

1. Dilanggar mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:  
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.  
b. Pengutipan tidak mengikuti keperintahan yang wajar IPB.
2. Dilanggar mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

© Hak cipta milik IPB (Institut Pertanian Bogor)

Bogor Agricultural University

Namun demikian, pada intinya sudah ada kesadaran global, termasuk di Indonesia, tentang pentingnya kesetaraan dan keadilan gender sebagai bagian dari transformasi sosial ke masyarakat. Dalam situasi ini, isu gender akan muncul jika masyarakat menyadari bahwa ketidaksetaraan adalah ketidakadilan dan kesenjangan gender yang terjadi cukup besar pada perempuan akan mengganggu aktualisasi dari hak asasi manusia pada setiap warga negara yang merdeka.

Permasalahan yang perlu dijawab dalam konteks Indonesia adalah sejauhmana pemberdayaan perempuan telah memasyarakat dan membudaya setelah 10 tahun PUG menjadi komoditi komunikasi politik? Bentuk komunikasi apa yang dinilai strategis untuk memasyarakatkannya?

## Komunikasi Politik: Pengarusutamaan Gender

Komunikasi adalah proses saling berbagi informasi, gagasan atau sikap (De Vito 1995), dan politik adalah kajian tentang kekuasaan atau seni memerintah (Nimmo 2005). Dengan demikian, komunikasi politik melibatkan pesan politik dan aktor politik yang berkorelasi dengan kekuasaan, pemerintahan, dan kebijakan pemerintah. Dalam hal ini, menurut Hart (2001), pemerintah (kepala pemerintahan) memerintah melalui komunikasi, sebagai *the sound of leadership* dimana semua tindakan dan pernyataannya kepada publik dapat dikategorikan sebagai komunikasi politik.

Komunikasi politik pengarusutamaan gender dalam segala bidang pembangunan daerah sebagai bentuk *the sound of president* (leadership) dikomunikasikan melalui Inpres No.9 tentang PUG beserta pedoman pelaksanaannya<sup>1</sup>. Harapannya,

Inpres No 9 Tahun 2000, "...menginstruksikan kepada semua pejabat, termasuk Gubernur, Bupati, Walikota untuk melaksanakan PUG guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan pengevaluasian atas kebijakan dan program pembangunan yang responsif gender, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) kewenangan masing-masing

aparat daerah dapat memahami konsep gender, menemukan isu-isu gender spesifik lokasi dan berupaya menganalisis kesenjangan gender yang terjadi. Salahsatu aspek analisis gender ialah eksplorasi dari adanya perbedaan relasi gender di suatu populasi, dalam hal peran dan kegiatan, akses ke sumberdaya dan hambatan yang dihadapi, serta kontrol dan manfaat yang diterima (Hubeis, AV, 2006b).

Gender sebagai komoditi komunikasi politik, saat ini sudah cukup fasih disuarakan di berbagai forum komunikasi, namun ternyata belum dimaknai sebagai piranti analisis untuk memahami proses sosial dalam konteks relasi sosial antara perempuan dan laki-laki (gender). Analisis kelas, analisis diskursus, dan analisis kebudayaan yang selama ini digunakan untuk memahami realitas sosial ternyata juga tidak dapat dijadikan teropong realitas adanya relasi kekuasaan berbasis gender yang sangat berpotensi menumbuhkan penindasan gender (Foucaultt 1990 dan Van Djik 1993).

Penindasan gender yang bermuara dari peran dan relasi gender berinteraksi dengan peubah sosial dan ekonomi, budaya dan politik yang menimbulkan perbedaan dan terkadang ketidaksetaraan pada keterdedahan informasi, akses dan partisipasi serta pada pencapaian kemanfaatan pembangunan (Parawansa 2003). Dampaknya adalah pada luaran kebijakan pembangunan yang belum komprehensif dan bersifat sektoral sehingga belum mampu menjadi payung bagi semua stakeholders, terkait dengan upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender (Mitragender 2010)

Bukti-bukti terdokumentasi tentang relasi ganda antar-gender dan dampak pembangunan semakin bermunculan, mencakup ketimpangan relasi gender atas dasar perbedaan seks (Moser 1993, Moser 1989). Dalam hal ini, *sexism* masih merupakan suatu keyakinan atau sikap yang menganggap salahsatu seks

1. Dilengkapi dengan atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan oporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan keperluan yang wajar IPB.
2. Dilengkapi dengan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk oporan tanpa izin IPB.

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
    - a. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan opsi, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak merugikan keperluan yang wajar IPB.
  2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

inferior, kurang kompeten dan kurang bernilai, terhadap seks yang lain (Arthur and Mary 1984).

Saat ini, *sexism* telah menjadi isu komunikasi politik yang mempengaruhi penggunaan bahasa komunikasi dalam mengatasi ketidakadilan atau ketidakbenaran berujar terhadap salahsatu seks, yang berbias pada sosialisasi peran dan relasi gender. Semua ini, disosialisasikan antar-generasi, mulai dari keluarga; anak laki-laki mengikuti langkah ayah dan anak perempuan mengikuti langkah ibu (Hubeis 1985).

