STRATEGI INTEGRASI PERENCANAAN RESPONSIF GENDER PADA PENYALURAN INSENTIF GURU NGAJI DI KABUPATEN KOTAWARINGIN BARAT

Anita Arizona
arizona_anita@yahoo.co.id
Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi integrasi Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) dalam kebijakan penyaluran insentif guru ngaji di Kabupaten Kotawaringin Barat. Meskipun program insentif bertujuan meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik keagamaan, mekanismenya sering kali belum sepenuhnya mempertimbangkan beban ganda, keterbatasan akses, dan diferensiasi kebutuhan antara pendidik pria dan wanita. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan kerangka Analisis Gender (Gender Analysis Pathway - GAP) untuk mengidentifikasi aspek akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa integrasi PPRG dapat dilakukan melalui penyediaan data terpilah gender, penyesuaian kriteria kualifikasi yang inklusif, serta fleksibilitas verifikasi administrasi bagi pendidik perempuan. Implementasi strategi ini diharapkan dapat mewujudkan tata kelola alokasi anggaran keagamaan daerah yang lebih adil, transparan, dan responsif terhadap kesetaraan gender.
Kata Kunci: Perencanaan Responsif Gender, Insentif Guru Ngaji, Kabupaten Kotawaringin Barat.

Abstract: *This study aims to formulate a Gender-Responsive Planning and Budgeting (GRPB) integration strategy within the policy of distributing honorariums for Quran teachers in Kotawaringin Barat Regency. Although the honorarium program intends to improve the welfare of religious educators, its mechanisms often fail to fully account for the double burden, limited access, and differentiated needs between male and female instructors. Utilizing a descriptive qualitative approach with the Gender Analysis Pathway (GAP) framework, this research identifies key aspects of access, participation, control, and benefit. The findings indicate that GRPB integration can be achieved through gender-disaggregated data collection, inclusive qualification criteria, and administrative verification flexibility for female educators. Implementing this strategy is expected to foster a more equitable, transparent, and gender-responsive allocation of regional religious budgets.*
Keywords: *Ender-Responsive Planning, Quran Teacher Honorarium, Kotawaringin Barat Regency.*

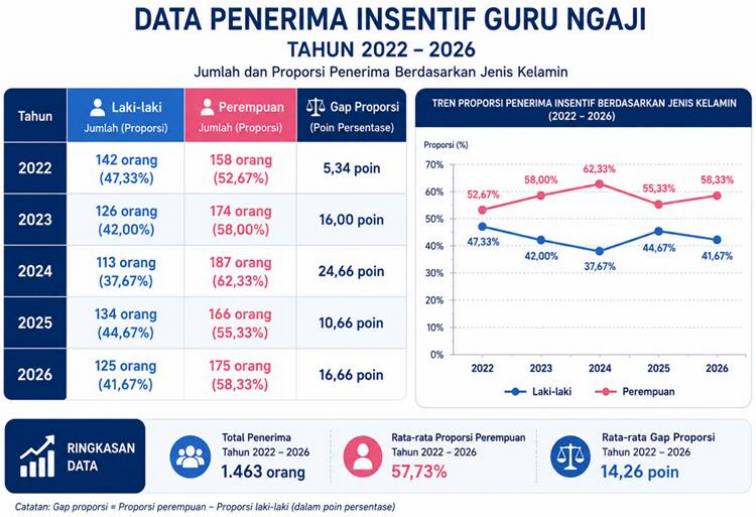
PENDAHULUAN

Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah salah satu pendekatan yang sangat penting dalam mencapai pembangunan nasional yang merata, berkeadilan, dan inklusif (Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, 2000). Setiap instrumen perencanaan wajib memastikan adanya kesetaraan hak bagi laki-laki maupun perempuan dalam memperoleh Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat (APKM) terhadap seluruh program pembangunan daerah (Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengawasan Pelaksanaan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender Untuk Pemerintah Daerah, 2014). Kebijakan ini menyatakan bahwa keberhasilan pembangunan tidak lagi hanya diukur secara administratif dari pencapaian realisasi anggaran, akan tetapi dari bagaimana alokasi anggaran dapat mengurangi kesenjangan gender di tingkat paling bawah.

