

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER DI DINAS
PERINDUSTRIAN DAN PERDAGANGAN DAERAH PROVINSI SULAWESI
UTARA DALAM PROGRAM PENGEMBANGAN INDUSTRI KECIL DAN
MENENGAH TAHUN 2018**

**BRYAN CHRISTO WONGKAR
DAUD M. LIANDO
EVELIN J.R. KAWUNG**

Abstrak

Penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis mengapa Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara pada Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah Tahun 2018 belum berjalan optimal.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan berdasarkan implementasi kebijakan Edward III, dilihat dari aspek komunikasi, disposisi atau sikap pelaksana kebijakan, dan struktur birokrasi. Sumber data primer merupakan data yang langsung diperoleh peneliti di lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan sejumlah informan. Sementara itu, sumber data sekunder diperoleh dari sumber kepustakaan sebagai pendukung. Informan penelitian, yaitu : Kepala Dinas, Kepala Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM, Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan, serta Kepala Seksi pada Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM. Tehnik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan studi dokumen.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengarusutamaan gender belum optimal di implementasikan pada program pengembangan IKM karena factor komunikasi dan disposisi yang tidak mendukung.

Disarankan agar menganggarkan dan melakukan kegiatan Pelatihan Kantor Sendiri dengan isu kebijakan pengarusutamaan gender. Melakukan *review* terhadap seluruh dokumen perencanaan, kerangka acuan kerja, standar operasional prosedur (SOP) agar responsive gender. Memberikan sanksi disiplin kepada pelaksana program dan kegiatan yang lalai dalam menerapkan kebijakan pengarusutamaan gender. Menjalankan fungsi koordinasi bagi pihak terkait.

Kata kunci : Pengarusutamaan Gender, Implementasi Kebijakan, IKM

PENDAHULUAN

Perjuangan kaum perempuan dalam pembangunan semakin terbantuan dengan adanya paradigm pembangunan manusia yang diperkenalkan Program Pembangunan PBB atau United Nations Development Programme (UNDP) di tahun 1990. Paradigma pembangunan manusia menyebutkan bahwa pembangunan dapat dilakukan oleh dan ditujukan untuk semua orang, tanpa melihat jenis kelaminnya. Ini artinya setiap laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk terlibat secara aktif dalam pembangunan dalam rangka memperbaiki atau mempertahankan kehidupan mereka. Selain itu, setiap laki-laki dan perempuan seharusnya juga mempunyai kesempatan yang sama untuk menikmati hasil-hasil

pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, melalui paradigma pembangunan manusia ini, posisi manusia, baik laki-laki dan perempuan, tidak lagi dipandang sebagai objek pembangunan, melainkan subjek pembangunan.

Pembangunan yang hanya dapat dilakukan dan dinikmati oleh salah satu jenis kelamin, pada akhirnya hanya akan menghasilkan pembangunan yang tidak optimal dan maksimal. Tanpa adanya atau minimnya keterwakilan salah satu jenis kelamin dalam proses pembangunan akan membuat upaya-upaya pencapaian tujuan pembangunan menjadi tidak tepat sasaran. Oleh karena itu, sangatlah strategis dalam perumusan tujuan dan pelaksanaan pembangunan untuk melibatkan laki-laki dan perempuan secara setara. Namun demikian,

kenyataannya hingga saat ini perempuan masih kesulitan dalam mendapatkan kesempatan untuk terlibat jauh dalam proses pembangunan. Sehingga tidaklah mengherankan apabila terdapat banyak kebijakan pembangunan yang bias gender bagi kaum perempuan.

Upaya-upaya untuk memperjuangkan hak perempuan ini lebih dikenal dengan istilah *Gender Mainstreaming* atau Pengarusutamaan Gender (PUG). Isu keterlibatan perempuan di ruang publik sudah mulai diperjuangkan sejak awal tahun 1800-an oleh kaum feminis di Inggris dan Amerika Serikat. Pada awal pergerakannya, kaum feminis berusaha untuk memperjuangkan kaum perempuan untuk memperoleh suara atau hak pilih dalam pemilihan umum.

