

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kesejahteraan keluarga dapat dipandang sebagai salah satu aspek penting dalam mendukung pembangunan manusia yang berkelanjutan, karena keluarga merupakan unit sosial dasar yang menentukan kualitas hidup anggota masyarakat (Salsabilla, 2022). Dalam pembangunan berkelanjutan, isu kesetaraan gender kini semakin diakui sebagai elemen yang penting terhadap kesejahteraan keluarga (Napitupulu, 2022). Meskipun keterlibatan perempuan dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik menunjukkan perkembangan positif, dinamika peran dan pengambilan keputusan di tingkat rumah tangga masih memperlihatkan adanya ketimpangan dalam hal kontrol dan pembagian manfaat. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya menuju keseimbangan gender dalam keluarga dan masyarakat perlu terus diperkuat melalui kebijakan dan program yang lebih inklusif serta responsif terhadap kebutuhan setiap individu (Salsabilla, 2022).

Fenomena di masyarakat menunjukkan bahwa perempuan masih menghadapi beban ganda dalam kehidupan keluarga, yaitu berperan sebagai pengasuh utama sekaligus pencari nafkah (Nurhayati, 2022). Banyak perempuan yang bekerja, namun sebagian besar berada pada sektor informal dengan kondisi kerja yang tidak stabil dan pendapatan yang sering kali tidak mencukupi kebutuhan keluarga (Wijayanti, R., & Nuraeni, 2021). Dalam beberapa tahun terakhir, semakin terlihat peningkatan jumlah keluarga yang dipimpin oleh perempuan, yang menandakan adanya kerentanan baru dalam struktur rumah tangga.

Kehadiran keluarga dengan kepala keluarga perempuan umumnya menghadapi tantangan kesejahteraan yang lebih kompleks, mulai dari keterbatasan akses ekonomi, tingginya tanggung jawab domestik, hingga minimnya dukungan sosial (Fatimah, 2023). Selain itu, dinamika peran gender dalam keluarga juga menunjukkan perubahan, di mana semakin banyak perempuan yang menjadi tulang punggung keluarga dan mengambil alih tanggung jawab ekonomi utama. Kondisi

ini memperkuat urgensi pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) agar mampu menjawab kebutuhan nyata di masyarakat, khususnya dalam mewujudkan kesejahteraan keluarga yang lebih setara dan berkeadilan (Sari, M., & Lestari, 2022).

**Tabel 1. 1** Jumlah Keluarga Tercatat dalam DTKS Kota Bandung (2021–2024)

Tahun	Jumlah Keluarga DTKS
2021	172.845
2022	178.032
2023	182.941
2024	186.532

Sumber: Dinas Sosial Kota Bandung & DTKS, diolah peneliti (2025)

Tabel tersebut menunjukkan bahwa jumlah keluarga yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) di Kota Bandung mengalami peningkatan yang signifikan setiap tahun. Tercatat, jumlah keluarga DTKS meningkat dari 172.845 pada tahun 2021 menjadi 186.532 pada tahun 2024. DTKS sendiri merupakan data induk yang menjadi acuan utama pemerintah dalam menyalurkan program bantuan sosial untuk mensejahterakan keluarga dan mengentaskan kemiskinan. Kenaikan angka ini mengindikasikan bahwa jumlah keluarga yang tergolong miskin atau rentan di Kota Bandung yang memerlukan intervensi program kesejahteraan sosial semakin besar.

Dalam menopang kesejahteraan keluarga, peran setiap gender memiliki arti yang sangat penting karena kesejahteraan sejati tidak hanya bergantung pada faktor ekonomi, tetapi juga pada keseimbangan peran antara laki-laki dan perempuan dalam menjalankan fungsi keluarga. Keadilan gender di dalam keluarga mencerminkan kemampuan setiap anggota untuk berkontribusi sesuai potensi dan kapasitasnya tanpa dibatasi oleh stereotip peran tradisional. Ketika perempuan diberi ruang yang sama untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, pendidikan, dan kegiatan ekonomi, maka keluarga akan menjadi lebih produktif, harmonis, dan adaptif terhadap perubahan sosial. Sebaliknya, ketimpangan peran gender sering kali menimbulkan beban ganda bagi perempuan dan menurunkan

