

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia telah terbagi menjadi dua jenis kelamin, yaitu laki-laki dan perempuan. Keduanya memiliki perbedaan biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Seperti, laki-laki memiliki penis, jakun, dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki vagina, payudara, dan memiliki alat reproduksi seperti rahim, saluran melahirkan, dan sel telur (Fakih, 2013, p. 7). Kenyataan biologis ini melahirkan perbedaan gender dimana perempuan dan laki-laki memiliki karakteristik khas masing-masing. Perempuan digambarkan tidak rasional, emosional, dan lemah lembut. Sedangkan laki-laki memiliki sifat rasional, kuat atau perkasa. Perbedaan ini terbentuk oleh banyak hal, diantaranya dibentuk, disosialisasikan, diperkuat, bahkan dikonstruksi secara sosial atau kultural.

Gender merupakan suatu perangkat yang melekat pada laki-laki dan perempuan yang dibentuk secara sosial maupun kultural yang membedakan fungsi, peran, dan tanggung jawab kedua jenis kelamin ini. Perangkat ini mencakup penampilan, pakaian, sikap, kepribadian, pekerjaan, tanggung jawab keluarga dan sebagainya. Gender dapat berubah seiring waktu dan berbeda antara satu kultur dan kultur lainnya (Mosse, 2007, p. 5). Sehingga gender bukanlah kodrat Tuhan melainkan bentukan manusia dan bersifat relatif.

Sebagai konstruksi sosial, gender menimbulkan suatu bentuk ketidakadilan terhadap perempuan. Ketidakadilan ini sebagai akibat dari kekuasaan yang ter subordinasi kepada laki-laki. Perbedaan antara gender ini tidak akan menjadi masalah jika tidak menimbulkan ketidakadilan gender, baik bagi kaum laki-laki dan utamanya terhadap kaum perempuan. Ketidakadilan gender telah termanifestasi dalam bentuk marginalisasi, subordinasi, kekerasan, stereotip, dan beban kerja yang telah mengakar di berbagai tingkatan individu, keluarga, masyarakat, negara hingga tingkat global (Nugroho, 2008 , pp. 48-49). Struktur ketidakadilan ini diterima dengan wajar dan dianggap bukan sesuatu yang salah.

Munculnya istilah kesetaraan gender yang sering diucapkan oleh para aktivis sosial, kaum feminis, dan politikus diakibatkan oleh kondisi ketidakadilan gender. Kesetaraan gender merupakan suatu proses perlakuan adil terhadap kaum laki-laki dan perempuan. Dengan keadilan ini berarti tidak ada lagi pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan maupun laki-laki.

Menurut Bank Dunia, kesetaraan gender merupakan persoalan pokok pembangunan yang akan memperkuat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan, dan memerintah secara efektif (Probosiwi, 2015, p. 4). Oleh karenanya, peranan pemerintah dan organisasi masyarakat sangat diperlukan dalam menumbuhkan kesadaran akan pentingnya kesetaraan gender, sebab pembangunan menuju kesejahteraan akan lebih cepat terealisasi jika setiap pihak bekerjasama tanpa memandang perbedaan gender.

Wacana gender mengemuka secara global pada dasawarsa 70-an mengenai peran perempuan yang diwujudkan dalam arah pendekatan program yang memusatkan pada masalah '*Perempuan dan Pembangunan*' (*Women in Development/ WID*). Pendekatan WID memberikan perhatian pada peran produktif perempuan dalam pembangunan, seperti inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik dan tepat guna agar dapat meningkatkan beban kerja perempuan. Dalam pelaksanaannya, konsep WID gagal dalam menghapus masalah diskriminasi terhadap perempuan (Nugroho, 2008, pp. 137-138).

Kemudian muncul sekitar dasawarsa 90-an konsep baru yang dikenal sebagai konsep *Gender dan Pembangunan* (*Gender and Development/ GAD*). Konsep ini lebih mementingkan keterlibatan kedua pihak, laki-laki dan perempuan dalam proses-proses pembangunan. Pendekatan ini lebih memusatkan pada isu gender dan tidak melihat pada masalah perempuan semata. Dampak WID hanya terhadap perempuan saja sedangkan GAD tertuju kepada laki-laki dan perempuan (Nugroho, 2008, pp. 140-141).

Perjuangan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia dipelori oleh RA Kartini sejak tahun 1908 sebagai wujud perlawanan atas ketidakadilan terhadap kaum perempuan pada masa itu. Indonesia pada masa itu memperlihatkan mengenai kedudukan seorang laki-laki lebih tinggi dibandingkan perempuan, seperti laki-laki diperbolehkan meneruskan pendidikan sedangkan perempuan tidak boleh karena hanya akan bekerja di dapur, kasur, dan sumur (<http://www.kompasiana.com/yuliana95/sejarah-kesetaraan-dan-keadilan-gender-di-indonesia>, n.d.). Hal inilah yang

melatarbelakangi gerakan emansipasi perempuan dan menjadi awal dari sejarah kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia.

Kesetaraan gender telah menjadi isu utama dalam pembangunan berkelanjutan. Secara tegas upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia dituangkan dalam konsep Pengarusutamaan gender (PUG) yang diadopsi menjadi strategi pembangunan nasional yang disahkan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional (Susiana, 2015, p. 1).

Pengarusutamaan gender merupakan sebuah strategi pembangunan, bukan tujuan dan dirumuskan melalui pengintegrasian, pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Dengan PUG maka semua program pembangunan dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesempatan dan akses perempuan terhadap program pembangunan, serta dengan adanya kendali dan manfaat untuk perempuan.

Sebagai peraturan pelaksana dari Inpres, pelaksanaan PUG juga diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah yang diperbaharui dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Implementasi PUG juga didukung dengan anggaran responsif gender (ARG) yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104

Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2011. Di tingkat daerah, terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

Untuk mempercepat pelaksanaan PUG, juga telah dikeluarkan Surat Edaran tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) pada tanggal 1 November 2012 yang dikeluarkan secara bersama-sama oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Menindaklanjuti surat edaran tersebut, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah mengeluarkan Surat Edaran No. 050/6199/SJ tanggal 10 September 2013 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur Indonesia.

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, sedangkan pengaturan tentang sistem penganggaran dengan menggunakan instrumen analisis gender dan gender budget statement (pernyataan anggaran gender) belum diatur. 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 sistim perencanaan dan penganggaran dengan menggunakan instrumen Analisis Gender dengan menggunakan Gender Analysis Gender (GAP) dan Pernyataan Anggaran Gender/Gender Budget Statement (Kemenpppa, 2015).

