

## BAB II

### SEJARAH PRGERAKAN GENDER DI INDONESIA

#### A. Regulasi Nasional Terhadap Gender

Secara tegas, upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia dituangkan dalam kebijakan nasional sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999, UU No. 25 th. 2000 tentang Program Pembangunan Nasional-PROPENAS 2000-2004, dan dipertegas dalam Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan nasional, sebagai salah satu strategi untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender. Komitmen pemerintah dalam menciptakan keadilan dan kesetaraan gender ini juga terlihat dalam Konteks Internasional, yaitu telah diratifikasinya Konvensi CEDAW (The Convention on Elimination of Discrimination Against Women) yaitu konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan pada tahun 1984 dan ditetapkan dalam Undangundang RI Nomor 7 tahun 1984.

Landasan Hukum Nasional<sup>1</sup> dari Konsep Gender di Indonesia :

- a) Undang Undang Dasar 1945, Pasal 27, 28 A-J tentang persamaan hak dan kewajiban setiap warga negara (equal rights, non discrimination).
- b) Undang Undang. Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) (di dalam keluarga, masyarakat dan negara)
- c) Undang Undang. Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- d) Undang Undang. Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- f) Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.
- g) Peraturan Presiden nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 ,yang mengamanatkan agar gender diarusutamakan.
- h) Peraturan Menteri Keuangan nomor 119/PMK 02/2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan

---

<sup>1</sup> <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2012/12/06/perencanaan-penganggaran-responsif-gender-id0-1354732924.pdf>

Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2010.

- i) Peraturan Menteri Keuangan nomor 104/PMK.02/2010 tentang hal yang sama untuk tahun anggaran 2011 dan agar penerapan ARG dilakukan di bidang sosial, budaya, politik dan ekonomi.
- j) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 03/M-DAG/PER/1/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Perdagangan 2010-2014.
- k) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja di Kementerian Perdagangan.

Masalah keadilan dan kesetaraan gender tertuang dalam berbagai kebijakan. *Pertama*, Peraturan Presiden No 7 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RP JMN) Tahun 2004 - 2009. (Bapenas, 2005.). *Kedua*, upaya peningkatan keadilan dan kesetaraan gender dalam pemerintah SBY – Kalla juga tertuang dalam Rancangan Pembangunan Nasional Transisi Tahun 2005 – 2006. (Bapenas, 2005.). *Ketiga*, Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan 2005 -2009. (Menegpp.go.id) dan *Keempat*, Upaya ini juga tertuang dalam kebijakan kementerian pemberdayaan perempuan berkaitan dengan program 100 Hari Pemerintahan SBY-Kalla. (Kompas, 24 Desember 2005).<sup>2</sup>

Beberapa Kesepakatan Nasional :

1. UU No. 7/2004 tentang Penghapusan Perlakuan Diskriminasi terhadap Perempuan (ratifikasi terhadap konvensi CEDAW) : Pemerintah Indonesia mengikat diri dalam kewajiban untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan melalui berbagai cara dan pemajuan kesetaraan dan keadilan gender secara berkesinambungan
2. Inpres 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional : menginstruksikan kepada seluruh K/L untuk melaksanakan pengarusutamaan gender ke dalam siklus manajemen, yaitu perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi di seluruh aspek pembangunan.
3. Inpres 3/2010 tentang Pembangunan yang Berkeadilan, khususnya yang terkait dengan

---

<sup>2</sup> Eko Bambang Subiyantoro. Sensitivitas Gender Kebijakan Pemerintahan SBY. Policy Assessment Juni 2005. The Indonesian Institute

percepatan pencapaian MDG's

Salah satu strategi pembangunan nasional yang telah ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014 adalah Pengarusutamaan Gender, selain Pengarusutamaan Kemiskinan, *Sustainable Development* dan *Good Governance*. Keempat pilar ini menjadi landasan operasional pelaksanaan seluruh kebijakan, program dan kegiatan nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, mengamanatkan kepada seluruh Kementerian dan Lembaga untuk mengintegrasikan gender pada setiap tahapan proses pembangunan yaitu mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan monitoring evaluasi pada seluruh bidang pembangunan termasuk pembangunan di bidang ekonomi.

Kementerian Keuangan, mempunyai kewajiban untuk mensinergikan PUG kedalam program dan kegiatannya agar kebijakan-kebijakan di Kementerian Keuangan memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki. Sebagai salah satu upaya mendukung pelaksanaan PUG, Kementerian Keuangan telah menerbitkan PMK Nomor 119/PMK.02/2009 dan PMK 104/PMK.02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian dan Lembaga (RKA K/L) Tahun Anggaran 2011. Dalam PMK Nomor 119/PMK.02/2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA KL dan DIPA Tahun 2010 dan PMK Nomor 104/PMK.02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Tahun Anggaran 2011, yang menjadi acuan bagi Kementerian dan Lembaga dalam penyusunan anggaran yang Responsif Gender dipersyaratkan untuk melampirkan GBS dan Kerangka Acuan Kerja/*Terms of Reference* (KAK/TOR), termasuk Kementerian Keuangan. Hal ini harus dipahami oleh para perencana yang ada di Kementerian Keuangan Pada hakekatnya, peran laki-laki dan perempuan, baik secara kuantitas maupun kualitas, perlu diperhatikan dalam pembangunan. Namun dalam perjalanannya, kedudukan dan peran perempuan di Indonesia, walau sudah membaik, namun masih belum memadai.

