

This file has been cleaned of potential threats.

If you confirm that the file is coming from a trusted source, you can send the following SHA-256 hash value to your admin for the original file.

7c593d34619dedf49c2dbc5a0bb9922c5156c92d69aadce2f64566714319f786

To view the reconstructed contents, please SCROLL DOWN to next page.

# QUO VADIS PENGARUSUTAMAAN GENDER (PUG) DALAM KEBIJAKAN PUBLIK DI SEKTOR KEHUTANAN: KASUS PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL DI INDONESIA

## *Quo Vadis Gender Mainstreaming in Public Policy of Forestry Sector: Case of Social Forestry Program in Indonesia*

**Desmiwati**

Badan Penelitian dan Pengembangan Teknologi Perbenihan Tanaman Hutan  
Jalan Pakuan Cihelut PO BOX 105 Bogor, Indonesia  
e-mail: desmiwati.wong@gmail.com

Diterima 14-12-2016, direvisi 20-12-2016, disetujui 23-12-2016

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pengarusutamaan gender (PUG) diterapkan dalam kebijakan publik di sektor kehutanan dengan mengambil kasus program perhutanan sosial. Hasil riset menunjukkan, PUG dalam program perhutanan sosial belum terwujud meskipun telah ada aturan dan panduan untuk merumuskan evaluasi program responsif gender, data terpilah, struktur kelompok kerja dan pelatihan, namun *output* pengarusutamaannya tidak tampak. Faktor yang menyebabkannya adalah: (1) tak memadainya pemahaman terhadap konsep PUG itu sendiri; (2) kebuntuan kelompok kerja untuk memobilisasi dan mengelola pengetahuan atas PUG ke dalam jaringan yang efektif; (3) tak tersedianya data terpilah dan sistem monitoring dan evaluasi sebagai basis untuk melihat ketidakadilan gender di sektor kehutanan. Pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan seharusnya mengevaluasi relevansi PUG dalam perencanaan pembangunan serta memutuskan apakah meninggalkan pendekatan PUG atau memperbaiki dan merevitalisasi pendekatan ini dengan menggeser lokus kajiannya dari pelembagaan gender menjadi penguatan kelembagaan perumus kebijakan itu sendiri.

**Kata Kunci:** Pengarusutamaan gender, perhutanan sosial, kebijakan publik, sektor kehutanan, kebijakan gender

### ABSTRACT

*This research aimed to identify how far gender mainstreaming has been implemented into public policy by using social forestry program as the case. The result shows that the gender mainstreaming in the forestry program policy has not been applied. Although regulations and guidelines to formulate gender responsive program evaluation, segregated data, working group structure, and trainings have been developed, the output remains invisible. The factors contributed to this issue are: (1) lack of understanding toward the concept of gender mainstreaming itself; (2) the impasse found by members of the working group in mobilizing and managing knowledge regarding gender mainstreaming within effective network; and (3) unavailability of segregated data and gender responsive monitoring and evaluation system as a basis to undertake gender assessment in forestry sector. Therefore, stakeholders involved in policy development should evaluate the relevance of approaches used in policy planning, in order to decide whether leaving gender mainstreaming or improving and revitalizing approaches by shifting study locus from institutionalized gender to institutional capacity building.*

**Key Words:** gender mainstreaming, social forestry, public policy, forestry sector, gender policy

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejak dideklarasikan pada tahun 1995 dalam *4rd United Nations World Conference on Women* di Beijing, *gender mainstreaming* atau Pengarusutamaan Gender (PUG) di Indonesia mengalami pasang surut dalam implementasinya. Review serta kajian mengenai integrasi perspektif gender ke dalam kebijakan kehutanan, aturan maupun strategi ditujukan pada pertanyaan mendasar: Bagaimana partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam

struktur pengelolaan hutan dan keterpenuhan hak-hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan, akses, dan kontrol atas sumber daya hutan dikenali, diakui dan dirujuk pada kebijakan dan aturan sektor kehutanan. Dari data *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *The Center for People and Forests* (RECOFTC) dinyatakan bahwa 35% masyarakat hidup dalam relasinya dengan pertanian, kehutanan dan perikanan namun di waktu yang sama deforestasi yang terjadi dalam kawasan hutan yang merupakan 60% wilayah Indonesia terus

terjadi sehingga isu ini terus menjadi perhatian global (FAO & RECOFTC, 2015).

Untuk isu hutan dan sumber daya hutan, pembahasan tentang tata kelola hutan di Indonesia, termasuk di dalamnya kajian tentang tenurial hutan selama ini lebih banyak memusatkan perhatian pada proses kontestasi antara negara dan masyarakat, khususnya masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya. "Masyarakat" di sini sering dilihat sebagai entitas homogen dan tidak berjenis kelamin. Masih terdapat keterbatasan perhatian pada heterogenitas "masyarakat," di mana gender, kelas, etnis, agama, dan aspek sosial budaya lainnya yang terbentuk karena faktor sosial, budaya, agama, ekonomi politik memberikan kontribusi penting untuk pembentukan sub-kelompok di dalam "komunitas" serta ragam identitas para anggota masing-masing sub-kelompok tersebut yang selanjutnya berpengaruh pada sistem tenurial hutan. Maka wajar bila ketidakadilan berbasis gender dalam tata laksana (*governance*) kehutanan dan tenurial, yang banyak dialami oleh perempuan tidak mendapat cukup perhatian (Siscawati & Mahaningtyas, 2012). Karena itu, menjadi penting untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam kebijakan publik pengelolaan sumber daya alam kehutanan demi membebaskan perempuan dari marginalisasi serta bagian dari usaha membangun pengelolaan sumber daya alam kehutanan yang berkeadilan di sisi yang lain.

Kebijakan publik di sini dimaknai sebagai sebuah rangkaian cara baik secara obyektif dan substantif yang dipilih oleh pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu yang ditujukan untuk memajukan kualitas hidup manusia. Penyusunan kebijakan sendiri merupakan proses dimana pemerintah menerjemahkan visi politik mereka dalam program dan tindakan menuju tercapainya "outcome" atau perubahan yang diinginkan. Secara umum, semuanya ada dalam rangkaian tindakan-tindakan politik (Mulyanyuma, 2016).

Usaha untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia khususnya sektor kehutanan telah mengalami beberapa kemajuan. Berbagai regulasi telah disusun dan diterbitkan sebagai tindak lanjut dari pemenuhan komitmen Deklarasi Beijing maupun komitmen-komitmen lain. Tercatat mulai dari basis legal bagi PUG

dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 tahun 2000 tentang PUG dalam pembangunan nasional. Inpres ini mengamanatkan bahwa aspek gender harus disertakan dalam setiap bidang dan setiap tahapan dari kebijakan pemerintah. Ujung dari PUG ini adalah diterapkannya perencanaan dan penganggaran responsif gender yang muaranya diharapkan akan menjadi instrumen untuk mencapai kebijakan yang responsif gender. Untuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri telah terbit Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.65/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Bidang Kehutanan.

## B. Rumusan Masalah

Penelitian ini dilakukan untuk melihat sejauh mana PUG/*gender mainstreaming* telah diimplementasikan dalam ranah kebijakan publik dan sampai sejauh mana regulasi yang telah diterbitkan mampu mendorong percepatan PUG di sektor kehutanan. Untuk itu program perhutanan sosial digunakan sebagai kasus untuk mengidentifikasi capaian PUG di sektor kehutanan.

