

## **PERSPEKTIF GENDER DALAM RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH (RPJMD) KOTA SEMARANG**

**Indra Kertati**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tujuh Belas Agustus Semarang

### **Abstract**

*Mid-term Regional Development Plan (RPJMD) is a mid-term development planning as the most important to accomplishment of vision, mission, goals, and objectives of the regional development. Forming of RPJMD is an obligation for the major after inauguration. Semarang has choosen the new major for 2016-2021 period. As the new major, problems that have been showed 5 years before that cannot be resolved, as an important agenda to be completed in the next 5 years. Crucial issues in Semarang including, low income for the women, high maternal mortality rate, high amount of school dropouts among girls, women unemployment, the increasing number of street children, vagrants and beggars, and a wide range of issues related to gender inequality. Gender issues should be integrated in RPJMD. This integration is an acceleration of a development that will be implemented to reduce the existing gender gaps. Gender responsive RPJMD will be a challenge to achieve equal regional development and equitable.*

**Keywords : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), gender, equity and equality.**

### **Abstrak**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan dokumen perencanaan jangka menengah yang sangat penting bagi pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Penyusunan RPJMD merupakan kewajiban bagi kepala daerah setelah dilantik. Kota Semarang telah memilih pemimpin baru periode 2016-2021. Sebagai pemimpin baru, maka persoalan-persoalan yang mengemuka lima tahun sebelumnya yang belum dapat terselesaikan menjadi agenda penting untuk dapat diselesaikan lima tahun yang akan datang. Persoalan yang krusial di Kota Semarang diantaranya adalah rendahnya pendapatan perempuan, tingginya Angka Kematian Ibu (AKI), tingginya putus sekolah bagi anak perempuan, tingkat pengangguran perempuan, meningkatnya jumlah anak jalanan, gelandangan dan pengemis, dan berbagai persoalan yang menyangkut ketidakadilan gender. Isu gender tersebut harus terintegrasi dalam RPJMD. Integrasi ini merupakan akselerasi dari sebuah perencanaan yang akan diimplementasikan untuk mengurangi kesenjangan gender yang ada. RPJMD responsif gender menjadi tantangan untuk mencapai pembangunan daerah yang setara dan berkeadilan.

**Kata kunci : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), gender, kesetaraan dan keadilan.**

### **Pendahuluan**

Kota Semarang telah menyelenggarakan pesta demokrasi yang menghasilkan walikota yaitu Hendrar Prihadi berpasangan dengan Hevearita G. Rahayu yang telah dilantik

bersama pada tanggal 17 Februari 2016. Salah satu tugas Walikota dan Wakil Walikota setelah dilantik adalah menyusun dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) tahun 2016-2021. Menyusun

RPJMD bukanlah hal yang mudah. Selain harus memperhatikan beberapa amanat seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Provinsi, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik provinsi maupun kabupaten/ kota, juga beberapa amanat nasional yang secara khusus diwajibkan bagi daerah untuk melaksanakannya seperti Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan beberapa standar internasional yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dan harus diindahkan.

Selain amanat-amanat yang baku, beberapa amanat penting yang harus diperhatikan adalah pentingnya penyusunan dokumen RPJMD yang berkeadilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu kepala daerah wajib menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah (perda) tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pada Pasal 262 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan pentingnya menyusun RPJMD yang berkeadilan. Dalam penjelasannya, yang dimaksud berkeadilan disini adalah prinsip keseimbangan antar wilayah, sektor, pendapatan, gender, dan usia. Penekanan kepada perencanaan pembangunan yang berkeadilan khususnya berkeadilan gender ini bukan tanpa sebab. Beberapa tahun ini makin dirasakan kesenjangan gender dalam kehidupan sosial masyarakat. Tingkat kekerasan yang makin tinggi, kualitas hidup perempuan dan anak miskin yang makin rentan dan beberapa persoalan termasuk persoalan infrastruktur yang belum sesuai dengan kepentingan perempuan dan anak-anak.

Berbagai isu yang sering muncul ini, tidak boleh lepas dari perhatian para perencana, sehingga dirasa perlu secara khusus menjadi perhatian bagi kabupaten/ kota. Dalam Buku II RPJMN tahun 2015-2019 dikemukakan terdapat tiga isu nasional ketimpangan gender yang harus memperoleh perhatian besar yaitu (1) meningkatnya kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan; (2) meningkatnya perlindungan bagi perempuan terhadap berbagai tindak kekerasan, termasuk tindak pidana perdagangan orang (TPPO); dan (3) meningkatnya kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender (PUG) dan kelembagaan perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan.<sup>1</sup> Melihat urgennya integrasi PUG dalam dokumen RPJMD, maka tulisan ini akan mengupas bagaimana melakukan integrasi isu gender dalam dokumen lima tahunan ini.

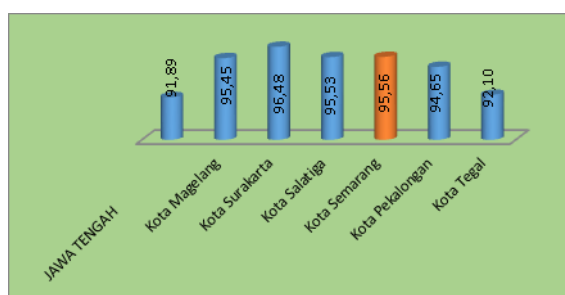
#### **A. Capaian IPG dan IDG**

Salah satu ukuran keberhasilan pembangunan manusia selain Indeks Pembangunan Manusia adalah Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) menunjukkan apakah wanita dapat secara aktif berperan serta dalam kehidupan ekonomi dan politik. IPG digunakan untuk mengukur pencapaian dalam dimensi yang sama dan menggunakan indikator yang sama dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), namun lebih diarahkan untuk mengungkapkan ketimpangan antara laki-laki dan perempuan. IPG dapat digunakan untuk mengetahui kesenjangan pembangunan manusia antara laki-laki dan perempuan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) adalah indeks yang mengukur pembangunan manusia dari tiga aspek dasar, yaitu: *a*

