

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN
GENDER DI PEMERINTAHAN KOTA MAKASSAR**

Skripsi

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Untuk Mencapai Derajat Sarjana S-1**

Program Studi Ilmu Pemerintahan



Oleh

NADIRA REGITA NUR MEISHI

E121 15 304

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2018



Optimization Software:
www.balesio.com

LEMBARAN PENGESAHAN

SKRIPSI

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER DI
PEMERINTAHAN KOTA MAKASSAR

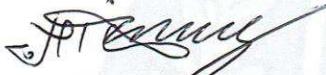
Disusun dan diajukan oleh

NADIRA REGITA NUR MEISHI
E121 15 304

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 28 Desember 2018
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,

Pembimbing I



Dr. Jayadi Nas, M.Si
NIP.19710501 199803 1 004

Pembimbing II



Rahmatullah, S.IP, M.Si
NIP. 19770513 200312 1 002

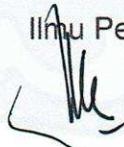
Mengetahui,

Plt. Ketua Departemen
Ilmu Politik dan Pemerintahan



...ri, M.Si.
...18 200801 1 008

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan



Dr. Hj. Nurlinah, M.Si
NIP. 19630921 198702 2 001



LEMBARAN PENERIMAAN

SKRIPSI

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER DI
PEMERINTAHAN KOTA MAKASSAR

Dipersiapkan dan disusun oleh

NADIRA REGITA NUR MEISHI
E121 15 304

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian skripsi
pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

Makassar, pada Hari Jumat, 28 Desember 2018

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. Jayadi Nas, M.Si.

()

Sekretaris : Rahmatullah, S.Ip., M.Si.

()

Anggota : Prof. Dr. Hj. Rabinah Yunus, M. Si.

()

Anggota : Dr. Hj. Nurlinah, M.Si.

()

Anggota : Dr. Indar Arifin, M.Si.

()

Pembimbing I : Dr. Jayadi Nas, M.Si.

()

Pembimbing II : Rahmatullah, S.Ip., M.Si.

()



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul “**Analisis Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Pemerintahan Kota Makassar**” sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulisan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya dukungan berupa pengarahan, bimbingan, dan kerja sama semua pihak yang telah turut membantu dalam proses menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya untuk kedua orangtua penulis, **H. Surachman Daru, S.E.** dan **Ir. Ade Nursanti Nasution** yang tak henti-hentinya mendukung, menguatkan, dan mendoakan penulis hingga akhirnya sampai di titik ini. Apa yang penulis lakukan tak akan pernah cukup untuk membalas segala doa dan dukungan kalian. Semoga penulis akan selalu bisa membanggakan kalian. Aamiin. Serta, kedua adik yang selalu memotivasi penulis untuk menjadi contoh yang baik. Kepada Muh Zulfiqar Aqasya dan Muh Devano Ariella, kalian akan menjadi penyemangatku.



Selain itu, penulis mengucapkan terimakasih kepada berbagai pihak yang banyak berkontribusi dalam penulisan skripsi ini;

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi Strata Satu (S1).
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu dan meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.
3. Dr. Phil. Sukri, M.Si., selaku Ketua Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu dan meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.
4. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si. selaku ketua Prodi Ilmu Pemerintahan serta jajaran dosen dan staf Prodi Ilmu Pemerintahan yang telah memberi ilmu, didikan yang begitu baik, serta pengurusan administrasi akademik yang efisien.
5. Kedua pembimbing penulis, Dr. Jayadi Nas, S.Ip, M.Si., dan Rahmatullah Jafar S.Ip., M.Si. Terimakasih atas wawasan, dukungan, dan kesabaran yang luar biasa dalam membimbing penulis.



6. Kepada tim penguji, Prof. Rabina Yunus, M.Si., Dr. Indar Arifin, M.Si., dan Dr. Hj. Nurlinah, M.Si., perempuan-perempuan hebat yang senantiasa memantik pemikiran penulis.
7. Kepada informan-informan yang bersedia meluangkan waktu demi kelancaran penelitian, DPRD Kota Makassar Komisi C, Bappeda, DPPPA, Dinkes, Dinas PU, dan BKPSDMD Kota Makassar.
8. Kepada yang selalu menyemangati dan selalu ada, Andi Fahri Faisal. Semoga hidupmu akan selalu dihiasi kebahagiaan dan menebar kebaikan bagi orang disekitarmu.
9. Teruntuk sahabatku yang selalu sependapat dalam urusan cemilan (dan hal apapun), Rahima Rahman dan Nurul Adyanti. Serta, kepada para sahabat yang dari masa sekolah hingga sekarang tak henti memberi tawa dan keceriaan kepada penulis, Nurislamiyah Rahman, Fadhilah Nur Azizah, Athika Febrianita, lin Fadillah, St Rahma Nabilah, Fitriah Halid, dan Anisa Arsy. Tak lupa juga kepada para sahabat era putih biru, Annisa Magfirah, Fanny Andriyani, dan Miftahul Jannah. Aku menyayangi kalian. Sukses selalu, kejar cita-cita masing-masing.
10. Kepada teman-teman seperjuangan, Ilmu Pemerintahan angkatan 2015 dan FEDERASI 2015, terimakasih, maaf, dan sukses selalu. Mari bersama-sama bertumbuh menjadi insan yang bermanfaat.



11. Kepada keluarga besar HIMAPEM, UKM Seni Tari FISIP Unhas, dan GMNI Komisariat Unhas, terimakasih sempat memberi warna dan ilmu.

12. Terakhir, untuk saya sendiri. Selamat dan semangat, jalanmu masih panjang.

Penulis berharap bahwa apa yang disajikan dalam skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terkhusus pada studi gender. Kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, dorongan, dan dukungan, penulis doakan semoga Allah Swt membalasnya dengan pahala yang setimpal serta senantiasa melimpahkan rahmatNya kepada kita semua. Aamiin ya Rabbal Alamin.