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 jo Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Kemenpppa, 2015).

Departemen Dalam Negeri telah berkomitmen untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dengan adanya Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Permendagri ini menginstruksikan kepada seluruh Pemerintah Daerah, termasuk Gubernur dan Bupati/Walikota untuk melaksanakan Pengarusutamaan Gender di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah Daerah diwajibkan untuk melekatkan seluruh proses pembangunan mulai dari penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi yang berperspektif gender dengan melibatkan peran serta warga negara baik laki-laki maupun perempuan.

Isu gender dalam pembangunan daerah tepat waktu dan tepat asas. Tepat waktu, karena Instruksi Presiden No.9 Tahun 2000 datang bersamaan dengan

adanya pergeseran dari sentralistik ke desentralistik melalui otonomi daerah. Kesempatan besar itu sekaligus merupakan tantangan luar biasa bagi daerah, karena daerah diharapkan dapat memanfaatkan kesempatan ini untuk melakukan terobosan-terobosan melalui program/kegiatan pembangunan yang lebih cocok dengan keadaan dan aspirasi daerah.

Isu pengarusutamaan gender juga tertuang dalam visi pembangunan nasional melalui penghapusan diskriminasi gender. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 mencantumkan sasaran pembangunan perspektif gender yaitu peningkatan kualitas hidup perempuan, peningkatan peran perempuan di berbagai bidang kehidupan, pengintegrasian perspektif gender di semua tahapan pembangunan, dan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender, baik di level pusat maupun daerah. Dalam target pembangunan jangka menengah, sasaran yang ingin dicapai adalah peningkatan kualitas hidup perempuan, peningkatan peran perempuan di berbagai bidang kehidupan, pengintegrasian perspektif gender di semua tahapan pembangunan, dan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender, baik di level pusat maupun daerah.

Kabupaten Tojo Una-Una merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah yang sedang berusaha untuk mewujudkan pengarusutamaan gender dalam aspek pembangunan. Menurut data statistik tahun 2016, penduduk Kabupaten Tojo Una berjumlah 167.750 jiwa dimana 51,72% atau 86.752 adalah laki-laki. Keadaan ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk laki-laki lebih besar dibandingkan perempuan yang hanya berjumlah 80.998

(48,28%) dengan rasio jenis kelamin 107 (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2016).

TABEL 1.1
Penduduk menurut Jenis Kelamin dan Rasio Jenis Kelamin
Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2016

Umur	Laki-Laki (jiwa)	Perempuan (jiwa)	Rasio Jenis Kelamin
2	3	4	5
0-4 Tahun	4.985	4.701	106
5-9 Tahun	8.323	7.987	104
10-14 Tahun	9.794	9.394	104
15-19 Tahun	9.466	8.965	106
20-24 Tahun	7.256	7.065	103
25-29 Tahun	6.817	6.620	103
30-34 Tahun	7.355	6.505	113
35-39 Tahun	7.124	6.441	111
40-44 Tahun	6.327	5.685	111
45-49 Tahun	5.531	4.895	113
50-54 Tahun	4.191	3.797	110
55-59 Tahun	3.280	2.978	110
60-64 Tahun	2.370	2.181	109
65-69 Tahun	1.683	1.483	113
70-74 Tahun	1.071	1.081	99
>75 Tahun	1.179	1.220	97
Jumlah	86.752	80.998	107

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2016

Sedangkan berdasarkan hasil perhitungan Badan Pusat Statistik, nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Tojo Una-Una pada Tahun 2015 sebesar 61,33 (Badan Pusat Statistik Kabupaten Tojo Una-Una, 2015). Nilai IPM tersebut merupakan posisi terendah di Sulawesi Tengah dari 13 Kabupaten Kota. Dibandingkan dengan Kabupaten Kepulauan seperti Kabupaten Banggai Laut dan Kabupaten Banggai Kepulauan masih dibawah,

sehingga harus ada tindakan serius dari Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun-tahun mendatang. Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia sebagai pelaksana pembangunan tersebut, pembangunan akan berhasil jika kualitas sumberdaya manusianya handal.

Tabel 1.2
Nilai Indeks Pembangunan Manusia se-Sulawesi Tengah Tahun 2015

Kabupaten/Kota	AHH	Harapan Lama Sekolah	Rata-Rata Lama Sekolah (Tahun)	Pengeluaran Per Kapita (Rupiah)	IPM
Kota Palu	69,93	15,52	11,24	14.545	79,63
Morowali	68,06	12,63	8,38	10.245	69,12
Poso	70,09	13,15	8,52	7.971	68,13
Banggai	69,93	12,33	7,72	8.895	67,44
Morowali Utara	68,29	11,69	8,15	8.422	66,00
Buol	66,86	13,04	8,32	7.475	65,61
Sigi	68,66	12,30	8,13	7.376	65,35
Donggala	65,79	12,42	7,81	7.407	63,82
Banggai Kepulauan	64,35	12,71	7,73	7.161	62,97
Banggai Laut	63,48	12,58	7,82	7.406	62,90
Parigi Moutong	63,17	11,84	6,72	9.15	62,79
Toli-Toli	63,95	12,67	7,72	7.156	62,72
Tojo Una-Una	63,95	11,31	7,65	7.171	61,33
Rata-Rata	67,26	12,72	7,97	8.768	66,76

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2015

Jika capaian IPM Kabupaten Tojo Una-Una di bawah rata-rata se-Provinsi Sulawesi Tengah, capaian IPGnya berada di peringkat 5 besar. Nilai IPG Kabupaten Tojo Una-Una Pada Tahun 2015 sebesar 92,01 (Kemenpppa, 2016). Nilai ini hanya memiliki selisih sedikit dengan capain IPG Indonesia secara Nasional (92,74) (Kemenpppa, 2016). Berdasarkan pemetaan

berdasarkan level IPM dan IPG, Kabupaten Tojo Una-Una berada dalam kuadran III. Kuadran III adalah daerah dengan IPM dan IPG di bawah angka nasional.

