

## **BELAJAR DARI YANG TERBAIK: EVALUASI PENGARUSUTAMAAN GENDER DI KOTA SURABAYA, INDONESIA**

**Teguh Ilham<sup>1</sup>, Adam Udi Velianto<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ir. Soekarno Km. 20 Jatinangor, Indonesia

<sup>2</sup>Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya, Jl. Kedungsari No. 18 Surabaya, 60128, Indonesia  
E-mail: <sup>1</sup> t.ilham@ipdn.ac.id; <sup>2</sup>auvelianto@gmail.com

**ABSTRAK.** Walaupun diskursus kesetaraan gender mulai mendapat perhatian, namun masih cukup banyak pemerintah daerah yang belum menerapkan dengan baik. Kota Surabaya merupakan salah satu daerah yang Indeks Pemberdayaan Gender Tertinggi di Indonesia. Tulisan ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pencapaian Pemerintah Kota Surabaya dalam mewujudkan kesetaraan gender dengan melihat tujuh indikator yang ditetapkan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif untuk melihat gambaran pencapaian Pemerintah Kota Surabaya dalam Pengarusutamaan Gender. Data yang diperlukan dalam analisis dikumpulkan melalui wawancara dengan informan terpilih, yaitu: pejabat di Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya, camat, dan masyarakat yang terlibat dalam Tim Penggerak PKK. Selain itu, berbagai data sekunder seperti dari artikel ilmiah, laporan pemerintah, berita, dan sebagainya juga dikumpulkan. Penelitian ini menemukan bahwa dari ketujuh indikator yang ditetapkan pemerintah, Pemerintah Kota Surabaya masih perlu untuk meningkatkan jumlah dan pemahaman/keterampilan sumber daya manusia yang berperan sebagai agen Pengarusutamaan Gender. Selain itu, ketersediaan data terpilah yang lengkap dan komprehensif juga perlu untuk dilengkapi lagi.

**Kata Kunci:** Pengarusutamaan Gender; Indikator Pencapaian PUG; Kesetaraan Gender; Evaluasi Program; Analisis Gender.

## ***LEARNING FROM THE BEST: EVALUATION OF GENDER MAINSTREAMING IN THE CITY OF SURABAYA, INDONESIA***

**ABSTRACT.** Although the discourse on gender equality is become more popular, there are still a lot of local governments that have not implemented it properly. The city of Surabaya is one of the areas with the Highest Gender Empowerment Index in Indonesia. This paper aims to see the extent to which the Surabaya Government has achieved gender equality by looking at the seven indicators set by the government. This study uses a qualitative-descriptive method to describe the achievements of the Surabaya City Government in Gender Mainstreaming. Data was collected through interviews with selected informants, namely: officials at the Surabaya City Office of Population Control, Women Empowerment, and Child Protection, sub-district heads, and the community. In addition, to strengthen the analysis, various secondary data such as from scientific articles, government reports, news, and so on were also collected. This study found that of the seven indicators, the Surabaya City Government still needs to increase the number and understanding/skills of human resources who act as agents of Gender Mainstreaming. In addition, the availability of complete and comprehensive disaggregated data also needs to be completed.

**Keywords:** Gender mainstreaming; GM achievement indicators; gender equality; program evaluation; gender analysis.

## PENDAHULUAN

Berbagai macam topik atau isu yang berkaitan dengan gender saat ini cukup banyak dijadikan diskursus oleh publik, namun konsepnya seringkali tidak dipahami secara memadai (Peters & Norton, 2018). Istilah gender bukan sekedar sebagai persoalan kesetaraan antara laki-laki dengan perempuan, bahkan lebih luas daripada itu. Gender berkaitan dengan pola pikir (*mindset*), perspektif dan cara pandang.

Diskriminasi gender terjadi misalnya pada aktivitas sosial dan industri yang memerlukan kreatifitas dan keterampilan yang dianggap hanya dimiliki oleh laki-laki. Belum lagi pengaruh kultur yang menempatkan perempuan sebagai penanggung jawab 'urusan domestik' sehingga membatasi mereka ketika ingin aktif dalam aktivitas sosial seperti politik, bisnis, industri dan sebagainya.

Sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan yang secara spesifik menuangkan 26 program responsif gender yang meluas pada beragam bidang, paradigma pembangunan Indonesia mengalami sebuah pergeseran penting ke arah pembangunan yang meletakkan kesetaraan gender pada intinya (*mainstream*). Namun demikian, pergeseran paradigma tersebut tidak serta-merta menyelesaikan permasalahan inti dari relasi laki-laki dan perempuan, yakni ketimpangan gender. Hal ini dikarenakan pemahaman konsep dan praktis dari PUG sendiri masih beragam. Pengambil keputusan dan masyarakat masih cenderung mendefinisikan PUG sebagai program-program yang terkait perempuan semata.

Pengarusutamaan Gender pada dasarnya adalah salah satu upaya untuk menyelesaikan isu ketidakadilan gender (Ylöstalo, 2016). PUG dimaknai sebagai konsep, prinsip, dan problematika kesetaraan gender yang diintegrasikan ke dalam kebijakan, program,

dan kegiatan pembangunan pada semua tahap manajemen (perencanaan penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi (Santoso et al., 2016). Namun, pada kenyataannya berbagai kebijakan yang pro gender belum optimal dilaksanakan. Implementasinya seringkali hanya menggeser diskriminasi dari ranah domestik ke ranah publik (Ristanty et al., 2017; Soleha & Afriyanni, 2021) dan bahkan menjadi bentuk eksploitasi baru dan beban ganda terhadap perempuan (Santoso et al., 2016).

