

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. 1 Latar Belakang

Kesetaraan gender telah menjadi agenda universal dalam pembangunan global sejak Konferensi Dunia tentang Perempuan di Beijing pada tahun 1995 yang menghasilkan *Beijing Platform for Action*. Dokumen ini menandai pergeseran paradigma penting dari pendekatan *Women in Development* (WID) menuju *Gender and Development* (GAD). Pendekatan GAD menempatkan relasi gender sebagai struktur sosial yang membentuk ketimpangan dan perlu ditransformasi. Dengan demikian, isu gender tidak lagi dipahami secara individual, melainkan sebagai persoalan sistemik. Paradigma ini menjadi fondasi bagi kebijakan pembangunan di berbagai negara.

Penguatan agenda kesetaraan gender semakin ditegaskan melalui *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang menjadikan kesetaraan gender sebagai tujuan kelima. Lebih dari itu, SDGs menempatkan kesetaraan gender sebagai prasyarat pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan lainnya. Artinya, ketimpangan gender dipahami sebagai hambatan struktural bagi pembangunan. Dalam konteks ini, gender tidak lagi dipersepsikan sebagai perbedaan biologis semata. Gender dipahami sebagai konstruksi sosial yang membentuk akses, kontrol, partisipasi, dan manfaat pembangunan.

Kesetaraan gender dalam konteks pembangunan modern juga berkaitan erat dengan prinsip pembangunan inklusif yang menempatkan seluruh kelompok masyarakat sebagai subjek pembangunan. Ketimpangan gender berpotensi memperlebar kesenjangan sosial dan ekonomi karena membatasi akses kelompok tertentu terhadap sumber daya pembangunan. Dalam banyak kasus, perempuan menghadapi hambatan struktural yang mengurangi kesempatan untuk berpartisipasi secara optimal. Kondisi ini berdampak pada rendahnya efektivitas pembangunan karena potensi sumber daya manusia tidak dimanfaatkan secara maksimal. Oleh

sebab itu, integrasi perspektif gender menjadi kebutuhan strategis dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Sebagai respons atas ketimpangan tersebut, Pengarusutamaan Gender (PUG) diadopsi secara luas oleh negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. PUG diposisikan sebagai strategi sistematis untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam seluruh kebijakan dan program pembangunan. Strategi ini menegaskan bahwa ketimpangan gender bukan hanya masalah perempuan. Ketimpangan gender merupakan masalah struktural yang memerlukan intervensi lintas sektor dan lintas institusi. Oleh karena itu, PUG menuntut perubahan cara kerja birokrasi secara menyeluruh.

Meskipun telah diadopsi secara global, implementasi PUG di berbagai negara menunjukkan kompleksitas yang tinggi. Transformasi kebijakan menjadi praktik seringkali tidak berjalan secara linear. Resistensi budaya, keterbatasan kapasitas institusi, serta lemahnya komitmen politik menjadi hambatan utama. Akibatnya, PUG kerap berhenti pada tataran normatif dan administratif. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realitas implementasi.



Gambar 1. 1 Perjalanan Pelaksanaan PUG di Kementerian Pertanian

Indonesia sebagai negara yang meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* pada tahun 1984 mengadopsi PUG sebagai strategi nasional. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Inpres ini mewajibkan seluruh kementerian dan lembaga

mengintegrasikan perspektif gender dalam seluruh siklus kebijakan. Integrasi tersebut mencakup perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi program pembangunan. Secara normatif, kerangka kebijakan PUG di Indonesia tergolong progresif.

Namun, lebih dari dua dekade implementasi PUG di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen kebijakan dan praktik di lapangan. Berbagai indikator pembangunan gender masih memperlihatkan capaian yang belum optimal. Hal ini mengindikasikan bahwa transformasi struktural menuju kesetaraan gender belum sepenuhnya terjadi. Masih terdapat tantangan dalam implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender yang berkaitan dengan koordinasi antarunit kerja serta pemahaman pegawai terhadap kebijakan PUG. Dengan demikian, evaluasi kritis terhadap praktik PUG menjadi semakin relevan. Hambatan tersebut tidak hanya bersifat struktural dan politis, tetapi juga berkaitan dengan pola komunikasi kebijakan yang cenderung satu arah dan minim ruang dialog.

