

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara menjamin persamaan hak dan kedudukan setiap warga negara, laki-laki dan perempuan. Dalam konstitusi dasar Negara UUD 1945, misalnya, dikemukakan jaminan Negara atas persamaan hak bagi setiap warga dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat 1), pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27, ayat 2), usaha bela negara (Pasal 30) dan dalam memperoleh pendidikan (Pasal 31). Namun, dengan adanya jaminan konstitusi dan berbagai kebijakan formal ternyata tidak dengan sendirinya bisa mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan nyata. Dalam kenyataan, masih tampak berbagai bentuk ketimpangan gender pada berbagai aspek kehidupan.

Konsep gender menjadi persoalan yang menimbulkan pro dan kontra baik di kalangan masyarakat, akademisi, maupun pemerintahan sejak dahulu dan bahkan sampai sekarang. Pada umumnya sebagian masyarakat merasa terancam dan terusik pada saat mendengar kata “gender”. Ada semacam mind set yang “alergi” terhadap apapun yang berkaitan dengan gender. Hal ini dikarenakan adanya stereotipe terhadap istilah gender yang dianggap sebagai penyebab perubahan negatif terhadap tatanan keluarga dan masyarakat dengan memaksa kaum perempuan yang seharusnya berada di sektor domestik di dalam rumah berpindah ke sektor produktif di luar rumah. Perubahan inilah yang dianggap sebagai

penghancur tatanan keluarga karena beresiko terhadap kualitas tumbuh kembang anak-anak sebagai generasi penerus bangsa. Disamping itu, kesetaraan dan keadilan gender lebih diidentikkan untuk kepentingan perempuan saja dan diyakini sebagai bagian dari “perang” antar jenis kelamin perempuan terhadap laki-laki atas nama hak asasi manusia. Mind-set yang sangat kaku dan konservatif ini terjadi di sebagian masyarakat, yaitu mind set tentang pembagian peran gender antara laki-laki dan perempuan adalah sudah ditakdirkan dan tidak perlu untuk dirubah (misalnya kodrati perempuan adalah mengasuh anak, kodrati laki-laki mencari nafkah) (Fakih, 2013).

Untuk memperkecil kesenjangan gender yang terjadi pada berbagai sektor kehidupan, maka kebijakan dan program pembangunan yang dikembangkan saat ini dan di masa mendatang harus mengintegrasikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi, pada seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional. Guna menjamin penyelenggaraan pembangunan seperti ini, pemerintah menerbitkan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan yang mewajibkan seluruh departemen maupun lembaga pemerintah non departemen di pusat dan di daerah untuk melakukan pengarusutamaan gender dalam kebijakan dan program yang berada di bawah tugas dan tanggung jawab masing-masing. Isi inpres tersebut menyatakan tujuan PUG adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional

yang berperspektif gender (Wahid, 2000). Strategi PUG ditempuh dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pendidikan merupakan suatu hal yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia. Semakin tinggi pendidikan yang ditempuh oleh seseorang, semakin tinggi pula kualitas pembangunan yang dicapai. Pada tahun 2017, perempuan dan laki-laki berpeluang untuk mengenyam pendidikan selama kurang lebih 12 tahun hingga kelas 12 sekolah menengah atas/ sederajat. Namun jika dilihat berdasarkan data pendidikan terkait angka putus sekolah di Kulon Progo pada tahun 2015-2017 masih cukup tinggi. Di dalam dunia pendidikan persoalan gender juga masih terjadi. Di Kabupaten Kulon Progo, menurut biro statistik angka putus sekolah, siswa laki-laki masih tinggi daripada perempuan. Masalah ini pun menjadi tren 3 tahun terakhir dari tahun 2015 sampai 2017 berturut-turut. Data tersebut dapat dilihat dari table di bawah ini.

**Tabel 1.1 Angka Partisipasi Sekolah menurut Kelompok Usia Sekolah  
Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015-2017**

| No. | Kota/Kabupaten | Tahun         |               |               |               |               |               |
|-----|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|     |                | 2015          |               | 2016          |               | 2017          |               |
|     |                | L             | P             | L             | P             | L             | P             |
| 1   | Temon          | 4.641         | 3.899         | 4.834         | 4.016         | 4.868         | 4.083         |
| 2   | Wates          | 8.021         | 6.728         | 8.545         | 7.027         | 8.448         | 7.075         |
| 3   | Panjatan       | 5.997         | 4.941         | 6.408         | 5.246         | 6.499         | 5.340         |
| 4   | Galur          | 4.647         | 4.163         | 4.749         | 4.280         | 4.805         | 4.295         |
| 5   | Lendah         | 4.377         | 3.904         | 4.526         | 4.051         | 4.608         | 4.159         |
| 6   | Sentolo        | 6.207         | 5.496         | 6.571         | 5.802         | 6.707         | 5.976         |
| 7   | Pengasih       | 7.093         | 6.087         | 7.338         | 6.345         | 7.489         | 6.474         |
| 8   | Kokap          | 4.100         | 3.486         | 4.339         | 3.685         | 4.423         | 3.798         |
| 9   | Girimulyo      | 2.940         | 2.526         | 3.111         | 2.659         | 3.162         | 2.731         |
| 10  | Nanggulan      | 4.399         | 3.840         | 4.559         | 3.996         | 4.629         | 4.031         |
| 11  | Samigaluh      | 3.727         | 3.120         | 3.889         | 3.286         | 3.939         | 3.382         |
| 12  | Kalibawang     | 4.156         | 3.588         | 4.381         | 3.762         | 4.396         | 3.802         |
|     | <b>Jumlah</b>  | <b>60.305</b> | <b>51.778</b> | <b>63.250</b> | <b>54.155</b> | <b>63.973</b> | <b>55.146</b> |

Sumber: Data Hasil Konsolidasi dan Pembersihan Database Kependudukan oleh Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri. Diolah Biro Tata Pemerintahan Setda DIY

Dari data di atas, dari tahun 2015 dan 2017 memang sudah lebih banyak angka siswa laki-laki yang bersekolah di jenjang SLTA. Jika dilihat perbandingannya terdapat bahwa lebih banyak angka partisipasi sekolah pada siswa laki-laki daripada

perempuan di usia 16-18 tahun dimana usia tersebut menduduki jenjang SLTA. Dari banyaknya kecenderungan angka partisipasi sekolah pada siswa laki-laki, namun banyak pula angka putus sekolah yang mana laki-laki pun memiliki kecenderungan. Hal tersebut didukung bahwa lebih banyaknya angka putus sekolah pada siswa laki-laki di tingkat SLTA daripada siswa perempuan, seperti tabel di bawah ini.

