

Pembangunan Manusia Berbasis Gender

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan kehidupan yang produktif. Hal ini tampaknya merupakan suatu kenyataan sederhana tetapi sering terlupakan oleh berbagai kesibukan jangka pendek untuk mengumpulkan harta dan uang. (Laporan Pembangunan Manusia, 1990)

Beberapa kalimat pembuka pada Human Development Report (HDR) pertama yang dipublikasikan oleh UNDP pada tahun 1990 tersebut menekankan bahwa pada hakikatnya pembangunan manusia menempatkan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan dan bukan sebagai alat bagi pembangunan. Disadari, keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat sangat tergantung pada peran serta seluruh penduduk baik laki-laki maupun perempuan. Selain sebagai pelaku, perempuan dan laki-laki sekaligus sebagai pemanfaat hasil akhir dari pembangunan.

Permasalahan gender sesungguhnya sudah lama menjadi perhatian negara-negara di dunia. Hal ini terlihat dengan dicetuskannya The Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), oleh Majelis Umum PBB di tahun 1948 yang kemudian diikuti oleh berbagai deklarasi serta konvensi lainnya. Pada tahun 1979 Majelis Umum PBB mengadopsi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) yang menjadi landasan hukum tentang hak perempuan. Konvensi tersebut disebut juga Konvensi Wanita atau Konvensi CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women). Selanjutnya, Hak Asasi Perempuan kembali dideklarasikan dalam Konferensi Dunia ke-IV tentang Perempuan di Beijing tahun 1995. Konferensi tersebut mengangkat 12 bidang yang menjadi keprihatinan Negara-negara di dunia, mencakup:

1. Perempuan dan Kemiskinan;
2. Pendidikan dan Pelatihan Bagi Perempuan;
3. Perempuan dan Kesehatan;
4. Kekerasan Terhadap Perempuan;
5. Perempuan dan Konflik Bersenjata;
6. Perempuan dan Ekonomi;
7. Perempuan dan Kekuasaan serta Pengambilan Keputusan;
8. Mekanisme Kelembagaan Untuk Kemajuan Perempuan;
9. Hak Asasi Perempuan;
10. Perempuan dan Media;
11. Perempuan dan Lingkungan Hidup; serta
12. Anak Perempuan.

UNDP dalam publikasi Human Development Report (HDR) tahun 1995 mengangkat tema mengenai gender. Publikasi tersebut menekankan bahwa pembangunan manusia merupakan upaya untuk memperluas pilihan bagi semua masyarakat, bukan hanya salah satu bagian dari masyarakat sehingga tidak ada masyarakat yang terkecualikan. Dalam publikasi tersebut juga tersirat pesan bahwa pengabaian aspek gender akan menghambat proses pembangunan di suatu wilayah.

Untuk mengevaluasi sejauh mana peraturan perundangan sudah responsif gender dan mendukung pengarusutamaan gender dapat dilihat dari data-data terpilah. Indikator-indikator yang menunjukkan capaian-capaian pembangunan berbasis gender akan memberikan gambaran yang nyata tentang pengarusutamaan gender di Indonesia. Diharapkan publikasi ini dapat digunakan sebagai pembuka wawasan tentang pembangunan manusia yang berbasis gender.

1.2 Tujuan Penulisan

Publikasi ini disusun untuk melihat tingkat keberhasilan pembangunan manusia serta perbedaan pencapaian pembangunan manusia berbasis gender yang direpresentasikan oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Pembangunan Gender (IPG), dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Selain itu dalam publikasi ini juga akan ditelusuri hubungan antara IPM, IPG, dan IDG selama beberapa periode.

1.3 Sistematika Penulisan

Penulisan pembangunan manusia berbasis gender ini terdiri dari 5 (lima) bab. Bab 1, menjelaskan tentang latar belakang masalah, tujuan penulisan, sistematika penulisan, serta sumber data. Bab 2, menjelaskan tentang gambaran umum gender di Indonesia dan capaiannya terutama jika dibandingkan dengan capaian negara-negara lain di ASEAN. Bab 3, menjelaskan tentang pencapaian IPG. Bab 4, menjelaskan tentang pencapaian IDG. Bab 5 menjelaskan mengenai hubungan antara IPM, IPG, dan IDG.

2.1 Perbandingan Capaian di Negara ASEAN

Indeks Pembangunan Manusia dan Komponennya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. Sebagai ukuran kualitas hidup, IPM dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar. Dimensi tersebut mencakup umur panjang dan sehat; pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Ketiga dimensi tersebut memiliki pengertian sangat luas karena terkait banyak faktor. Untuk mengukur dimensi kesehatan, digunakan angka harapan hidup waktu lahir. Selanjutnya, untuk mengukur dimensi pengetahuan digunakan gabungan indikator angka melek huruf dan rata-ratalama sekolah. Adapun untuk mengukur dimensi hidup layak digunakan indikator GNI per kapita.