Tabel 1.3

Pemetaan Berdasarkan IPM dan IPG se-Sulawesi Tengah Tahun 2015

Kabupaten/Kota	IPM	IPG	Kuadran
Kota Palu	79,63	97,98	Kuadran I
Morowali	69,12	84,92	Kuadran II
Poso	68,13	98,25	Kuadran IV
Banggai	67,44	91,25	Kuadran III
Morowali Utara	66,00	96,68	Kuadran IV
Buol	65,61	89,09	Kuadran III
Sigi	65,35	93,15	Kuadran IV
Donggala	63,82	86,61	Kuadran III
Banggai Kepulauan	62,97	90,90	Kuadran III
Banggai Laut	62,90	91,17	Kuadran III
Parigi Moutong	62,79	91,13	Kuadran III
Toli-Toli	62,72	89,97	Kuadran III
Tojo Una-Una	61,33	92,01	Kuadran III
Sulawesi Tengah	66,76	92,25	Kuadran III

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2015

Keterangan :

Kuadran I : IPM dan IPG di atas angka nasional

Kuadran II : IPM di atas angka nasional tetapi IPG di bawah angka nasional

Kuadran III : IPM dan IPG di bawah angka nasional

Kuadran IV : IPM di bawah angka nasional tetapi IPG di atas angka nasional

Selain Indeks Pembangunan Gender (IPG) untuk mengevaluasi hasil pembangunan perspektif gender digunakan indikator lainnya yaitu Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Pembangunan manusia diukur melalui beberapa indikator yaitu angka harapan hidup, rata-rata lama sekolah, harapan lama

sekolah dan pendapatan. Sedangkan IDG mengukur kesetaraan dalam partisipasi politik dan pemberdayaan gender dalam bidang ekonomi.

Capaian IDG Kabupaten Tojo Una-Una pada tahun 2015 tercatat sebesar 48,55, sangat jauh dibandingkan dengan angka IDG secara nasional yaitu sebesar 70,83 (Kemenpppa, 2016). Dan angka ini merupakan yang paling rendah dibandingkan kabupaten/kota se-Sulawesi Tengah.

Tabel 1.4

Pemetaan Berdasarkan IPG dan IDG se-Sulawesi Tengah Tahun 2015

Kabupaten/Kota	IPG	IDG	Kuadran
Kota Palu	97,98	60,83	Kuadran II
Morowali	84,92	63,87	Kuadran III
Poso	98,25	63,80	Kuadran II
Banggai	91,25	66,96	Kuadran III
Morowali Utara	96,68	59,12	Kuadran II
Buol	89,09	66,03	Kuadran III
Sigi	93,15	59,06	Kuadran II
Donggala	86,61	55,95	Kuadran III
Banggai Kepulauan	90,90	57,56	Kuadran III
Banggai Laut	91,17	56,03	Kuadran III
Parigi Moutong	91,13	54,39	Kuadran III
Toli-Toli	89,97	67,47	Kuadran III
Tojo Una-Una	92,01	48,55	Kuadran III
Sulawesi Tengah	92,25	65,57	Kuadran III

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2015

Keterangan :

Kuadran I : IPG dan IDG di atas angka nasional

Kuadran II : IPG di atas angka nasional tetapi IDG di bawah angka nasional

Kuadran III : IPG dan IDG di bawah angka nasional

Kuadran IV : IPG di bawah angka nasional tetapi IDG di atas angka nasional

Dari Kedua Pemetaan berdasarkan IPM, IPG, dan IDG Kabupaten Tojo Una-Una menempati Kuadran III. Artinya Kabupaten Tojo Una-Una perlu bekerja lebih keras untuk meningkatkan kesetaraan gender. Sehingga sangat jelas bahwa kesetaraan gender merupakan isu utama dalam pembangunan Kabupaten Tojo Una-Una. Hal inipun menjadi perhatian khusus dari Bupati dan Wakil Bupati terpilih Kabupaten Tojo Una-Una yang menjadikan Pengarusutamaan gender sebagai visi dan misi mereka selama 5 tahun ke depan.

Visi Pembangunan Pemerintah Kabupaten Tojo Una-Una sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2016-2021 atas dasar kondisi obyektif kekinian daerah dengan rumusan sebagai berikut : “Terwujudnya Masyarakat Tojo Una-Una yang hebat di bidang pertanian, pariwisata dan kemaritiman” (RPJMD Kabupaten Tojo Una-Una, 2016-2021). Salah satu indikator tercapainya visi masyarakat hebat adalah meningkatnya partisipasi seluruh komponen masyarakat dalam proses pembangunan yang tercermin dari pengarusutamaan gender, prevalensi kekerasan terhadap anak dan pemberdayaan masyarakat yang berbasis pada nilai-nilai budaya dan kearifan lokal (RPJMD Kabupaten Tojo Una-Una, 2016-2021).

Misi mewujudkan pengarusutamaan gender yang diusung oleh Kabupaten Tojo Una-Una pada RPJMD 2016-2021 menempatkan kesetaraan gender pada posisi yang cukup strategis. Sasaran yang ingin dicapai berupa terwujudnya pengarusutamaan gender, meningkatnya peran perempuan dalam

berbagai aspek, dan meningkatnya pemahaman tentang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi (RPJMD Kabupaten Tojo Una-Una, 2016-2021).

Komitmen Pemerintah Kabupaten Tojo Una-Una untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam bidang pembangunan dipastikan akan mendapatkan kendala yang menghambat pelaksanaan pengarusutamaan gender dikarenakan pelaksanaannya yang masih baru . Guna meningkatkan tercapainya tujuan terhadap pelaksanaan pengarusutamaan gender, strategi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tojo Una-Una adalah Penguatan Kelembagaan (RPJMD Kabupaten Tojo Una-Una, 2016-2021). Kapasitas penyelenggaraan pemerintah daerah dapat ditingkatkan melalui perbaikan kemampuan pada tataran pengambilan maupun pelaksanaan kebijakan (PP No. 6 Tahun 2008). Oleh karena itu, menurut peneliti penguatan kelembagaan sangat penting terhadap perwujudan pengarusutamaan gender di daerah Tojo Una-Una.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini ditujukan untuk melihat bagaimana penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tojo Una-Una dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya. Penelitian ini berjudul “***Penguatan Kelembagaan dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2017***”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah ini adalah :

1. Bagaimana Penguatan Kelembagaan dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tojo Una-Una, Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2017?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Penguatan Kelembagaan dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2017?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tojo Una-Una.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Penguatan Kelembagaan dalam Mewujudkan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Tojo Una-Una.
3. Untuk memberikan saran dan rekomendasi terhadap pelaksanaan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tojo Una-Una terutama dalam hal penguatan kelembagaan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk meninjau dan menganalisis, bagaimana penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara akademis adalah untuk memperkaya dan menambah pengetahuan penulis tentang pengarusutamaan gender, sehingga dengan penelitian sedapat mungkin berguna dan sebagai tambahan wacana dan sebagai salah satu masukan bagi yang berminat untuk meneliti lebih jauh.
2. Secara praktis, adalah sebagai sumber informasi atau bahan masukan bagi Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah yang terkait secara langsung guna penetapan kebijakan selanjutnya khususnya dalam upaya mewujudkan pengarusutamaan gender.

