

Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Di Provinsi Riau Tahun 2020

Fajarwaty Kusumawardhani¹, Harsini², Sri Roserdevi Nasution³

^{1,2,3}Universitas Lancang Kuning

Email: harsini@unilak.ac.id (email penulis utama/korespondensi)

Kata kunci

Gender, pengarusutamaan gender (PUG), anggaran, perencanaan

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk memaparkan hasil penelitian terkait dengan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam perencanaan dan penganggaran di Provinsi Riau. Payung hukum PUG telah ada sejak 21 tahun yang lalu melalui Inpres Nomor 9 Tahun 2000. Namun realisasinya khususnya di dalam perencanaan dan penganggaran public belum banyak diterapkan. Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus digunakan dalam rangka menjawab pertanyaan bagaimana PUG dalam perencanaan dan penganggaran di Provinsi Riau. Temuan penelitian ini adalah belum kuatnya PUG mewarnai kebijakan publik di Riau, yang dibuktikan belum berjalannya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender di Provinsi Riau saat ini. Selain itu terdapat pula evidens bahwa pemahaman PUG belum menyeluruh pada SDM perencana di OPD, dan belum ada dukungan yang tegas dari elite pemerintahan terhadap PUG di semua lini pemerintahan.

Keywords

Gender, gender mainstream, budgeting, planning

Abstract

This article aims to describe the results of research related to Gender Mainstreaming (PUG) in planning and budgeting in Riau Province. The legal umbrella for PUG has existed since 21 years ago through Presidential Instruction No. 9 of 2000. However, its realization, especially in public planning and budgeting, has not been widely implemented. Qualitative research methods with a case study approach are used in order to answer the question of how PUG is in planning and budgeting in Riau Province. The findings of this study are that the PUG is not yet strong in coloring public policies in Riau, as evidenced by the lack of gender responsive planning and budgeting in Riau Province at this time. In addition, there is also evidence that the understanding of PUG is not comprehensive in planning HR in OPD, and there is no firm support from the government elite for PUG in all lines of government.

Pendahuluan

Sejak era Presiden Soekarno, Indonesia telah menunjukkan kepeduliannya kepada perempuan. Hal ini ditandai dengan turut sertanya perempuan dalam Pemilu pertama negara ini pada tahun 1955. Pada masa Presiden Soekarno juga telah dicanangkan upah yang sama bagi pekerja laki-laki dan perempuan. Begitu juga di era Presiden Soeharto, ada kemajuan yang dicapai sebagai bentuk kepedulian terhadap perempuan, yaitu dengan dibentuknya Kementerian Muda Urusan Peranan Wanita pada Kabinet Pembangunan tahun 1974. Puncaknya adalah di era Presiden Abdurrahman

Wahid (Gusdur), dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional.

Inpres Nomor 9 tahun 2000 ini ditindaklanjuti dengan lahirnya beberapa peraturan yang menjadi payung hukum bagi kebijakan publik yang responsif gender. Bahkan di dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemberdayaan perempuan adalah urusan wajib daerah yang menjadi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelolanya. Hal ini di atas kertas telah menunjukkan komitmen pemerintah dalam mendukung kesetaraan gender dalam pembangunan.

Pengertian gender terkait erat dengan jenis kelamin sosial yang membedakan laki-laki dan perempuan bukan berdasarkan kepada perbedaan biologis, tetapi berdasarkan relasi sosial budaya yang dipengaruhi oleh struktur masyarakat yang lebih luas. Haspels dan Suriyasari (2005) mendefinisikan gender sebagai sebuah variabel sosial untuk menganalisa perbedaan laki-laki dan perempuan yang berkaitan dengan peran, tanggung jawab dan kebutuhan serta peluang dan hambatan (Nasution & Marthalina, 2018).

Namun demikian, Indonesia merupakan negara berkembang yang pada umumnya masih didominasi oleh budaya patriarki, sehingga posisi perempuan lebih lemah dan tidak setara dengan laki-laki. Masyarakat beranggapan bahwa perempuan memiliki ciri-ciri lemah, halus atau lembut, emosional, dan sebagainya, sedangkan laki-laki memiliki ciri-ciri kuat, kasar, rasional dan sebagainya (Malau, 2014). Hal ini merupakan salah satu bentuk dari konstruksi gender yang ada di masyarakat Indonesia secara umum.

Seiring dengan kemajuan bangsa dan negara, anggapan bahwa laki-laki lebih superior dari perempuan sudah mulai bergeser dalam banyak aspek kehidupan. Pembangunan berlaku bagi setiap warga negara. Di Provinsi Riau yang didominasi oleh Suku Melayu dan masih kental dengan budaya patriarkis, perempuan tidak lagi ditempatkan sebagai warga negara kelas dua. Salah satu tolok ukurnya dapat dilihat dari data harapan lama sekolah di Provinsi Riau. Jika dilihat dari data statistik pada Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Riau, maka diketahui bahwa angka harapan lama sekolah pada perempuan sebesar 13,23. Angka ini lebih tinggi dari laki-laki, yaitu sebesar 12,84 (RPJMD Provinsi Riau, 2019). Di samping itu, terdapat Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2018 mengenai pedoman PUG.

