



## IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER DI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA<sup>1</sup>

Sitti Maimanah<sup>2</sup>, Efri Novianto<sup>3</sup>

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Kutai Kartanegara  
Jl. Gunung Kombeng No. 27 Tenggarong, Kutai Kartanegara,  
Kalimantan Timur.  
Email: shiema\_1m3f@yahoo.com, efri\_85@yahoo.co.id

### **Abstract**

*This research aimed to determine the implementation and the results achieved from the women's empowerment program in realizing gender equality in Kutai Kartanegara Regency. This type of research is qualitative deskriptif. Techniques used in determining the source of the data is Nonprobability Sampling by the method of Purposive Sampling. For the data collection Techniques used were participant observation, in-depth interviews, and study of the documentation. Data analysis techniques used to use interactive data analysis, as expressed by Miles and Huberman.*

*Based on the results of the research can be inferred that the entire women's empowerment programs have been successfully implemented by the Agency for family planning, women's empowerment and child protection (BKBP3A) District of Kutai Kartanegara, just haven't managed to achieve gender equality in the district Kutai Kartanegara.*

*Factors supporting the implementation of women's empowerment program in realizing gender equality in Kutai Kartanegara Regency, i.e. Regulation that support women's empowerment activities in realizing gender equality, namely Regulation of the Minister of Internal Affairs number 64 in 2011 and Regulation No. 52 Regent by 2013. While the factors restricting implementation of women's empowerment program is lack of budget allocated for financing women's empowerment program, quality of human resources in BKBP3A, limitations information, managing apparatus the attitude and lack of socialization.*

**Keywords :** Program Implementation, Empowerment of Women, Equality Gender

### **Abstrak**

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui implementasi dan hasil yang dicapai dari program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Jenis penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Teknik yang digunakan dalam menentukan sumber data

1 Naskah di terima pada 5 Maret 2015, revisi pertama pada 20 Juni 2015, disetujui pada 27 Juli 2015

2 PNS di Badan Kesbangpolmas Kabupaten Kutai Kartanegara-Tenggarong.

3 Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Kutai Kartanegara-Tenggarong.



adalah *nonprobability sampling* dengan metode *purposive sampling*. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan observasi partisipan, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan menggunakan analisis data interaktif sebagaimana yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:20).

Berdasarkan hasil penelitian bisa disimpulkan bahwa seluruh program pemberdayaan perempuan telah berhasil di implementasikan oleh Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) Kabupaten Kutai Kartanegara, hanya saja belum berhasil mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Faktor pendukung implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara yaitu adanya regulasi yang mendukung kegiatan pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 dan Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013. Sedangkan faktor penghambat implementasi program pemberdayaan perempuan adalah minimnya anggaran yang dialokasikan untuk membiayai program pemberdayaan perempuan, kualitas SDM di BKBP3A, keterbatasan informasi, sikap aparaturnya pelaksana dan kurangnya sosialisasi.

**Kata Kunci:** Implementasi, Program Pemberdayaan Perempuan, Kesetaraan Gender

## A. Pendahuluan

Keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat sangat tergantung pada peran serta seluruh penduduk baik laki-laki maupun perempuan (kesetaraan gender). Selain sebagai pelaku, perempuan dan laki-laki sekaligus sebagai pemanfaat hasil akhir dari pembangunan.

Permasalahan kesetaraan gender sesungguhnya sudah lama menjadi perhatian negara-negara di dunia. Hal ini terlihat dengan dicetuskannya *The Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), oleh Majelis Umum PBB di tahun 1948 yang kemudian diikuti oleh berbagai deklarasi serta konvensi lainnya. Pada tahun 1979 Majelis Umum PBB mengadopsi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan

(*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) yang menjadi landasan hukum tentang hak perempuan. Konvensi tersebut disebut juga Konvensi Wanita atau Konvensi CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*). Selanjutnya, Hak Asasi Perempuan kembali dideklarasikan dalam Konferensi Dunia ke-IV tentang Perempuan di Beijing tahun 1995 (Kementerian PPPA & BPS, 2013:6).

Di Indonesia sendiri, masalah kesetaraan gender telah menjadi perhatian utama jauh sebelum hari ini, tepatnya sejak negara ini diproklamirkan tahun 1945. Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945, negara mengakui adanya persamaan hak tanpa membedakan jenis kelamin,



suku, warna kulit, jabatan, dan kedudukan. Persamaan-persamaan tersebut menyangkut hak didepan hukum, hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak, hak berserikat dan berkumpul, hak berpendapat, hak memeluk agama dan beribadah serta hak mendapatkan pendidikan. Selanjutnya hak-hak tersebut disempurnakan kembali setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen untuk yang terakhir kalinya tahun 2002, dimana selain hak-hak tadi setiap warga negara berhak untuk memiliki dan mempertahankan hak asasi-nya, yang menyangkut hak hidup, hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan dan memajukan diri, hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan, hak memperoleh kesempatan dalam pemerintahan, hak berkomunikasi dan memperoleh informasi, hak bebas dari perlakuan diskriminatif dan hak asasi manusia lainnya.

Gender sendiri berbeda pemaknaannya dengan karakteristik laki-laki dan perempuan dalam arti biologis. Pemaknaan gender mengacu pada perbedaan laki-laki dan perempuan dalam peran, perilaku, kegiatan serta atribut yang dikonstruksikan secara sosial. Perbedaan ini tidak menjadi masalah bila disertai dengan keadilan antar keduanya. Akan tetapi ketidakadilan yang terjadi akan mengakibatkan korban baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan. Oleh karena itu, kesetaraan gender merupakan hak yang semestinya didapatkan agar laki-laki dan perempuan memperoleh kesempatan yang sama untuk berperan

dan ikut berpartisipasi dalam seluruh bidang kehidupan yang secara filosofis merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk percepatan mewujudkan kesetaraan gender, pemerintah dalam hal ini Presiden kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Nasional tanggal 19 Desember tahun 2000. Inpres Nomor 9 Tahun 2000 merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 yang merupakan pengesahan konvensi Majelis Umum PBB tahun 1979 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Keppmendagri) Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan di Daerah sebagai tindak lanjut dari Intruksi Presiden tersebut. Pada tahun 2008 Keppmendagri Nomor 132 Tahun 2003 ini dicabut dan diganti menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 2008 yang selanjutnya direvisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender Di Daerah. Di dalam Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 khususnya Pasal 4 ayat (1) mewajibkan Pemerintah Daerah menyusun kebijakan, program dan kegiatan pembangunan resfonsif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja



Perangkat Daerah (SKPD) dan Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah SKPD.