Makassar, 2018

NADIRA REGITA N. M.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PENERIMAAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Analisis.....	13
2.2 Implementasi.....	24
2.3 Gender	26
2.4 Pengarusutamaan Gender	29
2.5 Kerangka Konseptual.....	33
BAB III METODE PENELITIAN	38
3.1 Tipe Dan Dasar Penelitian	38
3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian	39
3.3 Informan Penelitian	39
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.5 Jenis Data	41



3.6 Fokus Penelitian.....	42
3.7 Analisis Data	44
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	45
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	45
4.1.1. Sejarah Kota Makassar	45
4.1.2. Keadaan Geografis Kota Makassar	49
4.1.3. Keadaan Demografis Kota Makassar.....	51
4.1.4. Visi dan Misi Kota Makassar	54
4.1.5. Struktur Organisasi.....	57
4.1.6. Dinas Kesehatan Kota Makassar	60
4.1.7. Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar.....	62
4.2 Analisis Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Lingkup Pemerintahan Kota Makassar.....	64
4.2.1. Perencanaan dan Penyusunan (PPRG).....	69
4.2.2. Pelaksanaan	95
4.2.3. Monitoring dan Evaluasi	100
BAB V PENUTUP	106
5.1 Kesimpulan	106
5.2 Saran	107
DAFTAR PUSTAKA	109
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	113



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah Pegawai Per OPD di Kota Makassar Berdasarkan Jenis Kelamin	7
Tabel 2. Penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin di Kota Makassar.....	50
Tabel 3. Data Kepegawaian Dinas Kesehatan Kota Makassar Menurut Jenis Kelamin	61
Tabel 4. Data Kepegawaian Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar Menurut Jenis Kelamin	63



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Bagan Kerangka Konsep.....	35
Gambar 2. Alur Perencanaan dan Penyusunan Anggaran OPD Menggunakan PPRG.....	77
Gambar 3. Matriks PPRG di Dinkes dan Dinas PU	94
Gambar 4. Matriks Pelaksanaan PUG di Dinkes dan Dinas PU	100



ABSTRAK

Nadira Regita (E121 15 304), **Analisis Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Pemerintahan Kota Makassar**, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Hasanuddin. Pembimbing I Dr. Jayadi Nas, S.Ip., M.Si., dan Pembimbing II Rahmatullah, S.Ip., M.Si.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di lingkup Pemerintahan Kota Makassar pada OPD di Kota Makassar. Sebagai indikator analisis ialah tahapan dari penyelenggaraan PUG, yang terdiri atas Perencanaan, Penyusunan, Pelaksanaan, Pemantauan, dan Evaluasi. Kelima indikator tahapan ini menjadi tolak ukur dari penyelenggaraan PUG di kementerian maupun lembaga-lembaga daerah. Penelitian ini menggunakan sampel lembaga Dinas Kesehatan Kota Makassar dengan pertimbangan mayoritas pegawai ialah perempuan, dan Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar dengan pertimbangan mayoritas pegawai ialah laki-laki.

Penelitian terhadap sampel menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan institusional, pendekatan behavioral, dan pendekatan fungsional dalam menganalisis kebijakan, program, dan anggaran yang dilaksanakan dalam kedua OPD ini. Data diperoleh dengan teknik observasi, wawancara langsung, dan studi pustaka.

Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa kebijakan PUG jika dilihat lebih dekat ke level OPD, ternyata belum terlaksana dengan maksimal di Kota Makassar. Masih banyak OPD yang belum berkomitmen terhadap upaya pengarusutamaan gender. Kondisi ini diperparah dengan kapasitas para SDM yang belum memahami pengarusutamaan gender itu sendiri. Sosialisasi telah sering dilaksanakan, namun hanya menjadi agenda seremonial semata dikarenakan tidak ada tindak lanjut di tingkat OPD. Hal ini juga dipengaruhi oleh koordinasi antar lembaga yang kurang maksimal, serta dasar hukum yang masih cenderung lemah.

Kata kunci: *Pengarusutamaan Gender, Integrasi Gender, Kebijakan, Kota*



Optimization Software:
www.balesio.com

ABSTRACT

Nadira Regita (E121 15 304). **Implementation Analysis of Gender Mainstreaming Policy of The Governance of Makassar City.** Governmental Studies Program, Faculty of Social and Political Science, Hasanuddin University. Under the supervision of Dr. Jayadi Nas, M.Si., and Rahmatullah Jafar S.Ip., M.Si.

This research purposed to describe and visualize Gender Mainstreaming Policy in Makassar City Government Institutions. As the analysis indicators, the stage of Gender Mainstreaming is used, which consist of Planning, Compilating, Execution, Monitoring, and Evaluation. These five indicators will be the benchmarks of the Implementation of Gender Mainstreaming in Ministries or Regional Institutions. This research used two samples, Health Agency of Makassar City with the consideration of having a majority female employees, and Public Works Agency of Makassar City with the consideration of having a majority male employees.

This descriptive-qualitative method research towards samples are using institutional approach, behavioral approach, and functional approach in analyzing policies, programs, and budgetings executed in these agencies. Data obtained by several techniques, including observation, direct interview, and literature study.

The results of this research showed that the Gender Mainstreaming Policy in Makassar is still not optimal yet if we take a look closer to each agencies/government institutions of Makassar. Many agencies are still not committed to Gender Mainstreaming. This condition aggravated with the agencies' human resources whose still lack of knowledges concerning Gender Mainstreaming. Socializations had held so many times, but still, it only becomes a ceremonial agenda since there is not enough follow ups from agencies. This also influenced by the lacking of coordination amongst agencies and a weak legal basis.



Is: *Gender Mainstreaming, Gender Integracy, Policy, Makassar City*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Isu gender telah menjadi bahasan analisis sosial, menjadi pokok bahasan dalam wacana perdebatan mengenai perubahan sosial dan juga menjadi topik utama dalam perbincangan mengenai pembangunan dan perubahan sosial. Bahkan, beberapa waktu terakhir ini, berbagai tulisan, baik di media massa maupun buku-buku, seminar, diskusi dan sebagainya banyak membahas tentang protes dan gugatan yang terkait dengan ketidakadilan dan diskriminasi terhadap kaum perempuan. Ketidakadilan dan diskriminasi itu terjadi hampir di semua bidang, mulai dari tingkat internasional, negara, keagamaan, budaya, ekonomi, bahkan sampai tingkatan rumah tangga.

Gender dipersoalkan karena secara sosial telah melahirkan perbedaan peran, tanggung jawab, hak dan fungsi serta ruang aktivitas laki-laki dan perempuan dalam masyarakat. Perbedaan tersebut akhirnya membuat masyarakat cenderung diskriminatif dan pilih-pilih perlakuan akan akses, partisipasi, serta kontrol dalam hasil pembangunan laki-laki dan perempuan.

der juga kemudian diartikan sebagai masalah yang menyangkut
dilan yang berdampak negatif bagi perempuan dan laki-laki, terutama



terhadap perempuan. Contohnya saja subordinasi (penomorduaan), anggapan bahwa perempuan lemah, tidak mampu memimpin, cengeng. Mengakibatkan perempuan menjadi nomor dua setelah laki-laki.