Pada era apapun, keluarga tetap merupakan unit terkecil dari suatu sistem sosial masyarakat dan bertindak sebagai lembaga sosialisasi pertama yang mewariskan norma dan nilai-nilai bertindak kepada anggota keluarga. Sosialisasi ini akan efektif atau tidak, dapat dijelaskan dari *circumplex model of family interaction*, yaitu (1) kemampuan beradaptasi untuk mengubah dan meresponi perubahan struktur tugas dan peran, (2) ikatan emosional dan perasaan kebersamaan, dan (3) komunikasi yang menyirikan suatu keluarga kohesif.

Dalam hal ini, sosialisasi gender dalam keluarga menghasilkan suatu cara berkomunikasi spesifik perempuan dan spesifik laki-laki Berdasar hal ini, Tannen (1990), meyakini adanya gap komunikasi antara laki-laki dan perempuan, dikarenakan masing-masing berada pada posisi lintas-budaya, dimana kegagalan mengamati perbedaan cara pandang dan gaya bercakap dapat membawa masalah yang besar dalam memaknai relasi gender dalam berkomunikasi.

Selanjutnya, norma pembagian kerja dalam keluarga menghasilkan rumusan berperan atas dasar perbedaan jenis kelamin, yang menempatkan perempuan memainkan peran tradisi 3-I (isteri, ibu rumah tangga dan ibu) dan laki-laki di publik mencari nafkah. Perkembangan zaman dan tuntutan ekonomi menyebabkan timbulnya peran transisi (peran 3-I

plus peran publik) dan peran egaliter antar-anggota keluarga, laki-laki dan perempuan (Hubeis 1996a).

Pada era global, perjuangan kesetaraan gender yang semakin gencar, diprediksi akan menimbulkan hal berikut: (1) keajegan peran tradisi atas dasar perbedaan seks akan memudar sehingga tidak jelas lagi pembedanya; (2) perempuan pekerja akan meningkat dan sebaliknya laki-laki pengangguran juga akan meningkat; (3) mobilitas sosial dan geografis memisahkan tempat tinggal suami-isteri, orangtua-anak, sehingga keluarga menjadi tidak utuh (Hubeis 1995). Berbagai kemungkinan tersebut perlu diantisipasi dalam konteks penyadaran gender di keluarga dan di masyarakat.

Dari dimensi komunikasi, keluarga adalah jaringan orang yang berbagi kehidupan dan ekspektasi masa depan mengenai relasi sosial (Tubbs and Moss 2005). Berarti, pemahaman tentang gender yang akan atau sudah terbentuk dalam suatu keluarga akan menjadi modal sosial menuju kesetaraan atau ketidaksetaraan. Dengan demikian, gender adalah kategori yang berhubungan dengan relasi sosial, ekonomi, kekuasaan dan politik (Wood 1999, Wood 2007), tidak pernah statis tapi selalu dinamis (Butler 1990).

Berdasar premis ini, sangat penting bagi para pejuang gender untuk tidak mengkategorikan gender sebagai mana yang secara historis didefinisikan tetapi perlu juga dilihat dari meningkatnya pengaruh teknologi informasi dan komunikasi. Dalam hal ini, menurut Lawley (1994), efek dari CMC (computer-mediated communication) dan media elektronik lain, telah mengubah konsep perseorangan dan masyarakat tentang perbedaan gender. Namun, setiap bangsa, suku dan budaya di belahan dunia ini memiliki suatu kesamaan umum, ada laki-laki dan ada perempuan. Karena itu, keberhasilan pengarusutamaan gender di berbagai lini kehidupan dan pembangunan akan tergantung pada komunikasi efektif di antara keduanya, laki-

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
a. Pengutipan hanya untuk keperluan penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan oporan, penulisan kritis atau tinjauan suatu masalah.  
b. Pengutipan tidak merugikan keperluan yang wajar IPB.  
2. Dilanggar mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:  
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.  
b. Pengutipan tidak mengiklun kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

laki dan perempuan. Selanjutnya adalah bagaimana aparat pemerintah mempersepsikan gender dalam komitmennya terhadap pelaksanaan pengarusutamaan gender sebagai komitmen politik yang telah disepakati.

## Komunikasi: Isu Gender

Komunikasi merupakan proses pertukaran informasi dari suatu sumber pesan ke penerima pesan (De Vito, 1995). Keberhasilan proses komunikasi tidak hanya tergantung pada keberhasilan pengalihan pesan dari satu pihak ke pihak lain, tetapi lebih dari itu, sangat ditentukan oleh bagaimana proses komunikasi tersebut menghasilkan pemahaman timbal-balik di antara partisipan komunikasi. Pamahaman bersama, kemudian, menghasilkan persetujuan bersama, yang selanjutnya akan menghasilkan aksi bersama (Rogers 1981). Dalam konteks pengarusutamaan gender, inti utama pelaksanaan Inpres No.9 tahun 2000, salahsatunya adalah aksi bersama, terbentuknya kelembagaan pemampuan PUG.

