



LAPORAN PENELITIAN PENGEMBANGAN IPTEK UNAIR
TAHUN ANGGARAN 2008

**PENERAPAN “UKURAN PEMBERDAYAAN JENDER”
(GENDER EMPOWERMENT MEASURE):
STUDI PERBANDINGAN KESEJAHTERAAN PEREMPUAN
ANTAR KABUPATEN-KOTA DI JAWA TIMUR**

Oleh :
Achmad Sjafii, SE., M.Ec.
Ni Made Sukartini, SE., M.Si., MIDEC

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh : APBN/RM Nomor : 0171.0/023-04.0/XV/2008, Tanggal 31 Desember 2007
Nomor S.K. Rektor : 4318/J03/PG/2008
Tanggal : 19 Mei 2008

**Fakultas Ekonomi
Universitas Airlangga**

Tahun 2008



KKB
KK-2
LP. 107/10
Sja
P

LAPORAN PENELITIAN PENGEMBANGAN IPTEK UNAIR
TAHUN ANGGARAN 2008

**PENERAPAN “UKURAN PEMBERDAYAAN JENDER”
(GENDER EMPOWERMENT MEASURE):
STUDI PERBANDINGAN KESEJAHTERAAN PEREMPUAN
ANTAR KABUPATEN-KOTA DI JAWA TIMUR**

Oleh :
Achmad Sjafii, SE., M.Ec.
Ni Made Sukartini, SE., M.Si., MIDEC

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh : APBN/RM Nomor : 0171.0/023-04.0/XV/2008, Tanggal 31 Desember 2007
Nomor S.K. Rektor : 4318/J03/PG/2008
Tanggal : 19 Mei 2008

**Fakultas Ekonomi
Universitas Airlangga**

Tahun 2008



UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1.	Judul Penelitian	: Penerapan “Ukuran Pemberdayaan Jender” (Gender Empowerment Measure-GEM): Studi Perbandingan Kesejahteraan Perempuan Antar Kabupaten – Kota Di Jawa Timur
	a. Macam Penelitian	: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan
	b. Katagori Penelitian	: <input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III
2.	Kepala Proyek Penelitian	
	a. Nama lengkap dan Gelar	: Achmad Sjafii, S.E., M.Ec.
	b. Jenis Kelamin	: Laki-Laki
	c. Pangkat/Golongan/NIP	: Penata Tk. I / IIIId / 132 161 182
	d. Jabatan Sekarang	: Lektor Kepala
	e. Fakultas/Puslit/Jurusan	: Komisi Pemberdayaan dan Studi Wanita
	f. Univ./Ins/Akademi	: Universitas Airlangga
	g. Bidang ilmu yang diteliti	: Ekonomi Demografi
3.	Jumlah Tim Peneliti	: 2 (dua) orang
4.	Lokasi Penelitian	: Jawa Timur
5.	Kerjasama dengan Instansi Lain	
	a. Nama Instansi	: -
	b. A l a m a t	: -
6.	Jangka waktu penelitian	: 6 (Enam) bulan
7.	Biaya yang diperlukan	: Rp 10.000.000,00 (Sepuluh Juta Rupiah)

Surabaya, 28 Nopember 2008

Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Airlangga,



Prof. Dr. Bambang Sektiari Lukiswanto, DEA., drh.
NIP 131 837 004

RINGKASAN HASIL PENELITIAN

- Judul Penelitian** : Penerapan "Ukuran Pemberdayaan Jender" (*Gender Empowerment Measure*): Studi Perbandingan Kesejahteraan Perempuan Antar Kabupaten-Kota di Jawa Timur
- Ketua Peneliti** : Achmad Sjafii
Ni Made Sukartini
- Fakultas/Puslit** : Pusat Penelitian Wanita – Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat - Universitas Airlangga
- Sumber Biaya** : APBN 2008
-

Isi Ringkasan:

1. Masalah Penelitian:

[a] Bagaimanakah penerapan indikator *Gender Empowerment Measure* sebagai ukuran keberhasilan pembangunan atau ukuran pemberdayaan perempuan pada kabupaten-kota di Jawa Timur? [b] Bagaimanakah keterlibatan (proporsi) perempuan dalam sektor ekonomi, dan politik pada kabupaten/kota di Jawa Timur? [c] Sejauh manakah kondisi empiris disparitas jender yang terjadi pada sektor ekonomi dan politik di seluruh daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur?

2. Tujuan Penelitian :

(a) untuk mengetahui penerapan indikator *Gender Empowerment Measure* sebagai ukuran keberhasilan pembangunan atau ukuran pemberdayaan perempuan pada kabupaten-kota di Jawa Timur (b) untuk mengetahui keterlibatan (proporsi) perempuan dalam sektor ekonomi, dan politik pada kabupaten/kota di Jawa Timur. (c) untuk mengetahui kondisi empiris disparitas jender yang terjadi pada sektor ekonomi dan politik di seluruh daerah

3. Metode Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah seluruh daerah kota dan kabupaten di Propinsi Jawa Timur. Selain itu, obyek yang diteliti adalah kondisi ketimpangan gender dalam beberapa sektor khususnya sektor ekonomi dan politik yang diperoleh dari data sekunder.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu melalui sumber data di Badan Pusat Statistik Jawa Timur, penelusuran internet dan terbitan /laporan resmi lainnya. Analisis data menggunakan ulasan atau analisis deskriptif kualitatif dan analisis tabel silang. Pada penelitian ini analisis lebih banyak dilakukan pada disparitas gender antara masing-masing sektor atau aspek yang diteliti antar daerah kabupaten/kota. Penelitian ini tidak mempergunakan hipotesis sebagai pijakan dalam memperdalam penelitian ini, sehingga model analisis kuantitatif statistik maupun ekonometrik tidak akan dilibatkan.

4. Hasil dan Kesimpulan

[a] *Gender Empowerment Measure (GEM)* atau Indeks Pemberdayaan Gender dapat digunakan untuk mengkaji keberhasilan pembangunan suatu wilayah. Aspek *pertama*, perbandingan antarwilayah yang memperlihatkan posisi suatu wilayah terhadap wilayah yang lain berdasarkan besaran GEM yang disusun sekaligus peringkat dari kemajuan pembangunan di berbagai wilayah dalam kawasan yang sama. Aspek yang *kedua*, adalah mengkaji kemajuan dari pencapaian setelah berbagai program pembangunan yang diimplementasikan dalam suatu periode tertentu.

[b] Pemberdayaan Perempuan tidak hanya dipengaruhi aspek ekonomi saja, namun juga ditentukan oleh aspek pendidikan dan kesehatan dan keterlibatan perempuan dalam berbagai aspek sosial politik yang terintegrasi dan satu dengan lainnya saling terkait

- [c] Krisis ekonomi tahun 1997 berdampak pada pembangunan manusia di Jawa Timur. Hal ini tercermin pada besaran GEM yang mengalami penurunan dari tahun 1996 (65,5) dibandingkan GEM pada tahun 1999 (61,8) atau telah terjadi kontraksi sebesar 5,65%. Kontraksi tersebut terjadi di seluruh kabupaten/ kota, di mana kontraksi tertinggi terjadi di Kabupaten Situbondo yaitu 7,43% sedangkan kontraksi terendah terjadi di Kabupaten Sampang sebesar 1,87%.
- [d] Keterlibatan perempuan dalam wilayah publik baik dalam organisasi-organisasi sosial maupun politik belum banyak memberikan ruang bagi perempuan untuk mengartikulasikan kepentingannya. Hal ini dikarenakan secara kuantitas keterlibatan perempuan dalam proses-proses pengambilan kebijakan sangat minim. Perempuan lebih banyak “dimasukkan” dalam organisasi-organisasi yang kurang “strategis” yaitu kurang bersinggungan dengan proses-proses pengambilan kebijakan penting dalam wilayah publik.
- [e] GEM Jawa Timur tahun 2002 sedikit meningkat dibandingkan tahun 1999. GEM Jawa Timur untuk tahun 2002 sebesar 62,64 dibandingkan 61,80 untuk tahun 1999 terjadi peningkatan sebesar 1,36%. Namun, peningkatan tersebut belum dapat diikuti oleh beberapa daerah lainnya di mana besaran GEM-nya untuk tahun 2002 mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999 yaitu Kabupaten Bondowoso, Kota Malang dan Kabupaten Pacitan.
- [f] Pembangunan manusia pada tahun 2002 mengalami peningkatan dibandingkan tahun 1999. Pada kurun waktu tersebut telah terjadi pergeseran status pembangunan manusia dari menengah bawah ke menengah atas, yang terjadi di sembilan kabupaten/ kota yaitu kabupaten Tulungagung, Kediri, Mojokerto, Trenggalek, Blitar, Jombang, Kota Pahlinoan serta Kota Pasuruan

[g] Gambaran menarik wilayah kota yaitu Kabupaten Sidoarjo dan Gresik serta Kota Kediri, Blitar, Malang, Mojokerto, Madiun dan Surabaya di mana status pembangunan manusianya tetap berada pada kategori menengah atas. Jika dibandingkan, GEM tahun 2002 Kota Malang mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999. Kabupaten Sampang tetap menjadi kabupaten yang paling rendah nilai GEM-nya. Kondisi ini menjadikan Kabupaten Sampang sebagai satu-satunya daerah yang berstatus rendah dalam hal pembangunan manusia.

SUMMARY

***Application of Gender Empowerment Measure (GEM):
Comparison Study of Wealth of Women
Among Regency and Municipality in East Java Province***

***Achmad Sjafii
Ni Made Sukartini***

The phenomenon of gender disparity has become the most popular topic of public debate in three decades. In reality, gender disparity occurs not only in terms of occupation and political by sector, moreover occurs in terms of regional aspect in East Java Province.

The aims of this research are to identify gender disparity in interregional development in East Java Province; to get and present the factors empirically that cause the gender disparity in the research field; and to perceive the regions that dominate the contrast gender disparity.

The objects of this research are all of the regencies and municipalities in East Java province. The research's focus are the circumstances of gender disparity in economy and political sectors. The technical of analysis uses descriptive-qualitative and cross-tabulation.

The research finds that in general, Gender Empowerment Measure (GEM) can be used to study about the successful of regional development. In the other word GEM tends having positive correlation to human development index (HDI); labour participation rates of male and female in the municipalities are lower than its rate in regencies. This is caused the people (15-22 years old) tends to prefer going to school than working. Beside that, open unemployment in the municipality tends to be more higher than regency, both male and female.

KATA PENGANTAR

Dengan hanya memanjatkan puja dan puji syukur kepada Allah Yang maha Kuasa dan dengan atas perkenan-Nya laporan akhir "*Penerapan "Ukuran Pemberdayaan Jender" (Gender Empowerment Measure): Studi Perbandingan Kesejahteraan Perempuan Antar Kabupaten-Kota di Jawa Timur*" akhirnya dapat terselesaikan.

Harapan kami semoga laporan akhir ini akan mampu memberikan kontribusi pemikiran serta landasan berpijak bagi penyusunan program-program pembangunan agar senantiasa lebih mempertimbangkan peran perempuan dalam pembangunan baik oleh dunia usaha maupun oleh pemerintah.

Akhirnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan serta pelayanan sehingga studi ini terlaksana khususnya Ketua Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat yang telah memberikan fasilitas kami sampaikan terima kasih.

Surabaya, Nopember 2008

Ketua Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN PENELITIAN	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	4
1.3. Sistematika Penulisan	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	6
2.1. Pendahuluan	6
2.2. Gender dan Pembangunan	7
2.3. Diskriminasi dan Pembagian Kerja Berdasarkan Gender	8
2.4. Wanita dan Perekonomian	11
2.5. Nilai Ekonomi Kerja Perempuan	13
2.6. Teori Konflik	13
2.7. Pengarusutamaan Gender	14
2.8. Teori Krendensialisme	16
2.9. Feminisme Marxis	17
2.10. Feminisme Radikal	18
2.11. Deklarasi Meksiko (1975)	19
2.12. Gender-related Development Index (GDI)	20
2.13. Gender Empowerment Measure (GEM)	21
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	22
3.1. Tujuan Penelitian	22
3.2. Manfaat Penelitian	22
BAB IV METODE PENELITIAN	23

	4.1. Ruang Lingkup Penelitian	23
	4.2. Jenis dan Sumber Data	23
	4.3. Teknik Pengumpulan Data	23
	4.4. Teknik Analisis	24
BAB V	HASIL DAN PEMBAHASAN	25
	5.1. Kondisi Demografis Provinsi Jawa Timur	25
	5.1.1 Perkembangan Penduduk Jawa Timur	25
	5.2. Kondisi Disparitas Gender Pada Berbagai Sektor Pembangunan di Indonesia	28
	5.2.1 Disparitas Gender Pada Sektor Ketenagakerjaan	29
	5.2.2 Kondisi Disparitas Gender di Sektor Pendidikan	35
	5.2.3 Kondisi Disparitas Gender di Sektor Politik	39
	5.3 Disparitas gender di Jawa Timur dengan Pendekatan Gender Empowerment Measure	45
BAB VI	SIMPULAN DAN SARAN	58
	6.1. Kesimpulan	58
	6.2. Saran	59
	DAFTAR PUSTAKA	61

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Judul Tabel	Halaman
Tabel 5.1	Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Menurut Tempat Tinggal Tahun 1971 - 2005	27
Tabel 5.2	Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Menurut Tempat Tinggal Tahun 1971 - 2005	30
Tabel 5.3	Pengangguran Terbuka Penduduk Indonesia Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin Tahun 2007 ...	33
Tabel 5.4	Perkembangan Kesenjangan Pendidikan Antargender: Rasio Partisipasi Sekolah Wanita Terhadap Pria di ASEAN	37
Tabel 5.5	Angka Melek Huruf dan Rata-rata Lain Sekolah Berdasarkan Provinsi di Indonesia Tahun 1996 dan 1999	38
Tabel 5.6	Tabel Keterwakilan Perempuan Indonesia Dalam Lembaga Politik Formal	40
Tabel 5.7	Jumlah Perempuan Yang Duduk di Parlemen Pada DPRD Kota-Kabupaten di Jawa Timur	43
Tabel 5.8	Kemajuan Pembangunan Wilayah Berdasarkan Kriteria Indeks Pembangunan Manusia	51
Tabel 5.9	Sebaran Kabupaten/ Kota di Jawa Timur Menurut Status Pembangunan Manusia Tahun 1996 – 1999	53
Tabel 5.10	Persebaran Kabupaten/Kota di Jawa Timur Menurut Status Pembangunan Manusia Tahun 1999 – 2002	56
Tabel 5.11	Indeks dan Peringkat Gender Empowerment Measure Kabupaten/Kota di Jawa Timur	57

DAFTAR GAMBAR

Nomor Gambar	Judul Gambar	Halaman
Gambar 5.1	Laju Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur	25
Gambar 5.2	Hubungan IPM dan GEM Tahun 1999	54
Gambar 5.3	Hubungan IPM dan GEM Tahun 2002	55

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hingga saat ini wacana kesetaraan gender masih menjadi perdebatan bahkan polemik di berbagai kalangan maupun pejuang yang ingin mengangkat dan memberdayakan hak-hak kaum wanita. Pada umumnya mereka berpendapat bahwa kesetaraan gender belumlah dapat terwujud tanpa diperjuangkan. Hal ini dikarenakan masih kuatnya pengaruh nilai-nilai sosial budaya yang patriarkis. Pengaruh nilai-nilai ini pada akhirnya menempatkan laki-laki dan perempuan pada kedudukan dan peran yang berbeda dan tidak setara.

Kondisi ini terlihat dengan adanya pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marjinalisasi, terhadap pihak perempuan. Kesemuanya ini bermula dari adanya diskriminasi terhadap kaum perempuan yang menyebabkan perempuan tidak berkemampuan terhadap akses, kesempatan dan kontrol atas pembangunan serta tidak memperoleh manfaat dari pembangunan yang seimbang dan setara dengan pihak laki-laki. Di sisi lainnya, ketidaktepatan pemahaman ajaran agama seringkali menyudutkan kedudukan dan peranan perempuan di dalam keluarga dan masyarakat.

Dalam melaksanakan Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I, pembangunan ekonomi Provinsi Jawa Timur telah mencatat keberhasilan dengan pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata pertumbuhan nasional 6-7 persen. Bahkan sejak awal dekade '90-an pembangunan ekonomi di Provinsi Jawa Timur telah terjadi pergeseran struktur ekonomi dari sektor primer ke sektor sekunder maupun tersier. Hal ini dapat dipahami mengingat peningkatan di sektor primer terutama subsektor pertanian pangan menghasilkan *income generating effect* bagi sektor lain. Kondisi ini berdampak minat investor dalam menanamkan modalnya di Jawa Timur khususnya pada sektor industri dan diikuti pula oleh sektor jasa lainnya.

Sehingga di masa berikutnya pertumbuhan kedua sektor tersebut melampaui sektor primer.

Namun semenjak krisis yang menggoncangkan sendi-sendi perekonomian khususnya maupun dimensi sosial umumnya bahkan hingga merambah dimensi politik, menjadikan Jawa Timur terpuruk hingga mencapai angka pertumbuhan ekonomi minus 16,22 persen di tahun 1998. Hal ini menjadikan rapor Provinsi Jawa Timur memburuk bukan hanya pada aspek pembangunan ekonominya saja. Lebih dari itu pembangunan manusianya (tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia) menempati peringkat ke-22 dari 26 provinsi pada tahun 1999 (*Indonesia Human Development Report 2001: 78*).