Aprilina (2015) menyebutkan bahwa Indonesia masih berada dalam tahap transisi dari paradigma *Gender and Development* (GAD) kepada paradigma *Gender Mainstreaming* (GM) dimana satu kakinya melangkah dengan mantap pada area *Gender Mainstreaming*, mengikuti tuntutan masyarakat global, tetap ujung kakinya yang satu masih tertinggal di area *Gender and Development*. PUG masih dimaknai sebagai pemberdayaan dan perlindungan perempuan saja, belum pada definisi PUG sebagai capaian strategi keadilan serta kesetaraan bagi setiap orang, baik kaum perempuan ataupun laki-laki. Alih-alih sebagai arus utama pembangunan disegala bidang, pembangunan gender masih dianggap sebagai kewajiban dari instansi yang menangani perkara perempuan semata.

Upaya dalam mereduksi kesenjangan harus dilakukan dengan cara yang tepat yang dimulai dengan pemahaman yang tepat. Dalam laporannya, PBB menunjukkan bahwa berbagai kesenjangan, seperti: ketimpangan layanan pendidikan, ketimpangan layanan kesehatan, dan kesenjangan dalam kualitas standar hidup berkontribusi sebanyak 20% dalam menghambat pembangunan manusia. Temuan lainnya menunjukkan bahwa dengan pola penanganan saat ini paling tidak memerlukan waktu 100 tahun untuk mencapai kesetaraan gender (Morse & Gupta, 2019).

Saat ini, pemerintah telah berupaya membuat acuan untuk memotret perkembangan kondisi pembangunan gender dan kesetaraan gender. Untuk melihat kondisi pembangunan gender, telah dikenal Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). IPG menggambarkan ketidakadilan antargender dengan membandingkan (rasio) capaian antara Indeks Pembangunan Manusia (IPM) perempuan dengan IPM laki-laki (BPS, 2020). Sementara itu, Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) merupakan indikator untuk mengukur terlaksananya keadilan dan kesetaraan gender berdasarkan partisipasi politik dan pengambilan keputusan yang dilihat dari proporsi laki-laki dan perempuan dalam parlemen, partisipasi ekonomi dan pengambilan keputusan yang dilihat dari 2 (dua) indikator yaitu proporsi laki-laki dan perempuan sebagai legislator, pejabat senior dan manager serta presentase laki-laki dalam posisi profesional dan teknis dan sumber ekonomi yang diukur dengan perkiraan pendapatan laki-laki dan perempuan (BPS, 2021).

Secara umum, IPM Indonesia mengalami peningkatan beberapa tahun terakhir. Semenjak tahun 2016 Indonesia telah berada dalam kategori tinggi. Pada tahun tersebut Indonesia mendapatkan skor 70,18 dan terus meningkat hingga tahun 2020 Indonesia mendapatkan skor 71,94. Jika dibandingkan secara global, pada tahun 2020 Indonesia berada pada urutan ke-107 dari 189 negara. Jika dibandingkan dalam lingkup ASEAN, Indonesia berada pada posisi kelima, di bawah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia dan Thailand. Walaupun berada dalam kategori tinggi, jika dipisah berdasarkan jenis kelamin, masih terdapat kesenjangan terhadap perempuan. Semenjak 2010 rata-rata IPM perempuan berada pada kisaran 60 (kategori sedang) sementara itu IPM laki-laki sudah di atas 70 (kategori tinggi) (Kemen PPPA, 2020).

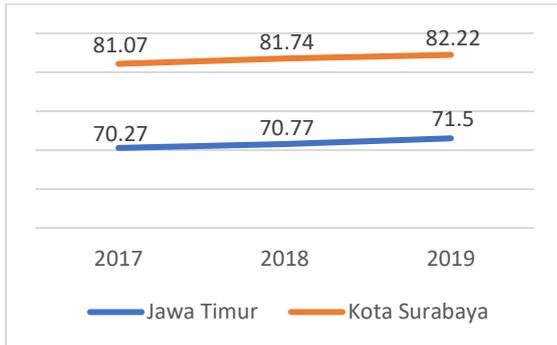
Sementara itu, pada aspek IPG, nilai secara nasional pada tahun 2019 sudah mencapai 91,07, naik dari skor tahun 2015 yaitu 91,03 setelah mengalami penurunan yang berarti pada tahun 2016 dengan nilai 90,82. Walaupun telah kembali naik melewati capaian tahun 2015, akan tetapi capaian pada tahun 2019 masih berada di bawah target Indikator Kinerja Utama Renstra Kementerian PPPA yang menargetkan IPG sebesar 92,00 (Kemen PPPA, 2020).

Indikator penting lainnya untuk melihat kesetaraan gender adalah IDG. Secara nasional indeks indikator ini terus meningkat. Selama kurun waktu sembilan tahun terjadi peningkatan signifikan dari nilai 68,15 pada tahun 2010 hingga mencapai 75,24 pada tahun 2019. Dalam rentang waktu tersebut, tercatat pertumbuhan IDG tahun 2019 sangat pesat dengan penambahan 3,14 poin atau 4,35 persen, sangat tinggi dibandingkan pertumbuhan tahun sebelumnya yang hanya meningkat 0,36 poin atau 0,50 persen. (Kemen PPPA, 2020).