**Tabel 1.2 Jumlah Siswa Putus Sekolah Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2015-2016**

| No | Kecamatan     | Angka Putus Sekolah tingkat SLTA di Kulon Progo |           |           |           |           |           |
|----|---------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|    |               | 2015  |           | 2016      |           | 2017      |           |
|    |               | L   | P         | L         | P         | L         | P         |
| 1  | Temon         | 4   | 4         | 6         | 10        | 11        | 10        |
| 2  | Wates         | 13  | 1         | 3         | 8         | -         | -         |
| 3  | Panjatan      | -   | -         | -         | -         | -         | -         |
| 4  | Galur         | 6   | 1         | -         | -         | -         | -         |
| 5  | Lendah        | 1   | -         | 12        | 2         | 1         | -         |
| 6  | Sentolo       | 3   | 1         | -         | -         | 2         | -         |
| 7  | Pengasih      | -   | -         | -         | -         | -         | -         |
| 8  | Kokap         | 3   | 2         | -         | -         | -         | -         |
| 9  | Girimulyo     | 1   | -         | -         | -         | -         | -         |
| 10 | Nanggulan     | -   | -         | 4         | -         | -         | -         |
| 11 | Samigaluh     | 3   | 4         | -         | -         | -         | -         |
| 12 | Kalibawang    | -   | -         | -         | -         | -         | -         |
|    | <b>Jumlah</b> | <b>32</b>                                       | <b>12</b> | <b>24</b> | <b>20</b> | <b>24</b> | <b>10</b> |

Sumber: Data Pilah Dinas Sosial PPPA Kulon Progo Tahun 2017

Pada umumnya, pengarusutamaan gender dilaksanakan karena adanya ketidakadilan gender yang mana perempuan lebih rendah derajatnya dengan laki-laki dari bidang apapun dan kurang terpenuhinya hak-hak bagi perempuan. Bahkan, jika dilihat dari kota atau daerah lain, rata-rata tingginya angka putus sekolah ada pada siswa perempuan. Namun, berdasarkan data pada table diatas dapat dilihat bahwa lebih banyaknya angka putus sekolah pada siswa laki-laki pada tingkat SMA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di Kabupaten Kulon Progo. Sasaran atau target dari kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) itu sendiri yaitu menanggulangi ketertinggalan kelompok baik laki-laki maupun perempuan, dan pada konteks ini, laki-laki merupakan kelompok yang tertinggal.

Pada tahun 2016, Kabupaten Kulon Progo mendapatkan penghargaan APE, dimana strategi Pengarusutamaan Gender (PUG) dapat diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat. Penghargaan APE diberikan kepada Kabupaten Kulon Progo pun sebagai Kabupaten yang memiliki komitmen dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender. Namun, melihat kenyataannya, pada bidang pendidikan Kulon Progo mendapati masalah kesenjangan gender terkait angka putus sekolah.

Berdasarkan tabel 1.2, SMA/SMK di Kecamatan Lendah mempunyai angka putus sekolah yang cukup tinggi, didukung pula dengan lebih banyaknya angka putus sekolah pada siswa laki-laki daripada perempuan. SMK Muhammadiyah 1 Lendah merupakan sekolah tingkat menengah kejuruan dimana mempunyai

fungsi mendidik calon tenaga kerja di dunia kerja/dunia industri yang menghasilkan tenaga-tenaga professional di bidang Teknik Kendaraan Ringan dan Teknik Komputer Jaringan. Dilihat dari kedua bidang tersebut, dapat dikatakan bahwa mayoritas siswa yang bersekolah di SMK Muhammadiyah 1 Lendah adalah laki-laki. Walaupun demikian, terdapat tren angka putus sekolah dari tahun 2015 sampai 2017 yang mana siswanya laki-laki. Walaupun siswa perempuan merupakan minoritas, akan tetapi hampir tidak pernah terjadi putus sekolah pada siswa perempuan di SMK Muhammadiyah 1 Lendah.

Memperhatikan permasalahan di atas, maka peneliti tertarik untuk meneliti implementasi kebijakan PUG di Balai Pendidikan Menengah Kulon Progo. Balai Pendidikan Menengah (Balai Dikmen) merupakan lembaga pemerintah dalam bidang pendidikan yang menangani pendidikan tingkat SMA/SMK di Kabupaten Kulon Progo dengan studi kasus di SMK Muhammadiyah 1 Lendah Kabupaten Kulon Progo dimana terdapat tren angka putus sekolah pada siswa laki-laki di tahun 2015 hingga 2017. Untuk itu, peneliti mengambil penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo (Studi Tentang Angka Putus Sekolah Pada Siswa Putra di SMK Muhammadiyah 1 Lendah Tahun 2015-2017)”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian adalah :

1. Apakah faktor penyebab banyaknya angka putus sekolah pada siswa laki-laki di tingkat SLTA di Kabupaten Kulon Progo?
2. Bagaimana Implementasi Pengarusutamaan Gender (PUG) oleh Balai Dikmen Kulon Progo terkait Angka Putus Sekolah pada Siswa Laki-laki tingkat SLTA di Kulon Progo Tahun 2015-2017?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) oleh Balai Dikmen terkait banyaknya angka putus sekolah pada siswa laki-laki tingkat SLTA di Kulon Progo Tahun 2015-2017.

## 1.4. Manfaat penelitian

Manfaat dari penelitian implementasi kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) di Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo secara umum diklasifikasikan dalam dua manfaat yakni sebagai berikut:

### 1.4.1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan laporan hasil penelitian yang dapat berguna sebagai referensi atau informasi yang tentang pelaksanaan gender.



- b. Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam permasalahan sosial terkait pelaksanaan gender mengenai peran lembaga dan instansi pemerintah dalam implementasi kebijakan kesetaraan gender.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui indikator dan pelaksanaan kebijakan pengarusutamaan gender serta dapat memberikan penilaian terhadap masukan, pelaksanaan proses serta hasil program kerja di Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo. Memberikan rekomendasi kebijakan yang relevan untuk dapat mengatasi permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan pengarusutamaan gender.

- b. Bagi Balai Pendidikan Menengah Kabupaten Kulon Progo

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi mengenai tingkat keberhasilan program pelaksanaan pengarusutamaan gender yang ada di Balai Dikmen serta mengetahui berbagai kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan pengarusutamaan gender di Balai Dikmen Kulon Progo.

- c. Bagi umum

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi beserta motivasi akan kebijakan-kebijakan pelaksanaan pengarusutamaan gender

kepada khalayak umum, atau instansi, lembaga, dan pemerintahan daerah lainnya.

### 1.5. Tinjauan Pustaka

**Tabel 1.3 Tinjauan Pustaka**

| NO | JUDUL  | JURNAL  | PENULIS                                   | PERBEDAAN   | PERSAMAAN   |
|----|--|---|---|---|---|
| 1. | Gender Mainstreaming di Bidang Pendidikan: Antara Peluang dan Tantangan (Jahidi, 2014) | MIMBAR (Jurnal Sosial dan Pembangunan) Vol. 20, No. 3     | Idi Jahidi                                | Di jurnal tersebut meneliti seluruh permasalahan di bidang pendidikan, sedangkan pada penelitian ini, hanya meneliti tentang angka putus sekolah. | Meneliti tentang ketidakadilan gender di bidang pendidikan.   |
| 2. | Pengarusutamaan Gender dalam Program Pembangunan (Malau, 2014)                         | JUPIIS (Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial) Vol. 6, No. 2 | Waston Malau                              | Penelitian tersebut lebih fokus kepada pemberdayaan perempuan.  | Meneliti tentang PUG dalam program pembangunan.   |
| 3. | Hubungan Antara Dukungan Teman Sebaya dengan Konsep Diri pada Remaja                   | Jurnal Online Mahasiswa Vol. 5, No. 2                     | Siti Anggraini, Jumaini, Febriana Sabrian | Tidak meneliti tentang PUG, hanya faktor penyebab dari angka putus sekolah.   | Faktor penyebab dari remaja putus sekolah diantaranya adalah faktor ekonomi dan faktor dukungan teman sebaya. |