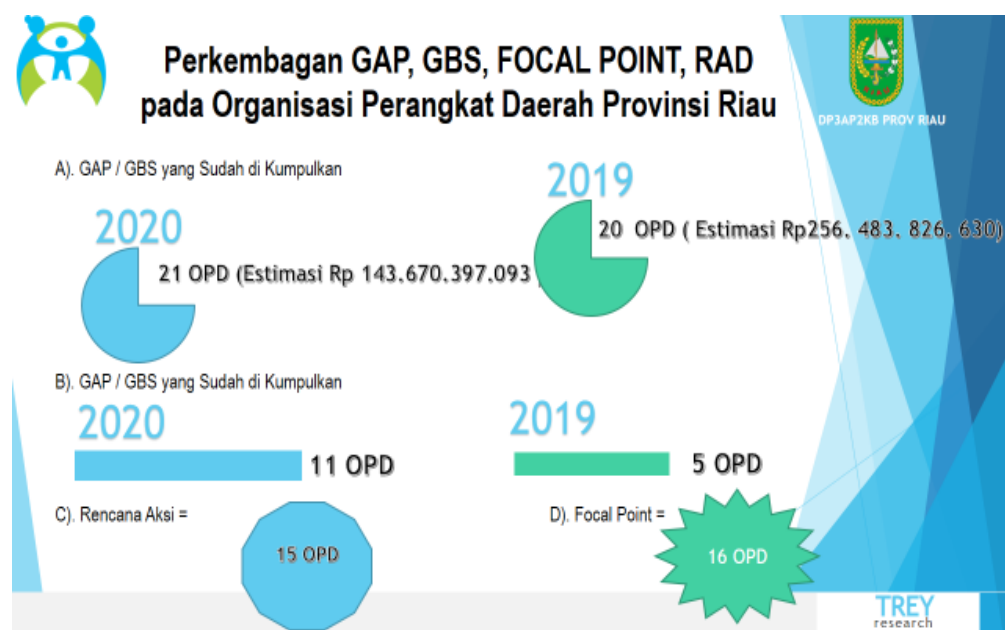
Sepintas, tidak ada permasalahan dalam PUG di Provinsi Riau. Namun jika ditelaah lebih dalam, hal ini belum berdampak signifikan kepada kesejahteraan perempuan. Hal ini dikarenakan APBD belum berperspektif gender. Akibatnya, APBD dibuat hanya berdasarkan agregasi dari keseluruhan kebutuhan masyarakat, tanpa mempertimbangkan kebutuhan perempuan dalam lingkup ekonomi, sosial, maupun budaya. Akhirnya kesenjangan gender dalam mengakses fasilitas maupun bantuan pemerintah sebagaimana tertera dalam APBD tetap terjadi. Perempuan rentan menjadi bagian dari masyarakat yang tidak memiliki kemampuan berdaya upaya. Ketidakmampuan yang dimiliki oleh perempuan menyebabkan perempuan “melupakan” kemauannya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender (Rahayu, 2017).

Permasalahan ketimpangan gender yang dapat dipetakan di Provinsi Riau menurut data dari Bappedalitbang Provinsi Riau adalah sebagai berikut.

1. Masih terdapat *gap* Indeks Pembangunan Gender (IPG)
2. Pengeluaran perkapita perempuan (Rp. 7.189) dibandingkan dengan pengeluaran perkapita laki-laki (Rp. 16.093) masih sangat rendah

3. Rendahnya partisipasi perempuan dalam legislatif (28,13%)
4. Masih adanya diskriminasi dalam penggajian antara laki-laki dengan perempuan

Pemerintah Provinsi Riau belum menampakkan komitmen serius pada PUG. Hal ini dibuktikan dengan komitmen GAP, GBS, dan *focal point* di OPD yang belum terlaksana secara menyeluruh sejak diberlakukannya Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2018.



Selain itu, pagu anggaran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3P2KB) yang sangat kecil jika dibandingkan dengan APBD Provinsi Riau.

Tabel 1.1 Data Pagu Anggaran DP3P2KB dan APBD Provinsi Riau

Tahun Anggaran	Pagu Belanja Langsung DP3P2KB	APBD
2015	11.993.852.900	11,388 T
2016	10.848.251.529	10,365 T
2017	6.389.947.802	10,398 T
2018	6.279.633.351	10,236 T
2019	6.040.607.745	9,4 T
2020	3,435.309.840	10,282 T

Sumber: DP3P2KB

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak belum menjadi prioritas Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini membuat DP3P2KB sebagai penggerak PUG di lingkungan Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Provinsi Riau tidak dapat berbuat banyak. Program/Kegiatan pemerintah yang berperspektif gender belum menjadi arus utama di OPD. Dengan demikian, otomatis

pembangunan daerah belum sepenuhnya dapat mengakomodasi kepentingan perempuan di Provinsi Riau.

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, perlu diteliti bagaimana Provinsi Riau menerapkan PUG dalam perencanaan dan penganggaran daerah di tahun 2021, dan faktor apa saja yang berperan dalam keputusan OPD untuk menerapkan atau belum menerapkan PUG di dalam perencanaan dan penganggarnya.