---

<sup>1</sup> Buku II RPJMN 2015-2019

*long and healthy life* (umur panjang dan hidup sehat), *knowledge* (pengetahuan) dan *a decent standard of living* (standar hidup layak). IPM mengabaikan disparitas gender, sehingga tidak secara jelas terukur dimana ketimpangan terjadi. Fakta menunjukkan kualitas kesehatan dan pendidikan laki-laki dan perempuan di negara berkembang tidak sama. Oleh karena itu, *United Nations Development Programme* (UNDP) memasukkan aspek gender kedalam konsep pembangunan manusia untuk melengkapi perhitungan IPM.<sup>2</sup>

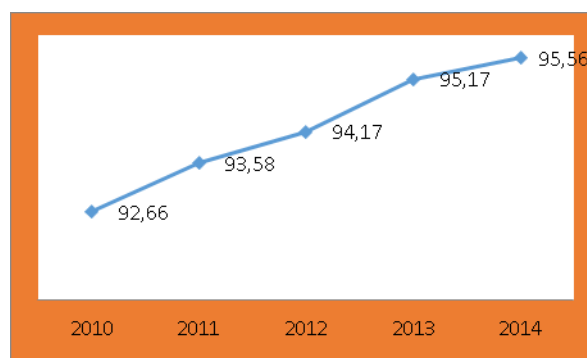


Sumber: Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 1**  
**IPG Antar Kota di Jawa Tengah**  
**Tahun 2014**

Dalam perkembangannya terjadi perubahan dalam perhitungan IPM yaitu menggunakan perubahan yang sudah dilansir oleh UNDP, berupa perubahan ukuran pendidikan dari indikator angka melek huruf berubah menjadi angka harapan sekolah. Perubahan ini diikuti pula oleh perubahan perhitungan IPG. Perubahan pada indikator yang digunakan dan juga metodologi penghitungannya. Dalam metode baru ini, dimensi yang digunakan masih sama seperti yang disampaikan sebelumnya, yaitu: 1) umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*) 2) pengetahuan (*knowledge*); dan 3) standar hidup layak (*decent standard of living*).<sup>3</sup> Menurut UNDP, ketiga dimensi tersebut digunakan sebagai pendekatan dalam

mengukur kualitas hidup, dimana hakikatnya adalah mengukur capaian pembangunan manusia. Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian sangat luas karena terkait banyak faktor. Pada dimensi pengetahuan dengan menggunakan angka harapan lama sekolah dan angka rata-rata lama sekolah. Selanjutnya untuk mengukur dimensi standar hidup layak digunakan Produk Nasional Bruto (PNB) perkapita.



Sumber: Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 2**  
**Perkembangan Indeks Pembangunan**  
**Gender Kota Semarang Tahun 2010-**  
**2014**

Pada penghitungan IPG, keseluruhan indikator di atas dihitung berdasarkan jenis kelamin, laki-laki dan perempuan. Pada indikator angka harapan lama sekolah, batas usia yang digunakan adalah 7 tahun ke atas. Ini merupakan indikator yang mengukur input dari dimensi pengetahuan. Sedangkan angka rata-rata lama sekolah memiliki batas usia yaitu 25 tahun ke atas. Indikator ini digunakan sebagai tolok ukur *output* dari dimensi pengetahuan. Sehingga pada dimensi ini, sudah mencakup baik indikator *input* maupun indikator *output*. Pada dimensi umur panjang dan hidup sehat serta pengetahuan tidak diperlukan data sekunder dalam penghitungannya. Hanya pada dimensi standar hidup layak dibutuhkan beberapa data sekunder guna mendapatkan angka pengeluaran perkapita berdasarkan jenis kelamin.

<sup>2</sup> Dokumen Perhitungan IPM Metode Baru, UNDP, 2011

<sup>3</sup> Indeks Pembangunan Gender 2014, BPS, 2015

Data sekunder yang digunakan adalah upah yang diterima, jumlah angkatan kerja, serta jumlah penduduk untuk laki-laki dan perempuan.<sup>4</sup>

IDG menitikberatkan pada partisipasi, dengan cara mengukur ketimpangan gender di bidang ekonomi, partisipasi politik, dan pengambilan keputusan. Metode perhitungan IDG masih mengacu pada metode lama. IDG merupakan indeks yang digunakan untuk mengkaji lebih jauh peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik. Dimensi dari IDG mencakup partisipasi berpolitik direpresentasikan dengan keterwakilan perempuan dalam parlemen; partisipasi ekonomi dan pengambilan keputusan direpresentasikan sebagai perempuan sebagai tenaga profesional, teknisi, kepemimpinan dan ketatalaksanaan; serta penguasaan sumber daya ekonomi yaitu sumbangan perempuan dalam pendapatan kerja.<sup>5</sup>

Kota Semarang merupakan kota di Jawa Tengah yang memiliki IPG tinggi dengan kondisi yang semakin meningkat sebagaimana diperlihatkan pada Grafik 1. Jika menyimak angka terakhir yaitu mencapai 95,56 maka sedikit lagi perjuangan Kota Semarang mencapai kesetaraan (nilai optimum sebesar 100). Meskipun angka ini cukup bagus, namun jika diperbandingkan dengan capaian kesejahteraan antara laki-laki dan perempuan, terdapat jarak yang cukup jauh. Capaian IPM laki-laki tahun 2014 sudah mencapai 81,75 sementara IPM perempuan masih sebesar 78,12. Meskipun demikian angka ini tergolong tinggi, ranking ke dua setelah Kota Surakarta (gambar 2).