Pada level lokal, salah satu kota yang sudah bagus pada aspek-aspek di atas adalah Kota Surabaya. Status sebagai ibukota provinsi menjadikan Kota Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar di Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan data jenis kelaminnya, jenis kelamin perempuan sedikit lebih banyak dari laki-laki dengan presentase 49,82% laki-laki dan 50,18% perempuan pada tahun 2018. Sementara itu, pada tahun 2019 persentasenya sebesar 49,72% laki-laki dan 50,28% perempuan (Dispendukcapil Kota Surabaya, 2020). Komitmen Pemerintah Kota Surabaya dalam PUG berhasil membuat kota ini menyandang penghargaan 'Anugerah Parahita Ekapraya' sebanyak enam kali berturut-turut dari tahun 2008 sampai dengan 2013 (Munir, 2018). Selang tiga tahun kemudian, kota ini kembali memperoleh penghargaan yang sama dengan kategori tertinggi, yaitu kategori mentor. Penghargaan ini juga tidak dapat

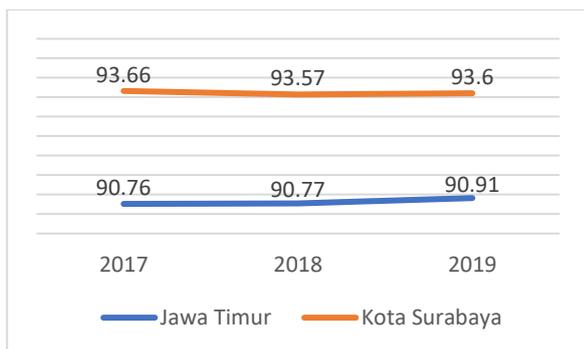
dipisahkan dari upaya yang dilakukan dengan pencanangan Kota Surabaya sebagai Kota Peduli Perempuan (Riski, 2012).

Dilihat dari IPM, Kota Surabaya yang berada pada Provinsi Jawa Timur mendapatkan status IPM dengan kategori tinggi dan mengalami peningkatan dalam rentang tiga tahun semenjak tahun 2017.



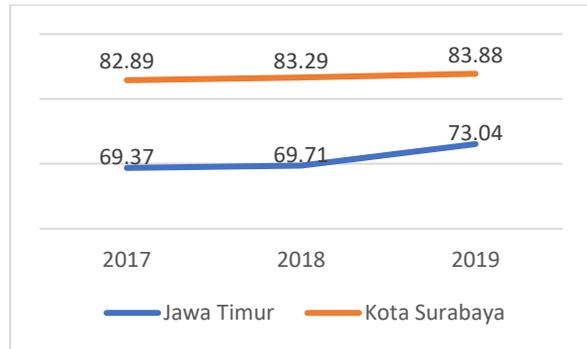
**Gambar 1. IPM Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya 2017 s.d. 2019**  
*Sumber:* BPS Prov. Jawa Timur (2020)

Sementara itu, dari aspek IPG, walaupun Kota Surabaya tidak mengalami peningkatan dalam rentang waktu yang sama, tetapi angkanya juga masuk dalam kategori tinggi dan stabil dikisaran angka 93.



**Gambar 2. IPG Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya 2017 s.d. 2019**  
*Sumber:* BPS Prov. Jawa Timur (2020)

Kemudian, pada aspek IDG, Kota Surabaya juga masuk pada salah satu kota dengan IDG tertinggi di Indonesia dengan angka 83,88 pada tahun 2019.



**Gambar 3. IDG Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya 2017 s.d. 2019**  
*Sumber:* BPS Prov. Jawa Timur (2020)

Berikut ini rincian IDG Kota Surabaya dengan masing-masing nilai komponennya.

**Tabel 1. IDG Kota Surabaya dibandingkan Kabupaten/Kota Lainnya pada Kategori Tertinggi dan Terendah.**

Kab/Kota	Nilai IDG	Komponen IDG		
		Keterlibatan Perempuan di Parlemen	Perempuan sebagai Tenaga Profesional	Sumbangan Pendapatan Perempuan
<b>Kabupaten/Kota dengan IDG Tertinggi</b>				
Gunung Mas	88,91	48	47,86	49,83
Minahasa	87,63	48,57	50,48	39,09
Barito Selatan	86,33	40	50,18	38,16
Barito Utara	85,35	32	47,14	43,76
Temanggung	84,46	33,33	50,78	40,86
Kota Kediri	84,46	36,67	49,31	35,66
Kota Manado	83,96	37,5	48,2	35,18
Kota Surabaya	83,88	34	51,02	35,78
Kota Jayapura	82,75	27,5	47,21	34,99
Barito Timur	82,67	28	49,9	43,46
<b>Kabupaten/Kota dengan IDG Terendah</b>				
Intan Jaya	43,96	0,01	23,39	48,49
Mimika	43,43	2,86	27,16	23,68
Siak	42,77	2,5	48,62	19,82
Lanny Jaya	42,51	4	16,75	43,84
Natuna	42,02	0,01	39,47	24,51

*Sumber:* BPS Prov. Jawa Timur (2020)

Pelaksanaan PUG di Kota Surabaya mengacu pada berbagai regulasi yang telah ditetapkan, antara lain: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang

Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender, dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender.