Di tingkatan daerah, regulasi yang mengatur tentang pengarusutamaan gender baru disahkan tahun 2013 melalui Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah. Peraturan Bupati tersebut merupakan peraturan yang lebih teknis terkait dengan pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara. Meskipun demikian, Kabupaten Kutai Kartanegara bisa dikatakan telah melaksanakan Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Hal ini tercermin dari kebijakan pembangunan yang terangkum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2010-2015.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kutai Kartanegara 2010-2015 adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Kutai Kartanegara untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. RPJMD merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, RPJM Propinsi dan penjabaran dari Visi-Misi Pembangunan Gerbang Raja Bupati hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2010. RPJMD memuat strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas dan program SKPD di Kabupaten Kutai Kartanegara. RPJMD nantinya berfungsi sebagai pedoman bagi SKPD

dalam penyusunan Rencana Strategi (Renstra) SKPD dan juga pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Perda Nomor 27 Tahun 2010).

Visi Pembangunan Gerbang Raja (Gerakan Pengembangan Rakyat Sejahtera) 2010-2015 yang terangkum dalam RPJMD Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2010-2015 adalah mewujudnya masyarakat Kutai Kartanegara yang sejahtera dan berkeadilan, dimana sejahtera dimaknai sebagai tercukupinya kebutuhan lahiriah dan batiniah, sedangkan berkeadilan dimaknai dengan tidak adanya diskriminasi serta adanya hak, kemampuan dan kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat dalam berbagai bidang pembangunan.

Selanjutnya Gerbang Raja sebagai sebagai *Grand Strategy* pembangunan Kutai Kartanegara 2010-2015 diarahkan pada 4 (empat) tujuan utama yaitu:

1. Mendorong terwujudnya kesejahteraan dan kemajuan secara adil dan merata di seluruh Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara;
2. Mewujudkan pemerintahan daerah yang handal, profesional dan mengutamakan pelayanan publik;
3. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
4. Penataan kembali pembangunan disegala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.

Untuk mewujudkan Visi Gerbang Raja di atas, maka ditetapkanlah 7 (tujuh) Misi yang selanjutnya dijadikan sebagai prioritas



pembangunan yaitu:

1. Peningkatan penyelenggaraan pemerintahan dengan menitikberatkan pada motivasi dan pengawasan *good governance*;
2. Meningkatkan kualitas dan daya saing menuju sumber daya manusia yang unggul, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME;
3. Menumbuhkan sentra perekonomian dan pengembangan usaha rakyat dengan tetap menjaga iklim investasi dalam kerangka penciptaan lapangan kerja;
4. Meningkatkan sumber-sumber pendapatan dan pengembangan potensi serta daya saing agribisnis, industri dan pariwisata;
5. Peningkatan pemerataan infrastruktur pembangunan untuk menjangkau layanan fasilitas umum baik secara kualitas maupun kuantitas;
6. Menetapkan penyelenggaraan pembangunan berwawasan lingkungan dan pelestarian sumber daya alam;
7. Meningkatkan peran dan partisipasi perempuan dalam berbagai aspek kehidupan.

Salah satu Misi Gerbang Raja yang terkait dengan pengarusutamaan gender dalam pembangunan adalah meningkatkan peran dan partisipasi perempuan dalam berbagai aspek kehidupan. Hal ini merupakan implementasi dari tujuan pembangunan yang keempat yaitu penantaan kembali pembangunan disegala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan yang juga merupakan amanat dari Inpres Nomor 9 Tahun 2000 dan

Permendagri Nomor 67 Tahun 2011. Untuk melaksanakan Misi tersebut ditetapkan beberapa program yaitu:

1. Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan.
2. Program Keserasian Kebijakan Peningkatan Kualitas Anak dan Perempuan.
3. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan.
4. Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak.

Keempat program pemberdayaan perempuan tersebut ditujukan untuk mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Pelaksana ke-empat program tersebut adalah Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) Kabupaten Kutai Kartanegara.

Setelah hampir 5 (lima) tahun program pemberdayaan perempuan tersebut di implementasikan, ternyata belum memberikan hasil yang cukup memuaskan terutama jika dilihat dari indikator kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara yang diukur dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG).

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat dua permasalahan yang hendak dijawab melalui penelitian ini :

1. Bagaimana implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan



gender di Kabupaten Kutai Kartanegara?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kutai Kartanegara pada bulan Desember 2014 - Februari 2015, dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Teknik yang digunakan dalam menentukan sumber data adalah *nonprobability sampling* dengan metode *purposive sampling*. Sumber data dalam penelitian ini terbagi 2 yaitu sumber data primer yang didapat dari wawancara mendalam terdiri dari Pejabat di BKBP3A, Pejabat di Bappeda, Anggota DPRD, Tokoh Perempuan, Akademisi, Organisasi Perempuan dan Perwakilan Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP). Sedangkan data sekunder didapat dari studi dokumentasi dan arsip BKBP3A, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang mendukung penelitian. Untuk Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan observasi partisipan, wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan menggunakan analisis data interaktif sebagaimana yang dikemukakan oleh *Miles* dan *Huberman* (1992:20). Adapun fokus dalam penelitian ini diarahkan pada implementasi 4 program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan oleh Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kutai Kartanegara.

## C. Kerangka Teori dan Konsep

### 1. Kebijakan dan Implementasi Kebijakan

Banyak definisi yang dibuat oleh

para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye (dalam Abidin, 2006:20) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Selanjutnya Anderson (dalam *Nurcholis*, 2005:158) mengklasifikasikan kebijakan (*policy*) menjadi dua yaitu substantif menyangkut apa yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah dan prosedural menyangkut siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Suharto (2009:33) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang bersifat strategis atau garis besar yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya publik (alam, finansial dan manusia) demi kepentingan rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Sebagai keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh mereka yang memegang otoritas politik. Mereka harus menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui proses pemilihan umum (pemilu) yang bertindak atas nama dan mewakili kepentingan rakyat.