Jika melihat pembentuk IPG dapat ditelusuri melalui angka harapan hidup Kota Semarang. Berdasarkan data dari BPS ditemukan bahwa Angka Harapan

Hidup Kota Semarang menunjukkan peningkatan. Data pada Grafik 3 mengejutkan karena posisi angka harapan hidup perempuan jauh lebih tinggi dibandingkan laki-laki dengan selisih 4 tahun. Hanya saja angka harapan hidup perempuan sejak tahun 2012-2014 konstan tidak naik, namun untuk laki-laki meningkat meskipun sangat tipis. Hasil penelitian yang di rilis oleh *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)*<sup>6</sup> ini menyatakan, wanita diklaim mempunyai harapan hidup atau usia yang cenderung lebih panjang daripada pria. Menurut Dr Marianne Legato, seorang professor dari *Emerita of Clinical Medicine di Columbia University College of Physicians and Surgeons (CDC)*, sekaligus direktur *Foundation for Gender-Specific Medicine* beberapa alasan yang dirilis adalah :

1. Perempuan lebih kuat dalam kandungan, laki-laki lebih rentan terhadap infeksi prenatal atau masalah lain di dalam kandungan saat dilahirkan. Selain itu perkembangan secara fisik laki-laki lebih lambat dibandingkan perempuan sebelum lahir. Hal itulah yang menyebabkan laki-laki lebih berisiko meninggal jika lahir prematur karena perkembangan belum sempurna, misal pada paru-paru dan otak.
2. Perempuan penuh perhitungan. Perempuan memiliki lobus frontal otak yang berkembang lebih cepat daripada laki-laki. Keadaan fisik ini berhubungan dengan tanggung jawab dan risiko perhitungan, sehingga perempuan tidak mudah terkena cedera yang tak disengaja.

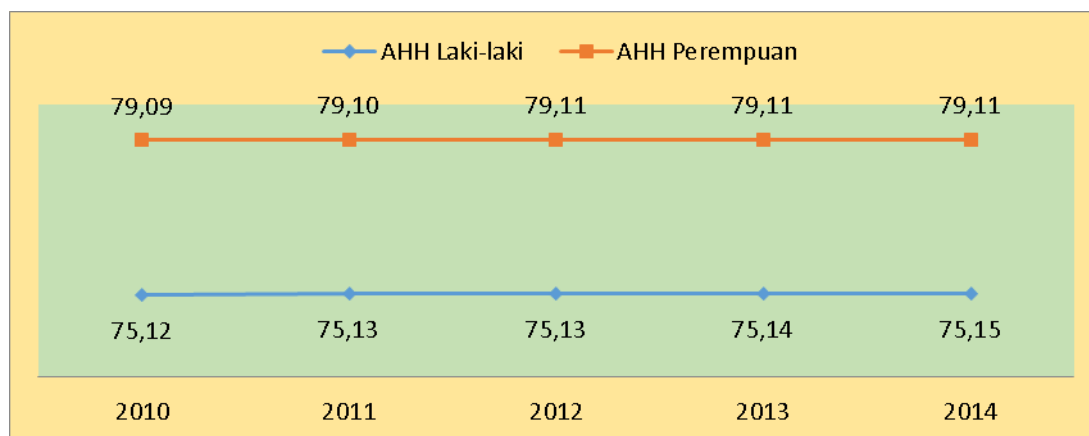
---

<sup>6</sup> *Centers for Disease Control and Prevention*, disingkat CDC (Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit) adalah badan Departemen Kesehatan dan Layanan Masyarakat Amerika Serikat yang berbasis di DeKalb County, Georgia berdekatan dengan kampus Universitas Emory dan sebelah timur kota Atlanta. Badan ini berfungsi untuk meningkatkan kesehatan dan keamanan publik dengan menyediakan informasi kesehatan, dan mempromosikan kesehatan dengan departemen kesehatan negara dan organisasi lainnya.

---

<sup>4</sup> *ibid*

<sup>5</sup> [http://jakarta.bps.go.id/backend/brs\\_ind/brsInd-20150422154834.pdf](http://jakarta.bps.go.id/backend/brs_ind/brsInd-20150422154834.pdf)



Sumber: Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 3**  
**Angka Harapan Hidup Kota Semarang Tahun 2010-2014**

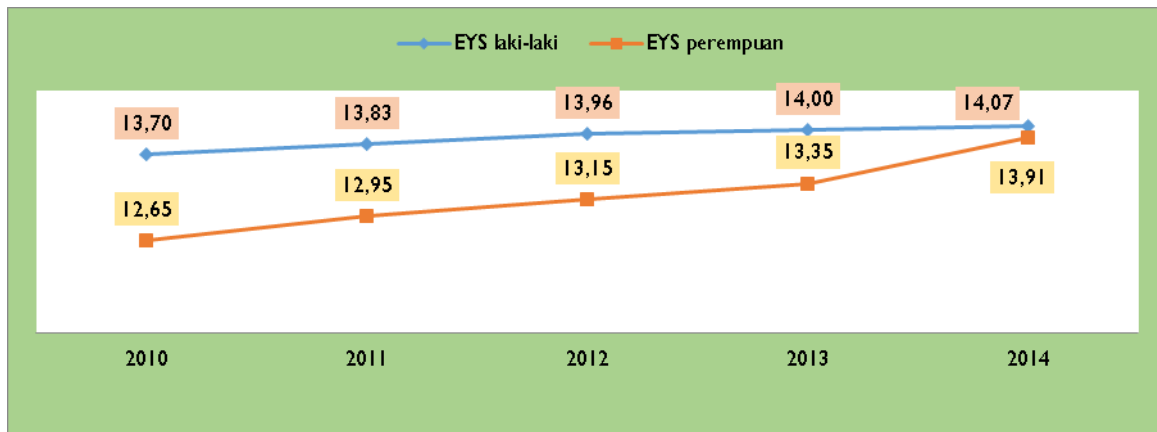
3. Perempuan lebih kuat dalam mengatasi penyakit jantung. Pada laki-laki kecenderungan perkembangan penyakit ini dan risiko meninggal paling cepat pada usia 30-an dan 40-an, sebaliknya, pada perempuan terjadi 10 tahun lebih lama, hingga masa menopause, karena perempuan memiliki hormon estrogen yang membuat arteri lebih kuat dan fleksibel.
4. Sifat sosial perempuan lebih kuat. Berdasarkan penelitian pada 2010 di Brigham Young University, kebiasaan seorang perempuan untuk mengungkapkan kekhawatiran melalui curhat atau berbicara kepada orang lain, ternyata berdampak baik pada tingkat harapan hidup. Karena kebiasaan untuk memiliki hubungan sosial yang kuat itu, perempuan dapat mengurangi risiko meninggal hingga 50%, sedangkan laki-laki cenderung menahan rasa kekhawatiran.
5. Perempuan lebih menjaga kesehatan. Laki-laki 24% lebih sedikit mengunjungi dokter dalam setahun dibanding perempuan.

