

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Perencanaan dan Penganggaran

Bintoro Tjokroaminoto dan Husaini Usman (2008) mengemukakan bahwa perencanaan adalah proses mempersiapkan kegiatan-kegiatan secara sistematis yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Perencanaan merupakan hal yang penting dalam pencapaian suatu tujuan. Dengan adanya perencanaan yang baik, maka kegiatan yang ada dalam sebuah perusahaan atau organisasi akan berjalan dengan efektif.

Perencanaan akan membantu perusahaan atau organisasi dalam merumuskan apa yang ingin dicapai serta langkah-langkah yang akan dilakukan untuk mewujudkan pencapaian tersebut. Ketika melakukan perencanaan terdapat beberapa aspek yang harus diperhatikan, diantaranya penentuan tujuan yang akan dicapai, pemilihan cara yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan, serta pemilihan usaha-usaha atau strategi yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan.

Robbins dan Coulter (2002) menjelaskan bahwa perencanaan memiliki fungsi sebagai pengarah dalam mendapatkan sesuatu, sehingga usaha untuk mencapai tujuan akan lebih terkoordinasi dan terarah. Tanpa adanya perencanaan yang baik, suatu perusahaan atau organisasi tidak akan memiliki pedoman dalam

melaksanakan kegiatannya. Selain itu, Robbins dan Coulter (2002) juga mengemukakan bahwa perencanaan berfungsi sebagai penetapan standar dan pengawasan kualitas. Perusahaan atau organisasi dapat membandingkan antara tujuan serta langkah yang telah ditetapkan dalam perencanaan dengan realita pelaksanaannya. Dengan hal itu, perencanaan dapat berguna untuk mengidentifikasi adanya penyimpangan yang mungkin terjadi.

Dalam konteks pengelolaan keuangan, dilakukan perencanaan anggaran atau dapat juga disebut dengan penganggaran. Penganggaran adalah proses penyusunan rencana keuangan organisasi yang dilakukan dengan cara menyusun rencana kerja dalam rangka waktu tertentu, umumnya satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter (Mahsun, 2019). Penganggaran merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses perencanaan.

Penganggaran juga dapat disebut dengan proses perencanaan penyediaan dana. Proses penganggaran pada umumnya dilakukan setelah proses perencanaan kegiatan telah selesai. Penganggaran harus mengacu pada program dan kegiatan yang telah ditetapkan saat perencanaan, sehingga dana yang akan dialokasikan untuk suatu kegiatan akan digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam pengelolaan keuangan negara, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga untuk mengaitkan antara perencanaan dan penyediaan dana.

Perencanaan dan penganggaran di Indonesia telah mengalami perubahan seiring dengan adanya reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004. Reformasi perencanaan dikemukakan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-undang tersebut mengatur tentang mekanisme penyusunan rencana kerja nasional yang bersifat jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), serta jangka pendek (1 tahun).

Reformasi yang dilakukan atas perencanaan dan penganggaran di Indonesia ditujukan untuk mengimplementasikan tiga prinsip utama pengelolaan keuangan publik, antara lain kerangka kebijakan fiskal jangka menengah (*Medium Term Fiscal Framework*), efisiensi alokasi (*allocative efficiency*), dan efisiensi biaya dalam pelaksanaan (*technical and operational efficiency*). Reformasi perencanaan dan penganggaran juga mengubah paradigma pada bidang perencanaan dan penganggaran, seperti *penerapan unified budgeting*, penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), serta penerapan penganggaran berbasis kinerja.

2.2 Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan pembangunan di Indonesia terbagi menjadi 3 berdasarkan jangka waktu perencanaan, yaitu perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Perencanaan jangka panjang dirumuskan dalam dokumen yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Rencana Pembangunan Jangka Panjang merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Perencanaan pembangunan jangka panjang ditetapkan dalam Undang-

Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang digunakan sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh, dimana pembangunan yang direncanakan adalah untuk mencapai tujuan bernegara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada alinea keempat.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang digunakan sebagai acuan dalam menyusun perencanaan pembangunan dengan jangka waktu yang lebih singkat, yaitu jangka menengah dan jangka pendek. Perencanaan pembangunan jangka menengah merupakan perencanaan yang disusun untuk periode 5 (lima) tahun. Perencanaan jangka menengah tersebut dituangkan dalam sebuah dokumen yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Penyusunan RPJM berpedoman pada RPJP, sehingga dalam pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terdapat lima periodisasi RPJM, yaitu RPJM Nasional I Tahun 2005-2009, RPJM Nasional II Tahun 2010-2014, RPJM Nasional III Tahun 2015-2019, serta RPJM Nasional IV Tahun 2020-2024.

