaan Anggaran Responsif Gender di Indonesia**

Berdasarkan pada hasil evaluasi pelaksanaan pengarusutamaan gender (PUG) di 18 Kementerian atau lembaga, 7 provinsi dan 7 daerah Kota/Kabupaten terpilih menunjukkan bahwasannya strategi PUG belum dapat terlaksana secara maksimal dalam pembangunan. Oleh sebab itu, maka percepatan pengarusutamaan gender dalam pembangunan perlu

diintegrasikan perencanaan anggaran yang responsif gender, yaitu anggaran yang menekan pada masalah kesetaraan. Melalui RPJMN 2010-2014 kebijakan pengarusutamaan gender mulai diintegrasikan dalam proses perencanaan anggaran dengan melibatkan seluruh *stakeholder* dalam penyusunannya. Keadilan dan kesetaraan gender dalam anggaran juga turut serta diintegrasikan yang meliputi peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan, perlindungan perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan, dan peningkatan kapasitas kelembagaan PUG pemberdayaan perempuan pada saat bertepatan dengan moment reformasi sistem keuangan negara melalui *Unified Budgeting*, *Performance-based Budgeting* (PBB), dan *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) (Fitriyah, 2017: 62). Hal ini didukung dengan dikeluarkannya beberapa peraturan Menteri Keuangan sebagai upaya mempercepat pelaksanaan Anggaran Responsif Gender dan setiap Kementerian atau Lembaga dituntut untuk menyusun *Gender Budget Statement* (GBS), serta menginformasikan apakah suatu kegiatan atau program yang berjalan sudah responsif gender. Dalam rangka mempercepat penerapan PUG, pada tahun 2009 terdapat inisiatif perencanaan anggaran responsif gender yang dimulai dari pembentukan Tim Pengarah dan Tim Teknis yang diatur dalam Surat Keputusan (SK) Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Kepala Bappenas, No.Kep.20/M.PPN/HK/03/2009. Kemudian untuk mendukung percepatan pelaksanaan PUG dan capaian pemerintahan yang baik serta dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan, maka disusunlah Stranas

perencanaan anggaran responsif gender (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012: 18).

Stranas perencanaan anggaran responsif gender ini berupa Surat Edaran oleh 4 Tim penggerak, yaitu Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Hal tersebut juga dilengkapi dengan Petunjuk Pelaksanaan Perencanaan Anggaran Responsif Gender agar pelaksanaan dapat lebih terarah, sistematis dan berkelanjutan dalam pembangunan (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2012: 4). Dalam hal ini, maka perencanaan anggaran responsif gender muncul di Indonesia, sebagai salah satu strategi percepatan pengarusutamaan gender yang mampu mengintegrasikan isu-isu gender dalam proses pembangunan ke dalam sistem yang sudah ada. Mengingat, pelaksanaan PUG dinilai belum berjalan secara maksimal dan cenderung lambat.

### **2.3 Sejarah Percepatan Pengarusutamaan Gender Melalui Perencanaan Anggaran Responsif Gender di Jawa Tengah**

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban untuk menerapkan strategi percepatan pengarusutamaan gender melalui perencanaan anggaran responsif gender sebagaimana yang telah tertuang dalam Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 yang merupakan revisi dari Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan PUG di daerah. Setelah Permendagri tersebut dikeluarkan, maka pemerintah provinsi, kabupaten/kota diwajibkan

untuk mengimplementasikan perencanaan anggaran responsif gender dengan melakukan analisis gender menggunakan *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Gender Budget Statement* (GBS) (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2016: 1). Pada tahun 2012, Strategi Nasional Percepatan PUG melalui perencanaan anggaran responsif gender telah diterbitkan dan pelaksanaan penerapan perencanaan anggaran responsif gender mulai massif diterapkan di beberapa daerah. Namun pada tahun sebelumnya beberapa daerah telah menerapkan atas inisiatifnya sendiri. Salah satunya yaitu Provinsi Jawa Tengah yang telah berinisiatif untuk menerapkan Perencanaan Anggaran Responsif Gender sejak tahun 2010 (Pattiro, 2016: 1). Hal ini telah diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 71 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG), guna meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta sebagai upaya menciptakan keadilan dan kesetaraan gender, dipandang perlu melakukan strategi Pengarusutamaan Gender (PUG) kedalam seluruh proses pembangunan di daerah.