Selain beberapa regulasi yang mengatur secara langsung kegiatan PUG tersebut, terdapat juga berbagai regulasi lain yang berkaitan dan juga menjadi dasar dalam PUG, yaitu: Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO *Convention* Nomor 111 *Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation* (Konvensi ILO mengenai Diskriminasi Dalam Pekerjaan dan Jabatan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 Tahun 2015 tentang Sistem Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Dirancangnya berbagai regulasi di atas menunjukkan komitmen yang dilakukan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam berbagai macam program pembangunan (Soleha & Afriyanni, 2021). Pada level kebijakan, berbagai macam komitmen tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024 dengan menempatkan kesetaraan gender sebagai salah satu prioritas nasional dengan target-target yang juga harus ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dalam RPJM Daerah dan Rencana Strategis Perangkat Daerah. Selain itu, PUG juga menjadi bagian dari Dokumen *Sustainable Development Goals* (SDG's).

Implementasi PUG telah dilakukan dalam berbagai penelitian terdahulu. Salah satunya adalah penelitian yang berjudul Implementasi Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) di Pemerintah Kota Palembang (Antasari & Hadi, 2017). Penelitian ini menemukan bahwa masih ada anggapan dari para penentu kebijakan dan pihak lain yang terlibat dalam menjalankan program PPRG bahwa isu gender merupakan urusan perempuan. Selain itu juga ditemukan minimnya pegawai yang benar-benar memahami PUG dan PPRG. Kemudian pelaksanaan PUG juga kurang maksimal karena adanya anggapan bahwa berbagai program yang berkaitan dengan PUG tidak terlalu menarik.

Penelitian lain yang terkait yaitu Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara dalam Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah Tahun 2018 (Wongkar et al., 2019). Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat berbagai hambatan dalam penerapan program PUG pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah. Hambatan yang pertama berkisar pada aspek komunikasi, seperti perbedaan persepsi, kurangnya koordinasi dan kerjasama dalam internal tim, dan kejelasan kebijakan. Munculnya hambatan ini dikarenakan rendahnya sosialisasi dan pelatihan, serta absennya peran Inspektorat dan Bappeda dalam melakukan review program. Hambatan yang kedua berkaitan dengan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan yang menunjukkan ketidakseriusan atau acuh tak acuh (*neutrality*) dalam merealisasikan program. Penyebabnya adalah rendahnya pengetahuan dan motivasi dari pelaksana program terkait.

Berbeda dengan beberapa penelitian di atas yang mengkaji penerapan PUG dengan menggunakan pisau analisis teori

implementasi, penelitian ini secara praktis melakukan evaluasi terhadap PUG di Kota Surabaya dengan menggunakan tolak ukur yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemilihan pendekatan ini merujuk pada pendapat T.B. Smith yang menyatakan bahwa hasil dari sebuah kebijakan harus sedapat mungkin sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980).

Implementasi dari PUG di Kota Surabaya menggunakan 7 (tujuh) prasyarat atau indikator sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender, yaitu: komitmen; kebijakan; kelembagaan; sumber daya; sistem informasi dan data terpilah; alat analisis gender; dan partisipasi masyarakat. Ketujuh indikator ini juga mengacu kepada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 9 Tahun 2015 tentang Indikator Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya yang menerapkan PUG juga perlu untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan PUG berdasarkan indikator-indikator tersebut. Tulisan ini berupaya untuk melihat sejauh mana pemenuhan indikator-indikator tersebut.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk melihat gambaran pencapaian Pemerintah Kota Surabaya dalam PUG. Evaluasi pelaksanaan PUG yang dilakukan dengan menganalisis pencapaian tujuh indikator yang dibagi dalam beberapa sub-indikator, yaitu:

komitmen (kebijakan kab/kota, kebijakan pelaksanaan, rencana pencapaian; kebijakan (dokumen perencanaan, dokumen anggaran (RKA OPD, ARG, GBS)); kelembagaan (eselonisasi unit yang membidangi PUG, kelompok kerja PUG, keterwakilan OPD dalam Pokja, keberadaan tim teknis PUG di provinsi, peran lembaga penggerak, keberadaan focal point); sumber daya manusia dan anggaran (sumberdaya manusia, anggaran daerah untuk kelembagaan PUG)); sistem informasi dan data terpilah (Forum Data lintas instansi, keanggotaan lembaga di luar OPD, statistik gender, daerah dalam angka, instansi yang punya data terpilah gender, penggunaan data terpilah, aksesibilitas data, bahan informasi untuk promosi PUG, sasaran promosi PUG); alat analisis gender (pedoman teknis, modul, metode, pedoman audit); dan partisipasi masyarakat (keanggotaan kelompok kerja yang inklusif, forum koordinasi, kegiatan inklusif, jumlah anggota).

Pengumpulan data primer dilakukan dengan metode wawancara terhadap delapan informan yang dipilih secara purposif dan dokumentasi dengan melihat berbagai dokumen perencanaan dan penganggaran (RPJMD), regulasi terkait, pedoman, laporan, dan artikel ilmiah. Informan terpilih berasal dari pejabat di Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya, camat, dan masyarakat yang terlibat dalam keanggotaan Tim Penggerak PKK. Untuk menguji keabsahan maka digunakan teknik triangulasi sumber data. Sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan langkah-langkah mulai dari reduksi data, penyajian data, interpretasi data, dan penarikan kesimpulan. Data yang dianalisis

tersebut tersaji dalam bentuk narasi, tabel, grafik, dan gambar.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berikut ini diuraikan ketujuh indikator dengan ketercapaian masing-masing.

### Komitmen

Komitmen merupakan indikator utama yang krusial dalam penerapan PUG. Komitmen yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dilihat dari berbagai regulasi yang dibentuk sebagai turunan dari regulasi yang telah diatur pada level nasional. Pemerintah Kota Surabaya telah menerbitkan Perda yang mengatur PUG sehingga hal tersebut membuktikan bahwa telah ada komitmen bersama antara kepala daerah dan anggota DPRD. Komitmen bersama tersebut kemudian diperkuat dengan menerbitkan peraturan walikota dan regulasi di bawahnya.