Dalam RPJMN Tahun 2010-2014, disebutkan bahwa kualitas hidup dan peran perempuan masih relatif rendah, yang antara lain disebabkan oleh:

- a) Adanya kesenjangan gender dalam hal akses, manfaat, dan partisipasi dalam pembangunan, serta penguasaan terhadap sumber daya, terutama di tatanan

antarprovinsi dan antar kabupaten/kota.

- b) Rendahnya peran dan partisipasi perempuan di bidang politik, jabatan-jabatan publik, dan di bidang ekonomi.
- c) Rendahnya kesiapan perempuan dalam mengantisipasi dampak perubahan iklim, krisis energi, krisis ekonomi, bencana alam dan konflik sosial, serta terjadinya penyakit.

Rendahnya peningkatan kesetaraan gender di bidang ekonomi dan ketenagakerjaan, politik, serta pengambilan keputusan antara lain ditunjukkan dengan rendahnya peningkatan nilai Indeks Pembangunan Gender (IPG)<sup>1</sup> dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)<sup>2</sup> setiap tahunnya. Padahal dari sekitar 237 juta jiwa penduduk Indonesia berdasarkan Sensus Penduduk Tahun 2010, jumlah penduduk perempuan diperkirakan sekitar 49,95 persen dari total penduduk. Dengan jumlah tersebut, dan bila didukung oleh kualitas sumber daya manusia yang baik, niscaya merupakan potensi pembangunan yang sangat signifikan Di Indonesia sendiri, upaya pemerintah untuk meningkatkan peran dan kedudukan perempuan telah dimulai sejak Tahun 1978, ketika peranan perempuan dimasukkan ke dalam GBHN dan setahun kemudian diangkat seorang Menteri Muda Urusan Peranan Wanita. Kebijakan ini merupakan respon pemerintah atas dicanangkannya tahun Perempuan Internasional pada Tahun 1975 oleh Persatuan Bangsa Bangsa (PBB).

Setelah itu, pemerintah Indonesia turut meratifikasi *Convention on the Elimination of All Discriminations Against Women* (CEDAW) -- Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan -- pada Tahun 1984, diikuti oleh penandatanganan berbagai kesepakatan Internasional yang berkaitan dengan masalah gender dan hak asasi manusia Untuk menjadikan kepentingan dan pengalaman perempuan dan laki-laki menjadi dimensi integral dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dalam program pembangunan dan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, maka pemerintah Indonesia melalui GBHN Tahun 1999 menyatakan bahwa Pengarusutamaan Gender merupakan kebijakan nasional yang harus diemban oleh Lembaga yang mampu mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG). Namun upaya ini dianggap masih sulit dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat, khususnya perempuan.

Tabel 2.1 Kebijakan Kesetaraan Gender di Indonesia

No	Tahun	Kebijakan Publik
1.	1984	Ratifikasi Konvensi CEDAW
2.	1999	Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN
3.	2000	UU No 25 tentang Program Pembangunan Nasional – PROPENAS 2000 - 2004
4.	2000	Intruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan
5.	2003	UU Partai Politik yang memasukkan unsur 30 Persen keterwakilan perempuan
6.	2004	UU Nomor 23 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam
7.	2004	Rumah Tangga
8.	2004	UU PPTKILN
9.	2005	Program 100 Hari Pemerintahan SBY-Kalla
10.	2005	Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RP JMN) Tahun 2004 – 2009
11	2005	Rancangan Pembangunan Nasional Transisi Tahun 2005-2006 Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan, 2005 - 2009

*Sumber Data : The Indonesian Institut*

Berkaitan dengan persoalan kultur masyarakat yang sangat kuat memegang budaya patriarki dan sekaligus dimampatkan secara struktur oleh tatanan sosial politik yang ada, maka RP JMN memandang perlu tindakan pemihakan yang jelas dan nyata guna mengurangi kesenjangan gender diberbagai bidang pembangunan. RP JMN memandang perlu kemauan politik yang kuat agar semua kebijakan dan program pembangunan memperhitungkan kesetaraan dan keadilan gender. Dalam konteks itu maka, prioritas dan arah kebijakan pembangunan yang akan dilakukan akan diarahkan pada;

1. Meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.
2. Meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya, untuk mempertinggi kualitas hidup dan sumber daya kaum perempuan,
3. Meningkatkan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak,
4. Menyempurnakan perangkat hukum pidana yang lebih lengkap dalam melindungi setiap individu dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi termasuk kekerasan dalam rumah tangga, dan

