

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pembangunan kualitas hidup manusia merupakan upaya terus-menerus yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai kehidupan yang lebih baik tanpa membedakan jenis kelamin tertentu. Upaya untuk mewujudkan pembangunan yang berkeadilan dan berkesetaraan gender telah dilakukan sejak lama. Banyak upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat, daerah, swasta, organisasi masyarakat maupun kalangan perguruan tinggi dan semua mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk mensejahterakan masyarakat. Berbagai kendala dan permasalahan yang ada harus ditangani bersama-sama secara komprehensif dengan menitik beratkan kepada mekanisme perencanaan dan penganggaran yang sesuai dengan prioritas masalah, tepat sasaran dan yang terpenting dapat memberikan manfaat dan dampak positif bagi laki-laki maupun perempuan.

Pelaksanaan Pengarustamaan Gender (PUG) dalam pembangunan pada dasarnya dimulai sejak Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Pengarustamaan Gender (PUG). Dalam pembangunan selanjutnya Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019 dinyatakan bahwa PUG merupakan salah satu arus utama yang harus dilaksanakan dalam pembangunan di samping pengarustamaan pembangunan yang berkelanjutan

*(sustainable development)* dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam rangka percepatan pelaksanaan PUG baik di pusat maupun di daerah Pemerintah telah mengeluarkan Surat Edaran Bersama (SEB) antara empat menteri yaitu Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No.270/M.PPN/II/2012, Menteri Keuangan dengan No, SE.33/MK.02/2012, Menteri Dalam Negeri No.050/4370A/SJ dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak No.46/MPP-PA/II/2012 tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender. Peraturan tersebut menjadi dasar dalam menyusun perencanaan dan penganggaran yang responsif gender (PPRG) dan merupakan strategi percepatan pelaksanaan PUG baik di pusat maupun daerah.

PPRG bukanlah tujuan akhir melainkan merupakan sebuah kerangka kerja atau alat analisis untuk mewujudkan keadilan dalam penerimaan manfaat pembangunan. PPRG juga merupakan bentuk implementasi dari penganggaran berbasis kinerja dimana pengelolaan anggaran menggunakan analisis gender pada input, output dan outcome pada perencanaan dan penganggaran serta mengintegrasikan aspek keadilan (*equity*) sebagai indikator kinerja, setelah pertimbangan ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Dengan

demikian Anggaran Responsif Gender (ARG) menguatkan secara signifikan kerangka penganggaran berbasis kinerja lebih berkeadilan.

Disisi lain dalam menerapkan operasionalisasi PPRG dalam sistem penganggaran, Kementerian Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mulai tahun 2009 dengan PMK No 119 tahun 2009, PMK No 104 tahun 2010, PMK No 93 tahun 2011, PMK No 112 tahun 2012, dan PMK No 94 tahun 2013, serta terakhir adalah PMK No.143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaan Rencana Kerja dan Anggaran K/L (RKA-KL) dan penyusunan, penelaan, dan pelaksanaan DIPA di tingkat pusat. Sedangkan pelaksanaan PUG di daerah telah diamanatkan dalam Permendagri No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan PUG di daerah, namun dalam Permendagri tersebut lebih fokus kepada pengaturan sistem perencanaan daerah yang responsif gender. Untuk hal tersebut Kementerian Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri No. 67 Tahun 2011 sebagai perubahan dari Permendagri No 15 Tahun 2008. Permendagri tersebut telah mengatur sistem kelembagaan PUG di daerah dan juga mengatur sistem perencanaan dan penganggaran dengan menggunakan instrumen Analisis Gender dengan menggunakan *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan Pernyataan Anggaran Gender/*Gender BudgetStatement* (PAG/GBS).

Pelaksanaan strategi PUG di daerah juga mengacu pula pada Permendagri No. 54 tahun 2010 tentang pelaksanaan PP No.08 tahun 2008 tentang Tahapan

Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dan Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Permendagri No.59 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu panduan juga dapat digunakan bagi pemerintah provinsi dalam melaksanakan PUG agar dapat lebih fokus dan terarah sesuai dengan strategi dan prioritas nasional maupun prioritas Provinsi.