Konsep Gender dan Pengarusutamaan Gender (PUG)

Dalam Panduan Praktis Memahami Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) di Daerah, gender bermakna pembedaan sifat, peranan, fungsi, dan status antara perempuan dan laki-laki yang bukan berdasarkan pada perbedaan biologis, tetapi berdasarkan relasi sosial budaya yang dipengaruhi oleh struktur masyarakat yang lebih luas (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019). Hal ini dapat diartikan juga sebagai bentuk konstruksi sosial budaya dan sewaktu-waktu dapat berubah parameternya sesuai dengan perkembangan zaman. Dengan pengertian ini, gender mengandung makna berbeda dengan jenis kelamin secara biologis. Gender merupakan jenis kelamin sosial. World Health Organization (2012) mendefinisikan gender adalah seperangkat peran, perilaku, kegiatan, dan atribut yang dianggap layak bagi laki-laki dan perempuan, yang dikonstruksikan secara sosial dalam suatu masyarakat (Oktaria, 2015). Pemahaman tentang gender ini kemudian dibawa ke dalam sebuah strategi yang dikenal sebagai *gender mainstream* atau pengarusutamaan gender (PUG).

Jauh sebelum ini, Ivan Illich memperkenalkan terminologi gender untuk merancang pembedaan perilaku, pembedaan universal dalam budaya-budaya kedaerahan (Illich, 2007). Lebih lanjut menurut pandangan Illich, gender membedakan tempat, waktu, alat-alat, tugas-tugas, bentuk-bentuk wicara, gerak gerik, dan ersepsi yang dihubungkan dengan lelaki dan dihubungkan dengan perempuan dalam kebudayaan (Illich, 2007). Dengan kata lain, gender mengandung pemaknaan komplementer di antara dua jenis kelamin (*sex*), dan sifatnya asimetris dan tidak dapat dirumuskan secara baku.

Dalam buku “Analisis Gender dan Transformasi Sosial”, Mansour Fakih menegaskan hal yang sama. Menurutnya, konsep gender ini tidak hanya melulu tentang perempuan, melainkan pada kasus, kurun waktu, atau tempat yang berbeda, bisa saja konsep gender mewakili afirmasi dari lelaki. Ia berpendapat bahwa konsep gender yakni suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksikan secara sosial maupun kultural (Fakih, 1999). Konsep bahwa perempuan itu lembut, emosional, dan lemah, sementara laki-laki dianggap perkasa dan kuat, sebenarnya dapat dipertukarkan dalam situasi dan kondisi yang berbeda. Hal ini tergantung konstruksi sosio-kultural di suatu masyarakat.

Menurut Gadis Arivia dalam bukunya yang berjudul “Feminisme: Sebuah Kata Hati”, sepanjang sejarah di belahan dunia patriarki seperti di Indonesia, representasi isu-isu perempuan di segala bidang (politik, ekonomi, budaya, agama, dan sebagainya), telah dikesampingkan dan ditolak di dalam wacana publik (Arivia, 2006). Pemikiran ini melandasi strategi GAD dan PUG dalam perjalanannya.

PUG adalah pematangan dari strategi *gender and development* (GAD) yang tujuan dasarnya adalah menjadikan gender sebagai arus utama (*mainstream*) pembangunan (Darwin, 2005). PUG ini diharapkan dapat mewarnai kehidupan

masyarakat yang sensitif gender, mulai dari kebijakan yang dibuat oleh negara/pemerintah, aksi atau setiap tindakan di masyarakat, dan juga dari berbagai institusi baik di ranah pemerintahan maupun masyarakat secara umum. Darwin dalam hal ini menegaskan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 yang menjelaskan tentang PUG sebagai sebuah strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender (KKG). Caranya adalah dengan membuat kebijakan maupun program dengan didasarkan kepada pengalaman, kebutuhan, aspirasi, dan problematika di masyarakat baik laki-laki maupun perempuan. Kesemuanya dituangkan dalam perencanaan, implementasi, monitoring, dan evaluasi pada seluruh kebijakan dan program pemerintah.

Kebijakan secara formal sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan PUG di dalam program-program pembangunan. Sebenarnya PUG mengakomodasi kebutuhan dari semua jenis kelamin sosial yang ada di masyarakat, dengan titik tekan pada perempuan sebagai bentuk afirmasi agar perempuan tidak tertinggal. Stigma sosial acapkali menempatkan perempuan sebagai warga negara kelas dua. Padahal, perempuan tidak dapat dinomorduakan semata-mata karena dia seorang perempuan (Sudarta, 2014).

Pemahaman akan isu gender dan juga PUG ini sangat penting dalam perencanaan penganggaran. Berangkat dari pemahaman inilah anggaran serta program/kegiatan yang dirancang oleh pemerintah daerah dapat memahami dan mengakomodasi kebutuhan perempuan.

Anggaran Publik

Anggaran publik merupakan alat pelaksana manajemen keuangan publik, di mana melalui anggaran publik, kekayaan negara dapat bertambah atau berkurang (Domai, 2010). Urgensi anggaran merupakan suatu keniscayaan dalam pembangunan negara, karena terdapat keterbatasan sumber daya dan pilihan dalam menjawab permasalahan publik. Selain itu anggaran sangat penting sebagai alat keseimbangan ekonomi demi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Domai juga menjelaskan fungsi anggaran antara lain adalah sebagai alat perencanaan dan juga sebagai alat politik. Sebagai alat perencanaan, anggaran dimaksudkan untuk mencapai tujuan organisasi, yang berisikan rencana-rencana kegiatan/program yang akan dilaksanakan, rencana biaya yang akan dikeluarkan, dan hasil yang akan dicapai (Domai, 2010).