Fenomena krisis ternyata tidak hanya menyebabkan kinerja Jawa Timur terpuruk diantara provinsi-propinsi lainnya di Indonesia. Di lain sisi, akibat dari paradigma pembangunan yang telah lama terpola, menyebabkan di berbagai sendi-sendi kehidupan baik ekonomi, sosial dan budaya, masih menyisakan suatu kondisi pembedaan yang cukup berarti diantara para pelakunya. Kondisi ini tercermin dari adanya pembedaan peran atas kaum laki-laki dan perempuan (baca: disparitas gender). Hal ini tidak saja terjadi pada dimensi ekonomi, pendidikan, sosial, namun juga pada tataran yang lebih struktural baik yang menyangkut individual maupun kelompok yang begitu struktural pada berbagai lapisan masyarakat. Hal senada dikemukakan oleh Mosse:

"Salah satu ideologi paling kuat yang menyokong perbedaan gender adalah pembagian dunia ke dalam wilayah publik dan privat. Wilayah publik yang terdiri atas pranata publik, negara, pemerintahan, pendidikan, media, dunia bisnis, kegiatan perusahaan, perbankan, agama, dan kultur, di hampir semua masyarakat di dunia ini didominasi laki-laki. Yang jelas, ada perempuan individu yang memasuki dan mungkin pada akhirnya memimpin pranata semacam itu, namun dimana-mana tidak ada perempuan sebagai satu kelompok yang menjalankan kekuasaan dan pengaruh di wilayah publik dalam cara yang sama seperti dilakukan laki-laki. Ini berimplikasi penting terhadap praktik

pembangunan dan kemampuan perencana pembangunan untuk memastikan bahwa pembangunan tidak berat sebelah serta menguntungkan perempuan dan laki-laki." (Mosse, 1996 :106)

Faktanya, ternyata isu disparitas gender tidak hanya terjadi antar sektoral, namun juga didapati perbedaan antar wilayah. Dimana tingkat partisipasi perempuan khususnya dalam bidang ekonomi dan pendidikan tidaklah sebaik seperti yang dialami laki-laki. Tentunya hal ini semakin membuat kaum perempuan berada pada posisi yang *inferior* untuk memperoleh akses yang lebih baik pada berbagai bidang.

Dalam laporan tahunnya, *United Nation Development Programme/ UNDP (1995)* mengupas tentang sumbangan kaum wanita terhadap perekonomian. Namun demikian dari data yang diperoleh ternyata sumbangan kaum wanita tersebut lebih rendah dari kaum pria.

Pada awal '90-an hingga menjelang krisis ekonomi berlangsung peran serta perempuan dalam berbagai sektor secara umum dapat terlihat dalam partisipasi perempuan dibandingkan laki-laki. Di bidang pendidikan, dengan menggunakan "*rata-rata tahun sekolah*", maka perbandingan perempuan dan laki-laki adalah sebesar 5,3 tahun dan 6,7 tahun ; tingkat melek huruf orang dewasa sebesar 74,5 persen dan 88,6 persen ; porsi pendapatan yang diterima sebesar 28,7persen dan 71.3 persen. Tentunya kenyataan ini merupakan potret berbagai aktivitas yang masih begitu banyak didominasi oleh kaum laki-laki.

Sebenarnya komitmen pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan gender dilandaskan pada pasal 27 UUD 1945 dan diperkuat melalui ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*) ke dalam UU No. 7/1984, serta Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing hasil Konferensi Dunia tentang Perempuan keempat di Beijing pada tahun 1995. Namun demikian, hal tersebut juga belum dapat menyetarakan kedudukan dan peranan perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Dalam

rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender diperlukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang kesetaraan dan keadilan gender sehingga berbagai ketimpangan sebagai akibat dari masalah struktural dan nilai-nilai sosial budaya yang telah lama ada dan berkembang dalam masyarakat dapat dikurangi. (*Program Pembangunan Nasional /Propenas 2001-2005; Bab V: Membangun Kesejahteraan Rakyat dan Ketahanan Budaya.*)

Dari uraian di atas tentunya gambaran secara lebih rinci bagaimana peran serta perempuan dalam pembangunan di berbagai bidang diantara kabupaten maupun kota di seluruh Provinsi Jawa Timur sangat menarik untuk dikaji. Identifikasi pada aspek-aspek apakah yang menyebabkan terjadi disparitas gender tersebut penting untuk diungkapkan. Sehingga pada akhirnya tantangan, hambatan dan rintangan tersebut akan dapat diminimalkan.

1.2. Perumusan Masalah

Dengan melihat gambaran di atas maka rumusan permasalahan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penerapan indikator *Gender Empowerment Measure* sebagai ukuran keberhasilan pembangunan atau ukuran pemberdayaan perempuan pada kabupaten-kota di Jawa Timur?
2. Bagaimanakah keterlibatan (proporsi) perempuan dalam sektor ekonomi, dan politik pada kabupaten/kota di Jawa Timur?
3. Sejauh manakah kondisi empiris disparitas jender yang terjadi pada sektor ekonomi dan politik di seluruh daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur?

1.3. Sistematika Penulisan

Tulisan ini dirangkai dalam enam bab yang merupakan satu kesatuan dengan rincian sebagai berikut :

Bab I menguraikan secara ringkas tentang latar belakang permasalahan, dan rumusan masalah yang dikemukakan serta sistematika penulisan.

Bab II mencoba mengetengahkan tentang landasan teoritik yang mendukung pembahasan yang diuraikan dalam bab IV; beberapa pendapat yang dikemukakan oleh berbagai tokoh yang berkompeten; serta dilengkapi dengan kondisi kecenderungan disparitas gender yang telah dikembangkan UNDP dalam beberapa laporan tahun-tahun terakhir.

Bab III. memaparkan tentang tujuan dan manfaat penelitian bagi perkembangan khasanah ilmu dan pentingnya untuk proses pengambilan kebijakan bagi kalangan yang membutuhkan pada umumnya dan peneliti pada khususnya.

Bab IV akan membahas tentang metode penelitian yang mencakup jenis dan sumber data dilengkapi dengan data sekunder yang diperoleh dari instansi terkait. Dalam bab ini juga akan dibahas tentang teknik dan metode analisis data.

Bab V Selanjutnya membahas dan menganalisis keadaan sosial ekonomi dan kesehatan penduduk di Jawa Timur baik secara kualitatif maupun kuantitatif dengan memanfaatkan data *United Nations Development Programme* (UNDP) tahun 2001 dan 2002 dilihat dari berbagai daerah kota atau kabupaten. Dalam bab ini juga akan menguraikan faktor-faktor yang menjadi penyebab ketimpangan secara gender diantara kota maupun kabupaten di Jawa Timur dan akan dilanjutkan dengan implikasi-implikasi kebijakan pemerintah maupun pelaku ekonomi untuk mempertimbangkan peran serta perempuan untuk berpartisipasi dalam aktivitas pembangunan.

Akhirnya seluruh tulisan ini akan ditutup dengan bab VI yang berisi kesimpulan dan saran dari penulis tentang kondisi disparitas gender khususnya di kabuapten/kota Provinsi Jawa Timur yang didasarkan data yang ada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pendahuluan

Terminologi *gender* merujuk pada perbedaan-perbedaan dan relasi-relasi sosial antara anak perempuan dan anak laki-laki, perempuan dan laki-laki dewasa yang dipelajari dan sangat bervariasi di dalam dan antar budaya, serta berubah dari waktu ke waktu. Sebagai contoh: pada banyak negara, perempuan-lah yang memelihara dan membesarkan anak yang masih kecil, namun kini semakin banyak kaum laki-laki mulai ikut merawat anak yang masih kecil.

Peran gender diperkuat oleh nilai, norma dan stereotip gender yang dianut masyarakat setempat. Namun, peran gender dapat dan selalu berubah, seringkali bahkan lebih cepat daripada gagasan-gagasan tentang bagaimana anak laki-laki dan anak perempuan serta perempuan dan laki-laki dewasa seharusnya atau tidak seharusnya bertingkah laku. Sebagai contoh: di banyak masyarakat, anak perempuan dan perempuan dewasa seharusnya menjadi jenis kelamin yang lebih lemah dan mereka dilindungi dari beban pekerjaan yang berat. Pada kenyataannya anak perempuan dan perempuan dewasa dari kelompok masyarakat miskin sering bekerja di pekerjaan berat untuk waktu yang lama, di luar rumah bersama anak laki-laki dan laki-laki dewasa. Juga, di banyak masyarakat orang tua dengan sumberdaya yang terbatas cenderung untuk berinvestasi lebih banyak dalam pendidikan anak laki-laki dibandingkan dengan anak perempuannya sebab anak laki-laki diharapkan menjadi pemberi nafkah keluarga di kemudian hari (Haspels dan Suriyasarn, 2005:4-5).

Secara umum gender berbeda dengan jenis kelamin biologis. Jenis kelamin biologis merupakan pemberian, baik sebagai laki-laki maupun perempuan. Gender adalah seperangkat peran yang dimainkan sehingga orang lain mengetahui hal itu adalah feminin atau maskulin. Perangkat perilaku ini mencakup penampilan, pakaian, sikap, kepribadian, bekerja di dalam dan di luar rumah tangga,

seksualitas, tanggung jawab keluarga, dan sebagainya yang secara bersama-sama memoles peran gender (Mosse, 1996 :3).

Menurut Irwan Abdullah (2001) bahwa gender merupakan konstruksi sosial atas laki-laki dan perempuan yang menitikberatkan pada “relasi” dan menjadi suatu konsep maupun definisi yang terbangun melalui ruang dan waktu serta terkonstruksi menurut kelas, sosial, politik, maupun budaya. Oleh karena itu konsep gender cenderung mengalami perubahan serta mengikuti konsep *cultural relativism*. Identifikasi yang berubah dan dapat dipertukarkan antara laki-laki dan perempuan yang demikian ini yang dikenal dengan konsep gender.

Menurut Fakhri (1996: 8-9) konsep gender yakni suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural, dimana kondisi serta sifat-sifat tersebut dapat dipertukarkan dan berubah yang terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat serta suatu kelas yang berbeda. Dengan demikian semua hal yang dapat dipertukarkan antara sifat perempuan dan laki-laki itulah yang dikenal dengan konsep gender. Sedangkan jenis kelamin (*sex*) merupakan pensifatan manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Artinya secara biologis alat-alat tersebut tidak dapat dipertukarkan antara laki-laki dan perempuan dan seringkali hal tersebut dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau *kodrat*.

2.2. Gender dan Pembangunan (GAD)

Salah satu pendekatan untuk memberdayakan perempuan dalam pembangunan yang melihat semua aspek kehidupan dan semua kinerja yang melekat pada perempuan, maka pendekatan gender dan pembangunan (*gender and development – GAD*) semestinya patut diperhitungkan. Pendekatan tersebut mengakui betapa pentingnya peran serta perempuan dalam berbagai aspek pembangunan.

Dalam kerangka ini pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) lebih diutamakan daripada pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*). Pendekatan ini memahami tujuan pembangunan bagi perempuan dalam pengertian kemandirian

dan kekuatan internal, dan lebih menekankan pada pembuatan undang-undang yang berkaitan dengan kesetaraan gender dibandingkan dengan pemberdayaan itu sendiri untuk merubah dan mentransformasikan struktur yang telah ada.

2.3. Diskriminasi dan Pembagian Kerja Berdasarkan Gender

Dalam berbagai wilayah, terutama di negara sedang berkembang terdapat fenomena perbedaan antara anak laki-laki dan perempuan serta lelaki dan perempuan dewasa dalam hal kesempatan, tanggung jawab, hak dan manfaat/keuntungan yang diberikan serta kegiatan yang mereka lakukan. Walaupun banyak variasi antar budaya dan menurut waktu, terdapat sebuah gambaran yang sama, yakni relasi gender di seluruh dunia dicirikan oleh relasi-relasi yang tidak setara dan tidak seimbang antara kedua jenis kelamin. Keadaan ini seringkali dinamakan diskriminasi gender. Terdapat perbedaan atau diskriminasi, misalnya akses ke pendidikan dan pelatihan antara anak laki-laki dan perempuan, serta beban kerja antara laki-laki dan perempuan dewasa, akses dan kontrol terhadap manfaat/keuntungan dan sumberdaya dan dalam peran pengambilan keputusan (Haspels dan Suriyasarn, 2005:4-5).

Diskriminasi adalah setiap perbedaan, pengeluaran (*exclusion*), atau preferensi berdasarkan pada jenis kelamin, gender (atau penggolongan lain yang ada di masyarakat seperti etnis, warna, agama, atau opini politik), yang berakibat pada peniadaan atau pengurangan kesetaraan kesempatan dan perlakuan. Terdapat dua jenis diskriminasi:

a. Diskriminasi langsung, pada umumnya disengaja dan eksplisit. Kadang-kadang diskriminasi langsung ditemukan secara eksplisit dalam hukum. Ini disebut diskriminasi 'de jure'. Contoh di banyak negara adalah:

- perempuan tidak dapat secara sah memiliki harta seperti bangunan atau tanah
- perempuan yang menikah tidak dapat menandatangani dokumen legal
- batas umur pensiun bagi laki-laki dan perempuan berbeda
- perempuan dibatasi oleh undang-undang dalam beberapa bentuk pekerjaan tertentu

Diskriminasi langsung antara laki-laki dan perempuan semakin berkurang karena banyak negara melarang diskriminasi berdasarkan jenis kelamin atau gender dan meningkatkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang/hukum. Namun, bentuk langsung dari diskriminasi, dengan kata lain diskriminasi "*de facto*" masih terus berkembang dalam praktek. Sebagai contoh, iklan pekerjaan di banyak negara seringkali menyebutkan persyaratan usia dan jenis kelamin tertentu.

b. Diskriminasi tidak langsung, merujuk pada situasi, peraturan, atau praktek yang kelihatannya netral tetapi pada kenyataannya membawa akibat adanya perlakuan yang berbeda bagi sebagian orang. Terjadi pengeluan (*exclusion*) karena preferensi atau karena stereotip, dengan kata lain suatu undang-undang atau praktek yang netral memiliki pengaruh negatif bagi kelompok tertentu secara tidak proporsional. Sebagai contoh :

- perusahaan-perusahaan lebih senang merekrut laki-laki dibandingkan dengan perempuan usia mengasuh anak, sebab mereka memperhitungkan bahwa perempuan tersebut akan lebih sering tidak masuk kerja karena kehamilan atau urusan keluarga,
- posisi supervisor sering diisi oleh laki-laki karena perempuan dipandang tidak dapat menjadi pemimpin yang baik dibandingkan dengan laki-laki.

Sementara diskriminasi "*de jure*" langsung antara laki-laki dan perempuan semakin berkurang karena sekarang ini banyak negara melarang diskriminasi berdasar jenis kelamin dan gender dalam hukum, diskriminasi langsung maupun tidak langsung terus berlangsung dalam praktek di banyak masyarakat dan tempat kerja dan biasanya membawa akibat pada posisi yang tidak menguntungkan bagi perempuan dan anak perempuan dalam masyarakat. Jenis diskriminasi ini sering terjadi bukan karena disengaja oleh masyarakat, tetapi karena budaya dan adat dalam prakteknya lebih memihak laki-laki dan anak laki-laki serta mendudukan

perempuan dan anak perempuan dalam posisi kelas dua. Diskriminasi langsung maupun tidak langsung tidak boleh dikacaukan dengan konsep aksi positif atau diskriminasi positif yang merupakan salah satu alat penting untuk memerangi efek negatif dari berbagai diskriminasi yang kuat yang terjadi di masa lampau (Haspels dan Suriyasari, 2005:6-7).

Berbagai argumen yang terjadi diantaranya mengungkapkan bahwa peran kolonialisme dalam penciptaan proses ketidakadilan gender. Salah satunya menyatakan bahwa, pemerintah kolonial mengambil peran perempuan dalam masyarakat sebagai model dan karenanya berasumsi bahwa perempuan tidak bisa, seharusnya tidak bekerja untuk mendapatkan upah. Ruith Bleir, seorang saintis Amerika Serikat juga mengemukakan:

“... pengalaman yang berasal dari masyarakat kita tidak sepatutnya diproyeksikan ke dalam pranata dan perilaku masyarakat lain: hirarki dominasi dan stratifikasi jenis kelamin di konstruksi di tempat-tempat dimana stratifikasi itu tidak ada: perempuan dilihat (atau, lebih tepatnya, tidak dilihat) sebagai subordinat dan pinggiran tanpa memandang apa yang sedang dilakukannya, karena apa yang mereka lakukan, menurut definisinya tidak penting.”
(Mosse, 1996 :29)

Alur pemikiran ini menyimpulkan bahwa ekspor ideologi Eropa dan stereotipe gender – yakni perempuan hanya bekerja di rumah dan tidak diluar rumah, laki-laki pencari nafkah, dan bahwa dalam unit-unit keluarga setiap anggota sama-sama memperoleh keuntungan dari upah yang diterima keluarga itu – akibatnya sangat luar biasa bagi kawasan selatan.

Penelitian lain menunjukkan bahwa melihat masyarakat prakolonial sebagai utopia persamaan gender mungkin lebih dicita-citakan, dan bahwa bentuk patriarki yang bersifat opresif telah ada dalam masyarakat prakapitalis dan prakolonial. Nancy Folbre, misalnya, berpendapat bahwa bentuk patriarki di Zimbabwe menunjukkan adanya laki-laki yang lebih tua mengontrol alat produksi, tanah dan ternak, serta reproduksi: “laki-laki yang lebih muda” tunduk

kepada kontrol patriarkal sepanjang lingkaran hidupnya; perempuan tidak pernah keluar dari lingkaran ini.

Dengan resiko penggeneralisasian berlebihan, ada kecenderungan yang tak tampak dalam pembagian kerja berdasarkan gender dalam tiga atau empat dasawarsa pembangunan terakhir ini. Jika laki-laki cenderung terlibat dalam sektor perekonomian "modern", sementara perempuan cenderung tetap berada dalam sektor domestik dan subsisten. Polarisasi apapun yang terjadi antara peran gender laki-laki dan perempuan akan meningkat. Ini bisa jadi berakibat dalam menentukan otonomi dan kemandirian perempuan di dalam keluarga, setidaknya-tidaknya dalam pengertian sumber daya yang tersedia bagi mereka.