## II. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan cara menggali informasi yang melalui wawancara mendalam dan studi data sekunder yang relevan pada Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Ditjen PSKL) dan Kelompok Kerja (Pokja) PUG Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive* dengan menuju pada beberapa aparatur di lingkungan Ditjen PSKL dan Pokja PUG.

### A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik merupakan bagian dari keputusan politik. Keputusan politik merupakan keputusan yang mengingat pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah (Lilik & Ekowati, 2009).

Kebijakan publik dalam ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam 3 (tiga) prinsip yaitu formulasi kebijakan,

implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Nugroho, 2004). Dari ketiga prinsip tersebut, implementasi adalah hal terpentingnya, untuk itu dibutuhkan prakondisi yaitu faktor-faktor komunikasi, disposisi/sikap implementor, struktur birokrasi dan ketersediaan sumber daya (Sintaningrum & Geru, 2011). Menurut Grindle (1980) isi kebijakan dan konteks implementasi tidak dapat dipisahkan dan di dunia ketiga pengaruh politik sangat kental dan diwarnai ketidakpastian, isi kebijakan dan konteks implementasi sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan menurut Solichin (2012) diasumsikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui oleh pemerintah baik eksekutif maupun legislatif.

## **B. Pengarusutamaan Gender (PUG)/ *Gender Mainstreaming***

Gerakan perempuan untuk memperjuangkan kesetaraan gender dapat dibagi dalam 3 (tiga) tahapan perjuangan, yakni: (a) gerakan perempuan dalam pembangunan (*Women in Development/WID*); (b) gerakan gender dan pembangunan (*Gender and Development/GAD*), dan (c) PUG (*Gender Mainstreaming*) (Darwin, 2001).

Gerakan perempuan dalam pembangunan (WID) menawarkan strategi pembangunan yang meletakkan perempuan sebagai aset dan sasaran, bukan beban pembangunan, antara lain dengan: (a) meningkatkan produktivitas dan pendapatan perempuan; (b) memperbaiki kemampuan perempuan untuk mengatur rumah tangga; (c) mengintegrasikan perempuan dalam proyek, dan meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan, dan (d) meningkatkan kesehatan, pendapatan, atau sumber daya. Kelemahan strategi ini adalah belum mengadopsi konsep kesetaraan gender secara menonjol dan gerakan belum diarahkan terhadap struktur dan kultur sosial yang bias gender.

Pendekatan Gender dan Pembangunan (GAD) memfokuskan gerakannya pada hubungan gender sebagai realitas sosial, dengan

anggapan bahwa persoalan mendasar dalam pembangunan adalah adanya hubungan gender yang tidak adil. Hal inilah yang menghalangi pemerataan pembangunan dan partisipasi perempuan. Jadi dalam hal ini, isu-isu gender harus dikedepankan dengan memerangi sumber-sumber ketidakadilan (Milward *et al.*, 2015b).

Fase terakhir yang sedang dipromosikan sampai saat ini adalah PUG (*gender mainstreaming*) yang merupakan pematangan dari strategi GAD, tujuan dasarnya adalah menjadikan gender sebagai arus utama (*mainstream*) pembangunan, sehingga setiap kebijakan publik dan aksi yang dilakukan menjadi peka gender, artinya ada perluasan akses yang mengakomodir kepentingan laki-laki dan perempuan.

Berdasarkan Inpres Nomor 9 tahun 2000, *gender mainstreaming* merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Hal ini dapat dilakukan dengan cara mengintegrasikan persepektif gender ke dalam proses pembangunan di setiap bidang. Implementasi *gender mainstreaming* akan menghasilkan kebijakan publik yang lebih efektif untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan merata.

Terdapat dua pendekatan *gender mainstreaming* menurut Milward *et al.* (2015b) yakni teknokratis dan partisipatoris. Perbedaan keduanya terletak pada aktor. *Gender mainstreaming* teknokratis adalah pengambilan kebijakan yang berdasarkan perspektif gender oleh ahli gender dan birokrat, sedangkan partisipatoris adalah yang melibatkan perempuan secara langsung (Kuncoro, 2013). *Gender mainstreaming* bekerja dalam politik institusional dan politik diskursif suatu negara. Dalam politik institusional, *gender mainstreaming* mempengaruhi hubungan materi dan politik dalam birokrasi dan organisasi yang menerapkan dan mengimplementasikan *gender mainstreaming* sebagai sebuah strategi. Sedangkan dalam politik diskursif, *gender mainstreaming* merupakan strategi bahasa dan pemaknaan kesetaraan gender dalam norma-norma yang terinstitusionalisasi, prosedur kebijakan, identitas organisasi dan struktur

material (Milward *et al.*, 2015b; Nurhaeni, 2014).

Pendekatan PUG melibatkan suatu strategi yang berfokus pada institusi, tujuan suatu lembaga akan dipertanyakan bersama dengan prioritas, strategi, struktur dan prosesnya sehingga sistem diubah arahnya untuk memastikan perempuan dan laki-laki mendapatkan akses dan perlakuan setara kepada lembaga tersebut. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan beberapa mekanisme seperti statistik gender, pemantauan program untuk bias gender, evaluasi program, dan penilaian dampak gender (Alston, 2006).

### C. Anggaran Responsif Gender

Definisi anggaran responsif gender adalah anggaran yang merespon kebutuhan, permasalahan, aspirasi dan pengalaman perempuan dan laki-laki yang tujuannya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Secara spesifik anggaran responsif gender berfokus pada analisis relasi laki-laki dan perempuan menyangkut akses, manfaat, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan mempunyai kontrol terhadap sumber-sumber daya dan kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki terhadap kesempatan/peluang dalam memilih dan dalam menikmati hasil pembangunan.

Tujuan dari penganggaran yang responsif gender, yaitu:

1. Meningkatkan kesadaran dan pemahaman para pengambil keputusan tentang berbagai isu-isu gender dan pengintegrasian;
2. Memberikan solusi kegiatan afirmatif terhadap kebutuhan praktis gender;
3. Menyeraskan kebijakan penganggaran yang lebih responsif gender untuk mengakomodasikan permasalahan gender

Agar PUG dengan melakukan perencanaan anggaran responsif gender dapat berjalan efektif, maka diperlukan beberapa syarat berikut:

1. Kemauan politik
2. Kerangka kerja kebijakan
3. Struktur, mekanisme dan proses-proses kelembagaan; panduan; mekanisme evaluasi kerja
4. Sumber daya manusia yang sadar, peka, dan responsif gender
5. Dana yang cukup dan responsif gender
6. Data terpilah menurut jenis kelamin, kuantitatif dan kualitatif berperspektif gender

7. Indikator gender untuk mengukur keberhasilan kebijakan, program, kegiatan pelayanan publik yang responsif gender
8. Kerangka konseptual gender sebagai pisau analisis
9. Alat untuk melakukan analisis gender terhadap kebijakan, program, kegiatan, dan pelayanan publik (Ammal, 2007).