E. Tinjauan Pustaka

Ada beberapa penelitian yang terkait dengan konsep Gender di pemerintahan atau organisasi swasta atau bahkan konsep pengarusutamaan gender di Indonesia, namun tentunya dengan konsep, dimensi dan indikator yang berbeda-beda. Penelitian yang dijadikan sebagai tinjauan pustaka dapat dilihat pada tabel berikut:

Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Objek Penelitian	Hasil Penelitian
1	Roosganda Elizabeth	Pemberdayaan Wanita dalam Mendukung Strategi Gender Mainstreaming pada Kebijakan Pembangunan Pertanian di Pedesaan	Diperlukan pemberdayaan wanita sebagai upaya untuk peningkatan dan aktualisasi potensi diri mereka agar lebih mampu mandiri dan berkarya dalam bidang pertanian, mengentaskan mereka dari keterbatasan pendidikan dan keterampilan di bidang pertanian.
2	Herien Puspitawati	Pengarusutamaan Gender (PGU) Bidang Pendidikan dalam Menyongsong Era Globalisasi	Perlunya penerapan kebijakan pembangunan bidang pendidikan yang responsif gender dengan memfokuskan lebih besar kepada kondisi perempuan, khususnya bidang pendidikan.
3	Rima Vien Permata Hartanto dan Adriana Grahani Firdausy	Evaluasi Inpres No.9 Tahun 2000 tentang Kebijakan Pengarusutamaan Gender oleh Pemerintah Kota Surakarta.	Pemerintah Kota Surakarta telah mengacu pada visi & misi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam melaksanakan pembangunan pemberdayaan perempuan.
4	Ilyas	Posisi dan Peran Perempuan dalam Pengelolaan Surat kabar di Sulawesi Tengah	Masih terdapat subordinasi peran perempuan sebagai makhluk yang lemah dalam pengelolaan Surat Kabar di Sulawesi Tengah.
5	Syamsiar Pusadan	Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender pada Dinas Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Provinsi Sulawesi Tengah telah memasukkan isu gender dalam tahap analisis masalah, perencanaan, penganggaran dan evaluasi program-programnya.

Peneliti menggunakan penelitian diatas sebagai tinjauan pustaka disebabkan karena memiliki kesamaan objek/tema penelitian yang dibahas yaitu, gender dan pengarusutamaan Gender. Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah penelitian ini lebih membahas tentang penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tojo Una-Una yang dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah pada tahun 2017.

Untuk penelitian tentang gender di Sulawesi Tengah masih sangat minim. Bahkan untuk penelitian tentang pengarusutamaan gender di Sulawesi Tengah pun, penulis hanya menemukan satu penelitian. Atas dasar minimnya penelitian tentang pengarusutamaan gender di Sulawesi Tengah, dan pada penelitian terdahulu belum ada yang meneliti penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender di Sulawesi Tengah, lebih khususnya Kabupaten Tojo Una-Una. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian tentang penguatan kelembagaan dalam mewujudkan pengarusutamaan gender yang belum pernah dilakukan oleh penelitian terdahulu.

F. Kerangka Teori

1. Penguatan Kelembagaan atau *Capacity Building*

a. Pengertian Penguatan Kelembagaan

Secara umum, konsep *capacity building* dapat dimaknai sebagai proses membangun kapasitas individu, kelompok atau organisasi. Capacity building dapat juga diartikan sebagai upaya memperkuat

kapasitas individu, kelompok atau organisasi yang dicerminkan melalui pengembangan kemampuan, ketrampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga (Ratnasari, 2013, p. 103). *Capacity Building* menurut Milen merupakan tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu (Millen, 2004, p. 16). Pengertian Penguatan Kelembagaan adalah upaya sebuah organisasi untuk meningkatkan kapasitas baik institusi, sistem, maupun individual dalam memperbaiki kinerja organisasi secara keseluruhan (Mutiarin, 2014, p. 180).

UNDP (United Nation Development Program) dan *CIDA (Canadian International Development Agency)* (Millen, 2004, p. 15) memberikan pengertian peningkatan kapasitas sebagai proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk:

- a. menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi , memecahkan permasalahan, merumuskan, dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan,
- b. memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dalam cara yang berkelanjutan.

Untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintahan dibutuhkan sebuah serangkaian strategi yang disebut *Capacity Building* (Grindle, 1997, p. 28).

Dari beberapa definisi tentang *capacity building*, pada dasarnya mengandung kesamaan dalam tiga aspek yaitu, pengembangan kapasitas merupakan suatu proses, proses tersebut dilaksanakan pada tiga tingkatan (individu, kelompok, dan institusi atau organisasi), proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kelancaran organisasi melalui pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang bersangkutan.

b. Dimensi atau Fokus Penguatan Kelembagaan

Menurut Muyungi (Mutiarin, 2014, p. 180) bahwa terdapat 3 fokus terkait penguatan kelembagaan, yaitu:

- a. pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan
- b. penguatan institusi melalui penyempurnaan prosedur dan metode dalam organisasi
- c. penumbuhan kapasitas sistem seperti penumbuhan sistem kesadaran, peraturan yang kondusif, dan pengelolaan sistem lingkungan.

(Grindle, 1997, p. 28) memusatkan perhatian penguatan kelembagaan pada dimensi :

- 1) Pengembangan sumber daya manusia, dengan fokus: personil yang professional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti: training, praktek langsung, kondisi iklim kerja dan rekrutmen.
- 2) Penguatan organisasi dengan fokus tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti: sistem intensif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi dan struktur manajerial.
- 3) Reformasi Kelembagaan dengan fokus kelembagaan dan sistem serta makro struktur dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi dan reformasi konstitusi.

UNDP (United Nation Development Program) (Mutiarin, 2014, p. 182) memfokuskan pada tiga dimensi, yaitu :

- a) Tenaga kerja (dimensi sumber daya manusia), yaitu kualitas SDM dan cara SDM dimanfaatkan.
- b) Modal (dimensi fisik), yaitu menyangkut peralatan, bahan-bahan yang diperlukan dan gedung
- c) Teknologi, yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, pembuatan keputusan, pengendalian dan evaluasi, serta sistem informasi manajemen.