Perempuan mungkin akan bergantung kepada laki-laki sebagai pengendali penghasilan tunai keluarga itu, namun tidak ada pengurangan tanggung jawab perempuan untuk memenuhi kebutuhan pokok bagi keluarganya. Dari produsen dan penyedia yang tak tergantung, Barbara Rogers melukiskan aktivitas wanita sebagai *domestication of women*. Karena dibatasi dalam lingkup rumah tangga, perempuan ditawarkan proyek pembangunan yang berasal dari dunianya sendiri. Ketika pembagian kerja berubah lagi, sejumlah negara berkecambah menyaksikan perubahan penting dalam pola ini karena perempuan bergabung dalam tenaga kerja industri, khususnya di sektor manufaktur.

2.4. Wanita dan Perekonomian

Wanita sesungguhnya merupakan sumberdaya ekonomi yang tak kalah penting dibandingkan dengan pria (Sugihartati, 1996:47). Peranan wanita dalam keluarga tidak sebagai pelengkap fungsi reproduksi saja, namun lebih dari itu wanita terbukti memberikan sumbangan yang besar bagi kelangsungan ekonomi dan kesejahteraan rumah tangga serta masyarakat.

Pekerjaan ekonomi rumah tangga kaum wanita nyaris tidak terbatas, yakni mulai dari mencari atau membeli, membersihkan serta mengolah atau memasak bahan-bahan mentah, memelihara ternak, mengurus dan memelihara anak-anaknya. Jika ada waktu dan tenaga itu dipergunakan untuk mencari pendapatan

tambahan, hasilnya akan lumayan, karena proses penyediaan makanan itu memakan waktu seharian dan itu terjadi setiap hari tanpa henti. Investasi tenaga dan waktu wanita dalam mengurus rumah tangga dan berbagai kegiatan yang produktif lainnya terbukti penting bagi kesinambungan asap dapur keluarga. Apalagi jika adalah kepala keluarga yang harus menghadapi begitu banyak tugas dan kesulitan. (Todaro, 2000:453)

Adanya kesempatan yang sama dalam bidang pendidikan maka peranan wanita dalam mencari pekerjaan mencari nafkah akan nyata pula. Hal ini status wanita berubah karena peranan wanita di bidang ekonomi telah berubah, walaupun pada umumnya dalam usaha produksi atau pekerjaan mencari nafkah terdapat penilaian yang berbeda dalam masyarakat mengenai pekerjaan laki-laki dan perempuan. Namun, kenyataannya tidak sedikit wanita mempunyai peranan dalam mencari nafkah. Selain itu adanya perkembangan bidang ekonomi dan teknologi pelan-pelan peran dan partisipasi tenaga kerja wanita mulai meningkat. Wanita makin lama makin tampak dan merupakan sumberdaya ekonomi yang memiliki peran penting.

Semakin besar kesempatan wanita dalam bidang pendidikan akan turut mempengaruhi perkembangan ekonomi. Menurut Todaro (2000:394) ditinjau dari sudut ekonomi, peningkatan kesempatan mendapatkan pendidikan bagi wanita akan meningkatkan perannya dalam :

- (1) Memacu produktivitas sektor-sektor pertanian maupun industri, serta memperbaiki mutu kesehatan dan nutrisi anak-anak
- (2) Peningkatan kualitas kesehatan dan tingkat gizi anak-anak guna memperbaiki kualitas sumber daya manusia selama beberapa generasi mendatang,
- (3) Menurunkan usia pernikahan dan meredakan tingkat fertilitas.

Masyarakat masih berpendapat nilai-nilai sosial budaya yang umumnya belum siap menerima pergeseran nilai perubahan sosok wanita masa kini. Citra baku dari masyarakat terhadap wanita masih didominasi pola-pola lama sehingga

kaum pria cenderung memperoleh kesempatan yang lebih besar, sedangkan wanita hanya dicadangkan pada urusan tradisional semata.

2.5. Nilai Ekonomi Kerja Perempuan

Untuk melihat kemajuan pembangunan manusia (tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia/IPM) maka dimunculkan ukuran baru yang berkaitan dengan isu pemberdayaan perempuan. Keterlibatan atau proporsi perempuan dalam aspek-aspek tersebut cukup mendapatkan perhatian untuk ikut dalam mempengaruhinya. Satu diantara ukuran tersebut adalah GDI (*Gender-related Development Index*). Hal ini dikarenakan peranan wanita semakin diakui dan tidak dapat dipisahkan dari pembangunan suatu bangsa. Ukuran GDI ini mampu mencerminkan ketimpangan gender dalam bidang kesehatan dasar, pendidikan dan pendapatan khususnya nilai ekonomi yang diperoleh kaum wanita dalam aktivitasnya.

".....Jika kerja tradisional perempuan tidak diakui sebagai bagian dari perekonomian nasional, diperlukan upaya untuk memberi mereka pekerjaan yang bisa dinilai: upaya itu hendaklah diintegrasikan ke dalam pembangunan, atau setidaknya diintegrasikan ke dalam perekonomian pasar yang menghasilkan barang dan jasa yang akan menjamin pendapatan bagi mereka dan akan memberi kontribusi kepada proses pembangunan yang bisa diukur dengan GNP." (Mosse, 1996:200)

2.6. Teori Konflik

Menurut Friedrich Hegel (filosof Jerman) konflik merupakan inti dari teori perubahan. Inti ajaran Hegel adalah bahwa setiap perubahan terjadi lewat apa yang disebutnya proses dialektik. Untuk setiap hal yang positif pasti ada yang negatif. Konsep, sistem berpikir tersusun dalam pasangan yang berlawanan. Setiap hal yang positif oleh Hegel disebut sebuah "*tesis*" dan sebaliknya setiap hal yang negatif disebut "*antitesis*". Pertentangan antara kedua hal tersebut akan menimbulkan pengertian baru yang disebut "*sintesis*". Sintesis ini pada akhirnya akan menjadi tesis yang melahirkan antitesisnya sendiri (Soule, G., 1994: 87).

Wawasan Hegel ini pada akhirnya mempengaruhi dasar teori Karl Marx yang pada gilirannya berpengaruh pada teori perubahan dan *developmentalism*. Menurut Karl Marx, masyarakat terpolarisasi dalam dua kelas yang selalu bertentangan, yaitu kelas yang mengeksploitasi dan kelas yang dieksploitasi. Masyarakat berkembang dari masyarakat komunitas primitif menjadi masyarakat perbudakan, feodal, kapitalis, sosialis, dan akhirnya menuju komunisme. Suatu masyarakat primitif suatu saat digoncangkan karena ditemukannya cara-cara baru untuk menghasilkan sesuatu yang baru. Namun demikian cara berpikir dan nilai-nilai moral yang lama belum (tidak) berubah, sehingga tidak sesuai lagi dengan situasi baru yang telah berubah. Orang-orang yang memperoleh keuntungan dari sistem lama tentunya akan menentang perubahan tersebut. Jika konflik tersebut cukup tajam maka benturan antara tesis dan antitesis akan melahirkan sistesis (sistem sosial baru). Kondisi seperti ini merupakan miniatur dai perubahan dari feodalisme ke kapitalisme.

Proses perubahan tersebut melalui suatu konflik. Konflik ini terjadi eksploitasi antara kelas borjuis (majikan pemilik alat produksi) dan proletar (buruh penghasil produk) yang diselenggarakan oleh kelas menengah. Hasil dari eksploitasi itu selanjutnya didistribusikan kepada berbagai elemen masyarakat dalam bentuk pajak, bunga bank, sewa tanah, riset pembangunan, dan lain-lain. Sebagai imbalannya lembaga/institusi (suprastruktur) tersebut mendukung kelas borjuis dengan memberkan legitimasi terhadap eksploitasi dalam bentuk norma, penekanan maupun penindasan. Jika kesadaran buruh meningkat dan konflik kelas tidak dapat dikendalikan, maka perubahan pun terjadi (Fakih, 2001: 35).

2.7. Pengarusutamaan Gender

Pada Konferensi Wanita Sedunia yang diselenggarakan di Beijing (1995), istilah *Gender Mainstreaming* tercantum di *Beijing Platform of Action*.. Semua negara-negara peserta termasuk Indonesia dan organisasi yang hadir pada konferensi itu, secara eksplisit menerima mandat untuk mengimplementasikan *Gender Mainstreaming* di negara-negara dan tempat masing-masing. Istilah

Gender Mainstreaming di Indonesia kemudian disepakati oleh berbagai pihak dalam pertemuan-pertemuan yang dikoordinasikan oleh kantor Menteri Negara Pembedayaan Perempuan menjadi Pengarusutamaan Gender atau yang dikenal juga menjadi PUG.

Laporan Dewan Ekonomi PBB (1997), menyebutkan bahwa PUG adalah suatu proses penilaian implikasi dari setiap rencana aksi bagi perempuan dan laki-laki, mencakup peraturan, kebijakan-kebijakan atau program-program pada tiap-tiap bidang pada semua tingkatan pembangunan. (meneg PP:www.google.com)

Kepentingan perempuan dan laki-laki menjadi dimensi integral dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan penilaian kebijakan-kebijakan dalam program pembangunan dan upaya-upaya untuk mencapai Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG), maka Pemerintah RI melalui GBHN 1999 menyatakan bahwa Pengarusutamaan Gender merupakan kebijakan nasional yang harus diimbangi oleh Lembaga yang mampu mewujudkan KKG

Pengarusutamaan Gender (PUG) merupakan strategi yang penting sehingga pemerintah memandang perlu mengeluarkan inpres yang selanjutnya dikenal dengan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Ditegaskan dalam Inpres nomor 9 tahun 2000 bahwa PUG merupakan suatu strategi untuk menjadikan kepentingan dan pengalaman perempuan dan laki-laki menjadi dimensi integral dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan-kebijakan dalam program pembangunan.

Dapat disimpulkan bahwa PUG sebagai suatu strategi untuk menciptakan kondisi kesetaraan dan keadilan gender, harus dapat membuktikan bahwa aspek gender benar-benar tercermin dan terpadu dalam empat fungsi utama manajemen program setiap instansi lembaga maupun organisasi, yaitu :

1. Perencanaan, menyusun pernyataan atau tujuan yang jelas bagi laki-laki dan perempuan.
2. Pelaksanaan, memastikan bahwa strategi-strategi yang dijelaskan mempunyai dampak, baik pada laki-laki maupun perempuan.

3. Pemantauan, mengukur kemajuan dalam pelaksanaan program, dalam hal partisipasi dan manfaat bagi laki-laki dan perempuan.
4. Penilaian, memastikan bahwa status laki-laki maupun perempuan sudah menjadi lebih baik sebagai hasil prakarsa tersebut.

2.8. Teori Kredensialisme

Teori ini muncul sebagai akibat koreksi dari teori Modal Manusia. Menurut teori ini, pendidikan formal hanyalah alat untuk mempertahankan status qua para pemegang status sosial yang lebih tinggi. Pendidikan sering dianggap hanya sebagai alat saring (*filter device*) untuk menyeleksi sekelompok orang yang sudah diuntungkan dan sempat memperoleh pendidikan formal serta menghambat kelompok orang yang tidak memiliki pendidi formal, tanpa memperhitungkan dan kecakapan kelompok tersebut.

Teori ini menganggap bahwa pendidikan formal merupakan lambang status sosial yang tercermin dalam kehidupan nyata bahwa penghasilan seseorang cenderung dipengaruhi oleh gelar akademis yang diperoleh dari pendidikan formal tanpa memandang keterampilan dan produktivitasnya. Oleh karenanya teori ini berkeyakinan bahwa pelatihan kerja merupakan media yang strategis untuk menjembatani kesenjangan antara pendidikan dengan kebutuhan lapangan pekerjaan. Ketidaksesuaian antara keduanya dapat dianggap sebagai gejala penawaran (*supply phenomena*), jika ketidaksesuaian tersebut diungkapkan sebagai gejala kekurangmampuan sistem pendidikan untuk menghasilkan lulusan yang memiliki kecakapan dasar yang dapat dikembangkan agar menjadi tenaga terampil sesuai dengan kebutuhan pasar.

Ketidaksesuaian tersebut dapat dianggap sebagai gejala permintaan (*demand phenomena*) apabila disebabkan ketidakmampuan lapangan kerja dalam memfungsikan sistem pelatihan kerja industri secara optimal. Ketidaksesuaian antara keterampilan tenaga kerja dengan kebutuhan industri merupakan gejala permintaan. Oleh karenanya sistem pelatihan kerja harus merupakan bagian

integral dalam setiap industri atau perusahaan sebagai sarana untuk menghasilkan tenaga kerja siap pakai.

Menurut Sayuti Hasibuan, teori tersebut erat kaitannya dengan fungsi sistem pendidikan yang meliputi baik dimensi kuantitatif dalam arti sebagai pemasok tenaga kerja terdidik dan tenaga kerja terampil sesuai dengan kebutuhan pasar, maupun dimensi kualitatif dalam arti sebagai penggerak pembangunan. Fungsi sistem pendidikan sebagai pemasok tenaga kerja terdidik didasarkan pada teori Modal Manusia. Sesuai dengan fungsi tersebut, sistem pendidikan sangat berperan dalam hal pemenuhan kebutuhan tenaga kerja terdidik untuk berbagai bidang pekerjaan dalam arti bahwa tenaga kerja terdidik harus mempunyai keahlian dan keterampilan sesuai yang dibutuhkan oleh dunia industri.

Fungsi sistem pendidikan dalam menghasilkan tenaga kerja terdidik sebagai penggerak pembangunan didasarkan pada teori Kredensialisme. Dimana sistem pendidikan harus dapat meningkatkan wawasan lulusannya sesuai dengan bakat, minat dan kemampuan, sehingga mampu mengembangkan potensi masyarakat dalam menghasilkan barang dan jasa serta memasarkannya. Dengan demikian lulusan pendidikan diharapkan tidak hanya bergantung pada lapangan kerja yang sudah ada, tetapi yang lebih penting adalah memperluas kesempatan kerja serta lebih jauh mengembangkan kesempatan kerja potensial.

2.9. Feminisme Marxis

Karl Marx membuat teori yang disebut *Materialist Determinisme*. Ia mengatakan bahwa budaya dan masyarakat berakar dari atau mempunyai basis material atau ekonomi. Selanjutnya, mengatakan bahwa basis kehidupan masyarakat berdasarkan pola relasi material dan ekonomi yang selalu menimbulkan konflik. Basis material itu juga berlaku pada kehidupan keluarga dan masyarakat. (Ratna Megawangi. 1999: 131)

Negara Jerman dan Rusia merupakan basis gerakan Feminisme Marxis Sosialis dengan tokoh-tokohnya, antara lain Clara Zetkin (1859-1933) dan Rosa Luxemburg (1871-1919). Akar masalah ketimpangan laki-laki dan perempuan

menurut aliran itu adalah sistem kelas yang berdasarkan kepemilikan pribadi, secara inheren bersifat menindas dan laki-laki kulit putih mempunyai keistimewaan di dalamnya. Penindasan kelas oleh kapitalis terhadap perempuan yang digunakan sebagai buruh cadangan, tenaga kerja perempuan sangat murah atas dasar perbedaan *sexis* untuk menentukan skala upah. Sumber-sumber ketidakadilan yang berupa penindasan kelas dalam produksi dan eksploitasi struktural memerlukan upaya pembongkaran struktur kapitalisme yang tidak adil terhadap perempuan. Menurut Feminis Marxis bahwa hanya dengan penghapusan kelas secara ekonomis, dan penindasan ekonomi, penindasan patriarkis dapat diselesaikan. Untuk itu, perlu dilakukan perubahan penindasan struktur ekonomi dan membangkitkan kesadaran kelas di masyarakat.

Friedrich Engels dalam *Origin of Family, Private Property and the State* (1884-1972) menggambarkan jalinan antara pengamalan kepemilikan pribadi dan penindasan perempuan dalam suatu kelas di masyarakat. Ia menggambarkan keterkaitan antara penindasan patriarkis terhadap perempuan di dalam masyarakat, sebagaimana penindasan *proletar* oleh *borjuis*. Sheila Rowbothan juga melukiskan jalinan antara patriarkis dan kapitalisme dalam *Women's Consciousness, Man's World* (1973). Di dalam kapitalisme, kemampuan untuk memaksakan gagasan mengenai keluarga, masa kanak-kanak, feminitas dan seksualitas memperkuat serta mempertahankan kekuasaan laki-laki borjuis (Jane C, Ollenburger, Helen A. Moore: 1996).

2.10. Feminisme Radikal

Sumber ketidakadilan terhadap perempuan menurut aliran ini adalah Seksisme dan ideologi patriarkis. Dalam perspektif analisis Feminisme Radikal digambarkan bahwa perempuan ditindas oleh sistem sosial patriarkis, rasisme, eksploitasi fisik, heteroseksisme, dan klasisme terjadi secara signifikan. Upaya yang harus dilakukan adalah mengubah masyarakat yang berstruktur patriarkis.

Jagger dan Rothenberg, menegaskan bahwa diantara objek penindasan di atas yang paling parah dialami perempuan oleh laki-laki dengan alasan:

1. Secara historis perempuan merupakan kelompok yang ditindas;
2. Penindasan dilakukan di mana-mana dalam masyarakat;
3. Penindasan perempuan yang sulit dilenyapkan dan tidak bisa dilakukan dengan model perubahan sosial maupun penghapusan kelas;
4. Penindasan perempuan menyebabkan penderitaan paling berat bagi korban-korbannya sekalipun penderitaan itu berlangsung tanpa diketahui;
5. Penindasan perempuan memberikan suatu model konseptual untuk memahami semua bentuk penindasan lain.