|    |  |                          |  |  |  |
|----|--|--------------------------|--|--|--|
|    | Putus Sekolah (Siti Anggraini, 2018)   |                          |  |  |  |
| 4. | Model Sinergitas Pengarusutamaan Gender dalam Mewujudkan Keadilan dan Kesetaraan Pendidikan (Nursini Tawakkal, 2015)                   | MIMBAR , Vol. 31, No. 1  | Nursini Tawakkal, Rahim Darma, Sri Undai Nurbayani | Pada jurnal tersebut, penelitian lebih fokus terhadap penguatan kelembagaan PUG. | Meneliti PUG terkait angka putus sekolah.                                  |
| 5. | Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) Bidang Pendidikan di Kota Malang (Studi Kasus SMA 8 Malang) (Erna Tigayanti, 2014) | WACAN A, Vol. 17, No. 4  | Erna Tigayanti, M. Saleh Soeaidy, Ratih Nurpratiwi | Tidak meneliti tentang angka putus sekolah.                                      | Bertujuan untuk meneliti bagaimana implementasi PUG di bidang pendidikan.  |
| 6. | Faktor Penyebab Anak Putus Sekolah Tingkat SMA di Desa Bukit   | JOM FISIP, Vol. 4, No. 2 | Eddy Sugianto                                      | Hanya meneliti tentang faktor penyebab dari angka putus sekolah.                 | Faktor penyebab anak putus sekolah pada tingkat SLTA yaitu faktor ekonomi. |

|    |  |   |   |  |  |
|----|--|---|---|--|--|
|    | Lipai<br>Kecamatan<br>Batang<br>Cenaku<br>Kabupaten<br>Inderagiri<br>Hulu<br>(Sugianto,<br>2017)   |   |   |  |  |
| 7. | Strategi<br>Dinas<br>Pendidikan<br>Dalam<br>Meminimalis<br>ir Anak Putus<br>Sekolah Di<br>Kota Bitung<br>(Morin<br>Benjamin,<br>2017)                              | JURNAL<br>EKSEKU<br>TIF, Vol.<br>1, No. 1 | Morin<br>Benjamin,<br>Agustinus<br>Pati, Frans<br>Singkoh | Bertujuan untuk<br>meneliti apa saja<br>strategi untuk<br>meminimalisir<br>angka putus<br>sekolah. | Meneliti tentang<br>program-program<br>untuk menangani<br>angka putus sekolah.                       |
| 8. | Pengarusutan<br>Gender<br>(PUG) Sektor<br>Pendidikan<br>(Machmud,<br>2013)   | EKLEKTI<br>KA, Vol.<br>1, No. 2           | Fadiyah<br>Machmud  | Tidak fokus<br>untuk meneliti<br>angka putus<br>sekolah.   | Bertujuan untuk<br>meneliti bagaimana<br>implementasi PUG di<br>bidang pendidikan.                   |
| 9. | Analisis<br>Terhadap<br>Tingginya<br>Angka Putus<br>Sekolah<br>Siswa SMP<br>Terbuka<br>(Studi Kasus<br>di Kecamatan<br>Pacet<br>Kabupaten<br>Bandung)<br>(Dr. H.T. | EMPOWE<br>RMENT,<br>Vol. 1,<br>No. 1      | H.T.<br>Effendy<br>Suryana                                | Tidak meneliti<br>tentang PUG.   | Tingginya angka<br>putus sekolah<br>diakibatkan karena<br>faktor ekonomi dan<br>pengaruh lingkungan. |

|     |  |                                    |               |  |  |
|-----|--|------------------------------------|---------------|--|--|
|     | Effendy Suryana., 2013)  |                                    |               |  |  |
| 10. | Pelaksanaan Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun Pada Sekolah Menengah Atas Negeri di Kabupaten Bantul (Siswanto, 2017) | Jurnal Hanata Widya, Vol. 6, No. 7 | Agus Siswanto | Fokus terhadap pelaksanaan program wajib belajar 12 tahun. | Bantuan BOS belum mencukupi untuk membiayai masing-masing anak SMA sehingga rawan putus sekolah. |

## 1.6. Kerangka Dasar Teori

### 1.6.1. Implementasi Kebijakan Publik

#### 1.6.1.1. Definisi Kebijakan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan

usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Winarno, 2012, p. 23). Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Kebijakan public menurut Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009, p. 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “is whatever government choose to do or not to do” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan public adalah serangkaian tindakan yang berorientasi pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi masalah-masalah yang ada di public atau kepentingan public.

Dalam penelitian ini yang dimaksud kebijakan publik adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Kebijakan tentang Pengarusutamaan Gender

(PUG) ini diatur di dalam Instruksi Presiden (INPRES) No. 9 Tahun 2000. Kebijakan yang menjadi fokus penelitian ini dalam Inpres tersebut adalah kebijakan pemerintah terhadap Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo untuk mengarusutamakan gender dalam aspek pendidikan.

#### 1.6.1.2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam (Winarno, 2007, pp. 32-34) adalah sebagai berikut:

##### 1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

##### 2. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif

bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

### 3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

### 4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah. Pada tahap ini implementasi ini akan saling bersaing dimana sebagian implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para implementator namun sebagian yang lain mungkin akan ditentang oleh para implementator.

### 5. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.



Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

#### 1.6.1.3. Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik menurut Meter dan Horn dalam Agustino (2008, p. 139) adalah implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan publik menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008, p. 139):

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Pelaksanaan kebijakan yang dituangkan dalam program kegiatan merupakan usaha pemerintah atau pelaku kebijakan dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi di masyarakat, sebagaimana yang dinyatakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Wahab, 2004):

“Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya suatu kebijakan, baik menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat “.

Menurut pendapat para ahli di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang terarah berupa kebijakan atau program untuk menjawab terhadap permasalahan dengan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah terjadinya keburukan dan berusaha adanya perbaikan dan inovasi yang akan menimbulkan dampak atau perubahan di masyarakat.

#### 1.6.1.4. Model Implementasi Kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan, terdapat beberapa model yang perlu digunakan sebagai kerangka atau landasan dari sebuah kebijakan. Model implementasi kebijakan dijadikan sebagai pedoman agar pada saat melaksanakan kebijakan tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya sudah dirumuskan. Maka dari itu, model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi. Akan disebutkan beberapa model implementasi kebijakan dari para ahli yang kerap sekali diterapkan, antara lain sebagai berikut.