Walaupun desentralisasi telah menghasilkan peraturan-peraturan yang secara langsung berdampak pada peningkatan kehidupan perempuan di seluruh Indonesia, namun, ada beberapa peraturan yang berlaku sejak desentralisasi, yang diskriminatif terhadap perempuan. Tahun 2010, Komnas Perempuan mengidentifikasi 63 dari sekitar 154 peraturan yang dikeluarkan di tingkat provinsi, kabupaten/kota dan desa dari tahun 1999 hingga 2009 melanggar hak perempuan untuk berekspresi, memperoleh perlindungan dan bekerja¹. Interpretasi ajaran agama yang konservatif mengenai peran gender, yang banyak bermunculan di tingkat kabupaten dan provinsi beberapa tahun terakhir ini, menyebabkan dikeluarkannya berbagai peraturan yang dipengaruhi oleh ajaran agama, yang membatasi kebebasan dan hak-hak manusia. Sekurang-kurangnya ada 82 peraturan yang terinspirasi oleh ajaran agama yang melanggar hak asasi manusia, termasuk yang membatasi perempuan untuk bergerak dan memilih pakaiannya, dan beribadah sesuai kepercayaannya. Kemajuan dalam mengkonsolidasi demokrasi di Indonesia menghadapi resiko karena munculnya anti pluralisme dan sentimen anti



perempuan, 2010.

perempuan yang menyebabkan terjadinya marginalisasi dan eksklusi terhadap kelompok minoritas.²

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan berdasarkan data Susenas 2016, jumlah penduduk Indonesia mencapai 254,9 juta jiwa. Data BPS menunjukkan, dari total tersebut, penduduk laki-laki mencapai 128,1 juta jiwa sementara perempuan sebanyak 126,8 juta jiwa³. Berkenaan dengan basis data ini, Antonio Guttierrez selaku Sekjen PBB dalam kegiatan Bali Democracy Forum 2017, mengatakan bahwa pengarusutamaan gender di Indonesia harus terlaksana mengingat jumlah populasi perempuan yang begitu signifikan, mencapai 48,79% dari total penduduk Indonesia, padahal masih begitu banyak terlihat manifestasi ketidaksetaraan gender di Indonesia dan berakibat ke konstruksi sosial yang diskriminatif.

Upaya pengarusutamaan gender sendiri telah diamanatkan melalui Instruksi Presiden/INPRES Pengarusutamaan Gender No. 9/2000, yang mengharuskan semua instansi pemerintah di tingkat nasional dan daerah, untuk mengarusutamakan gender ke dalam perencanaan, penyusunan, implementasi, monitoring dan evaluasi seluruh kebijakan dan program. Menurut INPRES tersebut, Kementrian dan lembaga ditingkat nasional dan

harus mengatasi persoalan ketidak-setaraan gender dan



menghapuskan diskriminasi gender. Peraturan Menteri Dalam Negeri/Kepmendagri No. 15/2008 berisi pedoman untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di tingkat provinsi dan kabupaten. UUD Negara Indonesia dan ratifikasi berbagai konvensi internasional menunjukkan komitmen negara terhadap kesetaraan gender dan menyebabkan dikeluarkannya berbagai undang-undang lokal yang efektif. Selain itu, kebijakan pengarusutamaan gender diintegrasikan dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran, juga data terpisah, indikator dan target, untuk pertama kalinya dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.

Instrumen pengarusutamaan gender sudah mulai dimasukkan ke dalam proses perencanaan dan penganggaran pemerintah pusat dan daerah. 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, Lembaga lain juga telah secara formal membangun komitmen terhadap pengarusutamaan gender. Sejumlah pemerintah lokal telah mulai

makan analisis gender dalam menyusun anggaran mereka. Pemerintah lokal di Jawa, 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.

Di Kota Makassar, pelaksanaan upaya pengarusutamaan gender diterbitkan dalam Peraturan Walikota Makassar (Perwali) Nomor 37 Tahun 2015 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Kota Makasssar pada implementasinya, Pemerintah Kota Makassar dalam upaya percepatan PUG membentuk Pokja PUG Daerah, dengan melibatkan seluruh Kepala SKPD sebagai anggota Pokja, Kepala Bappeda sebagai Ketua Pokja PUG Daerah, dan Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) sebagai Sekretaris Pokja PUG Daerah.

Salah satu strategi dari pengarusutamaan gender ialah sebagai strategi afirmasi memberikan ruang bagi perempuan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, yang diwujudkan dalam bentuk



partisipasi perempuan secara langsung dalam sektor publik. Mengingat proporsi populasi perempuan di Indonesia mencapai 48,79% dari total jumlah penduduk 254.000.000 jiwa, dan di Kota Makassar populasi perempuan mencapai 51,24% dari total jumlah penduduk 1.769.920 jiwa, kebijakan pengarusutamaan gender ditujukan sebagai upaya percepatan penanganan kesenjangan gender untuk mencapai pembangunan yang berkeadilan bagi semua golongan, terutama bagi penduduk perempuan dengan kuantitas yang tinggi. Ketika separuh dari populasi tidak diberdayakan dan kurang terwakilkan kepentingannya dalam sektor publik, maka manfaat dari pembangunan tidak akan dirasakan secara merata.

Jumlah pegawai perempuan dalam sektor pemerintahan cukup berperan penting karena diasumsikan akan mewakili kepentingan perempuan dalam pertimbangan pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.

Berikut ini dipaparkan jumlah pegawai perempuan dalam Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar;



Tabel 1. Jumlah Pegawai Per OPD di Kota Makassar Berdasarkan Jenis Kelamin

NO	OPD	L	P
1	SEKRETARIAT DAERAH	198	113
2	SEKRETARIAT DPRD	47	25
3	INSPEKTORAT DAERAH	30	31
4	BADAN KEPEGAWAIAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DAERAH	47	36
5	BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK	22	12
6	BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH	25	2
7	BADAN PENDAPATAN DAERAH	94	54
8	BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH	12	9
9	BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH	24	15
10	BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	31	31
11	DINAS KEARSIPAN	10	15
12	DINAS KEBUDAYAAN	9	16
13	DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL	25	48
14	DINAS KESEHATAN	34	110
15	DINAS KETAHANAN PANGAN	22	29
16	DINAS KETENAGAKERJAAN	28	37
17	DINAS KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	27	20
18	DINAS KOPERASI, USAHA KECIL DAN MENENGAH	15	20
19	DINAS LINGKUNGAN HIDUP	230	56
20	DINAS PARIWISATA	27	38
21	DINAS PEKERJAAN UMUM	363	118
22	DINAS PEMADAM KEBAKARAN	127	22
23	DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK	5	26
24	DINAS PEMUDA DAN OLAH RAGA	21	11
25	DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU	34	37
26	DINAS PENATAAN RUANG	36	22
27	DINAS PENDIDIKAN	1526	4473
28	DINAS PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA	43	121
29	DINAS PERDAGANGAN	34	26
30	DINAS PERHUBUNGAN	94	26
31	DINAS PERIKANAN DAN PERTANIAN	75	62
32	DINAS PERPUSTAKAAN	11	12
33	DINAS PERTANAHAN	10	2
34	DINAS PERUMAHAN DAN KAWASAN PEMUKIMAN	30	27
35	DINAS SOSIAL	15	23
36	SATUAN POLISI PAMONG PRAJA	93	5
37	RUMAH SAKIT UMUM DAERAH KOTA MAKASSAR	44	224
38	KECAMATAN BIRINGKANAYA	38	39
39	KECAMATAN BONTOALA	45	38
40	KECAMATAN KEPULAUAN SANGKARRANG	5	6
41	KECAMATAN MAKASSAR	51	56
42	KECAMATAN MAMAJANG	52	42
43	KECAMATAN MANGGALA	33	34
44	KECAMATAN MARISO	38	31
45	KECAMATAN PANAKKUKANG	54	51
46	KECAMATAN RAPPOCINI	42	45
47	KECAMATAN TALLO	56	26
48	KECAMATAN TAMALANREA	29	36
49	KECAMATAN TAMALATE	74	32
50	KECAMATAN UJUNG PANDANG	55	23
51	KECAMATAN UJUNG TANAH	37	14
	KECAMATAN WAJO	28	25
	JUMLAH	4089	7495