Namun demikian, studi di 5 departemen pemerintah (Hubeis 2004) dan di 9 departemen (Bappenas dan KNPP RI 2006) menunjukkan bahwa kelembagaan PUG departemen sangat beragam, mulai dari berbentuk unit kerja, Tim atau panitia khusus PUG atau bersifat proyek, atau Pokja PUG. Kesamaannya, ada pada pelaksanaannya yang *hanya* berada di bawah satu direktorat jenderal atau satu kedeputian yang dianggap berhubungan dengan pemberdayaan perempuan, sesuai *Tipoksi* departemen. Berarti, PUG belum terintegrasi di keseluruhan program departemen, dan belum memiliki aura kekuasaan untuk membuat kebijakan karena pelaksana, dalam hal ini, unit pemberdayaan perempuan, bukan dari eselon pententu kebijakan.

Persoalan mendasar berikut terletak pada kenyataan bahwa sebagian besar aparat yang menangani penganggaran tidak

mengetahui sama sekali pengertian tentang gender. Kalaupun mereka paham, belum mampu menggunakan *gender lens* (kacamata gender) untuk menentukan prioritas program berbasis anggaran responsif gender yang berakibat pada perempuan sebagai pihak yang pertama dirugikan. Karena itu, terdapat kesenjangan perspektif gender, di tingkat perumusan program maupun penganggaran (WRI 2010: Bappenas 2008).

Peaksanaan pengarusutamaan gender ke daerah dikomunikasikan melalui Kepmendagri No.32 Tahun 2003, yang kemudian direvisi dengan PermenDDN No.15 Tahun 2008, sebagai bentuk komitmen politik mengarusutamakan gender ke dalam semua aspek pembangunan daerah, termasuk alokasi anggaran responsif gender. Namun, dalam kenyataan, masih banyak daerah yang belum memiliki komitmen kebijakan, kelembagaan pemampuan PUG, anggaran PUG<sup>2</sup>, dan ketersediaan data terpisah jenis kelamin. Intinya, seperti ucapan Meutia Hatta (Suara Karya 2005) adalah:

*“...belum ada satupun Pemerintah Kabupaten/Kota yang secara sempurna menerapkan Inpres No.9 Tahun 2000 dikarenakan minimnya pendirian Biro Perempuan di kantor Pemda serta rendahnya alokasi anggaran untuk program pemberdayaan perempuan”.*

Setelah lima tahun berlalu, suara senada tentang kelembagaan pemampuan PUG juga masih kerap dikeluhkan berbagai aparat, sebagai bukti bahwa persoalan tersebut belum selesai.

Hasil studi evaluasi terhadap pelaksanaan Inpres No.9 Tahun 2000 di 10 provinsi (KNPP 2006) juga menemukan bahwa struktur kelembagaan pemberdayaan perempuan di daerah merupakan faktor yang krusial di dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender. Kelembagaan yang hanya bersifat bidang atau kegiatan sulit melakukan kegiatan apapun (Hubeis, AV 2004, Bappenas 2008). Apalagi jika pejabat atasannya

<sup>2</sup> Dipelajari sejak tahun 2010 PPRG (Perencanaan Penganggaran Responsif Gender) sudah menjadi agenda nasional dan dalam proses pensosialisasiannya ke daerah-daerah oleh KemenegPP&PA.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak mengiklankan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

tidak paham gender. Selain itu, ketidaktersediaan *data terpisah per jenis kelamin* dan data akurat tentang masalah gender per spesifik lokasi merupakan hambatan lain, bagi sektor dan daerah, untuk dapat melakukan suatu analisis gender yang akurat (Hubeis *et al.* 2006).

Kemudian, salahsatu dari tiga rumusan isu nasional pengarustamaan gender RPJMN 2010, juga ditujukan pada peningkatan kapasitas kelembagaan PUG dan pemberdayaan perempuan. Berarti, pemampuan kelembagaan PUG daerah memang merupakan faktor krusial keberhasilan komunikasi pengarusutamaan gender.

Hasil studi evaluasi pelaksanaan PUG di pusat dan di daerah yang telah dilakukan oleh KNPP, sejak tahun 2002-2006, menunjukkan bahwa sebagian besar aparat, belum memahami PUG serta cara melakukannya. Bahkan terkesan, seakan-akan urusan pengarusutamaan gender hanya sebagai pekerjaan Badan atau Kantor atau Biro PP (Pemberdayaan Perempuan). Selain itu, upaya penyadaran gender (sosialisasi, pelatihan, advokasi) di daerah juga terbatas pengadaannya karena kekurangan biaya (KNPP 2006a). Untuk mengatasi hal ini, alokasi dana stimulan ke daerah-daerah, termasuk kepada LSM peduli gender atau perempuan, telah dilakukan KNPP untuk membantu daerah melakukan *penyadaran gender* di lingkup pemerintahan tentang perlunya pengintegrasian gender dalam setiap lini pembangunan dengan lebih intens<sup>3</sup>. Akan tetapi, hasil penyadaran gender tersebut kerap terputus karena mereka yang sudah *paham gender* dimutasi atas alasan struktural dan di posisi yang baru tentunya harus bekerja sesuai Tupoksi unit kerjanya yang tidak selalu terkait dengan persoalan dan permasalahan gender<sup>4</sup> (Hubcis. AV, 1996b).