Kesenjangan antara kebijakan dan implementasi tersebut tidak terlepas dari dinamika organisasi birokrasi yang cenderung hierarkis. Proses implementasi kebijakan seringkali dipahami sebagai proses administratif semata, sehingga aspek komunikasi dan pemaknaan kebijakan kurang mendapatkan perhatian. Padahal, keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan tersebut dipahami dan diterjemahkan oleh pelaksana di tingkat organisasi. Ketika komunikasi berlangsung secara satu arah, ruang dialog menjadi terbatas dan pemahaman bersama sulit terbentuk. Situasi ini menyebabkan kebijakan yang bersifat transformatif seperti PUG sulit diinternalisasi secara substantif.

Sektor pertanian menjadi salah satu arena penting dalam pembahasan kesetaraan gender di Indonesia. Perempuan menyumbang hampir setengah dari tenaga kerja pertanian nasional. Mereka memainkan peran vital dalam produksi pangan dan ketahanan pangan rumah tangga. Namun, kontribusi perempuan petani seringkali tidak terlihat dan tidak dihargai secara ekonomi. Ketimpangan ini menunjukkan adanya bias gender yang mengakar di sektor pertanian.

Fenomena feminisasi pertanian semakin memperjelas paradoks tersebut. Meningkatnya peran perempuan dalam pertanian akibat migrasi laki-laki ke sektor non-pertanian tidak diikuti oleh peningkatan posisi tawar perempuan. Akses perempuan terhadap lahan, modal, teknologi, dan pelatihan masih sangat terbatas. Perempuan petani juga jarang dilibatkan dalam pengambilan keputusan strategis. Hal ini menegaskan bahwa partisipasi tidak selalu berbanding lurus dengan pemberdayaan.



Gambar 1.2 Landasan Kebijakan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Sektor Pertanian Indonesia.

Ketimpangan gender di sektor pertanian juga tercermin dalam struktur pengambilan keputusan. Perempuan masih sangat minim keterwakilannya dalam posisi kepemimpinan. Fenomena sticky floor dan glass ceiling bekerja secara simultan dalam membatasi mobilitas perempuan. Perempuan cenderung terkonsentrasi pada posisi pelaksana tingkat bawah. Akibatnya, kebijakan pertanian seringkali kurang sensitif terhadap kebutuhan perempuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam sektor pertanian masih bersifat

simbolik, karena belum disertai dengan akses terhadap ruang komunikasi dan pengambilan keputusan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan gender di sektor pertanian tidak hanya berkaitan dengan partisipasi perempuan secara kuantitatif, tetapi juga menyangkut kualitas keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan yang tidak sensitif gender berpotensi mengabaikan kebutuhan spesifik perempuan sebagai pelaku utama dalam aktivitas pertanian. Akibatnya, program pembangunan pertanian seringkali belum sepenuhnya menjawab realitas sosial di lapangan. Perspektif gender menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang disusun mampu menjangkau kelompok yang selama ini kurang terwakili. Dengan demikian, integrasi gender dalam sektor pertanian memerlukan perubahan cara pandang institusional.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia memiliki peran strategis dalam menjawab persoalan tersebut. Sebagai institusi utama pembangunan pertanian, Kementan RI bertanggung jawab memastikan kebijakan yang adil gender. Berdasarkan mandat nasional, Kementan membentuk Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender (Pokja PUG). Pokja PUG berfungsi sebagai mekanisme kelembagaan pengarusutamaan perspektif gender. Keberadaan Pokja PUG menjadi kunci dalam implementasi PUG di sektor pertanian. Dalam praktiknya, Pokja PUG tidak hanya berfungsi sebagai perangkat administratif, tetapi juga sebagai aktor komunikasi kebijakan yang menjembatani nilai-nilai kesetaraan gender dengan praktik kerja birokrasi.

Secara empiris, Pokja PUG Kementerian Pertanian telah menjalankan berbagai program dan inisiatif. Sejak tahun 2012, Pokja PUG dibentuk di Badan Ketahanan Pangan sebagai tonggak awal penguatan PUG. Program Desa Mandiri Pangan dijadikan sebagai proyek percontohan integrasi perspektif gender. Kegiatan sosialisasi dan monitoring menjadi bagian penting dari inisiatif tersebut. Langkah ini menunjukkan upaya awal pelembagaan PUG di sektor pertanian.

Upaya tersebut diperkuat melalui sosialisasi PUG bidang ketahanan pangan pada tahun 2014. Kegiatan ini mencakup turun lapang dan pelatihan analisis gender bagi aparatur. Metode Multidimensional Scaling (MDS) digunakan untuk

mengidentifikasi ketimpangan gender secara lebih sistematis. Pelatihan ini bertujuan meningkatkan kapasitas analitis aparatur. Namun, efektivitas penerapannya masih menghadapi berbagai keterbatasan.

