

Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045: Pemberdayaan Perempuan Bidang Kesehatan Pendidikan dan Ekonomi



Pemberdayaan Perempuan di Indonesia:
Analisis Capaian 80 Tahun dan
Proyeksi Strategis menuju Indonesia 2045

Penulis

Aldi Pahala Rizky
Ratu Dyah Ayu Gendiswardani

Asisten Penulis

Agmelia Nadya Putri
Fila Kamilah

Laboratorium Indonesia 2045
2025

**Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045: Pemberdayaan
Perempuan Bidang Kesehatan, Pendidikan, dan Ekonomi**
© **Laboratorium Indonesia 2045 (LAB 45), 2025**

Cetakan Pertama, Juli 2025.

E-ISBN: xxxxx

Tim Penulis

Aldi Pahala Rizky

Ratu Dyah Ayu Gendiswardani

Asisten Penulis

Agmelia Nadya Putri

Fila Kamilah

Penyelaras Akhir

Aldi Pahala Rizky

Desain Sampul & Tata Letak

Rinaldy

Rudi Yusuf

Untuk mengutip:

Rizky, Aldi Pahala, et. al. 2025. "Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045: Pemberdayaan Perempuan Bidang Kesehatan, Pendidikan, dan Ekonomi." LAB 45 Monograf. Jakarta: Laboratorium Indonesia 2045.

LAB 45 adalah pemegang tunggal hak cipta atas monograf ini. Seluruh isi dokumen ini adalah tanggung jawab LAB 45. Silakan menggandakan sebagian atau seluruh isi kajian akademik ini untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan.

Laboratorium Indonesia 2045

Jalan Mabes Hankam No. T65

Bambu Apus, Cilangkap

Jakarta Timur

+62811452045

Kata Pengantar

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas tersusunnya monograf ini yang berjudul *“Pemberdayaan Perempuan di Indonesia: Analisis Capaian 80 Tahun dan Proyeksi Strategis Menuju Indonesia 2045.”* Monograf ini merupakan hasil kerja kolektif yang dilandasi oleh semangat reflektif, kritis, dan transformatif terhadap perjalanan panjang pemberdayaan perempuan di Indonesia sejak masa kolonial hingga masa pemerintahan kontemporer.

Delapan dekade perjalanan bangsa ini tidak dapat dilepaskan dari kontribusi perempuan—baik sebagai aktor perubahan maupun sebagai korban dari struktur sosial-politik yang tidak adil. Monograf ini berupaya merekam dinamika itu dengan pendekatan interdisipliner yang menyatukan data statistik, analisis kebijakan, serta suara dan pengalaman perempuan dari berbagai lapisan sosial.

Kami menyadari bahwa pembangunan yang sejati tidak hanya mengandalkan capaian angka, tetapi harus berangkat dari kesadaran akan relasi kuasa yang timpang dan ketimpangan struktural yang masih melekat kuat dalam kehidupan perempuan. Oleh karena itu, monograf ini tidak hanya memotret capaian, tetapi juga mengidentifikasi kekosongan dalam indikator pengukuran, serta menawarkan proyeksi dan skenario strategis menuju Indonesia yang lebih setara dan demokratis pada 2045.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para narasumber, mitra organisasi perempuan, akademisi, serta tim penulis dan peneliti yang telah memberikan kontribusi berarti dalam penyusunan naskah ini. Ucapan terima kasih terutama juga disampaikan kepada Kepala Laboratorium Indonesia 2045 (LAB 45), Ibu Jaleswari Pramodhawardani, yang telah memberikan kami kesempatan untuk menulis topik ini. Semoga monograf ini dapat menjadi referensi penting bagi perumus kebijakan, aktivis, akademisi, dan seluruh pihak yang berkomitmen pada perjuangan keadilan gender dan demokrasi substantif di Indonesia.

Akhir kata, kami berharap monograf ini tidak berhenti sebagai dokumen wacana, tetapi menjadi pemantik bagi aksi kolektif menuju pembangunan yang adil gender dan inklusif.

