

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gender merupakan sebuah sugesti pemikiran dasar di masyarakat yang identik dengan penggambaran mutlak laki-laki dan perempuan, secara pandangan bahwa di dalam kehidupan masyarakat hanya ada dua kelompok identitas tersebut. Perspektif masyarakat terhadap pandangan gender berdampak pada kehidupan sosial baik dalam segi, peran, *ekspresi*, *seksual*, dan norma. Pemikiran tersebut menimbulkan adanya perbedaan persepsi antara masyarakat dan identitas gender, karena masyarakat telah menetapkan standar tinggi terkait identitas laki-laki dan perempuan tersebut secara kodrat.

Gender dapat digambarkan sebagai sebuah konsep penyesuaian sosial budaya yang mengacu pada peran-peran, perilaku, sifat dan ekspresi yang di lekatkan pada *biner* (laki-laki dan perempuan), tetapi juga bisa *non-biner*, seperti *genderqueer*, *agender*, *bigender*, dan sebagainya yang bersifat sosial budaya dan dapat berubah seiring waktu. Luasnya pengertian gender masih banyak perspektif yang salah terkait pengertian gender itu sendiri di masyarakat, mereka memiliki opini bahwa status, peran, sifat hanya berdasarkan *biner* laki-laki dan perempuan yang melekat secara kodrat oleh keduanya bukan perubahan berdasarkan sosial budaya.

Kurangnya sosialisasi publik kepada masyarakat masih menimbulkan *diferensiasi* gender khususnya pada pembangunan daerah baik dari segi instrument hukum, pendidikan, ekonomi maupun kesehatan. Sosialisasi terkait gender sangat penting untuk menunjang pemerataan pembangunan khususnya dalam skala nasional sesuai dengan amanat pembukaan undang-undang dasar 1945. Pemerataan

pembangunan daerah merupakan bagian integral dari tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas. Dalam kerangka ini, keseimbangan dan keadilan dalam pembangunan sangat penting, terutama dalam hal diferensiasi gender yang bebas dari *diskriminasi*. Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan tidak hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada penciptaan masyarakat yang adil dan inklusif bagi semua individu, tanpa memandang gender.

Pembangunan nasional merupakan implementasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, yang ditandai dengan integrasi isu kesetaraan gender dalam visi pembangunan nasional jangka panjang 2005-2025. Tujuan pembangunan ini adalah mewujudkan Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur, tanpa pembatasan gender. Penghapusan diskriminasi gender di semua bidang menjadi fokus utama dalam pembangunan, dengan penekanan pada pengurangan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Kesenjangan ini mencakup akses, kontrol, dan partisipasi dalam sumber daya, pengambilan keputusan di ruang publik dan domestik, serta pemerataan manfaat pembangunan. Dengan demikian, kesetaraan gender menjadi landasan penting dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan inklusif.

Strategi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang merata telah berkembang menjadi konsep pembangunan berkelanjutan, sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Tujuan utama dari agenda pembangunan global ini adalah untuk mengakhiri kemiskinan, meningkatkan

kesejahteraan masyarakat, dan melindungi lingkungan hidup melalui pencapaian 17 tujuan strategis hingga tahun 2030. Salah satu tujuan penting dalam agenda ini adalah mencapai kesetaraan gender. Peranan perempuan dalam pembangunan nasional telah diakui dan dijamin melalui lima sila Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebagai filosofi hidup bangsa Indonesia, Pancasila menekankan prinsip kesetaraan dan keadilan bagi seluruh warga negara, tanpa membedakan antara laki-laki dan perempuan. Setiap warga negara memiliki status, hak, kewajiban, dan kesempatan yang sama dalam berbagai aspek kehidupan, baik dalam keluarga maupun masyarakat. Dengan demikian, kesetaraan gender menjadi landasan penting dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan dan inklusif.