5. Memperkuat kelembagaan, koordinasi dan jaringan pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembangunan di segala bidang, termasuk pemenuhan komitmen-komitmen internasional, penyediaan data dan statistik gender, serta peningkatan partisipasi masyarakat. Dalam ruang lingkup yang lebih spesifik, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender terimplementasi dalam Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 – 2009. Visi utama kementerian ini adalah mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

## **B. Perkembangan Gender di Indonesia**

Indonesia telah memiliki seperangkat aturan hukum yang bertujuan untuk menghapuskan diskriminasi gender menuju hadirnya kesetaraan gender. Di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Konstitusi dan peraturan perundangundangan tersebut diharapkan dapat mempercepat penghapusan diskriminasi gender. Namun demikian, perangkat hukum tersebut sesungguhnya tidaklah cukup karena belum ada satu payung hukum yang mampu menjadi sandaran utuh bagi penghapusan diskriminasi gender. Inilah yang mengakibatkan bangsa Indonesia belum dapat memaksimalkan upaya penghapusan diskriminasi gender.

Materi muatan yang diatur dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) yang diadopsi oleh negara sebagai bagian dari hukum yang berlaku melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, telah memberikan panduan hak warga negara terutama perempuan untuk menikmati kehidupan yang bebas dari segala bentuk diskriminasi. Konvensi tersebut juga memandatkan kepada negara sebagai pemangku kewajiban untuk melakukan segala tindakan dan melahirkan berbagai kebijakan demi penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) adalah salah satu instrumen hukum yang dilahirkan oleh negara untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam konteks perkawinan dan keluarga.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO) adalah bentuk komitmen negara untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam konteks tindak pidana perdagangan orang. Kedua terobosan tersebut akan lengkap jika RUU KKG ini dapat memberikan panduan kepada negara dalam hal ini legislatif, yudikatif, eksekutif, korporasi, partai politik dan masyarakat sipil untuk melaksanakan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dengan upaya pelaksanaan kesetaraan dan keadilan gender di segala bidang. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional mengamanatkan kepada eksekutif sebagai penyelenggara PUG.

Namun, di seluruh dunia konsep pengarusutamaan gender masih belum dipahami dengan baik. Konsep pengarusutamaan gender berkaitan dengan upaya untuk mencabut hal-hal yang tersembunyi di balik lingkungan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang merupakan akar penyebab terjadinya kesenjangan antara perempuan dan laki-laki dalam hal manfaat dan beban partisipasi masing-masing di seluruh aspek kehidupan sosial dan ekonomi. Hal ini didefinisikan oleh Rencana Aksi ILO untuk Pengarusutamaan Gender dan Kesetaraan Gender di Tempat Kerja (1999) sebagai:<sup>3</sup>

*“Proses menilai implikasi-implikasi yang timbul dari setiap aksi yang direncanakan terhadap tenaga kerja laki-laki dan perempuan, termasuk yang berkaitan dengan perundangundangan, kebijakan atau program, di seluruh bidang dan di seluruh tingkatan. Ini merupakan suatu strategi supaya hal-hal yang menjadi masalah dan pengalaman tenaga kerja perempuan maupun tenaga kerja laki-laki menjadi suatu dimensi yang integral dari rancangan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi kebijakan dan program di seluruh tataran politik, ekonomi dan sosial sehingga perempuan dan laki-laki sama-sama memperoleh manfaat dan supaya ketimpangan yang ada tidak dapat berkembang. Sasaran utama yang ingin dicapai adalah kesetaraan gender”.*

Hanya melalui perubahan-perubahan sosial, ekonomi dan politik yang lebih dalam sajalah kondisi-kondisi pasar kerja yang ada dapat diubah untuk mengurangi perlakuan yang tidak adil dan kerugian yang dialami banyak kelompok perempuan, terutama yang miskin. Perubahan-perubahan tersebut pada gilirannya akan membawa perbaikan dalam status ekonomi perempuan, terutama perempuan miskin, dan hal ini telah terbukti mendatangkan manfaat yang lebih luas bagi masyarakat. ILO telah lama mengenali kaitan-kaitan yang ada antara kebijakan sosial, lapangan kerja, kemiskinan dan kewarganegaraan saat mempertimbangkan kondisi dan

---

<sup>3</sup> ILO *Strategi Pengarusutamaan Gender - ILO Jakarta 2003-2005* Jakarta, Kantor Perburuhan Internasional, 2003

kesejahteraan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Ketika perempuan terlalu banyak dibebani dengan tugas-tugas yang harus mereka kerjakan untuk dapat terus bertahan hidup dari hari ke hari, dengan sendirinya mereka tidak akan sanggup mengupayakan perbaikan kualitas hidup secara keseluruhan, baik bagi diri mereka sendiri maupun bagi kelompok masyarakat di mana mereka berada, apalagi mengupayakan keadilan sosial, adanya perwakilan dalam kancah politik [untuk menyuarakan kepentingan perempuan], kedamaian dan keamanan.