Untuk mengetahui apakah suatu anggaran sudah bisa dikatakan responsif gender atau bias gender atau bahkan buta gender, maka paling tidak dapat ditelaah dengan mengikuti langkah-langkah praktis analisis berikut ini:

1. Menggambarkan atau memetakan kondisi laki-laki dan perempuan menurut kelompok yang berbeda (*situation*)
2. Menelaah dan melihat apa ada kebijakan yang tersedia yang mempertimbangkan gender (*policy*)
3. Menempatkan anggaran untuk pembiayaan program dan proyek yang berdampak gender (*budget*)
4. Melihat hasil dan manfaat (*outcome, benefit*) dari program dan proyek yang dilaksanakan dari sisi manfaat untuk masyarakat
5. Menguji dampak dari belanja atau pengeluaran-pengeluaran yang telah diimplementasikan, misalnya apa program sesuai tujuan (*impact*) yang ditetapkan, apakah terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat (Mastuti, 2007).

Berdasarkan analisis di atas, maka suatu kebijakan/program atau kegiatan dapat dikategorikan kedalam kategori kebijakan berikut (berdasarkan tujuan gendernya), yakni: tujuan kebijakan umum (*general policy objective*); tujuan kebijakan yang digenderkan (*engendered policy objective*); tujuan kebijakan yang responsif gender (*gender responsif policy objective*), dan tujuan khusus untuk perempuan (*women-specific policy objective*) (Ammal, 2007).

Pada tingkat kementerian/lembaga negara untuk melihat apakah kegiatan/programnya telah responsif gender atau belum dengan melihat dari *Term of Reference*/Kerangka Acuan Kerja (TOR/KAK) dan dokumen tambahan yang diajukan yaitu *Gender Budget Statement (GBS)*. Sebelum membuat TOR/KAK dan GBS tersebut sebelumnya didahului dengan membuat analisis sosial-analisis gender. Pada analisis gender dilakukan pemetaan peran laki-laki dan

perempuan, kondisi sebenarnya antara laki-laki dan perempuan, serta kebutuhan laki-laki dan perempuan. Dengan demikian sebuah perencanaan dan penganggaran responsif gender akan mendiagnosa dan memberikan jawaban yang lebih tepat kebutuhan program dan anggaran, tindakan apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi kesenjangan, dan siapa yang sebaiknya dijadikan target sasaran dari sebuah kebijakan/program/kegiatan, serta kapan dan bagaimana kebijakan/program/kegiatan akan dilakukan.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. PUG: Sejauh mana Pencapaian dan Kritisnya

Sejak 1985 dalam Konferensi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) ke-tiga di Nairobi, kebijakan pembangunan mendapat kritik dan seruan agar perempuan diintegrasikan dalam arus utama pembangunan, perempuan harus terlibat dalam menentukan tujuan dan bentuk pembangunan. Otonomi perempuan dan pengarusutamaan perempuan dalam pembangun harus menjadi target. Poin dalam konferensi ini bisa dikatakan sebagai batu pertama bagi konsep PUG. Tahun 1995 saat Konferensi PBB ke-empat di Beijing konsep PUG mulai memiliki penjabaran dimana “pemerintah dan aktor-aktor” lain harus mempromosikan secara aktif dan terbuka mengenai kebijakan mengarusutamakan perspektif gender dalam kebijakan dan program. Di konferensi inilah lahir Deklarasi Beijing dan Platform Aksi Global Beijing yang berisi 12 area kritis di mana kesetaraan perempuan harus terwujud. Tahun 2000 menjadi tonggak politis bagi implementasi *Gender Mainstreaming* setelah 5 tahun pasca *Beijing Platform* dalam sidang Majelis Umum PBB di New York karena dalam sidang ini muncul resolusi negara-negara untuk mengimplementasikan pemenuhan hak perempuan dan perlakuan setara.

Setelah 20 tahun pasca 1995 *Beijing Platform* dimana hampir seluruh negara mengklaim bahwa mereka mengimplementasikan *Gender Mainstreaming Policy* termasuk dalam penganggaran untuk memenuhi target pencapaian hak perempuan. Di kalangan feminis dan cendekia terdapat dua kutub pendapat, *pertama*, kutub yang merasa kecewa dan merasa dikhianati oleh praktik

*gender mainstreaming* melalui pengarusutamaan lewat kebijakan dan anggaran (Milward *et al.*, 2015a) sementara di kutub yang lain menilai bahwa *gender mainstreaming* merupakan strategi yang benar namun membutuhkan perbaikan dalam tingkat implementasi praktis (Derbyshire *et al.*, 2015).

Tantangan terbesar dalam *gender mainstreaming* adalah pada komitmen organisasional yakni kepemimpinan, kemauan politik, dan alokasi sumber daya yang seharusnya memampukan seluruh lingkungan untuk mengarusutamakan kesetaraan dan hak perempuan. Yang terjadi di negara-negara dunia ketiga di mana peran donor sangat dominan dalam mengintroduksi diskursus *gender mainstreaming* adalah organisasi di negara dunia ketiga berusaha memenuhi target donor dalam hal pembentukan kebijakan gender sementara proses teknisnya tidak melekat (*unembedded*), tak terlembaga dan tak langgeng. Organisasi di negara-negara dunia penerima donor diakui mengalami masalah dengan kepemimpinan organisasi yang lemah dan komitmen atas kesetaraan gender dan hak perempuan yang juga lemah. Proses ini terjadi di banyak ragam organisasi baik organisasi masyarakat sipil, organisasi profesi, media dan bahkan yang paling krusial seharusnya dalam PUG adalah birokrasi. Lemahnya kepemimpinan, kemauan politik yang rendah dan alokasi sumber daya baik finansial dan manusia yang juga lemah dalam birokrasi menyebabkan beratnya mengukur capaian PUG.

Isu yang juga tak bisa dikesampingkan di sini adalah peran kultural kelembagaan yang masih menunjukkan ketidakcocokan (*incompatibility*) antara kelembagaan di Eropa dan Amerika yang sangat kental dipengaruhi oleh modernisasi dan individualistik ketika bertemu dengan kultur kelembagaan di dunia ketiga yang lebih didominasi oleh kultur kolektif, *division of labour* secara fleksibel dan visinya lebih diwarnai oleh visi masyarakat post-kolonial dan partikularistik. Maka proses transformasi kelembagaan yang terjadi dalam PUG ini hanya dalam bentuk perangkat kerasnya baik dalam bentuk kebijakan, satuan kerja, strategi pelatihan, dan struktur organisasi serta *set of rule* namun pada perangkat lunaknya seperti ideologi serta *cultural value*-nya tidak mengalami perubahan dan diskursus

modernisasi ala Uni Eropa dalam kehidupan sosial politik terlebih pada level akar rumput tak bisa menyentuhnya. Oleh karena itu konklusi Meier *et al.*, (2005) dapat diterima bahwa "...terkecuali di negara-negara Uni Eropa, tidak ada pergeseran yang signifikan dalam bingkai posisi perempuan dalam pembuatan kebijakan yang dapat diungkap sebagai contoh adopsi pendekatan *gender mainstreaming* yang efektif" (Meier *et al.*, 2005).

