

BAB III

KEBIJAKAN INTERNASIONAL TERHADAP GENDER

Ketidaksetaraan gender dapat menurunkan kesejahteraan dan menghambat pembangunan yang akan merugikan masyarakat baik laki-laki, perempuan dan anak-anak yang akan memiliki dampak terhadap kemampuan mereka meningkatkan taraf kehidupan. Ketidaksetaraan gender juga mengurangi produktivitas dalam usaha sehingga mengurangi prospek mengentaskan kemiskinan dan kemajuan ekonomi. Ketidaksetaraan gender dalam laporan ini juga dapat melemahkan pemerintahan suatu negara dan dengan demikian berakibat pada buruknya efektifitas kebijakan pembangunan. Dalam Bab III ini akan dijelaskan bagaimana bentuk kebijakan gender internasional dan perkembangannya.

A. Kebijakan Gender Internasional

Kajian tentang kesetaraan gender masuk ke dalam perkembangan kajian keilmuan HI dengan menjadikan individu sebagai aktor penting disamping negara. Kajian ini pertama kali dikemukakan dalam suatu konferensi internasional yang diselenggarakan oleh Ford Foundation pada tahun 1980an dan 1990 di Amerika Serikat (Soetjipto, Ani, 2013) dan munculnya special issues di Jurnal Millenium yang berjudul "*women in international relations*" yang menandai awal munculnya kajian tentang gender dan Hubungan Internasional (Tickner & Sjoberg, 2011).

Catatan terpenting dari laporan Bank Dunia ini menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan suatu negara tidak bisa terlepas dari persoalan kesetaraan gender. Kesetaraan gender dalam kebijakan pembangunan menjadi indikator yang cukup signifikan, karena kesetaraan gender akan memperkuat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan dan memerintah secara efektif. Semakin tinggi apresiasi gender dalam proses perencanaan pembangunan, maka semakin besar upaya suatu negara untuk menekan angka kemiskinan, dan sebaliknya rendahnya apresiasi dimensi gender dalam pembangunan akan meningkatkan angka kemiskinan.

Dalam konteks itulah mempromosikan kesetaraan gender adalah aspek penting dari strategi pembangunan dalam upaya memberdayakan masyarakat, baik laki-laki dan perempuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka dan keluar dari rantai kemiskinan yang menjadi masalah mendasar bagi pembangunan suatu negara. Kesepakatan global dalam merespon kesenjangan gender, yaitu :

- a) CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination against Women) : kesepakatan hak asasi internasional yang secara khusus didisain untuk melindungi hak-hak perempuan dan pemajuan kesetaraan dan keadilan gender (laki-laki dan perempuan)
- b) Beijing Platform of Action : teridentifikasinya 12 bidang yang harus menjadi perhatian dalam pemajuan pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender (antara lain kemiskinan, ekonomi, pengambilan keputusan, lingkungan hidup)
- c) Millenium Development Goals (MDG's) : persamaan gender dalam pengertian kesetaraan dan keadilan gender ditetapkan sebagai salah satu dari 8 sasaran pembangunan MDG's

Di beberapa negara, kapasitas dari perwakilan yang dipilih untuk berpartisipasi dalam parlemen berkaitan dengan masalah-masalah anggaran sudah diperbaiki. Kelompok Anggaran NGO Uganda (*Forum for Women in Democracy*) menghasilkan rekomendasi dan kajian-kajian bagi anggota parlemen yang telah membuat isu-isu gender "*credibility and respect*" selain mereka telah mendiskusikan sebagai "*sentimental or moral issues*" (Byanyima, 2002). Di Afrika Selatan, selama beberapa tahun, isu-isu anggaran gender dipertimbangkan oleh Parlemen bekerjasama dengan *Standing Committee* mengenai Keuangan dan *Joint Monitoring Committee* tentang perbaikan Kualitas Hidup dan Status Perempuan. Komite-komite ini menggunakan *budget debates* untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai gender, meminta laporan-laporan dari para menteri dan telah melakukan pertemuan-pertemuan dengan masyarakat sipil.

Merubah anggaran guna memenuhi kebutuhan perempuan dan anak-anak yang lebih baik telah difasilitasi dengan melakukan penguatan kapasitas advokasi NGO Perempuan berkaitan dengan masalah-masalah anggaran. Partisipasi dalam GBRI memampukan organisasi-organisasi perempuan di Brazil untuk berperan aktif dalam pembentukan Forum Anggaran Brazilia (Brazilian Budget Forum) pada tahun 2002. Tujuan Forum ini untuk melakukan kontrol sosial terhadap belanja publik; meningkatkan kesadaran masyarakat tentang proses-proses penganggaran; meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Kesetaraan gender merupakan suatu dimensi utama dari kerja-kerja advokasi Forum (Raes, 2006).