Jakarta, Juli 2025
Laboratorium Indonesia 2045

Daftar Isi

Kata Pengantar

Daftar Isi

Daftar Singkatan dan Akronim

Daftar Bagan

Daftar Tabel

Ringkasan Eksekutif

Pendahuluan

Kajian Literatur

Metodologi

Delapan Puluh Tahun Pemberdayaan Perempuan Indonesia

Aktivisme Perempuan Era Kolonial

Pemberdayaan Perempuan Pasca-Kemerdekaan

Era Orde Lama

Era Orde Baru

Era Reformasi (1998-2024)

Era Pemerintahan Prabowo Subianto

Perencanaan Pemerintah

Realisasi Kebijakan dan Gerakan Perempuan

Progresi Pemberdayaan Perempuan melalui Lensa Indikator

Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Nasional

Perempuan dalam Lanskap Ekonomi

Perempuan, Kesehatan, dan Keselamatan Perempuan

Pendidikan Perempuan sebagai Jalan Keluar Ketimpangan

Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Global

Ruang Kosong Indikator Pengukuran

Proyeksi Pemberdayaan Perempuan Indonesia

Rekomendasi Strategis dan Penutup

Daftar Singkatan dan Akronim

AKB	Angka Kematian Bayi
AKI	Angka Kematian Ibu
BPS	Badan Pusat Statistik
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
EGI	<i>Exclusion by Gender Index</i>
GAD	<i>Gender and Development</i>
GII	<i>Gender Inequality Index</i>
IDG	Indeks Pemberdayaan Gender
IKG	Indeks Ketimpangan Gender
IPG	Indeks Pembangunan Gender
KB	Keluarga Berencana
KIP	Kartu Indonesia Pintar
MBG	Makan Bergizi Gratis
NKK-BKK	Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan
PKK	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PHTC	Program Hasil Terbaik Cepat
PKH	Program Keluarga Harapan
PTM	Penyakit Tidak Menular
PUG	Pengarusutamaan Gender
REPELITA	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RPJMN Nasional	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN Nasional	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
SAKERNAS	Survei Angkatan Kerja Nasional
SDGS	<i>Sustainable Development Goals</i>
STEM	<i>Science, Technology, Engineering, and Mathematics</i>

TPAK	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
V-DEM	<i>Varieties of Democracy</i>
WAD	<i>Women and Development</i>
WID	<i>Women in Development</i>

Daftar Bagan

- Bagan 1. Klasifikasi Paradigma Pembangunan Berbasis Gender
- Bagan 2. Tren EGI Indonesia (1945-2023)
- Bagan 3. Tren IKG Indonesia (2018-2024)
- Bagan 4. Tren GII Indonesia (1990-2023)
- Bagan 5. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia
- Bagan 6. Visualisasi Arus Implementasi Kebijakan Responsif Gender
- Bagan 7. Lini Masa Pergerakan Perempuan sebelum Kemerdekaan 1945
- Bagan 8. Lini Masa Lini Masa Gerakan Perempuan dan Kebijakan Pemerintah setelah Kemerdekaan 1945
- Bagan 9. Pemangkasan Anggaran terhadap K/L terkait Perempuan
- Bagan 10. Komparasi Tren IKG dan IPG Indonesia (2018-2024)
- Bagan 11. Hasil Tabulasi Silang antara IKG dan IDG Indonesia (2018-2024)
- Bagan 12. Persentase Penduduk yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan Nasional
- Bagan 13. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia
- Bagan 14. Proporsi Pekerja Formal dan Informal di Indonesia
- Bagan 15. Partisipasi Angkatan kerja (LFP) di Indonesia berdasarkan Status Perkawinan dan Usia
- Bagan 16. Kesenjangan Upah Laki-laki dan Perempuan di Indonesia
- Bagan 17. Upah Rata-rata Jam Pekerja di Indonesia
- Bagan 18. Perempuan sebagai Tonggak Ekonomi Keluarga di Indonesia
- Bagan 19. Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi di Indonesia
- Bagan 20. Rasio AKB per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1970-2020)
- Bagan 21. Rasio AKI per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1970-2020)
- Bagan 22. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas menurut Ijazah Tertinggi yang Dimiliki
- Bagan 23. Rata-rata Lama Sekolah di Indonesia
- Bagan 24. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara ASEAN (2023)
- Bagan 25. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara nordik (2023)