Di Indonesia, perjuangan kaum perempuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender semakin terbantu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita pada tanggal 24 Juli 1984. Pada 19 Desember 2000, Presiden Abdurrahman Wahid kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 09 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Dalam Instruksi Presiden ini, pengarusutamaan gender merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

Instruksi Presiden tersebut mendorong agar kedudukan, peran, dan kualitas perempuan dapat ditingkatkan, serta mampu membantu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, strategi pengarusutamaan gender harus terintegrasi dengan pembangunan nasional, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat

daerah. Agar kebijakan pengarusutamaan gender menjadi lebih terarah dan terkoordinasi hingga ke tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia telah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Di Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut kemudian diperjelas kembali dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Peraturan ini kemudian diubah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011. Pasal 4 ayat(1) dalam peraturan menteri tersebut menjelaskan bahwa pemerintah daerah berkewajiban menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan berperspektif gender yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), rencana strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dan Rencana Kerja SKPD.

Peraturan-peraturan tersebut di atas telah menyediakan pondasi dan komitmen politik yang jelas dalam mendukung implementasi kebijakan pengarusutamaan gender di tingkat pusat dan daerah, meskipun dalam implementasinya masih ada kendala-kendala yang dihadapi. Oleh karena itu tidaklah mengejutkan apabila dalam *Human Development Report* yang dikeluarkan oleh Program Pembangunan PBB atau *United Nations Development Programme*, dalam rentang tahun 2010-2015, Indeks Pembangunan Gender (IPG)¹ Indonesia selalu

¹*United Nations Development Programme* dalam *Human Development Report* mendefinisikan Indeks Pembangunan Gender sebagai indeks untuk mengukur pencapaian dimensi dan variabel yang digunakan dalam mengukur Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tetapi mengungkapkan ketidakadilan pencapaian laki-laki dan perempuan. Variabel untuk laki-laki dan perempuan akan dibandingkan, dan semakin dekat hasil perbandingan ke angka 1 maka semakin kecil ketimpangan gender antara laki-laki dan perempuan.

berada dalam kategori perkembangan menengah. Bahkan pada tahun 2015, Indeks Pembangunan Gender Indonesia sebesar 0,926 berada di bawah rata-rata Indeks Pembangunan Gender dunia yang sebesar 0,938.

Selain itu, Indeks Ketidakadilan Gender² di tahun 2015, Indonesia juga masih berada di kategori perkembangan menengah dan ada di bawah rata-rata nilai dunia. Jika Indeks Ketimpangan Gender Indonesia sebesar 0,467, maka Indeks Ketimpangan Gender dunia berada di angka 0,443.

Data di atas secara tidak langsung juga menunjukkan bahwa potensi dan kemampuan perempuan belum dimanfaatkan secara optimal dan maksimal dalam ruang publik, khususnya dalam proses pembangunan. Padahal *Managing Director International Monetary Fund (IMF)* Christine Lagarde dalam kunjungannya ke Indonesia pada akhir Februari 2018, mengatakan bahwa keterlibatan wanita dalam sektor tenaga kerja mampu meningkatkan PDB sebesar 9% di Jepang, 10% di Korea, dan 27% di India³.

Visi pembangunan nasional dalam Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah (RPJMN) 2015-2019 yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan sesuai dengan visi pembangunan nasional, pemerintah telah

²United Nations Development Programme dalam *Human Development Report* menjelaskan Indeks Ketimpangan Gender sebagai sebuah indikator untuk mengetahui sejauh mana kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan dengan menggunakan 3 (tiga) aspek utama, yaitu kesehatan, pemberdayaan, dan angkatan kerja. Hasil perhitungan Indeks Ketimpangan Gender adalah 0-1. Angka 0 mencerminkan adanya kesetaraan gender yang sempurna, dan angka 1 mencerminkan kesenjangan gender yang sempurna.

³Hendra Kusuma, "Kata Bos IMF Soal Peran Perempuan di Ekonomi Dunia" detikFinance, diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3888229/kata-bos-imf-soal-peran-perempuan-di-ekonomi-dunia>, pada tanggal 5 Maret 2018 pukul 08.30.

merumuskan sembilan agenda prioritas atau yang lebih dikenal dengan istilah NAWA CITA. Salah satu dari sembilan agenda prioritas tersebut adalah mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Salah satu sektor strategis ekonomi domestik adalah sektor industri, mulai dari industri kecil hingga industri besar. Industri kecil dan menengah (IKM), secara lebih khusus, menjadi semakin sentral dalam menopang pembangunan dan perekonomian nasional di dua dekade belakangan ini.