##### a. Model Merilee S. Grindle (1980)

Model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle yang dikenal dengan “Implementation as a Political and Administrative Process”. Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011, p. 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target

group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (Wibawa, 1994, pp. 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

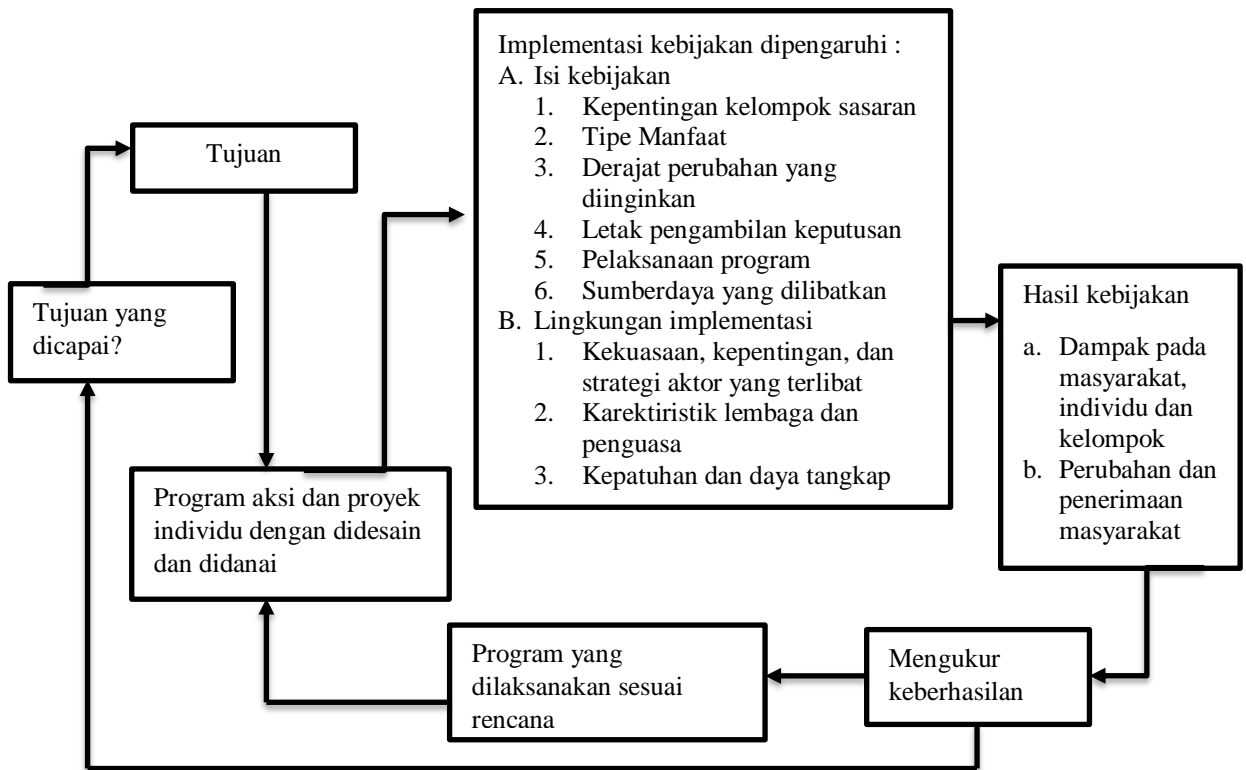
Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Implementasi kebijakan publik menurut Merilee S. Grindle menyebutkan bahwa implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan public yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “policy delivery system” yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu. Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian outcomenya. Oleh karena itu studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode investigasi dan analisis dari aktivitas program.

**Bagan 1.1 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle**



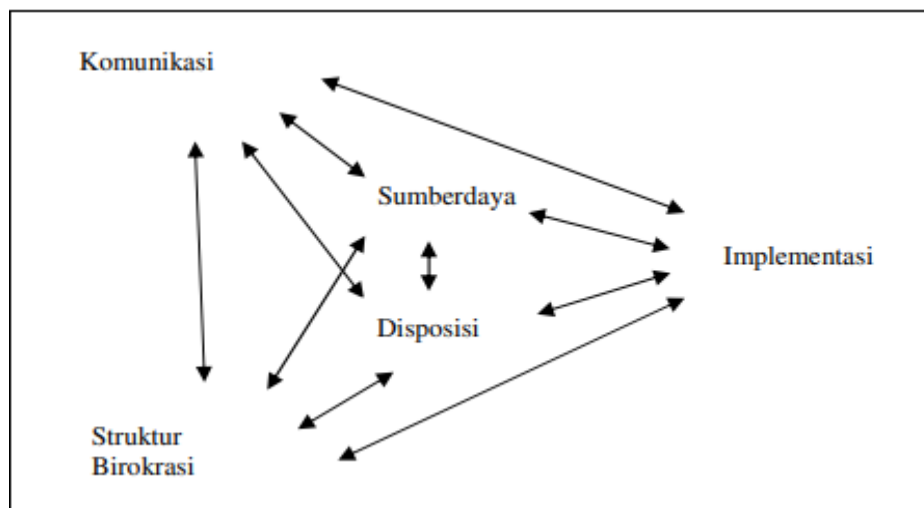
Sumber : (Grindle, 1980) (data diolah)

Pada gambar 1 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi

dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

b. Model George C. Edward III (1990)

Teori implementasi kebijakan yang berperspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III dalam Agustino (Agustino, 2016) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorematkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:



Bagan 1.2. Teori Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward

## 1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi
- b. Kejelasan
- c. Konsistensi

## 2. Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya,

menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan.

Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf
- b. Informasi
- c. Wewenang
- d. Fasilitas

### 3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau ‘sikap dari pelaksana kebijakan’ adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Edward III, adalah:

- a. Efek disposisi
- b. Melakukukan pengaturan birokrasi
- c. Insentif



#### 4. Struktur birokrasi.

Variabel keempat, menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

- a. Membuat SOPs (Standar Operating Procedures) yang lebih fleksibel
- b. Melaksanakan fragmentasi

## 1.6.2. Pengarusutamaan Gender

### 1.6.2.1. Gender

Pengertian gender berbeda dengan pengertian seks (jenis kelamin). Pengertian seks (jenis kelamin) merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis, yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Misalnya, laki-laki ditandai dengan kepemilikan kumis, penis, dan dapat memproduksi sperma. Perempuan tidak berkumis, memiliki rahim, dan memproduksi sel telur. Masing-masing tanda tersebut telah melekat sejak lahir dan tidak bisa dipertukarkan satu sama lainnya.

Gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki ataupun perempuan, yang dikonstruksi secara sosial ataupun kultural. Misalnya, perempuan dikenal sebagai keibuan, cantik, emosional, dan berbagai macam sifat kelemah lembut lainnya. Adapun laki-laki dianggap kuat, rasional, berani, dan aneka sifat kejantanan lainnya. Ciri dan sifat-sifat tersebut dapat saling dipertukarkan. Perempuan bisa bersifat rasional dan berani, sebaliknya laki-laki juga bisa bersifat lemah lembut dan emosional (Muttaqin, 2010).

Gender adalah “konstruksi sosial tentang peran lelaki dan perempuan sebagaimana dituntut oleh masyarakat dan diperankan oleh masing-masing mereka” (Hafidz, 1995). Gender berkaitan dengan pembagian peran, kedudukan dan tugas antara laki-laki dan perempuan yang

ditetapkan oleh masyarakat berdasarkan sifat yang dianggap pantas bagi laki-laki dan perempuan menurut norma, adat, kepercayaan dan kebiasaan masyarakat (Buddi Mustari, 2000). Seperti halnya kostum dan topeng di teater, gender adalah seperangkat peran yang menyampaikan pesan kepada orang lain bahwa kita adalah feminim atau maskulin (Mosse, 1996). Dan, ketika konstruksi sosial itu dihayati sebagai sesuatu yang tidak boleh diubah karena dianggap kodrati dan alamiah, menjadilah itu ideologi gender.

