



# **IMPLEMENTASI PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN KOTABARU**

*IMPLEMENTATION OF GENDER MAINSTREAMING IN DEVELOPMENT IN KOTABARU DISTRICT*

**Edgar Bayu Refansyah<sup>1</sup>, Hana Apriliani<sup>2</sup>, Rachmat Hidayat<sup>3</sup>**

Badan Perencanaan Pembangunan Riset dan Inovasi Daerah Kabupaten Kotabaru

**Email:** refansyahe@gmail.com

## **ABSTRAK**

Pengarusutamaan Gender (PUG) merupakan strategi pembangunan yang bertujuan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender melalui integrasi perspektif gender dalam kebijakan, program, dan kegiatan. Penelitian ini bertujuan menggambarkan implementasi Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru, mengidentifikasi hambatan, serta memberikan rekomendasi strategis. Penelitian terdahulu menunjukkan Pengarusutamaan Gender di tingkat daerah umumnya terhambat oleh minimnya kapasitas kelembagaan, lemahnya koordinasi lintas sektor, dan keterbatasan anggaran. Namun, penelitian sebelumnya cenderung hanya menyoroti indikator makro tanpa memeriksa kesinambungan pelaksanaan. Kelemahan tersebut menjadi alasan penelitian ini dilakukan, dengan menggunakan teori *gender mainstreaming* dan *good governance* sebagai kerangka analisis. Metode pengumpulan data meliputi studi referensi terhadap dokumen kebijakan dan wawancara dengan pemangku kepentingan terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun telah terdapat Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru, pelaksanaan kegiatan Pengarusutamaan Gender belum berjalan konsisten dan signifikan, bahkan sempat terhenti pada periode 2023–2024. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara komitmen normatif dan implementasi faktual, sehingga diperlukan penguatan kelembagaan, koordinasi lintas SKPD dengan instansi vertikal dan masyarakat, dan dukungan anggaran untuk memastikan keberlanjutan program.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan, Pengarusutamaan Gender, Good Governance, Kabupaten Kotabaru

## **ABSTRACT**

*Gender Mainstreaming is a development strategy aimed at realizing gender equality and justice through the integration of gender perspectives in policies, programs, and activities. This study aims to describe the implementation of Gender Mainstreaming in Kotabaru Regency, identify obstacles, and provide strategic recommendations. Previous research indicates that Gender Mainstreaming at the regional level is generally hampered by minimal institutional capacity, weak cross-sectoral coordination, and budget constraints. However, previous research tends to only highlight macro indicators without examining the sustainability of implementation. These weaknesses are the reason for this study, using gender mainstreaming and good governance theories as an analytical framework. Data collection methods include reference studies of policy documents and interviews with relevant stakeholders. The results show that despite the existence of a Regional Regulation on Gender Mainstreaming in Kotabaru Regency, the implementation of Gender Mainstreaming activities has not been consistent and significant, even halting in the 2023–2024 period. This condition indicates a gap between normative commitment and actual implementation, so that institutional strengthening, coordination across SKPD with vertical agencies and the community, and budget support are needed to ensure program sustainability.*

**Keywords:** Policy Implementation, Gender Mainstreaming, Good Governance, Kotabaru Regency

## **PENDAHULUAN**

Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan strategi pembangunan yang menempatkan kesetaraan dan keadilan gender

sebagai bagian integral dalam kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan. Melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam



Pembangunan Nasional, pemerintah menegaskan pentingnya mengintegrasikan perspektif gender pada seluruh sektor pembangunan. PUG diharapkan mampu mengatasi ketimpangan akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat pembangunan antara laki-laki dan perempuan (Mosse, 1993).

Berbagai studi menunjukkan bahwa implementasi PUG di daerah menghadapi tantangan struktural. Takayasa (2023) menemukan bahwa meskipun prasyarat PUG seperti komitmen, kebijakan, dan kelembagaan tersedia di Kota Salatiga, pemahaman pelaksana terhadap perencanaan dan penganggaran responsif gender masih terbatas. Penelitian Cahyani (2023) di Bantul juga memperlihatkan bahwa absennya SOP dan program prioritas membuat PUG belum berjalan optimal. Sementara itu, studi di Kabupaten Tangerang menekankan lemahnya komitmen politik lokal dan budaya patriarki sebagai penghambat utama (Nurdin, 2022).