Selain berpedoman pada RPJP, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah juga disesuaikan dengan visi, misi, dan program Presiden yang menjabat. RPJM Nasional menjelaskan tentang strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, Proyek Prioritas Strategis, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, arah pembangunan kewilayahan dan lintas kewilayahan, prioritas pembangunan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja. RPJM Nasional digunakan sebagai acuan dalam

menyusun perencanaan pembangunan jangka waktu 1 (satu) tahun. Selain itu, RPJM Nasional juga digunakan untuk menyusun Rencana Strategis (Renstra) bagi Kementerian/Lembaga, sebagai bahan penyusunan dan penyesuaian RPJM Daerah, serta sebagai pedoman *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan RPJM Nasional.

Perencanaan pembangunan dengan jangka waktu 1 (satu) tahun disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan penjabaran dari rencana jangka menengah dan akan dijadikan pedoman bagi Pemerintah untuk menyusun anggaran pada tahun yang bersangkutan serta pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Dalam ruang lingkup Kementerian/Lembaga, dokumen perencanaan pembangunan nasional digunakan sebagai acuan bagi Kementerian/Lembaga untuk menyusun rencana kerja. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional digunakan sebagai acuan untuk menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL). Renstra-KL merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang menjelaskan visi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan, yang juga memuat rencana sasaran nasional yang akan dicapai berdasarkan sasaran Program Prioritas Presiden. Dalam Renstra-KL dijelaskan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, dan kegiatan yang akan dilakukan oleh K/L dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Selain itu, Renstra-KL juga memuat perkiraan hambatan yang akan timbul dalam melaksanakan upaya pencapaian tujuan K/L.

Renstra-KL yang telah disusun kemudian dijadikan pedoman bagi K/L untuk menyusun perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun yang disebut dengan Rencana

Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Renja-KL adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun. Renja-KL memuat informasi yang lebih terperinci dibandingkan dengan Renstra-KL. Pada Renja-KL terdapat informasi tambahan seperti target indikator *output*, perkiraan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan, serta penanggung jawab dan pelaksana program prioritas K/L.

Dokumen perencanaan nasional maupun dokumen perencanaan K/L memiliki keterkaitan dengan kegiatan penganggaran. Dalam lingkup nasional, Rencana Kerja Pemerintah digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada tahun yang bersangkutan. Dalam lingkup K/L, Rencana Kerja K/L digunakan sebagai pedoman bagi K/L untuk menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) pada tahun yang bersangkutan.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, RKA-KL adalah dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang disusun menurut bagian anggaran K/L. Penyusunan RKA-KL dilakukan dengan berdasar pada pedoman umum RKA-KL, meliputi pendekatan sistem anggaran, klasifikasi anggaran, dan instrumen RKA-KL. Pendekatan sistem anggaran yang menjadi acuan, antara lain penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah. Klasifikasi anggaran yang disertakan pada RKA-KL terdiri atas klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi, serta klasifikasi jenis belanja. Selain itu

terdapat tiga instrumen RKA-KL yang harus diperhatikan selama penyusunan RKA-KL, yaitu indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja.

RKA-KL harus memuat sasaran kinerja yang sejalan dengan yang ada pada Renja K/L dan RKP tahun yang bersangkutan. Sasaran kinerja tersebut meliputi sasaran strategis K/L, sasaran program K/L, sasaran kegiatan K/L, dan keluaran/*output* kegiatan beserta indikatornya masing-masing. Dalam penyusunan RKA-KL, total pagu dan rincian sumber dana yang dicantumkan harus sesuai dengan Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L. Selain itu, semua keluaran/*output* pada RKA-KL yang disusun harus dipastikan sesuai dengan ketentuan penandaan anggaran (*budget tagging*).