Sebagai sektor mayoritas dari populasi industri di Indonesia, aktivitas ekonomi yang dibawa oleh IKM dipandang mampu membawa efek yang positif untuk mendorong pemerataan kesejahteraan masyarakat. Bahkan setelah krisis ekonomi di tahun 1998, IKM selalu tampil konsisten sebagai penopang perekonomian Indonesia hingga saat ini. Oleh karena itulah Kementerian Perindustrian semakin mengintensifkan program pengembangan Industri Kecil dan Menengah (IKM) untuk mendorong masyarakat agar dapat terlibat secara aktif dalam menopang pembangunan di Indonesia. Kehadiran IKM disadari sangat strategis dalam menopang perekonomian nasional melalui penyediaan tenaga kerja sehingga IKM seringkali menjadi sumber pendapatan primer maupun sekunder bagi masyarakat khususnya rumah tangga di Indonesia.

Direktorat Jenderal Industri Kecil dan Menengah Kementerian Perindustrian mencatat bahwa kontribusi sektor IKM terhadap Produk Domestik Bruto mencapai 34,56% di tahun 2014 dan 34,82% di tahun 2015. Angka tersebut berbanding lurus dengan jumlah unit usaha IKM di dalam negeri yang terus mengalami peningkatan setiap tahun. Di tahun 2013, terdapat sebanyak 3,43 juta unit usaha IKM, yang kemudian naik menjadi 3,52 juta IKM pada tahun 2014. Di tahun 2015 pencapaian tersebut naik lagi sehingga mampu mencapai 3,68 juta IKM, dan bertambah lagi hingga

4,41 juta di tahun 2016. Dengan mencapai 4,41 juta unit usaha IKM di tahun 2016, tenaga kerja yang terserap sudah sebanyak 10,1 juta orang.

Sesuai dengan Rencana Strategis Kementerian Perindustrian Tahun 2015-2019, dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan industri nasional, upaya pengembangan IKM terus dilakukan melalui strategi-strategi sebagai berikut, yaitu: 1) pemanfaatan potensi bahan baku, 2) pemanfaatan teknologi, inovasi dan kreativitas, dan 3) penyerapan tenaga kerja. Dalam upaya penyerapan tenaga kerja, perlu diikuti dengan peningkatan kompetensi tenaga kerja IKM secara langsung melalui berlatih sambil bekerja atau *on the job training*, baik dalam aspek manajerial maupun aspek teknis, yang akan berpengaruh terhadap peningkatan daya saing IKM. Selain itu, sebagaimana yang diamanatkan oleh Instruksi Presiden Nomor 09 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, pengintegrasian perspektif gender dalam peningkatan kompetensi tenaga kerja IKM juga harus dilaksanakan agar pemahaman masyarakat dan dunia usaha tentang pentingnya kesetaraan gender semakin meningkat.

Salah satu program prioritas pemerintah pusat dalam mendukung pembangunan nasional, program pengembangan IKM juga turut dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, bukan hanya untuk menggerakkan roda perekonomian nasional, namun juga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Sulawesi Utara. Adapun kelangsungan program pengembangan IKM di Sulawesi Utara menjadi tanggung jawab perangkat daerah teknis, yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara.

Pemberdayaan perempuan melalui program pengembangan IKM merupakan suatu upaya menumbuhkan motivasi dan membuka kesempatan bagi perempuan untuk dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik

dengan cara memanfaatkan dan meningkatkan kemampuan yang mereka miliki dan sekaligus menempatkan mereka sebagai salah satu *stakeholder* aktif. Pemberdayaan terjadi ketika perempuan mulai menyadari untuk mengembangkan kemampuan ataupun kapasitasnya dengan melakukan perubahan yang positif dalam kehidupannya dengan memasuki arena publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif. Menurut Sugiyono (2017: 9), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis daya bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Sumber data primer merupakan data yang langsung diperoleh peneliti di lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan sejumlah informan. Sementara itu, sumber data sekunder diperoleh dari sumber kepustakaan sebagai pendukung dalam penulisan ini.