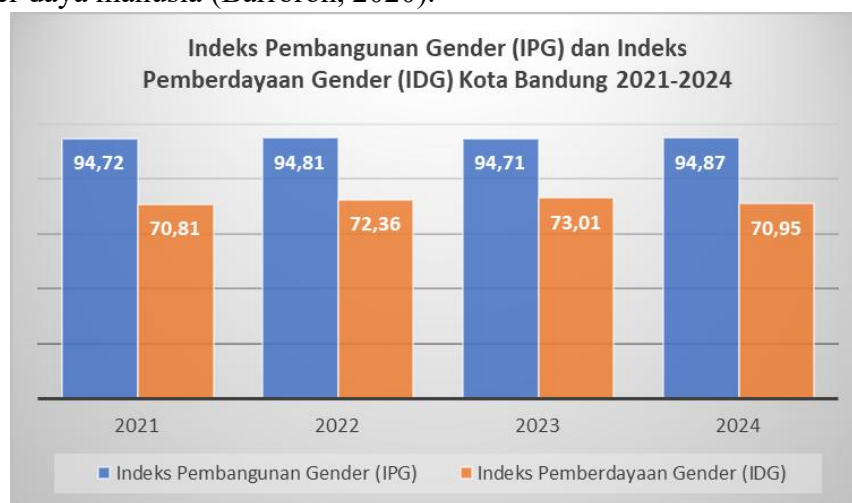
kualitas relasi antar anggota keluarga. Oleh karena itu, penerapan prinsip kesetaraan gender dalam keluarga tidak hanya memperkuat keadilan sosial, tetapi juga berfungsi sebagai fondasi utama dalam menciptakan lingkungan yang sehat, saling menghargai, dan berdaya. Hal ini sejalan dengan arah pembangunan nasional melalui kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG), yang menekankan pentingnya partisipasi dan pemberdayaan perempuan sebagai mitra sejajar laki-laki dalam membangun keluarga sejahtera dan masyarakat yang inklusif.

Pada ranah kebijakan publik, gender termanifestasikan dalam kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG). Namun, di beberapa daerah masih menghadapi hambatan struktural dan pelaksanaan di lapangan. (Barroroh, 2020) menyatakan bahwa meskipun pemerintah daerah memiliki regulasi PUG, pemahaman aparatur terhadap analisis gender masih rendah sehingga pelaksanaannya belum optimal. Kebijakan PUG di Kota Bandung memiliki landasan hukum kuat, di antaranya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) yang menegaskan kewajiban negara menjamin kesetaraan gender.

Keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, dan koordinasi antarinstansi menjadi kendala utama dalam pembangunan berperspektif gender (Tazkia & Cadith, 2022). Selain itu, melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, selain itu oleh pusat dalam negeri didasari oleh Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 memberikan pedoman teknis bagi daerah untuk mengintegrasikan PUG dalam perencanaan dan pembangunan. Regulasi-regulasi tersebut menjadi dasar normatif bagi daerah, termasuk Kota Bandung, untuk menerapkan PUG secara sistematis sebagai instrumen pembangunan sosial yang tidak hanya berfokus pada perencanaan, tetapi juga peningkatan kesejahteraan keluarga sebagai wujud nyata

Penelitian terdahulu membuktikan, meskipun kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) telah diatur melalui berbagai regulasi nasional dan daerah, pelaksanaannya di tingkat lokal masih menghadapi kesenjangan yang cukup signifikan antara formulasi kebijakan dan praktik di lapangan. Berbagai tantangan

muncul dalam bentuk hambatan struktural, kultural, dan manajerial yang memengaruhi efektivitas implementasi. Secara kultural, masih terdapat pandangan masyarakat yang menganggap isu gender sebagai hal yang tabu, serta minimnya fasilitas publik yang ramah gender (Napitupulu, 2022). Secara manajerial dan birokrasi, implementasi PUG terhambat oleh proses birokrasi yang panjang, yang membatasi aksesibilitas program bagi masyarakat dan lembaga sosial (Napitupulu, 2022), serta koordinasi antarinstansi yang belum maksimal dan keterbatasan sumber daya manusia (Barroroh, 2020).