Selanjutnya, implementasi kebijakan adalah suatu fungsi dari implementasi program. Implementasi kebijakan sangat tergantung atas implementasi program dengan asumsi bahwa program-program kenyataannya secara tepat menjadi tujuan kebijakan (*Merilee S. Grindle* dalam Ekowati 2005:35). Jadi pada dasarnya implementasi kebijakan sama dengan implementasi program itu sendiri.

Implementasi kebijakan



merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno 2002:101).

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan-tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*otput*) maupun sebagai hasil (*James P. Lester* dan *Joseph Stewart* dalam Winarno 2002:102).

Selanjutnya Abidin (2006:192) mengatakan dalam proses implementasi dibutuhkan sumber daya sebagai faktor pendukung bagi kebijakan yang meliputi sumber daya manusia, keuangan, logistik, informasi, legitimasi dan partisipasi.

Sementara menurut *Van Meter dan Van Horn* (dalam Winarno 2002: 109-111), ada enam variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, sumber-sumber kebijakan, komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, karakteristik badan-badan pelaksana, kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan kecenderungan pelaksana (*implementors*). Keenam variabel ini membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*).

*George C. Edwards III* (dalam Ekowati 2005:35) mengatakan ada

empat variabel dalam implementasi kebijakan publik yaitu *communications* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *dispositions* atau *attitudes* (sikap) dan *bureaucratic structure* (struktur birokrasi).

Dari beberapa pendapat diatas, bisa disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang bersifat strategis atau garis besar yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya publik demi kepentingan rakyat, sedangkan implementasi kebijakan publik bisa dipahami sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan kebijakan publik yang telah dibuat tersebut.

## 2. Pemberdayaan Perempuan

Pemberdayaan adalah suatu upaya untuk membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintahan, negara, dan tata dunia dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang terwujud di berbagai kehidupan: politik, hukum, pendidikan dan lain sebagainya. Pemberdayaan itu sendiri mengandung tiga kekuatan (*power*) di dalam dirinya, yakni *power to*, yaitu kekuatan untuk berbuat; *power with*, yaitu kekuatan untuk membangun kerjasama; dan *power-within*, yaitu kekuatan dalam diri pribadi manusia. (*Sastrapratedja*, dalam Tonny D. Widiastono; 2004:19-20).

Sebagaimana diketahui, strategi dan upaya pemberdayaan perempuan pada khususnya dan pemberdayaan manusia pada umumnya, adalah salah satu topik yang paling banyak mendapat perhatian berbagai kalangan



akhir-akhir ini. Oleh Prof. Haryono Suyono (dalam Ruslan 2010:92), pemberdayaan perempuan sering pula disebut sebagai peningkatan kualitas hidup personal perempuan, yakni suatu upaya untuk memberdayakan kehidupan perempuan dalam berbagai bidang, termasuk ekonomi, edukasi atau pendidikan, sosial, komunikasi, informasi, dan lain sebagainya agar mereka terbebas dari belenggu kemiskinan dan keterbelakangan.

Dari uraian diatas, yang dimaksud dengan pemberdayaan perempuan adalah usaha pelibatan perempuan dalam pembangunan yang dilihat dari semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan; kerja produktif, reproduktif, privat dan publik.

### 3. Teori dan Konsep Gender

Terdapat tiga paham untuk bisa memahami teori gender yaitu *nature* (konstruksi budaya), *nature* (secara alamiah) dan *equilibrium* (keseimbangan atau kemitraan) (sasongko dalam Kusuma 2013:7).

Menurut Nugroho (dalam Kusuma 2013:7) menyatakan bahwa kenyataan biologis yang membedakan jenis kelamin melahirkan dua teori besar yaitu teori *Nature* dan *Nurture*. Teori *nature* menganggap bahwa perbedaan peran antara perempuan dan laki-laki bersifat kodrati, sedangkan teori *nurture* beranggapan perbedaan relasi gender antara laki-laki dan perempuan tidak ditentukan oleh faktor biologis melainkan oleh konstruksi masyarakat.

Di samping kedua aliran tersebut, terdapat paham kompromistis yang dikenal dengan keseimbangan (*equilibrium*) yang menekankan pada

konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki. Pandangan ini tidak mempertentangkan antara kaum perempuan dan laki-laki karena keduanya harus bekerja sama dalam kemitraan dan keharmonisan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, dan berbangsa. Oleh karena itu, penerapan kesetaraan dan keadilan gender harus memperhatikan masalah kontekstual (yang ada pada tempat dan waktu tertentu) dan situasional (sesuai situasi/keadaan), bukan berdasarkan perhitungan secara matematis (jumlah/quota) dan tidak bersifat universal (Sasongko 2007:18-21).

Konsep Gender sendiri berasal dari bahasa latin *genus* yang bermakna 'jenis atau tipe'. Kata gender dalam bahasa Indonesia merupakan kata serapan dari bahasa Inggris *gender* yang bermakna 'seks' atau 'jenis kelamin'. Akan tetapi, kedua istilah ini berbeda makna. Istilah *Gender* lebih mengacu sebagai suatu konstruksi sosial-budaya yang membedakan pria dan wanita, sedangkan *seks* lebih mengacu pada perbedaan pria dan wanita dari sudut biologis.

Gender adalah sifat dan perilaku yang dibentuk secara sosial dan dikenakan pada perempuan serta laki-laki. Selain memiliki dimensi budaya, gender juga mengandung dimensi politik. Perbedaan sifat dan perilaku yang berdampak pada perbedaan peran, status, posisi dan sebagainya, merupakan hasil dari relasi kekuasaan antara jenis kelamin laki-laki dan jenis kelamin perempuan (Hadiz dalam Ruslan 2010:85).

Sementara itu, menurut Oakley, gender adalah perbedaan perilaku



antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial, yakni perbedaan yang bukan kodrat atau bukan ketentuan Tuhan YME, melainkan diciptakan oleh manusia (laki-laki dan perempuan) melalui proses sosial dan kultural yang panjang. Itulah sebabnya, gender berubah dari waktu ke waktu, dari tempat ke tempat, bahkan dari kelas ke kelas (Fakih, 1996:72)

Selanjutnya menurut Hubeis (2010:90) gender adalah suatu konsep yang menunjuk pada suatu sistem peranan dan hubungan antara perempuan dan lelaki yang tidak ditentukan oleh perbedaan biologis, akan tetapi ditentukan oleh lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Dari beberapa uraian diatas, teori gender terdiri dari 3 paham yaitu *nature* (konstruksi budaya), *nature* (secara alamiah) dan *equilibrium* (keseimbangan atau kemitraan), sedangkan konsep gender dimaknai sebagai konstruksi sosial yang dibentuk oleh masyarakat melalui proses dalam interaksi sosial antara laki-laki dan perempuan sehingga dikenal juga sebagai jenis kelamin sosial. Sebagai suatu proses laki-laki dan perempuan berinteraksi dengan lingkungan, dibentuk oleh lingkungan sampai akhirnya memiliki perilaku yang dibentuk oleh lingkungannya yang menjadi identitas dan melahirkan peran gender.