Pada Gambar 2.1 terlihat perbandingan IPM antarnegara ASEAN selama tahun 1990-2012. Menurut UNDP, Singapura dan Brunei Darussalam merupakan Negara dengan capaian IPM sangat tinggi. Sedangkan Malaysia menjadi negara dengan nilai IPM yang tinggi selama tahun 1990-2012. Nilai IPM ketiga negara tersebut masing-masing adalah 0,895; 0,855; dan 0,769 untuk tahun 2012. Sedangkan nilai IPM terendah diperoleh Myanmar diantara negara lain di wilayah ASEAN yaitu 0,498 pada tahun 2012. Peringkat terendah berikutnya adalah

Laos dan Kamboja dengan nilai IPM di tahun 2012 berturut-turut adalah 0,543 dan 0,543. Untuk negara ASEAN, Indonesia berada pada posisi ke-6, dengan nilai capaian sebesar 0,629. Posisi yang sama seperti pada dua dekade sebelumnya.

Gambar 2.1 Perbandingan IPM Negara-negara ASEAN, 1990-2012
Sumber: Human Development Report

Untuk melihat keterbandingan capaian pembangunan manusia antarnegara, dapat dilakukan dengan melihat keterbandingan capaian antar indeks komponen IPM. Indikator dimensi kesehatan atau indeks dimensi kesehatan Indonesia berada pada urutan ke enam dengan nilai capaian sebesar 0,782. Negara-negara yang dimensi kesehatannya berada dibawah Indonesia adalah Filipina, Laos, Myanmar, dan Kamboja. Nilai tertinggi untuk dimensi kesehatan dicapai oleh Negara Singapura dengan nilai sebesar 0,963; sementara nilai terendah dicapai oleh Negara Myanmar sebesar 0,718. Komponen kedua adalah dimensi pendidikan yang diukur berdasarkan harapan lamanya sekolah (Expected years of Schooling) dan rata-rata lamanya sekolah (Mean years of Schooling). Kedua indeks tersebut digabung menjadi indeks pendidikan. Negara yang mempunyai nilai dimensi pendidikan tinggi adalah Singapura, Brunai Darussalam, dan Malaysia. Indonesia berada pada

Gambar 2.2 Perbandingan IPM Negara-negara ASEAN

Menurut Indeks Dimensi, 2012 Sumber: Human Development Report

posisi ke enam dengan nilai 0,575. Negara-negara yang dimensi pendidikan di bawah Indonesia adalah Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar. Komponen ketiga yang nilainya terbesar untuk negara-negara dengan IPM tinggi di ASEAN adalah pendapatan. Komponen pendapatan ini diukur dari Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita riil yang disesuaikan Purchasing Power Parity (PPP). Negara Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Thailand mempunyai nilai per kapita riil di atas Indonesia, sementara negara-negara Filipina, Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar mempunyai pendapatan perkapita riil di bawah Indonesia. Dari ketiga dimensi, Indonesia menduduki peringkat yang sama kecuali pada dimensi pendapatan. Sementara Singapura, Brunei Darussalam, dan Malaysia selalu menduduki peringkat tiga besar diantara negara ASEAN pada ketiga dimensi tersebut. Nilai tiga dimensi yang tinggi membentuk nilai yang juga tinggi pada IPM Negeranya. Gambaran secara lengkap dapat dilihat pada Gambar 2.2.

Indeks Ketimpangan Gender

UNDP, sejak tahun 2010 telah mengukur ketimpangan/ ketidaksetaraan gender Gender Inequality Index (GII) atau indeks ketimpangan gender. Indeks ini menunjukkan adanya kehilangan dalam pembangunan manusia yang diakibatkan adanya kesenjangan gender. Kesenjangan yang terjadi disebabkan adanya diskriminasi dari berbagai aspek seperti kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan. Terjadinya diskriminasi pada salah satu gender dapat diukur dengan GII. Nilai GII berkisar dari 0 hingga 1. Perempuan dan laki-laki dikatakan memiliki kehilangan kesempatan yang sama jika GII berkisar 0. Nilai berkisar 1 menunjukkan perempuan kehilangan lebih banyak dibandingkan laki-laki dari keseluruhan dimensi yang diukur. Semakin tinggi nilai GII maka semakin besar diskriminasi.

Masih seperti IPM, GII diukur berdasarkan tiga dimensi yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Terdapat dua indikator pengukur dimensi kesehatan yaitu tingkat kematian ibu dan tingkat kesuburan remaja. Begitu juga dengan dimensi pendidikan yang diukur dengan dua indikator yaitu capaian tingkat pendidikan menengah dan tinggi untuk tiap gender serta proporsi kursi parlemen dipegang oleh setiap laki-laki atau perempuan. Dimensi tenaga kerja diukur dengan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja. Kelima indikator ini akan menghasilkan beberapa indeks hingga diperoleh dua indeks besar yaitu indeks laki-laki dan indeks perempuan yang akan dihitung menjadi Indeks Ketimpangan Gender (IKG).

Indeks ketimpangan gender dirancang untuk meningkatkan kesadaran akan adanya ketidaksetaraan gender yang selama ini ada di masyarakat, serta mengetahui kemajuan pembangunan manusia akibat adanya ketidaksetaraan gender. Selain itu indeks ini digunakan untuk mendukung aksi masyarakat dunia akan kesetaraan gender. Dengan data IKG maka dapat membantu pembuatan keputusan dan kebijakan pemerintah nasional dan internasional untuk menghilangkan kesenjangan gender sehingga menuju pembangunan manusia yang lebih baik.