Jika diperbandingkan dengan kabupaten kota di Jawa Tengah, Kota Semarang memiliki angka harapan hidup lebih bagus baik pada kondisi laki-laki dan perempuan.

Selain angka Harapan Hidup, pembentuk IPG lainnya adalah Angka Harapan Sekolah. Angka Harapan Sekolah ini merupakan pengganti indikator angka melek huruf. Angka Harapan Lama Sekolah - HLS (*Expected Years of Schooling - EYS*) adalah lamanya sekolah (dalam tahun) yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Diasumsikan bahwa peluang anak tersebut akan tetap bersekolah pada umur-umur berikutnya sama dengan peluang penduduk yang bersekolah per jumlah penduduk untuk umur yang sama saat ini. Angka Harapan Lama Sekolah dihitung untuk penduduk berusia 7 tahun ke atas. HLS dapat digunakan untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang yang ditunjukkan dalam bentuk lamanya pendidikan (dalam tahun) yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap anak.<sup>7</sup>

Data pada grafik 4 menunjukkan angka harapan lama sekolah sudah hampir menyentuh titik yang sama baik pada laki-laki maupun perempuan. Ini menunjukkan kemajuan yang signifikan khususnya pada perempuan dalam menikmati hasil pembangunan bidang pendidikan.

<sup>7</sup> [www.bps.go.id/2015/frontend/Subjek/view/id](http://www.bps.go.id/2015/frontend/Subjek/view/id), diunduh tanggal 29 April 2016



Sumber: Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 3**  
**Angka Harapan Lama Sekolah Kota Semarang 2010-2014**

Meskipun demikian angka ini lebih rendah dibandingkan dengan kota Salatiga yang sudah mencapai 14,56 pada laki-laki dan perempuan sebesar 14,96. Angka Kota Semarang juga lebih rendah dibandingkan dengan kota Surakarta yang mencapai 14,38 pada laki-laki namun pada perempuan lebih rendah angkanya yaitu 13,90.

penduduk yang dihitung dalam penghitungan rata-rata lama sekolah adalah penduduk berusia 25 tahun ke atas.<sup>8</sup> Capaian rata-rata lama Kota Semarang jauh di atas capaian Jawa Tengah, dibandingkan kota-kota di Jawa Tengah capaian rata-rata lama sekolah Kota Semarang laki-laki sebesar 10,99 dan perempuan sebesar 9,62. Capaian

**Tabel 1**  
**Perbandingan Rata-rata Lama Sekolah (MYS) Kabupaten Kota  
di Jawa Tengah 2010-2014**

Provinsi/Kab Kota	MYS Laki-laki					MYS Perempuan				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
<b>JAWA TENGAH</b>	<b>7,34</b>	<b>7,36</b>	<b>7,39</b>	<b>7,40</b>	<b>7,47</b>	<b>6,12</b>	<b>6,15</b>	<b>6,18</b>	<b>6,23</b>	<b>6,40</b>
Kota Magelang	10,46	10,60	10,75	10,84	10,89	9,73	9,79	9,85	9,86	9,91
Kota Surakarta	10,50	10,65	10,79	10,86	10,90	9,25	9,31	9,48	9,70	9,80
Kota Salatiga	9,48	9,60	9,72	9,84	9,92	8,63	8,74	8,88	8,96	9,05
Kota Semarang	10,29	10,51	10,70	10,85	10,99	8,96	9,14	9,18	9,49	9,62
Kota Pekalongan	7,97	8,09	8,18	8,32	8,47	7,07	7,18	7,44	7,61	7,78
Kota Tegal	8,04	8,24	8,45	8,49	8,65	6,50	6,66	6,86	7,05	7,28

Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

Pembentuk IPG selanjutnya adalah rata-rata lama sekolah. Rata-rata Lama Sekolah - RLS (*Mean Years of Schooling - MYS*) didefinisikan sebagai jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Diasumsikan bahwa dalam kondisi normal rata-rata lama sekolah suatu wilayah tidak akan turun. Cakupan

MYS perempuan lebih rendah dibandingkan dengan Kota Magelang (9,91) dan Kota Surakarta (9,80).

Beberapa penyebab posisi rata-rata lama sekolah perempuan dibandingkan dengan laki-laki karena kesempatan menikmati pendidikan lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki.

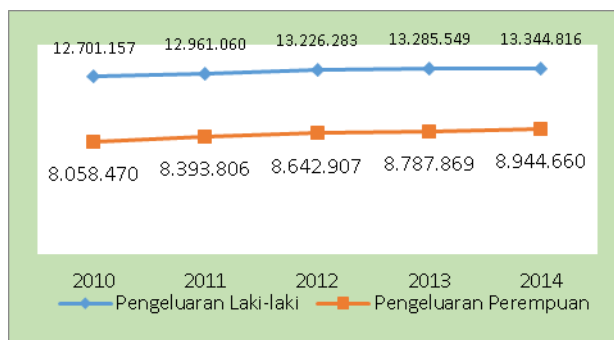
<sup>8</sup> ibid

Jika merunut pada definisi rata-rata lama sekolah, maka setidaknya hingga tahun 1991, banyak perempuan yang belum mengenyam pendidikan secara baik. Todaro menyatakan bahwa terdapat banyak bukti empiris saat ini yang menyatakan bahwa diskriminasi pendidikan terhadap kaum perempuan menghambat pembangunan ekonomi disamping memperburuk ketimpangan sosial.

Mempersempit kesenjangan gender dalam pendidikan dengan memperluas kesempatan pendidikan bagi kaum perempuan sangat menguntungkan secara ekonomis, yaitu: (1) tingkat pengembalian (*rate of return*) dari pendidikan kaum perempuan lebih tinggi daripada tingkat pengembalian tingkat pendidikan pria di kebanyakan negara berkembang; (2) peningkatan pendidikan perempuan tidak hanya menaikkan produktivitasnya di lahan pertanian dan pabrik, tetapi juga meningkatkan partisipasi tenaga kerja, pernikahan yang lebih lambat, fertilisasi yang lebih rendah, dan perbaikan kesehatan serta gizi anak-anak; (3) kesehatan dan gizi anak-anak yang lebih baik serta ibu yang lebih terdidik akan memberikan dampak pengganda (*multiplier effect*) terhadap kualitas anak bangsa selama beberapa generasi yang akan datang dan (4) karena kaum perempuan memikul beban terbesar dari kemiskinan dan kelangkaan lahan garapan yang melingkupi masyarakat di negara berkembang, maka perbaikan byang signifikan dalam peran status perempuan melalui pendidikan dapat mempunyai dampak penting dalam memutuskan lingkaran setan kemiskinan serta pendidikan yang tidak memadai.