Pengarusutamaan gender kemudian dalam penyebutannya penulis sebut menjadi (PUG) usaha strategi integrasi pertimbangan gender kedalam seluruh aspek masyarakat sosial budaya termasuk kebijakan, peraturan, dan institusi pemerintahan. Metode pendekatan efektif meningkatkan kontribusi gender pada kebijakan yang ada, dan menggabungkan perspektif bahawa kebijakan tersebut tidak ada diskriminasi. Pemikiran kesetaraan menjadikan pertimbangan dan pengalaman perempuan sebagai bagian integral dari desain kebijakan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi, dengan tujuan akhir mencapai *gender equality*, namun penerapan pengarusutamaan gender ini masih menjadi tantangan karena berbagai faktor baik sosial, ekonomi, dan budaya yang berkembang di Kabupaten Tulungagung.

Dalam rangka mempercepat pelembagaan pengarusutamaan gender di Kabupaten Tulungagung, pemerintah setempat telah menetapkan Peraturan Daerah

Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah. Secara administratif, Kabupaten Tulungagung terbagi menjadi 19 kecamatan, 257 desa, dan 14 kelurahan. Luas wilayah Kabupaten Tulungagung adalah 1.055,65 km² (105.565 Ha). Wilayah ini memiliki kondisi topografi yang beragam, dengan ketinggian rata-rata 85 meter di atas permukaan laut. Kabupaten Tulungagung memiliki wilayah dataran rendah, sedang, dan tinggi, dengan konfigurasi lahan yang bervariasi, termasuk dataran, perbukitan, dan pegunungan. Secara umum, dataran rendah terletak di bagian tengah kabupaten, sedangkan dataran tinggi dengan kondisi tanah bergelombang dan perbukitan terletak di sebelah barat laut dan selatan. Keanekaragaman geografis ini menjadi salah satu faktor penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah yang berbasis pada pengarusutamaan gender.

Sumber permasalahan yang menjadi tantangan ketidaksetaraan gender antara laki-laki dan perempuan di Kabupaten Tulungagung tidak hanya dipengaruhi oleh faktor geografis, tetapi juga oleh konstruksi budaya patriarki yang masih berkembang. Budaya patriarki ini seringkali mengkonstruksi perempuan sebagai individu dengan rasionalitas yang lemah, sehingga suaranya tidak tersalurkan dalam mekanisme pengambilan keputusan formal. Keterwakilan suara dan kebutuhan perempuan dalam proses pengambilan keputusan sangat penting untuk menciptakan kebijakan yang adil dan tidak bias gender. Persepsi bias gender dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, termasuk di tingkat keluarga, pemerintah, dan masyarakat luas. Hal ini dapat melahirkan berbagai permasalahan gender, seperti subordinasi, marginalisasi, kekerasan, beban kerja ganda, dan stereotipe yang merugikan perempuan. Oleh karena itu, penting untuk mengatasi

permasalahan ini melalui upaya pengarusutamaan gender yang efektif dan berkelanjutan.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2023, Indeks Ketimpangan Gender (IKG) Kabupaten Tulungagung sebesar 0,244, turun sebanyak 0,131 poin dibandingkan IKG tahun sebelumnya yang sebesar 0,375. Hal ini menunjukkan bahwa kesetaraan gender di Kabupaten Tulungagung telah mengalami peningkatan. Penurunan sebesar 0,131 poin tahun ini lebih kecil dibandingkan penurunan IKG pada tahun 2020, yaitu sebesar 0,168 poin. Kabupaten Tulungagung sendiri menempati posisi 11 terendah dari 38 kabupaten/kota di Jawa Timur.¹ Pada tahun 2023 tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan 62,63 persen sementara partisipasi angkatan kerja laki-laki 86,89 persen.²

Konstruksi gender yang tidak setara di tingkat keluarga dapat menyebabkan berbagai masalah, seperti kekerasan dalam rumah tangga, pembagian kerja yang tidak adil, dan pelabelan peran yang membatasi perempuan dan laki-laki. Sementara itu, di tingkat pemerintahan, konstruksi gender yang tidak responsif dapat menghasilkan kebijakan, program, dan lembaga yang tidak mampu mengatasi permasalahan gender yang berkembang di masyarakat. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan kebijakan yang mendukung sistem pemerintahan yang lebih responsif gender dan mampu menyelesaikan permasalahan gender yang ada. Pengarusutamaan gender perlu ditinjau ulang agar pembangunan berkelanjutan