Sementara menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran (Mardiasmo, 2009). Dalam anggaran publik, setidaknya ada tiga aspek yang harus dipenuhi, yaitu aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2009).

Dalam prosesnya, penganggaran tentunya tidak dapat lepas dari nuansa politis, sehingga diperlukan suatu akuntabilitas publik agar dapat didiskusikan bersama dan tidak terseret dalam pusaran politik yang tidak berpihak kepada masyarakat banyak. Kondisi ini riskan terjadi pada pola-pola penganggaran tradisional yang cenderung inkremental. Di masa sekarang, penganggaran dirancang dengan teknik-teknik yang lebih sistematis. Era reformasi ditandai dengan *new public management*, dan selanjutnya berkembang dengan teknik anggaran berbasis kinerja, *zero-based budgeting*, dan *planning, programming, and budgeting system*.

Penganggaran publik yang berperspektif gender adalah wujud kongkrit dari manajemen publik yang lebih baik dan akomodatif. Dengan terlaksananya PUG di dalam proses penganggaran publik, pemerintah menjamin kesetaraan akses terhadap

program-program pembangunan kepada seluruh masyarakat, terutama secara politis menunjukkan keberpihakannya kepada perempuan.

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian terhadap kebijakan publik. Salah satu metode yang dapat dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif (Sugiyono, 2017). Dalam penelitian kualitatif, pihak yang dijadikan informan adalah yang dianggap mempunyai informasi (key-informan) yang dibutuhkan di wilayah penelitian. Cara yang digunakan untuk menentukan informan kunci tersebut maka penulis menggunakan “purposive sampling” atau sampling bertujuan, yaitu teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika peneliti mempunyai pertimbangan-pertimbangan tertentu di dalam pengambilan sampelnya (Arikunto, 2000:128). Informan yang sesuai dengan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Pejabat eselon 2 atau eselon 3 di setiap OPD
2. Bagian Perencanaan/Program di setiap OPD
3. LSM perempuan atau yang memiliki *concern* terhadap isu perempuan

Penelitian ini seharusnya melibatkan tiga puluh sembilan (39) organisasi pemerintah daerah (OPD) di lingkungan Provinsi Riau, namun sebagian tidak hadir pada saat penyelenggaraan FGD. Pada penelitian ini secara spesifik wawancara dilakukan melalui sistem *focused group discussion* untuk mempermudah pengumpulan data dan sekaligus mengkroscek keabsahan data pada satu waktu yang sama. Sementara, analisis data penelitian merupakan langkah yang sangat kritis dalam melakukan penelitian yang bersifat ilmiah, karena dari analisis data itulah akan didapatkan arti dan makna dalam memecahkan masalah-masalah yang akan diteliti (Martono, 2015). Analisis ini juga dipertajam dengan triangulasi. Menurut Moleong (Moleong, 2008), triangulasi pada hakikatnya merupakan pendekatan multimetode yang dilakukan peneliti pada saat mengumpulkan dan menganalisis data. Ide dasarnya adalah bahwa fenomena yang diteliti dapat dipahami dengan baik sehingga diperoleh kebenaran tingkat tinggi jika didekati dari berbagai sudut pandang.

Hasil dan Pembahasan

Perencanaan Penganggaran Responsif Gender (PPRG)

Praktik penganggaran responsif gender mulai digagas di Eropa. Pada awalnya penganggaran responsif gender ini hanya fokus pada sisi belanja anggaran saja. Namun dalam perkembangannya hingga saat ini, sisi pendapatan sudah turut diwarnai oleh PUG yang berkembang di sana. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Sheila Quinn berikut ini.

“The practice of gender budgeting across Europe is almost exclusively associated with the expenditure side of the budget, and in particular with expenditure related to the delivery of public services. This restrictive application of gender budgeting, with a lack of focus on revenue and income transfers and on macro-level budgetary decisions, including those relating to debt and deficits, excludes important dimensions of fiscal policy with the potential for a significant impact on gender equality. Between the 1970s and 1980s most European countries removed explicit discrimination against women from their tax codes. Today, the personal income taxes in most European countries are gender neutral and, for the most part, taxation is on an individual basis.” (Quinn, 2017)

Di Indonesia, PPRG dicanangkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Perencanaan Responsif Gender (PRG) dilakukan untuk menjamin keadilan dan kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam hal akses, kontrol, dan manfaat pembangunan dengan melakukan analisis gender (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2019).

Perencanaan ini dibuat dengan mempertimbangkan aspirasi, kebutuhan, permasalahan, dan pengalaman perempuan dan laki-laki, baik dalam penyusunannya maupun dalam implementasi program/kegiatan pemerintah. PRG direfleksikan dalam dokumen perencanaan mulai dari RPJMD, RKPD, Renstra OPD, hingga ke Renja OPD.

Sementara itu, yang dimaksud dengan Penganggaran Responsif Gender adalah pengalokasian anggaran yang disusun untuk mengakomodasikan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Penganggaran Responsif Gender akan menghasilkan Anggaran Responsif Gender (ARG) yang direfleksikan dalam dokumen RKA OPD.