Badan Pusat Statistik Kota Makassar



Tabel 1 menunjukkan bahwa proporsi pegawai perempuan dalam lingkup pemerintah Kota Makassar sebesar 64% dari total jumlah pegawai. Hal ini menunjukkan adanya dominasi dari kaum perempuan dalam atmosfer kepegawaian di Kota Makassar, serta keseimbangan antara jumlah penduduk perempuan dengan jumlah perempuan yang bekerja dalam sektor pemerintahan Kota Makassar. Namun, yang menjadi isu krusial kemudian ialah, apakah jumlah yang signifikan ini menunjukkan keterwakilan kepentingan perempuan? Dalam sektor publik, perempuan 'diwakili' melalui fasilitas publik yang berorientasi gender dengan adanya ruang khusus bagi perempuan yang disesuaikan dengan kebutuhannya dan kebijakan yang tidak diskriminatif terhadap perbedaan gender.

Pada *status quo*, realitas menunjukkan kondisi yang berbeda. Dari aspek kebijakan maupun fasilitasi PUG, pada dasarnya beberapa upaya menciptakan atmosfer ramah perempuan telah diciptakan dan dilaksanakan, namun implementasinya masih belum memadai. Berdasarkan data dari Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Makassar, kebutuhan pegawai perempuan dalam sektor publik masih belum terpenuhi dan seimbang dengan banyaknya kuantitas jumlah pegawai perempuan di OPD Kota Makassar. Misalnya, Pemerintah Kota Makassar

akan *shelter* (tempat penampungan) berbasis masyarakat yang akan untuk penampungan atau penitipan sementara bagi perempuan



dan anak korban kekerasan. Namun, hanya tersedia satu *shelter* yang digunakan oleh seluruh penduduk Kota Makassar yang terletak di Kelurahan Maccini Parang, padahal terdapat 15 kecamatan di Kota Makassar dan dengan tingginya kasus kekerasan perempuan menyebabkan satu-satunya *shelter* di Makassar tidak berfungsi dan bermanfaat dengan baik dan merata. Selain itu, salah satu kebutuhan perempuan ialah ruang yang privat dan nyaman untuk menyusui, yang idealnya disediakan di berbagai kantor dan lokasi publik lainnya. Namun, hingga 2018, tercatat masih sekitar 40% dari total 52 SKPD dalam lingkup Kota Makassar yang menyediakan ruang khusus menyusui (ruang laktasi). Selain itu, untuk menunjang performa pegawai perempuan yang juga merupakan seorang ibu, idealnya tiap kantor dalam 52 SKPD ini dan sektor publik lainnya seperti taman kota, pusat perbelanjaan, dan lain sebagainya, semestinya menyediakan tempat penitipan anak. Namun, berdasarkan data yang diperoleh dari Bagian Organisasi dan Tatalaksana (Ortala) Sekretariat Daerah Kota Makassar, baru sekitar 20% kantor yang terdapat tempat penitipan anak.

Hal ini menunjukkan kekhawatiran tersendiri, mengingat jumlah perempuan dalam sektor publik yang begitu banyak, ternyata masih banyak kepentingan kaum perempuan yang belum diwakili dengan baik oleh para perempuan dalam lingkup pemerintah Kota Makassar.



Permasalahan ini melahirkan penelitian dengan terfokus pada bagaimana Kebijakan Pengarusutamaan Gender Daerah dalam implementasinya upaya pengarusutamaan gender (PUG) di Kota Makassar ketika di lain sisi jumlah perempuan dalam sektor publik tidak mewakili esensi dari PUG dan dan tidak mewakili kepentingan perempuan, dengan berdasarkan pada data awal yang menunjukkan pencapaian PUG yang belum terlaksana dengan efektif, sehingga mengangkat judul penelitian; “Analisis Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Pemerintahan Kota Makassar”.

1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah Kota Makassar melalui Perwali Nomor 37 Tahun 2015 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Kota Makasssar telah berkomitmen untuk melaksanakan strategi PUG sebagai upaya afirmasi dan percepatan kesetaraan gender di Kota Makassar, dengan pemberian ruang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam sektor publik agar kepentingannya dapat terwakili. Sehingga, dibentuk Pokja PUG Daerah yang melibatkan Bappeda, DPPPA Kota Makassar, serta seluruh kepala OPD. Semestinya,

ntasi kebijakan PUG dapat terlaksana dengan baik karena jumlah an dalam sektor publik lebih banyak daripada laki-laki, sehingga gan perempuan seharusnya dapat lebih terwakilkan. Namun



ternyata, jumlah perempuan dalam sektor publik tidak berkontribusi terhadap perwakilan kepentingan perempuan dibuktikan dengan banyaknya kasus yang menunjukkan permasalahan ketimpangan dan diskriminasi terhadap kaum perempuan serta buramnya peran perempuan dalam pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan publik. Untuk itu, perlu diketahui bagaimana implementasi PUG dalam lingkup pemerintahan Kota Makassar (OPD/Organisasi Perangkat Daerah).

Berdasarkan uraian diatas, rumusan permasalahan terangkum pertanyaan penelitian, "Bagaimana implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam lingkup pemerintahan di Kota Makassar?".

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menggambarkan implementasi dari kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam lingkup pemerintahan Kota Makassar.



1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Dari segi akademis, penelitian ini diharapkan dapat menambah perspektif civitas akademika prodi Ilmu Pemerintahan, sebagai bahan kajian Ilmu Pemerintahan dalam proses pelaksanaan kebijakan pemerintah, dalam hal ini di bidang gender dalam mengentaskan ketidaksetaraan gender melalui upaya pengarusutamaan gender.
2. Dari segi metodologis, hasil dari penelitian ini diharapkan memberi nilai tambah yang selanjutnya dapat dikomparasikan dengan penelitian-penelitian ilmiah lainnya, terutama yang mengkaji masalah implementasi PUG dalam penyelenggaraan dan realisasi kebijakan di Organisasi Perangkat Daerah, khususnya Kota Makassar.
3. Dari segi praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi referensi bagi lembaga lain maupun masyarakat secara meluas mengenai pentingnya pengarusutamaan gender/pemberdayaan perempuan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka pada dasarnya merupakan ringkasan atau rangkuman dan teori yang ditemukan dari sumber bacaan (*literature*) yang ada kaitannya dengan tema yang akan diangkat dalam penelitian. Kajian pustaka dalam penelitian ini meliputi kegiatan mencari, membaca, mengevaluasi, menganalisis dan membuat sintesis laporan-laporan penelitian dan teori, serta pendapat yang berhubungan dengan penelitian.⁴

Pembahasan dan pengkajian masalah membutuhkan landasan konsep yang kokoh untuk mendukung penelitian ini. Landasan konsep tersebut digunakan sebagai alat analisis terhadap permasalahan yang diangkat. Adapun landasan konsep tersebut yang akan dijelaskan ialah Analisis, Implementasi, Gender, Kebijakan Pengarusutamaan Gender, dan Teori Implementasi Kebijakan.