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan pengarusutamaan gender di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara dalam Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah Tahun 2018 berdasarkan tiga faktor konsep implementasi kebijakan Edward III, yaitu:

1. Komunikasi
2. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan
3. Struktur birokrasi

Penentuan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2017) *purposive sampling* yaitu teknik untuk menentukan sampel penelitian dengan beberapa pertimbangan tertentu yang bertujuan agar data yang diperoleh nantinya bisa lebih

representatif. Adapun informan dalam penelitian, yaitu : Kepala Dinas, Kepala Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM, Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan, dan Kepala Seksi pada Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui Interview, Observasi, dan Dokumentasi

Penelitian ini menggunakan teknik analisa data kualitatif. Menurut Arikunto (2013:229) "Data yang digunakan dalam analisis kualitatif, yaitu data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.

Analisis dilakukan untuk menyederhanakan suatu hasil penelitian yang pada akhirnya mudah untuk ditafsirkan. Penulis dalam analisis data menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Editing yaitu proses perolehan data mentah yang diperoleh saat penelitian, kemudian direduksi, dirangkum, dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti;
2. Klarifikasi Data yaitu memilih data sesuai fokus penelitian, kemudian mencari tema untuk memberikan gambaran yang lebih tajam terhadap pengamatan.

Penarikan kesimpulan yaitu peneliti berusaha mencari makna data yang dikumpulkan dengan melihat pola, tema, hubungan, persamaan dan hal-hal yang sering timbul untuk mengambil suatu kesimpulan. Untuk memperdalam kesimpulan yang diambil dilakukan langkah verifikasi atau pengumpulan data terbaru selama penelitian dilaksanakan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Komunikasi

Salah satu ukuran keberhasilan suatu kebijakan berhasil atau efektif diimplementasikan adalah apabila tujuan kebijakan dipahami oleh pelaksana yang

bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini maka yang menjadi tujuan kebijakan adalah program pengembangan IKM yang responsif gender. Oleh karena itulah, perintah yang diberikan kepada pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan konsisten. Edward III menjelaskan bahwa ada tiga dimensi yang mempengaruhi komunikasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

a. Dimensi transmisi

Transmisi merupakan suatu proses melangsungkan komunikasi suatu pesan atau informasi yang berjalan melalui suatu saluran atau media kepada penerima informasi dengan efek tertentu. Penolakan dan ketidaksetujuan pelaksana kebijakan terhadap kebijakan publik dapat mengakibatkan terhambatnya proses komunikasi atau bahkan terjadi distorsi dari kebijakan tersebut. Terjadinya distorsi dapat mendorong pelaksana kebijakan mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan pemahamannya sendiri. Oleh karenanya, dimensi transmisi menghendaki agar standar dan tujuan kebijakan disampaikan kepada kelompok sasaran dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. Para pelaksana harus mengetahui apa yang harus dilakukan agar implementasi kebijakan menjadi efektif.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan pelaksana program pengembangan IKM, yaitu kepala bidang (informan AP) dan kepala seksi (informan JS dan NK), didapati hasil bahwa dimensi transmisi dalam faktor komunikasi tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut terjadi karena terdapat hambatan dalam mentransmisikan kebijakan pengarusutamaan gender kepada pelaksana program pengembangan IKM. Hambatan ini muncul karena tidak adanya tingkat persamaan persepsi, pola pikir, dan tindakan dalam memahami kebijakan pengarusutamaan gender, kurangnya koordinasi dan kerjasama antara tim perencanaan dinas dan pelaksana

program pengembangan IKM, dan penyampaian informasi melalui sosialisasi tentang kebijakan pengarusutamaan gender yang dilaksanakan melalui hirarki birokrasi yang berlapis-lapis.

Tidak adanya persamaan persepsi, pola pikir, dan tindakan dalam memahami kebijakan pengarusutamaan gender sesuai dengan yang dikatakan informan AP bahwa *“memang susah untuk bidang IKM memahami kebijakan pengarusutamaan gender, terus langsung berhasil menerapkan kebijakan tersebut ke program IKM. Masalahnya kan yang menghadiri rapat-rapat tentang gender saja, kasubag perencanaan atau anak buahnya. Kalau saya saja selaku kepala bidang belum memahami secara utuh kebijakan pengarusutamaan gender, bagaimana saya bisa meneruskan petunjuk pimpinan kepada kepala seksi”*.