Berdasarkan ideologi gender yang dianut, masyarakat kemudian menciptakan pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang bersifat operasional (Holzner, 1995). Dalam pembagian peran gender ini, laki-laki diposisikan pada peran produktif, publik, maskulin, dan pencari nafkah utama; sementara perempuan diposisikan pada peran reproduktif, domestik, feminim, dan pencari nafkah tambahan (Fakih, 1997). Menurut (Slavian, 1994), penelitian-penelitian kross-kultural mengindikasikan bahwa peran seks itu merupakan salah satu hal yang dipelajari pertama kali oleh individu dan bahwa seluruh kelompok masyarakat memperlakukan laki-laki dengan cara yang berbeda dengan perempuan.

Dalam praktiknya, menurut Fakih (1996), dikotomi peran ini kemudian ternyata memunculkan berbagai bentuk ketidakadilan gender, seperti adanya marginalisasi, subordinasi atau anggapan tidak penting

dalam keputusan politik, pembentukan stereotipe atau melalui pelabelan negatif, kekerasan (violence), beban kerja yang lebih panjang dan lebih banyak (burden) dan sosialisasi ideologi nilai peran gender.

#### 1.6.2.2. Ketidakadilan (Diskriminasi) Gender

Jika mendengar istilah diskriminasi pasti yang terbayang di dalam ingatan yaitu perlakuan yang tidak adil dan perlakuan yang berbeda oleh sekelompok masyarakat. Perbedaan perlakuan tersebut bisa disebabkan warna kulit, golongan atau suku, dan bisa pula karena perbedaan jenis kelamin, ekonomi, agama, dan sebagainya. Sebenarnya inti dari diskriminasi adalah perlakuan yang berbeda. Akibat pelekatan sifat-sifat gender tersebut, timbul masalah ketidakadilan (diskriminasi) gender.

Menurut Theodorson & Theodorson (Fulthoni, 2009, p. 3), diskriminasi adalah perlakuan yang tidak seimbang terhadap perorangan atau kelompok berdasarkan sesuatu. Biasanya bersifat kategorikal atau atribut-atribut khas, seperti berdasarkan ras, kesukubangsaan, agama atau keanggotaan kelas-kelas sosial. Istilah tersebut biasanya untuk melukiskan suatu tindakan dari pihak mayoritas yang dominan dengan minoritas yang lemah, sehingga dapat dikatakan bahwa perilaku mereka itu bersifat tidak bermoral dan tidak demokratis.

Diskriminasi seringkali diawali dengan prasangka. Dengan prasangka kita membuat pembedaan antara kita dengan orang lain. Pembedaan ini terjadi karena kita adalah makhluk sosial yang secara alami ingin

berkumpul dengan orang yang memiliki kemiripan dengan kita. Prasangka seringkali didasari pada ketidakpahaman, ketidakpedulian pada kelompok “mereka” atau ketakutan atas perbedaan. Seseorang/kelompok yang mendapatkan diskriminasi akan mengalami pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau pemenuhan hak-hak dasarnya sebagai manusia. Diskriminasi yang terjadi dalam masyarakat biasanya diskriminasi individu dan diskriminasi institusi. Diskriminasi individu adalah tindakan seorang pelaku yang berprasangka. Diskriminasi institusi adalah diskriminasi yang tidak ada hubungannya dengan prasangka individu, melainkan dampak kebijaksanaan atau praktik berbagai institusi dalam masyarakat.

Laki-laki dan perempuan berada di muka bumi ini mempunyai tugasnya masing-masing. Tugas itu bisa berupa tugas alami atau kodrati dan tugas yang melekat padanyakarena bangunan atau konstruksi sosial, adat, agama dan masyarakat di mana merekahuni. Masing-masing ada jatahnya. Berpijak pada analisis gender yang bertujuan untuk menghapus kesalahpahaman masyarakat tentang dua kata “gender dan sex” juga bertujuan untuk menghilangkan ketidakadilan gender (gender inequality).

Menurut Mohammad Yasir Alimi (Alimi, 1999) terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan gender disebabkan oleh dua faktor:

a. Faktor budaya, dalam masyarakat kita budaya yang cenderung *malechauvinistic* masih ada kaum lelaki masih menganggap diri dan dianggap sebagai makhluk yang kuat dan superior. Kecenderungan ini bisa terjadi karena adanya pengaruh budaya/kepercayaan lokal (adat) ataupun pengaruh tafsir agama, sebagimanayang dikesankan kalangan feminis atas penafsiran yang bias gender. Menurut Nasharuddin Umar,

hal ini disebabkan oleh belum jelasnya perbedaan antara sex dangender dalam mendefinisikan peran laki-laki dan perempuan, pengaruh kisah-kisahIsraillahiyah yang berkembang luas di kawasan Timur Tengah, metode penafsiran yangselama ini banyak mengacu kepada pendekatan tekstual, daripada kontekstual, dan kemungkinan lainnya pembaca tidak netral menilai teks ayat-ayat al-Qur'an atau terlalu dipengaruhi oleh perspektif lain dalam membaca ayat-ayat jender, sehingga dikesankan seolah-olah al-Qur'an memihak kepada laki-laki dan mendukung sistem patriarki yang dinilai oleh kalangan feminis merugikan perempuan. Pemahaman bias jender bisa diakibatkan misalnya, oleh pembacaan ayat-ayat jender secara persial. Dalam masyarakat, kecenderungan *male chauvinistic*, diperkokoh dengan ideologimisoginis (sikap benci terhadap perempuan) dan ideologi patriarkhis (pandangan bahwa aki-laki berkuasa atau dominan atas perempuan di dalam keluarga ataupun dalam masyarakat).

b. Faktor hukum, baik isi hukum (*conten of law*), budaya hukum (*culture of law*), maupun proses pembuatan dan penegakan hukum (*structure of law*). Hukum yang dibuat oleh negara seringkali diskriminatif terhadap perempuan, karena pembuat hukum tidak peka terhadap kebutuhan masing-masing jenis kelamin (*gender blind*) dan tidak memahami kebutuhan spesifik yang khas perempuan. Hukum yang demikian itu, juga dilaksanakan oleh aparat penegak hukum yang tidak peka terhadap masalah gender dan didukung oleh budaya yang cenderung *male chauvinistic* seperti di atas. Itulah lingkaran konspirasi budaya (agama) dan sistem politik: yang mengingkari hak-hak perempuan.