2.1. Analisis

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBB) Analisis dapat diartikan sebagai penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya), penguraian suatu
atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta



hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan, penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya serta pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.⁵

Secara etimologis, kata analisis yang dalam bahasa Inggris “*analysis*” berasal dari leksem bahasa Yunani *analyein* (gabungan morfem *ana-* dan *lyein*) berarti melonggarkan atau memisahkan (memisahkan keseluruhan menjadi bagian-bagian). Dalam kamus Meriam-Webster (2009: CD-ROM version), kata analisis memiliki beberapa dimensi makna. Dua di antaranya yang berkaitan dengan filsafat dimaknai dengan “*a method in philosophy of resolving complex expressions into simpler or more basic ones*” (metode dalam filsafat yang menguraikan ungkapan yang rumit ke dalam bentuk yang lebih sederhana atau yang lebih mudah) dan “*clarification of an expression by an elucidation of its use in discourse*” (klarifikasi ungkapan dengan cara menjelaskan penggunaannya dalam wacana).⁶

Menurut konteks kebahasaan, analisis dimaknai sebagai penyederhanaan bentuk kata dengan memisahkan akar kata dari imbuhan sebagai salah satu metode bedah bahasa. Istilah analisis menurut Kallsaff (2004) adalah perincian, Selanjutnya ditegaskan oleh



Kallsaff, bahwa di dalam filsafat analisis berarti perincian istilah-istilah atau pernyataan-pernyataan ke dalam bagian-bagiannya sedemikian rupa sehingga kita dapat melakukan pemeriksaan atas makna yang dikandungnya. Dalam perspektif lain analisis merupakan kemampuan mengidentifikasi, memisahkan, dan membedakan komponen-komponen atau elemen suatu fakta, konsep, pendapat, asumsi, hipotesis, atau kesimpulan, dan memeriksa setiap komponen tersebut untuk melihat ada atau tidaknya kontradiksi.⁷

Di tingkat ini seseorang diharapkan menunjukkan hubungan di antara berbagai gagasan dengan cara membandingkan gagasan tersebut dengan standar, prinsip, atau prosedur yang telah ditentukan.. Kata kerja operasional yang biasa digunakan adalah membedakan dan mendiskriminasikan, mendiagramkan, memilih, memisahkan, membagi-bagikan, mengilustrasikan, mengklasifikasikan.⁸

Analisis merupakan bentuk kegiatan logika yang menyoroti kebenaran konkret suatu proposisi, dan memusatkan perhatian mula-mula dan terutama pada forma lugasnya (yang pada dasarnya matematis), yaitu nilai kebenarannya. Jika analisis dikategorikan sebagai metode berpikir

mengungkapkan pengetahuan dan kebijaksanaan, maka tentu
nyanya terdapat serangkaian fakta, konsep, prinsip, dan prosedur yang



digunakan untuk menguraikan ataupun menyederhanakan ungkapan atau hasil pemikiran. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya menjelaskan setiap entitas yang dikandung dalam ungkapan pemikiran dan perasaan manusia.⁹

Analisis pada akhirnya dimaknai sebagai kegiatan berpikir yang melakukan perincian terhadap istilah-istilah atau pernyataan-pernyataan ke dalam bagian-bagiannya agar dapat menangkap makna yang dikandungnya atau memahami komponen terlebih dahulu kemudian menguraikan komponen. Berkaitan dengan itu, penalaran merupakan suatu kegiatan berpikir yang menyandarkan diri kepada suatu analisis dan kerangka berpikir yang dipergunakan untuk analisis tersebut adalah logika penalaran yang bersangkutan. Jadi tidak salah kalau ada yang menyatakan bahwa analisis adalah gerbang logika.¹⁰

Menganalisis suatu fenomena atau gejala, terlebih dahulu harus mengetahui suatu keadaan yang akan dianalisis dan juga data yang tersedia harus lengkap karena akan dihubungkan antara satu dengan yang lainnya. Fungsi suatu analisis dalam suatu hal sangat penting dalam menentukan suatu kebijaksanaan terutama mengenai tindak lanjut pembangunan karena dalam mengambil keputusan peran analisis sangat berarti, dalam analisis

perlu adalah kesimpulan dimana dapat digunakan pegangan



terhadap pelaksanaan tindakan. Dalam menganalisis suatu fenomena atau gejala maka dapat digunakan 3 pendekatan yakni sebagai berikut:

1. Pendekatan Institusional

Pendekatan ini mengacu pada teori kelembagaan¹¹ (*Institutional Theory*), Scott menyatakan bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan *regulative* yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini maka sebuah lembaga perlu memperhatikan unsur-unsur seperti *rules, norms, cultural benefit*, peran dan sumber daya material.

Hal inilah yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada. Teori kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut.

Scott juga menyatakan bahwa teori ini dapat digunakan untuk

menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan

o.mercubuana.ac.id/manager/n!@file_skripsi/lsi2570226781920.pdf diakses 27 April 2018 11:45



dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada layanan publik, dalam pengambilan keputusan sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat.

Berangkat dari hal ini, maka dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai. Teori ini menjadi penjelas yang kuat dan populer bagi tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, eksternal, sosial, ekspektasi masyarakat, dan lingkungan. Faktor-faktor ini cenderung menunjuk pada hubungan organisasi dengan pihak eksternal, seperti domain Negara (*state*), sektor swasta (*private*), akademisi dan masyarakat (*society*).