**Gambar 1. 1** Indeks pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Kota Bandung 2021-2024

Sumber: BPS dalam Sipaten Kota Bandung, diolah peneliti (2025)

Grafik batang ganda ini menampilkan data Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Kota Bandung tahun 2021–2024 sebagai indikator keberhasilan PUG oleh DP3A. IPG yang stabil di atas 90% menunjukkan bahwa kesetaraan akses terhadap pendidikan dan kesehatan sudah berjalan efektif. Namun, kesenjangan yang konsisten antara IPG dan IDG, dengan IDG hanya berkisar 70-72%. Menggambarkan bahwa tantangan utama implementasi PUG di Kota Bandung bukan lagi pada capaian dasar, melainkan pada aspek pemberdayaan substansial seperti partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan ekonomi dan politik, serta kontrol terhadap sumber daya.

Melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan, serta regulasi spesifik di Kota

Bandung yaitu Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2025 tentang Pemberdayaan dan Pelindungan Perempuan dan diperkuat oleh melalui Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 1175 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender. Penelitian ini berfokus pada efektivitas Implementasi Kebijakan PUG di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung, dengan asumsi bahwa PUG berfungsi sebagai instrumen strategis untuk memastikan akses, partisipasi, dan manfaat pembangunan yang setara bagi perempuan.

Dengan demikian, implementasi PUG yang berhasil akan secara langsung berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan dan ketahanan ekonomi keluarga di Kota Bandung (KemenPPPA, 2020). Jika perspektif gender diabaikan, maka potensi anggota keluarga baik perempuan maupun laki-laki bisa kurang tergal, dan beban rumah tangga dapat menjadi tidak proporsional, yang pada akhirnya mempengaruhi kesejahteraan keluarga: pendapatan keluarga rendah, partisipasi anak dalam pendidikan terhambat, kesehatan ibu dan anak kurang diperhatikan.

**Tabel 1. 2** Jumlah Pelaku UMKM Berdasarkan Jenis Kelamin

Jumlah Pelaku UMKM Berdasarkan Jenis Kelamin		
Tahun	Laki-Laki	Perempuan
2022	208	186
2023	297	278
2024	237	289

Sumber: Open Data Jabar Kota Bandung, diolah peneliti (2025)

Data UMKM yang menunjukkan peningkatan konsisten jumlah pelaku perempuan setiap tahun, bahkan hingga melampaui laki-laki pada tahun 2024, mengindikasikan adanya potensi ekonomi perempuan yang luar biasa di sektor ini. Tren positif ini menjadikan Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) yang diimplementasikan oleh DP3A Kota Bandung sangat diperlukan, bukan lagi sekadar alat untuk mengatasi ketimpangan, melainkan sebagai instrumen strategis untuk mempertahankan dan menginstitutionalisasi capaian kesetaraan ini. PUG berfungsi untuk memastikan bahwa fasilitas pendukung, seperti akses permodalan, pelatihan kewirausahaan, dan kebijakan yang mengakomodasi peran ganda

perempuan, tetap menjadi prioritas utama dalam meningkatkan dan menjaga kesejahteraan keluarga.

**Tabel 1. 3** Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2021-2024

Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Kelamin		
Tahun	Kepala keluarga Laki-laki	Kepala Keluarga Perempuan
2021	917.295	197.647
2022	926.441	198.672
2023	932.900	198.922
2024	941.084	199.988

Sumber: BPS Kota Bandung, diolah peneliti (2025)

Berdasarkan Secara fundamental, data kependudukan Kota Bandung menunjukkan adanya pergeseran signifikan dalam struktur kepemimpinan rumah tangga, di mana jumlah Kepala Keluarga (KK) Perempuan mengalami peningkatan konsisten, dari 197.647 pada tahun 2021 menjadi 199.988 pada tahun 2024. Realitas empiris ini, yang diperkuat oleh fakta dari (DetikJabar, 2025) bahwa lebih dari 100 ribu perempuan bertindak sebagai tulang punggung keluarga karena berbagai kerentanan sosial, menegaskan urgensi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) oleh Pemerintah Kota Bandung.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung merespons fenomena ini melalui berbagai instrumen kebijakan dan program, termasuk pemberian bantuan permodalan dan pelatihan vokasi, serta intervensi spesifik berbasis kewilayahan melalui program Peningkatan Peranan Wanita Menuju Keluarga Sehat Sejahtera (P2WKSS) yang dilaksanakan di dua kelurahan *pilot project*. Kumpulan data dan bukti intervensi programatik yang terfokus ini menjadi landasan kuat untuk menjustifikasi perlunya kajian mendalam mengenai efektivitas implementasi PUG sebagai upaya sistematis untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dengan mengintegrasikan perspektif gender sehingga dapat divalidasi sejauh mana implementasi tersebut telah berhasil menanggulangi kerentanan dan memberdayakan perempuan.

