

# **PROBLEMATIKA KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM MENGATASI MARJINALISASI PEREMPUAN**

## **GENDER MAINSTREAMING: A POLICY PROBLEM IN DEALING WITH WOMEN'S MARGINALISATION**

---

---

**Widjajanti M. Santoso**

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (P2KK-LIPI)  
widjasantoso@gmail.com

### ***Abstract***

*As shown from the gap between actual situation of gender inequity and the implementation of gender policy, it can be seen that the representation of gender policy is low. Gender mainstreaming is a knowledge as well as a strategy to build gender equality. The sensitivity of gender issue has been acknowledged by international community commitment through several international meetings, that this issue must be integrated into national policy. Although Indonesia has ratified The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) into the UU No. 7 year 1984, the Gender Mainstreaming policy has only implemented in 2000 with the Inpres No 9. The gap between Human Development Index and Gender Development Index, despite the increase of both indexes, also shows that the problem of marginalization of women is still exist in Indonesia. The data from the indexes also show that Indonesia is unable to fulfill the MDG's goal in preventing the number of death of mother in delivering baby. As strategy, the Gender Mainstreaming shows challenges from individual as well as bureaucracy, not to mention problem in ideas, interest and institution that tend to exclude gender as priority. The external challenges are capitalism through media that sometimes have different interest. As strategy gender mainstreaming needs media to disseminate gender problem and gender knowledge.*

*Keywords: gender mainstreaming, representation, women's knowledge, strategy, policy*

### **Abstrak**

Kesenjangan antara situasi aktual ketidakadilan gender dan penerapan kebijakan gender menunjukkan bahwa representasi kebijakan gender masih rendah. Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah pengetahuan dan sekaligus strategi untuk menciptakan kesetaraan gender. Dalam berbagai pertemuan, masyarakat internasional telah bersepakat tentang pentingnya isu gender, sehingga isu gender harus diintegrasikan dalam berbagai kebijakan nasional. Meskipun Indonesia sudah meratifikasi The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) menjadi Undang-undang (UU) No. 7 Tahun 1984, kebijakan PUG baru mulai diterapkan pada tahun 2000 melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 9. Kesenjangan antara Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dengan Indeks Pembangunan Gender (IPG), terlepas kedua indeks tersebut mengalami peningkatan, menunjukkan bahwa marjinalisasi perempuan masih berlangsung di Indonesia. Data dari kedua indeks juga memperlihatkan bahwa Indonesia belum mampu untuk memenuhi tujuan pembangunan millennium dalam mencegah jumlah kematian ibu saat melahirkan. Sebagai sebuah strategi, PUG mengalami berbagai tantangan, baik dari individu maupun birokrasi, belum lagi permasalahan dalam hal ide, kepentingan, dan institusi yang cenderung untuk mengecualikan gender sebagai prioritas. Tantangan eksternal adalah kapitalisme melalui media yang terkadang berbeda kepentingan. PUG sebagai sebuah strategi membutuhkan media untuk menyebarkan permasalahan dan pengetahuan tentang gender.

Kata Kunci: pengarusutamaan gender, representasi, pengetahuan perempuan, strategi, kebijakan

## **Pendahuluan**

Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah langkah politis yang dapat diterapkan dalam langkah praktis untuk mengembangkan situasi sosial yang ramah gender dan menghasilkan kesetaraan gender. Selain itu, PUG merupakan paparan normatif yang membutuhkan informasi dari lapangan mengenai pelaksanaannya. Disebut normatif karena PUG menjadi salah satu kebijakan sosial di Indonesia. Tujuan dari kebijakan PUG adalah untuk memproses transformasi kesetaraan gender. Secara teoritis gender adalah pendekatan yang diperoleh dari pemikiran yang memasukkan unsur laki-laki dan perempuan. Pada satu sisi gender adalah sebuah pilihan pendekatan dan perspektif, tetapi pada sisi lain terdapat kebutuhan nyata untuk memasukkan unsur ini di dalam kegiatan dan program. Pendekatan ini dilaksanakan pada tataran negara dan juga pada tataran praktis melalui kegiatan lembaga sebagai inisiatif masyarakat sipil.

Untuk melihat kondisi kesetaraan gender, tulisan ini menggunakan analisis gender yang melihat akses, partisipasi, kontrol dan manfaat yang diperoleh dari kelompok masyarakat laki-laki dan perempuan. Keempat indikator ini digunakan secara lepas untuk melihat dan memetakan masalah penerapan kebijakan sosial bidang gender, seperti PUG. Tulisan ini melihat representasi perempuan di dalam kehidupan, aturan, norma dan aturan hukum. Dalam pengertian, meskipun telah ada kebijakan sosial tentang gender, pada kenyataannya perlindungan terhadap perempuan masih terbatas.

Tulisan ini dimulai dengan paparan tentang PUG sebagai kebijakan sosial di Indonesia. Bagian selanjutnya adalah informasi tentang marjinalisasi perempuan, yang menunjukkan keterpurukan kondisi perempuan secara umum. Kemudian diikuti dengan paparan tentang problematika eksklusi sosial perempuan yang menunjukkan posisi perempuan yang rentan. Kelemahan di atas membutuhkan upaya-upaya yang dilihat dari pengetahuan perempuan dan tantangan penerapan PUG. Mengangkat pengetahuan perempuan adalah salah satu cara untuk menunjukkan masalah perempuan dari sudut pandang perempuan untuk mengangkat pentingnya perempuan sebagai kelompok rentan untuk diperhatikan. Tulisan ini memaparkan masalah eksistensi pengetahuan

perempuan, yang terlihat dari terseok-seoknya kebijakan PUG di antara upaya untuk mengembangkannya.

## **Kebijakan Pengarusutamaan Gender**

Gender adalah konsep yang dipergunakan untuk menjelaskan bahwa apa yang terjadi dan dialami oleh laki-laki dan perempuan merupakan konstruksi sosial. Gender dipergunakan untuk menunjukkan bahwa pokok permasalahan bukan pada perbedaan jenis kelamin laki-laki dan perempuan, melainkan pandangan masyarakat terhadap peran dan posisi laki-laki dan perempuan. Melalui konsep ini, gender memperlihatkan adanya marjinalisasi yang dialami oleh perempuan, yang terlihat dari kesenjangan yang terjadi pada posisi yang diperoleh laki-laki dan perempuan.

Tidak saja menunjukkan adanya masalah, pendekatan gender juga siap dengan usulan untuk memperkecil kesenjangan yang ada. Salah satu upayanya adalah menggunakan kebijakan pro-gender yang ditujukan untuk memasukkan isu gender dalam arus utama pembangunan. Upaya pendekatan gender untuk masuk pada kebijakan adalah upaya inklusi sosial sebagai inisiatif dari pemikiran perempuan dan pendekatan gender. Pendekatan gender sangat menyadari bahwa salah satu cara untuk mengatasi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dan mengatasi masalah sosial yang terkait dengan isu gender adalah melalui pengambilan keputusan dan kebijakan. Proses inklusi sosial atau proses memasukkan gender dalam proses pembangunan merupakan proses yang berjalan sangat panjang dan masih penting bagi pendekatan ini.

Gender dan pembangunan merupakan isu utama di dalam program pembangunan Negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia. Gender sebagai sebuah konstruksi sosial, mengisyaratkan bahwa masalah gender di setiap tempat atau setiap masyarakat, berbeda, sesuai dengan konteksnya. Selain itu, sebagai sebuah pendekatan, gender juga berkembang dari pendekatan yang mengacu pada kondisi perempuan. Melalui data dan fakta yang terpilah antara laki-laki dan perempuan, menunjukkan posisi kesenjangan perempuan di dalam proses pembangunan. Kenyataan ini menjadi fenomena global yang menjadi perhatian dari program Persatuan Bangsa Bangsa (PBB).