Bagan 26. Jumlah Pengaduan Kasus KBG terhadap Perempuan di Indonesia

Bagan 27. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia

Daftar Tabel

Tabel 1. Indikator Eksklusi Gender

Tabel 2. Indikator Ketimpangan Gender dalam Empat Bidang

Tabel 3. Kerangka Analisis Kebijakan Feminis Mazur

Ringkasan Eksekutif

Monograf kali ini akan menyajikan kajian kritis atas delapan puluh tahun perjalanan pemberdayaan perempuan Indonesia, dengan menelusuri dinamika sosial-politik, perubahan paradigma pembangunan, serta capaian dan tantangan yang dihadapi hingga hari ini. Melalui pendekatan multidisipliner dan partisipatif, dokumen ini tidak hanya memotret kebijakan dan data, tetapi juga menarasikan pengalaman dan suara perempuan dari berbagai kelas sosial dan wilayah, yang selama ini sering terpinggirkan dalam diskursus pembangunan arus utama.

Dari masa kolonial hingga era demokrasi digital, perempuan Indonesia telah menjadi bagian tak terpisahkan dari sejarah bangsa. Mereka bukan hanya obyek dari perubahan, tetapi aktor utama dalam perjuangan, pendidikan, kesehatan, dan demokrasi. Namun, temuan utama dalam kajian ini menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan di Indonesia masih jauh dari kata tuntas. Negara cenderung terjebak dalam pendekatan simbolik dan birokratis, dengan kerangka pembangunan yang cenderung maskulin, sektoral, dan elitis. Banyak kebijakan yang mengatasnamakan kesetaraan, tetapi tidak disertai dengan redistribusi kekuasaan dan sumber daya secara nyata.

Peningkatan akses perempuan terhadap pendidikan dasar dan kehadiran kebijakan progresif seperti Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) merupakan capaian penting. Namun demikian, kekerasan berbasis gender tetap tinggi, angka partisipasi kerja perempuan stagnan di bawah 60%, representasi politik perempuan belum melampaui batas afirmatif, dan kerja perawatan masih dianggap tidak bernilai. Beban ganda dan subordinasi perempuan tetap menjadi realitas yang tidak sepenuhnya terjawab oleh kebijakan negara, bahkan di tengah narasi pembangunan inklusif yang kerap didengungkan.

Menuju Indonesia 2045 dengan bonus demografinya, transformasi struktural tidak bisa ditunda. Negara harus menjadikan keadilan gender sebagai fondasi utama demokrasi yang substansial, bukan sekadar akses

atau kuota. Hal ini mencakup perombakan kerangka kebijakan dan anggaran yang responsif gender, penguatan sistem perlindungan korban kekerasan, pengakuan atas kerja-kerja reproduktif dan perawatan, serta pelembagaan pendidikan inklusif sejak dini. Hanya dengan cara inilah demokrasi Indonesia bisa disebut adil, dan masa depan 2045 menjadi milik bersama, termasuk bagi perempuan yang selama ini dibungkam oleh sistem.

Pendahuluan

Menjelang perayaan 80 tahun kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 2025, bangsa ini memiliki momentum besar untuk tidak hanya mengenang perjuangan politik melawan kolonialisme, tetapi juga untuk merayakan berbagai pencapaian sosial, termasuk kemajuan dalam pemberdayaan perempuan. Refleksi 80 tahun seharusnya menjadi kesempatan untuk mengevaluasi kesenjangan yang masih ada dalam akses, peluang, dan kekuasaan yang dimiliki perempuan di berbagai bidang meskipun pemberdayaan perempuan, hingga saat ini, telah menampakkan progres yang baik dalam isu kesehatan, pendidikan, dan ekonomi.