Menurut aliran Feminisme Radikal yang lebih ekstrim adalah menuntut persamaan tidak hanya mendapat hak, tapi juga seks, seperti keputusan seks bisa dilakukan sesama perempuan (lesbi). Lembaga perkawinan dan heteroseksual dipandang sebagai bentuk penindasan dan perbudakan terhadap perempuan. laki-laki adalah masalah bagi perempuan karena ia telah mengeksploitasi fungsi reproduksi perempuan.

Aliran tersebut menuai banyak kritik dari berbagai pihak, bukan hanya dari kalangan sosialisasi dan agamawan, tetapi juga dari kalangan feminis sendiri. Perjuangan ideologi dengan melakukan persaingan mengatasi kaum laki-laki yang tanpa beban organ reproduksi, secara umum, akan sulit diimbangi oleh perempuan yang secara biologis memang berbeda (Mufidah, 2003:27-28).

2.11. Deklarasi Meksiko (1975)

Sementara itu, keputusan internasional penting tentang partisipasi perempuan dalam pembangunan telah dilaksanakan di Meksiko, yakni Deklarasi Meksiko (1975) tentang kesetaraan perempuan dan sumbangannya bagi pembangunan dan perdamaian dan telah disetujui oleh Konferensi Dunia Tahun Perempuan Internasional (*World Conference of the International Women's Year*). Forum ini merupakan suatu konferensi penting pertama di tingkat internasional yang membahas masalah-masalah perempuan. Di dalamnya telah menghasilkan beberapa keputusan penting. Diantara pasal-pasal penting tersebut adalah Pasal 15: "*Pembangunan sepenuhnya dan selengkapnyanya dari negara manapun membutuhkan partisipasi maksimum dari kaum perempuan serta laki-laki di*

segala bidang; penggunaan yang tidak memadai atas potensi yang dimiliki oleh sekitar setengah dari penduduk dunia merupakan hambatan serius bagi pembangunan sosial dan ekonomi”;

Pasal 17: *“Dalam rangka untuk mengintegrasikan kaum perempuan ke dalam pembangunan. Negara harus mengupayakan perubahan-perubahan yang diperlukan dalam kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial karena perempuan mempunyai hak untuk berpartisipasi dan memberikan sumbangan bagi usaha pembangunan secara total”.*

2.12. Gender-related Development Index (GDI)

Laporan *United Nations Development Programme* (UNDP) tahun 1995 selain melihat kemajuan pembangunan manusia ternyata dimunculkan ukuran-ukuran baru yang berkaitan dengan isu wanita. Status perempuan cukup mendapatkan perhatian untuk ikut dalam mempengaruhi angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Hal ini dikarenakan peranan wanita semakin diakui dan tidak dapat dipisahkan dari pembangunan suatu bangsa. Ukuran keberhasilan pembangunan yang memperhatikan masalah peranan wanita ini dikenal dengan *Gender-related Development Index* (GDI). Secara teknis dijelaskan bahwa *Gender-related Development Index* (GDI) adalah: *“... a composite measuring average achievement in the three basic dimensions captured in the Human Development Index – a long and healthy, knowledge and a decent standart of living – adjusted to account for inequalities between men and women.”* (*Human Development Report 2002: 264*). *Gender-related Development Index* (GDI) ini merupakan salah satu indikator tingkat keberhasilan pembangunan disamping Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). GDI adalah pendekatan yang menggunakan variabel yang tidak berbeda dengan variabel yang digunakan oleh IPM namun juga memperlihatkan perbedaan atau ketidakadilan dalam perspektif gender yang dialami oleh banyak negara berkembang ketika melaksanakan pembangunan. *“...The Gender-related Development Index (GDI)*

capture achievement in the same set of basic capabilities as the HDI – life expectancy, educational attainment and income – but adjusts the result for gender inequality” (Indonesia Human Development Report 2001: 76).

2.13. Gender Empowerment Measure (GEM)

Selain indikator GDI, maka memandang penting peran perempuan dalam berbagai bidang, UNDP memperkenalkan indikator baru yang memperlihatkan keterlibatan perempuan dalam bidang ekonomi dan politik. Indikator tersebut lebih terkenal dengan sebutan Indeks Pemberdayaan Gender (IPJ) yang *Gender Empowerment Measure (GEM)* yang merefleksikan peran aktif perempuan dalam bidang ekonomi dan panggung politik.

Indikator GEM merupakan indeks berantai/komposit yang menggunakan beberapa variabel yang disusun untuk mengukur aktivitas perempuan dalam bidang perekonomian dan kekuatan perempuan dalam pengambilan keputusan politik (Hatmadji, 2003:10). Untuk mengukur GEM di dasarkan atas tiga indikator, yakni [1] persentase perempuan yang terpilih dalam kursi parlemen, [2] persentase wanita yang bekerja atau duduk dalam jabatan profesional, teknisi, pejabat senior-pimpinan dan ketatalaksanaan, [3] kontribusi wanita dalam pembentukan pendapatan (*Indonesia Human Development Report 2004: 203*).

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT

3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini adalah:

1. untuk mengetahui penerapan indikator *Gender Empowerment Measure* sebagai ukuran keberhasilan pembangunan atau ukuran pemberdayaan perempuan pada kabupaten-kota di Jawa Timur?
2. untuk mengetahui keterlibatan (proporsi) perempuan dalam sektor ekonomi, dan politik pada kabupaten/kota di Jawa Timur?
3. untuk mengetahui kondisi empiris disparitas jender yang terjadi pada sektor ekonomi dan politik di seluruh daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur?

3.2. Manfaat Penelitian

1. Sebagai bahan evaluasi kebijakan pemerintah maupun pelaku ekonomi lainnya untuk mempertimbangkan peran serta perempuan untuk berpartisipasi dalam aktivitas pembangunan.
2. Pengembangan penelitian yang berkaitan dengan problema disparitas gender dalam pembangunan pada tataran yang lebih luas dan komprehensif.



BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah seluruh daerah kota dan kabupaten di Propinsi Jawa Timur. Selain itu, ruang lingkup obyek yang diteliti adalah kondisi ketimpangan gender dalam beberapa sektor khususnya sektor ekonomi dan politik.

4.2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh dari berbagai sumber data diantaranya: Sensus Penduduk, Survei Penduduk Antar Sensus; Survei Sosial Ekonomi Nasional; Survei Tenaga Kerja Nasional berbagai tahun; Laporan Tahunan *United Nations Development Programme* (UNDP) berbagai tahun dan berbagai literatur lain yang mendukung. Tersedianya data yang cukup lengkap dan baik dapat mempengaruhi analisis dalam penelitian ini.

4.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu melalui sumber data di Badan Pusat Statistik Jawa Timur, Laporan Tahunan *United Nations Development Programme* (UNDP), penelusuran internet dan terbitan atau laporan resmi lainnya. Langkah awal adalah mengumpulkan data sekunder yang bersumber dari buku/majalah dan laporan resmi maupun penelusuran internet untuk kemudian dilakukan penyuntingan sesuai kebutuhan. Langkah berikutnya adalah pembuatan tabulasi data *cross section* yang kemudian akan dianalisis.

4.4. Teknik Analisis

Dalam penelitian ini analisis data mempergunakan ulasan atau analisis deskriptif kualitatif dan analisis tabel silang. Dalam tulisan ini analisis lebih banyak dilakukan pada disparitas gender antara masing-masing sektor atau aspek yang diteliti antar daerah tingkat kabupaten/kota. Analisis dari data yang telah disusun diharapkan mampu memberikan gambaran secara jelas dari permasalahan yang telah disebutkan di atas. Karenanya dalam penelitian ini peneliti tidak mempergunakan hipotesis sebagai pijakan dalam memperdalam penelitian ini, sehingga model analisis kuantitatif statistik maupun ekonometrik juga tidak akan dilibatkan. Oleh sebab itu analisis kualitatif lebih ditekankan oleh peneliti dalam pembahasan nanti.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Kondisi Demografis Propinsi Jawa Timur

5.1.1. Perkembangan Penduduk Jawa Timur

Berdasarkan hasil Supas 1995 jumlah penduduk Jawa Timur adalah 33.844.002 jiwa sedangkan menurut Sensus Penduduk 1990 penduduk Jawa Timur sebesar 32.487.704 jiwa, berarti selama kurun waktu tersebut telah terjadi penambahan penduduk sebesar 3,11 persen atau sebesar 0,62 persen setiap tahunnya. Selanjutnya berdasarkan jenis kelamin jumlah penduduk perempuan lebih besar dari pada penduduk laki-laki. Jumlah penduduk perempuan mencapai jumlah 50,96 persen sedangkan penduduk laki-laki berjumlah 49,04 persen.

Sex ratio secara keseluruhan adalah 96,24 dan apabila dilihat menurut daerah tempat tinggalnya *sex ratio* untuk daerah kota adalah 94,77 dan untuk daerah pedesaan adalah 96,94. Untuk kelompok umur penduduk muda yaitu penduduk dibawah usia 15 tahun *sex ratio* secara keseluruhan menunjukkan hal yang berbeda. Secara keseluruhan besarnya *sex ratio* adalah 105,39 sedangkan *sex ratio* dengan usia yang sama untuk daerah pedesaan sebesar 106,44 dan daerah kota sebesar 102,47.

Adapun menurut hasil Sensus Penduduk 2000 jumlah penduduk Jawa Timur berkembang menjadi 34.765.998 jiwa yang terdiri dari 17,19 juta jiwa laki-laki dan 17,57 juta jiwa perempuan. Adapun *sex ratio*-nya sebesar 97,84. Bila dibandingkan dengan Sensus Penduduk 1990 maka jumlah penduduk Jawa Timur mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 0,70 persen per tahun. Dengan asumsi pertumbuhan penduduk stabil maka diperkirakan pada tahun 2011 jumlah penduduk Jawa Timur akan menjadi dua kali lipat. Melihat struktur penduduknya maka Jawa Timur telah mengalami pergeseran dari struktur penduduk muda ke penduduk tua. Kondisi ini ditunjukkan oleh

meningkatnya persentase penduduk usia tua (65 tahun ke atas) yaitu dari 4,82 persen pada tahun 1990 menjadi 5,96 persen pada tahun 2000.

Dalam periode perkembangan jumlah penduduk Jawa Timur justru mengalami kenaikan dari 0,54 persen pada periode sebelumnya menjadi 0,86 persen pada periode 2000-2005. Tentu saja keadaan ini merupakan "aib" bagi prestasi pembangunan kependudukan yang selama beberapa periode dikenal memiliki keberhasilan mengendalikan pertumbuhan jumlah penduduknya. Terdapat indikasi bahwa kondisi krisis ekonomi pada 1998-1999 menyebabkan daya beli masyarakat untuk membeli komoditas "alat kontrasepsi" menurun secara drastis. Hal ini sedikit banyak membawa dampak pada tingkat kelahiran pada periode-periode berikutnya. Sehingga tidak mengherankan pada periode 2000-2005 pertumbuhan penduduk mengalami kenaikan dibandingkan sebelumnya.

Jika dilihat struktur penduduknya Jawa Timur dapat dikatakan mempunyai struktur penduduk muda yang terlihat melebar di bagian bawah (usia 0 – 14 tahun) dan makin mengecil di bagian atas (usia 65 tahun ke atas). Tentu saja situasi ini patut diwaspadai, mengingat perkembangan jumlah penduduk tua yang semakin banyak membawa dampak ekonomi, yakni penyediaan dana untuk jaminan hari tua (*social security*), dana untuk kesehatan yang tidak sedikit, serta penyediaan jenis-jenis pekerjaan khusus bagi manula. Untuk melihat laju pertumbuhan penduduk Jawa Timur selama kurun waktu 1971 sampai 2005 dapat dilihat dari Tabel 5.1.

Berdasarkan Tabel 5.1 tingkat laju pertumbuhan yang makin menurun diduga karena keberhasilan program Keluarga Berencana yang telah dimulai pada tahun 1976 dan nampaknya hal ini diakui secara nasional. Disamping itu laju pertumbuhan yang makin menurun dapat juga disebabkan karena adanya arus migrasi keluar (kebijakan transmigrasi keluar Jawa) yang lebih besar dibanding dengan migrasi masuk ke Jawa Timur. Hal ini sangat dimaklumi, mengingat Jawa Timur merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia saat itu.

Tabel 5.1.
Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur
Menurut Tempat Tinggal Tahun 1971 - 2005

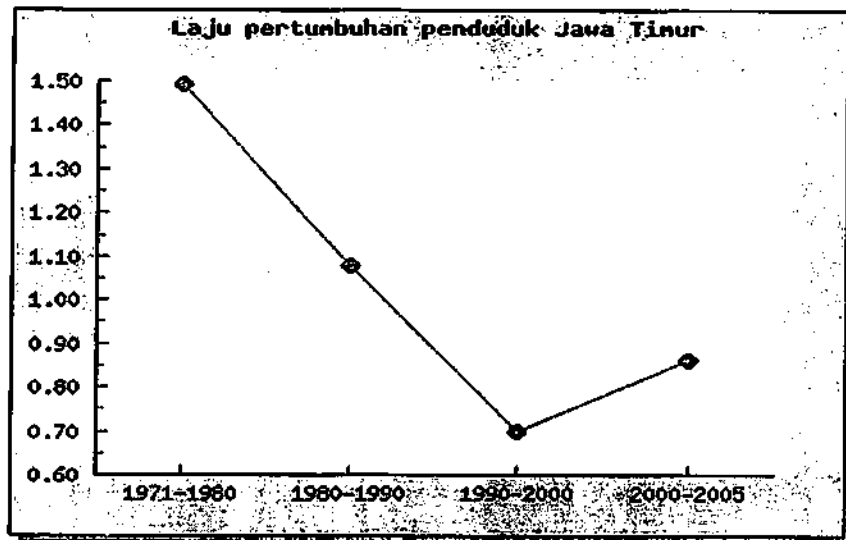
Tahun	Desa	Kota	Total	Pertumbuhan (%)
1971	21.814.076	3.694.311	25.508.387	-
1980	23.448.517	5.720.487	29.169.004	1,45
1985	24.006.122	7.255.469	31.261.591	1,43
1990	23.571.127	8.916.617	32.487.744	0,78
1995	22.993.602	10.850.400	33.844.002	0,62
2000	20.980.771	13.785.227	34.765.998	0,54
2005	20.920.023	15.137.257	36.294.280	0,86

Sumber : BPS, berbagai terbitan

Berdasarkan tempat tinggal (desa dan kota) laju pertumbuhan penduduk di daerah kota selalu lebih tinggi daripada laju pertumbuhan di daerah pedesaan. Walaupun secara keseluruhan menunjukkan tendensi yang menurun. Untuk daerah kota selama periode 1971 - 1995 laju pertumbuhan menunjukkan angka yang selalu menurun dimana laju pertumbuhan untuk periode 1971 - 1980 sebesar 6,09 persen, periode 1980 - 1985 sebesar 5,36 persen ; periode 1985 - 1990 sebesar 4,57 persen dan periode 1990 - 1995 sebesar 4,33 persen.

Demikian halnya di daerah pedesaan laju pertumbuhan juga mempunyai tendensi yang menurun bahkan telah laju pertumbuhan yang negatif. Secara keseluruhan laju pertumbuhan periode 1971 - 1980 sebesar 0,83 persen ; periode 1980 - 1985 sebesar 0,48 persen ; periode 1985 - 1990 sebesar - 0,36 persen dan untuk periode 1990 - 1995 sebesar - 0,49 persen. Menurunnya laju pertumbuhan ini seperti dikatakan sebelumnya diduga disebabkan oleh keberhasilan Program Keluarga Berencana, dan juga karena migrasi desa - kota termasuk juga urbanisasi.

Gambar 5.1.



<http://www.datastatistik-indonesia.com>

Dilain pihak berdasarkan sebaran penduduk menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk masih berada di pedesaan yaitu mencapai 60,35 persen, sedangkan sisanya sekitar 39,65 persen berada di perkotaan. Jika dibandingkan dengan hasil Sensus Penduduk 1990 maka terdapat penurunan persentase penduduk yang berada di pedesaan sekitar 12,17 persen. Penurunan persentase penduduk di pedesaan antara lain disebabkan karena terjadi perpindahan penduduk dari pedesaan ke perkotaan serta terjadinya perubahan status wilayah administrasi dari pedesaan menjadi perkotaan.

5.2. Kondisi Disparitas Gender Pada Berbagai Sektor Pembangunan di Indonesia

Pada bagian ini secara umum akan dibahas beberapa fenomena ketimpangan gender yang terdapat di berbagai sektor pembangunan di Indonesia. Kondisi seperti ini umumnya banyak didapatkan pada sektor-sektor ekonomi, sektor pendidikan dan sektor politik.

5.2.1. Disparitas Gender Pada Sektor Ketenagakerjaan

Kondisi umum disparitas gender pada sektor ketenagakerjaan di Indonesia tersaji pada Tabel 5.2. Secara nasional pekerja laki-laki lebih mendominasi daripada pekerja perempuan. Baik periode 1996, 1999, dan 2002 berturut-turut pekerja laki-laki memiliki porsi sekitar 62-63 persen dari total pekerja di Indonesia. kondisi ini tentu berakibat pada pembentukan PDB di Indonesia lebih besar disumbang oleh pekerja laki-laki dibanding pekerja perempuan.

5.2.1.1. Tingkat partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)

Secara umum di Jawa Timur TPAK perempuan adalah sekitar 52,61 persen, jauh lebih rendah daripada TPAK laki-laki yang mencapai 83,40 persen. Ini berarti hanya sekitar 6,97 juta dari 13,26 juta penduduk usia kerja perempuan yang tergolong angkatan kerja. Relatif rendahnya TPAK perempuan sebenarnya tidak mengherankan mengingat peranan "domestik" mereka sebagai pengurus rumah tangga.