Secara praktis, PPRG dilakukan melalui analisis gender dan penyusunan GBS. Analisis gender dilakukan dengan menggunakan Gender Analysis Pathway. Sementara GBS dilakukan dengan memasukkan hasil analisis gender ke dalam pernyataan anggaran gender. Namun semua ini dapat diimplementasikan jika pemahaman akan PUG telah terinternalisasi di lingkungan OPD. Berikut alur logika penerapan PPRG di OPD.



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Masalah Ketimpangan Gender di Riau

Pembangunan yang memperhatikan kesetaraan gender sebenarnya menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya. Sebagaimana diketahui, saat ini masih terjadi ketidakadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dialami oleh perempuan. Hal ini termasuk ketidakadilan gender di berbagai bidang pembangunan. Hal ini tentu bertolak belakang dengan salah satu tujuan pembangunan manusia di Indonesia yang bertujuan untuk mencapai kesetaraan gender dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, baik laki-laki maupun perempuan (Bappenas 2010).

PUG dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan sangat di perlukan pada setiap tahapan pembangunan. Di sinilah kepentingan perempuan dan laki-laki teragregasi, sehingga hasil pembangunan secara berimbang dapat dinikmati oleh kedua

belah pihak. Tujuan PUG adalah agar kesempatan dan akses pada proses dan hasil pembangunan didapat juga oleh perempuan. Ada beberapa perangkat hukum untuk mengatur agar PUG dapat berjalan dan mengintegrasikan perspektif gender dalam perencanaan pembangunan. PUG sendiri secara spesifik telah dituangkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

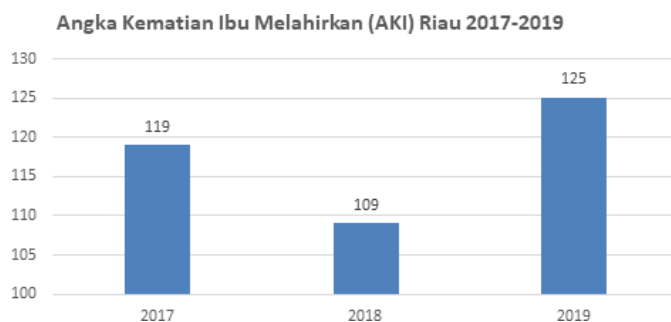
Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tersebut kemudian menjadi awalan bagi lahirnya peraturan lain terkait PUG. Peraturan-peraturan tersebut antara lain adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah, dan kemudian diperbaharui dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 2008. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2010-2014 juga mengacu kepada Inpres Nomor 9 Tahun 2000 dalam pembentukannya. Kebijakan PUG lintas bidang pembangunan ditetapkan sebagai salah satu prinsip dan landasan operasional bagi seluruh pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah Provinsi Riau berpegang kepada aturan yang sama dalam penerapan PUG. Gubernur Riau mengeluarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Provinsi Riau. Namun keberadaan peraturan terkait PUG ternyata belum mampu mendorong pelaksanaan PUG secara signifikan. PUG seharusnya menjadi arus utama dan sebagai salah satu strategi sistematis dalam rangka mencapai kesetaraan dan keadilan gender. Bahkan lebih jauh lagi, PUG seharusnya membantu mengurai prioritas persoalan, persepsi, dan kebutuhan yang berbeda yang dihadapi baik oleh perempuan maupun laki-laki. Selanjutnya perbedaan yang ada tercermin dan diejawantahkan dalam tahapan siklus perencanaan.

Untuk itu, penelitian ini diharapkan menjadi dasar sekaligus bahan evaluasi dalam menetapkan kebijakan yang lebih responsif atas isu-isu gender pada tahun berikutnya. Penelitian ini juga secara tidak langsung mengukur kepatuhan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan prasyarat pengarusutamaan gender di Riau, sesuai mandat Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 ke dalam kebijakan perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah.

Pemerintah Provinsi Riau melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB), menetapkan prioritas program terhadap pengarusutamaan gender yaitu program penguatan kelembagaan PUG dan program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan. Dua program tersebut merupakan respon terhadap kondisi masalah berkaitan dengan ketimpangan gender di Riau.

Ada beberapa isu strategis di Riau terkait dengan ketimpangan gender dan sangat mendesak dicarikan solusinya. Isu-isu tersebut misalnya tingginya angka kematian ibu dan anak melahirkan, angka kekerasan terhadap perempuan dan anak, dan ketimpangan pada akses pelayanan dasar terhadap masyarakat miskin, kelompok disabilitas, dan masyarakat usia lanjut. Bertolak dari permasalahan tersebut, PUG seharusnya menjadi basis dalam penyusunan kebijakan rencana pembangunan dan anggaran daerah setiap tahunnya. Tiga faktor utama yaitu gangguan kehamilan, melahirkan, dan nifas adalah faktor-faktor yang berkontribusi dalam angka kematian ibu (AKI). Berdasarkan data yang dilaporkan melalui layanan kesehatan di seluruh Provinsi Riau, total AKI tahun 2019 mencapai 125 kasus mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya 2018 dengan 109 kasus dan tahun 2017 dengan 119 kasus. Berikut ini grafik yang menjelaskan ilustrasinya.



Sartika Dewi dalam Policy Brief berjudul “Evaluasi Implementasi Prasyarat PUG Dalam Kebijakan Pembangunan dan Anggaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2021” menuliskan bahwa kasus lainnya yang berkaitan dengan isu gender adalah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.