Tujuan utama pengarusutamaan gender adalah mengagendakan secara eksplisit hal-hal yang menjadi masalah bagi tenaga kerja laki-laki dan perempuan saat penyusunan agenda dan intervensi pembangunan dilakukan dan, sementara hal ini dilakukan, berusaha mengenyahkan hal-hal yang secara sistematis menjadi akar penyebab ketimpangan yang terjadi. Hal ini membuat agenda kesetaraan menjadi lebih eksplisit, tidak seperti kebijakan-kebijakan ‘universal’ yang diklaim telah mengagendakan secara implisit hal-hal yang menjadi kepentingan laki-laki dan perempuan. Kebijakan-kebijakan universal tersebut pada umumnya gagal. Selain untuk memenuhi hak asasi manusia, kesetaraan gender juga berkaitan dengan kesejahteraan ekonomi dan efisiensi, dan juga meningkatkan sasaran-sasaran penting lainnya dalam pembangunan seperti mengurangi angka kematian dan tingkat kesuburan. Isu-isu yang berkaitan dengan perdagangan internasional, keuangan, teknologi, perdamaian dan keamanan merupakan isu-isu global yang juga menjadi kepedulian perempuan karena tanpa partisipasi perempuan, sasaran-sasaran dalam bidang ini tidak dapat dicapai.

Indeks perkembangan gender di Indonesia dari tahun 2001 sampai 2007 mengalami kenaikan, tetapi masih lebih rendah apabila dibandingkan dengan Malaysia, Thailand dan Filipina. Tingkat partisipasi wanita dalam bekerja di Indonesia terhadap total tenaga kerja pada tahun 2007 sebesar 37.0 % termasuk rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga ASEAN lainnya, tetapi capaian tersebut lebih baik dari Malaysia. Dibandingkan dengan tahun 2006, Indonesia, Malaysia dan Vietnam adalah negara yang mengalami penurunan partisipasi wanita dalam tenaga kerja. Prosentase anggota parlemen wanita di Indonesia setelah periode tahun 2002-2003 mengalami kecenderungan meningkat. Tahun 2008, Indonesia menjadi negara yang prosentase anggota parlemen wanita paling rendah, sedangkan Vietnam tertinggi. Angka partisipasi perempuan dalam pendidikan tingkat menengah di Indonesia pada tahun 2007 hanya sebesar 66.0 %, lebih rendah dibandingkan negara-negara tetangga ASEAN lainnya, sementara itu, Thailand telah mencapai 88.0%, Malaysia 72.0%, dan Filipina mencapai angka 88.0%,

meskipun demikian, ada peningkatan 6% dari tahun sebelumnya. Angka partisipasi perempuan dalam pendidikan tingkat tinggi di Indonesia pada tahun 2007 meningkat 3% dibandingkan tahun 2006, tetapi terendah bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga ASEAN lainnya.<sup>4</sup>

Masalah kemiskinan di Indonesia juga ditandai oleh rendahnya mutu kehidupan masyarakat. Hal ini dapat ditunjukkan oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia pada tahun 2002 sebesar 0,692, dimana diantara beberapa negara ASEAN masih lebih rendah dari Malaysia dan Thailand. Sementara itu, Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) Indonesia pada tahun 2002 sebesar 0,178 masih lebih tinggi dari Philipina dan Thailand. Selain itu, kesenjangan gender di Indonesia masih relatif lebih besar dibanding negara ASEAN lainnya. Selain itu, tantangan lainnya adalah kemiskinan yang dialami oleh kaum perempuan yang ditunjukkan oleh rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta masih rendahnya angka Indeks Pembangunan Gender (Gender-related Development Index, GDI) dan angka Indeks Pemberdayaan Gender (Gender Empowerment Measurement, GEM).

Indonesia telah mencapai kemajuan dalam meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender, terutama di bidang pendidikan. Hal ini dapat dibuktikan, antara lain dengan semakin membaiknya rasio partisipasi pendidikan dan tingkat melek aksara penduduk perempuan terhadap penduduk laki-laki. Keberhasilan lainnya adalah meningkatnya kontribusi perempuan dalam sektor non-pertanian, dan meningkatnya partisipasi perempuan di bidang politik dan lembaga legislatif. Namun demikian, beberapa masalah masih dihadapi di masa mendatang, seperti: rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan; tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan; banyaknya hukum dan peraturan perundang-undangan yang bias gender, dan/atau diskriminatif terhadap perempuan; dan lemahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender, terutama di tingkat kabupaten/kota.