Pada gambar 2.3 ditunjukkan mengenai perbandingan indeks ketimpangan gender di Negara-negara ASEAN. Berdasarkan data dari Human Development Report (HDR) tahun 2013, selama tahun 1990 hingga 2012, terjadi penurunan indeks ketimpangan gender. Hal ini berarti bahwa masing-masing Negara ASEAN berlomba untuk mencapai kesetaraan gender dan mengurangi adanya kehilangan dalam pembangunan manusia di Negaranya. Indeks ketimpangan gender yang rendah dimiliki oleh Singapura dengan nilai 0,1

Gambar 2.3 Perbandingan Indeks Ketimpangan Gender

di Negara-negara ASEAN Tahun 2000-2012

Sumber: Human Development Report

pada tahun 2012. Sedangkan Indonesia, Laos, dan Kamboja termasuk tiga negara dengan indeks ketimpangan gender yang tinggi, meskipun ketiga Negara tersebut melakukan berbagai program kesetaraan gender.

Berdasarkan komponen-komponennya, terlihat bahwa laki-laki masih dominan di masing-masing indikator, baik ketenagakerjaan, pendidikan maupun keterwakilan di parlemen. Perbedaan yang jauh terlihat jelas pada indikator rasio keterwakilan perempuan terhadap laki-laki di parlemen sehingga menyebabkan nilai IKD yang tinggi. Dapat dikatakan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen untuk hampir semua negara masih rendah. Proporsi perempuan sebagai pemimpin dan pengambil keputusan masih belum sesuai. Hal ini terlihat dari masih sedikitnya peran perempuan.

Salah satu komponen ketimpangan gender adalah keterwakilan perempuan/laki-laki dalam parlemen. Semakin proporsional jumlah

Gambar 2.4

Perbandingan Indeks Ketimpangan di Negara

-negara ASEAN dengan Rasio Perempuan dan

Laki-laki di Parlemen, 2012

Sumber: Human Development Report

perempuan/laki-laki dalam mewakili kelompoknya menunjukkan semakin setara dalam pengambilan keputusan. Gambar 2.4 menunjukkan perbandingan antara GII dengan rasio perempuan dan laki-laki di parlemen. Seager (1997) mengatakan bahwa laju dari keterwakilan perempuan di Parlemen sangatlah lambat sehingga UN memperkirakan bahwa dengan laju seperti ini keseimbangan antara laki-laki dan perempuan di parlemen baru akan bisa dicapai pada tahun 2490.

2.2 Permasalahan Gender di Indonesia

Gender berbeda dengan karakteristik laki-laki dan perempuan dalam arti biologis. Pemaknaan gender mengacu pada perbedaan laki-laki dan perempuan dalam peran, perilaku, kegiatan serta atribut yang dikonstruksikan secara sosial. Perbedaan ini tidak menjadi masalah bila disertai dengan keadilan antar keduanya. Akan tetapi ketidakadilan yang terjadi akan mengakibatkan korban baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan. Oleh karena itu, kesetaraan gender merupakan hak yang semestinya didapatkan agar laki-laki dan perempuan memperoleh kesempatan yang sama untuk berperan dan ikut berpartisipasi dalam bidang kehidupan.

Perbedaan gender pun terlihat dari kecenderungan peran masing-masing, yaitu berperan dalam publik atau domestik. Peran publik diartikan dengan aktivitas yang dilakukan di luar rumah dan bertujuan mendapatkan penghasilan. Sedangkan peran domestik adalah aktivitas yang dilakukan di dalam rumah berkaitan dengan kerumahtanggaan dan tidak dimaksudkan untuk mendapat penghasilan. Kedua peran ini dapat menjelaskan perbedaan peran gender dalam masyarakat.

Secara umum, perempuan lebih berperan secara domestik dibandingkan publik. Hal ini terkait dengan kodrat perempuan untuk mengurus rumah tangga, sedangkan laki-laki bertanggung jawab mencari nafkah untuk keluarga. Namun demikian, tidak sedikit perempuan yang berperan ganda sebagai pengurus rumah tangga sekaligus pencari nafkah. Hal ini terjadi karena kasus perceraian (cerai hidup/mati) maupun sebab lain seperti suami yang tidak bekerja. Data Susenas 2010 menunjukkan bahwa 13,9 persen rumah tangga di Indonesia dikepalai oleh perempuan.

Banyak pandangan mengenai perempuan bahwa perempuan hanyalah pendamping hidup, bersifat lemah, selalu memakai perasaan, berpikiran sempit dan lain sebagainya. Pandangan tersebut telah ada sejak lama dalam lingkungan masyarakat. Sudah pula membudaya bahwa tugas seorang perempuan adalah memasak, berdandan dan melahirkan anak. Tidak heran kedudukan perempuan terkadang menjadi nomor dua dan tidak sedikit orang yang merendahkan perempuan. Kekerasan terhadap perempuan merupakan satu tindakan yang merendahkan perempuan. Berdasarkan Catatan Tahunan Komnas Perempuan terdapat 216.156 kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilaporkan dan ditangani selama tahun 2012. Terjadi peningkatan hampir dua kali lipat dibandingkan data tahun sebelumnya. Kasus kekerasan yang terjadi adalah kekerasan dalam relasi personal, kekerasan terhadap istri (KDRT) hingga kekerasan dalam berpacaran. Dimana kasus KDRT memiliki persentase 42 persen dari keseluruhan kasus kekerasan yang terjadi di ranah personal dimana pelaku memiliki hubungan dekat dengan korban. Data tersebut menunjukkan kedudukan perempuan yang masih rendah dibandingkan laki-laki dalam peran domestiknya dan sebagai bukti masih terdapatnya kesenjangan gender yang terjadi. Tidak hanya setelah berumah tangga tetapi sebelum membentuk sebuah keluarga, perempuan pun menjadi korban kekerasan dari pasangannya. Sehingga kesetaraan gender menjadi permasalahan yang serius di Indonesia.