Secara lengkap, berbagai regulasi yang telah dimiliki, antara lain: Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender, dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender. Jauh sebelumnya, Pemkot Surabaya juga telah mengeluarkan Instruksi Walikota Surabaya Nomor 6 Tahun 2008 tentang Percepatan Pengarusutamaan Gender di Kota Surabaya. Selain itu juga telah ada Keputusan Walikota Nomor 188.45/198/436.1.2/2012 tentang Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender Kota Surabaya.

### Kebijakan

Berbagai terobosan yang menyangkut PUG idealnya diintegrasikan ke dalam berbagai dokumen perencanaan (RPJMD, RKPD, Renstra, dan Renja) dan penganggaran (RKA/RAPBD) sehingga akan berdampak

bagi masyarakat. Pada level RPJMD Kota Surabaya 2021-2026, secara sederhana dapat diperhatikan dari visi, misi, tujuan, sasaran, indikator sasaran, dan target akhir RPJMD yang menyangkut PUG. Berdasarkan Tabel X.X terlihat bahwa Kota Surabaya telah memiliki arah yang konsisten dalam mengupayakan PUG. Target akhir IPG yang ingin dicapai adalah 93,78. Jika dibandingkan dengan IPG Kota Surabaya tahun 2019, maka diperlukan peningkatan 0,18 poin lagi.

**Tabel 2 Pengintegrasian PUG dalam RPJMD Kota Surabaya 2021-2026**

<b>Visi</b>
Gotong Royong Menuju Kota Dunia Yang Maju, Humanis Dan Berkelanjutan.
<b>Misi 2</b>
Membangun Sumber Daya Manusia (SDM) unggul berkarakter, sehat jasmani rohani, produktif, religius, berbudaya dalam bingkai kebhinnekaan melalui peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, pendidikan serta kebutuhan dasar lainnya.
<b>Tujuan 1</b>
Meningkatkan kualitas pembangunan manusia dan terpenuhinya kebutuhan dasar lainnya
<b>Sasaran 2</b>
Meningkatnya pengarusutamaan gender, pemberdayaan serta perlindungan perempuan dan anak
<b>Indikator Sasaran</b>
Indeks Pembangunan Gender
<b>Target Akhir RPJMD</b>
93,78

Sumber: RJPMD Kota Surabaya 2021-2026

Integrasi PUG ke dalam dokumen RPJMD Kota Surabaya juga sejalan dengan salah satu tujuan Sustainable Development Goals (SDGs) di Tahun 2016-2030, yaitu mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan.

Berdasarkan RPJMD Kota Surabaya 2021-2026 target persentase perangkat daerah yang responsif gender selama lima tahun adalah 100%. Namun sayangnya tidak ada data yang menunjukkan realisasi tahun 2020 dan sebelumnya karena merupakan indikator baru. Berikut ini tabel yang memuat beberapa indikator pada aspek pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

**Tabel 3 Indikator Kinerja Pembangunan Daerah Pada Aspek Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak**

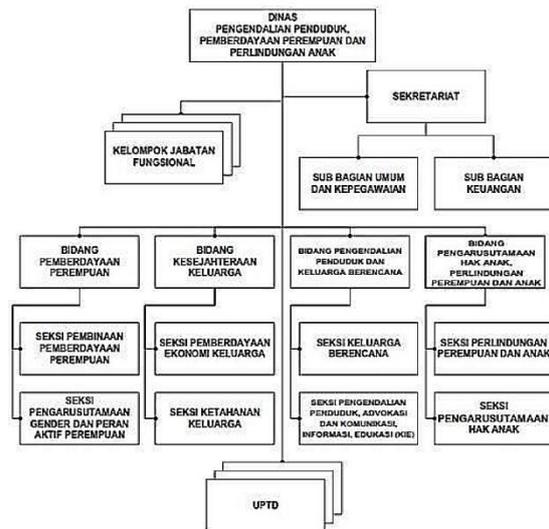
Indikator Kinerja	Capaian Kinerja (%)					Interpretasi
	2016	2017	2018	2019	2020	
Pembangunan Daerah						
IPG	100	99,99	99,89	99,91	100,01	melampaui
Persentase indikator Kota Layak Anak (KLA) yang terpenuhi	107,53	N/A	N/A	N/A	100	Sesuai

Sumber: RJPMD Kota Surabaya 2021-2026

### Kelembagaan

Pemerintah Kota Surabaya memiliki Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak sebagai penggerak utama PUG. Secara kelembagaan, dinas yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya No. 55 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya memiliki satu bidang khusus yang menangani PUG, yaitu Bidang Pemberdayaan Perempuan. Bidang ini membawahi dua seksi, yaitu Seksi Pembinaan Pemberdayaan Perempuan dan Seksi Pengarusutamaan Gender dan Peran Aktif Perempuan.

Secara lengkap, struktur organisasi dinas ini dapat dilihat dari Gambar berikut ini.