Akses pada jenjang pendidikan dasar. Secara keseluruhan, Indonesia telah mencapai kemajuan yang berarti dalam mencapai kesetaraan gender di bidang pendidikan (Gambar 3.1). Untuk jenjang SD/MI rasio Angka Partisipasi Murni (APM) perempuan terhadap laki-laki selalu di sekitar angka 100. Namun demikian rasio APM perempuan terhadap laki-laki untuk jenjang SMP/MTs sejak tahun 1994 selalu lebih dari 100 persen, dan pada tahun 2004 sebesar 103,4. Dengan menggunakan rasio Angka Partisipasi Kasar (APK) perempuan terhadap laki-laki

---

<sup>4</sup> <http://www.ristek.go.id/file/upload/Referensi/2010/indikator/C6%20Gender.pdf>

tampak bahwa partisipasi perempuan pada jenjang SMP/MTs lebih tinggi dibanding laki-laki dengan rasio sebesar 103,1 pada tahun 2003. Hal tersebut menunjukkan partisipasi penduduk perempuan lebih tinggi dibanding penduduk laki-laki. Analisis lebih lanjut menemukan bahwa partisipasi penduduk perempuan pada kelompok miskin cenderung lebih tinggi dibanding penduduk laki-laki.

Pandangan bias gender dalam gejala pemisahan gender (gender segregation) dalam jurusan atau program studi sebagai salah satu bentuk diskriminasi gender secara sukarela (voluntarily discrimination) ke dalam bidang keahlian masih banyak ditemukan. Pemilihan jurusan/jurusan bagi anak perempuan lebih dikaitkan dengan fungsi domestik, sementara itu anak laki-laki diharapkan berperan dalam menopang ekonomi keluarga sehingga harus lebih banyak memilih keahlian-keahlian ilmu keras, teknologi dan industri. Penjurusan pada pendidikan menengah kejuruan dan pendidikan tinggi menunjukkan masih terdapat stereotipi dalam sistem pendidikan di Indonesia yang mengakibatkan tidak berkembangnya pola persaingan sehat menurut gender. Sebagai contoh, bidang ilmu sosial pada umumnya didominasi siswa perempuan, sementara bidang ilmu teknis umumnya didominasi siswa laki-laki. Pada tahun ajaran 2000/2001, persentase siswa perempuan yang bersekolah di SMK program studi teknologi industri baru mencapai 18,5 persen, program studi pertanian dan kehutanan 29,7 persen, sementara untuk bidang studi bisnis dan manajemen 64,6 persen.

Kesenjangan pencapaian hasil pembangunan antara perempuan dan laki-laki. Berdasarkan Laporan Pembangunan Manusia tahun 2004, angka Human Development Index (HDI), angka Gender-related Development Index (GDI) dan angka Gender Empowerment Measurement (GEM) masing-masing adalah 65,8, 59,2 dan 54,6. Tingginya angka HDI dibandingkan dengan angka GDI menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan sumber daya manusia secara keseluruhan belum sepenuhnya diikuti dengan keberhasilan pembangunan gender, atau masih terdapat kesenjangan gender.

Sementara itu, rendahnya angka GEM menunjukkan bahwa partisipasi dan kesempatan perempuan masih rendah di bidang politik, ekonomi, dan pengambilan keputusan. Angka GDI Indonesia tersebut menempati peringkat ke-90, jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN. Selanjutnya, data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2004 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan masih relatif rendah yaitu 49,2 persen, dibandingkan dengan laki-laki 86,0 persen. Kontribusi penduduk

perempuan dalam pekerjaan upahan (wage employment) di sektor non-pertanian juga masih rendah yaitu 28,3 persen pada tahun 2002. Pengarusutamaan gender di seluruh bidang dan kegiatan pembangunan telah ditetapkan sebagai salah satu prinsip pengarusutamaan dalam perencanaan jangka menengah dan tahunan. Kebijakan pembangunan yang akan dilakukan dalam lima tahun ke depan diarahkan untuk: meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik; meningkatkan taraf pendidikan dan layanan kesehatan serta bidang pembangunan lainnya untuk mempertinggi kualitas hidup perempuan; menyempurnakan perangkat hukum untuk melindungi setiap individu dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi; dan memperkuat kelembagaan, koordinasi, dan jaringan pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di segala bidang, termasuk pemenuhan komitmen-komitmen internasional, penyediaan data dan statistik gender, serta peningkatan partisipasi masyarakat.

Untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas, kebijakan diarahkan pada penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, penurunan secara signifikan jumlah penduduk yang buta aksara, dan peningkatan keadilan dan kesetaraan pendidikan antarkelompok masyarakat termasuk antara penduduk laki-laki dan perempuan. Program-program pembangunan jangka menengah dan tahunan terus dikembangkan agar responsif gender. Program-program tersebut ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup dan perlindungan perempuan, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, hukum, ketenagakerjaan, sosial, politik, lingkungan hidup dan ekonomi. Program lain yang dilakukan adalah memperkuat kelembagaan pengarusutamaan gender, terutama di tingkat kabupaten/kota.<sup>5</sup>

### **C. Dampak Positif Gender di Pemerintahan**

Kementerian Perdagangan merupakan sektor yang memiliki kontribusi besar bagi pertumbuhan ekonomi nasional yang berarti memiliki posisi sangat strategis dalam keberhasilan pembangunan nasional. Dengan kata lain, pembangunan di sektor perdagangan bisa dikatakan menjadi pengungkit keberhasilan pembangunan nasional. Oleh karena itu, memperkuat dan

---

<sup>5</sup> Sri Mulyani Indrawati Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.  
[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Indonesia/MDG\\_id2005.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Indonesia/MDG_id2005.pdf)

menjamin efektifitas perencanaan dan penganggaran sektor perdagangan menjadi sangat penting. Salah satu cara untuk mewujudkan itu adalah melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG). PPRG merupakan alat untuk melaksanakan PUG dalam kebijakan perencanaan maupun penganggaran.