Pemberdayaan perempuan di Indonesia memiliki sejarah panjang yang membentang lebih dari 80 tahun, bahkan sejak sebelum kemerdekaan 1945. Gerakan perempuan Indonesia pada awal abad ke-20, seperti yang dipelopori oleh R.A. Kartini, Dewi Sartika, Maria Walanda Maramis, dan organisasi-organisasi perempuan seperti Poetri Mardika dan Aisyiyah, telah meletakkan fondasi kesadaran akan hak-hak perempuan. Mereka berjuang melawan konstruksi sosial dan budaya yang membatasi perempuan dalam pendidikan, politik, dan aspek lainnya dalam ranah publik.

Salah satu konstruksi sosial yang dilawan dapat dilihat pada masa Orde Baru. Pemerintah membentuk organisasi perempuan negara-sentris, seperti Dharma Wanita dan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), yang mengarahkan perempuan ke peran domestik demi stabilitas politik.¹ Namun, di tengah kontrol rezim yang saat itu juga dikatakan oleh Julia Suryakusuma memegang paham 'Ibuisme',² aktivis perempuan tetap bergerak hingga akhirnya mampu ikut menumbangkan rezim tersebut meskipun bersamaan dengan sejarah yang kelam. Pemerkosaan massal terjadi pada perempuan keturunan Tionghoa, ditunjukkan melalui hasil

¹ Susan Blackburn, *Women and the State in Modern Indonesia* (Cambridge; Cambridge University Press, 2004).

² Julia Suryakusuma, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru* (Depok; Komunitas Bambu, 2011).

investigasi dari Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) 13-15 Mei 1998, dengan sebanyak 52 korban mengalami pemerkosaan, 14 korban mengalami pemerkosaan dan penganiayaan, 10 korban mengalami penyerangan atau penganiayaan seksual, dan 9 orang mengalami pelecehan seksual.³ Lalu, era Reformasi menjadi titik balik penting. Gerakan perempuan muncul dengan suara lebih lantang, menuntut keadilan gender, hak reproduksi, perlindungan hukum dari kekerasan berbasis gender, serta keterlibatan politik substantif. Perlu diketahui bahwa gerakan perempuan di Indonesia juga dipengaruhi oleh keterlibatan mereka dalam berbagai konferensi internasional yang diikuti oleh para perempuan Indonesia.

Salah satu contohnya adalah Soewarni Pringgodigdo, bersama dengan para perempuan Indonesia lainnya, yang berlayar ke Lahore pada tahun 1931 untuk menghadiri *All-Asian Women's Conference* (AAWC) yang membahas isu anti-kolonial dan kedudukan perempuan di seluruh kelas sosial, serta menolak poligami.⁴ Maka tidak heran jika progres kebijakan-kebijakan yang diproduksi oleh pemerintah tidak lepas dari pengaruh global akibat konferensi internasional yang diikuti oleh para perempuan Indonesia. Namun, progres kebijakan yang dimaksud tidak selalu beranjak naik. Hal ini bisa dilihat dari kacamata paradigma pembangunan yang berelasi dengan perempuan.

Jika melihat 80 tahun perjalanan Bangsa Indonesia, transformasi paradigma di Indonesia mencerminkan pergeseran, mulai dari paradigma *Women and Development* (WAD), mundur ke *Women in Development* (WID) pada masa Orde Baru, lalu berprogres signifikan ke arah *Gender and Development* (GAD) pada awal reformasi, dan kini bergerak menuju pendekatan *Gender Equality and Social Inclusion* (GESI) dan *Gender Equality, Disability, and Social Inclusion* (GEDSI). Hal ini menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan di Indonesia tidak selalu sejalan dengan dinamika global dalam paradigma pembangunan berbasis gender.

³ Agustina Purwanti dan Nurul Intan, "Jejak Kekerasan Seksual dalam Kerusuhan Mei 1998," (2025). <https://www.kompas.id/artikel/jejak-kekerasan-seksual-dalam-kerusuhan-mei-1998-2>.

⁴ Ita Fatia Nadia, FGD oleh tim peneliti, 11 Juni 2025.