Menurut Iskandar Ritonga (Ritonga, 2005, p. 13) faktor penyebab terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan gender adalah disebabkan faktor, adanya penafsiran terhadap teks-teks keagamaan (Islam) yang bias gender dan adanya konstruksi sosial (adat dan budaya) yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak sederajat dengan laki-laki, adanya aturan hukum yang diskriminatif gender, dan sikap penegak hukum yang tidak peka terhadap masalah gender. Semua manifestasi ketidakadilan gender di atas menunjukkan adanya saling keterkaitan dan secara dialektika, saling mempengaruhi yang kemudian tersosialisasi, baik kepada kaum laki-laki maupun perempuan, secara mantap dan lambat laun mengakibatkan lelaki maupun perempuan menjadi terbiasa. Akibatnya, dipercayai bahwa gender itu seolah-olah merupakan kodrat dan lambat

laun terciptalah suatu struktur dan sistem ketidakadilan gender yang “dapat diterima” dan tidak lagi dirasakan sebagai sesuatu yang salah. Menurut Bainar, dikarenakan sistem dan struktur yang tidak adil. Menurutnya, realitas adanya bias gender dan diskriminasi tersebut merupakan produk dari sebuah konstruksi realitas sejarah yang berjalan, yang mungkin saja ditafsir dan dikonstruksi oleh dominasi laki-laki, atau juga diproduksi dan dikonstruksi oleh ketidakadilan.

Dari pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa penyebab awal diskriminasi dan ketidakadilan gender semuanya diawali dengan mind set manusia selama ini yang lebih berfikiran bahwa laki-laki bekerja sebagai tulang punggung keluarga apapun pekerjaannya guna menghidupi keluarga.

### 1.6.2.3. Konsep Kesetaraan dan Keadilan Gender

#### 1. Pengertian

- a. Kesetaraan gender: Kondisi perempuan dan laki-laki menikmati status yang setara dan memiliki kondisi yang sama untuk mewujudkan secara penuh hak-hak asasi dan potensinya bagi pembangunan di segala bidang kehidupan. Definisi dari USAID menyebutkan bahwa “Gender Equality permits women and men equal enjoyment of human rights, socially valued goods, opportunities, resources and the benefits from development results. (kesetaraan gender memberi kesempatan baik pada perempuan



maupun laki-laki untuk secara setara/sama/sebanding menikmati hak-haknya sebagai manusia, secara sosial mempunyai benda-benda, kesempatan, sumberdaya dan menikmati manfaat dari hasil pembangunan).

- b. Keadilan gender: Suatu kondisi adil untuk perempuan dan laki-laki melalui proses budaya dan kebijakan yang menghilangkan hambatan-hambatan berperan bagi perempuan dan laki-laki. Definisi dari USAID menyebutkan bahwa “Gender Equity is the process of being fair to women and men. To ensure fairness, measures must be available to compensate for historical and social disadvantages that prevent women and men from operating on a level playing field. Gender equity strategies are used to eventually gain gender equality. Equity is the means; equality is the result. (Keadilan gender merupakan suatu proses untuk menjadi fair baik pada perempuan maupun laki-laki. Untuk memastikan adanya fair, harus tersedia suatu ukuran untuk mengompensasi kerugian secara historis maupun sosial yang mencegah perempuan dan laki-laki dari berlakunya suatu tahapan permainan. Strategi keadilan gender pada akhirnya digunakan untuk meningkatkan kesetaraan gender. Keadilan merupakan cara, kesetaraan adalah hasilnya).

## 2. Wujud Kesetaraan dan Keadilan Gender dalam keluarga

- a. Akses, diartikan sebagai “the capacity to use the resources necessary to be a fully active and productive (socially, economically and politically) participant in society, including access to resources, services, labor and employment, information and benefits”. (Kapasitas untuk menggunakan sumberdaya untuk sepenuhnya berpartisipasi secara aktif dan produktif (secara sosial, ekonomi dan politik) dalam masyarakat termasuk akses ke sumberdaya, pelayanan, tenaga kerja dan pekerjaan, informasi dan manfaat). Contoh: Memberi kesempatan yang sama bagi anak perempuan dan laki-laki untuk melanjutkan sekolah sesuai dengan minat dan kemampuannya, dengan asumsi sumberdaya keluarga mencukupi.
- b. Partisipasi, diartikan sebagai “Who does what?” (Siapa melakukan apa?). Suami dan istri berpartisipasi yang sama dalam proses pengambilan keputusan atas penggunaan sumberdaya keluarga secara demokratis dan bila perlu melibatkan anak-anak baik laki-laki maupun perempuan.
- c. Kontrol, diartikan sebagai ”Who has what?” (Siapa punya apa?). Perempuan dan laki-laki mempunyai kontrol yang sama dalam penggunaan sumberdaya keluarga. Suami dan istri dapat memiliki properti atas nama keluarga.

- d. Manfaat, diartikan semua aktivitas keluarga harus mempunyai manfaat yang sama bagi seluruh anggota keluarga.

#### 1.6.2.4. Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan adalah upaya atau strategi yang harus dilakukan untuk memberi peluang kepada seluruh komponen agar dapat berperan secara optimal dalam pembangunan. Posisi gender menjadi sorotan dari berbagai kalangan akademi maupun masyarakat dalam berbagai persepsi dan respon yang berbeda. Sehingga untuk mempercepat terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender disemua bidang kehidupan, maka pemerintah mengambil suatu strategi kebijakan yaitu Pengarusutamaan Gender (PUG). Penerapan kebijakan PUG ini diatur di dalam Instruksi Presiden (INPRES) No 9 Tahun 2000. INPRES No 9 Tahun 2000 tersebut menginstruksikan kepada seluruh kementerian, Lembaga pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/ Tinggi negara, panglima TNI, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung dan Gubernur serta Bupati/ Walikota untuk mengarusutamakan gender dalam berbagai aspek kegiatan pembangunan.

Sementara di bidang pendidikan Kebijakan PUG ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya peraturan menteri Pendidikan Nasional Nomor 84 Tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan PUG bidang pendidikan. Di dalam Permendiknas nomor 84 tersebut mengatur bahwa setiap satuan

unit kerja bidang pendidikan yang merencanakan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program pembangunan pendidikan agar mengintegrasikan gender di dalamnya.

Pengarusutamaan gender adalah suatu strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui perencanaan dan penerapan kebijakan yang berspektif gender pada organisasi dan institusi. Pengarusutamaan gender merupakan strategi alternatif bagi usaha percepatan tercapainya kesetaraan gender karena nuansa kepekaan gender menjadi salah satu landasan dalam penyusunan dan perumusan strategi, struktur, dan sistem dari suatu organisasi atau institusi, serta menjadi bagian dari nafas budaya di dalamnya (Susilaningsih, 2004). Atau dalam arti lain pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional (Anon., 2004).

Pengarusutamaan gender bertujuan terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berspektif gender dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Anon., 2004).

Tujuan pengarusutamaan gender adalah mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender di dalam keluarga, masyarakat, bangsa, dan Negara melalui perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan nasional. Pengarusutamaan gender berfungsi untuk menciptakan mekanisme-mekanisme kelembagaan bagi kemajuan perempuan di semua bidang kegiatan dan kehidupan masyarakat dan pemerintahan.

### 1.6.3. Angka Putus Sekolah

#### 1.6.3.1. Putus Sekolah

Putus sekolah atau drop out adalah mereka yang terpaksa berhenti sekolah sebelum waktunya (Martono HS, 2002, p. 74). Pendapat lain menyatakan bahwa putus sekolah adalah meninggalkan sekolah sebelum menyelesaikan keseluruhan masa belajar yang telah ditetapkan oleh sekolah yang bersangkutan (Mudyahardjo, 2001, p. 498). Menurut Gunawan (2011, p. 91) bahwa, putus sekolah merupakan predikat yang diberikan kepada mantan peserta didik yang tidak mampu menyelesaikan suatu jenjang pendidikan, sehingga tidak dapat melanjutkan studinya ke jenjang pendidikan berikutnya. Hal ini berarti, putus sekolah ditujukan kepada seseorang yang pernah bersekolah namun berhenti untuk bersekolah.