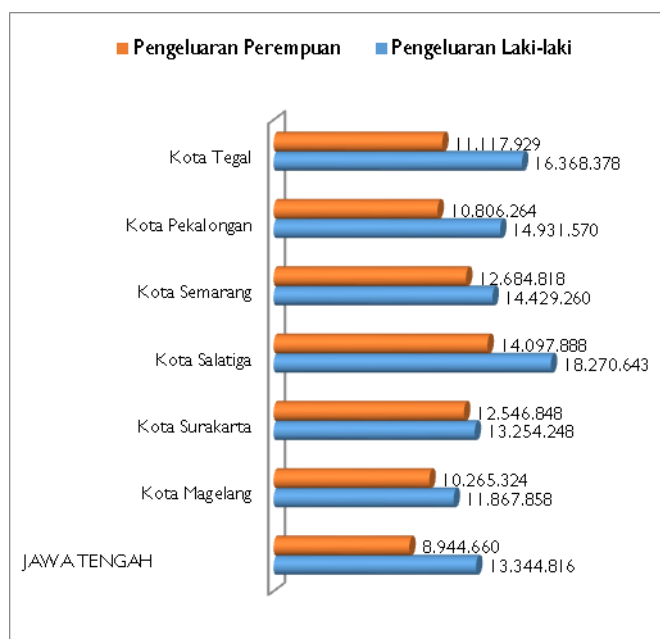
Pembentuk IPG lainnya adalah pengeluaran rata-rata perkapita penduduk. Pengeluaran rata-rata perkapita adalah biaya yang dikeluarkan untuk konsumsi semua anggota rumah tangga selama sebulan baik yang berasal dari pembelian, pemberian maupun

produksi sendiri dibagi dengan banyaknya anggota rumah tangga dalam rumah tangga tersebut.<sup>9</sup> Rata-rata pengeluaran penduduk Kota Semarang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten kota lainnya di Jawa Tengah, namun posisinya lebih redah dari Kota Salatiga, Kota Pekalongan dan Kota Tegal.



Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 5**  
**Pengeluaran Rata-rata Penduduk Kota Semarang 2010-2014**



Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

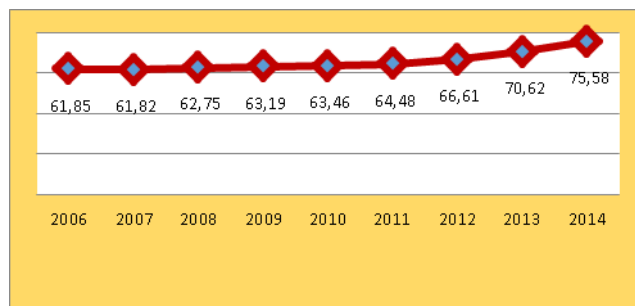
**Gambar 6**  
**Pengeluaran Laki-laki Perempuan Antar Kota Di Jawa Tengah 2014**

<sup>9</sup> <https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/5>, diunduh tanggal 29 April 2015.

Dalam perspektif gender pengeluaran rata-rata perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki. Beberapa penyebab rendahnya pengeluaran perempuan adalah karena perempuan lebih kecil pendapatan yang diperoleh. Data ini bisa juga dipersandingkan dengan TPAK Kota Semarang bagi perempuan tahun 2014 yang mencapai 42,63 % lebih rendah dibandingkan laki-laki.<sup>10</sup> Kondisi ini ditopang pula oleh pendidikan perempuan yang rata-rata masih SD hingga SMA (73,54%). Sebagian besar tenaga kerja perempuan (36,99%) adalah tenaga kerja dengan pendidikan SD-SMP dengan upah rendah.<sup>11</sup> Mereka terserap pada usaha rumahan, tenaga buruh di beberapa pabrik, usaha-usaha kecil dan bakul-bakul yang menjajakan dagangan di pasar-pasar tradisional.

Ukuran lain dari keberhasilan pembangunan adalah Indeks Pemberdayaan Perempuan (IDG). Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) merupakan ukuran untuk menggambarkan persamaan peranan antara perempuan dan laki-laki dalam aspek-aspek kehidupan ekonomi, politik dan pengambilan keputusan. IDG menggambarkan besarnya peranan perempuan dalam hal pencapaian kapabilitas berdasarkan status dan kedudukan perempuan dibandingkan dengan laki-laki. Indikator ini juga digunakan sebagai indikator pembandingan pencapaian kualitas hidup laki-laki dan perempuan yang dapat melengkapi IPM. IDG dimasukkan sebagai salah satu alat evaluasi dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019 melalui peningkatan kesetaraan gender dapat dilalui dengan peningkatan

peranan perempuan dalam pembangunan.



Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

**Gambar 7**  
**IDG Kota Semarang 2006-2014**

IDG Kota Semarang tahun 2014 mengalami peningkatan, khususnya dari tahun 2013 menuju 2014. Capaian IPG Kota Semarang termasuk dalam kategori baik (di atas 70), dibandingkan dengan beberapa capaian kabupaten kota di Jawa Tengah, termasuk lebih baik dibandingkan posisi Jawa Tengah. Meskipun demikian capaian IDG Kota Semarang tahun 2014 lebih rendah dibandingkan dengan Kabupaten Temanggung (81,65), Kota Salatiga (80,36), Kota Magelang (78,80), dan Kabupaten Karanganyar (77,00).