Di sisi lain, pemberian insentif guru ngaji adalah salah satu cara pemerintah daerah membangun kehidupan keagamaan di Kabupaten Kotawaringin Barat (Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Insentif Guru Ngaji Dan Tokoh Agama Non Muslim, 2021). Program teknis yang memiliki dimensi sosial ini menyasar mereka yang berkontribusi dalam pendidikan keagamaan. Dalam Renstra Setda 2025-2029, program teknis ini juga ditetapkan sebagai salah satu pendukung pengarusutamaan gender (Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, 2025b). Dengan demikian, pemerintah daerah harus memastikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan program memperhatikan kesetaraan gender, selain keberlangsungan program dan pemenuhan ketentuan teknis (Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, 2025b). Pemerataan akses dan manfaat semestinya tidak hanya dinilai dari realisasi anggaran atau jumlah penerima, tetapi juga ditelaah berdasarkan proporsi penerima terhadap populasi sasaran yang memenuhi persyaratan, proses seleksi, serta manfaat yang diterima guru laki-laki dan perempuan.

Secara makro, profil demografi Kabupaten Kotawaringin Barat terdiri dari 153.869 orang laki-laki (51,34%) dan 145.810 orang perempuan (48,66%) (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 2026). Struktur demografi kependudukan yang seimbang ini semestinya menunjukkan distribusi kebijakan yang proporsional untuk kelompok sasaran program. Tetapi, gambaran empiris dari penyediaan insentif guru ngaji selama lima tahun terakhir (2022-2026) menunjukkan fenomena yang berbeda dari sudut pandang keadilan gender. Bersumber dari data historis realisasi DPA-SKPD Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat (Setda Kobar), proporsi penerima manfaat didominasi secara signifikan oleh kelompok perempuan. Secara akumulatif, total penerima insentif sepanjang periode 2022-2026 mencapai 1.463 orang, dengan rata-rata proporsi laki-laki sebanyak 42,27% dibandingkan perempuan 57,73%. Data tersebut mengonfirmasi adanya rata-rata gap proporsi sebesar 14,26 poin selama lima tahun terakhir.

Gap sebesar 14,26 poin tersebut secara substansi tidak menyimpulkan bahwa ketimpangan negatif terjadi bagi kelompok laki-laki. Data total populasi guru ngaji yang terpilah berdasarkan gender di tingkat kabupaten belum dimiliki. Akibatnya, analisis kesenjangan gender hanya berbasis pada data pendaftar, bukan berbasis pada kebutuhan riil populasi sasaran. Kegagalan memetakan baseline data ini mencerminkan isu masih lemahnya perencanaan pembangunan responsif gender dalam pemerataan akses dan manfaat pemberian insentif bagi guru ngaji di Kabupaten Kotawaringin Barat.



Gambar 1. Infografis Tren Penerima Insentif Guru Ngaji Selama 5 Tahun Terakhir
Sumber Data: Diolah oleh Penulis dari Data Setda Kab. Kobar (2026)

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tinjauan Teoretis dan Konseptual Penyelesaian Masalah

Dalam pemerintahan modern, menerapkan nilai-nilai kebijakan horizontal seperti keadilan gender dalam program-program daerah sering kali mengalami hambatan. Hal ini disebabkan oleh fenomena decoupling, yaitu kondisi di mana ada jarak yang jauh antara komitmen yang tertulis dalam aturan dengan tindakan nyata yang dilakukan oleh pelaksana di lapangan.

Untuk mengatasi hambatan dalam kebijakan, di mana program teknis pemberian insentif tidak memperhatikan dokumen strategis PPRG Setda Kobar, analisis ini didasarkan pada dua teori utama yang menjadi landasan.

1) Konsep integrasi kebijakan dan penerapan prinsip kesetaraan gender (pengarusutamaan gender)

Berdasarkan kerangka konseptual PUG yang diusung oleh United Nations Development Programme (UNDP), PUG bukanlan sebuah program yang terpisah, mandiri, atau terasing dari struktur organisasi birokrasi (United Nations Development Programme, 2007). Program ini tidak hanya menjadi bagian tambahan di dalam organisasi. PUG adalah pendekatan yang terpadu dan menyeluruh untuk mengubah seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kebijakan di semua aspek pembangunan. PUG bukan hanya kegiatan memperkuat perempuan atau program khusus untuk kelompok tertentu, tetapi merupakan pendekatan yang melibatkan beberapa sektor untuk memastikan kebijakan pembangunan dengan memperhatikan pengalaman, kebutuhan, dan masalah laki-laki maupun perempuan sesuai dengan kondisi masing-masing (Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, 2000).