Di berbagai negara dimana proses-proses anggaran partisipatif telah dilaksanakan, dengan meningkatnya kepekaan gender dalam anggaran partisipatif ini memperbaiki partisipasi dan hasil-hasil. Proses-proses anggaran partisipatif telah diperkenalkan di beberapa negara-negara

Amerika Latin di wilayah walikota atau tingkat daerah. Pada awalnya gagasan kesetaraan gender ini tidak begitu diperhatikan di tingkat lokal tersebut. Prakarsa Anggaran Gender telah digunakan sebagai alat memperbaiki partisipasi perempuan dan fokus pada kesetaraan gender. Di kota Peruvian, Villa El Salvador, penganggaran partisipatif dibentuk tahun 2000. Sebagai hasil prakarsa GBRI di kota ini, proses partisipasi membuat kesetaraan gender menjadi salah satu tema utama dan memperkenalkan asesmen dini terhadap gender dalam proses (Sugiyama, 2002). Sirkular *Gender-sensitive budget* yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan kepada Lembaga-lembaga dan departemen-departemen adalah penting untuk menyatukan keputusan-keputusan penganggaran dengan kebijakan-kebijakan.

Pemerintah Pakistan telah berubah ke *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), dimana kebijakankebijakan dan keputusan-keputusan anggaran direncanakan di dalam suatu kerangka 3 tahunan. GBI mengusulkan perbaikan-perbaikan sederhana terhadap sirkular anggaran dan pendekatan MTEF untuk meningkatkan kepekaan gendernya dan perpaduan anggaran dengan kebijakan-kebijakan (Mahbud dan Budlender, 2007).¹ Diperlukan suatu persesuaian diantara sumber-sumber, dan sasaran dari programprogram baru, hukum dan anggaran gender dapat membantu dalam proses tersebut. Misalnya, implementasi UU *South African Domestic Violence* 1999 dibiayai oleh organisasi masyarakat sipil Anggaran Perempuan.

Suatu kajian berikutnya oleh sebuah NGO (Center for Study of Violence and Reconciliation), menemukan bahwa hampir semua anggaran baru yang dialokasikan untuk pelatihan pegawai pengadilan dan kepolisian sebagaimana disebutkan dalam UU yang baru dan kesadaran publik meningkat karena adanya dukungan dari lembaga donor. Implementasi penuh UU tersebut akan mengharuskan peningkatan alokasi anggaran yang sangat signifikan (Vetten *et al.*, 2005). Anggaran Gender telah membawa suatu fokus perubahan-perubahan terhadap peningkatan dimensi-dimensi pendapatan dari anggaran dengan memberikan, antara lain:

1. Melakukan Redisain Sistem Pemberian Pajak: Dengan mengikuti suatu analisa yang dilakukan oleh masyarakat sipil (UK Women's Budget Group), Pemerintah Inggris meredesain kredit pajaknya bagi pekerja perawat anak untuk memastikan bahwa mereka dapat dibayar sebagai seorang *main carer* daripada *main earner*.
2. Melakukan Redisain Pajak Pendapatan Personal: di Australia, Dependant Spouse rabate

¹ Rhonda Sharp & Diane Elson. Memperbaiki Anggaran: Kerangka untuk menilai Anggaran Responsif Gender. Jakarta: CiBa, 2008

pemerintah Federal (97% dari penerima laki-laki) diidentifikasi oleh Treasury, dalam Laporan Anggaran Perempuan 1987, karena pada dasarnya tidak mendukung *unpaid childcare providers*, dan dibayar dengan tarif yang lebih tinggi dari pada *sole parent benefit*. *The dependant spouse rebate* dilarang pada tahun 1993.

Prakarsa Anggaran Gender Masyarakat Sipil Afrika Selatan menganalisa pajak-pajak tidak langsung dan menemukan pajak-pajak pada kebutuhan-kebutuhan seperti *paraffin* sangat diperlukan oleh perempuan. Pendapatan pemerintah atas parafin diperkirakan menjadi nol berkat adanya advokasi masyarakat sipil pada tahun 1996. Tentu pembebasan pajak ini akan sangat berpengaruh bagi perempuan miskin karena mereka sangat banyak menggunakan paraffin, tetapi memang tidak begitu berpengaruh bagi keluarga kaya karena mereka tidak banyak menggunakan parafin. Pada tahun berikut, akhirnya pajak parafin dihapuskan (Elson, 2006).