**Tabel 2**  
**Perbandingan Pembentuk IDG Kota di Jawa Tengah Tahun 2014**

Prov/Kab/Kota	Keteriatan Perempuan di Parlemen (%)	Perempuan sebagai tenaga profesional (%)	Sumbangan Pendapatan Perempuan (%)	IDG
Kota Magelang	24,00	45,02	41,11	78,8
Kota Surakarta	17,78	48,51	43,27	74,93
Kota Salatiga	28,00	44,30	41,86	80,36
Kota Semarang	24,00	33,32	36,09	75,58
Kota Pekalongan	16,67	49,53	27,37	63,88
Kota Tegal	33,33	44,97	28,67	76,73
Jawa Tengah	24,00	45,67	33,46	74,46

Sumber : Pembangunan Manusia Berbasis Gender, BPS, 2015

<sup>10</sup>  
<http://semarangkota.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/8>, diunduh tanggal 30 April 2016

<sup>11</sup> ibid



Jika disimak lebih detail kelemahan IDG Kota Semarang dibandingkan dengan Kota-kota lain di Jawa Tengah adalah pada persentase perempuan sebagai tenaga profesional dan sumbangan pendapatan perempuan.

Berkaitan dengan perempuan sebagai tenaga profesional dapat dilihat dari jabatan publik yang di emban oleh pegawai negeri sipil (PNS) di Kota Semarang. Dari eselon yang ada sebesar 2.273, perempuan sudah menduduki 43 %, sedangkan laki-laki 56,5 %. Sejumlah eselon yang ada kedudukan perempuan

sebagian besar berada pada eselon IV a (315 orang) dan eselon IV b (580 orang). Jadi semakin tinggi eselon yang ada semakin sedikit perempuan mencapainya. Hal sama terjadi juga pada golongan yang di emban perempuan. Terbanyak perempuan PNS Kota Semarang memiliki golongan IV a (188); III d (325) dan III c (299). Meskipun nampak banyak namun dibandingkan dengan kedudukan laki-laki dalam golongan, posisi perempuan lebih rendah. Selengkapnya dapat disimak pada Tabel 3.

**Tabel 3**  
**Posisi Eselon dan Golongan PNS Kota Semarang Tahun 2015**

Eselon	II a		II b		IIIa		IIIb		IV a		IV b		V	
Golongan	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P
IV/d	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IV/c	I	-	25	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IV/b	-	-	3	2	44	5	15	13	I	I	-	-	-	-
IV/a	-	-	-	-	13	I	70	29	86	80	77	108	-	-
III/d	-	-	-	-	3	-	9	2	339	210	77	108	4	7
III/c	-	-	-	-	-	-	-	-	81	23	275	265	8	11
III/b	-	-	-	-	-	-	-	-	3	I	129	91	8	18
III/a	-	-	-	-	-	-	I	-	I	-	11	8	-	-
Jumlah	I	-	28	8	60	6	95	44	511	315	569	580	20	36

Sumber : <http://bkd.semarangkota.go.id/statistik/t-2015/jumlah-pns-gol-jabatan-gender/>

Kondisi yang cukup menarik adalah jumlah jabatan fungsional teknik justru banyak didominasi perempuan. Terdapat 5.729 perempuan yang menduduki jabatan teknis fungsional, sementara hanya 2.654 diduduki laki-laki.<sup>12</sup> Beberapa alasan mengapa perempuan lebih menyukai jabatan fungsional, karena jabatan ini kompetitornya lebih sedikit dan penentuan jabatan fungsional masih dalam kontrol diri sendiri, sedangkan jabatan struktural lebih banyak kontrol berada di Badan Pertimbangan Jabatan & Kepangkatan (Baperjakat) dan pimpinan daerah. Selain perempuan sebagai tenaga profesional yang belum optimal, kontribusi pendapatan perempuan juga lebih rendah

dibandingkan dengan laki-laki, serta jumlah perempuan di parlemen yang belum menyentuh angka 30% sebagaimana amanat undang-undang.

### **B. Amanah dalam Peyelenggaraan Pengarusutamaan Gender**

Ada tiga prinsip utama dalam PUG 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 and equity* (pemerataan, penegakan hukum dan kesetaraan)

<sup>12</sup> Data Kepegawaian BKD tahun 2016.

(Sinta R. Dewi, 2006:12-13).<sup>13</sup> Menurut Rao dan Kelleher PUG itu sendiri harus terjadi dalam 4 tingkat yaitu individual/personal, sosial, nilai-nilai informal yang terbentuk dalam budaya dan praktik-praktik agama serta aturan formal institusi. (Sinta R. Dewi, 2006:14).

Mandat untuk melaksanakan PUG oleh semua kementerian/lembaga dan pemerintah daerah telah dimulai sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Mandat tersebut diperkuat melalui Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025, yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, RPJMN 2010-2014 dan RPJMN 2015-2019.

Dalam konteks desa, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa juga menyatakan pentingnya PUG dalam pembangunan dan pemerintahan desa. UU tersebut mengatur bahwa kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 Pasal 121 Ayat 1 (sebagai aturan pelaksanaan dari UU No. 6 Tahun 2014) menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan desa ditetapkan dengan mempertimbangkan keadilan gender. Bahkan Badan Kerjasama Antar Desa harus mempertimbangkan keadilan gender dalam keanggotaan dari tokoh masyarakat desa.

Secara operasional pelaksanaan PUG di daerah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 tahun 2008 diperbaharui

dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 67 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Dalam peraturan tersebut diatur bagaimana isu-isu gender dalam masyarakat dibahas dan diintegrasikan dalam dokumen perencanaan penganggaran daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini juga membahas tentang kelembagaan PUG yang harus ada di daerah. Kelembagaan dimaksud adalah kelompok kerja (pokja) PUG dan *focal poin* PUG serta forum-forum PUG.