Integrasi PUG juga dilakukan melalui proyek kerja sama internasional. Proyek seperti PIDRA ((*Participatory Integrated Development in Rainfed Areas*)) dan SOLID (*Smallholder Livelihood Development Project*) memasukkan perspektif gender dalam perencanaan dan pelaksanaan program. Perempuan petani diposisikan sebagai aktor penting dalam pembangunan pertanian berkelanjutan. Program ini memberikan ruang partisipasi yang lebih luas bagi perempuan. Namun, keberlanjutan praktik tersebut sangat bergantung pada dukungan institusional.

Pada aspek penganggaran, Kementerian Pertanian mulai menerapkan Anggaran Responsif Gender (ARG) sejak tahun 2013. Penerapan ini diperluas hingga tahun 2019 ke berbagai program sektor pertanian dan ketahanan pangan. Komitmen ini tercermin dalam capaian Anugerah Parahita Ekapraya dari tingkat Pratama hingga Utama. APE tahun 2020 menekankan penguatan peran perempuan petani. Meski demikian, ARG belum sepenuhnya terintegrasi dalam program strategis.



Gambar 1. 3 Penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE)

Implementasi PUG juga terlihat dalam program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL). Program ini mendorong partisipasi gender secara proporsional dalam ketahanan pangan rumah tangga. Selain itu, Rencana Strategis Kementerian

Pertanian 2020–2024 menegaskan PUG sebagai pendekatan lintas sektor. Fokus diarahkan pada pemantauan Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG). Perempuan diharapkan lebih terlibat dalam program swasembada pangan.

Capaian administratif tersebut menunjukkan adanya kemajuan dalam aspek formal kelembagaan, namun belum sepenuhnya mencerminkan perubahan pada tingkat praktik kerja organisasi. Penguatan indikator dan penghargaan seringkali lebih menekankan pada pemenuhan dokumen dan prosedur administratif. Sementara itu, perubahan cara berpikir dan perilaku aparatur membutuhkan proses yang lebih panjang dan dialogis. Tanpa adanya perubahan pada level budaya organisasi, implementasi PUG berpotensi berhenti pada simbol dan formalitas kebijakan. Oleh karena itu, pendekatan yang mampu mendorong keterlibatan aktif dan refleksi bersama menjadi semakin penting.

Untuk mempercepat implementasi, Kementerian Pertanian mendorong pembentukan Pokja PUG di daerah. Pokja PUG daerah berfungsi memperluas jangkauan implementasi kebijakan. Sejak revitalisasi PUG nasional tahun 2022, integrasi PUG semakin diperkuat. Kementan terlibat aktif dalam evaluasi PUG tahun 2024 dan Perencanaan Pembangunan Ekonomi (PPE) 2025. Capaian Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) Award kategori Unggul mencerminkan kemajuan administratif.

Namun demikian, berbagai capaian tersebut belum sepenuhnya menjamin transformasi substantif. Implementasi PUG masih menghadapi hambatan kultural, struktural, dan institusional. Data terpilah gender masih terbatas. Kapasitas sumber daya manusia dalam analisis gender juga belum merata. Kondisi ini menempatkan Pokja PUG pada posisi yang dilematis.

Pokja PUG diharapkan menjadi motor perubahan, tetapi memiliki keterbatasan kewenangan struktural. Dalam birokrasi yang hierarkis, daya tawar Pokja PUG seringkali lemah. Komunikasi dengan unit kerja masih cenderung administratif dan satu arah. Pola komunikasi ini berpotensi melanggengkan fenomena decoupling antara kebijakan dan praktik. Akibatnya, PUG berisiko menjadi formalitas belaka.

Dalam konteks birokrasi pemerintah, pola komunikasi yang bersifat top-down masih menjadi praktik yang dominan dalam penyampaian kebijakan. Model komunikasi ini cenderung menempatkan aparatur sebagai penerima informasi, bukan sebagai subjek yang terlibat dalam proses pemaknaan kebijakan. Akibatnya, kebijakan sering dipahami sebatas kewajiban administratif tanpa disertai kesadaran kritis terhadap tujuan yang ingin dicapai. Kondisi ini menunjukkan perlunya pendekatan komunikasi yang membuka ruang dialog dan pertukaran pengalaman antar pelaksana kebijakan. Melalui proses komunikasi yang lebih partisipatif, implementasi kebijakan diharapkan mampu menghasilkan perubahan yang lebih substantif.