Sedangkan PBB (Mutiarin, 2014, p. 182) memusatkan fokusnya kepada :

- 1) Mandat atau struktur legal

- 2) Struktur kelembagaan
- 3) Pendekatan manajerial
- 4) Kemampuan organisasional dan teknis
- 5) Kemampuan fiskal lokal
- 6) Kegiatan-kegiatan program

Sementara itu, Deborah Eade (Mutiarin, 2014, p. 182) merumuskan terdapat 5 dimensi penguatan kelembagaan yaitu sumber daya manusia, organisasi, keuangan, infrastruktur (sarana dan prasarana) dan Kerjasama. Rumusan dimensi penguatan kelembagaan menurut Deborah Eade (Mutiarin, 2014, p. 183), yaitu :

- a. Dimensi Organisasi yaitu Organisasi memiliki struktur organisasi yang dapat membantu pelaksanaan fungsi dan pencapaian tujuan organisasi.
- b. Dimensi Sumber Daya Manusia yaitu memiliki dan mengembangkan sumber daya manusia secara kualitas maupun kuantitas melalui pelatihan ataupun sosialisasi
- c. Dimensi Keuangan yaitu memiliki alokasi anggaran dalam menjalankan fungsi dan pencapaian tujuan organisasi
- d. Dimensi Infrastruktur yaitu memiliki sarana dan prasarana dalam menjalankan fungsi dan pencapaian tujuan organisasi
- e. Dimensi Kerjasama yaitu organisasi melakukan kerjasama ataupun koordinasi dengan pihak eksternal dari organisasi.

Riayadi (Suhendri, 2016, pp. 29-30) mengemukakan tentang dimensi *capacity building* bahwa semua dimensi peningkatan kemampuan di atas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai “*good governace*”. Pengembangan sumberdaya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos kerja. Pengembangan kelembagaan mampu:

- 1) Menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi memiliki visi yang jelas
- 2) Memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai-nilai efesiensi, efektivitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi dan berkelanjutan
- 3) Mendesain organisasi untuk menjamin efesiensi dan efektivitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat
- 4) Melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efesien, efektif fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang.
- 5) Pengembangan jaringan kerja, misalnya merupakan strategi untuk meningkatkan kemampuan bekerja sama atau kolaborasi dengan pihak-pihak luar dengan prinsip saling menguntungkan.

Dari uraian di atas dapatlah dikemukakan bahwa Capacity Building memiliki dimensi dan tingkatan sebagai berikut :

- a) Tingkatan dan dimensi pengembangan kapasitas individu

- b) Tingkatan dan dimensi pengembangan kapasitas pada organisasi
- c) Tingkatan dan dimensi pengembangan kapasitas pada sistem

Namun apabila dilihat berdasarkan PP No.59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah telah tercantum jelas pada Bab II Ruang Lingkup Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, Pasal 6 ayat (1-2) sebagai berikut :

- 1) Pengembangan kapasitas kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf b meliputi :
 - a) peningkatan kapasitas struktur organisasi yang efektif, efisien, rasional, dan proporsional.
 - b) peningkatan kapasitas tata laksana penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi setiap unit kerja pemerintahan daerah.
 - c) pelembagaan budaya kerja organisasi yang produktif dan positif berdasarkan nilai-nilai luhur budaya bangsa,
 - d) peningkatan kapasitas anggaran untuk mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah
 - e) peningkatan kapasitas sarana dan prasarana kerja sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan tugas.
 - f) penerapan standar prosedur operasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelayanan umum.

- 2) Pengembangan kapasitas kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
- a) penataan struktur organisasi Pemerintah Daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran melalui evaluasi dan analisis departementasi dan spesialisasi unit-unit kerja organisasi pemerintahan daerah;
 - b) membenahan mekanisme kerja dan metode serta hubungan kerja antar unit organisasi Pemerintah Daerah dan antar unit organisasi Pemerintah Daerah dengan pihak lainnya;
 - c) perumusan nilai-nilai luhur sebagai budaya organisasi dan penanaman budaya organisasi pada setiap individu;
 - d) penguatan dan pemantapan metode pengalokasian anggaran sesuai dengan visi, misi dan sasaran penyelenggaraan pemerintahan serta pengembangan sumber penerimaan daerah;
 - e) penyediaan sarana dan prasarana yang sesuai dengan standar yang ditetapkan; dan
 - f) penyediaan standar prosedur operasi (prosedur kerja) dan penerapan metode kerja modern berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi dalam penyelenggaraan pemerintahan

Berdasarkan pasal di atas jelas bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan terdapat 6 (enam) fokus yakni, struktur organisasi, mekanisme kerja, budaya organisasi, sistem anggaran/nilai, sarana prasarana dan prosedur kerja.

c. Tujuan Penguatan Kelembagaan

Menurut Daniel Ricket (Hardjanto, 2006, p. 67), tujuan penguatan kelembagaan adalah : *“the ultimate goal of capacity building is to enable the organization to grow stronger in achieving its purpose and mission”*. Lebih jauh dirumuskan bahwa tujuan dari penguatan kelembagaan adalah (Hardjanto, 2006, pp. 67-68):

- 1) Mengakselerasikan pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 2) Pemantauan secara proporsional, tugas, fungsi, sistem keuangan, mekanisme dan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan peningkatan kapasitas daerah.
- 3) Mobilisasi sumber-sumber dana Pemerintah Daerah dan lainnya
- 4) Penggunaan sumber-sumber dana secara efektif dan efisien

Capacity Building (Morrison, 2001, p. 23) adalah serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan responsifitas dari kinerja. Lebih lanjut (Morrison, 2001, pp. 23-24) mengatakan bahwa *Capacity Building* adalah pembelajaran, berawal dari mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan, dan ketidakpastian dalam hidup, dan mengembangkan kemampuan yang dibutuhkan untuk beradaptasi menghadapi perubahan.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penjelasan tersebut menunjukkan bahwa adapun tujuan dari *Capacity Building* (Keban, 2000, p. 7) dapat dibagi menjadi 2 bagian yaitu:

- a) Secara umum diidentikkan pada perwujudan keberlanjutan suatu sistem
- b) Secara khusus ditujukan untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik dilihat dari aspek :
 1. Efisiensi dalam hal waktu dan sumber daya yang dibutuhkan guna mencapai suatu overcome.
 2. Efektifitas berupa keputusan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan
 3. Responsifitas yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut
 4. Pembelajaran yang terindikasi pada kinerja individu, organisasi dan sistem.

d. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penguatan Kelembagaan

Kesuksesan penyelenggaraan penguatan kelembagaan dalam sebuah organisasi tidak terlepas dari faktot-faktor yang mempengaruhi. Soeprapto menjelaskan secara komprehensif faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan (Riyadi, 2013, p. 20) adalah sebagai berikut:

1) Komitmen bersama

Penguatan kelembagaan dalam sebuah organisasi akan berjalan sukses untuk dilaksanakan jika seluruh aktor yang terlibat memiliki komitmen bersama. Faktor ini menjadi modal dasar bagi seluruh rancangan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh organisasi. Komitmen ini diharapkan berasal dari seluruh aktor yaitu pimpinan, staf, maupun pihak eksternal yang memiliki keterkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.