Dari 17,5 juta jiwa angkatan kerja terdapat 16,7 juta penduduk yang bekerja, sedangkan sisanya sekitar 0,8 juta jiwa berstatus sedang mencari pekerjaan. Dengan demikian angka pengangguran terbuka (TPT) di Jawa Timur mencari 4,83 persen. Dibedakan menurut jenis kelamin tampak bahwa angka TPT laki-laki lebih rendah dibandingkan perempuan yaitu masing-masing 4,54 persen dan 5,26 persen. Rendahnya TPT laki-laki tersebut diduga karena pengaruh budaya yang berlaku di masyarakat yaitu laki-laki sebagai pencari nafkah untuk rumah tangga.

Secara umum TPAK laki-laki di berbagai wilayah kabupaten lebih tinggi bila dibandingkan dengan TPAK di beberapa kota. Pada berbagai kabupaten TPAK laki-laki tersebut mencapai angka terendah 81,16 persen di kabupaten Jombang hingga 90,57 persen di Kabupaten Pacitan. Sedangkan untuk berbagai wilayah perkotaan TPAK laki-laki mencapai angka terendah 67,92 persen di Kota Malang hingga angka tertinggi 80,23 persen untuk Kota

Probolinggo. Rendahnya angka TPAK laki-laki di berbagai kota tersebut diduga oleh karena penduduk usia kerja sekitar 15 – 22 tahun lebih memilih menekuni sekolah daripada harus bekerja, dengan pertimbangan setelah menamatkan sekolah dengan jenjang lebih tinggi diharapkan akan memperoleh gaji lebih tinggi dibandingkan lulus dengan ijazah sekolah dengan jenjang lebih rendah.

Tabel 5.2.
Proporsi Tenaga Kerja Pada Sektor Ekonomi
Di Indonesia Tahun 1996 dan 1999

Provinsi	1996		1999		2002		Provinsi
	Pr	Lk	Lk	Pr	Lk	Pr	
N. Aceh D.	37.5	62.5	61.6	38.4	49.4	50.6	N. Aceh D.
Sumut	39.4	60.6	58.9	41.1	41.3	58.7	Sumut
Sumbar	40.9	59.1	59.7	40.3	39.3	60.7	Sumbar
Riau	27.6	72.4	70.0	30.0	31.3	68.7	Riau
Jambi	31.7	68.3	68.4	31.6	33.2	66.8	Jambi
Sumsel	36.0	64.0	63.3	36.7	39.5	60.5	Sumsel*
Bengkulu	41.2	58.8	60.5	39.5	40.9	59.1	Bengkulu
Lampung	35.0	65.0	62.9	37.1	35.7	64.3	Lampung
Jakarta	30.7	69.3	65.5	34.5	31.0	69.0	Bangka Belitung
Jawa barat	30.4	69.6	67.7	32.3	36.6	63.4	DKI Jakarta
Jawa tengah	40.8	59.2	59.2	40.8	33.1	66.9	Jawa Barat*
Yogyakarta	45.0	55.0	54.4	45.6	40.6	59.4	Jawa Tengah
Jawa Timur	39.3	60.7	60.9	39.1	44.4	55.6	DI Yogyakarta
Bali	44.6	55.4	54.8	45.2	39.1	60.9	Jawa Timur
NTB	43.3	56.7	56.9	43.1	31.8	68.2	Banten
NTT	43.8	56.2	57.0	43.0	43.6	56.4	Bali
Kalbar	38.7	61.3	60.4	39.6	43.9	55.1	NTB
Kalteng	34.9	65.1	65.3	34.7	42.2	57.8	NTT
Kalsel	40.3	59.7	59.0	41.0	38.2	61.8	Kalbar
Kaltim	31.7	68.3	69.0	31.0	34.1	65.9	Kalteng
Sulut	26.1	73.9	71.5	28.5	39.4	60.6	Kalsel
Sul. Tengah	32.3	67.7	66.4	33.6	30.3	69.7	Kaltim
Sulsei	29.0	71.0	98.5	31.5	30.8	69.2	Sulut*
Sul. Tenggara	35.9	64.1	63.6	36.4	33.7	66.3	Sul. Tengah
Maluku	33.1	66.9	65.0	35.0	33.9	66.1	Sulsei
irian	40.2	59.8	58.9	41.1	38.6	61.4	Sul. Tenggara
					29.0	71.0	Gorontalo
					49.2	50.8	Maluku*
					49.1	50.9	Maluku Utara
					48.2	51.8	Papua
Indonesia	36.2	63.8	62.9	37.2	37.5	62.5	Indonesia

Sumber: BPS, Bappenas, UNDP: 2004

Adapun TPAK perempuan di berbagai kabupaten juga tidak berbeda keadaannya. Dari TPAK terendah Kabupaten Situbondo (43,14 persen); Kabupaten Probolinggo (45,70 persen) dan Kabupaten Jember (47,03 persen). TPAK perempuan tertinggi terdapat pada Kabupaten Pacitan (65,87 persen); Kabupaten Magetan (64,88 persen); Kabupaten Tulungagung (61,48 persen) dan Kabupaten Ponorogo (61,26 persen) yang secara geografis terletak pada bagian barat-selatan Propinsi Jawa Timur.

Untuk wilayah perkotaan TPAK perempuan Kota Probolinggo (33,88 persen) dan Kota Pasuruan (37,67 persen) merupakan yang terendah. Adapun Kota Kediri dan Kota Blitar memiliki TPAK perempuan tertinggi yakni 46,97 persen dan 46,02 persen. Bila dilihat secara keseluruhan maka keadaan TPAK antara laki-laki dan perempuan tak ubahnya seperti kondisi di atas, bahwa TPAK di wilayah perkotaan lebih rendah dibandingkan TPAK di kabupaten. Hal ini disebabkan oleh nilai sosial yang berlaku masyarakat bahwa perempuan lebih banyak ditempatkan pada sektor "domestik", maka faktor lain yang berpengaruh adalah tuntutan perempuan terhadap pendidikan juga semakin meningkat khususnya di wilayah perkotaan.

TPAK di perkotaan lebih rendah daripada TPAK di wilayah kabupaten, baik laki-laki maupun perempuan. TPAK perempuan, misalnya, di daerah perkotaan berkisar 33,88 persen (Kota Probolinggo) hingga 46,97 persen (Kota Blitar). Adapun TPAK laki-laki angka terendah 67,92 persen (Kota Malang) dan tertinggi 80,23 persen (Kota Probolinggo). Sebaliknya di wilayah kabupaten angka tersebut mencapai terendah 43,14 persen (Kabupaten Situbondo) hingga tertinggi mencapai 65,87 persen (Kabupaten Pacitan) untuk perempuan. Sedangkan laki-laki angka tersebut mencapai 80,63 persen (Kabupaten Banyuwangi) dan tertinggi 90,57 persen (Kabupaten Pacitan). Boleh dikatakan Kabupaten Pacitan adalah wilayah yang memiliki TPAK tertinggi di Propinsi Jawa Timur baik untuk laki-laki maupun perempuan.

5.2.1.2. Pengangguran

Gambaran disparitas gender untuk pengangguran terbuka di Indonesia tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di Jawa Timur (Tabel 5.3). Namun bila diperhatikan perwilayah kabupaten atau kota maka tingkat pengangguran terbuka yang terdapat di wilayah perkotaan cenderung lebih tinggi dibandingkan yang terdapat di wilayah kabupaten baik untuk laki-laki maupun perempuan, misalnya Kota Madiun; Kota Kediri; Kota Probolinggo; Kota Mojokerto; dan Kota Blitar yang memiliki pengangguran terbuka berkisar antara 8,09 persen hingga 10,71 persen. Sedangkan wilayah-wilayah yang terdapat pengangguran terbuka yang rendah adalah Kabupaten Sumenep; Pacitan; Bondowoso; Probolinggo; dan Kabupaten Pamekasan yang memiliki tingkat pengangguran terbuka berkisar antara 1,96 persen hingga 3,88 persen. Kondisi yang terjadi pada daerah yang disebut terakhir boleh jadi dikarenakan banyak penduduk usia 15 – 22 yang tidak memilih sekolah namun lebih memilih bekerja dengan berbagai alasan. Yang jelas alasan lain mengapa tingkat pengangguran terbuka perempuan lebih tinggi, hal ini dikarenakan mereka lebih menyukai untuk menjadi pengangguran sukarela (*voluntary unemployment*).

Survei Pusat Pengkajian dan Pengembangan Demografi FE-Universitas Airlangga (1999) memberikan temuan bahwa keadaan pengangguran pada umumnya terdapat pada mereka yang berpendidikan menengah ke atas. Hal ini dikarenakan adanya keengganan dari mereka memasuki dunia kerja yang tidak sesuai dengan keinginannya disebabkan kesempatan kerja di Jawa Timur lebih banyak tersedia untuk mereka yang berpendidikan rendah. Kondisi ini berbeda dengan pendapat Borjas (1996: 436) yang menyatakan bahwa pengangguran di negara-negara maju banyak terdapat pada yang berpendidikan rendah, karena semakin tinggi pendidikan semakin rendah tingkat penganggurannya.

Berdasarkan data Sakernas 1997 dan 1998 telah diperoleh adanya kenaikan angka pengangguran yang cukup tinggi dari tahun-tahun sebelumnya, yaitu sebesar 28,6% dengan daerah kota yang mencapai 29.06% untuk pria dan 19.99% untuk perempuan, sedangkan untuk daerah rural mencapai 21.14% untuk pria dan 50.81% untuk perempuan.

Pengangguran yang berpendidikan rendah dari tahun ke tahun mengalami angka penurunan. Hal ini dimungkinkan karena adanya peningkatan angka partisipasi sekolah dari penduduk usia kerja, dengan indikasi angka transisi SD ke SLTP diharapkan untuk masing-masing daerah kabupaten/kota dapat mencapai lebih dari 90%. Keadaan yang menunjukkan bahwa mereka yang berpendidikan rendah ini masuk dalam sektor pertanian atau jasa yang tidak terlalu mensyaratkan keahlian atau pendidikan formal.

Tabel 5.3
Pengangguran Terbuka Penduduk Indonesia
Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin
Tahun 2007 (s.d. Bulan Agustus)

Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
<SD	1,515,421	1,197,191	2,712,612
SMTP	1,293,595	970,603	2,264,198
SMTA	2,356,525	1,714,028	4,070,553
Diploma/Akademi	149,041	248,150	397,191
Universitas	257,367	30,922	288,289
Jumlah	5,571,949	4,160,894	9,732,843

Sumber, BPS, Sakernas (2007)

5.2.1.3. Angkatan Kerja Menurut Lapangan Usaha (Sektor)

Dari sektor-sektor pertanian, industri, perdagangan, dan jasa tersebut ternyata keterlibatan laki-laki dan perempuan hampir berimbang yaitu 89,19 persen laki-laki dan 89,17 persen perempuan. Lebih rinci keadaan tersebut terbagi atas 51,45 persen untuk laki-laki dan 47,24 persen untuk perempuan pada sektor pertanian. Sekitar 8,31 persen penduduk laki-laki bekerja pada sektor industri; sedangkan perempuan justru lebih banyak yakni 9,53 persen. Kondisi seperti ini mengingat pengusaha lebih memilih karakteristik perempuan yang lebih banyak tidak menuntut serta kadar ketelitiannya relatif lebih tinggi daripada kaum laki-laki.

Di sektor perdagangan peranan perempuan juga relatif lebih tinggi dibandingkan laki-laki, dengan perbandingan 17,24 persen perempuan dan 10,44 persen laki-laki. Keterlibatan kaum laki-laki di sektor jasa mencapai 18,99 persen dibandingkan kaum perempuan yang mencapai 15,16 persen.

Kabupaten Pamekasan dan Sumenep, misalnya yang dominan adalah kelompok sektor perkebunan baik untuk laki-laki maupun perempuan yang melibatkan tidak kurang dari 20 persen di Kabupaten Pamekasan dan 12 persen untuk Kabupaten Sumenep. Sangat dimungkinkan mengingat di daerah tersebut banyak terdapat lahan perkebunan tembakau. Kabupaten Sidoarjo dan Kota Surabaya banyak menyerap tenaga kerja di sektor industri pengolahan dengan perimbangan masing-masing 17,18 persen laki dan 15,42 persen untuk perempuan. Di Kabupaten Sidoarjo dan 15,01 persen laki-laki dan 13,47 persen perempuan di Kota Surabaya.

Sektor-sektor yang mampu menggerakkan roda perekonomian (*income generating effect*) seperti sektor perdagangan dan jasa tampak demikian dominan dibandingkan sektor lainnya baik yang melibatkan kaum laki-laki maupun perempuan. Adapun wilayah "*hinterland*" Kota Surabaya seperti Kabupaten Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan tampaknya memiliki struktur distribusi tenaga kerja seperti "pusat"-nya, dengan komposisi lebih banyak pada sektor-sektor perdagangan, jasa dan sektor tersier lainnya.

5.2.1.4. Angkatan Kerja Menurut Status Pekerjaan

Secara umum status pekerjaan laki-laki dan perempuan di Jawa Timur adalah "buruh/karyawan/pekerja dibayar" dengan proporsi masing-masing sebesar 39,67 persen dan 34,51 persen. Kondisi ini menunjukkan kemandirian tenaga kerja di Jawa Timur masih kurang, bahkan boleh dikatakan sikap "menghamba" masih menonjol. 26 persen lebih tenaga kerja laki-laki dan perempuan yang mampu "berusaha mandiri", dimana kebanyakan pada umumnya mereka bekerja pada sektor-sektor informal yang persyaratan

pendiriannya maupun tuntutan ketrampilan akademis maupun lainnya yang dibutuhkan relatif kurang ketat.

Keadaan disparitas gender terjadi pada kelompok pekerja “berusaha dibantu dengan buruh tidak tetap” dan “pekerja tidak dibayar”. Pada kelompok yang pertama terdapat perbedaan yang cukup mencolok dimana hampir tercakup oleh seperempat tenaga kerja laki-laki, sedangkan tenaga kerja perempuan hanya berkisar 8,86 persen saja. Adapun kelompok kedua justru sebaliknya yakni proporsi tenaga kerja laki-laki jauh lebih rendah (7,34 persen) dibandingkan perempuan sebesar 29,04 persen. Kondisi yang sama juga terjadi antara wilayah kabupaten dan kota kecuali Kabupaten Sidoarjo yang memiliki karakteristik yang hampir sama dengan wilayah perkotaan mengingat keberadaannya mendekati Kota Surabaya.

Di wilayah perkotaan tenaga kerja relatif lebih terserap pada kelompok “buruh/karyawan/pekerja dibayar” baik untuk laki-laki maupun perempuan. Keadaan seperti ini sejalan dengan banyaknya pekerja atau buruh yang dipekerjakan di kawasan pabrik, pertokoan, pusat perbelanjaan, dan kegiatan bisnis lainnya. Demikian sebaliknya dengan kelompok pekerja “berusaha dibantu dengan buruh tidak tetap” dan pekerja “berusaha dibantu dengan buruh tetap” di wilayah kabupaten jumlahnya lebih banyak tersedot di kelompok tersebut baik untuk laki-laki maupun perempuan. Hal ini dapat dimungkinkan karena sebagian besar dari mereka menjadi buruh-buruh di sektor pertanian yang kegiatannya bersifat musiman.

5.2.2. Disparitas Gender di Sektor Pendidikan

Pada bagian ini akan dikemukakan profil pendidikan dalam perbandingannya dengan profil pendidikan laki-laki yang terjadi pada berbagai daerah di Jawa Timur. Indikator pendidikan yang dibahas meliputi antara lain tingkat melek huruf orang dewasa (*adult literacy rate*); partisipasi sekolah (*school enrollment rate*); dan pendidikan yang ditamatkan (*educational attainment*).

Kalau dibandingkan dengan kaum pria, kesempatan untuk mengesampingkan pendidikan bagi para perempuan muda (remaja dan usia sekolah) ternyata

sangat tertinggal. Sebagai gambaran umum di 66 dari 108 negara berkembang, jumlah anak perempuan yang duduk di bangku sekolah dasar dan menengah selalu lebih kecil, setidaknya-tidaknya 10 persen, daripada jumlah anak laki-laki. *Kesenjangan pendidikan antarjenis kelamin (educational gender gap)* tersebut semakin mencolok di negara-negara miskin. Jika gambarannya dilihat per kawasan, maka ketimpangan pendidikan antarjenis kelamin yang terbesar ada di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara.

Sebagai perbandingan, Tabel 5.4. menyajikan data ketimpangan antar gender dalam bidang pendidikan dasar, menengah, dan tinggi di antara negara-negara ASEAN. Secara umum, partisipasi sekolah penduduk perempuan terhadap laki-laki pada tahun 1991 masih di bawah 100 persen. Hal ini menunjukkan partisipasi sekolah anak perempuan dibandingkan laki-laki masih lebih rendah. Keadaan seperti ini dicerminkan kondisi partisipasi pendidikan di tingkat sekolah dasar dan pendidikan menengah. Bahkan pada tingkat sekolah dasar rasio tersebut di bawah 1,00 atau kurang dari 100 persen. Sedangkan pada tingkat sekolah menengah negara seperti Brunei Darussalam, Malaysia, dan Pilipina rasio tersebut telah berimbang.

Adapun angka partisipasi sekolah pada jenjang yang lebih tinggi yakni tingkat menengah dan pendidikan tinggi rasio tersebut cukup bervariasi. Bahkan di beberapa negara tampak partisipasi perempuan lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Keadaan ini ditunjukkan oleh beberapa negara, diantaranya adalah Brunei Darussalam, Malaysia, Myanmar, dan Pilipina. Angka partisipasi sekolah di Indonesia belum mencapai 1,00. Dengan kata lain masih terdapat ketimpangan gender dalam sektor pendidikan khususnya untuk keikutsertaan perempuan dalam mengenyam pendidikan khususnya untuk pendidikan rendah dasar dan menengah, meskipun angka rasio ini semakin dapat dikurangi.