Kebijakan pemberian insentif untuk guru ngaji, yang mungkin terlihat seperti bantuan sosial dalam bidang keagamaan, sebenarnya memiliki dampak sosiologis informal yang kuat terkait dengan pemenuhan hak ekonomi para pekerja informal di bidang keagamaan, seperti ustadz dan ustadzah. Ketika program insentif terjebak pada pendekatan yang tidak memperhatikan gender karena terlalu patuh pada aspek administratif dalam pedoman, teori pengintegrasian kebijakan menekankan perlunya merevisi kembali alat verifikasi yang digunakan. Solusi teori yang ditawarkan adalah menghilangkan perbedaan antara dokumen perencanaan yang memperhatikan gender dan dokumen panduan operasional teknis.

Artinya, masalah tidak bisa diselesaikan hanya dengan membuat dokumen formal seperti PPRG untuk memenuhi administrasi saja. Nilai-nilai keadilan gender harus dijadikan bagian yang tetap

dalam berbagai instrumen teknis seperti pendaftaran, penilaian kriteria verifikasi, hingga cara menentukan akhir siapa saja yang berhak menerima manfaat.

2) PPRG sebagai Instrumen Operasional Pengintegrasian Gender

Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) adalah alat untuk memasukkan strategi PUG ke dalam rencana dan anggaran pembangunan. Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 mendefinisikan perencanaan responsif gender sebagai upaya untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian pengalaman, aspirasi, kebutuhan, potensi, serta penyelesaian permasalahan perempuan dan laki-laki. Peraturan tersebut menetapkan bahwa analisis gender diperlukan untuk mengembangkan kebijakan, program, dan inisiatif pembangunan yang responsif gender. Analisis dapat dilakukan dengan menggunakan metode Gender Analysis Pathway (GAP) atau metode analisis lainnya. Hasil analisis gender selanjutnya dituangkan dalam Gender Budget Statement (GBS).

Hasil analisis gender dalam program insentif guru ngaji memberikan informasi apakah laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan yang setara untuk mengetahui program, memenuhi persyaratan, mengikuti verifikasi, dan mendapatkan manfaat program. Oleh karena itu, PPRG dapat berfungsi sebagai dasar untuk menentukan perbaikan dalam pelaksanaan program, bukan hanya menjelaskan kondisi gender pada tahapan perencanaan.

Hal ini sejalan dengan pendekatan gender analysis yang menempatkan analisis gender sebagai dasar untuk merancang kebijakan dan program yang merespon kebutuhan laki-laki dan perempuan, serta menghubungkan dengan pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi (European Institute for Gender Equality, n.d.).

3) Teori tata kelola data berbasis bukti

Kegagalan dalam mengidentifikasi kesenjangan akses nyata terjadi karena tidak adanya data populasi guru ngaji yang dibedakan berdasarkan gender di tingkat kabupaten. Hal ini dianalisis dengan menggunakan Teori Kebijakan Berbasis Bukti (Sutcliffe & Court, 2005). Teori ini menyatakan bahwa tingkat efisiensi, ketepatan, dan keadilan dalam menggunakan sumber daya publik yang terbatas sangat bergantung pada adanya data empiris yang benar, mutakhir, dan dibagi berdasarkan kelompok atau kategori tertentu. Tanpa adanya basis data yang terpilah gender di tingkat daerah (kecamatan hingga desa), pemberian insentif yang dilakukan pemerintah daerah berpotensi mengalami ketidakseimbangan dalam penyaluran manfaat karena hanya mengandalkan data pendaftar yang aktif (filter berbasis permintaan), bukan data yang mencerminkan kebutuhan sebenarnya dari masyarakat yang dituju.