2) Kepemimpinan

Penguatan kelembagaan dalam sebuah organisasi tidak akan berhasil tanpa adanya faktor kepemimpinan. Kepemimpinan yang kondusif dapat memberikan kesempatan luas bagi sebuah organisasi untuk melaksanakan penguatan kelembagaan untuk mencapai tujuannya.

3) Reformasi peraturan

Budaya pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia selalu berlindung pada peraturan yang ada serta faktor-faktor legalisasi lainnya. Oleh karena itu faktor penyelenggaraan peraturan kondusif merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan sebuah organisasi.

4) Reformasi Kelembagaan

Reformasi kelembagaan dalam penguatan kelembagaan pada intinya menunjuk pada iklim dan budaya dalam sebuah

organisasi untuk mencapai tujuannya. Reformasi kelembagaan menunjuk dua aspek penting yaitu struktural dan kultural. Pengembangan kapasitas harus diawali dengan adanya pengakuan personal dari sebuah organisasi tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki oleh organisasi tersebut.

2. Pengarusutamaan Gender

a. Gender

Istilah gender dengan pemaknaan seperti yang dipergunakan saat ini pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller untuk memisahkan pencirian manusia berdasarkan sifat sosial budaya dengan ciri fisik biologis (Nugroho, 2008, p. 31). Gender bisa menentukan pengalaman hidup yang akan kita alami, seperti akses terhadap pendidikan, pekerjaan, kesehatan, harapan hidup dan kebebasan gerak manusia (Mosse, 2007, p. 5).

Gender dipahami sebagai sebuah konstruksi sosial tentang relasi laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan di mana keduanya berada. Dalam kenyataan konstruksi sosial ini dikonstruksikan oleh kekuasaan, baik kekuasaan politik, ekonomi, sosial, kultural bahkan fiskal (Nugroho, 2008 , p. 19). Sementara itu, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemenpppa) mengartikan gender sebagai pembedaan peran, atribut, sikap dan perilaku yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Dari berbagai definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa gender adalah suatu konstruksi (bentukan) sosial yang bukan bawaan lahir seperti jenis kelamin sehingga dapat dibentuk atau dirubah tergantung tempat, waktu/zaman, suku, ras, budaya, pemahaman agama, politik, hukum, ekonomi, dan lain-lain.

b. Ketidakadilan Gender

Ivan Illich adalah yang pertama kali menegaskan bahwa isu ketidakadilan gender muncul pada era revolusi industri pada abad ke-17 (Nugroho, 2008, p. 24). Perbedaan gender telah menghasilkan sebuah masalah yang disebut ketidakadilan gender. Ketidakadilan gender merupakan sistem dimana perempuan dan laki-laki menjadi korban.

Ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan (Nugroho, 2008, p. 24), yaitu:

1) Gender dan Marginalisasi Perempuan

Marginalisasi terhadap perempuan sudah terjadi sejak dalam rumah tangga dengan bentuk diskriminasi atas anggota keluarga laki-laki dan perempuan. Timbulnya proses marginalisasi ini juga diperkuat oleh tafsir keagamaan maupun adat istiadat. Misalnya, pemberian hak waris di dalam sebagian tafsir keagamaan porsi untuk laki-laki dan perempuan berbeda, dimana pembagian hak waris untuk laki-laki lebih besar dari perempuan.

2) Gender dan Subordinasi

Dalam kehidupan di masyarakat, rumah tangga, dan bernegara banyak kebijakan yang dikeluarkan tanpa menganggap penting kaum perempuan. Dalam rumah tangga misalnya, dalam kondisi keuangan yang terbatas, masih sering terdengar adanya prioritas untuk bersekolah bagi laki-laki dibanding perempuan, karena ada anggapan bahwa perempuan tidak perlu sekolah tinggi-tinggi karena tugasnya hanya berada di dapur.

3) Gender dan Stereotipe

Pelabelan atau penandaan negatif terhadap kelompok atau jenis kelamin tertentu, secara umum dinamakan stereotipe. Banyak sekali bentuk stereotipe yang terjadi di masyarakat yang dilekatkan kepada umumnya kaum perempuan sehingga berakibat menyulitkan, membatasi, memiskinkan dan merugikan kaum perempuan. Misalnya ada keyakinan dimana laki-laki adalah pencari nafkah, maka gaji laki-laki lebih besar dibandingkan perempuan.

4) Gender dan Kekerasan

Kekerasan adalah suatu serangan terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang. Kekerasan yang terjadi pada perempuan umumnya merupakan kekerasan akibat adanya keyakinan gender. Kekerasan yang berbasis gender terhadap perempuan seperti pemerkosaan, pemukulan, hingga yang lebih halus lagi seperti pelecehan seksual.

5) Gender dan Beban Kerja

Adanya anggapan bahwa perempuan bersifat memelihara, rajin dan tidak akan menjadi kepala rumah tangga, berakibat semua pekerjaan domestik menjadi tanggung jawab perempuan. Perempuan menerima beban ganda, selain harus bekerja di sektor domestik, mereka masih harus bekerja membantu suami dalam mencari nafkah.

c. Pengarusutamaan Gender (PUG)

Untuk mengatasi ketidakadilan gender maka diupayakan berbagai strategi pembangunan yang dikembangkan untuk mencapai kesetaraan gender. Pengertian kesetaraan gender merujuk kepada suatu keadaan setara antara laki-laki dan perempuan dalam pemenuhan hak dan kewajiban. Kesetaraan gender akan memperkuat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan, dan memerintah secara efektif (Probosiwi, 2015, p. 4). Oleh sebab itu, kesetaraan gender merupakan persoalan pokok suatu tujuan pembangunan yang memiliki nilai tersendiri. Salah satu strategi yang digunakan adalah Pengarusutamaan Gender.