Pernyataan informan AP ini juga diakui oleh JK selaku kepala dinas yang mengakui bahwa antara dirinya dengan pelaksana program pengembangan IKM di Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM belum satu pemahaman dan pola pikir mengenai mengintegrasikan kebijakan pengarusutamaan gender dengan program pengembangan IKM. JK mengatakan bahwa *“undangan-undangan tentang gender itu biasanya berkaitan dengan keseluruhan program dan kegiatan yang ada di masing-masing perangkat daerah, jadi ibu mendisposisikan surat-surat undangan tersebut kepada kepala sub bagian perencanaan dan keuangan, bukan ke salah satu bidang teknis. Biasanya memang Son (informan SS) selalu lapor kegiatan yang dia ikuti, cuma karena kesibukan, ibu sudah tidak perintahkan untuk teruskan lagi ke bidang-bidang”*.

Hambatan dalam proses transmisi kebijakan pengarusutamaan gender juga muncul karena kurangnya koordinasi dan kerjasama antara tim perencanaan dinas dengan bidang pelaksana program pengembangan IKM. Informan SS mengkonfirmasi hal ini dengan

pernyataannya bahwa *“Saya sudah bilang ke ibu kepala dinas bahwa sekarang program dan kegiatan yang akan dilaksanakan itu harus responsif gender. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Daerah Provinsi Sulawesi Utara bilang untuk uji program dan kegiatan pakai Gender Analysis Pathway (GAP) atau alat analisa gender. Ibu kepala dinas memang setuju dan bilang untuk cari waktu. Tapi mau sesuaikan jadwal dengan bidang-bidang kan susah, belum lagi mereka banyak tugas luar”*.

Penyampaian sosialisasi kebijakan pengarusutamaan gender yang melalui birokrasi yang berlapis juga menjadi penyebab munculnya hambatan lancarnya dimensi transmisi di dalam faktor komunikasi. Informan JK mengatakan bahwa memang di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara belum dilaksanakan sosialisasi atau bimbingan teknis tentang pengarusutamaan gender. Akan tetapi kebijakan pengarusutamaan gender juga merupakan salah satu isu strategis yang diangkat oleh Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara, dan sudah terjabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu menurut JK sebaiknya perangkat daerah teknis terkait seperti Badan Perencanaan Pembangunan Dearah Provinsi Sulawesi Utara dan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Daerah Provinsi Sulawesi Utara melaksanakan sosialisasi kebijakan pengarusutamaan gender secara komprehensif di setiap perangkat daerah yang ada. Selama ini menurut JK sosialisasi yang dilakukan hanya meminta perwakilan paling banyak dua orang setiap perangkat daerah.

b. Dimensi kejelasan

Kejelasan kebijakan merupakan hal yang terpenting yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Kebijakan yang jelas mengenai apa yang

harus dilakukan pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan dan kapan kebijakan tersebut harus dilaksanakan akan menghindarkan peluang terjadinya implementasi kebijakan sesuai dengan interpretasi pelaksana kebijakan yang kadang bertentangan dengan maksud dan tujuan kebijakan. Dimensi kejelasan dalam komunikasi menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan atau ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak-pihak yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM dan dapat diterima dengan jelas sehingga pihak-pihak tersebut mengetahui maksud, tujuan, dan sasaran dari kebijakan tersebut.