Menurut Ahmad (2011, p. 86) bahwa yang dimaksud dengan putus sekolah yaitu berhentinya belajar seorang murid baik ditengah-tengah tahun ajaran atau pada akhir tahun ajaran karena berbagai alasan tertentu yang mengharuskan atau memaksanya untuk berhenti sekolah. Hal ini berarti putus sekolah dimaksudkan untuk semua anak yang tidak menyelesaikan pendidikan mereka.

Jadi perilaku dalam kelembagaan masyarakat yang disebut putus sekolah ini, menurut Teori Struktural Fungsional Robert K Merton, merupakan akibat dari tidak berfungsinya struktur dalam masyarakat seperti ekonomi, keluarga, lingkungan dan lain-lain. Perilaku putus sekolah merupakan perilaku penyimpangan yang terjadi karena adanya disfungsi pada struktur masyarakat. Masyarakat sebagai sebuah struktur sosial terdiri atas jaringan hubungan sosial yang kompleks antara anggota-anggotanya. Satu hubungan sosial antara dua orang anggota tertentu pada suatu waktu tertentu, di tempat tertentu, tidak dipandang sebagai satu hubungan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari satu jaringan hubungan sosial yang lebih luas, yang melibatkan keseluruhan anggota masyarakat tersebut. Hubungan kedua orang diatas harus dilihat sebagai bagian dari satu struktur sosial.

Dalam kasus masyarakat, struktur utamanya dianggap menjadi institusi masyarakat itu yang terdiri dari keluarga, pemerintahan, sistem

ekonomi, agama dan pendidikan. Sosiologi aliran struktural fungsional biasanya membedakan antara fungsi tersembunyi dan fungsi nyata hubungan sosial (Jhonson, 1998). Fungsi tersembunyi adalah fungsi yang tidak disengaja dan tidak disadari, sedangkan fungsi nyata adalah fungsi yang dibangun dengan sengaja dalam system sosial seperti tujuan nyata yang dipahami dengan baik oleh anggota kelompok.

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa, putus sekolah adalah tidak terselesaikannya seluruh masa belajar pada suatu jenjang pendidikan.

#### 1.6.3.2. Angka Putus Sekolah

Angka Putus Sekolah (APts) didefinisikan sebagai perbandingan antara jumlah murid putus sekolah pada jenjang pendidikan tertentu (SD, SLTP, SLTA dan sebagainya) dengan jumlah murid pada jenjang pendidikan tertentu dan dinyatakan dalam persentase. Hasil perhitungan APts ini digunakan untuk mengetahui banyaknya siswa putus sekolah di suatu jenjang pendidikan tertentu pada wilayah tertentu. Semakin tinggi AptS berarti semakin banyak siswa yang putus sekolah di suatu jenjang pendidikan pada suatu wilayah (Wakhinuddin, 2009).

Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur berhasil atau tidaknya pembangunan di bidang pendidikan salah satunya yaitu angka putus sekolah. Angka putus sekolah mencerminkan anak-anak usia sekolah yang sudah tidak bersekolah lagi atau yang tidak menamatkan suatu jenjang pendidikan tertentu. (Statistik, 2013, p. 52)

Terdapat dua faktor yang mempengaruhi anak putus sekolah yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Kurangnya motivasi dari diri anak

untuk bersekolah yang mengakibatkan anak menjadi malas dan tidak mempunyai keinginan untuk bersekolah menjadi faktor internal penyebab putus sekolah. Sementara faktor eksternal berasal dari kondisi ekonomi sebagian masyarakat yang tidak mampu/terbatas dalam membiayai sekolah anak-anak mereka, fasilitas sarana prasarana pendidikan yang tidak tersedia atau tidak memadai, lokasi sekolah yang terlalu jauh, serta pengaruh negatif dari lingkungan sekitar yang dapat mengakibatkan anak terpengaruh untuk meninggalkan sekolah.

Angka putus sekolah menunjukkan tingkat putus sekolah di suatu jenjang pendidikan, misalnya angka putus sekolah SD menunjukkan persentase anak yang berhenti sekolah sebelum tamat SD yang dinyatakan dalam persen (Anon., n.d.)

## 1.7. Definisi Konseptual

### 1.7.1. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan dari suatu tindakan yang mana tindakan tersebut mempunyai tujuan dan menerapkan kebijakan melalui serangkaian tindakan operasional untuk menghasilkan outcome yang diinginkan.



### 1.7.2. Pengarusutamaan Gender

Menurut pendapat penulis, Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah sebuah strategi untuk menanggulangi masalah kesenjangan dan ketimpangan social, khususnya kesetaraan gender.

### 1.7.3. Angka Putus Sekolah

Berdasarkan pendapat penulis, putus sekolah adalah tidak terselesaikannya seluruh masa belajar pada suatu jenjang pendidikan. Sedangkan angka putus sekolah merupakan persentase/tingkatan kelompok siswa yang tidak tamat di jenjang pendidikan.

## 1.8. Definisi Operasional

**Tabel 1.4 Definisi Operasional**

| Variabel                   | Indikator   |
|----------------------------|---|
| 1. Isi kebijakan           | <ul style="list-style-type: none"><li>a. Kepentingan kelompok sasaran</li><li>b. Manfaat implementasi PUG</li><li>c. Derajat perubahan implementasi PUG</li><li>d. Letak pengambilan keputusan</li><li>e. Pelaksana PUG di bidang pendidikan</li><li>f. Sumber daya</li></ul> |
| 2. Lingkungan implementasi | <ul style="list-style-type: none"><li>a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat</li><li>b. Karakteristik lembaga PUG</li><li>c. Kepatuhan dan daya tanggap</li></ul>  |

## 1.9. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara utama yang digunakan peneliti untuk mencapai tujuan dan menentukan jawaban atas masalah yang diajukan (Nazir,

1999). Menurut Sugiyono (2013:2), Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan (Sugiyono, 2013, p. 2). Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa metode penelitian adalah suatu cara ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

#### 1.9.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Kualitatif untuk menghasilkan dari catatan dokumentasi dan wawancara. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka (Muhadjir, 1996). Penelitian kualitatif instrumennya adalah peneliti itu sendiri. Menjadi instrumen, maka peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan luas, sehingga mampu bertanya, menganalisis, memotret, dan mengkonstruksi situasi sosial yang diteliti menjadi lebih jelas dan bermakna.

#### 1.9.2. Subyek dan Obyek Penelitian

##### a. Subyek / Informan

Informan adalah orang yang mempunyai pengetahuan tentang latar penelitian dan bersedia untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian (Moleong, 2005). Sumber data ini

merupakan orang-orang yang terlibat langsung dalam penelitian ini.