Dari latar belakang sejarah dan relasi antar negara pada konteks PUG di Indonesia dapat diidentifikasi beberapa persoalan dari *gender mainstreaming* ini. Dan untuk melihatnya lebih detail, berikut beberapa hal yang menjadi tantangan terhadap PUG setelah 20 tahun Deklarasi Beijing sebagai tonggak global *gender mainstreaming* ditetapkan, faktor-faktor ini setidaknya dapat disintesis sebagai berikut:

### 1. Bergesernya elemen inti dari *gender mainstreaming* itu sendiri.

Menurut Verloo (2002) hal yang paling esensial dari definisi *gender mainstreaming* adalah pada apa objek yang harus diubah dan target perubahan proses kebijakan. Maka yang menjadi fokus adalah mengubah strategi dan taktik dalam memanfaatkan keahlian dan pengetahuan gender dalam pembuatan kebijakan atau mengorganisasikan analisis dampak gender atau mengorganisasi konsultasi dan partisipasi dalam proses kebijakan. Singkatnya, *by definition*, *gender mainstreaming* bukanlah secara sempit menjadikan perempuan sebagai kelompok sasaran, terlebih lagi apabila menempatkan perempuan sebagai suatu unit yang homogen padahal banyak batas-batas pembeda dalam menempatkan unit perempuan dalam analisis (Nilsson, 2013).

### 2. Hilangnya politik dalam *gender mainstreaming*.

Implementasi PUG justru menghilangkan satu aspek penting yakni politisasi gender, yang diindikasikan merupakan bentuk sengaja agar program PUG ini bisa diterima dalam konteks ideologi pembangunan. The *lost politic analysis* ini diuraikan secara rinci oleh Milward *et al.* (2015a) bahwa *gender mainstreaming* hanya mengkomodasi hal-hal teknis dalam pemenuhan kebutuhan gender namun enggan memasukkan aspek politis yang sering diajukan oleh para feminis dalam melihat bagaimana ketidakadilan

gender terjadi akibat politisasi oleh institusi termasuk negara. Menurut para kritikus, permasalahan utama dalam pemenuhan hak perempuan sebagai bagian hak asasi manusia adalah pada tiadanya kemauan dari pembuat kebijakan yang memiliki pengaruh untuk mengubah struktur ekonomi dan kuasa. Oleh karena itu satu hal yang berisiko dari intitusionalisasi *gender mainstreaming* adalah bahwa upaya ini bukan gerakan politis melainkan hanya terminologis (Nilsson, 2013) dan pada akhirnya *gender mainstreaming* justru menenggelamkan para advokat feminis dan menjadi rejim baru. Pilihannya, mau masuk dalam arus *mainstreaming* ini dan membangun aliansi atau berada di luar sebagai advokat feminis peripheri.

### 3. Defisit pada aspek teknis yang masih terisolasi dalam pola WID.

Meskipun dinyatakan bahwa aspek teknis merupakan hal yang berubah dengan cepat dalam alur *gender mainstreaming* namun terdapat kelemahan dalam hal teknis ini yakni perubahan apa yang ditawarkan *gender mainstreaming* dibandingkan pendahulunya yakni *Women in Development*, ataukah pada dasarnya keduanya sama saja. Seperti diketahui pendekatan WID yang populer di tahun 70an ditujukan untuk mengakomodir agenda perempuan. Menurut Moser (1993) dalam *Women in Development* terdapat tiga fase utama yang berjalan bersama yakni *equity approach* (kesejajaran) untuk melawan subordinasi perempuan; *Anti-poverty* (anti-kemiskinan) sebagai syarat lepasnya perempuan dari inferioritas; serta, "efisiensi" dimana perempuan dianggap belum dioptimalkan perannya dalam ekonomi (Moser, 1993) dan dalam implementasi selama ini pasca Deklarasi Beijing juga masih dalam ragam seperti ini, bedanya hanya pada aspek kelembagaannya yang lebih dominan dibandingkan WID atau GAD (*Gender and Development*) sekalipun (Faisal, 2011).

### 4. Hambatan keorganisasian.

Aspek lain yang justru menghalangi proses *gender mainstreaming* adalah kondisi kelembagaan yang telanjur "tergenderkan" atau *gendered organisation* dimana tindakan, praktik, prosedur, struktur ataupun secara budaya organisasi sudah lama menggunakan pola yang tidak adil secara gender. Marjinalisasi

perempuan yang terjadi terus menerus khususnya di negara ketiga terjadi dalam proses pembangunan khususnya dalam hal perencanaan pembangunan di dalam lingkungan organisasi itu sendiri baik birokrasi, lembaga pembangunan, lembaga multilateral dan bahkan NGO. *Institutional barrier* ini khususnya pada birokrasi perencana pembangunan menjadi krusial karena dalam *gender mainstreaming*, negara lah yang merumuskan strategi pengarusutamaan. Maka tak heran apabila bagi organisasi seperti birokrasi, pengarusutamaan gender muncul dalam dua wajah yakni wajah kompromi dengan agenda internasional agar penilaian yang muncul secara internasional telah memenuhi tanggung jawab sesuai konvensi sementara dalam implementasi di lapangan, transformasi itu tak pernah terjadi (Milward *et al.*, 2015a).

#### **5. Tak menghasilkan outcome dan perubahan yang signifikan.**

Pasca penetapan *gender mainstreaming*, negara (dan organisasi lain) menyusun strategi internal dan dinamika organisasional bagi pengarusutamaan tersebut. Dengan pilihan kerangka analisa gender, dihasilkan banyak rumusan dan pemikiran terhadap permasalahan gender yang ada dan yang akan dirujuk sebagai program. Pada bagian kedua inilah outcome yang hendak dicapai mulai hilang, yang muncul hanyalah deskripsi pada tataran output kegiatan dan itupun masih merupakan kegiatan khusus perempuan ala *Women in Development* (WID). Apa yang terjadi di sini merupakan rangkaian dari besarnya hambatan keorganisasian, defisit inovasi teknis, lemahnya sumber daya manusia, biasanya pengertian *gender mainstreaming* itu sendiri, dana yang tak memadai, lemahnya kemauan politik dan juga marjinalnya lokasi para mesin pengembangan gender dalam struktur pemerintahan (Faisal, 2011). Bagi implementor PUG di birokrasi, adalah sesuatu yang sangat kabur untuk dapat menemukan *linkage* antara PUG dengan *gender equality*. Disampaikan oleh Meier & Celis (2011) bahwa persoalannya bukan hanya pada kesetaraan gender dan tujuan pemberdayaan melainkan kaburnya tujuan dari *gender mainstreaming* itu sendiri sehingga outcome yang hendak dicapai pun tidak teridentifikasi. Maka apa yang dikonsepsikan sebagai PUG itu sendiri berubah hanya menjadi rincian prosedur yang makin

njlimet dan memberatkan, sehingga yang menjadi keluaran hanyalah deskripsi program dari belakang meja dan angka-angka yang datang dari langit tanpa *outcome* yang jelas dan terukur.

#### **B. Perhutanan Sosial sebagai Produk Kebijakan Publik**

Pada umumnya, kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan pemerintah sejak awal Orde Baru yang berkenaan dengan pengelolaan hutan dan tata guna lahan cenderung kurang memihak pada masyarakat (CIFOR, 2003). Akan tetapi ke depan perbaikan terus dilakukan, kebijakan dan peraturan yang mengarah pada upaya perbaikan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan milik negara terus dikembangkan, awalnya dalam bentuk hutan kemasyarakatan (HKm) awal tahun 1995 dalam bentuk Keputusan Menteri Nomor SK No.622/1995, hingga sampai saat ini Hutan Kemasyarakatan (HKm) telah diatur Permenhut No.P.88/Menhut-II/2014 tanggal 29 September 2014.