2. Pendekatan Behavioral

Pendekatan ini awalnya diperkenalkan oleh John B. Watson. Pendekatan ini cukup banyak mendapat perhatian dalam psikologi di antara tahun 1920-an s/d 1960-an. Ketika Watson memulai penelitiannya, dia menyarankan agar pendekatannya ini tidak sekedar satu alternatif bagi pendekatan instinktif dalam memahami perilaku sosial, tetapi juga merupakan alternatif lain yang memfokuskan pada pikiran, kesadaran, ataupun imajinasi.¹²

Pendekatan perilaku memusatkan perhatian pada cara orang bertingkah laku dalam situasi dan kondisi nyata organisasi. Pendekatan ini merupakan satu metode yang secara sistematis dipakai para penganut behaviorisme untuk mengkritik pendekatan tradisional, karena mereka menganggap para pendukung pendekatan tradisional melakukan generalisasi tanpa bukti-bukti yang cukup. Para penganut perilaku tidak lagi menekankan efisiensi sebagai tujuan primer organisasi, karena mereka percaya bahwa organisasi merupakan satu sistem sosial. Sebagai sistem sosial, setiap organisasi mengandung konflik, kohesi, dan interaksi. Semua faktor ini harus dipelajari agar dapat memahami secara utuh bagaimana sesuatu organisasi berjalan.



o.uinsby.ac.id/2581/5/Bab%202.pdf diakses pada 27 April 2018 11:45

Pendekatan perilaku percaya bahwa manusia adalah penggerak utama aktivitas yang diorganisasikan. Ilmu-ilmu perilaku (*behavioral sciences*) khususnya psikologi, telah memberikan sumbangan besar pada perkembangan pendekatan perilaku manusia. Sumbangan yang telah diberikan berupa peminjaman teori, metode teknik, dan orientasi. Pendekatan perilaku berargumentasi bahwa usaha individual dan kelompok dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan organisasi hanya mungkin tercapai, jika prinsip-prinsip psikologis diterapkan.¹³

Adapun teori untuk memahami perilaku sosial yaitu teori *behavioral sociology*, teori ini memusatkan perhatiannya kepada hubungan antara akibat dari tingkah laku yang terjadi di dalam lingkungan aktor dengan tingkah laku aktor. Akibat-akibat tingkah laku diperlakukan sebagai variabel independen. Ini berarti bahwa teori ini berusaha menerangkan tingkah laku yang terjadi itu melalui akibat-akibat yang mengikutinya kemudian. Jadi nyata secara metafisik ia mencoba menerangkan tingkah laku yang terjadi di masa sekarang melalui kemungkinan akibatnya yang terjadi di masa yang akan datang.¹⁴

3. Pendekatan Fungsional

Pendekatan fungsional merupakan pendekatan ilmiah terhadap

...a sosial yang awalnya diperkenalkan oleh Emile Durkheim,

...al.unpar.ac.id/index.php/JurnalAdministrasiBisnis/article/viewFile/410/394 diakses pada 27 April 2018

...itzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, terj. Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta,



Meskipun eksplanasi secara fungsional dalam kajian-kajian sosial telah terlihat dalam karya-karya Spencer dan Comte, namun Durkheimlah yang telah meletakkan dasarnya secara tegas dan jelas. Peranan Durkheim ini diakui secara eksplisit oleh Radcliffe-Brown. Durkheim secara jelas mengatakan bahwa fenomena sosial seharusnya dijelaskan melalui dua pendekatan pokok yang berbeda, yaitu pendekatan historis dan pendekatan fungsional.

Analisa fungsional berusaha menjawab pertanyaan mengapa suatu item-item sosial tertentu mempunyai konsekuensi tertentu terhadap operasi keseluruhan sistem sosial. Sementara itu analisa historis berusaha menjawab mengapa item sosial tersebut, bukan item-item sosial yang lain, secara historis yang mempunyai fungsi tersebut.

Para peneliti sosial, kata Durkheim, harus dapat mengkombinasikan penelitian untuk mencari asal-usul dan sebab (pendekatan historis), di satu pihak, dan penentuan fungsi -fungsi dari suatu fenomena sosial (pendekatan fungsional), di pihak lain. Kita harus menentukan apakah ada satu hubungan antara kenyataan sosial yang diteliti dengan kebutuhan umum organisme sosial. Kalau ada, maka hubungan tersebut terdiri dari hal-hal apa saja, dan

na prosesnya sehingga hubungan berfungsi tersebut terjadi.



Pendekatan fungsional dalam antropologi sosial dipelopori oleh dua orang sarjana Inggris yang hidup sezaman, yaitu Radcliffe-Brown dan Malinowski. Meskipun kedua mereka ini sama-sama dipengaruhi oleh Durkheim, namun penafsiran dan pengembangan mereka atas konsep fungsi adalah berbeda satu sama lain. Radcliffe-Brown menolak setiap penggunaan konsep fungsi yang tidak dikaitkan dengan struktur sosial, karena itulah pendekatan dasarnya adalah kombinasi dari kedua konsep tersebut. Fungsi dan struktur sosial, yang kemudian dikenal dengan nama struktural-fungsionalisme.

Radcliffe-Brown dengan tegas membedakan konsep fungsionalnya dari konsep fungsional Malinowski. Bagi Radcliffe-Brown fungsi adalah “kontribusi yang dimainkan oleh sebuah item sosial, atau sebuah institusi sosial, terhadap kemantapan suatu struktur sosial”. Sementara itu Malinowski melihat “fungsi” sama seperti “guna”, yang dikaitkan dengan kebutuhan psikologis dan biologis manusia. Fungsi dari sebuah item sosial, atau sebuah institusi sosial, menurut Malinowski, adalah “kegunaan dari institusi tersebut dalam memenuhi kebutuhan psiko-biologis individu-individu anggota sebuah masyarakat”.



menurut Alfred Radcliffe-Brown, peneliti sosial tidak pernah melihat an sosial”, “norma”, “masyarakat”, dan “budaya”. Yang nyata terlihat

dalam mata peneliti sosial adalah perilaku manusia. Melalui proses pengelompokan, pengklasifikasian, penggolongan, dan generalisasi (abstraksi), kenyataan-kenyataan mengenai perilaku manusia tersebut terbentuk menjadi konsep. Jadi “hubungan sosial”, “masyarakat”, “norma”, dan “budaya” adalah konsep-konsep yang lahir dari abstraksi terhadap kenyataan perilaku manusia.

Ketika peneliti sosial mencoba menghubungkan jurang antara kenyataan dan konsep maka yang diperlukan menurut Radcliffe-Brown adalah model. Dalam konsep “struktural-fungsionalisme” model yang dapat digunakan adalah model organisme tubuh manusia. Dalam model ini, Radcliffe-Brown mengumpamakan sebuah masyarakat sebagai sebuah organisme tubuh manusia, dan kehidupan sosial adalah seperti kehidupan organisme tubuh tersebut.

Satu organisme tubuh terdiri dari sekumpulan sel dan cairan yang tersusun dalam suatu jaringan hubungan, sedemikian rupa, sehingga membentuk sebuah keseluruhan kehidupan yang terintegrasi. Susunan hubungan antara unit-unit dalam organisme tersebut, atau sistem hubungan yang mengikat keseluruhan unit, disebut struktur dari organisme tersebut.

ng hidupnya organisme tubuh ini menjaga kesinambungan
ya.