Beberapa contoh negara yang sudah melakukan perbaikan-perbaikan dalam pemberian bantuan berkaitan dengan anggaran gender mencakup:

1. Mengintegrasikan isu-isu gender dalam tinjauan belanja publik dan strategi pengentasan kemiskinan. Para pemimpin Masyarakat Sipil Tanzania yang aktif dalam Anggaran Gender memberikan tinjauan belanja publik Tanzania dan membuat strategi-strategi pengentasan kemiskinan dengan cara memasukkan isu-isu gender dalam program (Rusimbi, 2002).
2. Mengintegrasikan Kesetaraan Gender dalam *Aid-fnded projects*. OECD dan Development Assistance Committee memiliki sistem kesetaraan gender (pembuat kebijakan kesetaraan gender) bagi anggota-anggota donor bilateral yang mewajibkan mereka untuk membuat rangking proyek mereka sesuai dengan apakah: (1) kesetaraan gender merupakan suatu sasaran utama (misalnya; pengembangan kapasitas Kementerian Keuangan dan Perencanaan untuk mengintegrasikan sasaran kesetaraan gender dalam strategi-strategi pengentasan kemiskinan. (2) kesetaraan gender merupakan suatu sasaran yang signifikan (misalnya, syarat air minum bagi masyarakat ketika pada waktu yang sama memastikan akses yang sama bagi perempuan). (3) atau Kesetaraan gender tidak termasuk dalam pertimbangan proyek.
3. Memasukkan gender sebagai bagian dari reformasi anggaran yang diberikan oleh para donor. Development Bank mendanai suatu pilot proyek genera muda dan proyek kepekaan gender di Samoa tahun 2003 dengan tujuan untuk meningkatkan pembaharuan pada belanja publik.

B. Perkembangan Gender Internasional

Permasalahan representasi gender muncul karena adanya manifestasi ketidakadilan terhadap peran yang diterima perempuan, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun pendidikan sehingga perlu adanya transformasi gender. Transformasi gender tidak sekadar memperbaiki status perempuan yang indikatornya menggunakan norma laki-laki, melainkan memperjuangkan martabat dan kekuatan perempuan. Akan tetapi dalam penulisan ini hanya akan fokus terhadap permasalahan politik. Masalah gender kemudian menjadi perhatian dunia, sehingga masuk dalam agenda Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Berdasarkan rekomendasi *Commission on the Status of Women* (CSW) terhadap PBB, maka dilaksanakan konferensi internasional pertama tentang perempuan yang diselenggarakan di Mexico pada tahun 1975. Pada konferensi tersebut hak-hak perempuan dibicarakan sebatas upaya meninjau kembali apakah peraturan atau perundangan mengenai perempuan sesuai dengan instrumen internasional yang ada serta bagaimana upaya memperkuatnya. Konferensi tersebut juga memunculkan gagasan untuk membuat rancangan hak-hak perempuan yang dapat berlaku secara universal yang menghasilkan Konvensi Perempuan.

Berbagai konferensi tentang perempuan telah dilaksanakan, yang pada intinya merupakan perjuangan hak-hak asasi perempuan untuk memperoleh kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan. Untuk mempermudah tercapainya tujuan tersebut, maka dibuat prinsip-prinsip yang mendasari yaitu konvensi mengenai penghapusan terhadap segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan atau dikenal dengan CEDAW (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*).

Konvensi ini telah disetujui oleh Majelis Umum PBB pada 18 Desember 1979 dan hingga saat ini telah diratifikasi oleh 186 negara anggota PBB. Penandatanganan konvensi ini bersifat tidak mengikat negara-negara untuk merefleksikannya dalam praktek kehidupan. Enam bulan setelah konvensi tersebut disetujui, Chile ikut meratifikasi tepatnya pada 17 Juli 1980. Setelah penandatanganan konvensi tersebut, perempuan di Chile tidak mengalami begitu banyak perubahan. Namun terdapat peningkatan partisipasi perempuan dalam politik. Perlahan perempuan dapat menduduki beberapa posisi penting dalam perpolitikan Chile.² Meskipun Beberapa sektor penting dalam pemerintahan telah dipegang oleh perempuan, namun jumlahnya sangat kecil dibandingkan laki-laki. Kedudukan perempuan dalam parlemen memang telah

² Rico suherman. *Transisi Demokrasi Dan Transformasi Gender. Studi Kasus: Terpilihnya Michelle Bachelet Sebagai Presiden Perempuan Pertama Di Chile*. FISIP Universitas Riau.

mengalami peningkatan, akan tetapi jabatan yang strategis, misalnya sebagai kepala negara selalu dipegang oleh laki-laki. Semenjak Chile merdeka, sampai dengan akhir 2005 yang lalu, kepemimpinan Cile belum pernah dipegang oleh perempuan.