Sebagai sebuah pendekatan, perhatian terhadap gender telah menghasilkan beberapa pendekatan dan upaya untuk menyempurnakannya. Kajian dengan menggunakan posisi gender memperlihatkan bahwa perempuan tertinggal di dalam kemajuan pembangunan. Di PBB kenyataan ini menghasilkan beberapa pertemuan internasional, yang dimulai sejak tahun 1975, "*First World Conference on Women*", di Mexico dan menghasilkan *World Plan of Action, United Nation Decade for Women 1976-1985*, sebagai upaya mengatasi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Gerakan internasional ini menghasilkan upaya untuk mengembangkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Kemudian pada tahun 1980 dilaksanakan "*Second World Conference on Women*", di Copenhagen, yang diikuti oleh pertemuan pada tahun 1985 "*Third World Conference on Women*" di Nairobi, yang menghasilkan "*Forward Looking Strategy*". Pertemuan lainnya adalah pada tahun 1993, di Vienna yang mendiskusikan tentang hak asasi manusia (HAM), terutama tentang HAM Perempuan, yang menekankan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah pelanggaran HAM. Pertemuan selanjutnya di Copenhagen pada tahun 1995, yaitu *United Nations World Summit for Social Development*, yang menghasilkan "*the central role of women*" dalam memerangi kemiskinan, menciptakan bidang pekerjaan yang produktif, serta memperkuat kohesi masyarakat, khususnya bagi laki-laki dan perempuan, kesepakatan global yang mengangkat isu "*equality and equity of women and men*". Namun, pertemuan yang dianggap terpenting adalah "*The Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace*", pada tahun 1995, di Beijing.

Pada kebijakan, perkembangan yang memperhatikan gender awalnya adalah pendekatan *Women in Development* (WID) yang menekankan bahwa perempuan harus masuk di dalam program pembangunan. Pendekatan ini memang mengacu pada perempuan, sebagai konsekuensi logis dari data dan fakta tentang marginalisasi yang dialami oleh perempuan. Kebijakannya menekankan bahwa perempuan perlu diperhatikan di dalam proses pembangunan. Ternyata, diperhatikan saja tidak cukup, masalah kesenjangan perempuan masih menjadi masalah dunia. Kelemahan dari pendekatan

ini menghasilkan pendekatan *Women and Development* (WAD) yang menekankan bahwa perempuan harus masuk di dalam pembangunan, sebagai kesatuan yang tidak terpisahkan. Perkembangan ini mulai memasukan elemen perempuan sebagai elemen yang penting, tetapi terdapat resistensi seakan hanya perempuanlah yang penting. Selain itu, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masalahnya terkait dengan masalah perempuan dan laki-laki. Evaluasi tentang hal ini menghasilkan pendekatan *Gender and Development* (GAD), yang melakukan pendekatan baik pada laki-laki maupun perempuan. Pendekatan yang mutakhir dihasilkan adalah pendekatan PUG atau *Gender Mainstreaming*, sebagai upaya untuk meyakinkan bahwa gender masuk di dalam kebijakan.

Meskipun Indonesia sudah meratifikasi CEDAW melalui UU No. 7 Tahun 1984 tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Kebijakan nasional Pengarusutamaan Gender (PUG) di Indonesia baru dimulai melalui Inpres 9 Tahun 2000, yang menekankan bahwa elemen gender masuk pada program dan kegiatan. Dasar dari kebijakan ini adalah untuk memberi keyakinan dapat terwujudnya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

Evaluasi dan monitoring yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada tahun 2010 terhadap 41 kabupaten/kota memperlihatkan bahwa gender belum dipertimbangkan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat kabupaten/kota. Kesenjangan terlihat pada penganggaran, seperti pada penyusunan program advokasi, pelaksanaan program, dan pemilihan strategi. Meskipun sudah ada lima wilayah yang menggunakan data terpilah dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada tahun terkait, data tersebut tidak dipakai dalam penyusunan anggaran atau rencana dan kebijakan pembangunan lainnya (Informasi Anggaran Indonesia, 2010). Selain itu, hanya sembilan pemerintah lokal yang memfasilitasi pelaksanaan Surat Edaran Bersama yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Bappenas yang menyangkut keharusan menyertakan jumlah minimal perempuan selama persiapan Musyawarah Perencanaan

Pembangunan (Musrenbang) (Informasi Anggaran Indonesia, 2010).

Meskipun majunya tersenda-sendat, kebijakan pengarusutamaan gender, terus didukung melalui beberapa kebijakan seperti di bawah ini:

- (a) Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) No. 112/PMK.02/2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, anggaranpun harus memasukkan gender yang disebut sebagai Anggaran Responsif Gender (ARG). Pengarusutamaan gender adalah sebuah kebijakan yang dikembangkan untuk mengintegrasikan gender di dalam organisasi, sehingga sudah menjadi bagian dari penganggaran.
- (b) Permenkeu No. 119/PMK-02/2009, tentang *Gender Budget Statement* (Pernyataan Anggaran Gender) sebagai komitmen dalam upaya percepatan pelaksanaan pengarusutamaan gender.

Secara umum penerapan pengarusutamaan gender di dalam proses perencanaan dan anggaran adalah sebagai berikut (Santoso, 2014: 61-62).

- (a) Perencanaan responsif gender merupakan suatu proses perencanaan untuk menjawab isu-isu atau permasalahan gender dengan memasukkan perbedaan-perbedaan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki dalam proses penyusunan program dan kebijakan.
- (b) Penganggaran responsif gender: (1) Di dalam proses perencanaan anggaran yang responsif gender pada setiap lingkup pemerintah, perlu keterlibatan (partisipasi) perempuan dan laki-laki secara aktif; dan secara bersama-sama mereka menetapkan prioritas program dan kegiatan pembangunan; (2) Penggunaan anggaran responsif gender mengarah pada pembiayaan program/kegiatan pembangunan yang dapat memberikan manfaat secara adil bagi perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang pembangunan; dan (3) Anggaran responsif gender dapat membiayai kebutuhan-kebutuhan praktis gender dan atau kebutuhan strategis gender yang dapat diakses oleh perempuan dan laki-laki.

Kesulitan yang dihadapi oleh kebijaksanaan ini terekam di dalam laporan *“The Politics of Gender and Social Protection in Indonesia, Opportunities and Challenges for a Transformative Approach”* (ODI,2012), yang menunjukkan masalah yang dihadapi oleh kebijakan PUG adalah 3 I, yaitu *“ideas, interest, institution”* (pemahaman tentang gender, kepentingan yang berkaitan dengan gender dan kelengkapan dukungan institusi). Pendekatan yang berlandaskan pada konsep ekonomi politik, mampu menggambarkan masalah yang terjadi pada masalah sosial yang terpilah gender. Tujuannya adalah untuk memperlihatkan masalah penerapan kebijakan PUG. Masalah pada pemahaman tentang gender, memperlihatkan adanya kerancuan bahwa gender diartikan sebagai perempuan, sehingga hanya memperhatikan perempuan saja. Kemudian tidak semua lembaga yang berkaitan mampu memahami dan menerapkan maksud dan tujuan dari PUG ini. Yang utama di dalam kelemahan ini adalah kurangnya pemahaman mengenai masalah perempuan secara konseptual, seperti adanya kesenjangan, diskriminasi, marginalisasi, dan lainnya. Sementara kepentingan yang berkaitan dengan gender diperlihatkan bahwa mereka yang berjuang menjadi pemimpin daerah tidak memasukkan gender sebagai kepedulian mereka. Selain itu, masalah konsep tentang pemahaman gender, juga menyentuh adanya masalah teknis, seperti perimbangan dana dan prioritas program pembangunan. Terutama dalam hal ini adalah perimbangan antara perhatian terhadap lembaga yang mendukung produktivitas ekonomi dengan lembaga yang mendukung kesejahteraan sosial. Sedangkan masalah institusi berkaitan dengan representasi pada institusi politik seperti partai, legislatif, termasuk di dalamnya adalah posisi dalam lingkup eksekutif dan birokrasi serta di dalam kebijakan seperti otonomi daerah. Posisi mereka sebagai pemimpin dan pengambilan kebijakan, sangat penting di dalam menentukan implementasi dari kegiatan ini.