Perhutanan sosial sendiri merupakan amanat langsung dari Undang-Undang (UU) Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang tercantum dalam pasal 3 huruf d bahwa Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap perubahan eksternal. Dalam pasal 23 disebutkan bahwa pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Hal ini berarti pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui kegiatan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya.

Selain dalam pasal tersebut peran serta dan hak masyarakat dalam pembangunan kehutanan juga diatur dalam pasal 67, 68, 69 dan pasal 70. Pasal 67nya mengakui hak masyarakat hukum adat untuk melakukan pemungutan hasil hutan, melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan mendapatkan pemberdayaan untuk kesejahteraannya. Pasal 68 menjelaskan tentang



peran serta masyarakat menikmati dan memanfaatkan hasil hutan, selain itu masyarakat berhak mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi kehutanan. Masyarakat juga berhak memberikan informasi, masukan, saran serta pertimbangan untuk pembangunan kehutanan serta berhak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan. Pasal 69nya menjelaskan tentang kewajiban masyarakat untuk ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan, sedangkan pasal 70nya menjelaskan peran serta masyarakat di dalam pembangunan kehutanan dukungan pemerintah dan bentuk forum kerjasama yang melibatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan.

Perhutanan sosial dilaksanakan melalui pemberian akses legal kepada masyarakat setempat berupa Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan, Pengembangan Hutan Rakyat, dan pemberian akses pembiayaan melalui pinjaman dana bergulir untuk meningkatkan modal dan akses pasar yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan, jo PP Nomor 3 tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 tahun 2007. Kegiatan-kegiatan di lapangan antara lain fasilitasi usulan areal, verifikasi usulan, peningkatan kapasitas dan penguatan kelembagaan; devolusi dan desentralisasi kewenangan menteri sampai ditingkat tapak seperti perencanaan kawasan, penguatan usaha.

Untuk kemitraan lingkungan diamanatkan dalam UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 70, yang menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan saat ini perhutanan sosial dilaksanakan oleh satu direktorat sendiri yakni Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (PSKL). Hal ini mengindikasikan bahwa perhutanan sosial adalah hal yang sangat penting dan menjadi *concern* pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya dalam

pemanfaatan dan pengelolaan hutan secara optimal.

Dalam mendukung agenda pembangunan nasional (Nawa Cita), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah merumuskan tujuan pembangunan tahun 2015-2019 yaitu mewujudkan kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta pengelolaan sumber daya hutan yang lestari untuk kesejahteraan rakyat menuju pembangunan berkelanjutan. Pada Ditjen PSKL ini perhutanan sosial ditangani oleh dua direktorat yakni Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial dan Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial. Dengan sasaran program yakni meningkatnya akses pengelolaan hutan oleh masyarakat, meningkatnya perilaku peduli lingkungan dan kehutanan dan meningkatnya upaya penyelesaian konflik dan tenurial di kawasan hutan. Kegiatan yang dimiliki oleh PSKL yakni penyiapan kawasan perhutanan sosial, pengembangan usaha perhutanan sosial dan hukum adat, kemitraan lingkungan dan peran serta masyarakat, penanganan konflik, tenurial dan hukum adat serta dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya.

### C. PUG dalam Perhutanan Sosial Masih Sebatas Kerangka Konseptual

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2015, dua kementerian yang dilebur yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan digabung menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Ketika belum digabung masing-masing kementerian telah melakukan sosialisasi dan implementasi PUG.

Menurut Saleha & Anshori (2015), Kementerian Lingkungan Hidup telah melakukan sosialisasi dan advokasi strategis PUG oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. Kegiatan ini diharapkan dapat mengintegrasikan atau mengarusutamakan perspektif gender dalam kebijakan dan program masing-masing dari tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi sehingga kebutuhan, permasalahan, dan aspirasi perempuan dan laki-laki, dalam bidang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan dapat diakomodir dan dipenuhi. Melalui sosialisasi ini juga diharapkan dapat meningkatkan kegiatan lingkungan hidup dan gender, dalam mengembangkan jaringan

gerakan perempuan sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hidup.

Pada Kementerian Kehutanan, Pokja PUG dibentuk melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut) Nomor 82/Kpts-II/2003, yang bertugas untuk memperlancar, mendorong, mengefektifkan serta mengoptimalkan upaya PUG di sektor kehutanan. Dalam pelaksanaannya Pokja PUG Departemen Kehutanan (Dephut) dibantu oleh pokja PUG dari setiap Eselon I lingkup Dephut yang dibentuk berdasarkan SK Menhut Nomor 82/Kpts-II/2003, tanggal 10 Maret 2003, dan mempunyai tugas:

1. Melakukan PUG di sektor kehutanan baik dalam perencanaan kebijakan, perencanaan program, perencanaan proyek, dan perencanaan kegiatan;
2. Melakukan PUG dalam pelaksanaan pembangunan sektor kehutanan;
3. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan PUG pada sektor kehutanan;
4. Melakukan koordinasi antar lintas instansi/lembaga dan antar kelompok kerja PUG pada masing-masing eselon I dalam pelaksanaan PUG.

Kegiatan dalam rangka PUG yang telah dilaksanakan di sektor kehutanan, antara lain:

1. Penyamaan persepsi kepada jajaran Kementerian Kehutanan pusat (eselon I, II, III dan IV, serta pejabat fungsional yang setara) melalui kegiatan sosialisasi gender dengan pembicara dari Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Pusat Studi Wanita IPB.
2. Penyamaan persepsi juga dilakukan di daerah melalui kegiatan sosialisasi. Daerah yang

telah dikunjungi yaitu Riau, Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, NTT, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara. Peserta yang mengikuti sosialisasi adalah wakil dari UPT Kehutanan dan beberapa dinas kehutanan di propinsi tersebut.

3. Melakukan koordinasi dengan pihak terkait melalui rapat dan studi banding (Pusat Studi Wanita, Perguruan Tinggi, dan instansi yang telah melaksanakan pengarusutamaan gender). Instansi yang telah dikunjungi yaitu: Kementerian Pertanian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.

Pokja PUG masing-masing Eselon I telah melakukan analisa gender terhadap data dan perencanaan kegiatan sesuai dengan tupoksi masing-masing.

Akan tetapi ketika penelitian ini dilakukan dengan mendalami dokumen Rencana Strategis (Renstra) Ditjen PSKL (Eselon I), Renstra Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial (Eselon II) dan Renstra Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat, dan melakukan wawancara dengan nara sumber yang bertanggung jawab di bidangnya maka tampaknya PUG yang diharapkan telah terintegrasi dalam program dan kegiatan perhutanan sosial masih sangat jauh dari harapan.

Sampai dengan akhir tahun 2014 luas wilayah perhutanan sosial yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan yakni seluas 1.380.873 Ha, dengan rincian tersaji dalam tabel berikut.