Hambatan besar dalam dimensi transmisi komunikasi sangat mempengaruhi dimensi kejelasan komunikasi. Akibat tidak tersampainya pengetahuan mengenai kebijakan pengarusutamaan gender, maka pelaksana program pengembangan IKM belum mampu memahami apa, bagaimana, dan kapan kebijakan pengarusutamaan gender diimplementasikan ke dalam program pengembangan IKM. Seperti yang dikatakan oleh informan SS, minimnya kesempatan untuk membagikan pengetahuan yang ia peroleh dari keikutsertaan di sosialisasi atau bimbingan teknis terkait gender, dapat menyebabkan ketidakjelasan dalam komunikasi.

c. Dimensi konsistensi

Maksud dari dimensi konsistensi dalam komunikasi adalah bahwa perintah-perintah yang diberikan tidak boleh saling bertentangan. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan tersebut mempunyai unsur kejelasan, namun jika perintah-perintah tersebut saling bertentangan tentunya akan menyulitkan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Sebagai kepada dinas, informan JK mengakui kelalaian unsur internal di Dinas

Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara dalam mengimplementasikan kebijakan pengarusutamaan gender dalam program-program yang ada, khususnya program pengembangan IKM. Menurut JK, hal tersebut sebenarnya dapat diminimalisir apabila perangkat-perangkat daerah teknis terkait konsisten dengan kebijakan yang mereka buat.

Menurut JK jika isu pengarusutamaan gender sudah strategis dan mendesak diimplementasikan, maka sebaiknya perangkat daerah seperti Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Utara melakukan review terhadap program dan kegiatan yang diajukan oleh setiap perangkat daerah. JK mengatakan yang terjadi selama ini adalah program dan kegiatan hanya diverifikasi untuk memastikan bahwa program dan kegiatan tersebut sudah tercantum dalam Rencana Strategis dan Rencana Kerja Tahunan.

2. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan

Sikap pelaksana kebijakan atau disposisi merupakan kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan namun juga mempunyai kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman akan kebijakan ini dapat menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), acuh tak acuh (*neutrality*), atau menolak (*rejection*) terhadap kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan dua informan pada Bidang Fasilitasi dan Pengembangan IKM, yaitu JS dan NK, kedua informan tersebut mengatakan belum pernah mengikuti sosialisasi atau bimbingan teknis mengenai pengarusutamaan gender.

Ketidaktahuan dan minimnya pemahaman mengenai kebijakan pengarusutamaan gender membuat kedua informan menunjukkan sikap acuh tak acuh (*neutrality*) dan hanya merealisasikan program pengembangan IKM sesuai dengan cara-cara yang biasa dilakukan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan informan JS yang mengatakan bahwa “*sebagai penanggung jawab kegiatan dalam program pengembangan IKM, ibu hanya memastikan bahwa kegiatan berjalan sesuai dengan kerangka acuan kerja yang dibuat. Kebutuhan peserta kegiatan, lokasi tempat kegiatan, jumlah peserta kegiatan yang diundang, dan terlebih lagi aspek administrasi untuk pertanggungjawaban atas kegiatan yang sudah selesai dilakukan*”.

Dua hal yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2008) terkait faktor disposisi dalam implementasi kebijakan, yaitu pengangkatan birokrasi dan insentif. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Sementara itu, insentif dianggap sebagai salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan untuk mencapai maksud dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

Mengenai hal tersebut di atas, informan JK mengatakan “*ibu tahu kalau mereka belum terlalu paham dengan substansi kebijakan pengarusutamaan gender. Tapi kalau mereka cuma pasif terus, ibu kan bisa menilai. Di rapat dengan kepala-kepala bidang bisa ibu tegur supaya kerja itu harus ada inisiatif. Atau kalau pas*

kebetulan yang bersangkutan datang ke ruangan ibu, yah langsung ibu bilang. Kalau sudah ditegur tapi tidak mau berubah, yah apa boleh buat. Ibu juga kan diberikan pimpinan kesempatan untuk merekomendasikan pejabat eselon empat. Yang bagus yah tentu ibu kasih masukkan ke pimpinan untuk dipromosikan, tapi kalau yang tidak mau berubah, yah kasih rekomendasi demosi saja. Cuma semuanya ibu buat diam-diam”.