Catherine Ashton , Perwakilan Tinggi Uni Eropa untuk Urusan Luar Negeri dan Kebijakan Keamanan dan Wakil Presiden Komisi Eropa, menyampaikan pernyataan berikut:

“Hari ini, pada Hari Perempuan Internasional, kita merayakan transformasi nyata yang disaksikan dunia dalam hal hak-hak perempuan, berkat prestasi individual maupun partisipasi kita bersama dalam kehidupan politik. Perempuan telah mencapai kemajuan besar, tetapi masih ada jalan panjang untuk mencapai dunia yang bebas dari diskriminasi berbasis gender. Akses yang sama terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan dan kesempatan untuk turut serta penuh dalam kehidupan politik adalah hak setiap orang dan unsur penting dari demokrasi. Stabilitas dan pembangunan jangka panjang hanya dapat dicapai jika masalah kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan ditanggapi. Uni Eropa tetap berkomitmen untuk mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Saat ini, sekitar 200 proyek dan inisiatif diberbagai belahan dunia didanai oleh Uni Eropa dan yang bertujuan untuk membantu perempuan mendapatkan manfaat dari pendidikan dan layanan kesehatan, untuk bekerja dan hidup bebas dari kekerasan dan diskriminasi dan mendapatkan tempat yang selayaknya di masyarakat. Hak-hak semua perempuan dan anak perempuan merupakan prioritas universal untuk Uni Eropa dan ini tercermin dalam diskusi yang tengah berlangsung mengenai kerangka pasca-2015 untuk pengentasan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan. Bilamana perempuan makmur, maka masyarakat akan makmur; bilamana perempuan menderita, begitu juga masyarakat mereka. Saya mendapat keistimewaan untuk bisa bertemu banyak wanita inspiratif yang melalui kerja keras dan pengorbanan mereka telah memainkan peran yang luar biasa dalam sejarah negara mereka . Hari ini saya mengucapkan hormat setinggi-tingginya kepada para wanita tersebut, yang keberanian dan tekad mereka membuka jalan bagi generasi mendatang.”³

Menteri Kesetaraan Gender Korea Selatan membuat suatu *white paper* mengenai perempuan yang berhubungan dengan isu-isu yang memperkenalkan konsep anggaran gender. Jumlah anggaran untuk kebijakan yang berkaitan dengan perempuan dilaporkan. Pada tahun 2001 total anggaran yang dialokasikan kepada Kementerian Kesetaraan Gender hanya 0,003% dari jumlah Anggaran tahunan Kementerian (Jung Sook, 2002: 68). Sama halnya, APBN Indonesia mengalokasikan kurang dari 1% dari total program Kementerian Pemberdayaan Perempuan. India telah mengembangkan suatu pendekatan yang berbeda terhadap monitoring

³ Pernyataan Perwakilan Tinggi Uni Eropa Catherine Ashton dalam rangka Hari Perempuan Internasional 2014

trends dalam belanja gender yang ditargetkan dengan cara melakukan identifikasi 100% program-program perempuan dan komponen-komponen *pro-women* (ditetapkan 30% penerima manfaat) dari program-program pengentasan kemiskinan.

Dokumen-dokumen anggaran nasional sekarang ini memonitor *trends* dalam alokasi-alokasi anggaran dan belanja-belanja aktual untuk kedua jenis belanja tersebut. Anggaran 2007-2008 memperkirakan alokasi anggaran ini sekitar 4,8% dari total Unon Budget dibandingkan dengan 3,8% pada tahun 2006-2007 (Mishra and Jhamb, 2007: 1423). Sama halnya, pencantuman belanja *Equal Employment Opportunity* (EEO) dan prinsip-prinsip dalam kontrak dan belanja pemerintah, dan implementasinya dalampengadaan baran dan jasa dan perjanjian-perjanjian *provider*, memiliki kapasitas untuk memperbaiki pengaruh pada belanja pemerintah. Akibatnya, Perancis membuat suatu *yellow budget paper* yang melaporkan program-program pemberdayaan perempuan dan mengukur untuk memperbaiki kesetaraan gender dalam sektor tenaga kerja (UNIFEM, 2002).

Dalam kasus Equador, Inisiatif Anggaran Gender Walikota Quito merekomendasikan bahwa 30% kontrak bagi pekerja publik harus ditangani oleh kontraktor perempuan (Pearl, 2002).⁴ RUU Anggaran Swedia 2005 menunjukkan bagaimana *parental leave and part-time work* disatukan/padukan dengan pendapatan anak-anak yang dirugikan dan dasar pensiun dari perempuan dan laki-laki sebagai contoh keluarga. Dalam RUU digambarkan bahwa kerugian pendapatan di atas sepuluh tahun diperkirakan mencapai SEK 304.000 bagi ibu yang lain dibanding dengan SEK 10.000 bagi ayah, yang mana hal itu akan terlihat juga bagi pendapatan pada masa pensiun.

Di Afrika Selatan, pada anggaran Nasional 1998 secara khusus, melaporkan mengenai dimensidimensi gender dari program-program mainstream yang dipilih. Misalnya, anggaran tersebut menilai peranan perempuan dalam program-program penyediaan air minum sebagai karyawan (14%), magang (16%), kontraktor (0%), konsultan (25%) dan anggota *steering committee* (20%). Itu juga menentukan jumlah waktu yang dihabiskan oleh seorang perempuan kota dalam mengumpulkan air karena kurangnya persediaan air.