Tabel 5.4
Perkembangan Kesenjangan Pendidikan Antargender:
Rasio Partisipasi Sekolah Wanita Terhadap Pria di ASEAN

Negara	Pendidikan Dasar		Pendidikan Menengah		Pendidikan Tinggi	
	1991	2006	1991	2006	1999	2006
Brunei	0.94	0.99	1.09	1.04	1.98	1.99
Cambodia	0.81	0.93	0.43	0.79	0.33 ^b	0.50
Indonesia	0.98	0.96	0.83	1.00	0.76 ^a	0.79 ^a
Lao PDR	0.79	0.89	0.62	0.78	0.49	0.68
Malaysia	0.99	1.00 ^a	1.05	1.10 ^a	1.02	1.29 ^a
Myanmar	0.97	1.01	0.99	1.00	1.61	1.77 ^a
Philippines	0.99	0.99	1.04	1.11	1.42 ^d	1.24
Singapore	0.97	...	0.93	...	0.71 ^e	...
Thailand	0.98	1.00	0.96	1.09	1.16	1.07
Viet Nam	0.93	0.95 ^b	0.90 ^c	0.91 ^b	0.76	0.72 ^b

Sumber : www.adb.org/statistics

Keter.: a) data tahun 2005
b) data tahun 2000
c) data tahun 1999
d) data tahun 1991
e) data tahun 2001

Mengapa soal pendidikan bagi kaum perempuan tersebut begitu penting? Apakah semata-mata hal itu menyakut soal pemerataan? Berdasarkan data lapangan, bahwa diskriminasi pendidikan terhadap kaum perempuan turut menjadi sebab terhambatnya pembangunan ekonomi, karena hal itu memperpuruk ketimpangan kesejahteraan sosial (Todaro, 2000: 394).

Pada tingkat nasional (antar provinsi), keadaan kesenjangan gender dalam bidang pendidikan maupun bidang lainnya semakin dapat ditekan. Antara tahun 1990 dan 1999 proporsi perempuan dalam angkatan kerja meningkat dari 25 persen menjadi lebih dari 37 persen. Rasio partisipasi angkatan kerja antara laki-laki dan perempuan telah meningkat dari 0,4 pada tahun 1970 hingga 0,7 pada tahun 1997. Angka buta huruf perempuan menurun dari 69 persen pada tahun 1961 menjadi 17 persen pada tahun 1994. Rata-rata lama sekolah untuk perempuan meningkat dari 4,7 tahun pada tahun 1990 menjadi 6,1 tahun pada tahun 1999. Lebih lengkap perbandingan antar provinsi di Indonesia pada tahun 1996 dapat dilihat pada Tabel 5.5.

Rasio perempuan yang bersekolah di sekolah dasar mencapai 100 persen pada tahun 1980. Antara tahun 1980 dan 1996, rasio (bruto) dari perempuan yang bersekolah sekolah menengah dan perguruan tinggi telah meningkat masing-masing dari 23 persen dan 35 persen menjadi 41 persen dan 50 persen. Pada tahun 1996, siswa perempuan menyumbang masing-masing 48 persen, 45 persen, dan 35 persen dari total siswa di sekolah dasar, sekolah menengah, dan perguruan tinggi.

Tabel 5.5.
Angka Melek Huruf dan Rata-rata Lama Sekolah
Berdasarkan Provinsi di Indonesia Tahun 1996 dan 1999

PROVINSI	1996		1999		1996		1999	
	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk	Pr	Lk
N. Aceh D.	86.2	94.2	90.1	96.2	6.5	7.5	6.8	7.7
Sumut	92.0	97.2	93.6	98.0	6.9	8.0	7.5	8.5
Sumbar	88.5	95.4	92.6	97.0	6.5	7.3	7.2	7.7
Riau	91.0	95.8	93.7	97.4	6.4	7.4	6.9	7.8
Jambi	87.8	95.8	90.5	96.9	5.8	7.1	6.1	7.4
Sumsel	86.1	94.6	90.3	96.5	5.6	6.7	6.2	7.1
Bengkulu	87.5	95.4	89.4	95.9	6.0	7.2	6.5	7.5
Lampung	85.6	93.7	88.3	95.1	5.4	6.4	5.9	6.8
Jakarta	95.1	98.6	96.8	98.9	8.9	10.2	9.0	10.4
Jawa barat	85.6	93.8	89.2	95.2	5.8	6.9	6.2	7.3
jawa tengah	74.6	88.3	78.4	91.4	4.9	6.2	5.4	6.7
Yogyakarta	71.5	88.5	78.3	93.0	6.0	7.9	7.1	8.8
jawa timur	70.0	86.0	74.5	88.6	4.8	6.2	5.3	6.7
Bali	71.8	87.3	75.4	90.2	5.4	7.2	5.9	7.7
NTB	60.2	76.9	65.4	81.2	3.9	5.4	4.5	6.0
NTT	75.4	82.6	77.4	83.5	4.8	5.6	5.2	5.9
Kalbar	72.3	88.3	76.1	90.2	4.5	5.9	5.0	6.2
Kalteng	91.0	96.2	92.8	96.9	6.0	7.2	6.6	7.5
Kalsel	85.7	95.2	89.4	96.3	5.5	6.8	5.9	7.2
Kaltim	85.9	94.5	90.0	96.8	6.4	7.9	7.1	8.5
Sulut	96.4	97.2	97.3	97.2	7.3	7.4	7.5	7.6
Sul. Tengah	87.1	93.6	90.3	94.9	6.2	7.0	6.6	7.4
Sulsel	76.0	83.6	79.6	87.1	5.6	6.6	6.0	7.0
Sul. Tenggara	81.5	91.3	82.6	91.8	6.0	7.3	6.2	7.4
Maluku	90.6	95.7	94.2	97.4	6.6	7.5	7.3	8.0
Irian	60.9	73.6	64.8	77.3	4.3	5.8	4.8	6.4
Indonesia	80.5	90.9	84.1	92.9	5.6	5.9	6.1	7.3

Sumber: BPS, Bappenas, UNDP: 2004

Ket.: Pr : perempuan
Lk : laki-laki

Ketimpangan gender di bidang pendidikan cenderung menurun di semua tingkat pendidikan. Jumlah siswa perempuan per 100 siswa laki-laki meningkat dari 85,9 pada tahun 1976 menjadi 92,8 pada tahun 1996 di sekolah dasar, dari 65,1 menjadi 95,0 di sekolah menengah, dan dari 56,7 menjadi 88,2 di perguruan tinggi. Proporsi guru perempuan di sekolah dasar meningkat dari 33 persen pada tahun 1980 menjadi 52 persen pada tahun 1996. Pada 1996 proporsi guru perempuan di sekolah menengah adalah 40 persen dan di perguruan tinggi adalah 30 persen (Bappenas dan Unicef 2000 dalam Hatmadji, 2003:9).

5.2.3. Disparitas Gender di Sektor Politik

Seperti halnya tingkat partisipasi perempuan di sektor ekonomi, di sektor politik pun perempuan Indonesia perannya masih sangat terbatas. Dalam konteks partisipasi perempuan di bidang politik, dapat dibedakan dalam dua bagian. *Pertama*, partisipasi politik perempuan sebagai warga negara untuk memberikan suaranya dalam pemilu, yang sudah menunjukkan partisipasi yang cukup signifikan. *Kedua*, partisipasi perempuan dalam politik praktis. Pada partisipasi ini, peran perempuan terkesan belum optimal, meskipun seiring dengan berkembangnya proses demokratisasi di Indonesia (Figur XXIV/ 2008).

Secara yuridis formal hak politik perempuan termasuk di dalamnya tentang partisipasi merupakan hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dideklarasikan pada tanggal 10 Desember 1948. Pasal 1 DUHAM menyebutkan bahwa semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Terkait dengan hak politik setiap warga negara, secara khusus tertuang dalam pasal 21 yang secara tegas memberi jaminan hak politik setiap warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan. Lebih lanjut pasal tersebut berbunyi "Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya, baik dengan langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Setiap orang berhak atas kesempatan yang

sama, untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan dinegerinya".(Instrumen Internasional Pokok HAM,1997).

Secara khusus partisipasi politik perempuan dijamin dalam *Covention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) pasal 4 (1) tentang Peraturan Khusus Sementara Untuk Mencapai Persamaan yang bertujuan untuk mempercepat persamaan partisipasi antara laki-laki dan perempuan. Berikut adalah bunyi pasal 4 (1) tersebut:

Pembuatan peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang diajukan untuk mempercepat persamaan de facto antara laki-laki dan perempuan tidak dianggap diskriminasi seperti yang ditegaskan dalam konvensi yang sekarang dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tidak sama atau terpisah; peraturan-peraturan ini harus dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

Tabel 5.6
Tabel Keterwakilan Perempuan Indonesia
Dalam Lembaga Politik Formal

Lembaga	Perempuan		Laki-laki		Jumlah (100%)
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	
MPR	18	9,2	177	90,8	195
DPR	45	9,0	177	91,0	500
MA	7	14,8	40	85,2	47
BPK	0	0,0	7	100,0	7
DPA	2	4,4	43	95,6	42
KPU	2	18,1	9	81,9	11
Gubernur (DATI I)	0	0,0	30	100,0	30
Bupati (DATI II)	5	1,5	331	98,5	336
Eselon I - II	1.883	7,0	25.110	93,0	16.993
Hakim	536	16,2	2.775	83,8	3.311
PTUN	35	23,4	150	76,6	185

Sumber: Cetro (2001) dalam Indriyanti, dkk, 2005: 66

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi dan mengundangkannya dalam UU nomor 7 tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan. Sementara itu landasan yuridis tentang partisipasi ini juga tertuang dalam pasal 27 (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "Setiap warga

negara mempunyai persamaan hak di depan hukum dan pemerintahan. "Tapi meskipun demikian, pemerintah Indonesia kurang memiliki *political will* untuk memberikan kesempatan partisipasi politik perempuan dalam ruang-ruang publik. Tingkat partisipasi perempuan secara nasional setidaknya bisa dilihat dalam Tabel 5.6 di bawah ini tentang keterwakilan perempuan dalam lembaga politik formal

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa partisipasi politik perempuan pada lembaga politik formal di Indonesia masih sangat rendah. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan di Indonesia yang jumlahnya lebih dari 51 persen jumlah penduduk Indonesia, ternyata tidak mempunyai signifikansi terhadap keterwakilan perempuan dalam lembaga politik formal baik di legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Rendahnya partisipasi politik perempuan tidak bisa dipisahkan dengan bagaimana persepsi perempuan dan masyarakat tentang politik. Asumsinya bahwa ketika politik dipahami sebagai dunianya laki-laki, kotor dan penuh intrik maka akan membawa pengaruh terhadap keinginan perempuan terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan. Demikian halnya ketika masyarakat mempersepsikan dengan cara yang sama maka kultur dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan menyebabkan perempuan tidak mempunyai akses dalam dunia politik. Dijauhkannya perempuan secara cultural dan sistematis melalui kebijakan negara dalam partisipasi politik berdampak pada kurangnya pemahaman perempuan tentang isu-isu publik. Kondisi ini dijadikan senjata bagi laki-laki untuk semakin memarginalkan perempuan dalam proses-proses politik. (Indriyanti dkk, 2005: 67).

Sementara itu, keadilan gender merupakan hal mendasar yang terus-menerus diperjuangkan oleh semua pihak, khususnya kaum perempuan, karena pada kenyataannya masih terdapat diskriminasi dalam praktik-praktik politik yang membuat peluang dan kiprah politik perempuan terhambat. Inti dari keadilan gender adalah keadilan itu sendiri. Karenanya itu keadilan gender bukan eksklusif milik kaum perempuan semata, tetapi sudah menjadi kepentingan milik semua, baik kaum perempuan maupun laki-laki.

Keadilan gender harus ditekankan, agar menjamin adanya keterwakilan perempuan dalam politik secara proporsional. Penyempurnaan mekanisme demokrasi prosedural tersebut, hanyalah salah satu upaya dalam menghapus kendala-kendala perwujudan prinsip keadilan gender, karena di sisi lain hal tersebut terkait juga dengan konteks budaya yang patriarkial, dan kompleksitas lainnya. Karenanya, untuk menegakkan prinsip keadilan gender itu, tidak akan efektif apabila tidak disertai atau dibarengi dengan perubahan pola pikir dan perilaku budaya masyarakat agar tidak terjebak pada mentalitas patriarki.

Regulasi politik keterwakilan politik perempuan dalam perundang-undangan bidang politik, terbaca antara lain dalam UU No. 2/2008 tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu –yang sudah disepakati DPR, sebagai landasan penyelenggaraan Pemilu 2009. Terlihat pasal-pasal dalam kedua UU tersebut yang memberikan peluang pada konteks keterwakilan politik perempuan di Indonesia, antara lain:

a. UU tentang Partai Politik:

Adanya klausul bahwa parpol dapat didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris, dengan menyertakan 30 perseratus keterwakilan perempuan dalam kepengurusan tingkat pusat, tingkat provinsi dan kabupaten/kota. (Pasal 2, Ayat 2)

b. UU tentang Pemilu:

Keterwakilan perempuan dengan ketentuan dalam daftar calon yang diajukan parpol memuat 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan, dalam setiap 3 (tiga) nama calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) calon perempuan (Pasal 53 dan 55). Klausul-klausul dalam kedua UU tersebut, bagaimanapun sudah jauh lebih maju daripada sebelumnya. Tentu saja, apabila masih ada yang perlu diperbaiki atau disempurnakan kembali, maka peluangnya juga masih terbuka lebar ke depan. Dengan adanya klausul-klausul tersebut, maka partai-partai politik diwajibkan untuk mematuhi. Tentu saja, hal ini membuka peluang bagi kaum perempuan untuk berperan serta secara aktif di dalamnya.

Tabel 5.7
Jumlah Perempuan Yang Duduk di Parlemen
Pada DPRD Kota-Kabupaten di Jawa Timur

Kabupaten/ Kota	Perempuan di parlemen (%)		Peringkat GEM (nasional)	
	1999	2002	1999	2002
Pacitan	6.7	6.7	52	209
Ponorogo	6.7	0.0	45	154
Trenggalek	4.4	6.7	30	116
Tulungagung	6.7	6.7	73	143
Blitar	4.4	4.4	94	100
Kediri	2.2	2.2	154	229
Malang	2.2	11.1	158	40
Lumajang	6.7	11.1	183	115
Jember	6.7	4.4	219	244
Banyuwangi	6.7	6.7	80	257
Bondowoso	4.4	2.2	268	242
Situbondo	0.0	0.0	210	302
Probolinggo	0.0	0.0	282	319
Pasuruan	4.4	4.4	107	110
Sidoarjo	4.4	4.4	174	212
Mojokerto	4.4	6.7	178	59
Jombang	6.7	2.3	88	262
Nganjuk	2.2	2.2	171	151
Madiun	2.2	2.2	109	179
Magetan	0.0	0.0	129	155
Ngawi	6.7	8.9	141	120
Bojonegoro	6.7	4.4	238	221
Tuban	6.7	4.4	185	290
Lamongan	0.0	2.2	209	207
Gresik	4.4	2.2	172	131
Bangkalan	4.4	4.4	93	181
Sampang	0.0	0.0	148	309
Pamekasan	4.5	0.0	207	252
Sumenep	4.4	2.2	100	311
Kediri*	6.7	6.7	44	12
Blitar*	4.0	4.0	116	139
Malang*	8.9	6.7	16	49
Probolinggo*	3.3	6.7	117	97
Pasuruan*	3.3	6.7	231	76
Mojokerto*	4.0	4.0	150	128
Madiun*	0.0	4.0	205	80
Surabaya*	6.7	6.7	85	63
Jatim	11.1	11.0	4	7

UNDP, Bappenas, BPS, 2004

Keterangan : * = Kota

Saat ini pintu-pintu masuk kaum perempuan ke kancah politik juga terbuka pada pemilu presiden, pemilu kepala daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, serta menjadi calon perseorangan dalam pemilu anggota DPD. Dalam konteks calon perseorangan, kaum perempuan memiliki hak dan peluang politik yang sama dalam pemilu kepala daerah (pilkada), karena memang aturannya memungkinkan. Tidak menutup kemungkinan ke depan calon perseorangan atau calon independen juga dapat diperbolehkan dalam pemilu presiden (pilpres). Jika demikian kaum perempuan, semakin dituntut untuk mempersiapkan diri menghadapi segenap peluang politik yang ada.

Tingkat partisipasi politik perempuan di Indonesia cenderung rendah. Demikian pula prosentase perempuan di Jawa Timur yang duduk di kursi parlemen juga demikian rendah (figur, 2008). Kondisi perempuan di Jawa Timur yang terdapat di kursi parlemen dapat dilihat seperti yang tercantum dalam Tabel 5.7 di atas.

Secara umum tingkat keterwakilan perempuan di parlemen Provinsi Jawa Timur hanya 11,1 persen. Secara rinci berdasarkan tabel tersebut masih didapati daerah-daerah yang belum terwakili oleh perempuan yang duduk di parlemen pada Pemilu 1999, misalnya Kabupaten Situbondo, Probolinggo, Magetan, Lamongan, Sampang, dan Kota Madiun. Adapun Kota Malang tercatat sebagai daerah yang terwakili oleh perempuan paling tinggi yakni 8,9 persen.

Sedangkan pada tahun 2002 keterwakilan perempuan dalam parlemen di tingkat provinsi tidak jauh berbeda dengan tahun 1999. Namun bila dirinci pada tingkat kabupaten/kota, maka tampak bahwa keterwakilan perempuan di parlemen kabupaten/kota mengalami perubahan. Diantaranya adalah terdapat daerah yang tidak terwakili oleh perempuan di parlemen, yakni Kabupaten Ponorogo, Situbondo, Probolinggo, Magetan dan Pamekasan. Adapun Kabupaten Malang dan Lumajang tercatat sebagai daerah yang terwakili oleh perempuan paling tinggi yakni 11,1 persen. Pada dua periode ini daerah yang tidak terwakili oleh perempuan dalam parlemen yakni Kabupaten Situbondo, Probolinggo, Magetan dan Sampang.