Walaupun dalam paradigma tidak selalu sejalan, konteks perjuangan perempuan pada lingkup nasional sejalan dengan global. Lebih dari itu, pembahasan paradigma ini akan berujung pada bagaimana suatu negara mengukur keberhasilannya dalam mengadopsi demokrasi.

Pemberdayaan perempuan tidak sekadar meningkatkan partisipasi perempuan dalam berbagai bidang kehidupan. Sebagaimana dijelaskan Naila Kabeer, pemberdayaan perempuan mencakup transformasi relasi kuasa yang selama ini mengekang perempuan.⁵ Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Kesenjangan Gender dan Pemberdayaan Perempuan juga mempertegas bagaimana pemberdayaan perempuan juga mencakup rasa harga diri, akses terhadap sumber daya, kendali atas hidup mereka, serta kemampuan memengaruhi perubahan sosial.⁶ Lebih jauh lagi, Martha Nussbaum menekankan dimensi pemberdayaan perempuan yang sangat luas dan dalam, seperti akses perempuan pada pekerjaan layak, upah setara, kepemilikan aset, pendidikan, kebebasan dari kekerasan hingga kebebasan berekspresi.⁷ Semua bentuk pemberdayaan ini menuntut keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan publik, sejalan dengan *Beijing Declaration and Platform for Action* tahun 1995 hingga *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) *Recommendation 40* tahun 2024 yang menggarisbawahi hak perempuan atas representasi yang setara dan inklusif dalam semua sistem pengambilan keputusan dengan persyaratan yang sama dengan laki-laki.⁸

Setelah Soeharto turun dari jabatannya sebagai presiden, Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi yang kemudian membuka ruang bagi perempuan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik sehingga dapat mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang

⁵ Naila Kabeer, "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment," *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435-464.

⁶ UN Women, *Women's Economic Empowerment Strategy* (New York; UN Women, 2024).

⁷ Martha Craven Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Cambridge; Cambridge University Press, 2000).

⁸ Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament: 1995-2025* (Jenewa; Inter-Parliamentary Union, 2025).

responsif gender.⁹ Gerakan perempuan selama ini membawa seruan responsif gender untuk mencapai tujuan, yaitu kesetaraan gender yang salah satunya terwujud dalam pemberdayaan perempuan yang, pada akhirnya, menjadi ciri penting bagi suatu negara yang menjunjung nilai demokrasi.

Nancy Fraser menekankan bahwa demokrasi yang sejati seharusnya menciptakan ruang publik inklusif di mana perempuan bisa bersuara, berorganisasi, dan memengaruhi kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan mereka.¹⁰ Prinsip ini dapat juga disebut dengan demokrasi substansial yang berarti memastikan setiap aturan yang ditetapkan berasal dari suara rakyat dan ditujukan kepada rakyat juga.¹¹ Misal dalam teori kebijakan feminis, Amy Mazur menilai bahwa kebijakan responsif gender tidak hanya mengukur kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, tetapi juga penekanan pada aksi atau kebijakan afirmatif yang secara sengaja ditujukan untuk mengintervensi posisi atau kedudukan perempuan.¹²

Indonesia akhirnya mengeluarkan Undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2003 yang menandai dimulainya kebijakan afirmasi yang mengharuskan partai politik peserta Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen.¹³ UU ini semakin mengukuhkan kebijakan Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan pada era Sukarno yang tertuang dalam UU Nomor 68 Tahun 1958.¹⁴ Jika kembali sejenak pada pembahasan paradigma, maka kita dapat menemukan bahwa Indonesia sejatinya telah melampaui WID karena perempuan bukan lagi dipandang sebagai objek pembangunan, melainkan telah dilibatkan sebagai subjek pembangunan atau agen perubahan. Hal ini semakin

⁹ Women Research Institute, *"Indonesian Women's Movements: Making Democracy Gender Responsive,"* Women Research Institute (2013) <https://wri.or.id/indonesian-women-s-movements-making-democracy-gender-responsive-2/>

¹⁰ Nancy Fraser, "Rethinking Recognition," *New Left Review*, no. 3 (2000): 107-120.

¹¹ Kementerian PPN/Bappenas, *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045* (Jakarta; Kementerian PPN/Bappenas, 2023).