Sumber: Sartika Dewi dalam Policy Brief berjudul “Evaluasi Implementasi Prasyarat PUG Dalam Kebijakan Pembangunan dan Anggaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2021”

Melalui data laporan pada UPT pemberdayaan perempuan dan anak provinsi Riau, sepanjang tiga tahun terakhir (2018-2020) kasus kekerasan perempuan dan anak berjumlah 445 kasus dengan tren penurunan setiap tahunnya, dari tahun 2018 mencapai 182 kasus, turun ditahun 2019 dengan 160 kasus, dan ditahun 2020 dengan 103 kasus. Kasus kekerasan perempuan dan anak secara akumulasi terjadi di seluruh daerah di Riau, yang didominasi kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak (Dewi, 2021).

Komitmen Organisasi Pemerintah Daerah (OPD)

Jika menilik dari kebijakan Pemerintah Provinsi Riau melalui Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2018, nampaknya komitmen terhadap implentasi PUG sudah termuat di dalamnya. Kebijakan teknis pun telah dilaksanakan, seperti Keputusan DP3AP2KB, nota kesepakatan, surat edaran, dan pakta integritas lintas sektor. Sementara Keputusan Gubernur terdiri dari Keputusan Gubernur Riau Nomor:

Kpts.129/1/2020 mengenai Uraian Tugas Motivator Penggerak Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender Provinsi Riau, dan Keputusan Gubernur Riau mengenai Susunan Tim Teknis Perencanaan dan Penganggaran Yang Responsif Gender Provinsi Riau. Selain itu terdapat Surat Edaran Gubernur Riau No. 34/SE/2020 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Provinsi Riau Melalui Penyusunan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender (PPRG), Surat Edaran Gubernur Riau No. 34/SE/2020 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Provinsi Riau Melalui Penyusunan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender (PPRG), dan Surat Edaran No.98/SE/2018 Tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Provinsi Riau Melalui Penyusunan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender (PPRG).

Strategi implementasi PUG di Riau berdasarkan kebijakan RPJMD 2019-2024 Provinsi Riau masuk dalam kebijakan strategis Provinsi Riau. Hal ini terdapat pada urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Arah kebijakan dan sasaran program pembangunan daerah terkait implementasi PUG diletakkan pada target dan indikator meningkatnya kesetaraan gender. Indikatornya adalah Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak, serta Program Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan.

Dua program tersebut khususnya adalah urusan sektoral pada DP3AP2KB. Namun implementasi anggaran PUG selayaknya menjadi arus utama dalam kebijakan seluruh OPD. *Focal Point* PUG berada pada OPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau, yang memiliki perspektif tentang PUG dan PPRG (Perencanaan Penganggaran yang Responsif Gender) serta mendorong OPD untuk melengkapi dokumen perencanaan dengan GAP (Gender Analysis Pathway) dan GBS (Gender Budget Statement/ pernyataan anggaran responsif gender) kegiatan.

Tabel berikut ini menjelaskan klasifikasi uraian program berikut target-targetnya.

Tabel 3: Klasifikasi Program dan Target PUG dalam APBD Provinsi Riau

Uraian Program	Indikator Kegiatan	Target 2020	Anggaran 2020	Target 2024	Anggaran 2024
Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender Dan Anak	Persentase kelembagaan pengarusutamaan Gender yang aktif	50,00	Rp. 650 M	70,00	Rp. 843 M
Program Peningkatan Kualitas Hidup Dan Perlindungan Perempuan	Persentase Kasus Kekerasan Perempuan dan Anak yang ditangani	70,00	Rp. 2.3 T	90,00	Rp. 30 T

	Persentase Kabupaten/kota menuju Kabupaten/Kota layak anak	74,00		89,00	
--	--	-------	--	-------	--

Sumber: Sartika Dewi dalam Policy Brief berjudul “Evaluasi Implementasi Prasyarat PUG Dalam Kebijakan Pembangunan dan Anggaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2021”

Keberadaan *focal point* dan Pokja PUG merupakan mandat Peraturan Mendagri Nomor 15 Tahun 2008, yaitu daerah wajib membentuk kelembagaan PUG daerah yang disebut Pokja PUG dan *focal point*. Proses yang telah terlaksana adalah sebagai berikut.

1. Pembentukan Focal Point Pengarusutamaan Gender
 2. Penunjukan Fasilitator Pengarusutamaan Gender
 3. Pembentukan Warung Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender
- (Sumber: wawancara dengan pejabat eselon 3 DP3AP2KB)

Dalam implementasinya, DP3AP2KB secara khusus turut berfungsi sebagai *driver* dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran PUG di daerah, dalam analisis gender budget statement (GBS) dan Gender Analysis Patway (GAP), yang dibentuk melalui keputusan Kepala DP3P2KB. Hal ini terkait adanya warung PPRG dan menyediakan fasilitator PUG.