Komunikasi partisipatif menjadi instrumen strategis untuk mengatasi persoalan tersebut. Komunikasi ini menekankan dialog setara, refleksi kritis, dan pembelajaran bersama. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan bahwa implementasi kebijakan adalah proses sosial. Melalui komunikasi partisipatif, makna kebijakan dapat dinegosiasikan secara kolektif. Dengan demikian, perubahan tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga kultural.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memandang implementasi PUG sebagai proses interaktif yang sarat dinamika komunikasi dan relasi kuasa. Fokus penelitian diarahkan pada praktik komunikasi partisipatif oleh Pokja PUG Kementerian Pertanian RI. Pendekatan kualitatif studi kasus dipilih untuk menggali proses, makna, dan konteks implementasi kebijakan. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis dan praktis. Dengan demikian, penguatan PUG dapat dilakukan secara lebih substantif dan berkelanjutan.

## **1. 2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah penelitian ini adalah Bagaimana komunikasi partisipatif oleh kelompok kerja (Pokja) dalam mengimplementasikan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kementerian Pertanian RI?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas maka tujuan penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis “Komunikasi partisipatif oleh Kelompok Kerja (Pokja) dalam mengimplementasikan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kementerian Pertanian RI”.

### 1.4 Manfaat Penelitian

- **Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian ilmu komunikasi, khususnya dalam ranah komunikasi partisipatif di sektor publik. Temuan penelitian ini dapat memperkaya perspektif teoritis mengenai bagaimana proses komunikasi partisipatif diterapkan dalam konteks implementasi kebijakan yang bersifat struktural dan birokratis, seperti kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG).

- **Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi dan rekomendasi bagi Kementerian Pertanian RI dalam memperkuat strategi implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender. Temuan penelitian diharapkan mampu membantu Pokja PUG dan unit-unit kerja terkait dalam merancang strategi komunikasi yang lebih partisipatif, inklusif, dan efektif, sehingga dapat meningkatkan pemahaman, komitmen, dan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan terhadap isu kesetaraan gender.

- **Manfaat Metodologis**

Dari sisi metodologis, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan pendekatan kualitatif dalam studi kebijakan publik dan komunikasi pembangunan. Pendekatan studi kasus yang digunakan diharapkan dapat menunjukkan bagaimana metode kualitatif mampu mengungkap proses sosial, makna, dan dinamika komunikasi antar-aktor secara lebih mendalam daripada sekadar mengukur capaian kebijakan secara kuantitatif.

- **Manfaat Sosial**

Secara sosial, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mendorong kesadaran kolektif tentang pentingnya kesetaraan gender dalam pembangunan. Dengan menyoroti praktik dan tantangan implementasi PUG di lingkungan birokrasi pertanian, penelitian ini dapat memperkuat advokasi sosial dan kebijakan publik menuju sistem pembangunan yang lebih adil, inklusif, dan berperspektif gender.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini disusun untuk memberikan gambaran mengenai struktur pembahasan yang digunakan dalam penelitian. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### 1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian mengenai komunikasi partisipatif dalam implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kementerian Pertanian RI. Selain itu, bab ini memuat rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan sebagai pedoman penyusunan skripsi.

#### 2. BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian sebagai bahan perbandingan dan penguatan penelitian. Pada bagian landasan konsep dijelaskan konsep komunikasi partisipatif dan Pengarusutamaan Gender (PUG). Selanjutnya, pada bagian landasan teori dijelaskan teori komunikasi partisipatif yang digunakan sebagai dasar analisis dalam penelitian. Bab ini juga dilengkapi dengan kerangka pemikiran yang menggambarkan alur berpikir peneliti dalam menjawab rumusan masalah.

#### 3. BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan pendekatan dan metode penelitian yang digunakan, subjek dan objek penelitian, teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta lokasi dan jadwal penelitian yang dilaksanakan di Kementerian Pertanian RI.

#### 4. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan gambaran umum objek penelitian serta hasil temuan lapangan mengenai komunikasi partisipatif Kelompok Kerja (Pokja) PUG dalam implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG). Hasil penelitian kemudian dianalisis dan dibahas berdasarkan teori komunikasi partisipatif yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.

#### 5. BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil penelitian, serta saran yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak terkait dan rekomendasi untuk penelitian selanjutnya.