Hal ini sudah diperintahkan melalui Inpres 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional dan diamanatkan dalam RPJMN 2010-2014, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.02/2009 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2010 yang diperbaiki dengan PMK 104/PMK.02/2010 tentang hal yang sama untuk tahun 2011.

Dalam RPJMN 2010 – 2014 ada 3 (tiga) hal yang harus diarusutamakan dalam pembangunan yaitu: pemerintahan yang baik, pembangunan berkelanjutan dan gender. Dalam Tahun Anggaran 2010 telah menunjuk 7 (tujuh) Kementerian untuk melaksanakan uji coba penerapan Anggaran yang Responsif Gender (ARG). Peraturan ini dilanjutkan dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 104/PMK.02/2010 tentang hal yang sama untuk tahun anggaran 2011 dan agar penerapan ARG dilakukan di bidang sosial, budaya, politik dan ekonomi. Oleh karena itu perlu dilakukan pendekatan yang tepat dan kena sasaran bagi penyusunan perencanaan dan penganggaran di Kementerian Perdagangan agar rencana dan anggaran menghasilkan pembangunan yang optimal, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab sesuai kaidah good governance bagi masyarakat, perempuan dan laki-laki. Kesenjangan akses, partisipasi, kontrol dan penerima manfaat dari kebijakan program dan anggaran merupakan isu gender yang cukup krusial dalam perencanaan penganggaran. Faktor-faktor kesenjangan tersebut dapat menyebabkan semakin timpangnya relasi antara perempuan dan laki-laki atau melanggengkan ketidakadilan gender. Oleh karena itu para perencana dan penyusun anggaran perlu sejak dini mengidentifikasi adanya isu gender sebelum menyusun perencanaan dan penganggaran. Isu /kesenjangan gender bisa ditemukan dimana saja, baik internal organisasi maupun eksternal organisasi, dan ada di organisasi mana pun. Salah satu isu gender yang ada di perdagangan adalah masalah tenaga kerja yang bergerak di sector informal. Di depan telah dikemukakan bahwa 70% tenaga kerja yang bergerak di sektor perdagangan berada dalam ranah informal. Jika ditelaah lebih dalam, maka kita akan menemukan bahwa sebagian besar dari tenaga kerja di sector informal adalah perempuan. Oleh karena itu perlu mendapatkan perhatian

khusus. Isu gender juga kerap terjadi dalam bidang perdagangan, berikut merupakan contoh dari kesenjangan gender dalam perdagangan.<sup>6</sup>

Sasaran yang hendak di capai :

1. Terintegrasinya perspektif gender ke dalam seluruh proses penyelenggaraan pembangunan infrastruktur PU dan Permukiman sehingga menghasilkan Infrastruktur PU dan Permukiman yang responsif gender:
  - a) Tahap perencanaan dan penganggaran
  - b) Tahap pelaksanaan
  - c) Tahap pemantauan dan evaluasi
2. Terintegrasinya perspektif gender ke dalam internal budaya Kementerian PU (di Pusat dan di Daerah) sehingga menghasilkan budaya lembaga yang peka terhadap isu gender, antara lain: Adanya komitmen dari pimpinan dan staf Kementerian PU untuk melaksanakan PUG dibidang tugasnya
  - a) Adanya kelembagaan yang mendukung
  - b) Pembinaan SDM yang responsif gender
  - c) Penyediaan sarana dan prasarana gedung Kementerian PU yang responsif gender

Akhirnya disepakati dibutuhkan suatu strategi yang tepat yang dapat menjangkau semua instansi pemerintah, swasta, dan masyarakat, yang dikenal sebagai *Gender Mainstreaming* atau Pengarusutamaan Gender (PUG). Strategi ini dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional Dalam buku Pedoman Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) yang diterbitkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2010, ada beberapa alasan yang mendasari perlu disusunnya PPRG :

1. Untuk mendorong percepatan pencapaian target RPJMN Tahun 2010-2014. Sampai dengan Tahun 2009, semua indikator di bidang pendidikan, kesehatan, pertanian, dan infrastruktur belum tercapai baik di tingkat nasional maupun wilayah. Dengan perencanaan dan penganggaran yang responsif gender maka pelaksanaan program/ kegiatan akan menjadi lebih efektif dan efisien karena telah didahului dengan analisis situasi/analisis gender.
2. Penerapan perencanaan dan penganggaran responsif gender menunjukkan komitmen

---

<sup>6</sup> <http://www.kemendag.go.id/files/pdf/2012/12/06/perencanaan-penganggaran-responsif-gender-id0-1354732924.pdf>

pemerintah terhadap kondisi dan situasi kesenjangan perempuan dan laki-laki yang masih terjadi, sekaligus juga melaksanakan konvensi internasional yang telah diratifikasi antara lain Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), dan Kesepakatan Internasional (*Beijing Platform for Action/BPFA*).