**Gambar 4 Struktur Organisasi Dinas Pengendalian Penduduk Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya**

Sumber: DP5A Kota Surabaya (2020)

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagai sebuah sistem, kelembagaan PUG dibentuk oleh beberapa unsur yang tergabung ke dalam sebuah Kelompok Kerja (Pokja). Di Kota Surabaya, pokja telah dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 188.45/4/436.1.2/2019 tentang Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender (PUG) Kota Surabaya. Berdasarkan regulasi tersebut, yang menjadi ketua pokja adalah kepala Bappeda, sekretarisnya adalah kepala dinas P5A. Selain kelembagaan pokja, juga terdapat *focal point* yang anggotanya terdiri dari para sekretaris kecamatan, sekretaris kelurahan, dan kepala subbagian/kepala seksi pada masing-masing perangkat daerah yang menangani urusan kepegawaian dan perencanaan. Selain itu, PUG juga didukung oleh Tim Penggerak PUG beranggotakan, perangkat daerah yang membidangi perencanaan, organisasi dan kelembagaan,

pemberdayaan perempuan dan pengelolaan keuangan, kesejahteraan rakyat dan pengawasan.

**Tabel 4 Persentase Kecamatan dan Kelurahan yang Ramah Anak di Kota Surabaya Tahun 2016-2018**

Indikator Sasaran	2016			2017			2018		
	T	R	C	T	R	C	T	R	C
% kecamatan yang responsif gender	n/a	n/a	n/a	48,39	48,39	100	61,29	61,29	100
% kelurahan ramah anak	19,48	19,48	100	35,71	32,47	90,93	51,95	52,60	101,25

Sumber: RJPMD Kota Surabaya 2021-2026

Selain pokja dan *focal point*, di wilayah Kota Surabaya juga terdapat berbagai kelompok atau lembaga yang mendukung terlaksananya program responsif gender, antara lain: Gerakan Perlindungan Anak dan Perempuan (GPAP), PIK (Pusat Informasi Konseling) Remaja, PKBM (Pusat Krisis Berbasis Masyarakat), Pos curhat, Pokjanal Posyandu, FKKW, Karang taruna, TP PKK, LMP, KPM (Kader Pemberdayaan Masyarakat), Kecamatan Ramah Anak, Komisi Perlindungan Anak, Forum Kecamatan Sehat, Tim penurunan AKI dan AKB, Satgas TB, Satgas UKS, Komisi Penanggulangan AIDS dan IPSM (Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat).

Hingga tahun 2021, seluruh perangkat daerah di Kota Surabaya telah menerapkan responsif gender dalam pelaksanaan kegiatannya. Tercapainya target ini menjadikan indikator tersebut ditiadakan pada RPJMD 2021-2016, namun terdapat indikator baru, yaitu Persentase lembaga/Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) yang responsif terhadap perlindungan perempuan dengan target sebesar 32,25% pada tahun 2022 dan 100% pada akhir periode. PKBM merupakan suatu wadah dimana seluruh kegiatan belajar masyarakat dalam rangka peningkatan

pengetahuan, keterampilan/keahlian, hobi, atau bakatnya yang dikelola dan diselenggarakan sendiri oleh masyarakat. Kegiatan-kegiatan yang berada dalam lingkup PKBM seperti program penyetaan ijasah, pendidikan anak usia dini, kursus, dan sebagainya.

Salah satu inovasi dalam program pengarusutamaan gender dalam aspek kelembagaan di Kota Surabaya adalah dengan terlibatnya laki-laki dalam keanggotaan TP PKK, seperti yang ada di Kecamatan Asemrowo. Pak Husni Malik sebagai masyarakat yang tergabung dalam keanggotaan organisasi tersebut menyatakan,

“Upaya yang dilakukan Kecamatan Asemrowo ini menurut saya gebrakan yang anti-mainstream pasalnya pada umumnya bahkan hampir keseluruhan anggota TP PKK di semua Kecamatan di Surabaya ini berjenis kelamin perempuan. Saya di sini juga bergerak aktif sebagai TP PKK dan merasa tidak keberatan atas jadinya saya sebagai TP PKK Kecamatan Asemrowo. Selama menjadi anggota TP PKK 95 saya banyak melaksanakan kegiatan yang meningkatkan keberdayaan masyarakat di antaranya ada sosialisasi, ada pembinaan, ada lomba bahkan ada program inovasi dari

Kecamatan Asemorowo yang melibatkan TP PKK dan warga terkait”.

### **Sumber daya (Manusia dan Anggaran)**

Indikator sumber daya manusia dan anggaran yang diimplementasikan pada prasyarat PUG, yaitu: perencana terlatih untuk melaksanakan PPRG dan fasilitator PUG yang mendapat sertifikat pelatihan sebagai fasilitator, dan alokasi anggaran untuk fasilitas PUG dan kegiatan kelembagaan PUG.

Pada aspek sumber daya anggaran terdapat bantuan berupa alokasi dana kurang lebih Rp.4.917.504.474 tertuang pada RKPD yang bersumber APBD dan pemberian-pemberian lain selain uang dalam pelaksanaan inovasi kegiatan maupun program yang dilaksanakan seperti CSR memberikan sejumlah hadiah maupun tempat pelaksanaan.

Perencanaan dan penganggaran yang responsif gender memegang peranan vital untuk kesuksesan program PUG. Berdasarkan wawancara dengan Ibu Rr. Maya N, beliau menjelaskan:

“Saya bergerak pada pembinaan dan pemberdayaan perempuan. Menurut saya Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender sebagai unsur penggerak dan perencana program Pengarusutamaan Gender cukup baik dengan usaha yang cukup telaten. Hal ini saya dapat utarakan karena kepemilikan kelompok kerja maupun lembaga baik setingkat kota Surabaya maupun tiap-tiap kecamatan yang cukup diperhatikan, menurut saya penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia menjadi motivasi dan dorongan yang sangat luar biasa tidak hanya pada bidang Pemberdayaan Perempuan namun pada aspek Pembangunan Gender dan Pemberdayaan Gender.”