<sup>3</sup>Dana stimulan sudah dihentikan sejak Tahun 2010.

<sup>4</sup>Merupakan catatan dan pengamatan personal penulis selama berkeliling ke berbagai provinsi, kabupaten dan kota ketika menyabat Ketua Tim Independen Penilaian pemberian Gender Awards, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (KNPP), Tahun 2004-2007

Penelitian dari WRI (2010), juga menunjukkan bahwa pemahaman umum mengenai gender masih kerap disamakan dengan jenis kelamin, yang akhirnya hanya dialamatkan pada isu mengenai perempuan, ketimbang konstruksi sosial dan budaya yang menyebabkan terjadinya pembedaan peran perempuan dan laki-laki. Dalam praktik, hal itu cenderung mendiskriminasi perempuan dalam bidang apapun, sehingga kesejahteraan perempuan jauh lebih buruk dari laki-laki (Hubeis, *et al.* 2007; Hubeis, 2007).

Untuk meningkatkan kesadaran pemerintah daerah tentang pentingnya integrasi PUG dalam semua sektor, mulai tahun 2004, KNNP mengadakan evaluasi pelaksanaan PUG melalui pemberian APE (Anugerah Parahita Eka Prakarya)<sup>5</sup>, kepada penda provinsi, kabupaten/kota. Pada tahun pertama penilaian, daerah yang dapat mengisi form evaluasi APE sangat sedikit (kurang dari 30%)<sup>6</sup>. Bahkan tidak ada satupun yang dapat memenuhi kriteria di atas Pratama<sup>7</sup>. Namun, secara tidak langsung, pemberian APE menyadarkan banyak pihak tentang belum sempurnanya pelaksanaan PUG di daerah mereka. Hal ini memotivasi daerah, yang salahsatunya tercermin dari mulai banyaknya daerah, sejak 2006, yang membentuk Badan atau Kantor atau Biro PP sebagai respons positif terhadap program APE dari KNPP.

## Analisis Komunikasi: HDI, GDI dan GEM

Istilah ketidakpahaman aparat, termasuk masyarakat tentang konsep gender dan program pengarusutamaan gender

<sup>5</sup>Pemberian APE didasari oleh hasil penilaian aspek kelembagaan, komitmen, dukungan formal, pemampuan PUG, data gender dan keberhasilan program (success story). Penilaian dilakukan oleh Tim independen: Penulis adalah Ketua Tim independen APE dengan SK Menteri. Pada tahun 2004-2007.

<sup>6</sup>Pada tahun berikutnya jumlah provinsi (45%), kabupaten (28%) dan kota (44%) yang memasukkan formulir APE semakin meningkat.

<sup>7</sup>Kriteria pemberian APE mulai dari yang terendah sampai tertinggi adalah: Pratama, Madya dan Utama.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan oporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak mengilang kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

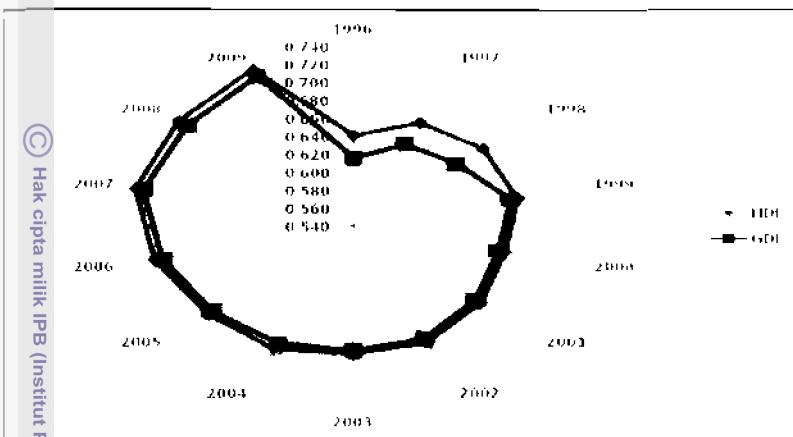
menunjukkan ada *komunikasi keliru* dalam penyosialisasian gender ke publik. Menurut paham teori komunikasi klasik dan kontemporer, asumsi yang mendasari komunikasi gender adalah *epistemic* dan *axiology*: Asumsi *epistemic* menyatakan bahwa komunikasi adalah media yang membuat orang menjadi tahu, tertarik dan mau menerima.