¹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung, Berita Resmi Statistik Indeks Ketimpangan Gender (IKD), No. 12/07/3504/Th. IX, 17 Juli 2024. [Badan Pusat Statistik Kabupaten Tulungagung \(bps.go.id\)](https://bps.go.id)

² Ibid

dapat terlaksana secara efektif dan inklusif. Dengan demikian, pemerintah dapat menciptakan kebijakan yang lebih adil dan mendukung kesetaraan gender bagi seluruh masyarakat. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan, penulis menganalisis pengarusutamaan gender menggunakan perspektif fiqh siyasah dengan konsep mubadalah.

Fiqh siyasah merupakan sebuah turunan dari al ilmu fiqh yang berkomitmen pada tuntunan yang terkait dengan urusan politik dan pemerintahan Islam,³ fiqh siyasah dalam praktiknya tidak hanya berbicara mengenai teori, namun juga terkait dengan praktik politik dan pemerintahan yang dapat diamalkan kehidupan sehari-hari. Penulis merasa ilmu ini sangat relevan pula dalam konteks kekinian, di mana negara dan politik memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat sebagai wakil rakyat, salah satunya pada konteks pembuatan peraturan daerah.

Sebagaimana terdapat dalam firman Allah SWT di dalam Al-Qur'an surat Al Hujurat ayat 13, sebagai berikut:⁴

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ
أَتْقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya: "Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling

³ Totok Jumantoro, Samsul Munir Amin, 2009, Kamus ilmu ushul fikih, Jakarta : penerbit Amzah.

⁴ Ibid, Al Qur'an terjemahan Kemenag, hal 755

mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Mahateliti."

Berdasarkan makna surat al hujuran tersebut menegaskan bahwasanya Allah telah menciptakan manusia dalam keadaan sebaik baiknya laki-laki dan perempuan yang artinya keduanya memiliki derajat yang sama dimata Allah, dan Allah menegaskan bahwa dibalik penciptaan keduanya di harapkan bisa saling mengenal dan melengkapi baik dalam ukhuwah islamiyah, ukhuwah dinniyah maupun ukhuwah wathoniyah, jika dimaknai secara gender mereka harus saling melengkapi tidak boleh adanya diskriminasi.

Menurut ajaran Islam, semua manusia memiliki kedudukan yang sama di mata Allah SWT, dan yang membedakan hanyalah tingkat ketakwaan seseorang. Artinya, Islam tidak membedakan antara perempuan dan laki-laki dalam hal apapun. Perempuan yang berkualitas adalah mereka yang memiliki kemampuan, peran, partisipasi, dan kontribusi yang seimbang dan sejajar dengan laki-laki dalam pembangunan di berbagai bidang strategis, serta memiliki kesetaraan dan keadilan gender, serta hidup sehat dan sejahtera.

Konsep Mubadalah merupakan konsep yang berakar dalam ajaran Islam, berdasarkan dalil-dalil dalam Al-Qur'an dan Hadits Nabi. Konsep ini menekankan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki di ranah publik, baik sebagai warga negara maupun di hadapan hukum. Mubadalah memandang kehidupan sebagai milik bersama laki-laki dan perempuan, sehingga manfaat dari kehidupan ini harus dirasakan oleh keduanya secara adil. Namun, realitasnya menunjukkan bahwa teks-teks Islam seringkali dibaca dengan perspektif yang lebih mengutamakan laki-laki sebagai subjek, sementara perempuan dianggap sebagai objek. Oleh karena itu,