Kesempatan Memperoleh Pendidikan

Pendidikan merupakan satu aspek yang dapat digunakan untuk melihat kesetaraan gender di Indonesia. Kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk memperoleh pendidikan belum terpenuhi sepenuhnya. Dari data Susenas 2012 terlihat bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan, semakin senjang pula capaian laki-laki dan perempuan. Persentase penduduk perempuan yang tidak memiliki ijazah lebih besar persentasenya dibandingkan penduduk laki-laki baik di daerah perkotaan maupun perdesaan. Sebaliknya,

proporsi perempuan yang meraih pendidikan, lebih rendah dibandingkan laki-laki. Hal ini terutama terjadi di daerah pedesaan.

Kesenjangan yang sama terjadi pula pada jenjang pendidikan terakhir perguruan tinggi, dimana proporsi laki-laki yang memiliki ijazah (10,13 persen) lebih besar dibandingkan proporsi perempuan (9,45 persen). Adanya kesenjangan ini disebabkan oleh beberapa hal. Budaya yang memprioritaskan laki-laki untuk memperoleh pendidikan lebih tinggi dibandingkan perempuan

Pencapaian Pembangunan Gender

Gender diartikan sebagai perbedaan fungsi dan peran sosial antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksikan oleh masyarakat. Perbedaan tersebut pada prakteknya sering menimbulkan ketidakadilan, terutama terhadap kaum perempuan baik di lingkungan rumah tangga, pekerjaan masyarakat, kultur, maupun negara. Oleh sebab itu, untuk menghilangkan ketidakadilan tersebut diperlukan adanya kesetaraan dan keadilan gender dalam proses bermasyarakat dan bernegara.

Kesetaraan gender (gender equity) lebih dimaknai sebagai kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia dalam berperan dan berpartisipasi di segala bidang. Jadi kesetaraan gender bukan hanya dimaknai dari segi perbedaan fisik antara laki-laki dan perempuan saja. Sementara itu, keadilan gender (gender equality) merupakan proses dan perlakuan adil terhadap perempuan dan laki-laki, sehingga dalam menjalankan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, tidak ada pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan maupun laki-laki.

Terwujudnya Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara perempuan dan laki-laki dalam memperoleh akses, kesempatan berpartisipasi, dan kontrol atas pembangunan serta memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan. Memiliki akses dan partisipasi berarti memiliki peluang dan kesempatan untuk menggunakan sumberdaya dan memiliki wewenang untuk mengambil keputusan terhadap cara penggunaan dan hasil sumber daya tersebut. Sedangkan memiliki kontrol

berarti memiliki kewenangan penuh untuk mengambil keputusan atas penggunaan dan hasil sumber daya.

Upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara perlu diwujudkan secara bertahap dan berkesinambungan. Upaya itu diwujudkan dalam kebijakan negara maupun dalam kebijakan informal yang dipelopori oleh tokoh masyarakat dan tokoh agama terkait dengan kendala-kendala yang struktural maupun kultural yang terjadi pada masyarakat. Diharapkan dengan adanya kebijakan tersebut masing-masing elemen masyarakat dan individu mempunyai sensitifitas gender dan program-program Pemerintah harus mengimplementasikan kebijakan yang responsif gender.

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender telah ditetapkan melalui GBHN 1999, UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas 2000-2004), dan dipertegas dalam instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Disamping itu beberapa Undang Undang Lainnya juga mendukung kesetaraan gender, antara lain: UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan; UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga; UU No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Disamping itu, pemerintah juga sedang membuat Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG) yaitu salah satu RUU yang akan dibahas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014, yang diharapkan mampu menjadi landasan hukum mengenai penetapan dan penyelenggaraan Kesetaraan dan Keadilan Gender oleh Lembaga Negara di Indonesia.

Tingkat keberhasilan pembangunan yang sudah mengakomodasi persoalan gender dapat diukur, salah satunya adalah dengan IPG (Indeks Pembangunan Gender), yang telah diperkenalkan oleh United Nations Development Programs (UNDP) dalam Laporan pembangunan Manusia tahun 1995. IPG adalah ukuran pembangunan manusia yang merupakan komposit dari empat indikator, yang lebih menekankan status gender, khususnya dalam mengukur kemampuan dasar. Diharapkan dari angka IPG ini mampu memberikan sebagian penjelasan mengenai program-program pembangunan yang sudah mengakomodasi kesetaraan dan keadilan gender.

Pembangunan Manusia secara kuantitatif dapat digambarkan dari angka IPM. Namun demikian, angka IPM ini belum mampu menjelaskan perbedaan capaian kualitas hidup antara laki-laki dan perempuan. Melalui angka IPG, kesenjangan atau gap kemampuan dasar antara laki-laki dan perempuan mampu dijelaskan dengan melihat rasio antara IPG dengan IPM. Semakin tinggi rasionya maka semakin rendah gap kemampuan dasar antara laki-laki dan perempuan, sebaliknya semakin rendah rasio maka semakin tinggi gap kemampuan dasar antara laki-laki dan perempuan.