Di Mexico, penelitian dan advokasi NGO Fundar, Forodan Equidad, menunjukkan tingginya tingkat kematian ibu tanpa ada bantuan sosial yang mempengaruhi implementasi program-program kesehatan ibu (Hofbauer, 2004: 94). Ini membawa peningkatan yang cukup

⁴ *ibid*

besar (900%) dalam belanja-belanja yang dialokasikan kepada program kesehatan ibu di salah satu negara bagian di Mexico (Bakker dan Budlender, 2008). Dalam beberapa kasus, ada kesenjangan antara pembayaran dana-dana (pengeluaran) dari anggaran untuk yang mereka rencanakan atau dharapkan mereka. Namun demikian, *gender budgeting* telah memberikan penelusuran dana; khususnya untuk akuntabilitas penganggaran. UNIFEM yang telah mensponsori anggaran gender di India mencakup penelusuran penyimpangan anggaran (tracking) terhadap program-program pengentasan kemiskinan di Bengal Barat. Audit gender dari pengeluaran anggaran dilaksanakan oleh suatu Lembaga Penelitian di Nepal. Organisasi-organisasi Perempuan di Brazil pada tahun 1990-an melakukan penelusuran anggaran terhadap kesehatan dan kekerasan terhadap perempuan. Temuan-temuan mengenai implementasi dan belanja yang masih relatif rendah dipublikasikan. Bersenjatakan informasi ini, organisasi-organisasi perempuan menganjurkan perbaikan-perbaikan dalam alokasi-alokasi anggaran dan belanja dan mendapat tanggapan yang cukup positif dari pemerintah.

Gender adalah *cross-cutting issues* dalam program-program pemerintah, sehingga promosi pentingnya kolaborasi *cross-agency* dan pemberian-pemberian program dengan gender responsif gender dapat memperbaiki belanja pemerintah. Republik Pulau Marshall, dalam proyek pilot anggaran gendernya mengusulkan kolaborasi *crossagency* pada negosiasi-negosiasi awal tahun anggaran 2004 sebagai alatmenyelesaikan permasalahan kehamilan anak remaja yang melibatkan kesehatan, pendidikan dan masalah-masalah internal .

C. Pengaruh Gerakan Gender di Tingkat Lokal

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 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, yakni 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.

Pencapaian hasil kunci dan isu-isu yang masih harus digarap ini dipaparkan di delapan Kertas Kerja yang dikembangkan oleh Pemerintah (Kementerian Perencanaan Nasional dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) bersama dengan mitra pembangunan (Bank Dunia, AusAID, CIDA, Kedutaan Belanda, DFID, dan ADB).⁵

- a. Pengarusutamaan Gender diadopsi sejak penerbitan Instruksi Presiden No 9/2000. Instruksi Presiden No 3/2010 dan beberapa regulasi lainnya dari kementerian mengenai pengarusutamaan gender mengatur lebih jauh upaya-upaya menuju pembangunan yang berkeadilan dan inklusif. Munculnya peraturan-peraturan yang tidak ramah perempuan di tingkat daerah menandai pentingnya penegakan hukum dan kerangka kebijakan pengarusutamaan gender, koordinasi di antara kementerian nasional dan institusi publik di berbagai tingkat, serta replikasi praktek-praktek yang baik.
- b. Kesetaraan Gender dan Kesehatan di Indonesia menunjukkan baik capaian positif maupun tantangan di keempat area kunci kesehatan terkait dengan MDGs. Upaya-upaya penting telah dilakukan untuk menaikkan akses perempuan terhadap layanan kesehatan tetapi Indonesia perlu bekerja keras untuk mengurangi tingginya kematian ibu, meningkatkan akses ke air bersih dan sanitasi serta pencegahan dan perawatan HIV bagi perempuan dewasa dengan HIV yang jumlahnya terus meningkat.
- c. Kesetaraan Gender dan Pendidikan merupakan salah satu capaian kunci untuk Indonesia. Target MDG untuk kesenjangan gender dalam APM berada pada jalur pencapaian di 2015, utamanya apabila kesenjangan di tingkat propinsi teratasi. Fokus saat ini adalah pada langkah-langkah sistemik untuk menaikkan akses terhadap peningkatan *outcome* dari pendidikan yang lebih responsif gender. Tantangannya tetap pada pengarusutamaan perspektif gender dalam pendidikan, melibatkan penaksiran implikasi dari berbagai aksi pendidikan yang direncanakan (legislasi, kebijakan atau program) terhadap anak-anak laki-laki dan perempuan, di keseluruhan area dan tingkat.

⁵ Policy Brief (Kertas Kebijakan). Republik Indonesia Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. BRU brief 1 indo.indd 7. 2011.