Pendapat ini senada dengan McLuhan (1964), yang menyebutkan bahwa *the medium is the message it self*, yang berarti bentuk suatu media yang dipakai akan menimbulkan relasi simbiosis dan mempengaruhi penerimaan pesan yang dikomunikasikan. Selama ini, masyarakat memahami gender sebagai perempuan (WR1 2010), dan berasal dari budaya atau bahasa asing (Huberis 2006) sehingga kerap menimbulkan perlawanan atau *sinsisme* bahasa (Gudykurst 2003). Berarti ada penggunaan media atau kemasan pesan komunikasi yang belum menyatu dengan nilai budaya bahasa di masyarakat

Asumsi *axiology* menyatakan komunikasi sebagai *value-laden* dimana unsur bahasa menjadi subyektif dan tidak satupun bahasa bersifat netral. Dalam hal ini, Weaver (1976) dan Winterowd (1978), juga menyatakan bahwa komunikasi menampilkan perilaku yang diikuti oleh tindakan yang menyangkut konsekuensi moral dan tanggungjawab moral. Jadi, ketika PUG yang belum akrab di telinga dan di kalbu banyak orang di republik ini disuarakan dan dikomunikasikan sebagai upaya penyetaraan gender maka yang timbul adalah penerimaan setengah hati atau sepertiga hati atau bahkan perlawanan tersembunyi. Hal ini terkait dengan budaya patriarki yang masih memposisikan perempuan berbeda dari laki-laki, perempuan di domestik dan laki-laki di publik.

Dengan demikian, dapat diproposisikan bahwa suatu keberhasilan atau ketidakberhasilan komunikasi politik pengarusutamaan gender dapat dilihat dari ada tidaknya gap pemaknaan komunikasi, yang diidikasikan oleh kesenjangan

gender, yang dalam hal ini, dapat dinilai dari selisih perhitungan antara HDI (Human Development Index)<sup>8</sup> dan GDI (Gender-related Development Index)<sup>9</sup>.



Gambar 1 Sebaran indeks HDI dan GDI antar-tahun, 1996-2009

Sumber: Human Development Report, UNDP: 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007/2008, 2009; diolah

Pada grafik perbandingan HDI-GDI antar tahun (1996-2009) tampak nilai HDI selalu menempati posisi lebih tinggi dari GDI. Dari sisi *trend*, nilai HDI dan GDI memiliki *trend* positif. Kedekatan grafik HDI ke GDI mulai terjadi setelah dua tahun pengarusutamaan gender menjadi komoditi komunikasi politik. Sebaran indeks antar tahun memiliki capaian yang relatif sama: Pada Tahun 2009 kedua indeks mencapai nilai tertinggi, dan pada Tahun 1997-1998 kedua indeks memiliki perbedaan yang signifikan.

Angka perbedaan tertinggi terjadi pada Tahun 1998, dengan selisih indeks hingga 0.028, bertepatan dengan krisis ekonomi. Pada saat krisis dan selama krisis (tahun 2000), angka

<sup>8</sup>HDI difokus pada tiga dimensi ukuran pembangunan manusia: usia panjang dan hidup sehat, terdidik dan memiliki kehidupan yang layak.

<sup>9</sup>GDI yang diperkenalkan dalam HDR tahun 1995, mengukur prestasi pembangunan dalam dimensi indikator seperti di HDI.

- Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
C Hak cipta milik IPB (Institut Pertanian Bogor)
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
    - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
    - b. Pengutipan tidak mengikuti keperintahan yang wajar IPB.
  2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

HPI (Human Poverty Index) juga tinggi (27,7%) dan terus menurun hingga 17,00% pada Tahun 2007. Bersamaan dengan menurunnya HPI, angka GDI menaik secara curam terhadap HDI sebagai indikasi kesenjangan gender mengecil.

Dengan demikian, penurunan angka kemiskinan dan perbaikan ekonomi nasional akan mengurangi kesenjangan gender. Selanjutnya, dapat dikatakan di sini bahwa *sasaran pertama pengarusutamaan gender untuk meningkatkan kesetaraan gender* bukanlah semata-mata menjadi urusan KNPP&PA, tetapi merupakan tanggungjawab semua kementerian di Republik ini, dan termasuk masyarakat luas, akademisi, LSM dan organisasi wanita.

Untuk melengkapi pengukuran kesenjangan gender, berikut ini adalah hasil analisis perkembangan GEM (Gender Empowerment Measure)<sup>10</sup> yang juga menunjukkan *trend kenaikan positif*, yaitu dari nilai 54,6 (Tahun 2002), menjadi 59,7 (Tahun 2005), 61,3 (Tahun 2006), 61,8 (Tahun 2007) dengan posisi ke 33 dari 71 negara yang diukur. Lalu, pada tahun 2008 meningkat ke 62,27 (UNDP, HDR 2002-2008).

Peringkat ke-90 (0,408) dari GEM Indonesia pada tahun 2009 sudah menunjukkan harapan target pemerintah, seperti dinyatakan oleh Presiden SBY, agar angka GEM Indonesia dapat mencapai urutan ke-91 di Tahun 2010. Namun demikian, membanding dengan peringkat GEM negara-negara Asean (UNDP-HDR 2009), seperti Singapura ke-16 (0,786), Filipina ke-59 (0,560), Vietnam ke-62 (0,554), Malaysia ke-68 (0,542), dan Thailand ke-76 (0,514) maka *ranking* GEM Indonesia masih relatif sangat rendah.

Meningkatnya angka GEM nasional diikuti dengan pencapaian GEM di beberapa provinsi melebihi rataan angka nasional.