Tabel 1. Penetapan Areal Kerja Perhutanan Sosial sampai dengan 2014  
*Table 1. Determination of Social Forestry Working Area by 2014*

No	Penetapan Areal Kerja (PAK)	Luas (Ha)
1	Hutan Kemasyarakatan (Hkm)	328.452
2	Hutan Desa (HD)	318.024
3	Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	734.397
<b>Total</b>		<b>1.380.873</b>

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI (2015)

Dari luasan yang telah ditetapkan tersebut telah dikeluarkan Ijin Usaha Pemanfaatan (IUP), Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD) dan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu

(IUPHHK) seluas 357.379 Ha atau sekitar 25,88%.

Keterlibatan kelompok masyarakat dalam perhutanan sosial (HKM, HD dan HTR) sampai

tahun 2014 yakni 1.164 Kelompok Tani Hutan (KTH), 119 koperasi, 98 Gapoktan, 223 desa dan 51 BUMDes, dengan total keseluruhan jumlah kepala keluarga yang terlibat yakni 185.220 KK, 926.100 orang penduduk dan 31.297 orang tenaga kerja, dengan asumsi satu KK membawahi rata-rata 5 (lima) orang maka total keseluruhan penerima manfaat langsung dari program perhutanan sosial yang telah dijalankan sampai akhir 2014 yakni sebanyak 1.883.497 orang. Akan tetapi sayangnya dari data yang diperoleh tidak terdapat pemilahan data antara berapa jumlah laki-laki dan berapa jumlah perempuan. Sehingga tidak dapat diketahui berapa banyak perempuan yang terlibat dalam program perhutanan sosial ini.

Inilah potret miris yang tergambar langsung dari sebuah produk kebijakan publik, walaupun PUG telah lama dicanangkan dan telah diadopsi dengan membentuk pokja pada level kementerian akan tetapi ketika diimplementasikan dalam sebuah kebijakan publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat melalui program dan kegiatan hal tersebut kurang efektif dan belum sesuai yang diharapkan, jangankan untuk menjadi sebuah pengarusutamaan, bahkan ketersediaan data melihat berapa besar keterlibatan perempuan saja tidak ada.

Untuk proses lebih lanjut dan meyakinkan, kemudian dilakukan analisis terhadap syarat-syarat terlaksananya PUG dilihat dari sisi perencanaan anggaran responsif gender dalam konteks perhutanan sosial:

1. Kemauan politik: sudah terpenuhi dengan adanya *Memorandum of Understanding* (MoU) Kemhut dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor NK.13/Menhhut-II/2011 dan Nomor 30/MPP-PA/D.I/08/2011 tentang Peningkatan Efektivitas PUG di Bidang Kehutanan pada tanggal 3 Agustus 2011
2. Kerangka kerja kebijakan: sudah terpenuhi, terdapat peraturan pedoman perencanaan dan penganggaran responsif gender melalui Permenhut Nomor P.65/Menhut-II/2011, SK Menhut Nomor SK.528/Menhut-II/Peg/2004 tentang Panduan Pelaksanaan PUG dalam Pembangunan Kehutanan, Pedoman Monitoring dan evaluasi Anggaran Responsif Gender dan Pedoman data terpilah.

3. Struktur, mekanisme dan proses kelembagaan: terpenuhi dengan adanya pokja PUG pada Ditjen PSKL yakni SK Dirjen PSKL Nomor 32/PSKL/SET/REN.3/5/2016.
4. Sumber Daya Manusia yang peka gender: masih minim
5. Dana yang cukup dan responsif gender: belum terpenuhi
6. Data pilah gender: tidak tersedia
7. Indikator gender: tidak ada
8. Kerangka konseptual: tidak ada
9. Alat analisa gender: sebenarnya sudah ada, yaitu *gender analysis pathway* (GAP), dan kemudian dinyatakan dalam bentuk *gender budget statement* (GBS), akan tetapi tidak dilakukan.

Dari 9 (sembilan) syarat ini terdapat setidaknya 4 (empat) syarat yang terpenuhi, itupun belum dilakukan secara maksimal, karena syarat-syarat ini memang belum dipentingkan karena dirasa tidak ada urgensinya untuk melaksanakan perencanaan anggaran responsif gender pada dua direktorat yang menangani perhutanan sosial tersebut.

Kemudian, untuk mengetahui lebih jelas apakah suatu program telah melaksanakan perencanaan anggaran responsif gender atau belum paling tidak dapat kita lihat pada 5 (lima) hal utama sebagaimana yang disampaikan oleh Mastuti (2007), diantaranya adalah:

1. Menggambarkan atau memetakan kondisi laki-laki dan perempuan menurut kelompok yang berbeda (*situation*): dalam konteks perhutanan sosial hal ini tidak dilakukan. Tidak ada pemetaan kondisi perempuan dan laki-laki dalam keanggotaan kelompok tani/koperasi/gabungan kelompok tani (gapoktan)/Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Semuanya dianggap sama, yang dihitung adalah jumlah kepala keluarga (KK), karena diasumsikan dalam setiap KK minimal ada 1 (satu) orang perempuannya (istri).
2. Menelaah dan melihat apa ada kebijakan yang tersedia yang mempertimbangkan gender (*policy*): dalam perhutanan sosial tidak ada satu kegiatan pun yang mengarah langsung pada gender. Baru ada rencana akan dilakukan pelatihan bina usaha untuk kelompok perempuan karena adanya dorongan dan dukungan pendanaan dari *Non Government Organisation* (NGO) yang

mensyaratkan kelompok perempuan sebagai penerima manfaatnya. Kenyataannya dalam pelaksanaan semua kegiatan perhutanan sosial di lapangan diakui bahwa perempuan pasti terlibat baik itu dalam pemanfaatan (budi daya) maupun pemungutan (hasil hutan), akan tetapi tidak pernah direkam jejaknya karena hal tersebut dianggap biasa saja, hanya lebih kepada budaya yang berlaku pada daerah dan kelompok tersebut, misalnya perempuan lebih tekun, ulet, telaten, rapi, dan lain-lain sehingga lebih banyak berpartisipasi pada pengembangan usaha, sedangkan laki-laki lebih dibutuhkan tenaganya ketika pembersihan lahan, dan lain-lain.

3. Menetapkan anggaran untuk pembiayaan program dan proyek yang berdampak gender

(*budget*): anggaran perhutanan sosial tidak ada yang secara khusus menuju pada kegiatan berdampak gender.