- d. Kesempatan Kerja, Migrasi, dan Akses ke Keuangan masih menjadi tantangan dimana tanpa upaya yang memadai bisa menghambat pembangunan. Rata-rata pertumbuhan tahunan tenaga kerja perempuan yang memasuki pasar tenaga kerja lebih tinggi dari laki-laki, tetapi perempuan terus mengalami lebih rendahnya tingkat partisipasi tenaga kerja dan lebih tingginya tingkat pengangguran, lebih buruknya kualitas kerja dan lebih rendahnya tingkat upah, terbatasnya akses terhadap sumber daya, diskriminasi dalam promosi dan perekrutan, dan lebih tingginya tingkat informalitas ekonomi. Perempuan merupakan mayoritas dari mereka yang bekerja sendiri, pekerja rumah tangga tak dibayar, dan buruh migran, membuat mereka rentan terhadap ketidakamanan pribadi dan finansial, trafficking dan bentuk-bentuk pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Upaya menutup kesenjangan gender ini membutuhkan fokus perhatian pada kesetaraan kesempatan kerja, keterkaitan dan ketepatan pelatihan dan ketrampilan perempuan dengan pasar tenaga kerja, faktor-faktor yang mendasari segmentasi pasar tenaga kerja, dan kesenjangan gender dalam upah dan kesempatan berkarir.
- e. Kemiskinan, Kerentanan dan Proteksi Sosial merupakan salah satu prioritas utama pembangunan dari Pemerintahan saat ini. Sementara tingkat kemiskinan nasional turun dari 16.7% (2004) ke 13.3% (2010) dan tingkat kemiskinan antara rumah tangga berkepala rumah tangga perempuan (RTP) lebih rendah dari rumah tangga berkepala rumah tangga laki-laki (RTL), tingkat penurunan kemiskinan secara keseluruhan untuk RTP lebih rendah dari RTL. Ini terlepas dari telah tercakupnya secara baik RTP di semua program Perlindungan Sosial. Peningkatan teknik-teknik pentargetan akan mengurangi kesalahan pengecualian dan pengikutsertaan serta akan memastikan bahwa lebih banyak RT miskin menerima perlindungan sosial. Tantangannya adalah memastikan bahwa mekanisme targeting yang baru memasukkan indikator-indikator kemiskinan yang mencerminkan karakteristik RT miskin dan rentan juga kesetaraan akses perempuan dan laki-laki terhadap manfaat program di dalam RT.
- f. Kertas Kebijakan Kesetaraan Gender dalam Manajemen Kebencanaan dan Adaptasi Iklim menyoroti dampak kebencanaan berbasis gender. Banyak pembelajaran berarti dari Tsunami Aceh mengenai praktek-praktek yang baik dari manajemen kebencanaan yang responsif gender. Ini perlu menjadi masukan dan memperkuat keseluruhan kebijakan, program dan institusi di tingkat nasional dan lokal terkait upaya mengatasi akar masalah kerentanan berbasis gender, memastikan penggunaan analisa gender dan data terpilah berdasar jenis

kelamin, serta memberikan pertimbangan yang setara untuk hak dan kapasitas laki-laki dan perempuan.

- g. Suara Perempuan dalam Politik dan Pengambilan Keputusan di Indonesia meningkat karena, antara lain, aksi afirmasi pencalonan dan partisipasi politik perempuan di 2008. Representasi perempuan di Parlemen (DPR) meningkat dari 11% (2004-2009) ke 18% (2009-2014). Representasi tetap lebih rendah dari 30% yang diharapkan dan tidak memadai di area-area kritis lainnya dari layanan publik dan peran-peran pengambilan keputusan. Kesenjangan yang berarti dalam partai politik dan keseluruhan tingkat pemerintah nasional dan daerah, membatasi pencapaian MDG untuk pemberdayaan perempuan. Konstitusi dan kerangka hukum Indonesia memastikan kesetaraan hak untuk perempuan. Penguatan hukum/regulasi serta implementasi dan monitoring bisa lebih efektif mengatasi tantangan-tantangan institusional dan sosio-kultural perempuan.
- h. Kekerasan Terhadap Perempuan (KTP): Kekerasan Domestik dan Perdagangan Manusia di Indonesia menunjukkan baik kemajuan maupun hal-hal yang masih perlu diatasi. Dibutuhkan lebih banyak lagi upaya untuk penegakan hukum, pengembangan kapasitas dari pemberi layanan dan masyarakat lebih luas, dan penyebaran layanan ke wilayah kota dan desa. Meningkatnya kecenderungan perdagangan manusia membutuhkan upaya-upaya yang lebih terintegrasi untuk pencegahan, proteksi, prosekusi dan reintegrasi.

Seperti halnya konsep pembangunan berkelanjutan dan tatakelola pemerintah yang baik, maka RPJM 2010-2014 juga mengharuskan dilakukannya pengarusutamaan gender dalam semua kebijakan dan program. Pedoman Umum tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Lokal, yang dikeluarkan oleh Kemendagri tahun 2010 mengharuskan semua lembaga pemerintah untuk menggunakan analisa gender dalam proses penganggaran. Ketentuan ini diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.119/2009. Tahun 2011, Pernyataan Anggaran Gender (Gender Budget Statement) yang disebut dalam PMK ini akan diperluas mencakup sektor-sektor lainnya dan pada tahun 2012 akan diperluas ke tingkat regional.