¹² Amy G. Mazur, *Theorizing Feminist Policy First Edition*, 2002.

¹³ Kendar Umi Kulsum, "Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu," *Kompas* (2024) <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/keterwakilan-perempuan-dalam-politik>.

¹⁴ *Ibid.*

diperkuat dengan Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) pada masa pemerintahan Presiden Gus Dur. Di luar aplikasi kebijakan afirmasi yang belum sepenuhnya mengharuskan setiap partai politik peserta Pemilu memenuhi kuota tersebut, pemberdayaan perempuan Indonesia menunjukkan progres maju yang dapat dilihat dari data statistik.

Secara data, Indonesia bersandar pada statistik yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), baik data mengenai kesehatan, pendidikan, dan ekonomi, hingga indikator-indikator yang menilai progres Indonesia dalam mengentaskan ketimpangan gender antar laki-laki dan perempuan. Data ketimpangan ini akan menunjukkan bagaimana perbaikan pemberdayaan perempuan Indonesia dari tahun ke tahun. Selain nasional, skala global juga menjadi pertimbangan untuk menentukan posisi Indonesia di kancah internasional dalam memberdayakan perempuan. Tulisan ini akan bersandar pada indikator *Gender Inequality Index* (GII) dari *United Nations Development Programme* (UNDP) dan *Exclusion by Gender Index* (EGI) dari *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem Institute).

Akan tetapi, tulisan ini juga akan mengupas '*missing link*' dari indeks-indeks tersebut, baik nasional maupun global, terutama dari sisi jumlah kekerasan yang justru semakin meningkat di Indonesia, setidaknya yang terdata dari tahun 2001 hingga 2024 oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Tujuannya adalah pembuatan rekomendasi untuk memperbaiki sistem pemberdayaan perempuan yang selama ini masih kurang holistik. Untuk mencapai hal tersebut, maka kami juga melakukan wawancara dan diskusi mendalam dengan berbagai aktor yang berperan dalam pemberdayaan perempuan di Indonesia melalui gerakan-gerakan perempuan, bahkan sampai akar rumput, masa lalu hingga kini. Kajian ini akan ditutup oleh proyeksi pemberdayaan perempuan di masa yang akan datang menjelang Indonesia 2045, serta rekomendasi strategis dalam mencapai pemberdayaan yang maksimal demi demokrasi yang lebih baik dan merata, terutama kepada perempuan.

Kajian Literatur

Dalam menganalisis arah pemberdayaan perempuan yang dilakukan oleh Indonesia sejak tahun 1945 hingga kini, dan menentukan strategi menuju pemberdayaan perempuan yang lebih baik di tahun mendatang, tulisan ini akan mengulas paradigma WID, WAD, GAD, GESI, dan GEDSI lebih dulu. Paradigma ini akan mengukur progres pemberdayaan perempuan di Indonesia dari tahun ke tahun.

Perempuan dalam Pembangunan (WID) merupakan pendekatan paling awal dalam serangkaian pendekatan perencanaan gender. Pemahaman WID muncul dari program *United Nations Decade for Women* yang dicetuskan oleh PBB pada 1976, serta dipengaruhi oleh gerakan feminis liberal di Amerika Serikat.¹⁵ Namun, Ester Boserup menyatakan bahwa WID menuai kritik. Dalam konteks birokrasi pembangunan kelembagaan dan pemerintahan yang didominasi laki-laki, perempuan cenderung diarahkan ke dalam ranah ekonomi, tetapi tanpa menantang peran yang telah diberikan kepada mereka dalam pembagian kerja.¹⁶ Artinya, perempuan semakin dirugikan karena mereka dipaksa untuk melaksanakan tanggung jawab produktif, reproduktif, dan komunitas—beban rangkap tiga.¹⁷

Sebagai respons terhadap kekurangan WID, pendekatan Perempuan dan Pembangunan (WAD) lahir dari perspektif kritis para aktivis dan akademisi di negara-negara berkembang. Pendekatan WAD berasal dari perspektif bahwa kesetaraan akan menjadi hal penting untuk meningkatkan posisi perempuan, tetapi masih membingkai perubahan dalam hal menyediakan akses bagi perempuan ke sektor produktif.¹⁸ Meskipun lebih kritis, WAD belum mampu sepenuhnya menyentuh dimensi kompleks kekuasaan dan relasi gender—hubungan antara laki-laki dan perempuan—yang melatarbelakangi ketidaksetaraan tersebut.