Untuk dapat melaksanakan program dan kegiatan yang telah disusun pada RKA-KL, perlu adanya sebuah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran (PA). Dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Penyusunan DIPA oleh PA harus berpedoman pada Peraturan Presiden tentang rincian APBN. Terdapat dua jenis DIPA yang disusun oleh PA, yaitu DIPA Induk dan DIPA Petikan.

DIPA Induk adalah akumulasi dari DIPA setiap satuan kerja yang berada dibawah unit eselon I Kementerian/Lembaga yang memiliki alokasi anggaran. DIPA Petikan adalah DIPA setiap satuan kerja yang berisi informasi kinerja, rincian pengeluaran, rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan, serta catatan, yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pada satuan kerja. DIPA Petikan merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari DIPA Induk. Masa berlaku DIPA Induk dan DIPA Petikan adalah 1 (satu) tahun, sesuai dengan masa berlaku APBN.

2.3 Konsep Gender

Menurut Mansour Fakih (1996), konsep gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Konsep gender juga dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang dapat dipertukarkan antara sifat perempuan dan laki-laki, yang dapat berubah seiring berjalannya waktu dan berubah di berbagai tempat maupun kelas. Gender berkaitan dengan pembagian peran, kedudukan, dan tugas antara laki-laki dan perempuan yang ditetapkan oleh masyarakat berdasarkan sifat yang dianggap pantas bagi laki-laki dan perempuan menurut norma, adat, kepercayaan, dan kebiasaan masyarakat (Buddi, dkk, 2000).

Para ahli sosial menjelaskan bahwa istilah gender digunakan untuk membedakan sifat bawaan (kodrat) laki-laki dan perempuan dengan sifat yang dibentuk dari budaya yang dikonstruksikan, dipelajari, dan disosialisasikan. Pemahaman mengenai gender dapat berubah sesuai perkembangan zaman, karena gender merupakan konstruksi sosial yang diciptakan oleh masyarakat. Pandangan mengenai gender juga dapat berbeda dari satu kelompok masyarakat dengan kelompok yang lain karena dipengaruhi oleh budaya, interpretasi agama, serta struktur sosial dan politik yang ada pada masyarakat.

Proses terbentuknya pemahaman gender dalam suatu masyarakat tidak melalui proses yang singkat. Pemahaman gender dalam suatu masyarakat dibentuk, disosialisasikan, diperkuat, atau dikonstruksi secara sosial atau kultural, melalui ajaran keagamaan maupun negara. Proses panjang terbentuknya pemahaman gender tersebut menjadikan masyarakat menganggap bahwa gender merupakan

kodrat dari Tuhan yang tak dapat diubah. Sehingga timbul pemahaman oleh masyarakat bahwa gender dianggap sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan.

Contoh pemahaman gender yang timbul berdasarkan konstruksi sosial adalah kodrat bahwa perempuan harus bersifat lemah lembut serta memiliki peran gender merawat kebersihan dan keindahan rumah tangga. Padahal, urusan merawat kebersihan dan keindahan rumah tangga merupakan jenis pekerjaan yang dapat dipertukarkan dan dapat dilakukan oleh laki-laki. Pandangan masyarakat tentang kodrat perempuan itulah yang sesungguhnya disebut gender (Fakih, 1996).

2.4 Ketidakadilan Gender

Perbedaan terhadap pandangan mengenai gender tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Ketidakadilan gender dapat dialami baik oleh kaum laki-laki ataupun perempuan. Namun, banyak penelitian yang menyatakan bahwa sebagian besar kaum perempuan lebih banyak mengalami ketidakadilan gender. Terdapat beberapa bentuk ketidakadilan gender yang terjadi dalam masyarakat, antara lain marginalisasi, subordinasi, pembentukan stereotip, kekerasan, beban kerja yang lebih banyak, dan sosialisasi ideologi nilai peran gender (Fakih, 1996).

a. Marginalisasi

Marginalisasi adalah proses penyisihan akibat adanya perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan terjadinya kemiskinan pada kelompok tersebut. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara terdapat beberapa kejadian yang dapat menimbulkan terjadinya marginalisasi, seperti penggusuran, bencana alam, atau eksploitasi. Selain itu, marginalisasi dalam masyarakat juga dapat diakibatkan

dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsir agama, keyakinan tradisi, serta kebiasaan atau asumsi ilmu pengetahuan (Fakih, 1996).