Adapun informan dalam penelitian ini adalah:

**Tabel 1.5 Informan Peneliti**

| No | Nama                       | Jabatan  |
|----|----------------------------|--|
| 1  | Maryana, S.Pd              | Plt. Kepala Seksi<br>Layanan Pendidikan<br>Balai Dikmen Kulon<br>Progo |
| 2  | Sugeng Rohadi, S.Pd., M.Pd | Pengawas Madya<br>Balai Dikmen Kulon<br>Progo                          |
| 3  | Dra. Giyarsih, S.Si., M.Pd | Pengawas Utama<br>Madya Balai Dikmen<br>Kulon Progo                    |
| 4  | Nuryanti, S.Pd             | Guru Bimbingan<br>Konseling SMK<br>Muhammadiyah 1<br>Lendah            |
| 5  | Sigit Setiaji, S.Pd        | Koordinator<br>Bimbingan Konseling<br>SMK Muhammadiyah<br>1 Lendah     |

*Sumber: diolah peneliti, 2019*

**b. Obyek Penelitian**

Yang dimaksud obyek penelitian, adalah hal yang menjadi sasaran penelitian ( Kamus Bahasa Indonersia; 1989: 622). Menurut (Supranto 2000: 21) obyek penelitian adalah himpunan elemen yang dapat berupa orang, organisasi atau barang yang akan diteliti. Kemudian dipertegas (Anto Dayan 1986: 21), obyek penelitian, adalah pokok persoalan yang

hendak diteliti untuk mendapatkan data secara lebih terarah. Adapun Obyek penelitian dalam tulisan ini meliputi partisipasi pihak Balai Dikmen dalam pengimplementasian kebijakan PUG di bidang pendidikan SLTA, bentuk implementasi kebijakan PUG, dan faktor penyebab anak putus sekolah di SMK Muhammadiyah 1 Lendah.

### 1.9.3. Sumber Data

Sumber data adalah subjek dari mana suatu data dapat diperoleh (Arikunto, 1998). Sumber data adalah tempat data diperoleh dengan menggunakan metode tertentu baik berupa manusia, artefak, ataupun dokumen-dokumen (Sutopo, 2006). Pada penelitian kualitatif, kegiatankegiatan ini dilakukan secara sadar, terarah dan senantiasa bertujuan memperoleh suatu informasi yang diperlukan. Berbagai sumber data yang akan dimanfaatkan dalam penelitian ini sebagai berikut.

**Tabel 1.6 Sumber Data**

| No | Jenis Data    | Sumber   |
|----|---------------|--|
| 1  | Data Primer   | Hasil wawancara dari Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo dan SMK Muhammadiyah 1 Lendah                |
| 2  | Data Sekunder | Dokumen-dokumen yang diperoleh dari Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo dan SMK Muhammadiyah 1 Lendah |

a. Data primer

Data primer ialah data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini tidak tersedia dalam bentuk terkompilasi ataupun dalam bentuk file-file. Data ini harus dicari melalui narasumber atau dalam istilah teknisnya responden, yaitu orang yang kita jadikan objek penelitian atau orang yang kita jadikan sebagai sarana mendapatkan informasi ataupun data (Narimawati, 2008). Data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara dan observasi. Sumber data yang dibutuhkan pada penelitian ini adalah data dari hasil wawancara dari Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo dan SMK Muhammadiyah 1 Lendah. Dari pihak Balai Dikmen sendiri data didapat dari hasil wawancara dengan Bapak Maryana, S.Pd selaku Plt. Kepala Layanan Pendidikan, Bapak Sugeng Rohadi, S.Pd., M.Pd selaku pengawas madya serta Ibu Dra.Giyarsih S.Si., M.Pd selaku pengawas utama madya. Sedangkan, dari pihak SMK Muhammadiyah 1 Lendah data didapat dari hasil wawancara dengan Ibu Nuryanti, S.Pd selaku Guru Bimbingan Konseling dan Bapak Sigit Setiaji, S.Pd selaku Koordinator Bimbingan Konseling.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak langsung memberikan data kepada peneliti, misalnya penelitian harus melalui orang lain atau mencari melalui dokumen (Sugiyono, 2005). Data ini diperoleh dengan menggunakan studi literatur yang dilakukan terhadap banyak buku dan

diperoleh berdasarkan catatan – catatan yang berhubungan dengan penelitian, selain itu peneliti mempergunakan data yang diperoleh dari internet. Data sekunder diperoleh secara tidak langsung melalui dokumentasi, Peraturan Daerah dan sumber tertulis lainnya. Pada penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder dengan mengumpulkan dokumen-dokumen dari Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo mengenai data yang diperlukan saat ini.

#### 1.9.4. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain (Bogdan, 2013). Dibawah merupakan jenis teknik pengumpulan data:

##### a. Wawancara

Wawancara adalah suatu percakapan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu dan merupakan proses tanya jawab lisan di mana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik (Gunawan, 2013). Merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang menghasilkan sumber data primer. Wawancara ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan secara lisan kepada Bapak Maryana, S,Pd selaku Plt. Kepala Layanan Pendidikan, Bapak Sugeng Rohadi, S.Pd., M.Pd selaku pengawas madya serta Ibu

Dra.Giyarsih S.Si., M.Pd selaku pengawas utama madya. Sedangkan, dari pihak SMK Muhammadiyah 1 Lendah data didapat dari hasil wawancara dengan Ibu Nuryanti, S.Pd selaku Guru Bimbingan Konseling dan Bapak Sigit Setiaji, S.Pd selaku Koordinator Bimbingan Konseling.

b. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (life histories), ceritera, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Dokumen yang berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, patung, film dan lain-lain. Studi dokumentasi merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif (Sugiyono, 2013, p. 240). Merupakan pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan yaitu mencari data perundang-undangan, arsip, laporan peneilitian, buku, catatan dan dokumen yang berakaitan dengan penelitian ini.

1.9.5. Teknik Pengolahan Data

Penelitian ini bersifat kualitatif, maka penulis menganalisis data dengan berbagai kemungkinan, teknik data yang dikumpulkan yaitu:

a. Analisa deskriptif

Analisis deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi (Sugiyono, 2004). Analisis untuk memberikan gambaran umum mengenai data yang diperoleh. Gambaran umum dapat menjadi acuan dari karakteristik data yang diperoleh. Analisis deskriptif digunakan untuk menganalisa yang diperoleh dari wawancara yang dilakukan pada petugas pemerintahan Balai Dikmen Kabupaten Kulon Progo mengenai pelaksanaan atau implementasi tentang pengarusutamaan gender.

b. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema polanya (Sugiyono, 2000, p. 92). Aplikasi reduksi data yang telah diaplikasikan oleh penulis adalah memilih data yang pokok yang ada hubungannya dengan masalah yang akan diteliti tentang “Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kulon Progo” dan membuang data yang tidak diperlukan dalam penelitian. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data yang diperlukan.



c. Penarikan kesimpulan

Penarikan kesimpulan adalah sejak semula peneliti berusaha mencari makna data atau kesimpulan dari data yang telah dikumpulkan. Untuk itu perlu dicari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, dan sebagainya (Miles, 1992). Hal ini dapat dilakukan dengan verifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi dapat dilakukan dengan mencari data baru yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pengarusutamaan gender di Kabupaten Kulon Progo. Setelah data yang terkumpul direduksi yang selanjutnya disajikan maka langkah yang terakhir dalam menganalisis data adalah menarik kesimpulan dan verifikasi.