*Ideas, interest* dan *institution* adalah lini penting di dalam penerapan kebijakan PUG, dan mengapa kebijakan tersebut berjalan tersenda-sendat. Kelemahan kelembagaan terjadi karena meskipun Kementerian Pemberdayaan Perempuan (Kemeneq PP) berada pada posisi sejajar dengan kementerian lainnya, Menteri Negara Pemberdayaan

Perempuan (Meneg PP) tidak memiliki kekuatan untuk menekan penerapan PUG (Darwin, 2005: 106-107). Kelemahan kelembagaan lainnya adalah pemahaman bahwa PUG berhubungan dengan perempuan, sehingga tidak dianggap sebagai alasan yang penting untuk diperhatikan. Hal ini terlihat pada perhatian yang diberikan oleh lembaga lain ketika Meneg PP melaksanakan kewajibannya. Kelemahan institutional memperlihatkan bahwa struktural eselon bidang PUG yang berada di bawah eselon lembaga mitra kerjanya, memberi efek terhadap kerjasama yang kurang efisien. Sehingga masalah penerapan kebijakan ini terjadi pada dua tingkatan; yang pertama adalah kelemahan sosialisasi, yang berimbas pada pemahaman yang berbeda tentang konsep dasar, seperti gender, PUG dan kepentingannya di dalam program masing-masing. Kelemahan yang kedua berasal dari keterlambatan untuk melihat PUG sebagai sebuah kebijakan yang harus diterapkan. Lembaga lain belum melihat PUG sebagai kebijakan yang harus diakomodasikan dan dimasukkan di dalam program mereka yang sudah berjalan (Darwin, 2005: 108-109).

Melihat kelemahan kelembagaan seperti ini, maka menarik untuk melihat usulan Darwin (2005) terhadap Kemeneg PP, yaitu (1) Supaya Meneg PP memiliki kekuasaan, maka perlu meningkatkan posisinya seperti menjadi Kementerian Koordinator (Kemenko) atau bahkan di bawah presiden sehingga menjadikan kebijakan yang dihasilkannya memiliki kekuatan memaksa; (2) Meningkatkan fokus kerja menjadi kementerian yang mendalami masalah “keadilan dan kesetaraan” sehingga tidak terlalu terbatas kewenangannya, yang saat ini dianggap mengurus perempuan semata; (3) Meminta dukungan pengambil keputusan puncak, seperti presiden/wakil presiden untuk menekankan pentingnya PUG.

Upaya sosialisasi yang dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan (PP) dan Perlindungan Anak (PA), pada berbagai jaringan berjalan lambat, antaranya adalah karena lemahnya pengetahuan gender pada tingkat pembuat kebijakan dan pimpinan. Kalaupun sudah memiliki pengetahuan, maka mereka mengalami kesulitan di dalam menterjemahkan di dalam kegiatannya.

## Marjinalisasi Perempuan

Apakah pembangunan menghasilkan dampak yang mengeksklusikan gender di dalam pembangunan? Faktanya, pembangunan memberikan percepatan pada masyarakat, tetapi jika dilihat berdasarkan data terpilah gender, maka perempuan mengalami marjinalisasi. Dalam khasanah pengetahuan perempuan, marjinalisasi adalah masalah gender, dalam konsep lain perempuan mengalami eksklusi sosial di dalam proses pembangunan. Eksklusi sosial dapat dilihat dari beberapa fakta tentang perempuan dalam kehidupan sosial yang ada.

Ilustrasi klasik tentang ani-ani memberikan gambaran bahwa capaian swasembada beras, justru menghasilkan proses keluarnya perempuan dari lingkaran jaringan pekerjaan pertanian. Bahkan data terakhir tentang target Millenium Development Goals (MDGs) menunjukkan meningkatnya angka kematian ibu. Pada Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia tahun 2007, angka kematian ibu adalah 228 per 100.000 kelahiran hidup, sedangkan pada tahun 2012 angkanya meningkat menjadi 359 per 100.000 kelahiran hidup (*Kompas*, 27 September 2013). Padahal, angka kematian ibu menurut target MDG 2015, adalah 102 per 100.000 kelahiran hidup. Artinya, tingkat kematian ibu yang ditargetkan menurun justru meningkat, dan target MDG's tidak bisa dikejar.

Data United Nations Development Programme (UNDP) menunjukkan bahwa dari 187 negara Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia meningkat dari peringkat 124 pada tahun 2011 menjadi 121 pada tahun 2013 (*voaindonesia.com*, 12 Februari 2015). Sedangkan, Indeks Pembangunan Gender (IPG) pada 2012 adalah 68.52, sudah meningkat cukup baik dari 63.94 pada tahun 2004 (KPPPA&BPS, 2013). Dua indeks ini sangat penting untuk memperlihatkan tingkat atau capaian pembangunan dan bagaimana efeknya terhadap gender, yang diperlihatkan melalui rasio. Rasio yang tinggi menunjukkan kesenjangan antara kedua indeks ini, di mana secara rata-rata indeks pembangunan manusia meningkat, tetapi tidak dapat mengatasi kesenjangan dengan indeks pembangunan gender. Rasio antara kedua indeks ini tidak berubah dari 93 selama bertahun-tahun, yang memperlihatkan bahwa kesenjangan kesetaraan gender tidak banyak berubah. Walaupun IPG selalu

meningkat setiap tahunnya, kondisi tersebut belum dapat mengatasi kesenjangan yang ada. Artinya, pembangunan di Indonesia belum bisa mengejar peningkatan kesetaraan gender.

Rendahnya IPG juga memperlihatkan adanya kesenjangan antara capaian perempuan dan laki-laki. Selain itu, terdapat banyak masalah perempuan yang belum mendapatkan perhatian yang terfokus sehingga perkembangan perbaikannya tidak kelihatan. Secara umum masalah-masalah sosial ini menyumbang pada masalah politik dan keamanan. Tesis tulisan ini, menunjukkan bahwa perbaikan pada masalah sosial marginalisasi gender, dapat memperbaiki posisi Indonesia pada perbaikan masalah politik dan keamanan.

Sumber daya manusia perempuan di Indonesia terefleksi juga dari data global tentang kemampuan membaca. Peringkat Indonesia dalam kemampuan membaca adalah 41 dari 45 negara, data global ini dapat direfleksikan pada perempuan, yang rata-rata pendidikannya berbeda dari laki-laki. Kemampuan membaca juga menggambarkan kebiasaan yang baik untuk mengetahui informasi dan kemudahan untuk mendapatkan penjelasan. Dengan kemampuan membaca yang rendah, maka masyarakat juga memiliki keterbatasan terhadap informasi dan aturan. Selain itu, kelemahan ini menjadi bagian dari siklus informasi yang tidak lengkap di masyarakat, di mana lembaga yang memiliki otoritas juga merasa kurang tertantang untuk mendiseminasikan informasi. Walaupun secara nasional kemampuan membaca sudah berkembang dari 96,6 persen pada 1990 menjadi 98,7 persen pada 2002, masih terdapat perbedaan antara daerah perdesaan dan perkotaan (Bappenas, 2011).

Masalah perempuan lainnya adalah lemahnya akses terhadap hak-hak kewarganegaraannya. Masalah ini terlihat pada lemahnya perlindungan hukum terhadap buruh migran perempuan. Menurut Direktur Jenderal Hak Asasi Manusia (Dirjen Hak Asasi Manusia) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham), jumlah buruh migran yang memiliki dokumen resmi adalah 4.5 Juta, sedangkan yang tidak memiliki dokumen jumlahnya empat kali lebih besar (*Detiknews*, 10 Desember 2009). Kelemahan ini merupakan bentuk diskriminasi di mana

prosesnya dimulai di masyarakat kita sendiri dengan masalah pengurusan kartu keluarga (KK) dan kartu tanda penduduk (KTP).