Pelaksanaan strategi percepatan pengarusutamaan gender melalui perencanaan anggaran responsif gender di Provinsi Jawa Tengah yang sudah lama diterapkan idealnya menjadi daerah terdepan dalam mengintegrasikan isu gender dalam pembangunan. Akan tetapi, berdasarkan data DPRD Provinsi Jawa Tengah pelaksanaan perencanaan anggaran responsif gender di Provinsi Jawa Tengah pada praktiknya mengalami banyak tantangan. Pendekatan Anggaran Responsif Gender ini difokuskan pada langkah

integrasi gender pada penyusunan dan penganggaran saja, sehingga proses perencanaan terabaikan dan integrasi gender kerap tidak berkorelasi dengan dokumen perencanaan daerah. Selain itu, pelatihan dan pendampingan Perencanaan Anggaran Responsif Gender masih terbatas dan aparat pemerintah kurang memiliki kapasitas analitis untuk mengintegrasikan isu kesetaraan gender dalam perencanaan anggaran, terlebih minimnya anggaran yang dimiliki. Hal tersebut mengakibatkan Provinsi Jawa Tengah belum maksimal dalam mengimplementasikan PUG melalui Perencanaan Anggaran Responsif Gender. Tercatat bahwa permasalahan mengenai ketidakadilan gender masih ditemui di daerah ini, data BPS Jawa Tengah Tahun 2020 menunjukkan bahwa IDG Provinsi Jawa Tengah masih menunjukkan angka yang memprihatinkan yaitu berada di angka 71,73 yang mana nilai tersebut lebih rendah dibandingkan dengan nilai IDG nasional sebesar 75,57. Oleh karena itu, Komisi E DPRD Provinsi Jawa Tengah membentuk Perda Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pengarusutamaan Gender dengan tujuan agar terdapat aturan dalam hal pemberdayaan perempuan dan sebagai strategi untuk mengintegrasikan gender menjadi dimensi yang integral dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang diharapkan dapat mewakili hak kesetaraan perempuan, sehingga perempuan dapat menikmati hasil pembangunan yang setara dengan laki-laki.

## 2.4 APBD yang Responsif Gender

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karenanya, APBD menjadi dasar dari pengelolaan keuangan yang mendanai mengenai penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan sebagai instrumen yang menjamin terciptanya proses pengambilan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah yang teratur. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga dapat dimaknai sebagai rancangan yang berisi operasional keuangan daerah yang menggambarkan pengeluaran setinggi-tingginya dalam 1 tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, maka dapat dimaknai bahwasannya APBD menduduki posisi yang terpenting dalam mengembangkan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah (Mardiasmo, 2002). Berdasarkan Peraturan terbaharu yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No 27 tahun 2021 mengenai Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2022 yang di dalamnya menyebutkan untuk mendorong penyusunan APBD yang responsif gender dan menjadi dasar pemerintah daerah untuk melaksanakan PUG.

APBD yang responsif gender menurut LGSP- USAID (2009) yaitu adanya konsistensi dan relevansi kebijakan pemerintah terhadap penggunaan dan pelembagaan PUG dalam menciptakan keadilan dan kesetaraan gender dalam pembangunan, adanya tingkat responsifitas pada aspek keberpihakan gender yang dihubungkan pada target masyarakat penerima manfaat.

Kemudian adanya besaran alokasi belanja pada satuan kerja teknis yang menangani program dan kegiatan yang berhubungan dengan responsif gender untuk meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender. Sementara menurut Keputusan Mendagri mengenai Pedoman Umum Pelaksanaan pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di daerah mengamankan dua hal yaitu (1) daerah menyediakan dana untuk implementasi PUG dengan alokasi minimal sebesar 5% dari APBD untuk program PUG dan (2) mengamankan agar membentuk lembaga yang menjamin berjalannya PUG di daerah.

Berkaca pada hal di atas, jika melihat kondisi APBD provinsi Jawa Tengah yang diatur dalam Perda Nomor 9 tahun 2022 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2022 menunjukkan adanya alokasi anggaran yang menunjukkan angka responsif gender, sebagai berikut:

**Tabel 2. 1**  
**APBD Provinsi Jawa Tengah yang responsif Gender**  
**Tahun Anggaarn 2022**

<b>Program Responsif Gender</b>	<b>Anggaran (Rp)</b>	<b>Persentase (%)</b>
Pelebagaan PUG pada Lembaga Pemerintah Kewenangan	220.000.000	7,32%
PUG dan Pemberdayaan Perempuan	3.221.868.000	5,52%
Peningkatan Kualitas Keluarga dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender (KG) dan Hak	50.000.000	-