Namun, penelitian terdahulu umumnya lebih menekankan aspek kebijakan dan indikator makro, tanpa mengkaji kesinambungan implementasi PUG di tingkat lokal. Celah penelitian ini relevan dengan keadaan di Kabupaten Kotabaru dimana telah memiliki Peraturan Daerah tentang PUG, akan tetapi pelaksanaan kegiatan belum berjalan signifikan, bahkan sempat terhenti pada periode 2023–2024. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi PUG dalam pembangunan di Kabupaten Kotabaru, mengidentifikasi hambatan yang dihadapi, dan merumuskan rekomendasi penguatan kelembagaan untuk keberlanjutan program.

## TINJAUAN PUSTAKA

Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan strategi global yang diadopsi oleh banyak negara untuk mengintegrasikan

perspektif gender dalam pembangunan. Konsep ini secara resmi ditegaskan dalam Beijing Platform for Action (United Nations, 1995) yang menyatakan bahwa kesetaraan gender tidak dapat dicapai hanya dengan program khusus untuk perempuan, melainkan harus melalui perubahan menyeluruh pada kebijakan, peraturan, serta tata kelola pembangunan. Hal ini kemudian diperkuat oleh ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2 (United Nations, 1997), yang menegaskan pentingnya memasukkan analisis gender ke dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan.

Secara teoritis, PUG dipandang sebagai pendekatan strategis yang bersifat transformatif. Mosse (1993) menjelaskan bahwa tujuan utama PUG adalah menghapus diskriminasi struktural yang telah mengakar dalam proses pembangunan, sehingga perempuan dan laki-laki dapat memperoleh manfaat pembangunan secara adil. Walby (2005) menambahkan bahwa PUG bukan sekadar kebijakan teknis, melainkan upaya untuk merombak struktur kelembagaan agar lebih responsif terhadap kepentingan gender. Dengan demikian, teori gender mainstreaming menekankan perlunya perubahan paradigma dalam tata kelola pembangunan, dari yang semula netral gender menjadi pembangunan yang peka terhadap perbedaan pengalaman, kebutuhan, dan akses antara laki-laki dan perempuan.

Namun, literatur kebijakan menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup lebar antara kerangka normatif PUG dan implementasinya di lapangan. Mazmanian dan Sabatier (1983; 1989) dalam teori implementasi kebijakan menekankan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh faktor-faktor seperti kejelasan tujuan, konsistensi peraturan, ketersediaan sumber



daya, komitmen pelaksana, dukungan politik, dan koordinasi antar lembaga. Dalam konteks kebijakan PUG, keberadaan regulasi formal (seperti peraturan daerah) tidak serta merta menjamin bahwa strategi gender mainstreaming dapat berjalan efektif. Tanpa komitmen kelembagaan yang kuat dan mekanisme tata kelola yang stabil, regulasi tersebut berpotensi berhenti pada level dokumen.

Keterkaitan kedua teori ini menjadi penting dalam memahami implementasi PUG di Kabupaten Kotabaru. Teori gender mainstreaming memberikan kerangka normatif yang menekankan urgensi integrasi gender dalam pembangunan, sementara teori implementasi kebijakan memberikan perangkat analisis untuk mengkaji mengapa Peraturan Daerah tentang PUG yang telah ditetapkan di Kotabaru belum berjalan optimal dan bahkan sempat terhenti pada periode 2023–2024.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan pengarusutamaan gender (PUG) dalam pembangunan di Kabupaten Kotabaru. Pendekatan kualitatif dipilih karena isu PUG tidak cukup dipahami hanya melalui data kuantitatif, melainkan perlu digali secara kontekstual melalui interaksi aktor, dinamika kelembagaan, serta faktor-faktor yang menghambat dan mendukung implementasinya. Creswell (2013) menegaskan bahwa penelitian kualitatif berfokus pada pemaknaan pengalaman sosial yang dibentuk oleh individu atau kelompok dalam konteks tertentu, sehingga sangat relevan digunakan untuk menganalisis sejauh mana kebijakan PUG dipahami dan

diterapkan di tingkat daerah. Dengan demikian, penelitian ini menekankan pada penggalian makna dan pengalaman aktor kunci, alih-alih sekadar mengukur indikator numerik.