3. Pendekatan pengarusutamaan gender melalui *Gender Budget Statement* (GBS) atau Pernyataan Anggaran Responsif Gender yang didahului dengan analisis situasi/ analisis gender akan memberikan manfaat bagi pemenuhan kebutuhan laki-laki dan perempuan secara adil dan setara. Dengan melakukan analisis gender, maka perencanaan dan penganggaran akan:

- a. Lebih efektif dan efisien.

Pada analisis situasi/analisis gender dilakukan pemetaan peran laki-laki dan perempuan, kondisi laki-laki dan perempuan, kebutuhan laki-laki dan perempuan serta permasalahan perempuan dan laki-laki. Dengan demikian PPRG akan mendiagnosa dan memberikan jawaban yang lebih tepat untuk memenuhi kebutuhan perempuan dan laki-laki dalam penetapan program/kegiatan dan anggaran, menetapkan *affirmative action* apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi kesenjangan gender, dan siapa yang sebaiknya dijadikan target sasaran dari sebuah program/kegiatan, kapan dan bagaimana program/kegiatan akan dilakukan.

- b. Mengurangi kesenjangan tingkat penerima manfaat pembangunan.

Dengan menerapkan analisis situasi/analisis gender dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan, maka kesenjangan gender yang terjadi pada tingkat penerima manfaat pembangunan dapat diminimalisir. Analisis situasi/ analisis gender akan dapat mengidentifikasi adanya perbedaan permasalahan dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki, dan dapat membantu para perencana maupun pelaksana untuk menemukan solusi yang tepat untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan yang berbeda tersebut. Sebagai inisiasi awal dalam rangka persiapan penerapan anggaran responsif gender (ARG) tersebut, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bekerjasama dengan Kementerian Keuangan memandang perlu untuk menyusun Panduan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender di Lingkungan Kementerian Keuangan. Panduan ini disusun sebagai acuan bagi perencana di lingkungan Kementerian Keuangan dalam

melaksanakan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) yang responsif gender.

Dengan melihat upaya yang telah dilakukan dan memperhatikan analisis gender dalam masalah gizi anak maka beberapa hal perlu menjadi perhatian untuk strategi ke depan. Terlihat jelas bahwa malnutrisi pada anak sangat erat hubungannya dengan ketidaksetaraan gender. Oleh sebab itu, salah satu strategi untuk perbaikan dan pencegahan adalah meningkatkan pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender. Strategi ini mencakup peningkatan pendidikan perempuan, penyediaan kesehatan ibu yang merata, peningkatan akses terhadap layanan kesehatan, dan promosi kesehatan yang berkaitan dengan perempuan yang perlu disosialisasikan sampai pada tingkat keluarga.<sup>7</sup>

Strategi dan program yang telah dilakukan harus terus dilakukan. Semua kebijakan untuk peningkatan status kesehatan dan gizi anak yang diwadahi oleh Kementerian Kesehatan serta dinas kesehatan provinsi dan kabupaten/kota perlu terus dijalankan. Akan tetapi, semua program tersebut perlu bernuansa dan berwawasan gender. Lebih lanjut, pada perspektif gender dalam pelayanan kesehatan, program-program yang dilaksanakan harus lebih fokus spesifik. Program pemberdayaan perempuan di Indonesia harus dapat menjangkau masalah sosiokultural yang spesifik di setiap daerah.

Ketidaksetaraan gender pada daerah yang berbeda dapat disebabkan oleh faktor kultural yang berbeda pula. Begitu juga dengan metode pendidikan dan promosi kesehatan seharusnya tidak hanya melihat masalah gizi anak sebagai masalah tunggal, tetapi metode yang dilakukan beradaptasi dengan situasi dan budaya setempat. Kemiskinan merupakan faktor utama yang berperan dalam masalah ini. Akan tetapi, berbagai faktor lainnya termasuk masalah kesetaraan gender juga mempunyai peranan. Analisis pada studi ini menunjukkan bahwa ketidaksetaraan gender dapat berpengaruh besar terhadap status gizi anak. Oleh sebab itu, sebagai salah satu strategi dalam pemecahan masalah ini adalah terus meningkatkan pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender dengan melakukan promosi yang menjangkau unit keluarga. Dalam strategi tersebut termasuk peningkatan pendidikan perempuan, peningkatan fasilitas kesehatan ibu dan

---

<sup>7</sup> Hardisman. Peranan Pemberdayaan Perempuan dan Analisis Gender pada Penentuan Kebijakan Pengentasan Malnutrisi Anak di Indonesia. Kesmas, *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional* Vol. 6, No. 1, Agustus 2011

anak, dan peningkatan akses terhadap layanan kesehatan. Program-program promosi kesehatan harus berwawasan gender dan lebih spesifik yang dapat menembus tabir kultural.