3. Struktur Birokrasi

Suatu implementasi kebijakan dapat menjadi tidak efektif karena ada ketidakefisienan struktur birokrasi. Edward III dalam Winarno (2005) mengatakan ada dua karakteristik utama dalam birokrasi yaitu fragmentasi struktur birokrasi dan Standar Operasional Prosedur (SOP), yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan bidang tugasnya. Dalam dimensi fragmentasi (pembagian wewenang dan tanggung jawab) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang berfragmentasi dapat menimbulkan kegagalan berkomunikasi. Fragmentasi organisasi dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana maka semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. SOP dapat juga menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan. Penggunaan prosedur-prosedur yang dirumuskan pada masa lalu untuk menyelesaikan keadaan yang khusus yang berbeda dengan keadaan prosedur yang biasa (lazim) itu tidak sesuai dengan keadaan atau program baru. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang biasa dari suatu organisasi, maka semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Hasil wawancara dengan AP selaku Kepala Bidang Fasilitasi dan Pengembangan

IKM bahwa dukungan struktur birokrasi sudah cukup baik dalam mengimplementasikan kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM. Ini ditunjukkan dengan pembagian tugas, fungsi, dan wewenang, serta tanggung jawab yang sudah sesuai dengan proporsinya, sehingga tidak terdapat tumpang tindih tugas atau pekerjaan. Terlebih lagi program pengembangan IKM ini tidak melibatkan perangkat daerah lainnya sehingga pembagian tugas, fungsi, dan wewenang dapat dibuat secara sederhana.

Dukungan struktur birokrasi dengan keberadaan SOP juga sudah cukup baik sehingga pada pelaksana program pengembangan IKM telah ada kesepakatan bagaimana program pengembangan IKM akan dilakukan. Hanya hambatan yang muncul adalah SOP tersebut tidak responsif gender atau dengan kata lain belum melalui proses analisa-analisa yang digunakan dalam pengarusutamaan gender.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM terkait dengan faktor komunikasi masih kurang mendukung, baik dari dimensi transmisi, dimensi kejelasan, maupun dimensi konsistensi. Hal tersebut ditunjukkan dengan rendahnya tingkat persamaan persepsi, pola pikir dan tindakan dalam memahami kebijakan pengarusutamaan gender antara kepala dinas dengan kepala bidang dan kepala seksi, kurangnya koordinasi dan kerjasama antara tim perencanaan dengan pelaksana program pengembangan IKM, dan ketiadaan sosialisasi untuk menambah pengetahuan dan pemahaman pelaksana program IKM dalam memahami kebijakan pengarusutamaan gender.

2. Implementasi kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM terkait dengan faktor disposisi atau sikap pelaksana kebijakan juga masih kurang mendukung. Hal ini ditunjukkan dengan sikap pelaksana program pengembangan IKM yang cenderung acuh tak acuh (*neutrality*) terhadap kebijakan pengarusutamaan gender, dan melaksanakan atau merealisasikan program pengembangan IKM seperti cara-cara yang biasa dilakukan.

3. Implementasi kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM terkait dengan faktor struktur birokrasi sudah cukup mendukung. Tidak ditemukannya fragmentasi pembagian wewenang dan tanggung jawab yang rumit menjadi nilai tambah bagi kelancaran pengimplementasian kebijakan pengarusutamaan gender ke dalam program pengembangan IKM. Masalah kecil yang timbul dalam faktor struktur birokrasi ini adalah SOP, yang sudah ada dan digunakan sebagai panduan dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan dalam program pengembangan IKM, belum responsif gender karena tidak melalui analisa-analisa gender.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dalam rangka meningkatkan keberhasilan implementasi kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pengembangan IKM di tahun-tahun berikutnya, maka beberapa saran atau langkah konkrit yang penulis rekomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Menganggarkan dan melakukan kegiatan Pelatihan Kantor Sendiri dengan mengambil isu kebijakan pengarusutamaan gender sebagai topik utamanya. Kegiatan dilakukan dengan menghadirkan narasumber yang berkompeten pada bidangnya dan wajib mengikutsertakan seluruh pegawai

- Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara.
2. Melakukan *review* terhadap seluruh dokumen perencanaan, kerangka acuan kerja, standar operasional prosedur (SOP), dan dokumen-dokumen lainnya yang ada di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara, dan segera menerapkan analisa gender terhadap dokumen-dokumen tersebut.
 3. Memberikan sanksi disiplin dengan pemberian nilai yang rendah dalam komponen pemberian tunjangan tambahan penghasilan tambahan kepada pelaksana program dan kegiatan yang lalai dalam menerapkan kebijakan pengarusutamaan gender.
 4. Melakukan koordinasi dan mendorong Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Utara untuk secara konsisten memasukkan analisa gender sebagai salah satu *checklist* yang harus dipenuhi pada saat melakukan verifikasi dan validasi terhadap dokumen-dokumen perencanaan yang diajukan oleh perangkat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal Said (2002). Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, Leo (2008). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Arikunto, Suharsimi (2013). Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik. Jakarta: Rineka Cipta.
- Astuti, Puji (2016). Analisis Anggaran Responsif Gender Pada APBD Kota Semarang Tahun 2010-2013. Jurnal Politika. Volume 7 Nomor 1: 37-52.
- Azizatul, Arfah (2006). Anggaran Sensitif Gender (Studi Kasus Kebijakan Anggaran Pemberdayaan Perempuan Pada Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu) (Tesis). Yogyakarta (ID): Universitas Gadjah Mada.
- Bradley, Harriet (2007). Gender: Key Concepts. Oxford: Polity. Press.
- Crawford, Mary and Unger, Rhoda. (1992). Women and Gender: A Feminist Psychology. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Dewi, Herita (2016). Tinjauan Kebijakan Penganggaran Responsif Gender Pada Struktur APBD Provinsi Sumatera Barat. Jurnal Badan Pendidikan dan Latihan Provinsi Sumatera Barat.
- Edward III, George C. (1980). Implementing Public Policy. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Fakih, Mansour (1996). Analisis Gender dan Transformasi Sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Grewal, Inderpal and Kaplan, Caren (2002). An Introduction to Women's Studies: Gender in a Transnational World. Boston: McGraw-Hill
- Kastari, Mira (2011). Analisis Alokasi Anggaran Responsif Gender di Sektor Pendidikan dan Kesehatan pada APBD Kabupaten Bogor Tahun Anggaran 2008-2010 (Tesis). Jakarta (ID): Universitas Indonesia.
- Khaerah Nur dan Mutiarin, Dyah (2016). Integrasi Anggaran Responsif Gender Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Studi Pada Anggaran Dinas Kesehatan Kota Makassar Tahun Anggaran 2014). Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik. Volume 3 Nomor 3.
- Moser, Caroline O. N. (1989). Gender Planning In The Third World: Meeting

- Practical And Strategic Gender Needs. World Development Report.
- Mosse, Julia Cleves (1992). *Half The World, Half a Change: An Introduction to Gender and Development*, Oxford: Oxfam.
- Nugroho, Riant D. (2008). *Gender dan Strategi Pengarusutamaannya di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti (2009). *Kebijakan Publik Pro-Gender*. Surakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press).
- Ostergaard, Lise (1997). *Gender and Development Apractical Guide*. New York: Routledge.
- Pemerintah Republik Indonesia (1984). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia (2014). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 4. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia (2000). *Instruksi Presiden Nomor 09 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia (2003). *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Pemerintah Republik Indonesia (2008). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Pemerintah Republik Indonesia (2011). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 927. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Pemerintah Republik Indonesia (2016). *Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 64/M-IND/PER/7/2016 tentang Besaran Jumlah Tenaga Kerja dan Nilai Investasi Untuk Klasifikasi Usaha Industri*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1089. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Sugiyono (2012). *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Bandung: Alfabeta.
- United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2010). *Human Development Report 2010 The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations Development Programme (2011). *Human Development Report 2011 Sustainability and Equity: A Better Future for All*. New York: Palgrave Macmillan.

- United Nations Development Programme (2012). Human Development Report 2012 Towards a Food Secure Future. New York: United Nations Publications.
- United Nations Development Programme (2013). Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York: United Nations Publications.
- United Nations Development Programme (2014). Human Development Report 2014 Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. New York: United Nations Publications.
- United Nations Development Programme (2015). Human Development Report 2015 Work for Human Development. New York: United Nations Publications.
- Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration and Society, Vol.6, No.4.
- Wahab, Solihin Abdul (2004), Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widjaja, A. W. (1986). Administrasi Kepegawaian: Suatu Pengantar. Jakarta: CV Rajawali.
- Widodo, Joko (2008). Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi, Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia Publishing.
- Winarno, Budi (2005). Kebijakan Publik: Teori dan Proses, Yogyakarta: Media Presindo.