3.1 Perkembangan Pembangunan Gender

Membangun kesetaraan dan keadilan gender tidak dapat dilakukan dalam waktu yang relatif singkat. Terdapat beberapa kendala yang bersumber dari legitimasi konstruksi budaya yang cenderung patriarki, ketidaktepatan interpretasi ajaran agama, dan kebijakan politik. Kesetaraan dan keadilan gender pada prakteknya merujuk pada tidak adanya perbedaan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan yang dijamin oleh perundangundangan yang dihasilkan oleh negara maupun lingkungan bermasyarakat. Jaminan tidak adanya perbedaan dalam status dan kedudukan perempuan dan laki-laki dalam kehidupan berbangsa dan bernegara meliputi partisipasi dalam program pembangunan terutama dalam peningkatan kualitas hidup melalui program peningkatan kapabilitas atau kemampuan dasar. Program tersebut mencakup berbagai pelayanan dasar kesehatan, pendidikan, dan kemudahan akses ekonomi yang diberikan oleh pemerintah. Namun pada implementasinya upaya peningkatan kapabilitas dasar penduduk perempuan belum sepenuhnya dapat diwujudkan karena terkait beberapa kendala diatas. Untuk mewujudkan persamaan status dan kedudukan perempuan dan laki-laki diimplementasikan melalui berbagai program pembangunan seperti peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan di berbagai proses pembangunan, penguatan peran masyarakat, dan peningkatan kualitas kelembagaan berbagai instansi Pemerintah, organisasi perempuan, dan lembaga-lembaga lainnya.

Gambar 3.1

Perkembangan Indeks Pembangunan Gender (IPG), 2004-2012

Selain Indeks Pembangunan Gender (IPG), UNDP juga mengenalkan ukuran komposit lainnya yang terkait dengan gender, yakni Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) yang digunakan untuk mengukur persamaan peranan antara perempuan dan laki-laki dalam

kehidupan ekonomi, politik dan pengambilan keputusan. Kedua ukuran ini, diharapkan mampu memberikan penjelasan tentang kesetaraan dan keadilan gender yang telah dicapai melalui berbagai program pembangunan serta dapat digunakan sebagai bahan dalam menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan kesetaraan dan keadilan gender.

IDG menggambarkan besarnya peranan gender dalam bidang politik, ekonomi, dan pengambilan keputusan. Saat ini, upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong kesetaraan gender di berbagai bidang kehidupan telah mulai tampak hasilnya. Secara kuantitas, telah banyak perempuan yang menduduki jabatan strategis yang memungkinkan perempuan dapat berperan sebagai pengambil keputusan. Namun dari aspek kualitas, masih terdapat banyak hal yang perlu ditingkatkan terkait dengan kompetensi yang dimiliki. Untuk mengkaji lebih jauh peranan perempuan dalam pengambilan keputusan, peran dalam politik dan ekonomi maka dapat digunakan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG).

IDG diukur berdasarkan tiga komponen, yaitu keterwakilan perempuan dalam parlemen; perempuan sebagai tenaga profesional, manajer, administrasi, dan teknisi; dan sumbangan pendapatan. Dengan demikian, arah dan perubahan IDG sangat dipengaruhi oleh ketiga komponen tersebut. Besaran nilai indikator yang terekam dari kegiatan pengumpulan data (survey) merupakan hasil akumulasi dari berbagai kebijakan baik bersifat langsung maupun tidak langsung dari program-program pembangunan yang telah dilaksanakan. Hasilnya menggambarkan kondisi terkini (current condition) peranan perempuan dalam pengambilan keputusan di berbagai bidang kehidupan. Bab ini akan membahas pencapaian pemberdayaan gender yang akan dibagi ke dalam 3 (tiga) pokok bahasan, yaitu perkembangan pemberdayaan gender, pencapaian komponen IDG, dan disparitas IDG. Ketiga pokok bahasan ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara umum pencapaian peranan perempuan dalam pengambilan keputusan, komponen/indikator yang berkontribusi terhadap capaian peranan perempuan, dan disparitas peranan perempuan antar wilayah (provinsi dan kabupaten/kota).

4.1 Perkembangan Pemberdayaan Gender

Kesetaraan dan keadilan gender sering dimaknai sebagai suatu kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis, tanpa ada salah satu pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan. Makna dari kesetaraan gender

bukan hanya persoalan pencapaian persamaan status dan kedudukan antara perempuan dan laki-laki, tetapi juga dapat bermakna sebagai persoalan pencapaian persamaan peranan. Maksud dari persamaan peran disini adalah perempuan memiliki peranan yang proposional dalam hal: proses pengambilan keputusan dibidang politik, penyelenggaraan pemerintahan, dan kehidupan ekonomi, khususnya kontribusi perempuan dalam pendapatan rumah tangga.