¹⁵ Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* (Yogyakarta; INSISTPress, 2008).

¹⁶ Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development* (New York; St. Martin's Press, 1970).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ E. M. Rathgeber, "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice," *The Journal of Developing Areas* 24, no. 4 (1990): 489-502.

Dengan begitu, muncul pendekatan Gender dan Pembangunan (GAD) dari kritik feminis sosialis terhadap WID.

GAD mempertanyakan mengapa perempuan ditempatkan dalam posisi inferior dan berupaya menggali akar struktural ketimpangan tersebut.¹⁹ GAD mengakui kontribusi kerja perempuan baik yang dibayar maupun tidak dibayar serta pentingnya mempertimbangkan aspek usia, kelas, etnis, dan agama.²⁰ Tujuannya adalah memberdayakan perempuan sebagai agen perubahan yang mampu menantang dan mengubah struktur sosial-politik-ekonomi yang diskriminatif.²¹ Oleh karena itu, GAD menuntut dukungan budaya dan politik agar bisa diterapkan secara efektif karena perubahan struktural tidak mungkin terjadi jika sistem politik masih menempatkan perempuan dalam posisi subordinat.²² Meskipun pendekatan WID, WAD, dan GAD telah banyak berkontribusi dalam mendorong partisipasi perempuan dalam pembangunan, ketiganya belum sepenuhnya menjawab kompleksitas ketimpangan struktural yang bersifat interseksional dan sistemik. Maka dari itu, pendekatan Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial (GESI) hadir sebagai perluasan dari kerangka pembangunan berbasis perempuan/gender sebelumnya.

GESI memperluas cakupan dari paradigma sebelumnya dengan memasukkan kepentingan kelompok minoritas yang mengalami eksklusi ganda dan berlapis, seperti perempuan penyandang disabilitas, komunitas adat, orang yang hidup dengan HIV, hingga mereka yang hidup dalam kemiskinan atau wilayah terpencil.²³ Hal ini guna memastikan tidak ada seorang pun yang tertinggal dalam pembangunan, sejalan dengan visi Agenda 2030 dan poin kelima dari butir-butir *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang dirilis oleh PBB.²⁴ Pendekatan ini menegaskan pentingnya pembacaan pada pengalaman setiap perempuan yang

¹⁹ E. M. Rathgeber, "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice," *The Journal of Developing Areas* 24, no. 4 (1990): 489-502.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ UNDP Indonesia, "Gender Equality and Social Inclusion Strategy: UNDP Indonesia, 2021-2025," 2021.

²⁴ *Ibid.*

berbeda yang terbentuk atas faktor-faktor, seperti lingkungan, budaya, status sosial, etnisitas, ekonomi, usia dan lainnya yang kemudian berinterseksi dan kerap menguatkan kerentanan pada perempuan,²⁵ Dalam pendekatan ini, negara dan lembaga pembangunan dituntut untuk tidak hanya menghadirkan kebijakan ramah gender, tetapi juga mengubah cara kerja dan logika kelembagaan agar responsif terhadap realitas kelompok rentan lainnya yang terpinggirkan. Akan tetapi, paradigma ini juga belum dapat dikatakan sempurna karena masih menjadikan kelompok disabilitas sebagai objek, bukan subjek. Untuk itu, PBB kembali menghadirkan pendekatan baru, yaitu Kesetaraan Gender, Disabilitas, dan Inklusi Sosial (GEDSI).