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah berkaitan dengan Sumber Daya Manusia pada masing-masing unit kerja yang tidak tergabung langsung dalam pokja *focal point*. Banyak di antara mereka yang tidak memahami arti penting dari PUG sehingga berdampak pada tidak maksimalnya usaha untuk menjadikan setiap program berbasiskan kesetaraan gender dan ramah anak. Tantangan terbesar adalah bagaimana mensosialisasikan untuk memberikan pemahaman kepada setiap aparatur akan pentingnya program kegiatan yang berbasis gender.

Kecamatan Asemrowo sebagai salah satu *best practice* PUG di Kota Surabaya menunjukkan mulai banyaknya perempuan dalam penyuksesan PUG. Satuan tugas penanganan masalah perempuan dan anak (Satgas PPA) terdiri dari 10 orang laki dan 27 orang perempuan; ASN terdiri dari 31 orang laki dan 21 orang perempuan; pengurus Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) terdiri dari 1 orang laki dan 6 orang perempuan.

### **Sistem informasi dan data terpilah**

Data terpilah ditunjukkan dengan adanya profil gender atau statistik gender. Kelengkapan data terpilah masih menjadi pekerjaan rumah yang masih perlu untuk dilengkapi lagi. Ibu Renny Swarnasari selaku Kepala Seksi Pengarusutamaan Gender dan Peran Aktif Perempuan menyatakan bahwa “kelemahan yang paling terlihat biasanya kelengkapan data terpilah yang belum sempurna atau lengkap. Permasalahan utama dalam menyusun data terpilah dikarenakan kendala dalam mengkoordinasikan setiap OPD ataupun unit kerja dalam menyusun data berbasis gender.

Data terpilah ini sangat penting sebagai basis untuk menjalankan program PUG. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Surabaya, “Misalnya, ketika kita beraktivitas pembinaan sosialisasi kepada UMKM, itu kita selalu membuat data terpilah antara laki-laki dan perempuan memberikan kesempatan yang sama.”

### **Alat analisis gender**

Alat analisis yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya terkait pengarusutamaan gender yang memuat anggaran responsif gender menggunakan Gender Analysis Pathway (GAP), Gender Budget Statement (GBS) dan Term Of Reference (TOR). Ibu Renny Swarnasari selaku Kepala Seksi Pengarusutamaan Gender dan Peran Aktif Perempuan menjelaskan: “GAP itu alat analisis gender digunakan membantu perencana menyusun perencanaan program/kebijakan, mengidentifikasi kesenjangan dilihat dari akses, partisipasi, kontrol dan manfaat laki dan perempuan. Mengetahui latar belakang terjadinya kesenjangan, merumuskan permasalahan sebagai akibat kesenjangan gender dan identifikasi langkah/tindak intervensi yang diperlukan. Sedangkan GBS sebagai dokumen akuntabilitas spesifik gender, pernyataan anggaran gender atau lembar anggaran responsif gender yang disusun melalui transformasi hasil analisis GAP ke dalam GBS. TOR atau biasa disebut kerangka acuan kerja menjadi batasan gambaran, ruang lingkup dan struktur kegiatan/kebijakan yang disepakati menjadi pedoman kegiatan/kebijakan agar sesuai harapan serta

menjadi acuan’. Hal ini diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender.

### **Partisipasi masyarakat**

Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya juga melakukan penguatan terhadap peran jejaring dalam penanganan permasalahan perempuan dan anak sebagai salah satu upaya untuk menekan angka permasalahan perempuan dan anak. RPJMN memuat strategi dan arah kebijakan terkait dengan Pengarusutamaan Gender, dimuat juga dalam RPJMD Kota Surabaya. Strategi yang dimuat yaitu meningkatkan akses, kontrol, partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Arah kebijakannya yaitu penguatan kelembagaan dan jaringan PUG dan PUHA.

Partisipasi masyarakat, mengacu pada keikutsertaan masyarakat dalam berproses serta mengidentifikasi potensi dan peluang pada pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG). Indikator partisipasi masyarakat yang di implementasikan pada prasyarat Pengarusutamaan Gender yaitu adanya forum partisipasi publik untuk kesejahteraan perempuan dan anak (PUSPA) atau forum lainnya beranggotakan lembaga profesi, dunia usaha, media, organisasi keagamaan dan organisasi kemasyarakatan; keterlibatan lembaga masyarakat, perguruan tinggi, dunia usaha dan media dalam kegiatan PUG.

Jumlah jejaring dalam penanganan permasalahan perempuan dan anak pada tahun 2016-2020 bisa dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 5 Jejaring Penanganan Permasalahan Perempuan dan Anak Tahun 2016 – 2020**

Uraian (Satuan)	2016	2017	2018	2019	2020
Jumlah jejaring dalam penanganan permasalahan perempuan dan anak (lembaga)	N/A	56	56	62	63

Sumber: DP5A Kota Surabaya (2020)