Terkait dengan isu gender juga, ditetapkan pemihakan kebijakan dan disusun program-program pendidikan untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Renstra menyusun strategi dalam mengurangi berbagai kendala yang menghambat partisipasi perempuan atau laki-laki untuk memperoleh kesempatan belajar pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. Dalam menjalankan misi pemerataan dan perluasan kesempatan belajar pada Dikdas, dibuka peluang yang sebesar-besarnya bagi laki-laki dan perempuan agar dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan berikutnya dalam rangka mengembangkan seluruh potensi mereka secara optimal dan seimbang. Kebijakan menghapus berbagai kesenjangan gender pada berbagai tingkat pendidikan ini telah mulai diwujudkan melalui *program pengarusutamaan gender (PUG)* sebagai salah satu komitmen Pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan, di samping penuntasan wajib belajar 9 tahun yang bermutu dan bebas dari biaya. Berkaitan dengan komitmen global, Renstra Depdiknas Tahun 2005-2009 juga ditujukan dalam rangka pendidikan untuk pembangunan yang berkelanjutan. Pada era global pendidikan hendaknya mempertimbangkan (1) informasi dan kesadaran; (2) sistem pengetahuan; (3) perlindungan dan manajemen lingkungan; (4) perdamaian dan keadilan; (5) keadaan setempat lokal; (6) transformasi; (7) keragaman budaya dan pemahaman lintas budaya; (8) tema-tema, isu-isu lintas sektoral; (9) kesehatan; (10) pendidikan lingkungan, dan (11) kemitraan.

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, Pemerintah (Depdiknas) membuat strategi perluasan kesempatan pendidikan dan pelatihan bagi penduduk usia muda yang kurang produktif jumlahnya masih cukup besar. Dalam perspektif pendidikan, masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat dari masih tingginya angka putus sekolah, terbatasnya akses ke pendidikan dan pelatihan bagi lulusan terutama dari kalangan masyarakat miskin, serta kurang efektifnya pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan kecakapan hidup.<sup>8</sup>

Proses industrialisasi dan kemajuan teknologi informasi membawa dampak pada perubahan sosial pada peranan perempuan dalam keluarga dan masyarakat. Jumlah kaum perempuan yang bekerja di luar rumah (di publik, sebagai Pegawai Negeri, di bidang Pemerintahan, Legislatif dan Yudikatif), semakin meningkat, di ikuti juga oleh fenomena

---

<sup>8</sup> S. Suryana. Permasalahan Mutu Pendidikan Didalam Perspektif Pembangunan Pendidikan. Edukasi Tahun XVII No 3 hal 1-16. edisi September-Desember 2007.

meningkatnya jumlah perempuan yang menjadi kepala rumah tangga (Biro statistik "Strategi Kehidupan Perempuan Kepala Rumah Tangga"). Fenomena meningkatnya jumlah perempuan yang bekerja memang diharapkan bahkan memang diharapkan bahkan didorong oleh negara lewat konsep ke mitrasejajaran pria dan wanita dalam GBHN . Diharapkan perempuan akan lebih banyak berpartisipasi dalam pembangunan untuk peningkatan pemberdayaan perempuan tidak saja untuk masa kini tetapi juga untuk masa yang akan datang agar tetap berkesinambungan dalam pembangunan berkelanjutan.

Sistem Hukum Indonesia sudah mengatur persamaan kedudukan dalam Hukum, perlakuan sama di depan hukum dan hak memperoleh keadilan. UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 17 menyebutkan : Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta di adili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Salah satu contohnya adalah Pengangkatan anak perempuan yang semula dilarang menurut Stb 1917 No. 129, tetapi dengan Putusan Hakim No.907/1963 P, tanggal 29 Mei 1963, telah menjadi Yurisprudensi tetap karena diikuti oleh putusan-putusan Hakim yang lain dan putusan tersebut dilaksanakan dan dipatuhi oleh masyarakat, dengan berlakunya UU No.23 Tahun 2002 syarat-syarat tentang Pengangkatan Anak sudah menjadi peraturan-peraturan yang tercantum dalam pasal-pasal 39-41 dalam Undang-undang tersebut. Dalam bidang Yudikatif, pendapat dan pertimbangan Mahkamah Agung yang dituangkan demi keputusan-keputusan berupa Yurisprudensi nampak sangat mempertimbangkan kesetaraan dan keadilan gender.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup><http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/pemberdayaan%20perempuan%20-%20erna%20sofyan%20syukrie.pdf>