Sumber data penelitian ini diperoleh dari dua jalur utama. Pertama, data literatur, yang mencakup dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, laporan pelaksanaan program, serta penelitian terdahulu yang membahas isu PUG di Indonesia maupun di daerah lain. Kedua, data lapangan yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan kunci dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kabupaten Kotabaru sebagai instansi yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan PUG. Informan dipilih secara purposif dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung mereka dalam penyusunan, perencanaan, maupun implementasi kebijakan terkait. Hal ini sejalan dengan pendapat Patton (2002) bahwa pemilihan informan dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan secara purposif untuk memperoleh kedalaman informasi dari pihak-pihak yang dianggap paling relevan dengan fokus penelitian.

Proses pengolahan data dilakukan dengan langkah-langkah khas penelitian kualitatif, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagaimana diuraikan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Reduksi data dilakukan untuk memilih informasi penting yang sesuai dengan fokus penelitian, sementara penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi tematik yang menggambarkan kondisi implementasi PUG di Kabupaten Kotabaru. Tahap akhir adalah penarikan kesimpulan yang dilakukan melalui proses interpretasi mendalam dengan



cara menghubungkan hasil wawancara dengan dokumen literatur serta teori yang digunakan, yaitu teori gender mainstreaming dan teori implementasi kebijakan. Melalui proses ini, penelitian dapat menilai sejauh mana Peraturan Daerah tentang PUG benar-benar diimplementasikan, faktor penghambat dan pendorongnya, serta kesenjangan antara norma kebijakan dan praktik di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan gambaran komprehensif mengenai dinamika implementasi PUG di Kabupaten Kotabaru sekaligus menawarkan refleksi kritis terhadap upaya mewujudkan pembangunan yang responsif gender.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kondisi Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru**

Pengarusutamaan gender (PUG) telah diposisikan secara strategis dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Kotabaru: PUG masuk sebagai bagian dari Misi 1 arah kebijakan nomor 14 pada dokumen RPJPD Kabupaten Kotabaru 2025–2045 dan dipertegas pada RPJMD Kabupaten Kotabaru 2025–2029 dalam Misi 1, Tujuan 1, Sasaran 3, sehingga secara formal isu kesetaraan gender menjadi bagian inti dari arah pembangunan jangka panjang dan menengah daerah (RPJPD & RPJMD).

Secara indikator, data yang termuat dalam RPJPD/RPJMD menunjukkan tren positif namun belum sepenuhnya memuaskan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tercatat pada kisaran 70,61 (*data baseline* 2023) dengan target 75,37 pada 2029; Indeks Pembangunan Gender (IPG) meningkat dari sekitar 84–85 (periode 2019–2023) dan mencapai 85,05 pada 2023; Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) juga menanjak menjadi sekitar 75,95 pada 2023; sementara Indeks Ketimpangan Gender (IKG) masih

relatif tinggi di kisaran 0,551 pada baseline 2023 dengan target penurunan ke sekitar 0,450 pada 2029. Angka-angka ini memberi sinyal bahwa perbaikan telah terjadi, namun kualitas pembangunan (IPM) masih dalam kategori menengah sehingga capaian IPG/IDG perlu dimaknai bersamaan dengan peningkatan IPM agar tidak “tertipu” oleh rasio semata.

Di tingkat kelembagaan, Kotabaru memang sudah memiliki payung hukum untuk mendukung PUG, yakni Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan dan Peraturan Bupati Nomor 24 Tahun 2016 tentang Panduan Teknis Pelaksanaan PUG. Kedua regulasi ini seharusnya menjadi instrumen operasional untuk integrasi gender ke perencanaan, program, dan anggaran daerah. Namun praktik di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan regulasi tersebut belum otomatis menghasilkan pelaksanaan yang konsisten. Beberapa contohnya dibuktikan dengan integrasi Anggaran Responsif Gender (ARG) kedalam APBD yang belum dapat dikatakan optimal, kapasitas aparatur dalam analisis gender terbatas, dan koordinasi lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah belum tersistem dengan baik. Akibatnya, pada periode 2023–2024, kegiatan dan pengawasan PUG di Kabupaten Kotabaru sempat terhenti dan Pokja PUG yang sempat aktif terakhir pada 2019 baru diinisiasi kembali pada tahun 2025 bersamaan dengan dokumen strategis seperti Rencana Aksi Daerah (RAD).