Ket: Data 2016 tidak tersedia karena belum dilakukan pencatatan

TP PKK Kota Surabaya telah berupaya untuk mengimplementasikan kesetaraan gender dalam berbagai kegiatan. Berdasarkan informasi yang diperoleh, paling tidak terdapat empat program yang telah dan sedang dijalankan. **Pertama.** Menginisiasi Gerakan Masyarakat Peduli Anak Stunting. Kegiatan tersebut berupa pemberian makanan tambahan makanan, pendamping anak stunting, lomba Surabaya Emas, lomba cipta menu makanan sehat, dan baksos sembako untuk anak stunting. **Kedua,** bekerja sama dengan salah satu stasiun radio untuk memberikan edukasi kepada masyarakat, melalui program Mama-Mama Kreatif. Harapannya, melalui informasi tersebut bisa memberikan inspirasi, demi meningkatkan potensi di wilayahnya masing-masing. **Ketiga.** program Bunda Paud, setiap kecamatan dan kelurahan menggerakkan tenaga pendidik Paud, dengan memberikan pemantapan kepada orang tua terkait dengan polah asuh kepada anak usia dini. Serta, menggerakkan tenaga pendidik Paud untuk mempersiapkan PTM 100 persen di Kota Surabaya. **Keempat.** Program Dekranasda, dengan total 62 UMKM di Kota Surabaya, Pemkot Surabaya telah memberikan pelatihan untuk menghasilkan produk yang berkualitas dan memfasilitasi pemasaran produk UMKM, yaitu diantaranya Surabaya Virtual Expo, Surabaya Fashion Week, Surabaya Kriya Galery (SKG),

Bazar UMKM, dan sentra kuliner (DP3APPKB, 3 April 2022).

### SIMPULAN

Berdasarkan uraian terkait evaluasi PUG di Kota Surabaya terhadap tujuh indikator ditemukan bahwa indikator yang harus ditingkatkan adalah pada sumber daya manusia pada aspek jumlah dan pemahaman dari sumber daya manusia yang berperan sebagai agen PUG. Selain itu, secara umum selain sosialisasi kepada masyarakat, aparatur pemerintah Kota Surabaya mulai dari level OPD hingga kelurahan harus diberikan pemahaman yang cukup terkait dengan PUG sehingga setiap aktivitas mengacu kepada pencapaian kesetaraan gender, mulai dari perencanaan, penganggaran, hingga pelaksanaan program dan kegiatan. Kemudian, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah ketersediaan data terpilah yang lengkap dan komprehensif. Data terpilah sangat menentukan bagaimana program PUG dijalankan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Antasari, R. R., & Hadi, A. (2017). Implementasi Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) di Pemerintah Kota Palembang. *Jurnal Al-Maiyyah*, 10(1), 132–161.  
<https://media.neliti.com/media/publications/285779-implementasi-kebijakan-perencanaan-dan-p-b59ebb0e.pdf>
- Aprilina, D. W. (2015). *Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Kualitas Sumber Daya Manusia (Studi Analisis Isi UU Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dan UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional)*. UGM.
- BPS. (2020). *Indeks Pembangunan Gender (IPG)*.
- BPS. (2021). *Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)*.
- Dispendukcapil Kota Surabaya. (2020). *Jumlah Penduduk Kota Surabaya*. <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/berinta/483-jumlah-penduduk-kota-surabaya>
- DP3APPKB Surabaya. 3 April 2022. Lewat Layanan Puspaga, Pemkot Surabaya Wujudkan Kesetaraan Gender. Diakses pada 4 Juni 2022 melalui <https://dp5a.surabaya.go.id/lewat-layanan-puspaga-pemkot-surabaya-wujudkan-kesetaraan-gender-dan-ketahanan-keluarga/>
- Kemen PPPA. (2020). *Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2020*. Kemen PPPA.
- Morse, M. M., & Gupta, G. R. (2019). *Girls and Women Still aren't Equal Anywhere: 2020 Needs to be Different*. UN Foundation.  
<https://unfoundation.org/blog/post/girls-women-still-arent-equal-anywhere-2020-needs-different/>
- Munir, D. (2018). *Upaya Kota Surabaya Membangun Kesetaraan Gender untuk Terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat*. Apeksi. apeksi.id
- Riski, P. (2012). *Surabaya Canangkan Diri sebagai Kota Peduli Perempuan*. VOA Indonesia.  
<https://www.voaindonesia.com/a/surabaya-canangkan-diri-sebagai-kota-peduli-perempuan-137676303/103678.html>
- Ristanty, N. L. K. I., Bandiyah, & Erviantono, T. (2017). Persepsi Anggota Legislatif Laki-Laki terhadap Pengarusutamaan Gender di DPRD Provinsi Bali Periode 2014-2019. *Jurnal Ilmiah Nawala Politika*, 1(1), 1–12.  
<https://ojs.unud.ac.id/index.php/politika/article/view/33210/20059>
- Santoso, W. M., Situmorang, A., Latifa, A., Hadi, A., Oktaviana, S., Propiana, J. K., & Pramodhawardhani, J. (2016). *Penelitian dan Pengarusutamaan Gender: Sebuah Pengantar*. LIPI Press.  
<https://penerbit.brin.go.id/press/catalog/view/91/80/182-1>

- Soleha, S., & Afriyanni. (2021). Evaluasi Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) kota Pekanbaru. *SOROT: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 16(2), 71–84. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31258/sorot.16.2.71-84>
- Wongkar, B. C., Liando, D. M., & Kawung, E. J. R. (2019). Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara dalam Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah Tahun 2018. *Jurnal Administrasi Publik Universitas Sam Ratulangi*, V(086), 70–81.
- Ylöstalo, H. (2016). Organizational perspective to gender mainstreaming in the Finnish state administration the Finnish state administration. *International Feminist Journal of Politics*, 18(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14616742.2016.1149307>



© 2022 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>).