#### 4. Diskriminasi dan Kesetaraan Gender

Di masyarakat relasi gender sering kali berwujud ketidakadilan (diskriminasi) yang merugikan salah satu jenis kelamin tergantung pada konteks permasalahan relasi itu terjadi.

Ketidakadilan atau diskriminasi gender merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial dimana baik perempuan maupun laki-laki menjadi korban dari sistem tersebut.

Berbagai perbedaan peran dan kedudukan antara perempuan dan laki-laki secara langsung berupa perlakuan maupun sikap, maupun tidak langsung berupa dampak suatu peraturan perundang-undangan maupun kebijakan telah menimbulkan berbagai ketidakadilan yang telah berakar dalam sejarah, adat, norma maupun struktur dalam masyarakat. Wandita (dalam Kusuma 2013:14) mengemukakan bahwa perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam peran-peran penguasaan dan akses terhadap sumber daya, hak dan posisi ternyata mengakibatkan ketidakadilan atau diskriminasi gender dan kenyataan menunjukkan bahwa perempuan lebih banyak menerima kepahitan dibandingkan laki-laki. Ketidakadilan gender atau diskriminasi gender dapat dilihat dalam bentuk: Marginalisasi (peminggiran), Subordinasi (penomorduaan), Beban kerja berlebih, *Stereotype* (pelabelan negatif), dan Kekerasan.

Dari uraian diatas, diskriminasi gender bisa dipahami sebagai kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial dimana umumnya perempuan yang menjadi korban dari sistem tersebut. Bentuk diskriminasi tersebut adalah marginalisasi, subordinasi, beban kerja berlebih, *stereotype* dan kekerasan terhadap perempuan.

Selanjutnya kesetaraan dan keadilan gender adalah kondisi ideal yang diinginkan oleh masyarakat agar terwujud kebersamaan yang tidak



merugikan laki-laki maupun perempuan. Oleh sebab itu tuntutan untuk mewujudkan kesetaraan gender dan keadilan gender menjadi suatu hal yang harus dilaksanakan baik oleh masyarakat, maupun oleh pemerintah baik melalui kebijakan-kebijakan yang netral gender dan tidak berpihak maupun kebijakan-kebijakan yang berpihak sebagai *affirmative action* untuk mewujudkan kesetaraan (Kusuma 2013:61)

Menurut Hubeis (2010:489) kesetaraan gender berarti perempuan dan laki-laki menikmati status dan memiliki kondisi yang sama untuk menggunakan hak-haknya dan kemampuannya secara penuh dalam memberikan kontribusinya kepada pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Dengan demikian kesetaraan gender merupakan penilaian yang sama yang diberikan

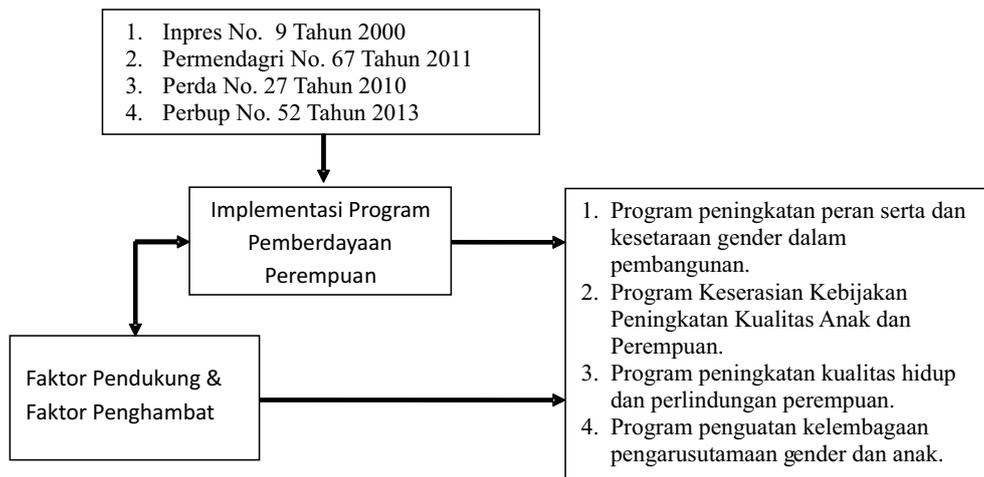
masyarakat atas kesamaan dan perbedaan antara perempuan dan laki-laki dan atas berbagai peran yang mereka lakukan.

Dari uraian diatas bisa disimpulkan kesetaraan gender merupakan 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. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki.

### 5. Alur Konseptual Penelitian

Adapun alur konseptual dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.  
Alur konseptual penelitian



Sumber: diolah oleh peneliti



#### D. Hasil Penelitian

Berdasarkan Renstra BKBP3A 2011-2015, program pemberdayaan perempuan dibagi dalam empat kelompok program yaitu:

1. Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang terdiri dari kegiatan:
  - a) Sosialisasi kesetaraan gender dalam pembangunan.
  - b) Peringatan hari-hari besar perempuan.
  - c) Pemberian bantuan modal bagi Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP).
  - d) Pembinaan manajemen pengelolaan usaha bagi Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP).
2. Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan.
  - a) Pelatihan perempuan dibidang politik dan jabatan publik.
  - b) Verifikasi Bansos / Hibah Organisasi Perempuan.
3. Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan.
  - a) Fasilitasi P2TP2A (Pos Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak).
  - b) Fasilitasi upaya perlindungan perempuan dari tindak kekerasan.
  - c) Pelatihan bagi pelatih SDM layanan terpadu bagi perempuan dan anak.
4. Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak.
  - a) Penguatan keberadaan Pokja PUG serta pelatihan ARG.
  - b) Evaluasi pelaksanaan PUG.