PUG dapat efektif jika didukung oleh sumber daya/SDM yang memadai, serta didukung dengan sarana dan juga pembiayaan yang sesuai. Dari ketiga hal tersebut, Provinsi Riau telah berupaya merealisasikannya dalam kebijakan, baik program maupun anggaran daerah, khususnya pada setahun terakhir ini. Dalam rangka meningkatkan SDM yang memahami PUG, peningkatan kapasitas merupakan hal penting. Saat ini ada 20 orang fasilitator khusus PUG, yang telah mendapat sertifikat dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Komponen sumber daya PUG daerah mencakup:

1. Kelembagaan (pokja PUG atau *focal point* PUG)
Leading: Bappeda
2. Sarana Penunjang (Warung PPRG)
Leading: DP3AP2KB
3. Pembiayaan (Alokasi Anggaran PUG)
Lokasi: RKA DP3AP2KB

Dari penggalian data dan informasi penelitian, ternyata meskipun telah memiliki pokja dan *focal point*, warung PPRG, dan belajar mengenai penganggaran responsif gender, PUG dalam penganggaran masih belum banyak diperjuangkan oleh OPD. Hal ini terlihat dari hasil FGD, yang menunjukkan bahwa tidak semua OPD memahami kepentingan gender dalam program-program pembangunan.

Faktanya, nampak bahwa OPD hanya melakukan agregasi dalam penganggaran, tanpa melihat kesetaraan gender. Memang tidak ada diskriminasi terhadap laki-laki maupun perempuan, namun OPD juga tidak menjadikan ketimpangan gender dalam partisipasi pembangunan untuk meningkatkan akses serta kesempatan kepada perempuan. Jadi tidak ada data pasti mengenai berapa banyak ARG yang telah dialokasikan oleh OPD.

Bahkan di dalam forum FGD, ada beberapa OPD yang tidak memahami bagaimana PUG diterapkan di dalam kegiatan OPD. Ada yang menganggap itu urusan

bidang-bidang lain di luar bidang perencanaan/program, dan ada juga yang menganggap bahwa OPD hanya mengikuti instruksi Bappeda saja sebagai leading sector. OPD tidak menganggap dirinya dapat melakukan kreativitas dan kepedulian yang lebih kepada kesetaraan gender ini.

Permasalahan lainnya adalah pada SDM warung PPRG atau SDM perencana di setiap OPD yang memiliki *turn over* cukup tinggi. Hal ini menyebabkan pelatihan yang sudah dilakukan untuk meningkatkan kapasitas dan pemahaman *focal point* terhadap PUG, PPRG, ARG, GAP, dan GBS seolah-olah menjadi sia-sia dan harus berulang kali dilakukan.

Sebagai informasi tambahan, dari 39 OPD yang diundang untuk mengikuti FGD ini, hanya sekitar 20 OPD yang merespon. Itu pun tidak semua mengikuti diskusi dengan seksama, mengingat FGD dilakukan melalui media Zoom Meeting. Dari fakta ini, terlihat bahwa komitmen OPD terhadap PUG belum dapat dikatakan cukup baik.

Ada sebagian OPD peserta FGD yang tidak dapat memasukkan PUG dalam perencanaan dan penganggarannya. Hal ini disebabkan perubahan nomenklatur dan aturan pemerintah terhadap OPD tersebut, misalnya pada OPD RSUD Petala Bumi, RSUD Arifin Achmad, dan RSJ Tampan yang kini berada di bawah OPD Dinas Kesehatan. Selain itu, OPD seperti Badan Penghubung, Inspektorat Daerah, BPKAD, dan Biro Hukum tidak dapat mengimplementasikan PUG di dalam penganggarannya karena OPD tersebut merupakan OPD pendukung, pengawas, atau OPD yang tidak bersentuhan dengan masyarakat secara langsung. Dengan demikian cukup sulit melakukan klasifikasi sesuai konsep PUG.

Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender di OPD

Dalam proses perencanaan dan penganggaran responsif gender, OPD telah memiliki *password* masing-masing untuk dapat masuk ke dalam sistem aplikasi PPRG. Namun masih banyak kebingungan di OPD, sehingga belum begitu cermat dalam memasukkan program/kegiatan OPD yang sesuai PUG. Selain itu, OPD menginginkan sistem yang lebih sederhana bagi mereka agar lebih mudah dalam mengerjakannya. Dengan demikian dapat dilihat masih perlunya pembenahan sistem informasi yang terkait PPRG agar lebih memotivasi OPD untuk menerapkannya, dan tidak menganggap ini sebagai sebuah beban tambahan. Terlebih, SDM perencana sering mengalami *turn over*.

Pada OPD yang sudah memahami PUG, PPRG tidak terlalu sulit untuk dilakukan. Bahkan beberapa OPD mampu melakukan inovasi agar manfaat pembangunan dapat lebih banyak lagi menjangkau kaum perempuan. Beberapa OPD telah tanggap terhadap isu PUG. Hal ini terlihat pada kegiatan OPD yang memprioritaskan kebutuhan masyarakat, baik untuk laki-laki, dan juga untuk perempuan. Misalnya saja pada OPD Dinas Pangan, Tanaman Pangan, dan Hortikultura, serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Di kedua OPD tersebut, tanaman pangan dan kebencanaan menjadi isu dan kepedulian bersama antara laki-laki dan perempuan. Petani tidak hanya laki-laki, namun perempuan juga melalui KWT. Penanganan bencana tidak saja mengandalkan laki-laki, tetapi juga mengikutsertakan kepedulian perempuan. Contoh-contoh seperti ini sesuai dengan semangat PUG dan seharusnya diterjemahkan oleh setiap OPD sesuai dengan tupoksi masing-masing OPD.