Catatan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan, 2013) menunjukkan bahwa peraturan yang diskriminatif terhadap perempuan meningkat dari 154 peraturan daerah (perda) pada 2009 menjadi 342 perda pada 2013. Perda diskriminatif terdapat pada tingkat Kabupaten/Kota. Catatan ini memperlihatkan bahwa harmonisasi hukum berdasarkan gender belum berjalan. Artinya, kepentingan perempuan belum menjadi perhatian pembuat kebijakan dan aturan. Meskipun Indonesia sudah berusaha menurunkan angka kekerasan terhadap perempuan, pada kenyataannya setiap hari terdapat 20 perempuan mengalami pemerkosaan. Kemudian masalah pekerja migran Indonesia belum tertangani dengan baik, baik dalam perlindungan hak-hak mereka maupun dalam kekerasan yang mereka alami. Komnas Perempuan juga menekankan pada hak warganegara pada komunitas yang terkena konflik sosial, mereka mengalami proses kriminalisasi dan haknya terbengkalai karena tidak mendapatkan KTP.

Berdasarkan catatan di *Kompas.com* (2 Mei 2012), dalam bidang pendidikan dasar yang mencapai hampir 100 persen, sudah terlihat ada perbaikan dari partisipasi perempuan dan laki-laki, berdasarkan data UNESCO 2010, pada Global Monitoring Report, kemampuan membaca dengan mengambil kasus dari siswa kelas 4 SD, masih di bawah standart internasional. Angka partisipasi yang tinggi dibayangi oleh angka putus sekolah yang mencapai 13 persen. Akan tetapi jika dilihat kelas sosialnya maka, mereka yang memiliki akses yang terbatas, masih mengalami kesulitan menuntaskan pendidikan mereka. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan infrastruktur pendidikan akan memperbaiki partisipasi, dan infrastruktur yang buruk akan mengurangi angka partisipasi di dalam pendidikan.

Masalah perempuan yang menonjol adalah meningkatnya angka kekerasan terhadap perempuan. Catatan tahunan Komnas Perempuan memperlihatkan peningkatan dua kali lipat, dari “252 di tahun 2012 menjadi 529 kebijakan per Agustus 2013 yang terdiri dari 513 di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten) dan 16 di tingkat

nasional” (Komnas Perempuan). Catatan tersebut menunjukkan pada pemerintah untuk memperhatikan masalah representasi hukum bagi perempuan. Perbaikan akses hukum bagi perempuan merupakan salah satu Indeks Pembangunan Manusia yang penting. Seperti telah dijelaskan sebelumnya adanya ratio yang tidak berubah selama bertahun-tahun merupakan indikator bagi pemerintah untuk melihat hukum sebagai dasar dari masyarakat dan akses yang perlu dihantarkan bagi perempuan.

Ringkasnya, paparan tentang kebijakan PUG dan masalah marjinalisasi perempuan menunjukkan rendahnya representasi dan partisipasi perempuan. Di dalam proses yang mengkaitkan pengetahuan dengan kebijakan merupakan salah satu cara yang dilihat mampu mengangkat situasi sosial perempuan yang seakan dianggap tidak masalah. Masalah partisipasi perempuan dapat diperlihatkan melalui tabel<sup>1</sup> di bawah ini. Tabel ini merupakan pengembangan alat yang diangkat oleh Bennett dan Jessani (2011) dengan memasukkan partisipasi masyarakat dan problematika perempuan di Indonesia, yang dikaitkan dengan masalah perempuan. Tujuan dari paparan melalui tabel ini adalah menunjukan adanya masalah sehingga dapat dipikirkan cara mengatasinya.

Dari Catatan Diskusi “Indonesia Menentukan Nasib dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan”, terlihat bahwa salah satu masalah mendasar adalah lemahnya perkembangan kapasitas kelembagaan. Salah satu kebutuhan yang digambarkan oleh tabel ini adalah kelemahan kelembagaan yang dilihat dari sisi kepentingan dan problematika gender. Kelembagaan yang pertama adalah pada pembuat kebijakan dan yang kedua adalah dari konteks masyarakat sipil.

Pada pembuat keputusan sudah terdapat beberapa upaya untuk melindungi perempuan melalui aturan dan hukum, penekanan tentang hal ini bahkan menjadi kepedulian dunia Internasional melalui serangkaian aturan hukum yang mengikat

anggota PBB. Keterkaitan dan keterikatan ini dimunculkan melalui keterlibatan di dalam serangkaian pertemuan internasional hingga ratifikasinya, seperti yang terjadi pada CEDAW. Kondisi yang kondusif ini turut mendorong terbentuknya kelembagaan dan aturan yang mendukung perempuan dalam ranah nasional, selain ratifikasi CEDAW juga serangkaian kebijakan seperti kebijakan PUG sendiri. Akan tetapi aturan hukum dan kebijakan ini masih terkendala di dalam penerapannya, yang terlihat dari informasi atau data yang masih mencerminkan masalah yang dihadapi oleh perempuan. Di dalam dialog dan pengembangan kapasitas bagi kepentingan perempuan, partisipasi mendapatkan tantangan untuk mengatasi birokrasi. Beberapa kelompok di dalam pengambil keputusan sudah mulai mengembangkan program yang ramah perempuan, tetapi program berjalan lambat.

Data dari tabel di atas dapat memperlihatkan problematika dalam partisipasi perempuan pada masyarakat sipil, yang menunjukkan bahwa masalah ini terdapat di semua lini. Di dalam kondisi masyarakat sipil, partisipasi perempuan lebih baik karena adanya upaya dan kesadaran untuk meningkatkan partisipasi perempuan. Kelompok lembaga swadaya masyarakat (LSM) perempuan memiliki berbagai kegiatan untuk meningkatkan kemampuan perempuan mengekspresikan diri mereka, walaupun bekerja di dalam kelompok-kelompok kecil yang tersebar. Akan tetapi, kelemahan pada masyarakat sipil juga terletak pada lemahnya sinkronisasi dan koordinasi untuk bekerja sama. Seperti informasi tentang perempuan akan lebih cepat tersebar jika melalui media massa, akan tetapi media massa tunduk pada aturan kapitalisme yang tidak ramah perempuan. Selain itu, hubungan yang ada adalah hubungan satu arah dan tidak memberikan kemungkinan untuk berdialog. Dialog adalah sebuah kebutuhan, karena masyarakat sipil tidak tunggal dan memiliki banyak kepentingan. Padahal, dialog akan menguatkan gerakan pada masyarakat sipil.

Pada konteks yang lebih besar dibandingkan dengan masalah partisipasi, Indonesia menghadapi masalah gender. Masalah partisipasi perempuan dapat dilihat baik dari pembuat kebijakan maupun dari masyarakat sipil. Pada dua konteks ini masing-masing memberikan tantangan

---

<sup>1</sup> Tabel partisipasi ini sudah dipresentasikan pada diskusi tentang partisipasi publik di Pusat Kajian Manajemen Kebijakan (PKMK), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan tema “Penyempurnaan Teknik Pengelolaan Aspirasi Publik”, pada 7 September 2012. Perubahan dilakukan dengan menajamkan isu gender.