Dalam rangka percepatan pelaksanaan PUG, pada tahun 2012 diluncurkan Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan, Penganggaran yang Responsif Gender (Stranas PPRG) melalui Surat Edaran Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Stranas ini bertujuan untuk percepatan pelaksanaan pengarusutamaan gender sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010–2014. Tujuan Stranas PPRG agar pelaksanaan PUG dalam tataran siklus pembangunan menjadi lebih terarah, sistematis dan sinergis, serta berkelanjutan, baik di tingkat nasional, maupun di tingkat daerah. Dalam buku Stranas PPRG, ditetapkan sasaran, arah kebijakan dan strategi PPRG yaitu (1) penguatan dasar hukum PPRG di daerah; (2) penetapan mekanisme pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi di tingkat kementerian/lembaga, dan pemerintah daerah, baik untuk tim penggerak PPRG maupun pelaksana PPRG; (3) pelaksanaan PPRG di kementerian/lembaga terpilih berikutnya; (4) pelaksanaan PPRG di provinsi terpilih; serta (5) penguatan kapasitas Instansi penggerak dan pelaksana PPRG.

<sup>13</sup> Dewi, Sinta R. (November 2006, Edisi 50). "Pengarusutamaan Gender". Jurnal Perempuan. Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan.

### C. RPJMD Responsif Gender

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa kepala daerah wajib menyusun RPJMD. Pasal 263 menyatakan bahwa RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN. Dalam Lampiran III Permendagri No. 54 Tahun 2010 dinyatakan bahwa Sistematika RPJMD mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, terdiri dari 10 (sepuluh) bab, sebagai berikut :

1. Bab I Pendahuluan, menjelaskan tentang latar belakang, dasar hukum penyusunan, hubungan antar dokumen, sistematika penulisan, serta maksud dan tujuan penyusunan RPJMD.
2. Bab II Gambaran Umum Kondisi Daerah, menjelaskan tentang gambaran umum kondisi daerah menjelaskan tentang kondisi daerah secara komprehensif sebagai basis atau pijakan dalam penyusunan perencanaan. Aspek yang dibahas diantaranya (i) geografi dan demografi, (ii) kesejahteraan masyarakat, (iii) pelayanan umum, serta (iv) daya saing daerah.
3. Bab III Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah, menjelaskan tentang Kinerja Keuangan Masa Lalu, Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu dan Kerangka Pendanaan
4. Bab IV Analisis Isu-Isu Strategis, menjelaskan tentang berbagai permasalahan pembangunan dan isu strategis yang akan menentukan kinerja pembangunan dalam 5 (lima) tahun mendatang.
5. Bab V Visi, Misi, Tujuan, Dan Sasaran, menjelaskan visi dan misi untuk kurun waktu 5 (lima) tahun ke depan, yang disertai dengan tujuan, sasaran, dan indikator sasarannya.
6. Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, menjelaskan strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah untuk kurun waktu 5 (lima) tahun.
7. Bab VII Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah. Dalam bagian ini menguraikan hubungan antara kebijakan umum yang berisi arah kebijakan pembangunan berdasarkan strategi yang dipilih dengan target capaian indikator kinerja.
8. Bab VIII Indikasi Rencana Program Prioritas yang Disertai Kebutuhan Pendanaan. Bagian ini menguraikan hubungan urusan pemerintah dengan SKPD terkait beserta program yang menjadi tanggung jawab SKPD. Pada bagian ini, disajikan pula pencapaian target indikator kinerja pada akhir periode perencanaan yang dibandingkan dengan pencapaian indikator kinerja pada awal periode perencanaan.
9. Bab IX Penetapan Indikator Kinerja Daerah. Bagian ini menguraikan penetapan indikator kinerja daerah yang bertujuan untuk memberi gambaran tentang ukuran keberhasilan pencapaian visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah pada akhir periode masa jabatan.
10. Bab X Pedoman Transisi dan Kaidah Pelaksanaan, memuat pedoman transisi implementasi RPJMD dari periode sebelum dan

sesudahnya, serta kaidah pelaksanaannya.<sup>14</sup>

Dalam penyusunan RPJMD responsif gender, unsur utama yang harus masuk dalam dokumen ini adalah data yang responsif gender. Data gender inilah yang akan memicu terumuskannya isu gender.

Seperti diketahui, isu gender merupakan permasalahan yang menyangkut ketidakadilan yang berdampak negatif bagi perempuan dan laki-laki, terutama terhadap perempuan. Secara nasional, dalam RPJMN dirumuskan ada 3 isu strategis gender yang menjadi pusat perhatian yaitu : (1) rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan; (2) belum optimalnya perlindungan bagi perempuan dari berbagai tindak kekerasan, termasuk tindak pidana perdagangan orang (TPPO) dan (3) belum optimalnya kapasitas kelembagaan PUG dan kelembagaan perlindungan perempuan dari berbagai tindak kekerasan.

Isu gender dapat teridentifikasi pada data gender yang bersifat disparitas laki-laki dan perempuan atau data insiden khusus. Sebagai contoh isu gender bidang kesehatan Kota Semarang adalah meningkatnya Angka Kematian Ibu Melahirkan (AKI), AKABA dan AKB. Tahun 2014 jumlah kasus kematian ibu meningkat menjadi 33 orang dari tahun 2013 sebanyak 29 orang dan menjadi 10 besar di Jawa Tengah. Jumlah kematian bayi yang terjadi sebanyak 251 dari 26.547 kelahiran hidup (laporan Puskesmas), sehingga didapatkan Angka Kematian Bayi (AKB) sebesar 9,5 per 1.000 KH. Angka Kematian Balita (AKBa) mencapai usia 5 tahun yang AKBa merepresentasikan risiko terjadinya

kematian pada fase antara kelahiran dan sebelum umur 5 tahun.<sup>15</sup>

Dalam bidang pendidikan, rata-rata lama sekolah , Angka Partisipasi Murni perempuan, Angka putus Sekolah Perempuan yang cukup tinggi. Angka putus sekolah laki-laki untuk sekolah dasar sebanyak 86 sedangkan perempuan sebanyak 82. Dalam hal ketenagakerjaan, kontribusi perempuan terhadap pendapatan keluarga masih rendah, tingkat pengangguran perempuan tinggi dan pendapatan perkapita perempuan juga rendah. Masih banyak isu-isu gender yang dapat diungkap menjadi isu strategis gender. Dari isu gender akan dirumuskan isu strategis gender yang menggambarkan isu yang meluas dan urgen untuk dipecahkan. Jika dipetakan dalam menyusun RPJMD responsif gender dapat dicermati dalam Tabel 4.