Uji coba yang dilakukan di 7 kementerian menunjukkan hasil yang positif, termasuk Program Peningkatan Ketahanan Pangan dari Kementerian Pertanian dan Program Pencapaian Kesehatan Perorangan dan Kesehatan Publik dari Kementerian Kesehatan, (KPPPA, 2010). Lembaga lain juga telah secara formal membangun komitmen terhadap pengarusutamaan gender.

Sejumlah pemerintah lokal telah mulai menggunakan analisis gender dalam menyusun anggaran mereka. Pemerintah l o k a l d i J a w a , Sulawesi, Kalimantan dan Sumatera kini bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil untuk melakukan analisis gender di beberapa sektor, seperti kesehatan dan pendidikan, dengan melihat bagaimana anggaran untuk sektor-sektor tersebut dapat mengurangi kesenjangan gender yang ada. Adanya keharusan bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam proses Musrenbang ditingkat desa, kecamatan dan kabupaten/kota, yang diatur dalam Surat Edaran Bersama tahunan yang diterbitkan oleh Menteri Bappenas dan Kemendagri, menyediakan lebih banyak peluang untuk memasukkan kepentingan perempuan dalam proses perencanaan pembangunan. Pemerintah dan mitra pembangunan bilateral sepakat untuk meningkatkan efektivitas bantuan (aid effectiveness), termasuk menyelaraskan pendekatan kesetaraan gender.

Inpres No. 9 tahun 2000 Diinstruksikan kepada Menteri, Kepala LPND, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Jaksa Agung RI, Gubernur, dan Bupati/Walikota agar: Melaksanakan Pengarusutamaan Gender guna terselenggaranya Perencanaan, Penyusunan, Pelaksanaan, Pemantauan dan Evaluasi atas Kebijakan dan Program Pembangunan Nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. Pengarus Utamaan Gender adalah Strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dalam kebijakan dan program pembangunan nasional (dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi).

Pengarus Utamaan Gender di BKKBN :⁶ Pembentukan Kelompok Kerja (POKJA) PUG di lingkungan BKKBN yang menghasilkan Visi : semua keluarga ikut KB.dan Misi : mewujudkan keluarga kecil bahagia sejahtera. harus ada kesamaan & keseimbangan akses, peran, kontrol, dan manfaat KB di antara perempuan dan laki-laki dalam keluarga . Gender Focal Point (GFP) yang aktif, kurang diimbangi dgn program/ kegiatan yg responsif gender dari unit kerja lain secara merata. Data program KB, KRR, serta program pemberdayaan & ketahanan keluarga masih belum diolah secara responsif gender. SDM yang terlatih, belum semuanya mampu mengintegrasikan gender kedalam program/ kegiatan yg menjadi tanggungjawabnya.

Kemajuan terkait pembangunan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang telah dicapai dan memberikan dampak pada peningkatan capaian Indeks

⁶ Makalah Pelatihan PUG Bagi Kepala BKKBN Provinsi. Bandung. 2007.

Pembangunan Gender (IPG) tahun 2012 sebesar 68,52 yang sebelumnya sebesar 676,80 pada tahun 2011, dan capaian IDG (Indeks Pemberdayaan Gender) tahun 2011 sebesar 69,14 meningkat menjadi 70,07 pada tahun 2012. Capaian keberhasilan tidak terlepas dari koordinasi dan advokasi yang dilakukan oleh kementerian/lembaga untuk mempercepat pencapaian sasaran dan target di bidang pembangunan kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Banyak upaya yang telah dilakukan pada tingkat pusat maupun daerah, seperti kebijakan Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Dalam Negeri dalam mendukung pelaksanaan anggaran responsif gender serta berbagai MoU antara Kemen PPPA dengan K/L lainnya. Namun dalam pelaksanaan dari berbagai komitmen tersebut masih ditemui tantangan baru yang disebabkan oleh kualitas SDM pelaksana, keterbatasan anggaran, serta mekanisme kelembagaan yang belum mendukung.