<sup>10</sup>GEM, merupakan indeks komposit yang mengukur ketidaksetaraan gender (gender inequality) pada tiga dimensi dasar pemberdayaan, yaitu partisipasi ekonomi dan politik serta pengambilan keputusan

Namun, jumlahnya sangat berfluktuasi, yaitu dari 10 provinsi, menjadi 18, menurun menjadi 13 dan 8 lalu meningkat menjadi 11 provinsi, berturut-turut di tahun 2002, 2005, dan 2007-2009<sup>11</sup>. Berarti pada Tahun 2009 terjadi peningkatan partisipasi perempuan di politik dan di lembaga pengambilan keputusan, salahsatunya adalah meningkatnya 10,7 persen perempuan di DPR (Tahun 2004) menjadi 18,2 persen (Tahun 2009).

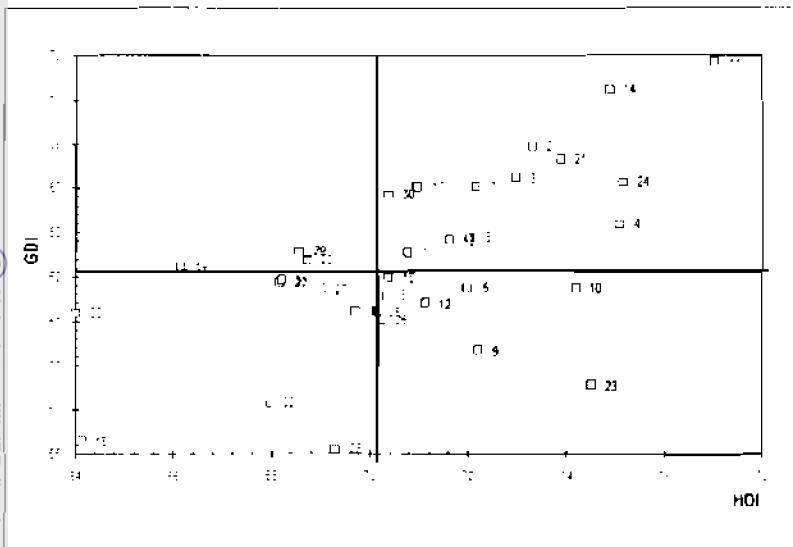
Secara keseluruhan, partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di berbagai kelembagaan masih rendah, yang diindikasi oleh rendahnya keterwakilan perempuan di DPR (18,2%) dan posisi kepemimpinan di Parpol (antara 6,25%-22,25%). Semua ini, masih jauh dari minimal *quota affirmative action* (30%), seperti diamanatkan pada UU Pemilu No.10 Tahun 2008 dan UU No.2 Tahun 2008 tentang Parpol.

Selanjutnya, keterwakilan perempuan di lembaga formal pengambil keputusan juga masih rendah, seperti di MPR (15%), DPD (21%), MA (15%), BPK (0,0%), KPU (18%), dan Menteri (12%); Rendahnya perempuan PNS di posisi jabatan struktural Eselon I (7,85%), yaitu di LPD (8,96%), Lembaga Tinggi Negara dan Kejagung (6,67%), kelembagaan kepresidenan (3,23%), Menteri (12,83%), dan di LPND (7,85%); Sumber: KPU 2009-2014, BKN 2008, Sekab RI Agustus 2008 (diolah). Partisipasi politik dan pengambilan keputusan yang rendah, pada perempuan, merupakan indikasi kuat dari masih terdapatnya kesenjangan gender dalam aspek kekuasaan.

Untuk mengetahui hubungan antar-indeks kesenjangan gender, dilakukan *plotting* angka HDI, GDI dan GEM untuk tiap provinsi. Sumbu X dan Y merupakan rataan angka HDI atau GDI atau GEM untuk semua provinsi. Titik-titik dalam area merupakan posisi suatu provinsi.

<sup>11</sup> Dolah dari data 33 provinsi pada Tahun 2000-2006, 2007/2008, 2009; berasal dari UNDP Human Development Report, UNDP

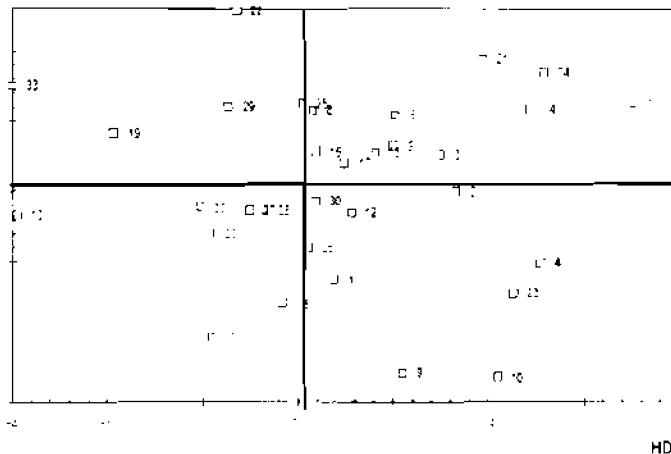
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Gambar 2. *Plotting HDI versus GDI provinsi*

Keterangan: Nomor provinsi: 1:NAD, 2:Sumut, 3:Sumbar, 4:Riau, 5:jambi, 6:Sumsel, 7:Bengkulu, 8:Lampung, 9:Babel, 10:Kepri, 11:DKI, 12:Jabar, 13:Jateng, 14:DIY, 15:Jatim, 16:Banten, 17:Bali, 18:NTB, 19:NTT, 20:Kalbar, 21:Kalteng, 22:Kalsel, 23:Kaltim, 24:Sulut, 25:Sulteng, 26:Sulsel, 27:Sultra, 28:Gorontalo, 29:Sulbar, 30:Maluku, 31:Malut, 32:Irjabar, 33:Papua (diolah dari UNDP HDR 2010).