Unsur

Gambar 4.1

Tren Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Indonesia, 2010-2012

Sumber: BPS

unsur persamaan peranan tersebut merupakan komponen/indikator yang tercakup dalam pengukuran IDG. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, IDG merupakan ukuran komposit yang dapat digunakan untuk mengkaji sejauh mana persamaan peranan perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan serta kontribusi dalam aspek ekonomi. Gambar 4.1 menggambarkan tren IDG Indonesia sejak tahun 2010 hingga 2012 yang terus menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2010, IDG Indonesia sebesar 68,15, dan dalam kurun waktu 2 tahun terus meningkat menjadi 70,07 di tahun 2012. Hal ini dapat diartikan bahwa peranan perempuan dalam pengambilan keputusan dan kegiatan ekonomi semakin menuju ke arah yang lebih baik terlihat dari semakin meningkatnya kesetaraan peran gender. Dengan demikian, peranan perempuan semakin strategis dibanding sebelumnya. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai peranan perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan, perlu dikaji setiap komponen IDG secara lebih mendalam.

4.2 Pencapaian Komponen IDG

Secara umum capaian komponen IDG pada tahun 2012 untuk perempuan masih lebih rendah dari laki-laki, sebagaimana disajikan pada gambar 4.2. Hal ini terjadi di semua komponen pembentuk IDG, baik dalam partisipasi politik, pengambilan keputusan, maupun dalam bidang perekonomian. Masih relatif rendahnya capaian perempuan dibandingkan lakilaki tersebut, diduga disebabkan oleh dua hal. Pertama, bahwa pembangunan yang selama ini dilakukan lebih banyak menguntungkan laki-laki; dan kedua, walaupun pembangunan

manusia telah memberikan kesempatan yang sama kepada semua penduduk tanpa terkecuali, namun kesempatan ini belum dapat digunakan secara optimal oleh kelompok lain (dalam hal ini perempuan),

Keterkaitan antara IPM, IPG, dan IDG

5.1 Hubungan antara IPM dengan IPG

Keterkaitan Antara IPM - IPG Tahun 2006, 2009, 2012 Pembangunan merupakan suatu proses yang kompleks dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk secara menyeluruh, baik secara ekonomi, sosial, budaya dan berbagai aspek lain. Untuk mengukur kinerja pembangunan diperlukan suatu indikator pembangunan.

Oleh karena kompleksitas dari suatu kegiatan pembangunan, sampai saat ini belum ada satu indikator yang disepakati semua pihak sebagai ukuran tunggal tentang capaian pembangunan secara keseluruhan. Itulah sebabnya, untuk melakukan analisis dan perbandingan capaian pembangunan (baik antarwaktu maupun antarwilayah) pada umumnya digunakan indikator-indikator pembangunan yang secara khusus memiliki fokus terhadap aspek tertentu.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan dua jenis indikator yang sering digunakan dalam analisis capaian pembangunan negara dan wilayah. Walaupun IPM dapat menggambarkan analisis terhadap capaian pembangunan di suatu wilayah, akan tetapi indikator ini belum mampu mencerminkan disparitas gender yang justru sedang menjadi isu global. Untuk memenuhi kebutuhan terakhir maka disusun Indeks Pembangunan Gender (IPG), yang pada dasarnya hampir sama dengan IPM tetapi dilakukan pemilahan jenis kelamin untuk masing-masing komponennya.

Dengan menggunakan IPG akan dapat diukur capaian pembangunan manusia yang telah memasukkan aspek disparitas gender. Penting untuk dicatat bahwa IPG sebenarnya merupakan IPM setelah dikoreksi dengan tingkat disparitas gendernya. Artinya, nilai maksimal dari IPG di suatu wilayah tidak akan pernah melampaui nilai IPM-nya. Nilai IPG yang semakin jauh dari nilai IPM-nya memperlihatkan bahwa disparitas gender yang terjadi di wilayah pengamatan juga akan semakin tinggi pula.

Secara nasional, disparitas gender masih terjadi di dalam proses pembangunan manusia di Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh Gambar 5.1 yang memperlihatkan bahwa selama periode 2004 – 2012, nilai IPG Indonesia selalu lebih rendah dibandingkan dengan nilai IPM. Pada tahun 2012, misalnya, IPM Indonesia telah mencapai 73,29 akan tetapi IPG-nya ternyata baru sebesar 68,52.

Gambar 5.1 Tren IPM dan IPG Indonesia, 2004-2012

Sumber: BPS

Selisih antara IPM dan IPG sebenarnya menunjukkan tingkat koreksi terhadap IPM yang diakibatkan oleh adanya disparitas gender. Dalam kondisi ideal, yaitu ketika disparitas gender relatif rendah, maka nilai selisih antara kedua indeks ini akan mendekati nol. Berdasarkan Gambar 5.2 dapat dilihat bahwa disparitas gender dalam pelaksanaan pembangunan manusia di Indonesia pada periode 2004–2012 relatif berfluktuasi dengan kecenderungan terus meningkat secara perlahan. Walaupun demikian, perkembangan tahun terakhir telah memperlihatkan capaian yang menggembirakan. Selisih antara IPM dan IPG pada tahun 2012 menurun dibanding tahun 2011, yaitu dari 4,77 menjadi 4,97.

Gambar 5.2 Tren Selisih IPM dan IPG Indonesia, 2004-2012

Sumber: BPS

Selanjutnya, untuk melihat sebaran capaian IPM dan IDG selama tahun 2006, 2009, dan 2012 dilakukan dengan analisis kuadran.