penting untuk menafsirkan dan mengimplementasikan konsep Mubadalah secara lebih inklusif dan adil bagi kedua belah pihak.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa perempuan di Kabupaten Tulungagung masih menghadapi berbagai hambatan, terutama terkait kurangnya pengetahuan dan pemahaman tentang potensi dan kualitas diri mereka sendiri. Hal ini menyebabkan rendahnya rasa percaya diri perempuan dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui sejauh mana kesetaraan gender di Kabupaten Tulungagung telah terlaksana secara optimal, berdasarkan strategi pengarusutamaan gender yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas implementasi kebijakan tersebut dalam meningkatkan pemerataan pembangunan di Kabupaten Tulungagung.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka peneliti ingin menulis penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan pada penelitian ini penulis akan membahas sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan pengarusutamaan gender pada masyarakat Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana implementasi peraturan daerah Kabupaten Tulungagung nomor 13 tahun 2019 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung?
3. Bagaimana peran pemerintah daerah Kabupaten Tulungagung terhadap strategi pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah berdasarkan perspektif fiqh siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin di capai penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk meninjau strategi pengarusutamaan gender pada masyarakat Kabupaten Tulungagung berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung nomor 13 tahun 2019 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung.
2. Mengkaji sasaran, jangkauan, dan arah pengaturan dari peraturan daerah Kabupaten Tulungagung nomor 13 tahun 2019 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung.
3. Meninjau apakah peran pemerintah dalam menjalankan strategi pengarusutamaan gender di Kabupaten Tulungagung telah sesuai dengan perspektif fiqh siyasah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pemaparan rumusan masalah diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, akademis maupun manfaat praktiknya dalam rangka memperluas pengetahuan tentang pentingnya kesetaraan gender yang dioptimalkan pada strategi pengarusutamaan gender dalam pemerataan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung yang mengedepankan kesetaraan keadilan gender dalam segala aspek baik dalam kehidupan sehari-hari dilingkup keluarga, masyarakat maupun negara dalam menentukan produk hukum.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat utama, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Sebagai sarana memperoleh wawasan dan pengalaman teoritis bagi peneliti di bidang penelitian mengenai pengarusutamaan gender dalam upaya peningkatan kesetaraan gender pada masyarakat di Kabupaten Tulungagung melalui strategi pengarusutamaan gender yang termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah.

b. Manfaat Akademis

Memberikan tambahan ilmu pengetahuan fakultas dan sebagai referensi kepada mahasiswa/i yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah sebagai upaya pembangunan daerah berdasarkan perspektif fiqh siyasah dan kemudian diteliti lagi dengan konsep Qira'ah Mubadalah untuk mengkaji hal yang berkaitan kedepannya.

c. Manfaat Praktis

Penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat bagi peneliti dan pembaca secara umum, bagi peneliti diharapkan secara praktis dapat menyelesaikan penelitian ini secara maksimal dengan lancar serta dapat membagikan wawasan pentingnya strategi pengarusutamaan gender di Kabupaten Tulungagung. Bagi masyarakat, dengan adanya penelitian ini di harapkan mampu memberikan pemahaman secara luas tentang perbedaan mendasar antara *biner* laki-laki dan perempuan serta apa yang dimaksud dengan gender itu sendiri, dengan adanya penelitian ini masyarakat merupakan prioritas dalam menyukseskan strategi pengarusutamaan gender ini sehingga pembangun daerah di Kabupaten Tulungagung dapat terlaksana secara maksimal.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari adanya kesalahan dalam penafsiran kata serta untuk memudahkan pembaca dalam memahami judul yang di pakai dalam penyusunan skripsi ini, maka penulis perlu memberikan penjelasan mengenai istilah-istilah yang terdapat pada judul.