Namun demikian tidak dapat dipungkiri, pada pelaksanaannya masih terdapat kelompok penduduk (perempuan) yang tertinggal dalam pencapaian kualitas hidup. Ketertinggalan ini disebabkan oleh berbagai persoalan pelik yang seringkali saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Persoalan paling penting yang menghalangi upaya peningkatan kualitas hidup perempuan adalah pendekatan pembangunan yang mengabaikan isu tentang kesetaraan dan keadilan gender.

Pelaksanaan Pemerintah baik pusat maupun daerah tidak terlepas dari penganggaran berjalannya suatu pemerintahan. Proses ini sangat penting karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Tidak efektif dan efisien dalam proses penganggaran maupun implementasinya, justru disebabkan oleh sasaran yang kurang tepat, akibatnya menjadikan defesit anggaran dan hanya membebani pelaksana Pemerintah.

Anggaran Responsif Gender (ARG) merupakan salah satu instrumen untuk menganalisa anggaran agar lebih tepat sasaran dengan mengidentifikasi penerima anggaran tersebut. Sejalan dengan itu Ronald Sharp (2004), mendefenisikan anggaran responsif gender secara diplomatis bahwa : “ Bukanlah anggaran yang terpisah bagi laki-laki dan perempuan, tetapi strategi mengintegrasikan isu gender ke dalam proses penganggaran, menerjemahkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender ke dalam komitmen anggaran yang terdiri atas seperangkat instrumen untuk melihat dampak belanja dan penerimaan Pemerintah terhadap gender.

Meskipun anggaran responsif gender masih terbelang asing bagi masyarakat sendiri. Pada tahun 2003 isu gender mulai menjadi kajian serius bagi pelaksana pemerintah setelah adanya penetapan Keputusan Menteri dalam Negeri No. 132 Tahun 2003 yang menetapkan bahwa seluruh pembiayaan yang diperlukan untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah dibebankan oleh APBN dan APBD oleh masing-masing provinsi, kabupaten dan kota sekurang-kurangnya 5% dari APBD provinsi, kabupaten, dan kota. Kemudian di perbaruhi dengan Peraturan Menteri dalam Negeri No.15 tahun 2008 lalu diperbaruhi lagi dengan Peraturan Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 67 tahun 2011.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 15 Tahun 2008 terdapat pergeseran konsep mengenai pembiayaan pengarusutamaan gender di

daerah. Dimana di dalam adalah Keputusan Menteri dalam Negeri No. 132 Tahun 2003 menetapkan pembiayaan pengarusutamaan gender minimal 5% sedangkan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 tidak ada batas minimum untuk pengarusutamaan gender. Karena, untuk responsif terhadap gender tidak ada batas minimum atau penganggaran yang dibatasi. Akan tetapi pada Peraturan Menteri dalam Negeri No. 15 Tahun 2008 justru menyeluruh penganggaran diperuntukan untuk pengarusutamaan gender. Karena dengan itu, anggaran bisa lebih luas dinikmati sesuai dengan kebutuhan yang responsif dengan gender baik laki-laki maupun perempuan. Dalam hal ini pembangunan tidak berdasarkan jenis kelamin namun anggaran tersebut dapat dirasakan untuk meningkatkan kualitas hidup baik bagi laki-laki maupun perempuan.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang sudah menanggapi isu gender guna meningkatkan kualitas hidup yang berbasis gender di Kota Kupang. Hal ini terlihat jelas pada kebijakan umum yang ditetapkan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang yang tertera pada Peraturan Menteri dalam Negeri tentang anggaran responsif gender serta tertera pada moto Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak yaitu “Meningkatkan mutu hidup perempuan dan anak menjadi lebih baik”. Menurut hasil wawancara dengan Tim Anggaran Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak Kota Kupang bahwa Anggaran Responsif gender merupakan anggaran yang penting dalam

meningkatkan kualitas hidup atau mensejahterahkan keadilan bagi laki-laki maupun perempuan itu sendiri, oleh karena itu Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak memprogramkan dan melaksanakan kegiatan khusus untuk Pengarusutamaan Gender yang program perencanaan, dan realisasi anggarannya dituangkan dalam laporan perencanaan dan realisasi Anggaran Responsif Gender yang tertera dalam tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Program ARG**