Tabel 5.1 Hubungan Antara IPM dengan IPG, 2006-2009-2012

KUADRAN I : IPM dan IPG di atas rata-rata nasional

Provinsi yang masuk dalam kelompok ini adalah provinsi yang pembangunan gender dan pembangunan manusianya berjalan searah dimana keduanya di atas rata-rata nasional. Tabel 5.1 menunjukkan bahwa semakin banyak daerah yang pembangunan manusia dan

gendernya sudah di atas rata-rata nasional. Jika pada tahun 2006 hanya 7 provinsi yang masuk dalam kelompok ini, maka pada tahun 2012 sebanyak 9 provinsi.

KUADRAN II : IPM di atas rata-rata nasional tetapi IPG di bawah rata-rata nasional

Provinsi yang masuk dalam kelompok ini sudah baik pembangunan manusianya, namun belum setara antarkelompok gender. Secara umum, selama enam tahun, telah terjadi perbaikan upaya pembangunan manusia berbasis gender, terlihat dari menurunnya jumlah provinsi yang masuk dalam kelompok ini dari 8 provinsi pada tahun 2006 dan 2009 menjadi 6 provinsi pada tahun 2012.

KUADRAN III: IPM dan IPG di bawah rata-rata nasional

Diantara kuadran yang lain, provinsi yang masuk dalam kelompok ini tergolong cukup banyak. Provinsi-provinsi yang capaian pembangunan manusia dan kesetaraan gendernya masih di bawah rata-rata nasional mencapai lebih dari 50 persen pada tahun 2012. Selama kurun waktu enam tahun, terjadi perubahan persentase provinsi yang masuk dalam kelompok ini. Dibandingkan dengan provinsi lainnya, diperlukan usaha yang lebih keras bagi semua provinsi di kelompok ini untuk mengejar ketertinggalannya dengan provinsi lain.

Kuadran IV: IPM di bawah rata-rata nasional tetapi IPG di atas rata-rata nasional

Provinsi yang masuk dalam kelompok ini merupakan provinsi dengan pencapaian pembangunan gender di atas nasional tetapi capaian pembangunan manusianya masih di bawah nasional. Pada tahun 2006, provinsi yang masuk dalam kelompok hanya Provinsi Bali. Sementara pada tahun 2009, tidak ada satupun provinsi yang masuk dalam kelompok ini. Tahun 2012, provinsi yang masuk dalam kelompok ini adalah Maluku.

Dalam kurun waktu 6 tahun, yaitu 2006 hingga 2012, jumlah provinsi yang masuk dalam kelompok kuadran I relatif berfluktuasi. Selama kurun waktu tersebut, provinsi yang berhasil bertahan pada kelompok ini antara lain Sumatera Utara, Sumatera Barat, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Utara. Keenam provinsi tersebut berhasil mempertahankan pembangunan manusia sekaligus pembangunan gendernya sehingga capaiannya berada di atas capaian nasional selama periode 2006-2012.

Provinsi-provinsi yang perlu mendapat perhatian secara khusus adalah provinsi-provinsi yang berada pada kelompok kuadran III. Capaian IPM dan IPG provinsi pada kelompok ini berada di bawah capaian IPM dan IPG nasional. Jumlah provinsi yang masuk dalam kelompok ini juga bervariasi antartahun. Jumlah terbanyak terjadi pada tahun 2009 dimana terdapat 19 provinsi yang masuk dalam kelompok ini. Provinsi Maluku dan Bali berhasil keluar dari kelompok ini pada tahun 2012, dimana Provinsi Maluku berpindah ke kuadran IV sementara Provinsi Bali masuk dalam kuadran I.

Pengelompokan provinsi sesuai dengan nilai IPM dan IPG seperti yang telah diuraikan memperlihatkan bahwa secara umum asosiasi antara IPM dan IPG adalah searah. Maksudnya, provinsi yang memiliki nilai IPM tinggi akan cenderung memiliki nilai IPG yang tinggi pula, begitu juga sebaliknya. Hal yang

Gambar 5.3 Hubungan antara IPG 2012 dengan IPM 2012 Kabupaten di Indonesia

Sumber: BPS

sama ternyata berlaku juga untuk hubungan antara IPM dan IPG pada tingkat kabupaten/kota seperti yang disajikan pada Gambar 5.3.

Kesetaraan Gender Antarprovinsi 2006, 2009, 2012

Selisih antara IPM dan IPG pada suatu wilayah pada dasarnya memperlihatkan tingkat disparitas atau kesetaraan gender dalam capaian pembangunan manusia di wilayah tersebut. Maksudnya, jika selisih antara IPM dan IPG untuk suatu wilayah semakin besar maka kesetaraan gender dalam pembangunan manusia di wilayah tersebut semakin buruk, sebaliknya jika selisihnya semakin kecil maka kesetaraan gendernya akan semakin baik.