- c) Workshop pendampingan pengarusutamaan Gender (PUG)
- d) Monitoring, Evaluasi dan Pengawasan penyaluran modal bagi usaha dan jaringan kelembagaan perempuan.

Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang pertama yaitu kegiatan sosialisasi kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang telah dilaksanakan sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2012. Sampai dengan tahun 2012, seluruh kecamatan telah berhasil dilaksanakan kegiatan sosialisasi kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Sehingga pada tahun 2013 dan 2014 kegiatan ini tidak lagi dianggarkan. Meskipun kegiatan ini telah selesai dilaksanakan, tidak semua perempuan bisa mengikuti kegiatan ini, padahal setiap perempuan memiliki hak yang sama untuk mendapatkan sosialisasi tentang kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Hal ini disebabkan oleh anggaran yang terbatas, sehingga kegiatan sosialisasi ini hanya bisa diadakan di tingkat kecamatan dengan peserta yang terbatas. Hal ini sejalan dengan pendapatnya *George C. Edward* (dalam Ekowati 2005:35) yang menyebutkan bahwa anggaran merupakan salah satu dari empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik.

Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang kedua adalah kegiatan peringatan hari-hari besar perempuan yang dilaksanakan secara



rutin setiap tahunnya. Ada dua hari besar bagi perempuan yaitu hari Ibu dan hari Kartini. Bentuk kegiatan yang dilaksanakan pada peringatan hari Ibu dan hari Kartini adalah pemberian penghargaan bagi Ibu dan perempuan berprestasi, perlombaan-perlombaan bagi perempuan, dan pameran hasil karya perempuan. Hanya saja kegiatan peringatan hari Ibu dan hari Kartini ini setiap tahunnya dilaksanakan di Tenggarong, padahal seharusnya kegiatan ini bisa dilaksanakan secara bergantian di setiap kecamatan. Hal ini dimaksudkan agar gaung peringatan hari Ibu dan hari Kartini bisa dirasakan oleh perempuan yang ada di kecamatan lainnya, tidak hanya yang ada di Tenggarong. Hal ini disebabkan kurangnya komunikasi dan koordinasi antara BKBP3A dengan Kecamatan. Terkait hal ini, *Van Meter* dan *Van Horn* (dalam Winarno 2002: 109-111) menyatakan bahwa salah satu variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah komunikasi antar organisasi pelaksana. Komunikasi dan koordinasi merupakan faktor terpenting untuk mendapatkan dukungan dalam implementasi kebijakan, misalnya saja dengan meibatkan pihak kecamatan dalam kepanitian kegiatan peringatan hari-hari besar perempuan.

Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang ketiga adalah Pemberian bantuan modal usaha bagi Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP). KUBP merupakan program unggulan pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan oleh Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) Kabupaten Kutai

Kartanegara. Karena program ini, Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2013, mendapatkan penghargaan dari Presiden RI yang diberikan kepada Bupati Kutai Kartanegara yaitu Anugerah Parahita Ekapraya (APE) karena dinilai telah berkomitmen dan mengimplementasikan strategi yang terkait dengan Pengarusutamaan Gender (PUG) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Selain itu juga, Badan keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kutai Kartanegara, mendapatkan penghargaan dari JPIP Jawa Pos dan IGA (*Innovation Government Awards*) dari Kementerian Dalam Negeri, yaitu penghargaan yang di berikan kepada pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam memberikan hal yang baru kepada masyarakat terutama perempuan. Kegiatan pemberian bantuan modal bagi KUBP ini telah dilaksanakan sejak tahun 2012. Total anggaran yang disediakan sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 mencapai Rp. 88.351.878.472,- (Delapan Puluh Delapan Milyar Tiga Ratus Lima Puluh Satu Juta Delapan Ratus Tujuh Puluh Delapan Ribu Empat Ratus Tujuh Puluh Dua Rupiah) yang dialokasikan untuk 1010 KUBP. Salah satu penyebab banyaknya KUBP yang mengajukan pinjaman karena kemudahan persyaratan dan prinsip pinjaman yang tanpa bunga dan tanpa agunan. Hal ini menunjukkan adanya respon positif dari perempuan, terutama keinginan untuk berkelompok dan membangun usaha bersama.

Program peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan yang keempat adalah Pembinaan manajemen pengelolaan



usaha bagi Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP). Kegiatan ini telah berhasil dilaksanakan di 18 kecamatan. Hanya saja masih ditemukan kelemahan dari kegiatan ini yaitu tidak semua KUBP menerima pembinaan manajemen pengelolaan usaha. Hal ini disebabkan banyaknya KUBP yang harus dibina (942 kelompok) dan tersebar di 18 Kecamatan se-Kabupaten Kutai Kartanegara, ditambah lagi dengan anggota KUBP yang mencapai 9478 UMKM/ orang, sehingga tidak memungkinkan setiap KUBP dan anggota KUBP mendapatkan bimbingan manajemen usaha. Kelemahan ini lebih disebabkan oleh faktor sumber daya pendukung, baik berupa dukungan anggaran dan juga dukungan sumber daya manusia pelaksana kegiatan. Kelemahan ini sejalan dengan pendapatnya *George C. Edward III* (dalam Ekowati 2005:35) yang menyatakan bahwa sumber daya pendukung merupakan indikator yang mempengaruhi implementasi program dan kegiatan.

Selanjutnya adalah Program keserasian kebijakan peningkatan kualitas anak dan perempuan yang terdiri dari dua kegiatan yaitu pelatihan perempuan di bidang politik dan jabatan publik dan verifikasi hibah/ bansos organisasi perempuan. Untuk kegiatan pelatihan perempuan di bidang politik dan jabatan publik telah dilaksanakan pada tahun 2013. Tujuan dari kegiatan ini adalah menumbuhkan partisipasi perempuan dalam ranah politik dan pemerintahan sehingga harapannya kegiatan ini mampu meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga eksekutif dan legislatif karena memang pelaksanaannya menjelang pemilihan

umum legislatif tahun 2014. Berdasarkan data sekunder, minat perempuan di kecamatan untuk berpartisipasi dalam ranah politik sangat rendah, hal ini bisa dilihat dari absensi kehadiran. Selain itu juga kegiatan ini hanya bisa dilaksanakan di beberapa kecamatan, karena anggaran yang disediakan tidak mencukupi. Kelemahan dari implementasi kegiatan pelatihan perempuan di bidang politik dan jabatan publik ini ada di dua sisi yaitu pelaksana dalam hal ini sumber daya pendukung (anggaran) terkait dengan tidak semua kecamatan diadakan kegiatan dan juga dari sisi peserta/ perempuan dalam hal ini komunikasi (sosialisasi). Terkait hal ini *George C. Edward III* (dalam Ekowati 2005:35) mengatakan bahwa sumber daya pendukung (anggaran) dan komunikasi merupakan indikator yang mempengaruhi implementasi program dan kegiatan.