Anak		
Pengelolaan Sistem Data Gender dan Anak	150.000.000	-

(Sumber: Diolah dari APBD Provinsi Jawa Tengah TA 2022)

## 2.5 Keterwakilan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah Perempuan

Indonesia telah membuka kesempatan yang lebar bagi perempuan untuk masuk dalam bidang politik yang terjamin dalam UUD 1945, Tap MPR, dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Paska Pemilu 1999, *affirmative action* telah diberlakukan melalui undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu yang menjelaskan mengenai kuota minimal 30%. Akan tetapi, aksi afirmasi ini dinilai tidak dapat berjalan dengan optimal dikarenakan partai yang belum memenuhi kuota keterwakilan perempuan tidak mendapatkan sanksi (Budiarti, 2011: 472). Dalam hal ini maka jumlah keterwakilan perempuan yang rendah dalam pemilu akan berdampak pada jumlah keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif yang rendah.

Rendahnya jumlah anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perempuan menunjukkan keterwakilan politik yang rendah. Namun apakah ide dan gagasan yang mengakomodir kepentingan perempuan dan gender menjadi rendah dengan adanya keterwakilan perempuan yang rendah. Menurut ide yang digagas oleh Anne Phillips, maka perlu dianalisa kembali. Oleh karena itu, dilakukan olah data yang memperlihatkan sejauh mana anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perempuan memiliki pemahaman baik dari sisi

kognitif, afeksi, dan evaluasi mengenai isu-isu gender dan mengakomodir kepentingan perempuan dalam hal anggaran.

Keterwakilan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perempuan yaitu sebagai berikut:

**Tabel 2. 2**  
**Keterwakilan Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Perempuan**

No	Nama	Fraksi	Jabatan	Agama	Pendidikan
1	Rr. Maria Tri Mangesti, SE	FPDIP	Anggota DPRD	Kristen Protestan	S1
2	Dyah Kartika Permanasari, SE., MM	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S2
3	Sulistyorini	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S1
4	Ayuning Sekar Suci, B.BUS/MIB	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S2
5	Hj. Kadarwati, SH., MH	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S2
6	Hj. ENdrianingsih Yunita, SP	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S1
7	Hj. Peni Dyah Perwitosari, S.Sos	FPDIP	Anggota DPRD	Islam	S1
8	Hj. Sri Ruwiyati, SE., MM	FPDIP	Wakil Ketua Komisi E	Islam	S2
9	dr. Messy Widiastuti, MARS	FPDIP	Anggota DPRD	Kristen Protestan	S2
10	Hj. Irna Setiawati, SE., MM	FPDIP	Sekretaris Komisi A	Islam	S2
11	Hj. Tazkiyatul Muthmainna, S.K.M	FPKB	Anggota DPRD	Islam	S2
12	Hj. Nur Saadah, S.Pd.I., M.H	FPKB	Anggota DPRD	Islam	S2
13	Hj. Siti Rosidah, S.Ag	FPKB	Anggota DPRD	Islam	S1
14	Hj. Lailatul Arofah	FPKB	Anggota Dprd	Islam	S1
15	Hj. Sri Hartini, ST	FPG	Anggota DPRD	Islam	S1
16	Padmasari Mestikajati, S.Ip., M.Si	FPG	Anggota DPRD	Islam	S2
17	Hj. Ida Nurul Farida, M.Pd	FPKS	Anggota DPRD	Islam	S2
18	dr. Hj. Sholeha Kurniawati	FPPP	Anggota DPRD	Islam	S1
19	Hj. Nurul Hidayah, M.Si	FPPP	Anggota DPRD	Islam	S2
20	Inna Hadianala, S.E.	FPPP	Anggota DPRD	Islam	S1

<b>No</b>	<b>Nama</b>	<b>Fraksi</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Agama</b>	<b>Pendidikan</b>
21	Dra. Hj. Sri Marnyuni	FPAN	Wakil Ketua Komisi B	Islam	S1
22	HJ. Kartina Sukawati, SE., MM	FPD	Anggota DPRD	Islam	S2

Sumber: DPRD Provinsi Jawa Tengah (diolah)

Berdasarkan tabel 2.1 di atas terlihat bahwasannya terdapat 22 anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah perempuan. Berdasar latar belakang pendidikan minimal S1, sehingga dari segi kemampuan anggota DPRD perempuan mampu untuk bekerja dan mampu merepresentasikan dirinya dalam hal memperjuangkan perempuan, salah satunya dalam mengawal anggaran responsif gender.