Konsep Pengarus-utamaan Gender (PUG) secara resmi muncul pada Konferensi PBB untuk Perempuan ke-IV di Beijing tahun 1995. Pada saat itu, berbagai area kritis yang perlu menjadi perhatian pemerintah dan masyarakat di seluruh dunia untuk mewujudkan KG mulai dipetakan. PUG didesakkan sebagai strategi yang harus diadopsi

oleh PBB, pemerintah, dan organisasi yang relevan untuk memastikan bahwa rencana aksi di berbagai area kritis dapat dilaksanakan dengan efektif (Martiany, 2012, p. 125).

Pengarusutamaan gender adalah proses untuk menjamin perempuan dan laki-laki mempunyai akses dan kontrol terhadap sumber daya, memperoleh manfaat pembangunan dan pengambilan keputusan yang sama di semua tahapan proses pembangunan dan seluruh proyek, program, dan kebijakan pemerintah (Inpres No.9 Tahun 2000). Razavi dan Miller mendefinisikan PUG sebagai proses teknis dan politis yang membutuhkan perubahan pada kultur atau watak organisasi, tujuan, struktur, dan pengalokasian sumber daya (Martiany, 2012, p. 124). Sedangkan, menurut Ketentuan Umum Permendagri No. 15 Tahun 2008 yang dimaksud PUG di daerah adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan di daerah (Permendagri No.15 Tahun 2008). Dengan demikian, PUG merupakan sebuah strategi bukan sebuah tujuan untuk mewujudkan KG.

Indikator pengarusutamaan gender dapat digunakan untuk mengukur implementasi PUG. Indikator ini dirumuskan dari pengertian PUG yang terdapat dalam Permendagri No. 15 Tahun 2008. Kelima indikator implementasi PUG di daerah (Martiany, 2012, p. 124), yaitu:

- 1) Kebijakan daerah terkait KG dan PUG;

- 2) Tahap Perencanaan: Analisis Gender
- 3) Tahap Penyusunan: Program KG dan Pemberdayaan Perempuan
- 4) Tahap Pelaksanaan: Pembentukan dan Kegiatan Pokja/Focal Point PUG
- 5) Tahap Pemantauan (monitoring) dan Evaluasi.

Dalam Inpres No. 9 Tahun 2000, tujuan pengarusutamaan gender antara adalah:

1. Membentuk mekanisme untuk formulasi kebijakan dan program yang responsif gender
2. Memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok yang mengalami marginalitas, sebagai akibat dari bias gender.
3. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran semua pihak baik pemerintah maupun non pemerintah untuk melakukan tindakan yang sensitif gender dibidang masing-masing.

Sasongko (Rani, 2013, p. 11) mengemukakan bahwa Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah suatu strategi untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan kepentingan laki-laki dan perempuan secara seimbang mulai dari tahap penegakan hak-hak laki-laki dan perempuan untuk mendapatkan kesempatan, pengakuan dan penghargaan yang sama di masyarakat.

G. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual menjelaskan tentang pembatasan konsep dengan konsep yang lain untuk menghindari terjadi kesalahpahaman. Berdasarkan kerangka teori yang sudah dijelaskan di atas, maka dapat diuraikan beberapa konsep terkait penelitian sebagai berikut :

1. Penguatan Kelembagaan (*Capacity building*) adalah pengembangan kemampuan individu, organisasi atau sistem dengan maksud tertentu untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu dan menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif, dan terus menerus.
2. Pengarusutamaan Gender adalah strategi yang digunakan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori tentang dimensi penguatan kelembagaan atau *capacity building* yang dipaparkan Deborah Eade dan faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan dari Soeprapto guna meningkatkan tercapainya tujuan pelaksanaan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tojo Una-Una.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam sebuah penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan apa yang akan diteliti. Penelitian ini menggunakan teori dimensi Penguatan Kelembagaan yang dipaparkan oleh Deborah Eade (Mutiarin, 2014, p. 182), dimensi tersebut adalah organisasi, sumber daya manusia (SDM), keuangan, infrastruktur, dan network. Hal ini dikarenakan teori yang dibangun dalam teori penguatan kelembagaan dengan menyimpulkan berbagai perspektif penguatan kelembagaan yang sesuai dengan kriteria dalam upaya mewujudkan pengarusutamaan gender. Kriteria yang dimaksud Deborah Eade (Mutiarin, 2014, p. 182) adalah sebagai berikut:

- 1) Memiliki sumber daya manusia yang memadai dalam kualitas maupun kuantitas untuk menjalankan pengarusutamaan gender
- 2) Organisasi memiliki struktur organisasi yang dapat menggambarkan fungsi-fungsi pengarusutamaan gender.
- 3) Keuangan untuk mendukung kualitas dan kuantitas dalam upaya mewujudkan pengarusutamaan gender.
- 4) Memiliki infrastruktur yaitu sarana dan prasarana dalam jenis dan jumlah untuk menjalankan kegiatan pengarusutamaan gender.
- 5) Memiliki network, kerjasama baik dengan pemerintah, swasta dan masyarakat.

Teori yang dikemukakan Deborah Eade juga sesuai dengan PP No.59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah telah tercantum jelas pada Bab II Ruang Lingkup

Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, Pasal 6 ayat (1-2). Sehingga penulis memantapkan pilihan terhadap teori ini.

Indikator Penelitian

1. Penguatan Kelembagaan

No.	Dimensi	Indikator
1	Organisasi	Memiliki struktur organisasi yang dapat menjalankan fungsi pengarusutamaan gender dari tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi
2	SDM	a. Jumlah Personil yang menjalankan fungsi pengarusutamaan gender b. Jumlah pelatihan dan sosialisasi dalam tentang pelaksanaan pengarusutamaan gender c. Jumlah personil yang mengikuti pendidikan dan sosialisasi tentang pengarusutamaan gender
3	Keuangan	Jumlah besaran alokasi anggaran untuk mendukung program dan kegiatan pengarusutamaan gender dari total keseluruhan anggaran organisasi
4	Infrastruktur	Tersedianya sarana dan prasarana perlengkapan dalam menjalankan program dan kegiatan pengarusutamaan gender.
5	Network	Adanya hubungan kerjasama dalam pengarusutamaan gender dengan pihak eksternal organisasi

Selain itu, penelitian ini menggunakan teori Soeprpto (Riyadi, 2013, p. 20) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan sebagai salah satu indikator penelitian. Hal ini dikarenakan teori faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan sesuai dengan kriteria dalam upaya mewujudkan pengarusutamaan gender. Kriteria yang dimaksud Soeprpto (Riyadi, 2013, p. 20) adalah sebagai berikut:

- 1) Penguatan kelembagaan dipengaruhi oleh komitmen bersama oleh seluruh aktor yang terlibat
- 2) Penguatan kelembagaan dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan

- 3) Penguatan kelembagaan dipengaruhi oleh reformasi peraturan dan kelembagaan.