Peristiwa marginalisasi gender sebagian besar dialami oleh kaum perempuan. Sebagai contoh dalam masyarakat, perempuan tidak dianggap berkewajiban untuk mencari nafkah. Anggapan tersebut mengakibatkan para pemberi pekerjaan memiliki lebih banyak pertimbangan jika ingin menerima perempuan, seperti menganggap perempuan sebagai pencari nafkah tambahan dan bahkan menyangkut faktor reproduksinya. Hal tersebut membuat perempuan lebih sulit untuk mendapatkan pekerjaan yang baik. Peristiwa tersebut merupakan salah satu proses pemiskinan yang beralasan gender (Fakih, 1996).

b. Subordinasi

Subordinasi adalah suatu penilaian atau anggapan bahwa suatu peran yang dilakukan oleh satu jenis kelamin lebih rendah dari yang lain (KPPPA, 2022). Peristiwa subordinasi sebagian besar juga dialami oleh kaum perempuan. Perempuan dianggap irasional atau emosional, sehingga perempuan memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk memimpin. Hal tersebut mengakibatkan perempuan tidak dapat menempati posisi yang penting pada suatu pekerjaan. Anggapan lainnya adalah perempuan tidak perlu menempuh pendidikan yang tinggi karena pada akhirnya perempuan hanya akan mengurus urusan rumah tangga. Peristiwa seperti itu mengakibatkan adanya ketidakadilan gender bagi perempuan (Fakih, 1996).

c. Stereotip

Stereotip merupakan pelabelan atau penandaan terhadap suatu kelompok tertentu (Fakih, 1996). Stereotip akan menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi kelompok yang dituju karena penandaan tersebut didasarkan oleh anggapan yang tidak benar. Stereotip yang ada pada masyarakat contohnya anggapan terhadap etnis, seperti etnis Batak yang dianggap keras kepala, etnis Minang yang dianggap pintar berdagang, dan etnis Cina yang dianggap pelit dan pekerja keras (Mardatila, 2021).

Stereotip juga dapat dikenakan pada jenis kelamin tertentu. Dalam hal ini banyak stereotip yang ditujukan kepada kaum perempuan dan menimbulkan ketidakadilan. Sebagai contoh, adanya stereotip bahwa perempuan mempercantik penampilannya adalah untuk memancing perhatian lawan jenis. Stereotip tersebut selalu dikaitkan terhadap kasus kekerasan atau pelecehan seksual yang dialami perempuan. Tak jarang masyarakat bahkan menyalahkan perempuan yang menjadi korban dalam peristiwa pemerkosaan (Fakih, 1996).

d. Kekerasan

Kekerasan adalah serangan atau invasi terhadap fisik maupun integritas mental psikologis seseorang (Fakih, 1996). Tindakan kekerasan dapat terjadi di mana saja, seperti tempat bekerja, tempat umum, bahkan dalam keluarga. Dalam konteks peran gender, tindakan kekerasan dipicu karena adanya anggapan bahwa laki-laki dianggap bersifat gagah, kuat, dan berani. Sementara perempuan bersifat lemah, lembut, dan penurut. Anggapan bahwa perempuan memiliki sifat-sifat tersebut menjadi faktor pendukung mengapa tindakan kekerasan sebagian besar

terjadi pada perempuan. Terdapat beberapa jenis kekerasan yang dapat dikategorikan sebagai kekerasan gender, antara lain:

- Pemerkosaan,
- Pemukulan dan serangan fisik dalam rumah tangga,
- Prostitusi,
- Pornografi,
- Kekerasan terselubung, dan
- Pelecehan seksual.