Status partisipasi pada penilaian nasional juga memperlihatkan tantangan: dalam penilaian Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender / Anugerah Parahita Ekapraya (PPE) tahun 2023 (*saat ini bernama Penghargaan Parahita Ekapraya (PPE)*) dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan



Perlindungan Anak, Kabupaten Kotabaru tercatat belum berpartisipasi/non-APE, sehingga menjadi salah satu daerah dengan capaian PUG terendah di Provinsi Kalimantan Selatan pada saat penilaian tersebut. Sementara sejumlah kabupaten/kota di provinsi yang sama (misal Pemkot Banjarbaru, Pemkab Tabalong, Pemkab Balangan, Pemkab Banjar) berhasil mendapatkan predikat APE pada 2023. Perbandingan ini menegaskan bahwa ada jurang capaian implementasi PUG antar daerah di provinsi yang sama.

Jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Kalimantan Selatan, *dataset* regional menunjukkan variasi IPG/IDG yang cukup lebar — beberapa daerah (misal. Banjar, Hulu Sungai, Barito Kuala, Tanah Laut) memiliki nilai IPG yang lebih tinggi daripada Kotabaru, yang mencerminkan perbedaan kapasitas administrasi, komitmen politik, dan keberlangsungan program PUG antardaerah. Data komparatif ini menegaskan bahwa capaian normatif (Perda/Perbup) perlu diikuti oleh kapasitas teknis, integrasi anggaran, dan praktik kelembagaan (misal. Pokja yang aktif, sistem pemantauan, partisipasi dalam PPE) untuk benar-benar mendorong perubahan pada level masyarakat.

### Rencana Tindak Lanjut Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru

Rencana tindak lanjut pengarusutamaan gender (PUG) di Kabupaten Kotabaru tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan dapat terimplementasi secara konsisten dan berdampak nyata. Aspek kelembagaan menjadi prioritas utama. Pokja PUG yang sempat vakum sejak 2019 akan segera diaktifkan kembali dan diperkuat oleh tim teknis (*Driver*) yang beranggotakan

BAPPERIDA, Dinas PPPAPPKB, BPKAD, Inspektorat, serta Dinas PMD. Penguatan kapasitas aparatur SKPD juga akan diinisiasi oleh pokja terutama oleh tim teknis (*driver*). Kegiatan yang akan dilakukan seperti pelatihan analisis gender, dengan sub-tema pelatihan yaitu menyusun *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Gender Action Budget* (GAB), sehingga setiap perangkat daerah mampu mengintegrasikan perspektif gender dalam dokumen perencanaan dan penganggaran hingga level sub-kegiatan, serta menetapkan program prioritas.

Selanjutnya, peningkatan partisipasi masyarakat dan kolaborasi multipihak menjadi perhatian. Pemerintah Kabupaten Kotabaru akan mendorong keterlibatan organisasi perempuan, akademisi, sektor swasta, serta kelompok masyarakat sipil dalam proses perencanaan dan evaluasi PUG. Selain itu, kerja sama dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, Tim Ahli Pengarusutamaan Gender dari Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS) dan Kementerian PPPA dalam hal penyusunan dan penetapan dokumen kebijakan daerah akan menjadi kunci dalam keberhasilan pelaksanaan PUG di Kabupaten Kotabaru.

Dari sisi pemantauan, Kabupaten Kotabaru akan menyusun Roadmap PUG 2025–2029 yang selaras dengan RPJMD dan memuat target jelas pada indikator IPM, IPG, IDG, serta IKG di level dokumen Rencana Kerja Tahunan setiap SKPD. Untuk mendukung hal ini, pengembangan sistem monitoring berbasis data terpisah menjadi sangat penting, karena kualitas data akan menentukan akurasi evaluasi. Dengan langkah ini, Kabupaten Kotabaru juga dapat memastikan partisipasi aktif dalam penilaian Penghargaan Parahita Ekapraya (PPE) mulai tahun 2025, dengan target peningkatan status



dari non-APE menjadi minimal Madya dalam lima tahun mendatang.