Gambar 2 menunjukkan provinsi dengan HDI tinggi (DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Sumut, Sumbar, Kalsel, Sulut, Bali, Bengkulu) juga memiliki GDI tinggi. Sebaliknya, daerah dengan HDI di bawah rataan nasional (Irjabar, Papua, NTB, Maluku, Kalbar, Sultra) juga memiliki GDI rendah.



Gambar 3 *Plotting HDI versus GEM provinsi*

Keterangan nomor provinsi sama dengan Gambar 4

Gambar 3 menunjukkan sebagian besar provinsi memiliki angka GEM di atas rataan nasional. Akan tetapi, hubungan HDI dan GEM cenderung tidak konsisten yang berarti bahwa provinsi dengan HDI tinggi tidak selalu memiliki GEM yang tinggi (misalnya, Jatim, Jambi). Bahkan, Papua, NTT, Kalsel dengan HDI lebih rendah dari rata-rata nasional justru memiliki angka GEM yang tinggi.

Selanjutnya, berdasarkan angka HDI, GDI dan GEM terkait dengan dimensi komunikasi gender maka kesenjangan gender yang terjadi dapat di rekap sebagai berikut.

- Menyempitnya gap HDI dan GDI sebagai informasi berkurangnya kesenjangan gender terkait dengan variabel meningkatnya GDP dan menurunnya HPI. Tetapi, meningkatnya GEM tidak selalu mengkomunikasikan adanya peningkatan angka HDI.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak mengikuti keperintah yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

2. Keterwakilan perempuan dalam politik dan pengambilan keputusan sudah meningkat dilihat dari sudut jumlah, namun belum memenuhi *quota affirmative action*.
3. Peningkatan angka GEM tidak selalu diikuti dengan kenaikan angka HDI dan menyempitnya gap antara HDI-GDI.

## Perspektif Komunikasi Gender: Suatu Implikasi

Isu-isu yang terkuak dari hasil analisis HDI, GDI dan GEM, dari dimensi komunikasi makro, memerlukan bahwa kesadaran gender sebagai prasyarat penting komunikasi politik pengarusutamaan gender, ternyata belum sepenuhnya menjadi kesadaran publik. Dalam hal ini, keluarga sebagai sistem sosial terkecil merupakan awal mulanya relasi gender disosialisasikan. Dalam fungsi sebagai jejaring komunikasi, keluarga juga berperan sebagai pemantap ideologi patriarki dan *sexism* ke masyarakat. Berarti, komunikasi politik pengarusutamaan gender belum sepenuhnya menyentuh kelompok *grass root*.

Kegagalan komunikasi politik di tingkat birokrat terlihat dari isu strategis gender yang belum terarusutamakan ke dalam setiap level dan lini kebijakan birokrasi. Akibatnya, masih terjadi bias laki-laki yang menomorduakan perempuan di berbagai bidang kehidupan. Dogma patriarki yang juga belum berhasil dilepaskan sepenuhnya oleh berbagai bentuk komunikasi dan advokasi gender menyebabkan kesenjangan gender pun belum sepenuhnya berhasil dicapai, sesuai harapan nasional atau komitmen pada kesepakatan global.

*Pertanyaan adalah apakah perspektif komunikasi yang tepat sebagai strategi komunikasi gender?*

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan oporan, penulisan kritis atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak menginginkan keperluan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

Keyakinan pertama yang perlu disepakati untuk menjawab pertanyaan ini adalah pemahaman tentang *domain domestik* dan *domain publik* atau *latent issues* dan *current issues*, sebagai prasyarat awal penanganan isu-isu gender dan penyusunan rancangan strategi komunikasi berperspektif gender. Hal ini dilandasi oleh kenyataan bahwa apapun dan bagaimanapun relasi gender masih merupakan konstruksi budaya yang diwarnai oleh ideologi dan budaya patriarki. Berarti perjuangan penyadaran gender bukan hanya dimiliki perempuan dan oleh perempuan, tetapi juga untuk laki-laki dari laki-laki, dan atau untuk kepentingan bersama.

Karena itu, penyadaran gender melalui komunikasi partisipatif yang memadukan konsep dialog *Freire* (1975) dengan keputusan *kolektif* Servaes (2002), sebagai suatu preposisi diakini akan membuat seseorang atau sekelompok orang berdaya. Raggatt (2007), dalam teori *positioningnya* juga menekankan bahwa upaya keberdayaan terletak pada proses *conversational* dan dialektika. Namun, menurut Melkote dan Steeves (2001), pengorganisasian dialog tentang kesepakatan ketidakadilan kekuasaan harus tetap merupakan masalah sentral yang perlu disolusikan dalam pembangunan berkesetaraan gender.