Melihat situasi seperti ini, sudah selayaknya adanya regulasi-regulasi politik yang semakin membuka peluang perempuan untuk berkiprah dalam politik serta upaya untuk membuat keterwakilan politik perempuan menjadi semakin proporsional itu, direspons secara positif oleh segenap kalangan, sebagai suatu kemajuan dalam praktik demokrasi politik kita.

Bagi kaum perempuan Indonesia, semestinya tidak sebatas merespons secara pasif, tetapi harus secara aktif, dengan senantiasa meningkatkan kualitas SDM (sumberdaya manusia) yang dimilikinya. Hal ini dapat dipahami mengingat, tantangan mendasar dan terbesarnya adalah bagaimana kualitas SDM politik perempuan diperkuat. Oleh sebab itu upaya-upaya kini banyak dilakukan diantaranya dengan mengadakan seminar, workshop, dan berbagai upaya peningkatan wawasan politik dan penguatan kualitas SDM politik perempuan Indonesia.

5.3. Disparitas Gender di Jawa Timur dengan Pendekatan Gender Empowerment Measure (GEM)

5.3.1.1. Problem Kualitas Perempuan

Sebelum membahas persoalan disparitas gender dengan pendekatan GEM, kiranya penting terlebih dahulu untuk disampaikan beberapa situasi yang menyebabkan kondisi perempuan menjadi subordinasi dari kaum laki-laki, diantaranya adalah sebagai berikut:

A. Rendahnya Kualitas Hidup dan Peran Perempuan

Masalah utama dalam pembangunan pemberdayaan perempuan adalah rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, terutama di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan politik. Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2004 menunjukkan bahwa penduduk perempuan usia 10 tahun ke atas yang tidak/belum pernah sekolah jumlahnya dua kali lipat penduduk laki-laki (10,90 persen berbanding 4,92 persen). Penduduk perempuan usia 10 tahun ke atas yang buta aksara 11,71 persen, sedangkan

penduduk laki-laki yang buta aksara 5,34 persen. Penduduk perempuan usia 10 tahun ke atas yang buta aksara di daerah perdesaan jauh lebih besar daripada perkotaan (15,42 persen berbanding 6,99 persen). Angka partisipasi sekolah (APS) perempuan usia 7–12 tahun, 13–15 tahun, dan 16–18 tahun di daerah perdesaan lebih rendah daripada perkotaan. Selanjutnya, angka kematian ibu melahirkan masih tertinggi di ASEAN, yaitu 307 per 100.000 kelahiran hidup (SDKI tahun 2002–2003). Berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2004, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan masih relatif rendah, yaitu 49,23 persen, jika dibandingkan dengan laki-laki, yaitu 86,03 persen. Di bidang politik, data Komisi Pemilihan Umum (KPU) tahun 2004 menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di lembaga legislatif masih rendah. Keterwakilan perempuan di DPR RI sekitar 11,6 persen dan di DPD sekitar 19,8 persen. Keterlibatan perempuan dalam jabatan publik, yang dapat dilihat dari persentase perempuan pegawai negeri sipil (PNS) yang menjabat sebagai Eselon I, II, dan III juga masih rendah, yaitu 12 persen (data BKN tahun 2003). Sementara itu, peran perempuan pada lembaga yudikatif juga masih rendah, masing-masing sebesar 20 persen sebagai hakim, dan 18 persen sebagai hakim agung pada tahun 2004.

B. *Tingginya Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak*

Tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun banyak upaya telah dilakukan oleh pemerintah, antara lain penyusunan Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (RAN-PKTP), pembangunan pusat-pusat krisis terpadu di rumah sakit, pembangunan ruang pelayanan khusus (RPK) di Polda, Polres, dan di pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan (P2TP2) di daerah, serta penyebaran informasi dan kampanye antikekerasan terhadap perempuan dan anak, semua upaya tersebut belum cukup untuk menekan tingginya tindak kekerasan dan

eksploitasi terhadap perempuan dan anak. Data yang akurat belum tersedia karena banyak kasus kekerasan dan eksploitasi terhadap perempuan dan anak yang tidak dilaporkan, dengan anggapan bahwa masalah tersebut adalah masalah domestik keluarga yang tidak perlu diketahui orang lain. Data Pusat Krisis Terpadu (PKT) RS Cipto Mangunkusumo yang didirikan pada tahun 2000 menunjukkan bahwa jumlah kasus kekerasan terus meningkat dari 226 kasus pada tahun 2000 menjadi 655 kasus pada tahun 2003. Dari jumlah kasus tersebut, hampir 50 persen adalah korban kekerasan seksual, sekitar 47 persen korban adalah anak-anak (di bawah usia 18 tahun), dan sekitar 74 persen korban berpendidikan SD hingga SLTA.

C. *Rendahnya Kesejahteraan dan Pelindungan Anak*

Upaya pemerintah yang telah dilakukan selama ini belum sepenuhnya mampu meningkatkan kesejahteraan dan pelindungan anak. Di bidang pendidikan (Susenas tahun 2004), angka partisipasi sekolah (APS) anak usia 7–12 tahun, 13–15 tahun, dan 16–18 tahun masing-masing 96,77 persen, 83,49 persen, dan 53,48 persen. Pada tahun 2003, anak usia 3–4 tahun dan 5–6 tahun yang mengikuti pendidikan anak usia dini masing-masing hanya sekitar 12,78 persen dan 32,39 persen. Di samping itu, fasilitas dan layanan pendidikan khusus bagi anak-anak yang mempunyai kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki kecerdasan dan bakat istimewa belum tersedia secara memadai. Di bidang kesehatan, angka kematian bayi, angka kematian balita, prevalensi gizi kurang pada anak balita, dan prevalensi gangguan akibat kekurangan yodium (GAKY) pada anak SD masih tinggi. Hasil Survei Konsumsi Garam Yodium Rumah Tangga tahun 2003, menyebutkan bahwa status gizi balita buruk di daerah perdesaan sebesar 9,46 persen, lebih tinggi daripada daerah perkotaan (7,16 persen). Berdasarkan Susenas tahun 2004, persentase penolong persalinan bayi oleh tenaga kesehatan di daerah perdesaan, yaitu 50,8 persen, jauh lebih rendah daripada di daerah perkotaan, yaitu 82,7 persen. Masalah lain adalah

masalah perlindungan anak, yang antara lain dapat dilihat dari masih banyaknya pekerja anak. Meskipun selama tahun 2001–2003 jumlah pekerja anak mengalami penurunan dari sekitar 949 ribu jiwa menjadi 567 ribu jiwa, tetapi angka tersebut masih tinggi. Penurunan jumlah pekerja anak terjadi di daerah perkotaan dan perdesaan, baik pada anak laki-laki maupun pada anak perempuan (Sakernas tahun 2001–2003). Berdasarkan Sakernas tahun 2003, persentase anak yang bekerja sekitar 5,6 persen dari jumlah anak umur 10–14 tahun; sebagian terbesar dari mereka (73,1 persen) bekerja lebih dari 35 jam/minggu, dan bekerja di sektor pertanian (72,0 persen). Masalah lain adalah masih terdapat sekitar 58 persen anak yang tidak memiliki akta kelahiran (Susenas tahun 2004).

D. *Kesenjangan Pencapaian Hasil Pembangunan antara Perempuan dan Laki-Laki*

Berdasarkan laporan *Human Development Report Indonesia 2004*, angka *Human Development Index* (HDI) Indonesia 65,8, angka *Gender-related Development Index* (GDI) 59,2, dan angka *Gender Empowerment Measurement* (GEM) 54,6. Tingginya angka HDI, jika dibandingkan dengan angka GDI, menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan sumber daya manusia secara keseluruhan belum sepenuhnya diikuti dengan keberhasilan pembangunan gender, atau masih terdapat kesenjangan gender, terutama di bidang kesehatan, pendidikan, dan ketenagakerjaan. Sementara itu, rendahnya angka GEM menunjukkan bahwa partisipasi dan kesempatan perempuan masih rendah di bidang politik, ekonomi, dan pengambilan keputusan.

E. *Banyaknya Hukum dan Peraturan Perundang-undangan yang Bias Gender, Diskriminatif terhadap Perempuan, dan Belum Peduli Anak*

Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih banyak yang bias gender dan/atau diskriminatif terhadap perempuan. Perangkat hukum

pidana yang ada belum cukup lengkap dalam melindungi setiap individu, terutama dari tindak kekerasan dalam rumah tangga. Di samping itu, peraturan perundang-undangan yang ada juga belum dilaksanakan secara konsekuen untuk menjamin dan melindungi hak-hak perempuan dan anak, termasuk memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak dari tindak kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi.

F. *Lemahnya Kelembagaan dan Jaringan Pengarusutamaan Gender dan Anak, Termasuk Ketersediaan Data dan Rendahnya Partisipasi Masyarakat*

Sejalan dengan penguatan desentralisasi, timbul masalah kelembagaan dan jaringan di daerah (provinsi dan kabupaten/ kota) yang menangani masalah-masalah pemberdayaan perempuan dan anak. Program-program pembangunan pemberdayaan perempuan dan anak merupakan program lintas bidang sehingga diperlukan koordinasi di tingkat nasional dan daerah, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasi, termasuk dalam pemenuhan komitmen internasional, seperti *Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations against Women (CEDAW)*, *Beijing Platform for Action (BPFA)*, *Convention on the Rights of the Child (CRC)*, *World Fit for Children (WFC)*, dan *Millennium Development Goals (MDGs)*. Masalah lain adalah masih terbatasnya data pembangunan yang terpilah menurut jenis kelamin sehingga sulit menemukan masalah-masalah gender yang ada. Selain itu, partisipasi masyarakat belum maksimal dalam meningkatkan kualitas hidup perempuan dan meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan anak.

5.3.1.2. Analisis Gender Empowerment Measure (GEM) di Jawa Timur

5.3.1.2.1. Kesejahteraan Perempuan: Analisis Hubungan IPM dan GEM

Sebagai ukuran kemajuan pembangunan manusia, indeks pembangunan manusia (IPM) dapat digunakan untuk mengkaji kemajuan pembangunan manusia dalam dua aspek. Aspek *pertama* perbandingan antarwilayah yang memperlihatkan posisi suatu wilayah terhadap wilayah yang lain berdasarkan besaran IPM yang disusun sekaligus peringkat dari kemajuan pembangunan di berbagai wilayah dalam kawasan yang sama. Aspek yang *kedua* adalah mengkaji kemajuan dari pencapaian setelah berbagai program pembangunan yang diimplementasikan dalam suatu periode tertentu.

Gambaran IPM di Jawa Timur akan dibagi menjadi dua periode waktu yakni periode 1996 - 1999 dan periode 1999 - 2002. Hal ini dilakukan mengingat adanya perbedaan kondisi sosial ekonomi yang terjadi di antara dua kurun waktu tersebut. Periode 1996-1999 ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1997 berdampak pada besaran IPM khususnya pada komponen daya beli. Berbeda halnya dengan periode 1996-1999, periode 1999-2002 ditandai dengan terjadinya pemulihan pada berbagai sendi ekonomi, meskipun pemulihan tersebut belum mampu mengembalikan kondisi perekonomian seperti kondisi sebelum krisis terjadi. Perbedaan tersebut secara signifikan berpengaruh pada karakteristik pembangunan manusia di Jawa Timur.

Berdasarkan nilai IPM yang diperoleh untuk masing-masing kabupaten/kota, maka dapat dilakukan analisis lebih lanjut, di antaranya pada tingkatan status pembangunan manusia dan tingkatan pertumbuhan IPM. Selanjutnya, dengan menggunakan IPM, *United Nations Development Program (UNDP)* membagi tingkatan status pembangunan manusia di kabupaten/ kota ke dalam empat golongan dengan kriteria seperti tampak pada Tabel 5.7.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) juga dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemajuan pencapaian terhadap sasaran ideal (IPM = 100) yang biasa disebut reduksi *shortfall* per tahun. Angka tersebut mengukur rasio

pencapaian kesenjangan antara jarak yang sudah ditempuh dengan yang harus ditempuh untuk mencapai kondisi ideal. Dalam pengertian praktis reduksi *shortfall* dikatakan sebagai suatu kepekaan terhadap perlakuan yang diberikan berkaitan dengan pembangunan manusia. Semakin tinggi nilai reduksi *shortfall* di suatu wilayah maka semakin cepat kenaikan IPM yang dicapai dalam suatu periode.

Tabel 5.8
Kemajuan Pembangunan Wilayah Berdasarkan
Kriteria Indeks Pembangunan Manusia

Tingkatan Status	Kriteria IPM
Rendah	< 50
Menengah Bawah	$50 \leq \text{IPM} < 66$
Menengah Atas	$66 \leq \text{IPM} < 80$
Tinggi	$\text{IPM} > 80$

Sumber : BPS Provinsi Jatim

5.3.1.2.2. Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Timur Tahun 1996-1999

Semenjak krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997, kondisi tersebut ternyata juga berdampak kepada pembangunan manusia di Jawa Timur. Keadaan ini tercermin pada besaran IPM yang mengalami penurunan dari tahun 1996 (65,5) dibandingkan IPM pada tahun 1999 (61,8). Dengan kata lain, akibat krisis tersebut telah terjadi kontraksi sebesar 5,65%. Kontraksi tersebut terjadi di seluruh kabupaten/ kota, di mana kontraksi tertinggi terjadi di Kabupaten Situbondo yaitu 7,43% sedangkan kontraksi terendah terjadi di Kabupaten Sampang sebesar 1,87%.

Berdasarkan kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa telah terjadi kemunduran pada pembangunan manusia di Jawa Timur pada periode 1996-1999. Kondisi ini menunjukkan intensitas krisis ekonomi yang menimpa penduduk

Jawa Timur. Namun, hal ini tidak hanya terjadi di Jawa Timur tetapi kondisi yang sama juga terjadi di wilayah lain di Indonesia.

Secara umum status pembangunan manusia di kabupaten/ kota di Jawa Timur pada tahun 1996 dapat digolongkan pada tingkatan menengah, di mana sebanyak 17 kabupaten/ kota berada pada tingkatan menengah bawah dan 19 kabupaten/ kota berada pada tingkatan menengah tinggi sedangkan 1 (satu) kabupaten lainnya yaitu Kabupaten Sampang, pembangunan manusianya masih digolongkan sebagai tingkatan rendah.

Tabel 5.2 menunjukkan bahwa pada tahun 1999, terdapat 28 kabupaten/ kota di Jawa Timur yang berada pada tingkatan menengah bawah dan 8 kabupaten/ kota pada tingkatan menengah tinggi sedangkan Kabupaten Sampang tetap berada pada tingkatan rendah. Keadaan ini menunjukkan bahwa pada periode 1996-1999 telah terjadi perubahan status pembangunan manusia dari menengah atas ke menengah bawah sebanyak 11 kabupaten/ kota yaitu kabupaten Pacitan, trenggalek, Tulungagung, Blitar, Kediri, Mojokerto, Jombang, Nganjuk dan Magetan, serta Kota Probolinggo dan Kota Pasuruan. Demikian banyaknya kabupaten/ kota yang mengalami perubahan status tersebut semakin memberi gambaran bahwa telah terjadi kemunduran yang berarti pada pembangunan manusia di Jawa Timur pada periode 1996-1999.

Hal menarik yang dapat dilihat di sini adalah kemunduran yang terjadi pada periode 1996-1999 semakin mendekatkan jarak pembangunan manusia menurut IPM antar kabupaten/ kota. Kecenderungan ini dapat dilihat dengan mengukur jarak antara IPM tertinggi dan IPM terendah serta dengan memperhatikan tingkat keragamannya. Pada tahun 1996, jarak tersebut adalah 25,7 dengan tingkat keragaman sebesar 5,93 sedangkan untuk tahun 1999 jaraknya sebesar 22,0 dengan tingkat keragaman sebesar 5,51. Dengan perkataan lain, IPM kabupaten/ kota di Jawa Timur pada tahun 1999 lebih merata dibandingkan IPM pada tahun 1996.

Tabel 5.9
Sebaran Kabupaten/ Kota Di Jawa Timur
Menurut Status Pembangunan Manusia Tahun 1996 – 1999

Status Pembangunan Manusia 1996	Status Pembangunan Manusia Tahun 1999				Jumlah
	Rendah	Menengah Bawah	Menengah Tinggi	Tinggi	
Rendah	1	-	-	-	1
Menengah Bawah	-	17	-	-	17
Menenga Atas	-	11	8	-	19
Tinggi	-	-	-	-	-
Jumlah	1	28	8	-	37

Sumber : *Analisis Indikator Makro Sosial Ekonomi Jawa Timur 1998 – 2002*,
BPS Prop. Jatim

Dari sisi peringkat, tidak banyak perubahan yang terjadi dalam kurun waktu 1996-1999. Perubahan peringkat yang terjadi berkisar antara kenaikan atau penurunan antara satu hingga dua peringkat. Perubahan peringkat yang sangat mencolok terjadi di Kabupaten Trenggalek dan Kota Surabaya. Untuk Kabupaten Trenggalek, peringkat IPM pada tahun 1999 menurun 4 (empat) peringkat dibandingkan tahun 1996 yaitu dari peringkat 10 menjadi peringkat 14 sedangkan kenaikan peringkat terjadi di kota Surabaya yaitu dari peringkat 5 (lima) menjadi peringkat 1.