**Tabel Pengetahuan, Dialog serta Kapasitas Pembuat Kebijakan dan Masyarakat Sipil tentang Problematika Perempuan di Indonesia**

	Pengetahuan	Dialog	Kapasitas
Pembuat kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spesifik untuk kebijakannya (perempuan)</li> <li>• Konsep HAM (perempuan) dan partisipasi berkembang</li> <li>• Pembangunan adalah hak (Perempuan)</li> <li>• Adanya kepentingan yang berbeda (perempuan tidak diperhitungkan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komunikasi pembangunan (bagi kepentingan perempuan)</li> <li>• Kebijakan dibuat tanpa memperhitungkan masyarakat sipil (perempuan)</li> <li>• Tidak terjadi karena berdialog membutuhkan pengetahuan tentang kelompok-kelompok (perempuan) yang marginal di dalam pengambilan keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Punya masalah koordinasi (perempuan tidak dilibatkan)</li> <li>• Kapasitas tergantung lembaga/kementerian (peran untuk menggarap kepentingan partisipasi perempuan)</li> <li>• Data dan informasi (tentang perempuan) tidak jelas</li> </ul>
Masyarakat sipil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperlihatkan ragam kepentingan masyarakat (perempuan)</li> <li>• Membutuhkan dukungan (perempuan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog, informasi, media (tidakimbang bagi perempuan)</li> <li>• (perempuan) Kurang akses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banyak yang tidak memahami (kepentingan perempuan)</li> <li>• Data dan informasi (tentang perempuan) tidak terangkum</li> <li>• (perempuan) Tereksklusi dari pembuat kebijakan</li> </ul>

yang berbeda terhadap partisipasi perempuan, tetapi yang terlihat adalah mereka yang peduli terhadap partisipasi perempuan terbatas pada para aktivis dan pegiat gender. Di kalangan pembuat kebijakan, gender masih terperangkap pada konteks wacana.

**Problematika Eksklusi Sosial Perempuan**

Paparan di atas ini menggambarkan masalah gender berupa eksklusi sosial di Indonesia, walaupun kebijakan PUG sudah ada sejak 2000, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan sudah ada sejak 1974 (Darwin, 2005: 30). Pandangan positif perlu ditanggapi dengan serius, persoalan gender di atas membutuhkan analisis yang mendalam, daripada sekedar melihat kelemahan

dari kelembagaan yang ada saat ini. Bahkan sebaiknya justru dijadikan batu tolok untuk menilik dan mempertanyakan apa yang kurang tepat dari kebijakan bidang gender, pelaksanaan program dan hasil yang diperoleh dari situasi sosial yang kurang baik.

Tabel di bawah ini menggambarkan kerentanan sosial ekonomi berdasarkan gender di Indonesia. Paparan tabel ini sangat penting untuk memperlihatkan masalah pada tingkat masyarakat. Paparan ini juga penting untuk memperlihatkan adanya kecenderungan eksklusi sosial yang terjadi pada perempuan, secara bersamaan mampu memperlihatkan kesenjangan capaian yang terjadi antara laki-laki dan perempuan.

**Tabel Kerentanan Sosial Ekonomi Indonesia**

Kerentanan Gender dari Sisi Ekonomi	Kerentanan Gender dari Sisi Sosial
Kemiskinan Keuangan: Meskipun Susenas – Survei Ekonomi Nasional 2007-9 menunjukkan kemiskinan yang sama pada kepala rumah tangga laki-laki dan perempuan, tetapi definisi bagi kemiskinan perempuan tidak melihat fakta tentang ibu tunggal yang tinggal dengan orang tuanya dan keluarga di mana ibu menjadi pencari nafkah utama.	Kemiskinan waktu (time poverty) dan distribusi pekerjaan tidak berbayar berdasarkan gender: Perempuan memiliki beban ganda karena perempuan yang bekerja tetap bertanggungjawab terhadap seluruh atau sebagian besar dari pekerjaan domestik. Survei Tenaga Kerja Nasional – Sakernas menunjukkan data bahwa partisipasi perempuan pada pekerjaan keluarga



Kerentanan Gender dari Sisi Ekonomi	Kerentanan Gender dari Sisi Sosial
	yang tidak berbayar, jauh lebih tinggi dibandingkan laki-laki 32.4% - 8.1%
Tingkat Upah: Pekerja perempuan menerima upah hanya 71-6% dari laki-laki pada pekerjaan yang sama pada tahun 1999-2004 (Pirmana,2006). Meskipun kesenjangan upah berdasarkan gender menurun 15% antara tahun 1996 – 2004 (Matsumoto2011)	Sertifikat Tanah: Survei Kehidupan Keluarga di Indonesia menunjukkan data adanya kecenderungan penurunan jangka panjang dari kepemilikan aset rumah tangga, dari sekitar 35% pada 1997 menjadi 32% pada 2007
Peluang Pekerjaan pada Sektor Formal: Menurut dara Sakaernas 2007 terdapat kesenjangan gender pada seluruh indikator ketenagakerjaan seperti tingkat partisipasi tenaga kerja (51% untuk perempuan dan 83.7% untuk laki-laki), tingkat pengangguran (8.5% dan. 7.5%), pengangguran terselubung (36.6% dan. 22.3%). Sedangkan keberadaan perempuan pada sektor informal sebesar 64% dibandingkan laki-laki sebesar 60.1%. Kemudian 75% dari pekerja migran adalah perempuan dan data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, or BNP2TKI pada 2008 menunjukkan umumnya mereka bekerja sebagai pekerja domestik	Serikat Buruh dan Partisipasi Politik: Tidak ada tindakan praktis sementara (affirmative action) yang diperlihatkan melalui rendahnya representasi perempuan di serikat buruh. Meskipun terdapat peningkatan pada partisipasi politik yang meningkat dari 11% pada tahun 2004 menjadi 18 % pada 2009, yang terjadi karena adalah aturan kuota yang didukung oleh kelompok-kelompok perempuan (Bappenas 2010)
Akses Terhadap Kredit: Umumnya terbatasnya akses terhadap kredit adalah masalah bagi kelompok miskin. Tidak terdapat perbedaan yang signifikan dari hutang antara perempuan (28.1%) dan laki-laki (27.3). Namun demikian, perempuan memilih menggunakan pola pinjaman yang informal (Bank Dunia,2009)	Kekerasan Berbasis Gender: Kekerasan Berbasis Gender adalah masalah endemik. Terdapat implementasi hukum yang tidak berimbang pada hukum yang bertujuan untuk menghapuskan kekerasan, terutama pada tingkat lokal, di mana otonomi pengambilan keputusan tidak mengacu pada aturan hukum nasional dan tidak memperhatikan prioritas, sehingga perempuan menghadapi masalah mengakses keadilan. Kekerasan yang terjadi menunjukkan kerentanan perempuan terhadap HIV/AIDS, sebagai penyebab dan dampaknya – pada 1989, perempuan penderita HIV adalah 2.5%, pada tahun 2009 jumlahnya melonjak menjadi 25%, terutama terjadi pada perempuan yang menikah yang terinfeksi oleh pasangannya (UN Women,2011)
	Tingkat Pendidikan: Kesenjangan Gender terlihat pada hampir seluruh indikator – termasuk tingkat melek huruf, tingkat partisipasi pendidikan, tingkat putus sekolah dan tingkat kelulusan – sudah berkurang sejak 2003.
	Tingkat Kematian Ibu: Perkembangan mewujudkan MDG pada masalah kematian ibu, berjalan sangat lambat. Rationya menurun sangat lambat dari 390 per 100.000 kelahiran hidup pada 1991, menjadi 228 pada 2007 (Bappenas,2010)
	Tingkat Fertilitas dan Keluarga Berencana: Tingkat Fertilitas total menurun dari 5.6 per perempuan pada tahun 1970, menjadi 2.3 pada tahun 2003 dan tidak berubah hingga 2007. Kemudian statistik gender pada 2009 menunjukkan 97% perempuan dari pasangan menikah umur 15 – 49 tahun menggunakan kontrasektif. Hal ini menunjukkan tidak adanya perkembangan dari program keluarga berencana yang mengutamakan kontrasepsi perempuan.