4. Melihat hasil dan manfaat (*outcome, benefit*) dari program dan proyek yang dilaksanakan dari sisi manfaat untuk masyarakat: dalam perhutanan sosial ini seluruh kegiatannya memang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, dengan tiga Indikator Kinerja Kegiatan (IKK), yaitu: (1) luas hutan yang dikelola masyarakat menjadi 12,7 juta HA dalam bentuk HKm, HD, HTR, HR, Hutan Adat dan Kemitraan. Berdasarkan Renstra Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial (PKPS) tahun 2015-2019 target kinerja IKK1 seluas 200.000 Ha, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2. Target Kinerja IKK 1 Tahun 2015 per Unit Pelaksana Teknis (UPT) Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS)

Table 2. Performance targets IKK 1 2015 per Technical Implementation Unit (UPT) of Watershed Management Agency (BPDAS)

No	UPT BPDAS	Penyiapan Areal (Ha)
1	Krueng Aceh	6.000
2	Wampu Sei Ular	2.000
3	Asahan Barumon	6.000
4	Agam Kuantan	11.500
5	Indragiri Rokan	6.500
6	Kepulauan Riau	6.500
7	Batanghari	10.000
8	Ketahun	6.500
9	Musi	7.100
10	Baturusa Cerucuk	5.000
11	Way Seputih Way Sekampung	7.300
12	Citarum Ciliwung	500
13	Cimanuk Citanduy	500
14	Pemali Jratun	500
15	Solo	500
16	Serayu Opak Progo	500
17	Brantas	500
18	Sampean	1.000
19	Kapuas	9.500
20	Kahayan	14.000
21	Barito	8.500
22	Mahakam Barito	12.700
23	Unda Anyar	2.500
24	Dodokan Mayasari	4.000
25	Benain Noelmina	8.000
26	Tondano	5.500
27	Palu Poso	7.000
28	Bone Bolango	5.500

No	UPT BPDAS	Penyiapan Areal (Ha)
29	Jeneberang Walanae	8.200
30	Saddang	4.500
31	Sampara	7.500
32	Lariang Mamasa	3.700
33	Waehapu Batu Merah	5.000
34	Ake Malamo	11.000
35	Membramo	1.500
36	Remu Ransiki	3.000
<b>JUMLAH</b>		<b>200.000</b>

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI (2015).

(2) tersedianya regulasi hak dan akses masyarakat atas hutan sebanyak 15 regulasi. Berdasarkan Renstra Direktorat PKPS Tahun 2015-2019 target kinerja IKK 2 sebanyak 3 regulasi, yaitu;

- a. Regulasi tentang pemanfaatan agroforestry dibawah tegakan hutan;
- b. Regulasi tentang petunjuk pelaksanaan verifikasi areal perhutanan sosial;
- c. Regulasi tentang tata cara kesepakatan kemitraan kehutanan.

(3) luas pemanfaatan di bawah tegakan hutan dalam bentuk agroforestry pada kegiatan HD, HKm, HTR, HR seluas 250.000 Ha. Berdasarkan Renstra Direktorat PKPS tahun 2015-2019 target kinerja IKK 3 tahun 2015 masih dalam tahap identifikasi potensi. Hal yang diutamakan dalam perhutanan sosial ini kebermanfaatan program terhadap kelompok tani sebagai bagian dari masyarakat, bukan terhadap individu dengan kelompok gender tertentu. Namun dengan sendirinya manfaat terhadap kelompok tani secara praktis melalui anggota-anggotanya baik laki-laki maupun perempuan juga akan mendapatkan manfaatnya, akan tetapi sayangnya memang tidak tersedia data pilah gender jumlah penerima manfaatnya.

5. Menguji dampak dari belanja atau pengeluaran-pengeluaran yang telah diimplementasikan: hal ini dapat kita lihat dari pencapaian tujuan perhutanan sosial, yakni memprioritaskan revisi kebijakan untuk mempercepat/memperlancar akses perhutanan sosial dengan melibatkan pemerintah daerah, pentingnya kebijakan satu peta khususnya di Ditjen Planologi, sebagai acuan untuk maju kedepan, pembangunan Sistem Informasi Manajemen (SIM), membangun *online system* dalam

perijinan dengan melibatkan Pemerintah daerah (pemda) agar mendukung *online system* tersebut, dan bisa diketahui prosesnya, perlu sosialisasi kebijakan baru dari Kementerian LHK kepada para pihak terkait termasuk lembaga donor agar ikut berpartisipasi dalam mencapai target, penggalangan dukungan media, identifikasi permasalahan, mengkonsultasikan dan memfasilitasi permasalahan tenurial kawasan hutan, penyelesaian konflik tenurial kawasan hutan, menyelesaikan tumpang tindih perizinan di kawasan hutan dan melakukan penegakan hukum terhadap pemberian izin yang menyimpang dari fungsi hutan dan menyelesaikan status hukum desa dalam kawasan hutan. Tentunya *impact* dari pencapaian tujuan ini adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan mewujudkan kemandirian ekonomi.

Dari ke-5 poin di atas, dapat dilihat bahwa hanya ada 2 poin yang bisa dikatakan sesuai dengan anggaran responsif gender. Yaitu pada poin ke 4 dan ke 5. Karena meskipun manfaat yang diperhatikan adalah manfaat program terhadap kelompok tani secara institusional, tapi dengan sendirinya program perhutanan sosial ini akan memberikan manfaat terlebih dahulu kepada individu baik laki-laki maupun perempuan. Sehingga dampak yang terjadi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum, oleh karena itu perhutanan sosial masuk dalam kategori kebijakan dengan tujuan gender umum atau *general policy objective*.

#### **D. Tantangan PUG Menuju Kebijakan Publik Peka Gender**

Walaupun PUG merupakan suatu pendekatan holistik yang transformatif dan

integratif sehingga dianggap sebagai suatu pendekatan yang efektif dalam menangani isu pembangunan bidang gender, akan tetapi pada tataran implementasi terdapat banyak kekurangan sehingga belum mencapai hasil yang diinginkan yaitu keadilan gender.

Kebijakan dibuat untuk mengatasi masalah. Karena itu cara mendefinisikan masalah juga merupakan salah satu landasan untuk membuat kebijakan yang baik. Hubungan sebab dan akibat antara masalah dan penyebab masalah serta apa pengaruh dan dampak atau akibat jika suatu masalah diatasi atau suatu tindakan diambil pemerintah untuk mengatasi suatu masalah perlu dipelajari dengan seksama (Jdogo *et al.*, 2003).

Kebijakan bisa merupakan bentuk upaya untuk mengatasi kegagalan dalam proses pembangunan. Kegagalan itu bisa kegagalan kebijakan itu sendiri, kegagalan pemerintah, dan lain-lain. Cara merumuskan masalah dan menganalisis masalah yang tepat akan mempunyai pengaruh pada pembuatan kebijakan yang tepat. Perumusan masalah yang tepat juga sangat menentukan pilihan penggunaan instrumen yang tepat (Jdogo *et al.*, 2003).

Kebijakan hanya akan menjadi cita-cita bahkan ilusi kalau tidak dapat dilaksanakan. Untuk dapat diterapkan, kebijakan memerlukan instrumen atau perangkat dan alat kebijakan (*policy instrumens*). Instrumen diterjemahkan kembali sebagai strategi, program, proyek, petunjuk teknis pelaksanaannya di lapangan, maupun metoda, alat dan teknik analisis untuk evaluasi dan pemantauan atas kebijakan yang diterapkan. Instrumen kebijakan merupakan intervensi negara yang dirancang untuk mencapai tujuan serta untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan kebijakan. Instrumen yang dikembangkan untuk memperhatikan tujuan sudah jelas dirancang agar kebijakan bisa mencapai atau memenuhi tujuan yang diinginkan (Jdogo *et al.*, 2003). Apa yang ditemukan ini sesuai dengan pendapat Hubeis (2010) bahwa PUG masih pada kerangka konseptual dan belum mencapai pada pemenuhan kebutuhan strategis dan praktis gender.