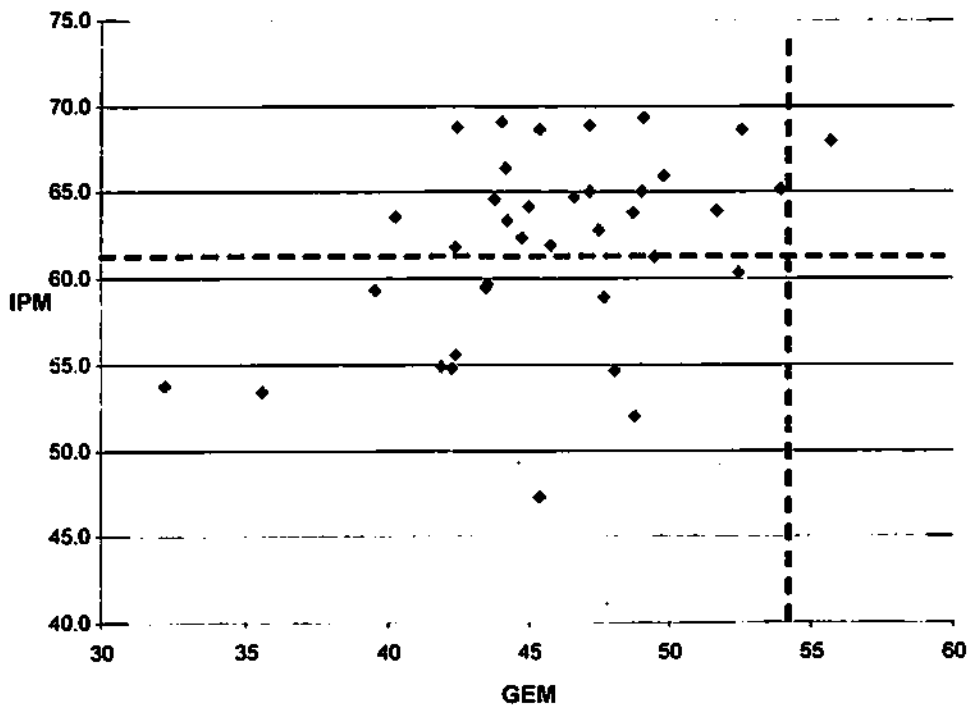
5.3.1.2.3. Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Timur Tahun 1999 - 2002

Berbagai upaya telah ditempuh oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengangkat kondisi perekonomian di Jawa Timur agar dapat pulih dari keterpurukan yang diakibatkan adanya krisis ekonomi. Langkah-langkah pemulihan telah dilakukan dan hasilnya pun mulai nampak. Kemajuan yang dicapai sebagai akibat dari dilaksanakannya berbagai pembangunan, khususnya dalam hal pembangunan manusia dapat dilihat melalui besaran IPM.

Indeks Pembangunan Manusia Jawa Timur tahun 2002 dapat dikatakan sedikit meningkat dibandingkan tahun 1999. IPM Jawa Timur untuk tahun 2002 sebesar 62,64 dibandingkan 61,80 untuk tahun 1999 sehingga dapat dikatakan terjadi peningkatan sebesar 1.36%. Sebenarnya, sebagian besar kabupaten/ kota

cenderung telah pulih kondisi perekonomiannya yang dicerminkan oleh peningkatan pada pembangunan manusianya. Namun, peningkatan tersebut belum dapat diikuti oleh beberapa daerah lainnya di mana besaran IPM-nya untuk tahun 2002 mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999 yaitu Kabupaten Bondowoso, Kota Malang dan Kabupaten Pacitan.

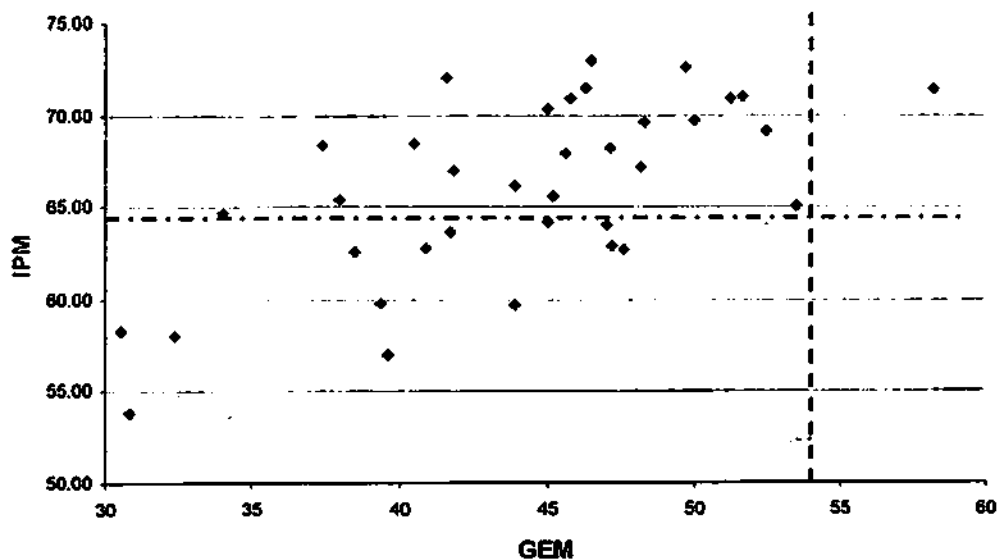
Gambar 5.2
Hubungan IPM dan GEM Tahun 1999



Berdasarkan status pembangunan manusia, pembangunan manusia di Jawa Timur pada tahun 2002 mengalami peningkatan yang cukup berarti dibandingkan hal yang sama untuk tahun 1999. Keadaan ini dapat dilihat dari pergeseran status pembangunan manusia kabupaten/ kota 1999-2002. Pada kurun waktu tersebut telah terjadi pergeseran status pembangunan manusia dari menengah bawah ke menengah atas, yang terjadi di sembilan kabupaten/ kota yaitu kabupaten Tulungagung, Kediri, Mojokerto, Trenggalek, Blitar, Jombang, Kota Probolinggo serta Kota Pasuruan.

Gambaran menarik yang dapat dilihat bahwa daerah industri dan wilayah kota yaitu Kabupaten Sidoarjo dan Gresik serta Kota Kediri, Blitar, Malang, Mojokerto, Madiun dan Surabaya di mana status pembangunan manusianya tetap berada pada kategori menengah atas. Akan tetapi jika dibandingkan, IPM tahun 2002 untuk Kota Malang mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999. Di lain pihak, Kabupaten Sampang tetap menjadi kabupaten di Jawa Timur yang paling rendah nilai IPM-nya. Kondisi ini menjadikan Kabupaten Sampang sebagai satu-satunya daerah yang berstatus rendah dalam hal pembangunan manusia. Dari dua kurun waktu, terindikasi bahwa perlu perhatian khusus untuk wilayah ini.

Gambar 5.3
Hubungan IPM dan GEM Tahun 2002



Seperti halnya pada penghitungan IPM sebelumnya, pada tahun 2002 ini belum ada kabupaten/ kota di Jawa Timur dengan status tinggi pada pembangunan manusia. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa status pembangunan manusia di kabupaten/ kota di Jawa Timur pada tahun 2002 dapat digolongkan pada tingkatan menengah. Gambaran tersebut secara rinci terlihat pada Tabel 5.10.

Tabel 5.10
 Persebaran Kabupaten/Kota Di Jawa Timur
 Menurut Status Pembangunan Manusia Tahun 1999 – 2002

Status Pembangunan Manusia Tahun 1999	Status Pembangunan Manusia Tahun 2002				Jumlah
	Rendah	Menengah Bawah	Menengah Tinggi	Tinggi	
Rendah	1	-	-	-	1
Menengah Bawah	-	19	9	-	28
Menengah Atas	-	-	8	-	8
Tinggi	-	-	-	-	-
Jumlah	1	19	17	-	37

Sumber : *Analisis Indikator Makro Sosial Ekonomi Jatim 1998 – 2002*, BPS Prop. Jatim

Dari sisi peringkat, banyak perubahan yang terjadi dalam kurun waktu 1999 – 2002. Namun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan peringkat yang terjadi berkisar antara kenaikan atau penurunan hingga 6 (enam) peringkat, yaitu Kabupaten Pacitan dan Kabupaten Trenggalek.

Pada tahun 2002 terdapat empat kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Blitar, Sampang, Banyuwangi, dan Pamekasan tidak mengalami perubahan peringkat IPM. Prestasi yang sangat berarti ditunjukkan oleh Kabupaten Mojokerto, dalam hal ini mengalami kenaikan sebanyak 6 peringkat yaitu dari peringkat 14 tahun 1999 menjadi 8 (delapan) pada tahun 2002. Kenaikan peringkat yang cukup berarti juga terjadi di Kabupaten Kediri, Kabupaten Bangkalan dan Kota Mojokerto. Bahkan, Kota Mojokerto berada pada peringkat pertama dalam hal pembangunan manusia di Jawa Timur.

Tabel 5.11
Indeks dan Peringkat Gender Empowerment Measure
Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Kabupaten/ Kota	GEM		IPM		Peringkat GEM Nasional	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Pacitan	51.6	41.7	63.9	63.60	52	209
Ponorogo	52.4	45.0	60.4	64.19	45	154
Trenggalek	53.9	47.1	65.2	68.20	30	116
Tulungagung	49.8	45.6	65.9	67.87	73	143
Blitar	48.7	48.2	63.8	67.19	94	100
Kediri	45.0	40.5	64.2	68.46	154	229
Malang	44.8	53.5	62.4	64.98	158	40
Lumajang	43.6	47.2	59.7	62.89	183	115
Jember	41.9	39.4	54.9	59.79	219	244
Banyuwangi	49.5	38.0	61.3	65.42	80	257
Bondowoso	35.6	39.6	53.4	56.96	268	242
Situbondo	42.3	32.4	54.8	58.03	210	302
Probolinggo	32.2	27.7	53.8	58.53	282	319
Pasuruan	47.7	47.6	58.9	62.66	107	110
Sidoarjo	44.1	41.6	69.1	72.06	174	212
Mojokerto	43.8	51.6	64.6	70.98	178	59
Jombang	49.0	37.4	65.1	68.40	88	262
Nganjuk	44.3	45.2	63.4	65.55	171	151
Madiun	47.5	43.9	62.8	66.15	109	179
Magetan	46.6	45.0	64.7	70.30	129	155
Ngawi	45.8	47.0	61.9	63.99	141	120
Bojonegoro	39.6	40.9	59.4	62.80	238	221
Tuban	43.5	34.0	59.5	64.64	185	290
Lamongan	42.4	41.8	61.8	66.95	209	207
Gresik	44.2	46.3	66.4	71.44	172	131
Bangkalan	48.8	43.9	52.0	59.69	93	181
Sampang	45.4	30.8	47.3	53.86	148	309
Pamekasan	42.4	38.5	55.5	62.55	207	252
Sumenep	48.1	30.5	54.7	58.31	100	311
Kediri*	52.5	58.2	68.6	71.36	44	12
Blitar*	47.2	45.8	68.9	70.92	116	139
Malang*	55.7	52.4	68.0	69.13	16	49
Probolinggo*	47.2	48.3	65.1	69.61	117	97
Pasuruan*	40.3	50.0	63.6	69.64	231	76
Mojokerto*	45.4	46.5	68.6	72.91	150	128
Madiun*	42.5	49.7	68.7	72.61	205	80
Surabaya*	49.1	51.2	69.3	70.86	85	63
Jatim	54.4	54.9	61.8	64,49	4	7

Sumber: UNDP-BPS-Bappenas, 2004

BPS, Jawa Timur Dalam Angka, Berbagai Tahun

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan

1. Gender Empowerment Measure (GEM) atau Indeks Pemberdayaan Perempuan dapat digunakan untuk mengkaji keberhasilan pembangunan suatu wilayah. Aspek *pertama*, perbandingan antarwilayah yang memperlihatkan posisi suatu wilayah terhadap wilayah yang lain berdasarkan besaran GEM yang disusun sekaligus peringkat dari kemajuan pembangunan di berbagai wilayah dalam kawasan yang sama. Aspek yang *kedua*, adalah mengkaji kemajuan dari pencapaian setelah berbagai program pembangunan yang diimplementasikan dalam suatu periode tertentu.
2. Pemberdayaan Perempuan tidak hanya dipengaruhi aspek ekonomi saja, namun juga ditentukan oleh aspek pendidikan dan kesehatan dan keterlibatan perempuan dalam berbagai aspek sosial politik yang terintegrasi dan satu dengan lainnya saling terkait.
3. Krisis ekonomi tahun 1997 berdampak pada pembangunan manusia di Jawa Timur. Hal ini tercermin pada besaran GEM yang mengalami penurunan dari tahun 1996 (65,5) dibandingkan GEM pada tahun 1999 (61,8) atau telah terjadi kontraksi sebesar 5,65%. Kontraksi tersebut terjadi di seluruh kabupaten/ kota, di mana kontraksi tertinggi terjadi di Kabupaten Situbondo yaitu 7,43% sedangkan kontraksi terendah terjadi di Kabupaten Sampang sebesar 1,87%.
4. Hingga kini, keterlibatan perempuan dalam wilayah publik baik dalam organisasi-organisasi social maupun politik belum banyak memberikan ruang bagi perempuan untuk mengartikulasikan kepentingannya. Hal ini dikarenakan secara kuantitas keterlibatan perempuan dalam proses-proses pengambilan kebijakan sangat minim. Perempuan lebih banyak "dimasukkan" dalam organisasi-organisasi yang kurang "strategis" yaitu kurang bersinggungan dengan proses-proses pengambilan kebijakan penting dalam wilayah publik.

5. GEM Jawa Timur tahun 2002 sedikit meningkat dibandingkan tahun 1999. GEM Jawa Timur untuk tahun 2002 sebesar 62,64 dibandingkan 61,80 untuk tahun 1999 terjadi peningkatan sebesar 1,36%. Namun, peningkatan tersebut belum dapat diikuti oleh beberapa daerah lainnya di mana besaran GEM-nya untuk tahun 2002 mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999 yaitu Kabupaten Bondowoso, Kota Malang dan Kabupaten Pacitan.
6. Pembangunan manusia pada tahun 2002 mengalami peningkatan dibandingkan tahun 1999. Pada kurun waktu tersebut telah terjadi pergeseran status pembangunan manusia dari menengah bawah ke menengah atas, yang terjadi di sembilan kabupaten/ kota yaitu kabupaten Tulungagung, Kediri, Mojokerto, Trenggalek, Blitar, Jombang, Kota Probolinggo serta Kota Pasuruan.
7. Gambaran menarik wilayah kota yaitu Kabupaten Sidoarjo dan Gresik serta Kota Kediri, Blitar, Malang, Mojokerto, Madiun dan Surabaya di mana status pembangunan manusianya tetap berada pada kategori menengah atas. Jika dibandingkan, GEM tahun 2002 Kota Malang mengalami kontraksi dibandingkan tahun 1999. Kabupaten Sampang tetap menjadi kabupaten yang paling rendah nilai GEM-nya. Kondisi ini menjadikan Kabupaten Sampang sebagai satu-satunya daerah yang berstatus rendah dalam hal pembangunan manusia.

6.2. Saran

1. Strategi pembangunan yang semata-mata menekankan pada aspek ekonomi hendaknya perlu diimbangi dengan aspek non-ekonomi lainnya yakni aspek politik yang turut melibatkan peran serta perempuan. Hal ini terbukti bahwa keterlibatan perempuan dalam bidang politik turut menentukan maju mundurnya pembangunan suatu wilayah.
2. Menjadi sangat mendesak untuk melakukan pendidikan politik yang berperspektif perempuan dalam institusi-institusi tersebut untuk mendorong partisipasi politik perempuan sehingga kebijakan-kebijakan yang dihasilkan memperhatikan kepentingan perempuan.

3. Melakukan *capacity building* aktivis-aktivis perempuan terutama dengan peningkatan skill (berpolitik) sebagai bekal untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat publik. Untuk mendukung ini dapat juga dilakukan dengan sosialisasi akan pentingnya organisasi sebagai alat untuk melakukan perubahan, baik kultural maupun struktural (termasuk kondisi perempuan sendiri).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan, 2001, *Seks, Gender dan Reproduksi Kekuasaan*, Tarawang, Jogjakarta.
- Ananta, A., 1993, *Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi*, Lembaga Demografi FE-UI, Jakarta.
- Boserup, Ester, 1984, *Peranan Wanita Dalam Pembangunan Ekonomi*, Terjemahan, YayasanObor Indonesia, Jakarta.
- Engineer, Asghar Ali, 2003, *Pembebasan Perempuan*, Terjemahan, LKIS, Jogjakarta.
- Fakih, Mansour, 2001, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta.
- Indonesia, Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2001-2005, Bab V.
- Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1991, *Dasar-Dasar Demografi*, Jakarta.
- Lincolin Arsyad, 1993 *Ekonomi Pembangunan*, Bagian Penerbit Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, Yogyakarta
- Masri Singarimbun, 1996, *Penduduk dan Perubahan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mosse, Julia Cleves, *Jender dan Pembangunan*, Edisi Terjemahan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996
- Sjafii, Achmad, 1999, *Pembangunan Manusia dan Isu Jender: Suatu Pendekatan Tingkat Kesejahteraan*, *Majalah Ekonomi* (Tahun IX no.2), Surabaya.
- Soule, George, 1994, *Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka (Dari Aristoteles Hingga Keynes)*, Edisi Terjemahan, Kanisius, Jogjakarta.
- Todaro, MP., 2000, *Economic Development*, Seventh Edition, Addison Wesley Longman Inc., New York.
- United Nation Development Progamme, 1995, *Human Development Report 1995*, New York, London, Oxford University Press.

_____, 2001, *Indonesia Human Development Report 2001*, New York, London, Oxford University Press.

_____, 2002, *Human Development Report 2002*, New York, London, Oxford University Press.

Widianarko, Budi, 1997, *Diskriminasi Gender dalam Persoalan Lingkungan: Antara Mitos dan Realita*, dalam *Jurnal Prisma*, No.6 Tahun XXIV, Juni-Juli, Hal. 31-39.