Kerentanan Gender dari Sisi Ekonomi	Kerentanan Gender dari Sisi Sosial
	<p><b>Malnutrition:</b> At 18.4%, the reduction in the malnutrition rate among children aged five years and below has surpassed the MDG target for both boys and girls (Bappenas, 2010).  <b>Kurang Gizi:</b> Upaya mengurangi kekurangan gizi pada anak laki-laki dan perempuan, umur lima tahun dan dibawahnya, sudah melampaui target MDG (18.4%) (Bappenas,2010)</p>

Diambil dari Yumna, 2012: 2

Masalah gender di atas memperlihatkan bahwa ada sektor yang sudah menunjukkan perbaikan, dalam pengertian kesenjangan capaian laki-laki dan perempuan sudah membaik, seperti capaian dalam pendidikan. Akan tetapi, masih banyak hal yang membutuhkan perhatian seperti *affirmative action*, yang dicontohkan melalui partisipasi perempuan di dalam organisasi buruh. *Affirmative action* selalu diwacanakan di dalam konteks perwakilan perempuan di dalam politik seperti representasi perempuan di dalam parlemen. Akan tetapi tindakan aktif sementara ini sebenarnya adalah strategi yang harus menjadi perhatian di semua lini. Pernyataan seperti ini memperlihatkan bahwa masih terdapat kesenjangan antara wacana normatif dengan kenyataannya. Secara umum tabel ini menunjukkan kerentanan berdasarkan gender di Indonesia.

Secara umum analisis gender telah menunjukkan bahwa akses perempuan terhadap kebijakan sosial terbatas pada wacana dan masih bermasalah di dalam implementasinya. Kemudian di dalam partisipasi, perempuan juga terbatas yang dapat dilihat dari lemahnya representasi perempuan di dalam memperjuangkan posisi yang lebih adil bagi mereka. Dengan dua kelemahan ini maka dapat dilihat bahwa kontrol perempuan juga terbatas sehingga manfaat yang dapat diperolehnya juga terbatas. Masalah yang dihadapi perempuan seperti masalah marginalisasi menunjukkan bahwa perempuan berada di luar mekanisme sosial yang dapat melindungi mereka.

### Tantangan Pengetahuan Perempuan

Pengetahuan perempuan adalah upaya menggambarkan tentang sumber dari masalah perempuan melalui cara pandang perempuan.

Pengetahuan perempuan berasumsi bahwa marginalisasi atau eksklusi sosial yang dialami perempuan disebabkan oleh bangunan pengetahuan yang ada bias laki-laki, karena agen yang membentuk pengetahuan umumnya adalah laki-laki. Perempuan berusaha untuk mengatasi kesenjangan pengetahuan yang ada dengan mengungkap masalah yang dilihat dari sisi perempuan. Gender adalah salah satu konsep yang diajarkannya. Gender adalah konteks pengetahuan yang memasukkan baik kepentingan laki-laki maupun perempuan, akan tetapi di dalam kehidupan masyarakat kelompok perempuan adalah kelompok yang rentan. Sehingga pengetahuan perempuan melihat dari sisi kerentanan perempuan. Pengetahuan perempuan muncul karena pengetahuan yang umumnya berkembang melalui keilmuan atau kegiatan adalah pengetahuan yang dilihat sebagai pengetahuan laki-laki atau patriarkhis. Ciri utama dari pengetahuan patriarkhis adalah mengutamakan kepentingan laki-laki dan melihat bahwa kegiatan atau kesempatan bagi perempuan tidak penting benar.

Cara pandang ini muncul di berbagai kegiatan, dalam kasus ini adalah cara pandang yang mempengaruhi ketidakefisiennya pelaksanaan PUG. Pengaruh awalnya sudah dijelaskan di depan, ketika Meneg PP ada tetapi keberadaannya masih "*konco wingking*". Letak kementerian ini juga dibelakang Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko polkam) dan berada di gedung tersudut dan tidak "kelihatan". Meski hal ini adalah sebuah kebetulan, kondisi tersebut menunjukkan posisi tak nyaman dari kementerian ini. Kelemahan lain adalah jati diri yang kurang berkembang. Secara ideal, mereka yang berada di kementerian ini memahami tantangan yang ada dan kemudian

mengembangkan jati diri asertif untuk mendukung, mengemukakan pentingnya gender di kalangan birokrasi yang buta gender. Sebaliknya yang ada adalah perasaan dan kesadaran bahwa sulit menerapkan kebijakan ini tetapi mereka berusaha dengan maksimal dan bersemangat (Darwin, 2005: 116-117). Selain itu, secara umum para pegiatnya sudah sibuk dengan masalah internal dan tantangan kelembagaan sehingga kurang cepat menanggapi masalah yang timbul di ruang publik.

Kebijakan sosial bidang perempuan di Indonesia ternyata dapat dikaitkan dengan kekuasaan yang ada pada masa tertentu. Masa Orde Baru menjadi masa yang penting, karena masa ini pemerintah mentasbihkan adanya Kementerian Pemberdayaan Wanita, sebagai tindak lanjut dari keterkaitan Indonesia sebagai anggota PBB. Pada masa itu, aura pentingnya perempuan yang diangkat melalui beberapa pertemuan internasional dan pencaharian tahun wanita, turut memberikan penekanan pada pentingnya perempuan sebagai bagian yang tidak dapat dilepaskan dari pembangunan.

Mengikuti pola keterkaitan perempuan di dalam arus kepentingan nasional, seperti yang ditunjukkan pada partisipasi perempuan di dalam mendapatkan kemerdekaan dan mempertahankannya, pola keterkaitan perempuan dengan arus nasional tidak dapat dilepaskan. Sebagai akibatnya, ketika pemerintah Orde Baru memasukkan elemen perempuan, maka keterkaitannya adalah pada kepentingan nasional. Oleh karena itu, kebijakan yang berkembang adalah kebijakan yang membantu suami, institusi untuk mendapatkan hasil dari pembangunan yang sebesar-besarnya.

Sebenarnya di Indonesia, isu perempuan adalah isu yang mengikuti perkembangan kebangsaan dengan adanya Kongres Perempuan Indonesia yang diselenggarakan setelah Sumpah Pemuda. Pada saat itu isu yang diangkat sudah beragam dan sudah menunjukkan masalah khas perempuan seperti adanya poligami dan nikah muda. Di dalam kelembagaan, gerakan perempuan di Indonesia memiliki Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) yang dilihat sebagai organisasi perempuan yang mengangkat isu perempuan. Gerakan ini menggunakan pendekatan Marxian untuk menunjukkan masalah perempuan yang berkelindan dengan masalah kelas. Dengan kemelut

politik Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia (G30S PKI), Gerwani juga hancur (Wieringa, 1999). Kehancuran bukan hanya terbatas pada Gerwani saja, melainkan juga munculnya kecurigaan terhadap gerakan perempuan secara umum. Dengan demikian, organisasi yang berkembang adalah organisasi yang mendukung keluarga dan Orde Baru, seperti Dharma Wanita dan sejenisnya serta Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) bagi perempuan di dalam komunitas.

Secara umum, masyarakat juga khawatir terhadap perkembangan gerakan perempuan, yang dianggap tidak sesuai dengan adat dan agama dan merupakan pemikiran yang diperoleh dari Barat. Hal ini memperlihatkan adanya pengetahuan yang hidup yang masih curiga terhadap kegiatan perempuan. Ketika itu Barat dianggap membawa arus perubahan yang kurang baik karena norma dan nilainya dianggap bertentangan. Sebenarnya hal ini perlu dilihat sebagai *xenophobia* atau pemikiran yang melihat sesuatu dari luar sebagai kurang baik. Hal ini perlu disadari karena jika melihat sejarah Indonesia, perempuan sudah berkontribusi terhadap kemerdekaan dan pembangunan. Dari sisi pengetahuan perempuan, ilustrasi seperti ini memberikan pandangan yang lebih luas bahwa di masyarakat hidup sebuah pemikiran yang curiga terhadap kegiatan perempuan.

Pasca reformasi, kondisi perempuan berubah karena berbagai hal. *Pertama* adalah kasus-kasus perkosaan dan pelecehan seksual yang dialami oleh perempuan ketika terjadi perubahan kekuasaan dan politik. Kondisi ini menghasilkan Komnas Perempuan sebagai lembaga independen yang melihat dan memantau kondisi perempuan dan masalahnya. *Kedua* adalah konflik sosial seperti konflik etnis yang memperlihatkan masalah baru seperti perempuan di pengungsian, dan dampak konflik yang dialami oleh perempuan. Masalah baru seperti ini muncul dan kelembagaan perempuan seperti aktifitas LSM mencari cara baru seperti kegiatan berjejaring untuk lebih luwes melakukan aktivitas. Hal ini tidak dapat dilepaskan karena tantangan struktural seperti nilai uang yang tinggi sehingga pengeluaran menjadi masalah.