Keberhasilan suatu kebijakan yang dikemukakan oleh (Edward III, 1980) sangat dipengaruhi oleh empat faktor krisis, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut saling berhubungan dan

menjadi penentu efektivitas pelaksanaan kebijakan di lapangan. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung, keempat faktor tersebut belum sepenuhnya berjalan optimal. Dari aspek komunikasi, masih terdapat kendala dalam penyampaian pesan kebijakan antara Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) dengan perangkat daerah lain.

Dari segi sumber daya, jumlah aparatur yang memiliki kapasitas dalam analisis gender masih terbatas, sementara kebutuhan terhadap pelaksana yang memahami perspektif gender semakin meningkat. Pada aspek disposisi, belum seluruh pelaksana kebijakan memiliki komitmen dan pemahaman yang sama terhadap urgensi kesetaraan gender dalam pembangunan. Sedangkan pada dimensi struktur birokrasi, pembagian tugas antarbidang di DP3A belum terintegrasi secara optimal, sehingga pelaksanaan program masih berjalan secara sektoral dan belum berbasis sistem koordinasi terpadu.

Berdasarkan hasil observasi terhadap kondisi empiris dan telaah dokumen resmi di DP3A Kota Bandung, dapat diketahui bahwa tantangan utama dalam implementasi kebijakan PUG terletak pada aspek sumber daya dan struktur birokrasi. Meskipun aspek komunikasi dan disposisi pelaksana sudah menunjukkan tren positif, keterbatasan alokasi anggaran masih menjadi hambatan krusial dalam menjangkau luasnya jumlah kelompok sasaran perempuan di Kota Bandung. Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan antara besarnya kebutuhan masyarakat dengan kemampuan intervensi yang dapat dilakukan oleh dinas setiap tahunnya.

Selain itu, pada dimensi struktur birokrasi, masih ditemukan adanya tantangan dalam hal koordinasi lintas sektor atau fragmentasi, khususnya pada tahap pasca-pelatihan. Program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan belum terintegrasi secara utuh dengan mekanisme pendampingan ekonomi lanjutan (hilirisasi), seperti akses permodalan dan pemasaran produk. Kondisi ini menunjukkan adanya *gap* antara pelaksanaan teknis di lapangan dengan tujuan jangka panjang kebijakan dalam mewujudkan kemandirian ekonomi keluarga secara berkelanjutan.

Dengan demikian, menjadi penting untuk menelaah secara mendalam bagaimana faktor-faktor tersebut saling memengaruhi, sebagaimana ditekankan

dalam teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Berdasarkan fenomena tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis secara komprehensif mengenai **“Implementasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Bandung.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung?
2. Bagaimana sumber daya yang dimiliki mendukung implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung?
3. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung?
4. Bagaimana struktur birokrasi dan koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung.
2. Sumber daya yang dimiliki dalam mendukung implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung.
3. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung.
4. Struktur birokrasi dan koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Kota Bandung.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan di bidang kebijakan publik dan kajian gender, khususnya mengenai implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pemerintahan daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkuat dan menguji relevansi teori penerapan kebijakan George C. Edward III, terutama pada dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam penerapannya pada kebijakan berbasis gender. Oleh karena itu, penelitian ini dapat menjadi referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang fokus pada efektivitas implementasi kebijakan publik dan pembangunan berperspektif gender.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini memberikan pengalaman empiris dan pemahaman mendalam bagi peneliti mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya PUG di tingkat daerah, sekaligus meningkatkan kemampuan dalam menerapkan teori ke praktik di instansi pemerintah. Bagi DP3A Kota Bandung, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi untuk mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan PUG serta memberikan rekomendasi kebijakan dalam memperkuat koordinasi, meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, dan memberikan gambaran berbasis kesetaraan gender. Sementara bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tentang pentingnya kesetaraan gender dalam pembangunan keluarga dan kesejahteraan sosial, serta menjadi dasar advokasi dalam mendorong kebijakan yang adil gender di tingkat daerah.