Sedangkan untuk kegiatan verifikasi hibah/ bansos organisasi perempuan, sifatnya hanya membantu bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Sekretariat Daerah dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Kegiatan verifikasi ini telah dilaksanakan pada tahun 2013. Bentuk kegiatan yang dilakukan adalah memverifikasi proposal hibah/ bansos yang diajukan ke Bagian Kesra untuk dicek persyaratannya. Jika persyaratan dinyatakan lengkap, maka berkas dikembalikan ke Bagian Kesra untuk dianggarkan oleh BPKAD dalam alokasi dana hibah/ bansos. Kegiatan ini tidak dilakukan setiap tahun, bukan karena ketiadaan anggaran, tetapi lebih disebabkan sifatnya yang hanya membantu melakukan verifikasi hibah/ bansos dari organisasi perempuan.



Sementara penganggaran hibah/bansos di APBD Kabupaten Kutai Kartanegara, tidak dilakukan setiap tahun.

Program selanjutnya adalah peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan. Bentuk kegiatan yang dilaksanakan adalah mendampingi dan membantu korban kekerasan terhadap perempuan dan anak. Implementasi dari kegiatan ini adalah dibentuknya Pos Pelayanan Terpadu Pendampingan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kabupaten Kutai Kartanegara. P2TP2A adalah lembaga dibawah naungan BKBP3A yang bertugas memberikan pendampingan dan juga membantu korban kekerasan terhadap perempuan dan anak, misalnya saja korban KDRT, korban perkosaan, korban perdagangan manusia dan korban-korban lainnya yang berkaitan dengan perempuan dan anak. P2TP2A saat ini telah menjalin kerja sama dengan Dinas Kesehatan, Dinas Sosial dan Kepolisian Resort Kutai kartanegara.

Untuk mendukung kegiatan P2TP2A, didalam anggaran BKBP3A juga ada Kegiatan fasilitasi upaya perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan. Hal ini merupakan Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan yang kedua. Sifat dari kegiatan fasilitasi ini adalah memberikan bantuan pendampingan hukum sekaligus bantuan biaya bagi perempuan korban tindak kekerasan. Kelemahan dari pelaksanaan kegiatan P2TP2A adalah yang pertama dari sisi sumber daya pendukung menyangkut anggaran dan sumber daya manusia mengingat luasnya wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara yang mencapai 27 ribu

km<sup>2</sup> dan 18 Kecamatan. Yang kedua dari sisi komunikasi hubungannya dengan sosialisasi kepada perempuan, karena banyak ditemukan para korban dan keluarga korban kekerasan enggan melapor kepada P2TP2A atau pihak yang berwenang (Kepolisian), penyebabnya karena malu atau takut untuk melapor karena tidak mengetahui hak-haknya. Hal ini juga sejalan dengan pendapatnya *George C. Edward III* (dalam Ekowati 2005:35), yang menyatakan bahwa sumber daya pendukung (anggaran) dan komunikasi (sosialisasi) merupakan indikator yang mempengaruhi implementasi program dan kegiatan.

Untuk mengatasi kelemahan dari sisi SDM, BKBP3A mengadakan kegiatan pelatihan bagi sumber daya manusia (SDM) pelayanan dan pendampingan korban KDRT. Hal ini merupakan Program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan yang ketiga. Kegiatan ini merupakan tindak lanjut dari pembentukan Pos Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A). Kegiatan ini telah dilaksanakan pada tahun 2012 dan 2013. Pelatihan ini ditujukan bagi pengurus dan anggota P2TP2A, agar siap secara pengetahuan dan siap secara mental, mengingat tugasnya sebagai pendamping korban kekerasan yang menimpa perempuan dan anak.

Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak merupakan program pemberdayaan perempuan yang keempat. Untuk melaksanakan program ini, diadakanlah kegiatan penguatan keberadaan pokja Pengarusutamaan Gender (PUG) serta Pelatihan Anggaran Responsif Gender



(ARG). Pelaksanaan dari kegiatan ini adalah rapat koordinasi kelompok kerja (pokja) pengarusutamaan gender. Ketua pokja pengarusutamaan gender adalah kepala Bappeda, sekretarisnya adalah kepala BKBP3A, sedangkan seluruh kepala SKPD selaku anggota. Kegiatan ini ditujukan sebagai koordinasi antar anggota pokja, sekaligus memberikan pemahaman tentang Anggaran Responsif Gender (ARG) kepada SKPD. Anggaran responsif gender ini dimaksudkan agar setiap kegiatan memperhatikan atau responsif gender. Contoh sederhana dari pelaksanaan penganggaran yang responsif gender dilingkungan SKPD adalah perlindungan terhadap hak-hak perempuan misalnya dalam pengadaan meja kerja atau meja guru harus ada penutup kaki, adanya ruang khusus untuk menyusui dikantor-kantor pemerintahan, pembangunan toilet terpisah antara laki-laki dan perempuan dan lain sebagainya. Kegiatan Penguatan keberadaan Pokja Pengarusutamaan Gender (PUG) serta Pelatihan Anggaran Responsif Gender (ARG) telah dilaksanakan pada tahun 2012 dan 2013. Kelemahan dari pelaksanaan kegiatan ini adalah dari sikap aparatur pelaksana. Hal ini dibuktikan dengan seringnya rapat koordinasi tidak dihadiri oleh kepala SKPD atau hanya mengutus staf, bukan para pengambil kebijakan. Kelemahannya selanjutnya berkaitan dengan dengan pemahaman tentang gender dan pengarusutamaan gender oleh anggota pokja, karena banyak kepala SKPD yang belum mengerti tentang pengarusutamaan gender dan anggaran responsif gender. Kondisi ini sejalan dengan pendapatnya *George C. Edward III* (dalam Ekowati 2005:35),

bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi program dan kegiatan, bisa berasal dari sikap aparatur pelaksana kebijakan.

Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak selanjutnya adalah Evaluasi pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG). Kegiatan ini ditujukan untuk mengevaluasi pelaksanaan pengarusutamaan gender sekaligus evaluasi capaian kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Bentuk kegiatan yang dilakukan selain rapat koordinasi adalah penyusunan data terpilah, untuk mengukur capaian kinerja kesetaraan gender. Selain melibatkan Pokja dan *Tim Focal Point*, juga bekerja sama dengan BPS dalam hal menghitung capaian Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) sebagai indikator capaian kinerja kesetaraan gender. Kendala dari kegiatan evaluasi pelaksanaan pengarusutamaan gender terletak pada data yang tidak akurat dan *up to date*, misalnya saja terkait dengan data terpilah (Laki-laki dan Perempuan) yang merupakan indikator komposit pembentuk IPG dan IDG. Hal ini sejalan dengan pendapatnya Abidin yang mengatakan dalam proses implementasi dibutuhkan sumber daya sebagai faktor pendukung salah satunya adalah informasi (data).

Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak yang ketiga adalah pelaksanaan *workshop* pendampingan pengarusutamaan gender. Kegiatan ini telah dilaksanakan pada tahun 2013 di 18 Kecamatan. Hanya saja yang menjadi kelemahan dari kegiatan ini adalah kesan formalitas. Hal ini dapat



dilihat dari peserta *workshop* yang diundang dimana hanya melibatkan aparaturnya kecamatan, LSM, Ormas perempuan dan PKK yang ada di kecamatan, sehingga tidak banyak memberikan dampak bagi perempuan secara keseluruhan. Selain itu juga anggaran kegiatan *workshop* hanya berhasil terserap kurang dari 50 %. Seharusnya kegiatan *workshop* dan sejenisnya ditujukan langsung kepada sasaran kegiatan dalam hal ini perempuan dan tentunya dengan mempertimbangkan kebutuhan perempuan setempat, sehingga setiap kecamatan boleh jadi *workshop* yang diadakan berbeda-beda. Hal ini sejalan dengan pendapatnya *Van Meter dan Van Horn* (dalam Winarno 2002: 109-111) yang menyatakan bahwa dalam implementasi yang efektif harus juga memperhatikan kondisi sosial, dalam hal ini kebutuhan perempuan setempat.

Program penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak yang keempat adalah kegiatan monitoring, evaluasi dan pengawasan penyaluran modal bagi usaha dan jaringan kelembagaan perempuan. Kegiatan ini dilaksanakan secara rutin setiap tahun. Tujuan dari kegiatan ini adalah memonitor, mengevaluasi dan mengawasi penyaluran modal usaha yang diterima oleh KUBP. Proses monitoring, evaluasi dan pengawasan ini dilakukan oleh BKBP3A dan tim konsultan bisnis untuk menilai kemajuan usaha penerima bantuan (KUBP). Kelemahan dari kegiatan monitoring, evaluasi dan pengawasan ada di tindak lanjut hasil monitoring, hasil evaluasi dan hasil pengawasan. Selain itu juga, kegiatan monitoring, evaluasi dan pengawasan hanya ditujukan kepada salah satu pihak,

yaitu sasaran program dalam hal ini KUBP. Seharusnya evaluasi juga dilakukan kepada pelaksana program untuk melihat mengapa masih ada KUBP yang gagal mengembangkan usahanya. Seperti yang dibahas di awal, kelemahan program bantuan modal usaha salah satunya adalah tidak semua KUBP mendapatkan pelatihan atau pembinaan manajemen usaha bagi KUBP. Kelemahan ini disebabkan oleh faktor sumber daya pendukung, baik berupa dukungan anggaran dan juga dukungan sumber daya manusia pelaksana kegiatan. Hal ini sejalan dengan pendapatnya *George C. Edward III* (dalam Ekowati 2005:35), bahwa sumber daya pendukung merupakan indikator yang mempengaruhi implementasi program dan kegiatan.

Meskipun masih ditemukan kelemahan dan hambatan dalam implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara, tetapi secara umum seluruh program dan kegiatan pemberdayaan perempuan yang direncanakan didalam Rencana Strategis (Renstra) Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak (BKBP3A), telah diimplementasikan.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan beberapa faktor pendukung dan penghambat implementasi program. Adapun faktor pendukung implementasi program pemberdayaan perempuan yaitu adanya regulasi yang mendukung kegiatan pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum



Pengarusutamaan Gender di Daerah yang mewajibkan daerah melakukan pengarusutamaan gender dalam pembangunan di daerah dan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 52 Tahun 2013 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah, sebagai komitmen Bupati Kutai Kartanegara untuk mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Karena adanya dua regulasi ini, maka menimbulkan komitmen dari aparat Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) Kabupaten Kutai Kartanegara sampai ke UPTB-UPTB yang bertugas di 18 kecamatan.

Sedangkan faktor penghambat implementasi program pemberdayaan perempuan adalah minimnya anggaran yang dialokasikan untuk membiayai program pemberdayaan perempuan, kualitas SDM di BKBP3A, keterbatasan informasi (data yang akurat dan *up to date*), sikap aparat pelaksana dan kurangnya sosialisasi.

Jika dilihat alokasi anggaran yang diberikan untuk pelaksanaan program pemberdayaan perempuan, alokasi program pemberdayaan perempuan masih sangat kecil yaitu dikisaran 1 % (satu persen) dari total APBD setiap tahunnya, padahal secara lisan Bupati Kutai Kartanegara telah berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran minimal 2 % (dua persen) dari total APBD untuk membiayai program pemberdayaan perempuan. Bahkan seharusnya menurut ketentuan pasal 7 Kepmendagri 132 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah, minimal 5 % dari total alokasi anggaran harus

diperuntukan bagi pengarusutamaan gender, hanya saja kemudian Kepmendagri ini di ganti dengan Permendagri 15 Tahun 2008 dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara belum responsif gender dalam hal penganggaran, dilihat dari minimnya anggaran yang disediakan untuk membiayai program-program pemberdayaan perempuan. Jikapun anggaran untuk membiayai program pemberdayaan perempuan ini ditambahkan dengan jumlah bantuan modal untuk Kelompok Usaha Bersama Perempuan (KUBP) yang telah dikucurkan melalui hibah atau bantuan sosial sejak tahun 2010 dimana nominalnya hingga tahun 2014 mencapai Rp. 88 Milyar, secara rata-rata anggaran untuk membiayai program pemberdayaan perempuan tetap dibawah kisaran 1 %.