Reformasi yang memberikan kemajuan dan akses demokrasi ternyata menghasilkan tantangan baru bagi perempuan. Pengetahuan perempuan di

Indonesia dapat dikatakan tidak berkembang dengan baik, bahkan dapat dilabelkan terpuruk (Santoso, 2013). Hal ini diperlihatkan dengan tidak berkembangnya kapasitas dari pusat kajian wanita dan juga pendidikan tentang kajian wanita yang tidak berkembang dari Kajian Gender dan Wanita di Universitas Indoneisa, Universitas Brawijaya, dan Universitas Hassanudin. Jumlah murid mereka terus menurun sejalan dengan aturan linearitas jurusan. Sehingga mereka yang mengambil jurusan ini adalah mereka yang tidak bergerak di bidang pendidikan karena akan mengalami kesulitan untuk mendapatkan pengakuan terhadap linearitas latar belakang pendidikan mereka.

### Tantangan PUG

Data dan informasi di atas memperlihatkan bahwa situasi perempuan cukup rentan bahkan di beberapa tempat, seperti di dalam Perda terdapat kecenderungan anti perempuan. Tabel tentang partisipasi perempuan di dalam konteks kebijakan juga tidak terlalu menjanjikan, walaupun seperangkat alat sudah dibuat dan disosialisasikan pada masyarakat seperti PUG dan ARG. Sehingga pertanyaan tentang apakah pendidikan dan sosialisasi tentang gender tidak berhasil ataukah ada fenomena lain yang berjalan. Apakah kegagalan ini merupakan salah satu indikator dari semakin rigidnya sistem sosial di Indonesia. Sebagai sebuah cara berpikir, gender tidak harus diikuti oleh semua orang, akan tetapi sebagai sebuah pengetahuan

gender adalah salah satu pengetahuan yang seharusnya dimiliki oleh individu di Indonesia.

Berkaitan dengan hal itu, konsep PUG dapat dipergunakan sebagai indikator sejauh mana kebijakan diterapkan berlandaskan kepentingan dan kebutuhan gender. Tabel di bawah ini mengadaptasi sebagian dari pendekatan skenario yang dipergunakan untuk memetakan masalah yang dikaitkan dengan strategi untuk memperbaikinya. Tabel ini menggabungkan masalah pada tingkat individu dan pada tingkat kebijakan yang dilihat dalam tantangan yang dihadapi oleh masyarakat sipil dan birokrasi. Paparan di atas memperlihatkan bahwa masalah PUG ada pada tingkat individu sebagai pemahaman dan tingkat kebijakan. Kemudian, di dalam implementasinya, baik masyarakat sipil maupun birokrasi perlu memperhatikan PUG. PUG bukan hanya sekedar kepedulian dan tanggungjawab dari birokrasi, tetapi juga harus hidup di dalam masyarakat. Jika kita berusaha memetakan masalahnya maka akan terlihat sebagai berikut.

Tabel di bawah ini merupakan pengembangan dari asumsi bahwa pengembangan PUG perlu memperhatikan “*ideas, interest, institution*” dan mengembangkannya dengan memasukkan informasi yang ada. Tabel ini menunjukkan masalah yang ada dari tingkat individu hingga tingkat pengetahuan.

**Tabel Pemetaan Masalah PUG**

	Pemahaman Gender Individual	Kebijakan Gender pada Tingkat Kelembagaan
Masyarakat sipil	Gerakan perempuan berusaha dengan berbagai cara mensosialisasikan pemahaman gender. Dilakukan oleh aktivis, pegiat gender, dan mereka yang peduli. Masyarakat sipil tidak bisa bekerja sendiri dan mengandalkan dukungan dari donor luar.	Kebijakan terpisah pada kelompok atau kasus tertentu seperti penanganan perempuan dan konflik. Terdapat jeda antara kebijakan dan masyarakat sipil. Terlihat adanya kebutuhan untuk meningkatkan akses masyarakat sipil dalam bekerjasama dengan birokrasi.
Birokrasi	KPPPA tidak punya jalur khusus pada tingkat pemerintah lokal. Kantor pemberdayaan perempuan pada pemerintahan lokal kurang mencerminkan pelaksanaan pemberdayaan perempuan karena keterbatasan SDM.	Kebijakan sosial bidang gender sudah ada, walau dalam peringkat aturan yang terbatas. Aturan pelaksanaan tentang gender berjalan lambat karena belum dipahami sebagai kebutuhan.

**Tabel Pemetaan Masalah Gender Sebagai Pengetahuan**

	Pemahaman tentang Gender	Kepentingan Terkait dengan Gender	Kelembagaan Terkait Gender
Individu	Apakah PUG masuk pada kurikulum. SDM pengambil keputusan yang sadar gender terbatas.	Yang peduli adalah mereka yang memiliki interest dan belum melihat sebagai pengetahuan.	Kerjasama antara aktivis dan lembaga yang bergerak pada bidang gender sangat terbatas. Ruang publik perempuan untuk saling bertemu juga terbatas.
Lembaga	Dibutuhkan SDM yang memahami latar belakang, sejarah, dan masalah gender atau masalah perempuan.	Lembaga yang peduli terhadap isu perempuan sangat terbatas seperti Komnas Perempuan, LSM perempuan.	PUG belum menjadi isu keterlibatan pada tingkat lembaga. Jika ada yang paham masih berupa SDM yang terbatas jumlahnya.
Pengetahuan	Mekanisme individu dan masyarakat mengakses pengetahuan gender terbatas, dan akses ke ruang publik terbatas. Individu yang “anti perempuan” memiliki akses ke ruang publik.	Mereka yang peduli terbatas pada mereka yang bergerak di isu perempuan dan sulit meyakinkan bahwa ada masalah yang unik bagi perempuan. Bidang pendidikan tidak menyadari pentingnya gender sebagai pengetahuan.	Sosialisasi SDM yang meleak isu perempuan terbatas. Pendidikan dan pelatihan terbatas. Dalam konteks kelembagaan kurang didukung.

Tabel di atas ini memperlihatkan bahwa terdapat ketidakbersambungan antara kepentingan gender, dukungan lembaga maupun individu yang memiliki kapasitas untuk mendesiminasikan dan menyiarkan gender. Padahal dalam konteks sederhananya, perlu ada sejumlah individu yang memiliki pengetahuan tentang gender sebagai *critical mass* yang mendukung kebijakan dan aplikasi PUG.

Tabel tersebut juga memperlihatkan bahwa mereka yang bergiat di bidang ini dapat dikatakan bergerak sendirian dan sendiri-sendiri. Model kegiatan berjejaring masih akan berkembang dan masih membutuhkan dukungan. Dalam konteks kelembagaan, PUG masih penting untuk mengembangkan fasilitasi kelembagaan tidak hanya untuk mendukungnya sebagai kebijakan sosial tetapi juga mekanisme untuk mengembangkan pengetahuan perempuan. Bahkan penguatan kelembagaan menjadi penting terutama di dalam mengembangkan lebih banyak kegiatan untuk memasukkan gender di dalam program dan kegiatan. Dukungan kelembagaan dapat berupa dukungan finansial yang sebenarnya dikembangkan dalam konteks Anggaran yang Responsif Gender, yang implementasinya masih mengalami kesulitan jika tidak dikaitkan dengan program yang ada.

Dengan demikian menggarap program dan kegiatan gender menjadi penting dan tantangannya adalah dengan kurang berkembangnya pengetahuan gender, pengembangan program perlu penanganan terfokus. Program dan aktifitas yang harus dikembangkan adalah proses-proses untuk memperkuat pola jaringan yang dianggap lebih efektif karena menysar pada masalah dan secara relatif kurang terbebani oleh beban organisasi. Namun, di dalam hal lain kegiatan berjejaring membutuhkan mekanisme peningkatan kemampuan dalam hal pemahaman gender. Padahal untuk mengembangkan kemampuan pemahaman gender dibutuhkan peningkatan kapasitas yang perlu mendapatkan perhatian khusus.