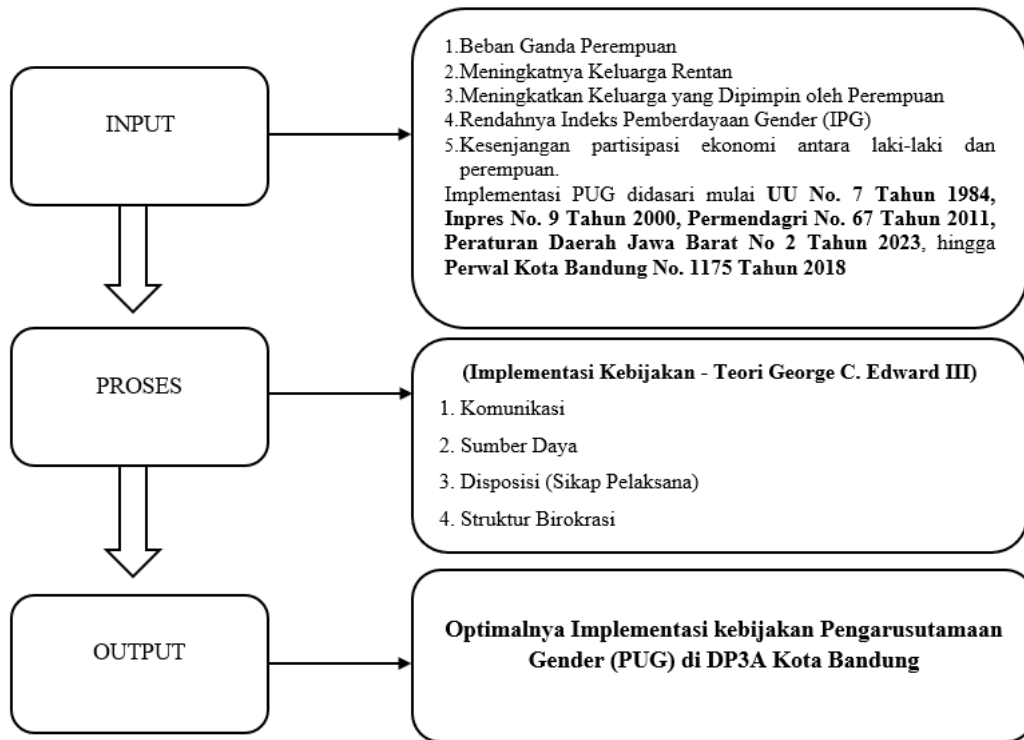
## **E. Kerangka Pemikiran**

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana keputusan politik yang telah dirumuskan dalam bentuk kebijakan harus diubah menjadi tindakan konkret agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Proses ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis-administratif, tetapi juga sangat dipengaruhi

oleh berbagai faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan. Edwards III menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor krisis: komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini saling berhubungan dan menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan (Edward III, 1980). Dalam konteks PUG, komunikasi yang jelas antarinstansi dan kepada masyarakat menjadi kunci agar pesan kebijakan tersampaikan dengan tepat. Sumber daya yang memadai baik anggaran, tenaga pelaksana, maupun sarana pendukung menjadi faktor penting agar kebijakan dapat dijalankan optimal. Disposisi pelaksana menentukan komitmen dan kesadaran terhadap pentingnya kesetaraan gender, sementara struktur birokrasi yang efektif dibutuhkan agar koordinasi antar lembaga berjalan baik tanpa tumpang tindih tugas.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan PUG di DP3A Kota Bandung memiliki peran strategis untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga, yang menjadi indikator keberhasilan pembangunan sosial. PUG mendorong pengakuan terhadap peran perempuan dalam ekonomi keluarga, pengambilan keputusan, serta akses terhadap sumber daya. Namun, keberhasilan implementasi masih dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal seperti terbatasnya SDM berperspektif gender, kurangnya integrasi antarperangkat daerah, serta dukungan politik dan sosial yang belum merata. Karena itu, teori Edward III relevan untuk menganalisis efektivitas penerapan kebijakan PUG di Kota Bandung.

Dengan demikian, kerangka berpikir penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas penerapan kebijakan PUG bergantung pada keempat dimensi teori Edward III. Jika komunikasi berjalan baik, sumber daya mencukupi, pelaksana memiliki disposisi positif, dan struktur birokrasi mendukung, maka implementasi PUG di DP3A Kota Bandung akan optimal serta berdampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan keluarga.



**Gambar 1. 2** Kerangka Berpikir

Sumber: Edwards III, diolah peneliti (2025)