Meskipun selama perjalanan hidup organisme ini terjadi pergantian sel, bagian, dan cairan tertentu, namun susunan hubungan antar unit tetap sama. Jadi struktur dari organisme tubuh tersebut relatif tidak berubah. Proses pembinaan kesinambungan struktur ini disebut proses kehidupan, yaitu kegiatan dan interaksi antara unit-unit dalam organisme, sedemikian rupa, sehingga unit-unit tersebut tetap bersatu. Adanya proses kehidupan menjadi tanda dari berfungsinya struktur organisme tersebut. Jadi fungsi dari sebuah unit sel adalah peranan yang dimainkan, atau kontribusi yang diberikan, oleh unit sel tersebut bagi kehidupan organisme secara keseluruhan.¹⁵

2.2. Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam Kamus Besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana

melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat

al.ui.ac.id/index.php/jai/article/viewFile/3558/2829 diakses pada 27 April 2018 11:45.



terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.



azmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.3. Gender

Menurut Helen Tierney, Gender adalah suatu konsep kultural yang berupaya membuat pembedaan (*distinction*) dalam hal peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat¹⁶.

Mengacu pada pendapat Mansour Faqih, Gender adalah suatu sifat yang melekat pada laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Misalnya bahwa perempuan itu lemah lembut, cantik, emosional, dan sebagainya. Sementara laki-laki dianggap kuat, rasional, perkasa, dan tidak boleh menangis. Ciri dan sifat itu sendiri

Tierney (ed), *Women's Studies Encyclopedia*, Vol 1, New York: Green Wood Press, h.153)



merupakan sifat-sifat yang dapat dipertukarkan. Perubahan ciri dan sifat tersebut dapat terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ketempat yang lain, juga perubahan tersebut bisa terjadi dari kelas ke kelas masyarakat yang berbeda. Semua hal yang dapat dipertukarkan antara sifat perempuan dan laki-laki yang bisa berubah, baik itu waktu maupun kelas¹⁷.

Masih dalam buku yang sama, Mansour Faqih mengungkapkan bahwa sejarah perbedaan gender terjadi melalui proses yang sangat panjang. Perbedaan Gender terbentuk oleh banyak hal yang disosialisasikan, diajarkan, yang kemudian diperkuat dengan mengkonstruksinya baik secara sosial maupun kultural. Melalui proses panjang tersebut pada akhirnya diyakini sebagai sesuatu yang kodrati baik bagi kaum laki-laki maupun perempuan, hal ini kemudian direfleksikan sebagai sesuatu yang dianggap alami dan menjadi identitas gender yang baku. Identitas gender adalah definisi seseorang tentang dirinya, sebagai laki-laki atau perempuan, yang merupakan interaksi kompleks antara kondisi biologis dan berbagai karakteristik perilaku yang dikembangkan sebagai hasil proses sosialisasi.

Pengertian gender yang lebih kongkrit dan lebih operasional dikemukakan oleh Nasarudin Umar bahwa gender adalah konsep kultural yang digunakan untuk memberi identifikasi perbedaan dalam hal peran, dan lain-lain antara laki-laki dan perempuan yang berkembang di



dalam masyarakat yang didasarkan pada rekayasa sosial¹⁸. Lebih lanjut Nasarudin Umar menjelaskan bahwa penentuan peran gender dalam berbagai sistem masyarakat, kebanyakan merujuk kepada tinjauan biologis atau jenis kelamin. Masyarakat selalu berlandaskan pada diferensiasi spesies antara laki-laki dan perempuan. Organ tubuh yang dimiliki oleh perempuan sangat berperan pada pertumbuhan kematangan emosional dan berpikirnya. Perempuan cenderung tingkat emosionalnya agak lambat. Sementara laki-laki yang mampu memproduksi dalam dirinya hormon testostosterone membuat ia lebih agresif dan lebih obyektif.

Istilah gender menurut Oakley (1972) berarti perbedaan atau jenis kelamin yang bukan biologis dan bukan kodrat Tuhan. Sedangkan menurut Caplan (1987) menegaskan bahwa gender merupakan perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan selain dari struktur biologis, sebagian besar justru terbentuk melalui proses social dan cultural. Gender dalam ilmu sosial diartikan sebagai pola relasi lelaki dan perempuan yang didasarkan pada ciri social masing-masing.

2.4. Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) adalah strategi yang digunakan untuk mengurangi kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan Indonesia dalam mengakses dan mendapatkan manfaat

Umar, *Argumen Kesetaraan Gender Perspektif Al-Qur'an*, Jakarta : Paramadina, 2001, h.35



pembangunan, serta meningkatkan partisipasi dan mengontrol proses pembangunan¹⁹.

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen yang sungguh-sungguh untuk mewujudkan upaya kesetaraan gender melalui pelaksanaan Pengarus Utamaan Gender (PUG), dimana isu gender dijadikan arus utama dalam pembangunan dan pemberdayaan perempuan. Pengarusutamaan Gender atau dikenal dengan sebutan, PUG muncul pertama sekali pada konferensi PBB untuk perempuan ke enam di Beijing pada tahun 1995 sebagai salah satu strategi yang direkomendasikan untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam hal perkembangan. Pengarusutamaan gender dalam versi *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) pada Tahun 1997, yaitu;

“Pengarusutamaan perspektif gender adalah pengaruh terhadap perempuan dan laki-laki setelah dilaksanakannya sebuah rencana termasuk legislasi dan program-program di segala bidang dalam semua tingkatan.”

Pengarusutamaan gender adalah strategi untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender melalui kebijakan dan program yang memperlihatkan kepentingan laki-laki dan perempuan secara seimbang dari tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi



kebijakan dan program pengarusutamaan gender dalam semua aspek baik politik, ekonomi dan sosial.

Ada tiga prinsip utama dalam Pengarusutamaan Gender yaitu, menempatkan individu sebagai manusia seutuhnya dimana laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam mendapatkan perlindungan, prinsip demokrasi dimana laki-laki dan perempuan mempunyai hak untuk menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka dan prinsip *fairness, justice* dan *equality* (pemerataan, penegakan hukum dan kesetaraan).

Inpres No 9 tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional telah diamanatkan untuk dilaksanakan oleh semua lembaga pemerintah termasuk pemerintah kota dan daerah, yaitu agar kiranya membuka akses dan peluang yang setara antara perempuan dan laki-laki untuk memperoleh dan menduduki jabatan strategis di pemerintahan.

Sementara itu, *UN. Escol* menyatakan:

“Pengarusutamaan Gender sebagai salah satu strategi untuk memasukkan isu dan pengalaman perempuan dan laki-laki ke dalam satu dimensi yang integral dalam rancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program dalam setiap bidang agar perempuan dan laki-laki mendapat manfaat yang sama.”

Lingkup Pengarusutamaan Gender (PUG) meliputi seluruh perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi

dan program pembangunan nasional.