Kondisi umum pembangunan Pemberdayaan Perempuan (PP) dan Perlindungan Anak (PA) pada setiap bidang pembangunan dapat digambarkan sebagai berikut:⁷

1. Bidang Pendidikan, pada periode 2004-2012 terjadi peningkatan angka melek huruf (AMH) perempuan mencapai 4 persen sementara laki-laki 1,5 persen walaupun pada 2012 masih terdapat 4,22 persen laki-laki dan 9,33 persen perempuan berusia 15 tahun ke atas yang masih buta huruf. Terdapat 81,53 persen anak (5-17 tahun) yang masih bersekolah dan 6,32 persen yang tidak bersekolah dan 12,25 persen yang belum pernah sekolah.
2. Di Bidang Ekonomi, persentase perempuan yang bekerja sebesar 47,91 persen dibandingkan laki-laki sebesar 79,57 sedangkan perempuan yang mengurus rumah tangga 36,97 persen dibandingkan laki-laki hanya 1,63 persen. Hal ini menunjukkan bahwa pada umumnya laki-laki harus bekerja di ruang publik sementara pekerjaan domestik mayoritas dilakukan oleh perempuan. Demikian pula dengan upah pekerja laki-laki (Rp. 1,552 juta) lebih tinggi daripada upah yang diterima oleh pekerja perempuan (Rp. 1,249 juta).
3. Di Bidang politik dan pengambil keputusan, terjadi peningkatan jumlah perempuan terpilih menjadi wakil rakyat periode 2009-2014, hal ini mengindikasikan meningkatnya pemahaman masyarakat tentang peran perempuan di dunia politik yang penting dan perlu didukung, walaupun belum mencapai 30 persen, yang ditunjukkan dengan data anggota MPR

⁷ Hendy Fitriandoyo. Pemantapan Implementasi Pembangunan Kesetaraan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Artikel Kesetaraan Gender.

perempuan sebesar 20 persen (138 orang), DPR sebesar 18 persen (101 orang) dan DPD sebesar 28 persen sedangkan di partai politik PKB merupakan yang paling tinggi (25 persen) dan PKS terendah (3,51 persen). Posisi Menteri perempuan terdapat di 4 (empat) kementerian yaitu Kementerian pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Kepala Bappenas), Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. sedangkan perempuan yang menduduki jabatan eselon I hanya 16,41 persen dan eselon II 12,84 persen.

4. Di Bidang Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan adalah ditetapkannya berbagai peraturan perundangan seperti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Keputusan MK No. 46 tahun 2010 tentang anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasar ilmu pengetahuan dan teknologi dan atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan daerah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya. Kebijakan terbaru yang baru dikeluarkan adalah Peraturan Presiden RI nomor 18 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial, dimana Menko Kesra sebagai ketua Tim Koordinasi Pusat dan kami sendiri sebagai Ketua Harian. Langkah selanjutnya akan Kemenko Kesra akan mengeluarkan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan serta Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial.

5. Di Bidang Perlindungan Anak

Belum sepenuhnya hak sipil anak terpenuhi (baru 72 persen anak yang memiliki akte) dan hal ini berdampak pada ketidak jelasan identitas anak yang menyebabkan terjadinya diskriminasi terhadap layanan dasar pendidikan, kesehatan dan rawan menjadi korban trafiking dan kejahatan lainnya. Partisipasi anak dalam PAUD tidak terlalu berbeda antara anak laki-laki (15,65 persen) dan anak perempuan (16,51 persen) dan provinsi dengan PAUD tertinggi adalah Jawa Timur (38,11 persen) dan terendah Papua Barat (4,21 persen).

Pemaduan isu-isu gender ke dalam kebijakan-kebijakan keamanan nasional meningkatkan keterkaitan dan keberkelanjutan: Pemilikan lokal melalui proses pembuatan kebijakan

partisipatif n Konsultasi berbasis luas mengenai kebutuhan dan prioritas keamanan yang meliputi berbagai organisasi masyarakat sipil memperkuat pemilikan lokal, legitimasi pemerintah dan membantu membangun konsensus nasional mengenai isu-isu keamanan. Perhatian pada isu-isu gender dalam kebijakan-kebijakan keamanan nasional menyoroti pentingnya menangani ancaman keamanan internal yang benar, seperti kekerasan berbasis gender (GBV).

Isu-isu gender untuk dimasukkan ke dalam kebijakan keamanan nasional, yakni :⁸

- Hak-hak yang setara bagi pria dan wanita untuk ikut serta dalam lembaga-lembaga sektor keamanan.
- GBV sebagai ancaman internal terhadap keamanan.
- Penghapusan diskriminasi dan pelanggaran hak-hak asasi manusia lainnya di lembaga-lembaga sektor keamanan atau dalam penyediaan jasa keamanan dan peradilan.
- Mekanisme yang menjamin pelibatan masyarakat sipil, termasuk organisasi-organisasi wanita, dalam pengawasan atas pelaksanaan kebijakan keamanan, proses RSK dan lembaga-lembaga sektor keamanan.

Perspektif-perspektif berbeda yang pokok dapat dikemukakan organisasi-organisasi wanita dan pria. Kebijakan keamanan komprehensif untuk menangani kebutuhan keamanan yang beraneka-ragam Mempertimbangan kebutuhan keamanan dan peradilan yang berbeda bagi wanita, pria, anak perempuan dan anak lelaki menuju kebijakan-kebijakan keamanan yang lebih komprehensif dan efektif.

⁸ Ilja Luciak .Pembuatan Kebijakan Kemanan Nasional dan Gender.