Dengan demikian, intervensi penyadaran gender sebagai proses dialog adalah bagaimana memposisikan perempuan dan laki-laki agar dapat bersama-sama mencapai kontrol pengambilan keputusan publik, mengubah praktik-praktik serta perundang-undangan bias gender yang tidak menguntungkan salah satu seks. Dengan kata lain, visi dan misi pengarusutamaan gender dalam pembangunan tetap perlu disosialisasikan dan dimasyarakatkan, tidak hanya agar terinternalisasi dalam setiap kalbu aparat penentu kebijakan tetapi juga di kalbu seluruh anak bangsa, laki-perempuan.

Selanjutnya, kaidah komunikasi *dialog-partisipatif*, mensyaratkan pertautan senada semua partisipan komunikasi (sumber, media, pesan dan penerima pesan) sebagai inti dari proses *gender conscientization* (penyadaran gender). Karena itu, pemampuan kelembagaan pemberdayaan gender dan ketersediaan sumberdaya manusia ahli media dan ahli komunikasi yang dapat mengkemas isu-isu gender spesifik lokasi dan budaya serta cara berbahasa akan menjadi energi pendorong (energy forces) dalam proses *memasyarakatkan gender* dan *menggenderkan masyarakat*.

Mengingat keluarga sebagai awal peletakan nilai-nilai kesetaraan dan keadilan terhadap sesama, maka penumbuhan pemahaman suatu keluarga tentang gender merupakan modal sosial dalam menumbuhkan empati sosial terhadap makna kesetaraan dan keadilan gender. Tetapi, pencapaian banyak keluarga, yaitu masyarakat luas dengan keragaman etnis, budaya dan keyakinan memposisikan penggunaan teknologi informasi yang komunikatif sebagai alternatif strategi komunikasi untuk percepatan intervensi penyadaran gender ke publik, terutama menghadapi ekses negatif kekeliruan pemahaman tentang kesetaraan gender.

Dengan demikian, isu-isu kesenjangan gender sebagai bagian *komunikasi politik* memerlukan bahwa intervensi gender atau *gender affirmative action* tidak dapat dicapai hanya dengan komunikasi *top down*. Perlu ada revitalisasi dua-arah tentang pemahaman gender: Dari sisi birokrasi, komunikasi politik masih perlu diperbaiki melalui pendidikan dan pelatihan ke semua birokrat di semua jenjang birokrasi; Dari sisi masyarakat, perlu dibuka ruang komunikasi publik sebagai media perbincangan kesetaraan gender secara kritis.

Untuk mempercepat semua ini, sistem pendidikan formal perlu mengkorporasikan unsur pluralisme kesetaraan. Secara

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak mengikuti keperintahan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan mempertanyakan sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

lebih spesifik, di dalam pluralisme budaya, adat, kesukuan, dan keyakinan maka menjadi penting peran tokoh masyarakat (tokoh agama dan tokoh adat) lebih dipertautkan ke dalam upaya penyadaran dan penginternalisasi ideologi gender. Dengan demikian, unsur pendidikan dan komponen adat serta keyakinan yang acap merupakan *energi politik* (political forces) dalam pelancaran kekuasaan dapat disimbolkan sebagai tungku kakitiga dalam mengurangi konflik politik budaya patriarki, maskulinitas dan sexism, yang suka atau tidak suka merupakan komponen pencetus dan pengukuh perbedaan gender, yang akhirnya bermuara pada kesenjangan gender yang ajeg. Rancangan UU kesetaraan gender yang sudah menjadi agenda DPR, sebagai *legal aspect* yang akan lebih mengukuhkan perlunya kesetaraan gender, dengan demikian, juga perlu dibarengi dengan pengukuhan *social aspect* di masyarakat melalui keterlibatan aktif berbagai tokoh masyarakat sebagai pemegang legitimasi budaya.

Sebagai penutup, sudah saatnya perjuangan berkesetaraan dalam berbagai bidang kehidupan (pendidikan, kesehatan dan pendapatan layak) yang selama ini lebih banyak disuarakan oleh perempuan disambut dengan lapang dada oleh semua pihak. Perguruan tinggi, sebagai tempat berkumpulnya para cendekiawan dan ilmuwan sudah saatnya juga bertanya "...*sudahkah kami sadar gender*".

Dalam hal ini, Institut Pertanian Bogor, sebagai salah satu *Centre of Excellent University* di Indonesia sangat tepat untuk mulai memelopori pengintegrasian isu-isu gender ke dalam proses pembelajaran di berbagai strata pendidikan sesuai dengan bidang ilmunya, *road-map* penelitian dan pengabdian pada masyarakat berperspektif pada kesetaraan gender, selain perbaikan kelembagaan penelitian terkait pada eksplorasi isu-isu gender, baik yang merupakan isu yang sudah lama terjadi (*latent issues*) maupun yang merupakan isu-isu hangat kekinian (*current issues*).