Masa Depan PPRG di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau

Dari hasil FGD, banyak OPD yang pada tahun anggaran 2021 ini belum serius untuk menjadikan PUG sebagai strategi. Namun karena saat ini OPD sedang merancang perencanaan dan penganggaran untuk tahun anggaran 2022, OPD berjanji akan lebih mewarnainya dengan PUG. Dari pernyataan-pernyataan beberapa OPD, mereka memperlihatkan keinginan untuk menerapkan PUG di dalam perencanaan dan penganggarnya. Untuk itu, seharusnya ada kontrol dari Bappedalitbang sebagai *leading sector* dan *driver* PUG seperti DP3AP2KB dan BPKAD, serta oleh Inspektorat Daerah. Hal ini untuk memastikan bahwa amanat Inpres Nomor 8 Tahun 2000 telah diimplementasikan hingga di daerah.

Simpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan, terdapat temuan bahwa OPD belum serius dalam menerapkan PUG sebagai strategi dalam perencanaan dan penganggarnya. SDM perencana yang menjadi *focal point* PUG sering mengalami *turn over*. PPRG belum banyak dipahami oleh OPD karena masih lemahnya pemahaman gender baik oleh SDM perencana maupun bidang-bidang lainnya.

Selain itu, APBD masih bersifat agregasi kepentingan. Memang tidak ada diskriminasi, namun juga tidak terdapat prioritas sesuai dengan amanat PUG. Komitmen OPD terhadap PUG masih belum ditunjukkan. Janji untuk menjadikan PUG sebagai arus utama dalam anggaran masih perlu dibuktikan. PUG pun jika diterapkan, ternyata masih sebatas tataran normatif (bagian dari perintah), dan belum menjadi inisiatif OPD secara keseluruhan.

Dengan demikian, sudah seharusnya masukan yang dapat diberikan sebagai bagian dari hasil penelitian ini adalah SDM perencana sebaiknya tidak terlalu sering berubah, terutama bagi SDM yang sebelumnya telah mendapatkan pelatihan dan peningkatan kapasitas terkait PPRG. Pemerintah perlu merekonstruksi pemahaman tentang gender di kalangan administrator publik, khususnya di daerah (dalam hal ini di Provinsi Riau).

Tak boleh dilupakan juga, seringkali APBD yang dianggap sudah tidak diskriminatif adalah yang ideal. Padahal kepala daerah seharusnya lebih peduli dengan kontribusi gender dalam pembangunan, sehingga tercermin dalam kebijakan-kebijakannya dan kemampuan aparatur dalam menerjemahkan urgensi PUG dalam perencanaan dan penganggaran. Selain itu, perlu pengawasan terhadap anggaran yang tidak hanya sebatas *input* dan *output* saja, tetapi sampai kepada *outcome* dari penggunaan anggaran tersebut.

Dari keseluruhan penelitian ini, pemahaman PUG harus dimulai dari pimpinan terlebih dahulu. Jika pimpinan telah memahami, maka aparatur lainnya akan menyesuaikan. Jika diiringi dengan penguatan kapasitas tentang PUG, PPRG, GAP, GBS, dan ARG, tentu kelak aparatur akan mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai gender. Hal ini akan mewarnai dan membawa pengaruh besar pada APBD yang responsif gender ke depannya.

Referensi

- Arivia, G. (2006). *Feminisme: Sebuah Kata Hati*. Penerbit Buku Kompas.
Darwin, M. M. (2005). *Negara Dan Perempuan*. Penerbit Media Wacana.
Dewi, S. (2021). *Evaluasi Prasyarat Implementasi Pug “Dalam Kebijakan Pembangunan & Anggaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2021”* (Vol. 1).

- Domai, T. (2010). *Manajemen Keuangan Publik* (1st Ed.). Ub Press.
- Fakih, M. (1999). *Analisis Gender Dan Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar.
- Illich, I. (2007). *Matinya Gender*. Pustaka Pelajar.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak. (2019). *Panduan Praktis Memahami Perencanaan Dan Penganggaran Responsif Gender (Pprg) Di Daerah*.
- Malau, W. (2014). Pengarusutamaan Gender Dalam Program Pembangunan. *Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial*, 6(2), 125–131.
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi.
- Martono, N. (2015). *Metode Penelitian Sosial Konsep-Konsep Kunci*. Rajagrafindo Persada.
- Moleong, L. J. (2008). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Pt. Remaja Rosdakarya.
- Nasution, I. M. N., & Marthalina. (2018). Tantangan Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Perencanaan Anggaran Responsif Gender. *Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Publik*, 5(No 2), 145–162.
- Oktaria, D. (2015). Analisis Anggaran Responsif Gender. *Akuntabilitas*, 9, 13–26.
- Quinn, S. (2017). Gender Budgeting In Europe: What Can We Learn From Best Practice? *Administration*, 65(3), 101–121. <https://doi.org/10.1515/Admin-2017-0026>
- Rahayu, W. K. (2017). Analisis Pengarusutamaan Gender Dalam Kebijakan Publik (Studi Kasus Di Bp3akb Provinsi Jawa Tengah). *Jakpp (Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik)*, 2(1), 93–108. <http://journal.unhas.ac.id/index.php/jakpp/article/view/1524>
- Sudarta, W. (2014). Peranan Wanita Dalam Pembangunan Berwawasan Gender. *Sosial Ekonomi Pertanian*, 1–12.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kebijakan*. Penerbit Alfabeta.