e. Beban Ganda

Dalam masyarakat kaum perempuan dianggap memiliki sifat yang rajin, sehingga membuat perempuan diberikan beban untuk dapat mengerjakan seluruh pekerjaan rumah tangga. Hal tersebut dapat terlihat tidak adil jika melihat pada kalangan keluarga miskin. Kaum perempuan tidak hanya diwajibkan untuk mengerjakan pekerjaan rumah tangga, namun mereka juga harus bekerja demi menghidupkan keluarganya. Kondisi tersebut yang membuat kaum perempuan harus memikul beban kerja ganda (Fakih, 1996).

2.5 Pengarusutamaan Gender

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, tercantum amanat bahwa negara menjamin persamaan hak bagi setiap warga negara, baik laki-laki ataupun perempuan, atas hukum dan pemerintahan, pekerjaan dan penghidupan yang layak, usaha bela negara, dan memperoleh pendidikan. Namun dalam realita pelaksanaannya, terjadi kesenjangan dalam memperoleh akses, berpartisipasi, mempunyai kontrol, serta memperoleh manfaat dari hasil pembangunan.

Kesenjangan tersebut dapat terjadi dalam konteks gender, yang dapat disebut dengan kesenjangan gender. Kesenjangan gender terjadi ketika salah satu jenis kelamin tidak mendapat keadilan dalam pembagian peran, tanggung jawab, hak, kewajiban, serta fungsi di dalam kehidupan bermasyarakat. Kesenjangan gender terjadi pada berbagai bidang pembangunan, seperti pendidikan, kesehatan, politik, dan pemerintahan. Untuk mengatasi kesenjangan gender tersebut, pemerintah melakukan intervensi dengan mengeluarkan suatu kebijakan yang disebut dengan Pengarusutamaan Gender (PUG).

Pengarusutamaan gender merupakan strategi yang dikeluarkan pemerintah sebagai bentuk intervensi dalam percepatan pencapaian keadilan dan kesetaraan gender (KKG). Strategi PUG pertama kali ditetapkan melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Strategi tersebut berisi kebijakan dan program yang memerhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan (Wiasti, 2017).

Komitmen pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kesetaraan gender tertuang dalam dokumen perencanaan jangka panjang. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, terdapat 8 sasaran strategis yang ditetapkan sebagai ukuran pencapaian visi pembangunan nasional tahun 2005-2025. Salah satu diantara sasaran strategis tersebut adalah “Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai

masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera”. Pencapaian sasaran strategis tersebut salah satunya ditunjukkan dengan meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk peran perempuan dalam pembangunan.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dan peran perempuan dalam pembangunan ditandai dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG). Indeks Pembangunan Manusia merupakan suatu indeks yang mengukur pencapaian hasil pembangunan dari suatu daerah/wilayah dalam pembangunan. Sementara Indeks Pembangunan Gender merupakan indikator yang menggambarkan perbandingan capaian antara IPM perempuan dengan IPM laki-laki. IPG menunjukkan perbedaan capaian pembangunan antara perempuan dengan laki-laki dengan rasio perbandingan paling sempurna bernilai 100. Selain IPG, capaian pembangunan kesetaraan gender juga ditandai dengan meningkatnya Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Indeks Pemberdayaan Gender adalah indikator yang mengukur partisipasi aktif perempuan dalam bidang ekonomi, politik, dan manajerial.

Dalam lampiran RPJMN tahun 2020-2024, ditetapkan capaian indikator sasaran pengarusutamaan gender meningkat pada tahun 2024 dengan *baseline* tahun 2017. Indikator IPG diharapkan akan meningkat dari *baseline* sebesar 90,96 dan indikator IDG diharapkan akan meningkat dari *baseline* sebesar 71,74. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), capaian IPG Indonesia pada tahun 2021 adalah sebesar 91,27. Sementara capaian IDG Indonesia pada tahun 2021 adalah sebesar 76,26. Kedua indikator tersebut mengalami

peningkatan masing-masing sebesar 0,31 dan 4,52 terhadap *baseline*. Peningkatan capaian indikator IPG dan IDG tahun 2017-2021 dapat dilihat pada Tabel II-1.