Tahun	No.	Program	Target	Realisasi	Persentase
2015	1	Program Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan Perempuan	1.112.237.750	910.479.900	81,85%
	2	Program Peningkatan Pengarusutamaan Gender dan Anak	1.764.142.250	1.499.651.950	85%
2016	1	Program Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan Perempuan	1.209.105.600	1.083.048.500	89,57%
	2	Program Peningkatan Pengarusutamaan Gender dan Anak	906.345.500	865.796.700	95%
2017	1	Program Pemberdayaan dan Perlindungan Anak dan Perempuan	1.207.849.000	1.105.693.200	91,54%
	2	Program Peningkatan Pengarusutamaan Gender dan Anak	894.407.500	797.124.800	89,12%

*Sumber data: Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang*

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa persentase target yang harus dicapai 100% tetapi dari tahun 2015-2017 realisasi anggaran responsif gender

di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak tidak pernah mencapai target. Tahun 2015 pada program pertama target yang harus dicapai 1.112.237.750 namun realisasinya 910.479.900, lalu pada tahun 2016 target yang harus dicapai 1.209.105.600, realisasinya 1.083.048.500, realisasinya naik dari tahun 2015, namun tetap tidak mencapai target, dan pada tahun 2017 targetnya adalah 1.207.849.000, realisasinya 1.105.693.200. Realisasinya naik dari tahun 2016, namun masih tidak mencapai target. Dapat disimpulkan bahwa program pertama dari tahun 2015-2017 tidak pernah mencapai target yang ditetapkan, dan terjadinya fluktuasi anggaran.

Program Peningkatan Pengarustamaan Gender dan Anak pada tahun 2015 menetapkan target yang harus dicapai yaitu 1.764.142.250, realisasinya 1.499.651.950, dan tidak mencapai target yang ditetapkan. Pada tahun 2016 target yang ditetapkan untuk dicapai adalah 906.345.500, realisasinya 865.796.700, dan naik dibanding dengan tahun 2015, namun tidak mencapai target. Pada tahun 2017 target yang ditetapkan adalah 894.407.500, realisasinya 797.124.800, realisasinya menurun lagi dari tahun 2016, dan tidak mencapai target. Dapat disimpulkan bahwa program kedua dari tahun 2015-2017 tidak pernah mencapai target yang telah ditetapkan dan terjadinya fluktuasi anggaran. Berdasarkan target persentase diatas menunjukkan kurang efektifnya pelaksanaan program Pengarustamaan Gender, dan dapat berdampak pada orientasi Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.



Menurut Langoday Anggaran adalah dokumen atau kumpulan dokumen yang menunjukkan kondisi keuangan organisasi (keluarga, koperasi, pemerintah), yang memuat informasi tentang penerimaan atau pemasukan, pemakaian biaya atau uang, aktivitas-aktivitas dan tujuan atau maksud dari pemanfaatan anggaran itu sendiri. Dalam beberapa hal dibedakan antara anggaran dan perhitungan anggaran. Perhitungan anggaran bersifat retrospektif terhadap rencana anggaran yang telah dilaksanakan. Dari sini diketahui efisiensi anggaran dan efektivitas pelaksana anggaran. Jadi, menurut Langoday anggaran yang telah terealisasi harus didasarkan pada rencana dan target anggaran yang sebelumnya telah ditetapkan, namun pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang anggaran tidak pernah mencapai target yang ditetapkan, dari sini dapat dikatakan bahwa target anggaran tersebut belum optimal. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Kebijakan Anggaran Responsif Gender Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang tahun 2015-2017”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pelaksanaan Anggaran Responsif Gender di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang tahun 2015-2017 ?

2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan tidak tercapainya target Anggaran Responsif Gender di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kupang tahun 2015 - 2017 ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan Anggaran Responsif gender pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang apakah sudah efisien atau belum.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak tercapainya target Anggaran Responsif Gender di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Kupang .

### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Anak Kota Kupang dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
2. Sebagai referensi bagi peneliti berikut yang hendak mengadakan penelitian lebih lanjut.