Penyebab rendahnya anggaran yang di alokasikan untuk program pemberdayaan perempuan adalah tidak adanya dukungan dari lembaga legislatif (DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara). Kenyataan dilapangan anggaran yang telah diajukan terkait program pemberdayaan perempuan seringkali gagal ketika proses pembahasan di DPRD, baik dengan alasan politis dan maupun alasan teknis (anggaran defisit). Misalnya saja pada tahun 2013 anggaran program pemberdayaan perempuan yang disediakan Rp. 7.414.724.216,- (Tujuh Milyar Empat Ratus Empat Belas Juta Tujuh Ratus Dua Puluh Empat Ribu Dua Ratus Enam Belas Rupiah) turun menjadi Rp. 4.220.499.450,- (Empat Milyar Dua Ratus Dua Puluh Empat Ratus Sembilan Puluh Sembilan



Ribu Empat Ratus Lima Puluh Rupiah) pada tahun 2014 atau terjadi penurunan lebih dari 43 %. Penyebab turunnya anggaran pemberdayaan perempuan karena pada tahun 2014 terjadi defisit anggaran dan kebijakan rasionalisasi tidak responsif gender, sehingga program pemberdayaan perempuan juga terkena imbas rasionalisasi.

Faktor penghambat selanjutnya adalah dari aparaturnya pelaksana program yang disebabkan masih rendahnya kualitas sumber daya manusia pelaksana program pemberdayaan perempuan di Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Kutai Kartanegara. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa kegiatan yang tidak sinkron dengan Rencana Strategis (Renstra), dan serapan anggaran yang tidak mencapai 100%.

Kemudian hambatan dari keterbatasan informasi (data yang akurat dan *up to date*) dalam rangka mengevaluasi pengarusutamaan gender dan capaian kinerja program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Misalnya saja dalam hal capaian IPG dan IDG, untuk tahun 2014 data yang digunakan sebagai indikator komposit adalah data terdistribusi tahun sebelumnya (2013).

Hambatan selanjutnya dari sikap aparaturnya pelaksana yang dilihat dari jarang hadirnya anggota pokja PUG (Kepala SKPD) dalam setiap rapat koordinasi, atau yang sering diutus adalah staf SKPD. Padahal mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan tugas bersama, bukan hanya tugas BKBP3A.

Hambatan yang terakhir adalah kurangnya sosialisasi. Misalnya saja sosialisasi P2TP2A kepada seluruh masyarakat, bahwa perempuan berhak mendapatkan rasa aman dan bebas dari tindak kekerasan. Kalau kemudian menjadi korban kekerasan, korban dan atau keluarga korban bisa melaporkan kejadian yang dialami kepada pihak kepolisian dan atau kepada P2TP2A untuk mendapatkan pendampingan dan perlindungan hukum. Terlepas dari adanya kelemahan-kelemahan implementasi program pemberdayaan perempuan diatas, berdasarkan hasil penelitian, peneliti simpulkan bahwa seluruh program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan oleh Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) berhasil di implementasikan, hanya saja belum berhasil mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara. Hal ini disebabkan oleh banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program pemberdayaan perempuan yang secara teoritis adalah sumber daya pendukung, komunikasi dan sikap aparaturnya pelaksana.

## E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, ada beberapa hal yang bisa disimpulkan yaitu:

1. Seluruh program pemberdayaan perempuan tersebut telah berhasil di implementasikan oleh Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BKBP3A) Kabupaten Kutai Kartanegara, hanya saja belum berhasil mewujudkan kesetaraan gender di



- Kabupaten Kutai Kartanegara.
2. Faktor pendukung implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara yaitu adanya regulasi yang mendukung kegiatan pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 dan Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013. Sedangkan faktor penghambat implementasi program pemberdayaan perempuan adalah minimnya anggaran yang dialokasikan untuk membiayai program pemberdayaan perempuan, kualitas SDM di BKBP3A, keterbatasan informasi, sikap aparaturnya pelaksana dan kurangnya sosialisasi.

#### F. Saran

1. Faktor utama yang menghambat implementasi program pemberdayaan perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah minimnya anggaran dari pemerintah, oleh karena itu diharapkan agar anggaran pemberdayaan perempuan bisa ditingkatkan dimasa yang akan datang.
2. Untuk mengatasi kelemahan yang berasal dari kualitas SDM, diharapkan kepada BKBP3A untuk memperbanyak diklat, *workshop*, seminar dan lokakarya terkait dengan pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender bagi para aparaturnya pelaksana program.
3. Karena masih adanya program yang belum mencapai hasil yang diharapkan, sementara program tersebut telah berhasil di implementasikan, ada baiknya pemerintah meninjau ulang dan mengubah program-program yang telah dilaksanakan.
4. Rendahnya pemahaman masyarakat tentang kesetaraan gender khususnya perempuan, diharapkan untuk lebih memperbanyak sosialisasi sampai ke level pemerintah terendah (Desa/ Kelurahan).

#### Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2006. Kebijakan Publik, Suara Bebas, Jakarta.
- Anonim. 2013. Pembangunan Manusia Berbasis Gender, Kementerian PPPA & BPS. Jakarta.
- . Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.
- .Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2013 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah di Kab. Kutai Kartanegara
- .Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah
- Ekowati, Mas Roro Lilik (ed). 2005. Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan Atau Program, Pustaka Cakra. Surakarta.
- Fakih, Mansour. 1996. Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hubeis. Aida Vitalaya S. 2010.



- Pemberdayaan Perempuan dari Masa ke Masa*. IPB Press. Bogor
- Kusuma, Aji Ratna. 2013. *Perencanaan Pembangunan Responsif Gender*, Interpena. Yogyakarta
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik; Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT.Grasindo, Jakarta.
- Ruslan, Muniarti. 2010. *Pemberdayaan Perempuan Dalam Dimensi Pembangunan Berwawasan Gender*. Jurnal Musawa 79-96.
- Sasongko, Sri Sundari. 2007. *Konsep dan Teori Gender (Modul)* BKKBN, Jakarta.
- Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia*, Alfabeta, Bandung
- Widiastono, Tonny D (ed). 2004. *Pendidikan Manusia Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.