Perbandingan kesetaraan gender dalam pembangunan manusia antarprovinsi selama periode 2006-2012 disajikan pada Tabel 5.2. Hal menarik yang patut dicatat bahwa kesetaraan gender di suatu provinsi tidak hanya ditentukan oleh tinggi rendahnya IPM yang dicapai, melainkan dipengaruhi sekaligus oleh nilai IPM dan IPG dari provinsi tersebut. Provinsi-provinsi yang memiliki IPM dan IPG tinggi (berada pada Kuadran I dalam pembahasan sebelumnya) atau IPM dan IPG rendah (Kuadran III) akan cenderung memiliki kesetaraan gender yang baik. Sementara provinsi-provinsi dengan IPM tinggi dan IPG rendah atau dengan IPM rendah dan IPG tinggi disparitas gendernya akan cenderung tinggi.

Tabel 5.2 Selisih IPM dan IPG menurut Provinsi Tahun 2006, 2009, 2012

Sumber: BPS, 2012

Berdasarkan Tabel 5.2, Provinsi NTT, Papua dan Maluku tergolong sebagai provinsi yang dalam melakukan pembangunan manusia memiliki kesetaraan gender yang baik, karena selisih IPM dan IPG untuk ketiga provinsi ini relatif sangat rendah dibandingkan dengan provinsi lain. Di sisi lain, IPM untuk ketiga provinsi ini justru relatif rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya. Artinya, walaupun kesetaraan gender dalam pembangunan manusia di ketiga provinsi tersebut termasuk yang terbaik dibandingkan dengan provinsi lain, akan tetapi capaian pembangunan manusia secara umum justru termasuk yang rendah.

Sebaliknya, capaian IPM yang tinggi ternyata juga tidak selalu sejalan dengan tingginya tingkat kesetaraan gender. Kalimantan Timur, misalnya, walaupun nilai IPM-nya tergolong tinggi (urutan ke-5 tertinggi dibandingkan dengan provinsi lain) ternyata memiliki tingkat kesetaraan gender yang paling buruk.

Gambaran tentang kesetaraan gender menunjukkan bahwa kemajuan pembangunan manusia di berbagai provinsi di Indonesia masih belum selalu sejalan dengan peningkatan kesetaraan gender. Namun demikian, upaya perbaikan kesetaraan gender pada umumnya telah memberikan hasil yang positif di sebagian besar provinsi. Terdapat 23 provinsi yang mengalami penurunan selisih antara IPM dan IPG-nya pada tahun 2006-2009. Hal ini menunjukkan bahwa kesetaraan gender di semua provinsi ini mengalami peningkatan. Sementara itu, jumlah provinsi yang mengalami peningkatan kesetaraan gender pada periode 2009-2012 meningkat menjadi 27 provinsi. Hal ini mengindikasikan bahwa kinerja pembangunan telah meningkat selama periode 2006-2012 yang ditandai dengan meningkatnya kesetaraan gender di berbagai provinsi.

Kesimpulan

Secara umum capaian pembangunan manusia di Indonesia diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM Indonesia terus menunjukkan peningkatan dari tahun 2004-2012 dan lebih dari 90 persen kabupaten/kota di Indonesia telah masuk dalam kategori capaian IPM menengah ke atas pada tahun 2012. Meskipun menunjukkan perbaikan, namun ukuran tersebut belum dapat menggambarkan kondisi pembangunan manusia yang dibedakan antara laki-laki dan perempuan. Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan indikator

yang mengukur pencapaian pembangunan manusia dengan mempertimbangkan aspek gender. Ketimpangan antara capaian IPM dan IPG yang dilihat dari rasio keduanya, selama kurun waktu 2004-2012 masih cukup tinggi dan cenderung tetap. Ketimpangan tersebut disumbang oleh komponen-komponen pembentuk IPG yang secara umum memperlihatkan bahwa capaian perempuan pada dimensi pendidikan dan ekonomi masih lebih rendah dibandingkan laki-laki. Jarak antara provinsi dengan capaian IPG tertinggi (DKI Jakarta) dan terendah (Nusa Tenggara Barat) sebesar 17,02 poin.

Hal tersebut menandakan bahwa masih terjadi kesenjangan capaian pembangunan manusia menurut gender pada level provinsi. Meski demikian kesenjangan tersebut menunjukkan tren yang semakin menurun. Provinsi DKI Jakarta, Sulawesi Utara, dan DI Yogyakarta merupakan provinsi yang paling baik dalam hal capaian pembangunan manusia dan pembangunan gendernya dari tahun 2006-2012, tercermin dari tingginya nilai IPM dan nilai IDG. Selisih antara nilai IPM dan IPG memperlihatkan kesetaraan gender dalam capaian pembangunan manusia di suatu wilayah. Semakin besar selisih antara keduanya, maka kesetaraan gender dalam pembangunan manusia di wilayah tersebut semakin buruk. Provinsi Kalimantan Timur merupakan provinsi dengan gap antara IPM dan IPG paling besar, sedangkan Provinsi Nusa Tenggara Timur memperlihatkan nilai gap yang paling kecil. Namun hal ini bukan berarti capaian pembangunan manusia (laki-laki dan perempuan) di NTT sudah cukup bagus karena kesenjangan (gap) tidak memperlihatkan level pembangunan yang dicapai. Indeks pemberdayaan gender (IDG) terus meningkat, hal ini menggambarkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan dan ketenagakerjaan meningkat. Provinsi Maluku menempati posisi tertinggi dalam pencapaian IDG dan Provinsi Aceh menempati posisi terendah. Gap antara kedua provinsi tersebut masih cukup tinggi yaitu 25,78 poin meskipun menurun dari tahun 2011.