---

<sup>14</sup> Permendari 54 tahun 2010

---

<sup>15</sup> Profil Dinas Kesehatan 2014

**Tabel 4**  
**Pemetaan Bab-Bab RPJMD Responsif Gender**

No	BAB dalam RPJMD	Responsifitas Gender Dalam Dokumen
1	Bab I Pendahuluan	Masukan landasan hukum yaitu Inpres 9 tahun 2000, Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025, dan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015
2	Bab II Gambaran Umum Kondisi Daerah	Masukan data gender untuk tiap-tiap urusan yang memungkinkan. Data gender dapat berupa data pilah maupun data insiden khusus.
3	Bab III Gambaran Pengelolaan Keuangan Daerah	Gambaran umum keuangan daerah dapat digambarkan selama ini berapa dana yang dibutuhkan untuk menyelesaikan isu gender.
4	Bab IV Analisis Isu-Isu Strategis	Analisis ini digunakan setelah data gender terpenuhi dan melahirkan isu gender. Dari isu gender yang ada, dilakukan telaah baik melalui scoring ataupun diskusi terbatas tentang isu-isu strategis gender yang dapat dirumuskan.
5	Bab V Visi, Misi, Tujuan, Dan Sasaran	Sebagaimana UU 23 tahun 2014, bahwa misi harus dapat dijabarkan dalam semua urusan. Visi dapat eksplisit menggambarkan capaian kesetaraan dan keadilan gender, namun karena visi harus padat, andaikan belum mencerminkan perspektif gender dapat pula meletakkannya pada misi. Dalam BAB V ini termaktub pula indikator kinerja sasaran yang akan mengukur keberhasilan pembangunan lima tahun yang akan datang. Rumusan indikator sasaran ini harus pula mencerminkan capaian KKG.
6	Bab VI Strategi Dan Arah Kebijakan .	Dalam perspektif gender strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah untuk kurun waktu 5 (lima) tahun dirumuskan dengan memperhatikan upaya-upaya meningkatkan kualitas relasi antara perempuan dengan laki-laki. Strategi memperhatikan penyelesaian isu gender, dan kebijakan merupakan prioritas yang diilih untuk menyelesaikan isu gender.
7	Bab VII Kebijakan Umum Dan Program Pembangunan Daerah.	Dalam perspektif gender bagian ini menguraikan hubungan antara kebijakan umum yang berisi arah kebijakan pembangunan berdasarkan strategi yang dipilih dengan target capaian indikator kinerja. Arahnya pada kebijakan yang adil bagi semua pihak khususnya yang paling rentan.
8	Bab VIII Indikasi Rencana Program Prioritas yang Disertai Kebutuhan Pendanaan.	Dalam perspektif gender, bagian ini menguraikan hubungan urusan pemerintah dengan SKPD terkait beserta program yang menjadi tanggung jawab SKPD. Pilihan program dapat disesuaikan dengan nomenklatur yaitu Permendagri 13 tahun 2006, dengan pencapaian target indikator kinerja pada akhir periode perencanaan yang dibandingkan dengan pencapaian indikator kinerja pada awal periode perencanaan yang dapat diukur dengan memperhatikan capaian untuk laki-laki dan perempuan.
9	Bab IX Penetapan Indikator Kinerja Daerah.	Dalam perspektif gender bagian ini menguraikan penetapan indikator kinerja daerah yang bertujuan untuk memberi gambaran tentang ukuran keberhasilan pencapaian visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah pada akhir periode masa jabatan. Pada indikator-indikator agregat dapat dipilih seperti capaian Indek Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan gender, serta beberapa angka seperti AKI, AKB, AKABa, APM, APS, Angka Pengangguran dan lain sebagainya
10	Bab X Pedoman Transisi Dan Kaidah Pelaksanaan	BAB ini memuat pedoman transisi implementasi RPJMD dari periode sebelum dan sesudahnya, serta kaidah pelaksanaannya. Secara khusus dapat pula disebutkan target yang harus dicapai pada indikator agregat sebagaimana termuat dalam BAB IX.

#### **D. Penutup**

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah dirumuskan bahwa RPJMD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk jangka periode selama 5 (lima) tahunan yang berisi penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memperhatikan RPJM Nasional. RPJMD menekankan tentang pentingnya menterjemahkan secara arif tentang visi, misi, dan agenda kepala daerah terpilih dalam tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan pembangunan yang merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta kesepakatan tentang tolok ukur kinerja untuk mengukur keberhasilan pembangunan daerah dalam 5 tahun ke depan.

Perspektif gender dibutuhkan dalam penyusunan RPJMD, karena harus diakui ketimpangan gender masih banyak terjadi. Memuat isu gender dalam RPJMD berarti melakukan akselerasi bagi capaian kesetaraan dan keadilan gender. RPJMD responsif gender akan menjadi landasan sehingga setiap perangkat daerah wajib menterjemahkan dalam RKPD dan mengimplementasikan dalam setiap kegiatan yang nyata mengandung isu gender. Untuk meningkatkan kesadaran perangkat daerah merespon ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender, maka RPJMD mengikat melalui indikator sasaran yang harus dicapai

bersama oleh komponen pemerintah daerah.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Dewi, Sinta R. (November 2006, Edisi 50). "Pengarusutamaan Gender". *Jurnal Perempuan*. Jakarta : Yayasan Jurnal Perempuan.

Todaro, Michael. (2004). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.

BPS. (2015) *Pembangunan Manusia Berbasis Gender*.

Buku II Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019

UNDP. (2011). *Dokumen Perhitungan IPM Metode Baru*.

Profil Dinas Kesehatan, 2015

[http://jakarta.bps.go.id/backend/brs\\_ind/brsInd-20150422154834.pdf](http://jakarta.bps.go.id/backend/brs_ind/brsInd-20150422154834.pdf)

<http://www.bps.go.id/2015/frontend/Subjek/view/id>, diunduh tanggal 29 April 2016

<https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/5>, diunduh tanggal 29 April 2016.

<http://semarangkota.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/8>, diunduh tanggal 30 April 2016

<http://bkd.semarangkota.go.id/statistik/t-2015/jumlah-pns-gol-jabatan-gender/> diunduh tanggal 30 April 2016