Dalam perspektif kebijakan berbasis bukti, pengembangan aplikasi SIKESRA oleh Setda Kobar merupakan kesempatan penting untuk mengintegrasikan data guru ngaji. Meskipun saat ini masih dalam proses pembangunan dan belum bisa digunakan secara operasional, SIKESRA ke depan harus diarahkan untuk menyinkronkan data sektor Kementerian Agama Kobar dengan perencanaan kebijakan keagamaan Setda Kobar. Jika mekanisme validasi data terpilah berdasarkan jenis kelamin dan wilayah sudah berjalan dengan baik, SIKESRA bisa menjadi sumber acuan bagi perencana daerah. Aplikasi ini akan berfungsi mengukur jumlah penerima manfaat, menemukan perbedaan akses, serta merumuskan kebijakan insentif guru ngaji yang berkeadilan gender.

2. Tinjauan Peraturan dan Kebijakan Eksisting sebagai Instrumen Solusi

Pemecahan masalah dalam policy paper ini dibuat dengan mempertimbangkan aturan yang berlaku. Pemerintah pusat dan daerah Kabupaten Kobar telah memiliki sistem hukum yang kuat, terstruktur, dan berlaku dalam pelaksanaan PUG, memperbaiki tata kelola data, dan menyempurnakan pelaksanaan program. Dengan demikian, regulasi tidak hanya dipahami sebagai dasar hukum penyelenggaraan program, tetapi juga sebagai instrumen untuk membangun mekanisme pelaksanaan yang lebih responsif gender.

1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan

Nasional;

Instruksi tersebut memberikan landasan bagi pelaksanaan PUG dalam seluruh tahapan pembangunan. Instansi pemerintah diarahkan untuk mengintegrasikan perspektif dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Regulasi ini mendukung kedudukan dokumen PPRG sebagai instrumen hulu yang mengikat juknis teknis operasional, sehingga juknis tidak dapat dibiarkan berjalan mandiri tanpa perspektif gender.

2) Peraturan Menteri Pemberdayaan dan Perlindungan Nomor 4 Tahun 2023 tentang Satu Data Gender dan Anak;

Regulasi ini menekankan pentingnya tata kelola data dan peningkatan ketersediaan data untuk mendukung kebijakan yang responsif gender (Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Satu Data Gender Dan Anak, 2023). Relevansi regulasi ini terhadap program insentif guru ngaji terletak pada prinsip pengelolaan data gender yang terstruktur dan dapat digunakan sebagai dasar analisis kebijakan.

(Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah, 2011) merupakan rujukan untuk pengintegrasian perspektif gender ke dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, melalui kelembagaan PUG dan penerapan PPRG. Dalam konteks Setda Kobar, regulasi tersebut dapat menjadi dasar untuk memperkuat keterlibatan perencana dan focal point PUG dalam siklus pengelolaan program insentif guru ngaji.

Ruang intervensi yang dapat dikembangkan mencakup fasilitasi analisis gender, penelaahan dokumen PPRG, penyusunan instrumen responsif gender, serta pemantauan penerapan hasil analisis gender dalam pelaksanaan program.

3) Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Kotawaringin Barat;

Regulasi ini digunakan sebagai dasar penguatan koordinasi dan fungsi focal point PUG dalam memastikan perspektif gender terintegrasi ke dalam pelaksanaan program. Optimalisasi regulasi ini dapat diarahkan pada penguatan mekanisme telaah PPRG, dan pendampingan kepada pengelola program.

4) Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Insentif Guru Ngaji dan Tokoh Agama Non Muslim

Dalam kerangka penyelesaian masalah, regulasi ini memiliki posisi penting karena menjadi instrumen yang secara langsung mengatur pelaksanaan program. Oleh karena itu, integrasi PUG perlu diarahkan pada hubungan antara ketentuan teknis program dan hasil analisis gender yang disusun melalui PPRG. Apabila hasil analisis menunjukkan bahwa prosedur pendaftaran, verifikasi, atau penetapan penerima belum memadai untuk menjamin akses yang setara, penyempurnaan petunjuk teknis dapat dipertimbangkan.

KESIMPULAN

1. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan berdasarkan rangkaian analisis pada Bab I sampai dengan Bab III dalam policy paper ini diarahkan pada satu instrumen kebijakan, yaitu:

Penetapan SOP Pelaksanaan Program Pemberian Insentif Guru Ngaji yang Responsif Gender.

Rekomendasi ini ditujukan kepada Sekretaris Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, sebagai pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program pemberian insentif guru ngaji serta pembina Focal Point PUG di lingkungan Sekretariat Daerah, agar dapat ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.