Tabel II.1 Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender Indonesia Tahun 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
IPG	90,96	90,99	91,07	91,06	91,27
IDG	71,74	72,1	75,24	75,57	76,26

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Dari data yang ditunjukkan pada Tabel II.1, dapat dinyatakan bahwa capaian pembangunan perempuan dibandingkan dengan laki-laki sudah cukup tinggi dan secara umum meningkat setiap tahunnya. Namun, partisipasi perempuan pada berbagai bidang pembangunan belum maksimal, terlihat dari Indeks Pemberdayaan Gender yang berkisar pada angka 70-77 dalam lima tahun kebelakang. Minimnya partisipasi perempuan menjadi salah satu isu strategis yang tertera pada RPJMN tahun 2020-2024.

Pada bidang ketenagakerjaan, tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan tertinggal jauh daripada laki-laki, yaitu hanya sebesar 51,88 persen dibandingkan dengan laki-laki sebesar 82,69 persen (Sakernas, 2018). Selain itu, sektor kerja formal juga didominasi oleh tenaga kerja laki-laki daripada perempuan. Pada bidang politik, khususnya di lembaga eksekutif, persentase perempuan yang menjabat jabatan struktural Eselon I-V hanya sebesar 31,96 persen, sementara laki-laki sebesar 68,03 persen (BKN, 2017).

Atas beberapa isu kesenjangan gender tersebut, pada lampiran RPJMN tahun 2020-2024 dijelaskan bahwa perlu dilakukan percepatan pelaksanaan pengarusutamaan gender pada berbagai bidang pembangunan, baik pada tingkat

pusat, daerah, ataupun desa, serta peningkatan peran dan kualitas hidup perempuan di berbagai bidang pembangunan.

2.6 Anggaran Responsif Gender

Sebagai upaya untuk mewujudkan percepatan pengarusutamaan gender, pemerintah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 270/M.PPN/11/2012; No.SE-33/MK.02/2012; No.050/4379A/SJ dan SE 46/MPP-PA/11/2012 tentang Strategi Nasional Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG). Surat edaran tersebut ditujukan kepada seluruh Kementerian/Lembaga serta Pemerintah Daerah untuk melaksanakan PPRG dalam menyusun dokumen perencanaan dan penganggarnya. Dalam surat edaran tersebut disebutkan bahwa terdapat empat kementerian yang menjadi penanggung jawab pelaksanaan PPRG, yaitu Kementerian PPN (Bappenas), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA).

Setelah dikeluarkannya surat edaran tersebut, dilakukan uji coba pelaksanaan PPRG pada tiga tahun pertama. Ujicoba tersebut dilakukan terhadap tujuh Kementerian/Lembaga yang ditunjuk oleh Tim Pengarah PPRG. Ketujuh K/L tersebut meliputi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pertanian, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kesehatan, dan Bappenas.

Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender merupakan serangkaian cara sistematis untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam proses perencanaan dan penganggaran, meliputi pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi,

dan penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki (KPPPA, 2010). PPRG merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari siklus perencanaan dan penganggaran nasional. Integrasi perspektif gender pada setiap proses perencanaan dan penganggaran nasional meliputi tahapan analisis situasi, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan kegiatan, pemantauan dan evaluasi, serta pelaporan.

Pada tahapan analisis situasi, dilakukan identifikasi terhadap perbedaan potensi dan kebutuhan, akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat sumber daya pembangunan antara laki-laki dan perempuan dengan berdasar pada data-data gender yang ada. Aspek gender menjadi hal yang perlu diperhatikan saat merumuskan setiap kebijakan/program/kegiatan pada tahapan perencanaan dan penganggaran. Pada tahap pelaksanaan kegiatan, perlu diperhatikan partisipasi laki-laki dan perempuan secara bermakna dan seimbang atau dengan berpihak pada salah satu kelompok yang lebih membutuhkan. Kemudian, dengan menggunakan indikator sensitif gender dan data terpilah gender, dilakukan analisis dampak atau manfaat kebijakan/program terhadap laki-laki dan perempuan sebagai tahapan pemantauan dan evaluasi. Dengan mengintegrasikan perspektif gender pada setiap tahapan perencanaan dan penganggaran, diharapkan akan meningkatkan kesadaran dan pemahaman para pengambil keputusan terkait pentingnya isu gender dalam kebijakan pembangunan, serta pentingnya percepatan terwujudnya keadilan dan kesetaraan gender sesuai dengan tugas dan fungsi K/L.