### Simpulan

Kebijakan sosial terkait gender ternyata sangat lemah di dalam penerapannya di masyarakat. Dari sisi kebijakan, Indonesia sudah berusaha memasukkan gender di dalam pertimbangannya walaupun dengan berbagai keterlambatan dan halangan kelembagaan. Ratifikasi CEDAW melalui UU No. 7 tahun 1984, tidak diikuti dengan penanganan selanjutnya. Ternyata pemahaman mengenai gender dipengaruhi oleh pemahaman yang dimiliki oleh pengambil keputusan dan

menjadi kebijakan sistemik yang menjadi ciri bagi pemegang kekuasaan yang bersangkutan.

Aturan yang ada digunakan untuk melindungi perempuan dan mengangkat kepentingan perempuan sebagai kepentingan yang perlu dimasukkan di dalam pertimbangan. Dari sisi fakta tentang perempuan, terlihat adanya masalah perempuan yang terlihat dari meningkatnya angka kematian ibu (AKI), padahal target MDG's adalah mengurangnya. Artinya terjadi target yang tidak tercapai dan bahkan meningkat, yang tentunya perlu mendapat perhatian. Fakta lainnya adalah berbagai indeks yang memperlihatkan bahwa indeks yang berkaitan dengan gender angkanya tidak baik dibandingkan dengan indikator lainnya. Untuk tidak berbicara tentang perempuan saja, konsep gender memperlihatkan bahwa terdapat kerentanan yang terutama terjadi dengan menggunakan konsep gender yang tetapi memperlihatkan perbandingan yang timpang antara laki-laki dan perempuan.

Upaya perempuan untuk menciptakan situasi yang lebih setara dan adil adalah dengan mengangkat pengetahuan perempuan untuk memperlihatkan adanya masalah ketika sesuatu yang "baik-baik saja" dilihat dari kaca mata perempuan secara berbeda. Kegiatan dari masyarakat sipil melalui kegiatan LSM memperlihatkan pembelaan, tetapi masih menghadapi tantangan pada sisi lainnya. Sehingga tabel di atas menunjukkan tantangan yang perlu dihadapi, karena, pada kenyataannya tidak mudah bagi pengetahuan perempuan untuk tampil. Pengetahuan perempuan menyadari adanya aturan dan kebiasaan yang tidak ramah terhadap gender, dan bahkan di dalam aturan yang ada terdapat pula yang tidak mempertimbangkan gender sama sekali.

Sebagai sebuah strategi, PUG dikembangkan untuk mendiseminasi pengetahuan dan intervensi untuk meningkatkan pengetahuan dan membentuk *critical mass* yang memahami gender. Akan tetapi tabel pemetaan yang dikembangkan dari bacaan yang ada memperlihatkan kesulitan untuk melaksanakan strategi ini. Tabel pemetaan tersebut memperlihatkan bahwa terdapat resistensi dan kondisi yang stagnan dari upaya untuk mensosialisasikan gender kepada masyarakat umum. Sehingga dapatlah kita simpulkan bahwa terjadi stagnansi terhadap gender sebagai

pengetahuan. Dengan demikian, agenda perlindungan perempuan masih penting dan mengembangkan gender sebagai pengetahuan menjadi prioritas di dalam situasi demokrasi yang membaik. Bahkan paparan di atas memperlihatkan bahwa dalam semua lini terdapat kelemahan dan bahkan terdapat penurunan terutama di dalam kesadaran khalayak untuk menerima gender sebagai kebijakan sosial. Pegiat gender sudah bergerak sejak lama dan situasi sosial memperlihatkan bahwa pekerjaan mereka akan lama karena mengatasi tidak hanya pada tingkat praktis di mana dibutuhkan intervensi langsung untuk menciptakan keadilan gender, bahkan juga pada tingkat kelembagaan dan pengetahuan.

### Daftar Pustaka

- Anonim. (2013). Ancaman target MDG: Angka kematian ibu melonjak drastis. *Kompas* (27 September). Diunduh dari <http://www.kalyanamitra.or.id/2013/09/ancaman-target-mdg-angka-kematian-ibu-melonjak-drastis/>.
- Anonim. (2015). UNDP: Nilai indeks pembangunan manusia Indonesia naik. *voaindonesia.com* (12 Februari). Diunduh dari <http://www.voaindonesia.com/content/undp-indeks-pembangunan-indonesia-naik/1624179.html>.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2012). Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia 2011. Jakarta: Bappenas. Diunduh dari [http://www.bappenas.go.id/files/1913/5229/9628/laporan-pencapaian-tujuan-pembangunan-milenium-di-indonesia-2011\\_20130517105523\\_3790\\_0.pdf](http://www.bappenas.go.id/files/1913/5229/9628/laporan-pencapaian-tujuan-pembangunan-milenium-di-indonesia-2011_20130517105523_3790_0.pdf).
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2011). *Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium Indonesia*. Jakarta: Bappenas. Diunduh dari [http://www.bappenas.go.id/files/7813/6508/0386/tujuan-iii-mendorong-kesetaraan-gender-dan-pemberdayaan-perempuan\\_20081122223513\\_942\\_4.pdf](http://www.bappenas.go.id/files/7813/6508/0386/tujuan-iii-mendorong-kesetaraan-gender-dan-pemberdayaan-perempuan_20081122223513_942_4.pdf).
- Bennett, G. & Jessani, N. (2011). *The Knowledge Translation Tool Kit, Bridging the Know-Do Gap: A Resource for Researchers*. New Delhi: Sage Publ India.

- Darwin, M.M. (2005). *Negara dan Perempuan, Reorientasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Wacana.
- Harjatanaya, T.Y. (2012). Pendidikan di Indonesia, Sebuah Evaluasi. *Kompas.com* (2 Mei). Diunduh dari <http://nasional.kompas.com/read/2012/05/02/13011096/Pendidikan.Indonesia..Sebuah.Evaluasi>.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) & Badan Pusat Statistik (BPS). (2013). *Pembangunan Manusia Berbasis Gender*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA).
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). (2013). Siaran Pers Komnas Perempuan Memperingati Hari Kemerdekaan NKRI Ke-68 Tahun (17 Agustus) dan Hari Konstitusi (18 Agustus). Diunduh dari <http://www.komnasperempuan.or.id/2013/08/siaran-pers-komnas-perempuan-memperingati-hari-kemerdekaan-nkri-ke-68-tahun-17-agustus-dan-hari-konstitusi-18-agustus-mewujudkan-kemerdekaan-hakiki-bagi-perempuan-indonesia/>.
- Rahmatullah, A. (2009). Depkumham Fokus pada Perlindungan Hak Asasi Buruh Migran. *Detiknews* (10 Desember). Diunduh dari <http://news.detik.com/read/2009/12/10/120742/1257713/10/depkumham-fokus-pada-perlindungan-hak-asasi-buruh-migran>.
- Santoso, W.M. (ed.). (2014). *Pengaruhutamaan Gender dalam Bidang Penelitian*. Jakarta: PMB LIPI-KPPPA.
- \_\_\_\_\_, (2013, November). *Kajian Gender dan Tantangannya bagi Perkembangan Multidisiplin di Indonesia*. Makalah dipaparkan dalam Seminar Nasional bertajuk Refleksi Ilmu Sosial di Indonesia: Perkembangan dan Tantanganyang Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI).
- Wieringa, S.E. (1999). *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia*. Jakarta: Garba Budaya.
- Yumna, A., Febriany, V., Syukri, M., & Pereznieta, P. (2012). *The Politics of Gender and Social Protection in Indonesia: Opportunities and Challenges for a Transformative Approach*. London: Overseas Development Institute (ODI). Diunduh dari <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7657.pdf>.