Adapun, penjabaran lingkup Pengarusutamaan Gender merupakan rangkain tahapan dari penyelenggaraan PUG itu sendiri, dengan subtransi sebagai berikut²⁰;

- a. Perencanaan: Merencanakan program, kegiatan atau proyek yang lebih efektif dan berkeadilan serta berperspektif gender.
- b. Penyusunan: Penyusunan anggaran dalam merealisasikan program, kegiatan, maupun proyek yang berperspektif gender.
- c. Pelaksanaan: Melakukan penyelenggaraan/implementasi terhadap program, kegiatan, maupun proyek berperspektif gender yang telah direncanakan dan disusun sebelumnya.
- d. Pemantauan: Memantau pelaksanaan program, kegiatan, dan proyek berperspektif gender dalam realita di status quo.
- e. Evaluasi: Peninjauan kembali/*review* atas seluruh tahapan PUG sebelumnya (Perencanaan, Penyusunan, Pelaksanaan, Pemantauan).

PUG penting dalam mendukung kebijakan pemerintah sekaligus mengentaskan perbedaan akses pembangunan antara laki-laki dan perempuan. Beberapa hal yang dapat dicapai dengan penerapan pengarusutamaan gender: Pemerintah dapat bekerja lebih efisien dan efektif

memproduksi kebijakan-kebijakan publik yang adil dan responsif

pa.go.id (diakses pada 24 Mei 2018)



gender kepada rakyatnya, perempuan dan laki-laki dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakan dan pelayanan publik serta program dan perundang-undangan yang adil dan responsif gender akan membuahkan manfaat yang adil bagi semua rakyat perempuan dan laki-laki.
2. PUG merupakan upaya untuk menegakkan hak-hak perempuan dan laki-laki atas kesempatan yang sama, pengakuan yang sama dan penghargaan yang sama di masyarakat.
3. PUG mengantar kepada pencapaian kesetaraan gender dan karenanya PUG meningkatkan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya.
4. Keberhasilan pelaksanaan PUG memperkuat kehidupan sosial politik dan ekonomi suatu bangsa.

Dasar Hukum pelaksanaan PUG, selain dan Inpres No. 9/2000 Tentang Pelaksanaan PUG Dalam Pembangunan, terdapat pula Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan di daerah.



2.5. Kerangka Konseptual

Kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai aspek kehidupan ini menimbulkan permasalahan yang menghambat pembangunan nasional, di mana peran perempuan dirasa 'kurang' dibandingkan dengan peran yang dimainkan oleh laki-laki sebagai penguasa dalam berbagai aspek kehidupan di mana peran perempuan tidak dilibatkan dalam pembangunan nasional sama sekali.

Pemerintah Indonesia sendiri melalui Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 mengusung tentang pentingnya pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional. Instruksi ini adalah bentuk usaha preventif supaya tercipta keseimbangan antara laki-laki dan perempuan dalam upaya percepatan pembangunan nasional. Dengan strategi ini diharapkan akan terjadi percepatan peningkatan partisipasi dan kedudukan perempuan karena setiap tahap proses pembangunan dilakukan dengan cara pandang (perspektif) gender dengan disertai adanya kesadaran bahwa ada perbedaan kapasitas, potensi, aspirasi, kepentingan dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki di semua sektor pembangunan dan di pelbagai dimensi kehidupan.

Strategi Pengarusutamaan Gender Nasional juga diimplementasikan di Makassar, dengan alat kelengkapan alas hukum berupa Perwali Makassar



Nomor 37 Tahun 2015 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) Dalam Pembangunan Daerah Di Kota Makassar.

Peningkatan partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan semestinya menjadi semakin meningkat, karena jumlah pegawai perempuan dalam lingkup Kota Makassar mendominasi bahkan mencapai 64% dari total jumlah pegawai di Kota Makassar. Namun pada realitanya, masih begitu banyak kasus-kasus yang menunjukkan ketimpangan gender dan diskriminasi gender yang dihadapi kaum perempuan di Kota Makassar, sehingga dapat dikatakan, bahwa esensi PUG melalui perwakilan kepentingan perempuan oleh pegawai perempuan yang terlibat dalam sektor publik, masih belum terwujud.

Dalam penelitian ini akan dikaji bagaimana implementasi dari Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Kota Makassar. Mengingat bahwa Kebijakan PUG telah diinstruksikan dalam RPJM Nasional dan pembentukan Pokja PUG di berbagai daerah telah dilaksanakan untuk akselerasi pengarusutamaan gender, namun ternyata di lingkup Kota Makassar masih belum terlaksana dengan baik sekalipun jumlah pegawai perempuan dalam

pemerintahan mendominasi. Untuk itu, dalam penelitian ini akan an model komparasi dengan membandingkan implementasi n Pengarusutamaan Gender yang terdiri atas 5 garis besar indikator



(Perencanaan, Penyusunan, Pelaksanaan, Pemantauan, Evaluasi) di Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar.

- a. Perencanaan: Merencanakan program, kegiatan atau proyek akan lebih efektif dan berkeadilan serta berperspektif gender.
- b. Penyusunan: Penyusunan anggaran dalam merealisasikan program, kegiatan, maupun proyek yang berperspektif gender.
- c. Pelaksanaan: Melakukan implementasi terhadap program, kegiatan, maupun proyek berperspektif gender yang telah direncanakan dan disusun sebelumnya.
- d. Pemantauan: Memantau pelaksanaan program, kegiatan, dan proyek berperspektif gender dalam realita di status quo.
- e. Evaluasi: Peninjauan kembali/review atas seluruh tahapan PUG sebelumnya (Perencanaan, Penyusunan, Pelaksanaan, Pemantauan).

Adapun, dalam penelitian ini, kelima indikator diatas menyusut menjadi 3 indikator, dimana Perencanaan dan Penyusunan terintegrasi menjadi Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender/PPRG berdasarkan

dan Nomor 270/M.PPN/11/2012; Nomor SE-33/MK.02/2012; Nomor 9A/SJ dan SE 46/MPP-PA/11/2012/ tentang Strategi Nasional



Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender. Indikator ini memuat sistem penganggaran responsif gender (ARG/Anggaran Responsif Gender) serta program kerja OPD responsif gender.

Selanjutnya, Indikator Pelaksanaan merupakan indikator yang memuat penyelenggaraan dari PUG, baik dari penyelenggaraan anggaran maupun program yang berperspektif PUG.

Setelah itu, Indikator Pemantauan dan Evaluasi terintegrasi menjadi satu agenda yang dilaksanakan di tingkat Kota Makassar yang melibatkan seluruh OPD, yaitu dalam agenda *Monev* yang dilaksanakan tiap triwulan sekali.

Indikator-indikator tersebut akan menjadi alat analisis kebijakan pada sampel penelitian yaitu di Dinas Kesehatan Kota Makassar sebagai OPD dengan pegawai mayoritas perempuan, serta di Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar sebagai OPD dengan pegawai mayoritas laki-laki, dengan menggunakan pendekatan penelitian kelembagaan/institusional, *behavioral*, dan fungsional.



Gambar 1. Bagan Kerangka Konsep