*Benchmarking* ke daerah lain di Kalimantan Selatan yang telah berhasil meraih predikat PPE, seperti Banjarbaru, Tabalong, dan Banjar, juga menjadi salah satu strategi pembelajaran. Melalui studi banding, Kabupaten Kotabaru bisa mengadopsi praktik baik terkait koordinasi kelembagaan, strategi penganggaran, dan mekanisme evaluasi yang sudah terbukti berhasil di daerah lain. Dengan demikian, rencana tindak lanjut ini bukan hanya memperkuat kelembagaan dan perencanaan, tetapi juga membuka ruang bagi transformasi nyata menuju pembangunan yang lebih inklusif, berkeadilan, dan setara gender di Kabupaten Kotabaru.

## SIMPULAN

Berdasarkan pada perspektif teori dari Mosse, Walby, Mazmanian, dan Sabatier, penelitian ini mengidentifikasi bahwa implementasi PUG di Kabupaten Kotabaru sudah dikatakan berjalan secara regulatif. Namun jika berbicara sebagai strategi pembangunan, masih ada hambatan kelembagaan, politik, dan administratif yang menyebabkan implementasi di daerah belum sesuai dengan harapan. Tantangan juga datang dari cara menjaga konsistensi dari proses yang sedang dilakukan di tahun 2025. Akan tetapi, pada intinya implementasi Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru masih dapat dikembangkan jika hambatan yang ada dapat diminimalisir dengan baik atau bahkan dihilangkan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih penulis ucapkan kepada seluruh tim yang sudah bekerja dalam penulisan artikel ini maupun penggerakan Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Kotabaru, mulai dari Bapak Bupati dan Wakil

Bupati, Bapak Sekretaris Daerah, Bapak Inspektor Daerah, Ibu kepala beserta tim dari BAPPERIDA, Dinas PPPAPPKB, Dinas PMD, BPKAD, serta seluruh SKPD yang ada di Kabupaten Kotabaru.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kotabaru. (2024). *Draf Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Kotabaru 2025–2029*. Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kotabaru. (2024). *RPJPD Kabupaten Kotabaru 2025–2045*. Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Selatan. (2023). *Indeks Pembangunan Gender dan Indeks Pemberdayaan Gender Provinsi Kalimantan Selatan 2023*. Banjarmasin: BPS Provinsi Kalimantan Selatan.
- Cahyani, A. (2023). *Implementasi Pengarusutamaan Gender di Kabupaten Bantul pada Masa Pemerintahan Muslih-Joko Tahun 2021*. Jurnal Politik dan Pemerintahan, Universitas Diponegoro.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. (2023). *Laporan Penilaian Anugerah Parahita Ekapraya (APE) 2023*. Jakarta: KemenPPPA.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public Policy (Expanded ed.)*. Lanham, MD: University Press of America.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.



- Mosse, J. C. (1993). *Half the World, Half a Chance: An Introduction to Gender and Development*. Oxford: Oxfam.
- Mosse, J. C. (1993). *Gender and Development: A Practical Guide*. London: Routledge.
- Nurdin. (2022). *Implementing Gender Mainstreaming in Indonesian Local Government: The Case of Tangerang Regency*. Jurnal Transformative, Universitas Brawijaya.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pemerintah Kabupaten Kotabaru. (2013). *Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 16 Tahun 2013 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Kabupaten Kotabaru*. Kotabaru: Pemerintah Kabupaten Kotabaru.
- Pemerintah Kabupaten Kotabaru. (2016). *Peraturan Bupati Kotabaru Nomor 24 Tahun 2016 tentang Panduan Teknis Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Kabupaten Kotabaru*. Kotabaru: Pemerintah Kabupaten Kotabaru.
- Takayasa, Y. (2023). *The Implementation of Gender Mainstreaming Policy in Indonesian Local Government – The Case of Salatiga City 2017–2022*. Jurnal Politik Walisongo.
- United Nations. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*. New York: United Nations.
- United Nations Development Programme. (2022). *Human Development Report 2022: Gender Equality and Human Development*. New York: UNDP.
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC). (1997). *Agreed Conclusions 1997/2: Mainstreaming the Gender Perspective into All Policies and Programmes in the United Nations System*. New York: United Nations.
- Walby, S. (2005). *Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice*. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 12(3), 321–343.  
<https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>