Untuk mempermudah pembahasan penelitian, maka definisi operasional tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penguatan kelembagaan adalah sebagai berikut:

Indikator Penelitian

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penguatan Kelembagaan

No	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi	Kategori	Indikator
1.	Kepemimpinan	Faktor Pendukung	Adanya dukungan politik dan anggaran dari pemimpin terkait pelaksanaan pengarusutamaan gender
		Faktor Penghambat	Tidak adanya dukungan politik dan anggaran pemimpin terkait pelaksanaan pengarusutamaan gender
2.	Komitmen Bersama	Faktor Pendukung	Adanya komitmen bersama dengan pihak lain dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender
		Faktor Penghambat	Tidak adanya komitmen bersama dengan pihak lain dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender
3.	Reformasi Peraturan dan Reformasi Kelembagaan	Faktor Pendukung	a. Adanya peraturan khusus yang mengatur pelaksanaan pengarusutamaan gender b. Adanya kebijakan khusus dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender
		Faktor Penghambat	a. Tidak adanya peraturan khusus yang mengatur pelaksanaan pengarusutamaan gender b. Tidak adanya kebijakan khusus dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender

I. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah metode kualitatif yang mempelajari masalah-masalah yang ada serta tata cara kerja yang berlaku. Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskripsi berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Sudarto, 2002, p. 62).

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang lebih mengutamakan pada masalah proses dan makna/persepsi, dimana penelitian ini diharapkan dapat mengungkap berbagai informasi kualitatif dengan deskripsi analisis yang teliti dan penuh makna, yang juga tidak menolak informasi kuantitatif dalam bentuk angka maupun jumlah (Noeng, 2002, p. 43). Penelitian kualitatif dilakukan untuk mengeksplor fenomena-fenomena yang tidak dapat dikuantifikasikan yang bersifat deskriptif seperti proses suatu langkah kerja, formula suatu resep, pengertian-pengertian tentang suatu konsep yang beragam, karakteristik suatu barang atau jasa, gambar-gambar, gaya-gaya, tata cara suatu budaya, model fisik suatu artefak dan lain sebagainya (Satori, 2013, p. 23).

Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan, atau peristiwa sebagaimana adanya (Rahmawati, 2010, p. 1). Penelitian ini mengungkapkan upaya pemerintah daerah Kabupaten Tojo Una-Una dalam penguatan kelembagaan untuk mewujudkan pengarusutamaan gender.

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tojo Una di Provinsi Sulawesi Tengah Lokasi Penelitian adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una sebagai tempat peneliti mengumpulkan sumber data wawancara dan dokumentasi. Untuk sumber data dokumentasi saja peneliti melakukan penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal Kabupaten Tojo Una-Una dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah.

c. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data kualitatif yaitu data yang tidak berupa angka-angka (Cevilla, 1993 , p. 71). Melainkan diuraikan dalam bentuk kalimat. Penelitian ini memiliki dua jenis dan sumber data. Jenis dan sumber data yang digunakan peneliti dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Jenis dan Sumber Data

No.	Jenis Data	Definisi	Sumber Data
1	Data Primer	Data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung di lapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukannya (Hasan, 2002, p. 57)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wawancara dengan Narasumber dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una 2. Observasi Lapangan di Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una
2	Data Sekunder	Data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada (Hasan, 2002, p. 58).	<ol style="list-style-type: none"> 1. RPJMD Kabupaten Tojo Una-Una Periode 2016-2021 2. Renstra Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2016-2021 3. Renja Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2017 4. Lakip Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2017.

d. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan kepada pihak yang terlibat langsung dalam penelitian dan merupakan pihak yang relevan untuk dapat memberikan informasi terkait judul dalam penelitian ini.

Pertanyaan nantinya diajukan kepada :

No.	Narasumber	Jabatan
1	Fridah Ruth Tampake, B.Sc, S.Sos	Kepala Bagian Bidang Pemberdayaan Perempuan di Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una
2	Vera Willah, S.Sos	Kepala Sub Bagian Pengarusutamaan Gender di Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una

2. Dokumentasi

Peneliti juga melihat kembali sumber-sumber data dari dokumen yang ada dan dapat digunakan untuk memperluas data-data yang ditemukan. Adapun dokumen-dokumen yang digunakan peneliti yaitu:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2016-2021,
- b. Rencana Strategis (Renstra) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2016-2021

- c. Rencana Kerja Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2017
- d. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Daerah Kabupaten Tojo Una-Una tahun 2017.

e. Teknik Analisa Data

Teknik yang dilakukan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dimana data dan bahan yang digunakan adalah data yang diperoleh dari lapangan dan kemudian didukung dengan data-data lain seperti dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Langkah-langkah dalam penggunaan data hingga pengambilan keputusan (Moelong, 2007) yaitu:

1. Mengumpulkan informasi atau data yang berkaitan dengan masalah yang diperoleh di lapangan yang sesuai dengan tujuan penelitian sehingga diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.
2. Memeriksa data yang diperoleh di lapangan, yaitu mengadakan pemeriksaan data yang diperoleh di lapangan yang sesuai dengan tujuan penelitian, sehingga dapat diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.
3. Menyusun klarifikasi informasi dari data yang diperoleh, dimana input ini diperoleh melalui beberapa tahap yaitu pengumpulan informasi, pemrosesan data, dan dari setiap tahap tersebut akan mempengaruhi penarikan kesimpulan yang akan didapat nantinya.

4. Mendeskripsikan dan menganalisis sekaligus menginterpretasikan data.
Analisis data didasarkan pada jenis informasi dan kategori laporan penelitian dimana jenis informasinya berupa deskriptif.
5. Mengambil kesimpulan merupakan tahap akhir yang memberi informasi tentang apa yang telah dilakukan oleh peneliti secara singkat dan padat dari keseluruhan data dan laporan yang telah diperoleh dari penelitian.