SOP ini secara dasar mengatur empat hal yang menjadi inti masalah serta rumusan masalah pada Bab I yaitu: (1) kewajiban menggunakan dokumen PPRG sebagai pedoman dalam kegiatan operasional Bagian Kesra di setiap tahapan pelaksanaan pemberian insentif guru ngaji, tidak hanya sebagai dokumen administrasi untuk memenuhi kewajiban perencanaan saja; (2) mekanisme pengumpulan dan pemutakhiran data calon penerima serta penerima insentif yang dikelompokkan berdasarkan jenis kelamin dan wilayah kecamatan; (3) prosedur verifikasi dan penentuan penerima yang mempertimbangkan hasil analisis gender, bukan hanya kelengkapan dokumen administratif; dan (4) mekanisme pelaporan berkala yang mencakup analisis perbedaan akses berdasarkan jenis kelamin sebagai bagian dari penilaian kinerja program. Dengan mengatur keempat hal tersebut, SOP menjadi alat yang menghubungkan PPRG dengan Perbup Petunjuk Teknis tanpa perlu mengubah kedua aturan tersebut, sekaligus menyelesaikan langsung tiga masalah utama yang sudah ditentukan pada Bab I dan menerapkan kerangka teori integrasi kebijakan serta pengelolaan data berbasis bukti yang sudah dijelaskan pada Bab II.

2. Tahapan Penetapan yang Direkomendasikan

Untuk menentukan kebijakan tersebut, Sekretaris Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat direkomendasikan untuk menempuh tahapan berikut:

1. Menugaskan Bagian Kesra, Bagian Hukum, Bagian Organisasi dan Perencana Setda untuk membuat rancangan isi SOP yang mencakup keempat komponen pengaturan seperti yang dijelaskan pada Subbab 4.2, dengan mengacu pada hasil analisis gender dalam dokumen PPRG tahun ini.
2. Menentukan batas waktu selesai menyusun rancangan SOP terakhir pada satu periode perencanaan sebelum siklus penentuan penerima insentif guru ngaji tahun anggaran berikutnya dimulai. Hal tersebut dilakukan agar SOP sudah berlaku saat proses pendaftaran dan verifikasi calon penerima berlangsung.
3. Menetapkan SOP melalui Keputusan Sekretaris Daerah, dengan memastikan isi dokumen tersebut tidak melebihi kewenangan pihak yang bertugas dan tidak bertentangan dengan Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Insentif Guru Ngaji dan Tokoh Agama Non Muslim.
4. Menugaskan Focal Point PUG Setda Kobar untuk memantau kepatuhan penerapan SOP dalam setiap siklus program dan melaporkan hasil analisis kesenjangan akses berdasarkan gender kepada Sekretaris Daerah, agar menjadi dasar untuk meninjau kembali isi SOP secara berkala.

DAFTAR PUSTAKA

Bardach, E. (2012). A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving (4th ed.). CQ Press.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. (2026). Data Agregat Kependudukan Kabupaten Kotawaringin Barat Semester II Tahun 2025.

European Institute for Gender Equality. (n.d.). Gender Analysis. Retrieved https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-analysis

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional (2000).

Keputusan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 400.8/06/KESRA Tahun 2026 Tentang Penetapan Guru Ngaji Penerima Insentif Di Wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2026 (2026).

Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Kotawaringin Barat (2018).

Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Insentif Guru Ngaji Dan Tokoh Agama Non Muslim (2021).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah (2011).

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengawasan Pelaksanaan Perencanaan Dan Penganggaran Yang Responsif Gender Untuk Pemerintah Daerah (2014).

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Satu Data Gender Dan Anak (2023).

Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. (2025a). Dokumen Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Tahun 2026.

Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. (2025b). Rencana Strategis (Renstra) Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2025-2029.

Sekretariat Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. (2026). DPA SKPD Setda Kobar TA. 2026 Subkegiatan Fasilitasi Pengelolaan Bina Mental Spiritual.

Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). Evidence-Based Policymaking : What is it ? How does it work ? What relevance for developing countries ? (November).

United Nations Development Programme. (2007). Gender Mainstreaming: Training Manual. United Nations Development Programme Environment and Energy Group