## IV. KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

PUG menjadi pendekatan pembangunan perempuan yang diambil pemerintah dan telah lebih dari dua puluh tahun berusaha diinstitusionalisasikan kedalam berbagai kebijakan publik di Indonesia. Akan tetapi pada kenyataannya proses implementasi PUG nampaknya masih sangat jauh dari harapan, belum banyak kemajuan yang berarti di tingkat program dan kegiatannya. Faktor-faktor yang menciptakan masalah tersebut adalah: (1) tak memadainya pemahaman terhadap konsep dan dimensi dari PUG itu sendiri; (2) anggota kelompok kerja dalam lembaga perumus kebijakan mengalami kebuntuan untuk memobilisasi dan mengelola pengetahuan serta *skill* atas PUG ke dalam sebuah jaringan yang efektif; (3) tak tersedianya data terpilah dan sistem monitoring dan evaluasi sebagai basis untuk melihat adanya ketimpangan dan ketidakadilan gender di sektor kehutanan. Hal tersebut terjadi juga dipengaruhi faktor-faktor seperti kurangnya *political will* para pengambil kebijakan mengenai komitmen dan pengertian terhadap PUG, kebijakan PUG yang masih konseptual dan belum implementatif, kurangnya sosialisasi dan pelembagaan PUG, adanya anggapan bahwa ada hal yang lebih penting dan besar lagi permasalahannya dibanding memperlakukan PUG.

Kesemuanya mengindikasikan perlunya semua pihak baik pemerintah, aktivis gender, peneliti dan pihak lainnya yang terkait untuk duduk kembali dan mengevaluasi relevansi pendekatan PUG dalam pembangunan. Pilihan antara meninggalkan pendekatan ini atau melakukan revitalisasi dan perbaikan dalam implementasi *gender mainstreaming* masih perlu dilakukan dan dalam perspektif kelembagaan hal ini masih merentang jalan panjang sampai ditemukan sebuah pendekatan yang pas untuk mewujudkan keadilan gender bagi perempuan pada sektor kehutanan melalui kebijakan publik. Untuk itu penulis berpendapat bahwa integrasi analisa gender harus sudah dilaksanakan sejak awal penyusunan kebijakan publik termasuk menentukan indikator-indikator dan pilihan-pilihan aksi program yang akan

dilaksanakan oleh kementerian/lembaga di tiap unit kerjanya, misal dilakukan terlebih dahulu pemetaan sosial di lapangan, dimana isu-isu ketidakadilan gender masih berlangsung.

## B. Saran

Dari temuan dan kajian selama penelitian ini sebagai agenda bersama ke depan, pengembangan kajian alternatif mengenai PUG dan integrasinya dalam kebijakan mungkin harus menggeser lokus kajian dari institusionalisasi gender menjadi penguatan kelembagaan perumus kebijakan sendiri untuk bisa memiliki perspektif yang tepat mengenai ketidakadilan gender. Fokus pada aspek kelembagaan sendiri dirasakan akan lebih efektif dan efisien serta tidak memberikan beban tambahan bagi perumus kebijakan dalam upaya mengintegrasikan keadilan gender dalam kebijakan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pak Moko, Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang telah membantu dalam kegiatan penelitian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alston, M. (2006). Gender mainstreaming in practice: A view from rural Australia. *NWSA Journal*, 18(2), 123–147.
- Ammal, S. H. (2007). *Anggaran Responsif Gender: Pendekatan Baru dalam Pemberdayaan Perempuan. Dalam Anggaran Responsif Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CIBa).
- CIFOR. (2003). Perhutanan Sosial (Social Forestry). *Warta Kebijakan*, 9(9).
- Darwin, M. (2001). *Prolog Maskulinitas: Posisi Laki-Laki Dalam Masyarakat Patriarkhi. Menggugat Budaya Patriarkhi*. (M. Darwin & Tukiran, Eds.). Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gajah Mada.
- Derbyshire, H., Dolanata, N., & Ahluwalia, K. (2015). *Untangling Gender Mainstreaming: A Theory of Change based experience and reflection*. London: Action Aid.
- Faisal, F. (2011). Public Policy and Gender Mainstreaming Strategy: Redressing Gender Inequality. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*, 1(7), 8–16.
- FAO & RECOFTC. (2015). *Mainstreaming gender into forest policies in Asia and the Pacific*. Bangkok: Food and Agricultural Organization of the UN (FAO) & The Center for People and Forest (RECOFTC).
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hubeis, A. V. S. (2010). *Pemberdayaan Perempuan dari Masa ke Masa*. Bogor: IPB Press.
- Jdogo, T., Sunaryo, Suharjito, D., & Sirait, M. (2003). *Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri. Bahan Ajaran*. Bogor. ICRAF.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI. (2015). *Rencana Strategis Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial Tahun 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI.
- Kuncoro, G. L. (2013). *Kegagalan Gender Mainstreaming Kebijakan Republik Uganda Dikaji dari Perspektif Feminis Multikulturalis. Makalah Tugas Akhir Ilmu Hubungan Internasional*. Fisip UI. Depok.
- Lilik, M. R., & Ekowati. (2009). *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Surakarta: Pustaka Citra.
- Mastuti, S. (2007). *Anggaran Responsif Gender: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CIBa).
- Meier, P., & Celis, K. (2011). Sowing the Seeds of Its Own Failure : Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics*, 18(4), 469–489. <https://doi.org/10.1093/sp/jxr020>
- Meier, P., Lombardo, E., Bustelo, M., & Pantelidou Maloutas, M. (2005). Gender Mainstreaming and the Benchmarking Fallacy of Women in Political Decision-Making. *The Greek Review of Social Research*, 117(B), 35–61.
- Milward, K., Mukhopadhyay, M., & Wong, F. F. (2015a). Gender Mainstreaming Critiques: Signposts or Dead Ends? *Institute Development Study Bulletin*, 46(4), 75–81. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12160>
- Milward, K., Mukhopadhyay, M., & Wong, F. F. (2015b). *Gender Mainstreaming Re-visited – Approaches to explaining the mainstreaming story*. Gender Resource Facility. Amsterdam.
- Moser, C. O. (1993). *Gender planning and development: theory practice and training*. London England Routledge 1993.
- Mulyanyuma. (2016). The challenges in policy formulation, policy analysis and implementation in developing countries. In *Paper presented in Mbale District Local Government-Uganda*. Uganda.
- Nilsson, P. (2013). Gender and Development: The Challenge of Mainstream. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 10(1), 125–135.
- Nugroho, D. R. (2004). *Kebijakan Publik (formulasi implementasi dan evaluasi)*. Jakarta: Gramedia.
- Nurhaeni, I. D. A. (2014). *Penelitian Berperspektif Perempuan/Gender*. Semarang.

- Saleha, E., & Anshori, Y. T. E. (2015). Keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender Di Indonesia Menyongsong MEA. In *Seminar Nasional FISIP-UT 2015 : Peluang dan Tantangan Indonesia Dalam Komunitas ASEAN 2015* (pp. 488–496). Universitas Terbuka.
- Sintaningrum, & Geru, H. A. (2011). *Implementasi Kebijakan Publik dan Feminism*. Bandung.
- Siscawati, M., & Mahaningtyas, A. (2012). Gender Justice : Forest Tenure and Forest Governance in Indonesia. *Rights and Resources Initiative*, 3, 20.
- Solichin, A. W. (2012). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (2nd ed.). Jakarta: Bumi Aksara.
- Verloo, M. (2002). The development of gender mainstreaming as a political concept for Europe. In *Conference on Gender Learning* (pp. 6–8). Leipzig.