A. Penegasan Konseptual

a. Implementasi

Implementasi merupakan tahapan pelaksanaan kebijakan yang melibatkan tindakan konkret oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang telah digariskan.. Penerapan dalam masyarakat luas perlu adanya implementasi publik yang artinya dalam segala tindakan yang merujuk pada kebijakan, program, atau proyek yang melibatkan partisipasi dan dampak pada masyarakat luas harus di dasari pada peraturan yang

konkret, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah Kabupaten Tulungagung.

b. Pengarusutamaan Gender (PUG)

Pengertian gender adalah konsep yang mengacu pada perbedaan peran, fungsi, dan tanggung jawab baik laki-laki dan perempuan yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.⁵ Pencapaian pembangunan daerah yang merata serta mengintegrasikan gender sebagai perwujudan pemerintah Kabupaten Tulungagung mengambil strategi pengarusutamaan gender sebagai langkah awal terbentunya pembangunan daerah yang stabil.

c. Pembangunan Daerah

Pembangunan adalah proses perubahan yang terencana untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pembangunan daerah adalah upaya terstruktur untuk memanfaatkan sumber daya lokal guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pendapatan, kesempatan kerja, daya saing, dan indeks pembangunan manusia yang berkelanjutan.

d. Fiqh Siyash

Fiqh siyasah memiliki makna istilah yang berasal dari bahasa Arab, terdiri dari dua kata, yaitu “fiqh” yang berarti pemahaman atau pemikiran. Secara terminologi (istilah), menurut para ulama syara’

⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomer 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah.

(hukum Islam) fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum agama Islam,⁶ sedangkan "siyasah" yang berarti kebijakan politik. Secara harfiah, fiqh siyasah dapat diartikan sebagai pemahaman atau pemikiran tentang kebijakan politik⁷

B. Penegasan Operasional

Berdasarkan penjelasan konseptual di atas, maka secara operasional yang di maksud “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah” adalah Tindakan pemerintah Kabupaten Tulungagung untuk meningkatkan pembangunan gender melalui strategi pengarusutamaan gender guna mencapai indeks peningkatan pembangunan daerah di Kabupaten Tulungagung yang akan dikaji berdasarkan perspektif fiqh siyasah.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Dalam penelitian ini, sistematika pembahasan disusun menjadi enam bab yang terdiri atas beberapa subbab untuk memastikan struktur yang jelas dan terorganisir. Berikut adalah gambaran umum sistematika pembahasan dalam penelitian ini:

BAB I Pendahuluan ini memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan penjelasan istilah. Dengan demikian, pembaca dapat memahami secara komprehensif permasalahan gender dan strategi pengarusutamaan gender yang dikaji dalam penelitian ini.

⁶ Dr.J Suyuthi Pulungan, M.A, 2002 *Fiqih siyasah : Ajaran ,Sejarah Dan Pemikiran* , Jakarta : Raja Grafindo Persada,Ed.1;Cet,5

⁷ Muhammad, Ramadhan, 2019. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Dalam Fiqh Siyasah* (M. A. Zein Achyar (ed.); Cetakan ke). PT Nasya Expanding Management

- BAB II Kajian pustaka. Berisi uraian sumber-sumber teoritis tentang peraturan undang-undang pemberdayaan masyarakat, fiqh siyasah dan strategi pengarusutamaan gender.
- BAB III Metode Penelitian. Bab ini menjelaskan pendekatan dan teknik yang digunakan untuk mencapai hasil penelitian yang optimal. Metode penelitian ini mencakup jenis penelitian, teknik analisis data, sumber data, variabel penelitian, objek penelitian, serta metode pengumpulan data yang diterapkan.
- BAB IV Hasil Penelitian. Bab ini menyajikan data hasil penelitian yang meliputi deskripsi singkat objek penelitian, pembahasan temuan hasil penelitian, dan diskusi mendalam terkait temuan tersebut.
- BAB V Pembahasan. Berisi jawaban terhadap rumusan masalah terkait Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Tulungagung.
- BAB VI Penutup. Bab ini menyajikan kesimpulan dan saran yang dirumuskan secara ringkas berdasarkan hasil analisis data penelitian. Kesimpulan diambil dari temuan yang telah diuraikan, sementara saran diberikan sebagai kontribusi penulis terkait penelitian yang telah dilakukan.