Hasil dari Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender adalah Anggaran Responsif Gender (ARG). Sebagai upaya mendukung PPRG pada awal pelaksanaannya, Kemenkeu mengeluarkan PMK Nomor 104/PMK.02/2010

tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2011 yang saat ini telah dicabut dengan PMK Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. PMK tersebut merupakan pedoman bagi K/L dalam menyusun ARG, yang mana mengatur mekanisme pengalokasian ARG dalam RKA-KL.

Dalam PMK Nomor 136/PMK.02/2014 dijelaskan bahwa fokus ARG adalah bagaimana anggaran secara keseluruhan dapat memberikan manfaat yang adil untuk laki-laki dan perempuan, bukan fokus pada penyediaan anggaran dengan jumlah tertentu untuk pengarusutamaan gender. Prinsip tersebut memiliki arti bahwa:

- a. ARG bukanlah anggaran yang terpisah untuk laki-laki dan perempuan;
- b. ARG sebagai pola anggaran yang akan menjembatani kesenjangan status, peran, kebutuhan, dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan;
- c. ARG bukanlah dasar yang valid untuk meminta tambahan alokasi anggaran;
- d. Alokasi ARG bukan berarti hanya berada pada program khusus pemberdayaan perempuan;
- e. ARG bukan berarti mengalokasikan 50% dana untuk laki-laki dan 50% dana untuk perempuan pada setiap kegiatan;
- f. Semua kebijakan/keluaran tidak harus mendapat koreksi agar menjadi responsif gender, namun ada pula yang netral gender (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020).

Penyusunan ARG dilakukan melalui dua tahap penyusunan yang menggunakan dua jenis instrumen, yaitu *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Gender Budget Statement* (GBS).

2.6.1 Gender Analysis Pathway

Tahapan pertama dalam menyusun ARG adalah tahap analisis gender. Dalam tahap ini digunakan alat bantu analisis yang disebut dengan *Gender Analysis Pathway*. GAP digunakan oleh perencana kebijakan/program/kegiatan untuk membantu mengidentifikasi kesenjangan dan permasalahan gender, mengetahui latar belakang terjadinya kesenjangan gender, merumuskan permasalahan yang muncul karena adanya kesenjangan gender, serta mengidentifikasikan langkah-langkah intervensi yang perlu dilakukan untuk mengatasi kesenjangan tersebut (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020).

Gender Analysis Pathway disusun melalui 3 tahapan, yaitu analisis kebijakan yang responsif gender, formulasi kebijakan dan rencana aksi ke depan, dan pengukuran hasil. Langkah-langkah penyusunan GAP pada setiap tahapan dijabarkan sebagai berikut:

Tahap I: Analisis Kebijakan yang Responsif Gender

1. Mengidentifikasi tujuan kebijakan/program/kegiatan,
2. Menyajikan data terpilah berdasarkan jenis kelamin sebagai data pembuka wawasan dan informasi pendukung lainnya,
3. Mengidentifikasi faktor kesenjangan gender,
4. Mengidentifikasi penyebab kesenjangan gender di internal K/L,
5. Mengidentifikasi penyebab kesenjangan gender di eksternal K/L,

Tahap II: Formulasi Kebijakan dan Rencana Aksi ke Depan

6. Merumuskan kembali kebijakan/program/kegiatan yang responsif gender,
7. Menyusun rencana aksi,

Tahap III: Pengukuran Hasil

8. Menetapkan data dasar,
9. Menetapkan indikator kinerja.

Langkah-langkah tersebut dituangkan dalam format penyusunan GAP seperti pada tabel berikut:

Tabel II.2 Format *Gender Analysis Pathway*

Tahap I Analisis Kebijakan yang responsif gender					Tahap II Formulasi Kebijakan dan rencana Aksi ke depan		Tahap III Pengukuran hasil	
Langkah 1	Langkah 2	Langkah 3	Langkah 4	Langkah 5	Langkah 6	Langkah 7	Langkah 8	Langkah 9
Pilih kebijakan/program/kegiatan yang akan dianalisis	Data pembuka wawasan	Isu Gender			Kebijakan & Rencana ASksi		Pengukuran hasil	
		Faktor kesenjangan gender	Sebab kesenjangan internal	Sebab kesenjangan eksternal	Reformulasi tujuan	Rencana aksi	Data dasar	Indikator kinerja
Identifikasi dan tuliskan tujuan dari kebijakan/program/kegiatan	Sajikan data pembuka wawasan yang terpilah menurut jenis kelamin, kuantitatif dan kualitatif	Temu kenali isu gender di proses perencanaan dengan memperhatikan faktor-faktor kesenjangan: akses, partisipasi, kontrol dan manfaat (Cantumkan hanya faktor kesenjangan yang relevan)	Temu kenali penyebab kesenjangan gender yang berasal dari internal Lembaga dan/atau budaya organisasi	Temu kenali penyebab kesenjangan gender yang datang dari lingkungan eksternal Lembaga pada proses pelaksanaan program/kegiatan	Reformulasikan tujuan kebijakan/program/kegiatan bila tujuan yang ada belum responsif gender/ belum efektif untuk menjawab isu gender yang diuraikan di langkah 2, 3,4 dan 5	Tetapkan rencana aksi/kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang responsif gender/ menjawab isu gender di langkah 3,4 dan 5	Tetapkan data dasar yang diambil dari langkah 2 yang relevan mengukur pencapaian tujuan di langkah 6	Tetapkan indikator kinerja (output maupun outcome) yang menjadi alat ukur pencapaian tujuan di langkah 6
Catatan: Langkah 1 dilakukan pada level program/kegiatan, sedangkan langkah 7 merupakan satu level di bawahnya. Untuk rencana aksi di langkah 7, tidak perlu dilakukan Analisis GAP lagi, cukup dengan check-list (daftar periksa)								

Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2020)

2.6.2 Gender Budget Statement

Setelah isu mengenai kesenjangan gender telah diketahui melalui analisis gender yang dilakukan saat menyusun GAP, informasi yang ada kemudian

dimasukkan pada dokumen *Gender Budget Statement*. *Gender Budget Statement* (GBS) merupakan dokumen yang memberikan informasi bahwa suatu *output* kegiatan telah responsif gender, dan/atau suatu anggaran telah dialokasikan pada *output* kegiatan untuk menangani isu kesenjangan gender. GBS merupakan bagian dari kerangka acuan kerja (KAK)/*terms of reference* (TOR) yang harus dilampirkan sebagai dokumen pendukung perencanaan dan penganggaran (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020).

Komponen yang terdapat pada *Gender Budget Statement* meliputi:

- a. Program, Kegiatan, Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) dan *Output* Kegiatan yang tercantum dalam Renja K/L;
- b. Tujuan *Output* Kegiatan; merupakan rumusan dicapainya *output*;
- c. Analisis situasi; berisi uraian ringkas yang menggambarkan persoalan yang dihadapi oleh kegiatan yang menghasilkan *output*, berupa data pembuka wawasan, faktor kesenjangan, penyebab kesenjangan gender, serta keterangan tentang dampak *output* terhadap kelompok sasaran tertentu. Analisis ini juga menjelaskan isu gender pada sub-*output* yang merupakan bagian dalam pencapaian *output*;
- d. Rencana aksi; berisi rencana yang akan dilakukan untuk mengatasi kesenjangan gender yang telah teridentifikasi. Jika *output* mempunyai sub-*output*, maka bagian ini menjelaskan tentang sub-*output* yang memiliki isu gender. Namun jika tidak mempunyai sub-*output*, maka bagian ini menerangkan komponen yang memiliki isu gender;
- e. Besar alokasi untuk pencapaian *output*;