Integrasi GEDSI menjadi penting untuk menjawab permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas, berupa hambatan fisik, sosial, ekonomi, dan komunikasi yang menghalangi partisipasi mereka secara setara.²⁶ Di sisi lain, fenomena feminisasi tenaga kerja terlihat dalam ekonomi sirkular yang dapat dilihat dari bagaimana perempuan banyak terserap di sektor pekerjaan informal yang bergaji rendah, seperti pengelolaan sampah, tekstil, dan elektronik.²⁷ Ekonomi sirkular memang membuka peluang lapangan kerja dan akses ke produk atau layanan sirkular, namun risiko eksklusi tetap tinggi, terutama ketika berbicara tentang pendapatan. Rendahnya pendapatan membuat mereka sulit mengakses produk ramah lingkungan yang sering kali lebih mahal.²⁸ Oleh karena itu, perlu melibatkan kelompok perempuan disabilitas dalam perumusan kebijakan agar mencapai tujuan tersebut.

Dari pendekatan pembangunan di atas, pembacaan terhadap apakah kebijakan-kebijakan pemerintah bersifat responsif gender menjadi lebih mudah. Kriteria kebijakan yang responsif gender, atau Mazur lebih

²⁵ Kimberle Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review* 43, no. 6, (1991): 1241-1299.

²⁶ UNDP Filipina, "Rethinking Circular Economy: Integrating Gender Equality, Disability and Social Inclusion," 2024.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

suka memakai istilah ‘kebijakan feminis’, terdiri dari lima hal: (i) perbaikan hak, status, dan situasi perempuan; (ii) eliminasi hierarki berbasis gender atau patriarki; (iii) fokus pada dimensi publik dan privat atau pendekatan yang mencegah perbedaan antara ranah publik dan privat; (iv) fokus pada perempuan dan laki-laki; dan (v) ide yang dapat secara langsung diasosiasikan dengan kelompok, gerakan, atau individu feminis yang diakui dalam konteks nasional.²⁹ Penilaian sifat responsif gender dari kebijakan-kebijakan ini pada akhirnya akan ditentukan melalui aksesibilitas para perempuan terhadap berbagai macam hal dalam ruang publik berdasarkan angka dari *Exclusion by Gender Index* yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

Bagaimana pun juga, jika pemerintah Indonesia berhasil memenuhi semua kriteria ini, maka Indonesia dapat dikatakan sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi substansial. Keberhasilan mencapai kondisi kesempurnaan ini memang tampak seperti utopia, tetapi pemerintah, melalui Kementerian Bappenas, menepis kemustahilan tersebut dengan meyakinkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045 telah memuat berbagai langkah strategis yang menyasar kepada seluruh kalangan yang dianggap membutuhkan pertolongan.³⁰ Akan tetapi, keraguan muncul ketika kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah, setidaknya saat proses penulisan ini berlangsung, tidak memberikan bukti nyata kepada kelompok-kelompok perempuan di Indonesia yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

Metodologi

Monograf ini akan menggunakan data kualitatif dan kuantitatif dengan metode pengumpulan data melalui kajian literatur, atau sumber data sekunder, dengan pendekatan pembangunan berbasis gender dalam menyulam data mengenai perencanaan dan realisasi kebijakan

²⁹ Amy G. Mazur, *Theorizing Feminist Policy First Edition*, 2002.

³⁰ Kementerian PPN/Bappenas, *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045* (Jakarta; Kementerian PPN/Bappenas, 2023).

pemerintah, gerakan-gerakan perempuan yang mempengaruhi kebijakan, hingga capaian pemberdayaan perempuan selama 80 tahun sejak Kemerdekaan. Data sekunder yang dimaksud berasal dari berbagai sumber tertulis, seperti Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), RPJPN, hingga indeks-indeks dari berbagai macam lembaga, seperti BPS dan Komnas Perempuan.

Dalam perjalanannya, monograf ini juga membutuhkan data yang diperoleh dari dua jenis pengumpulan, yaitu wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD), yang digunakan untuk membantu mengevaluasi maupun melengkapi substansi yang akan tertuang dalam monograf kali ini. Narasumber wawancara mendalam terdiri dari: Irwan Martua Hidayana, seorang *Chair Klaster Global Health, Wellbeing, and Care* di Departemen Antropologi Universitas Indonesia; Budhis Utami, Direktur Lingkaran Pendidikan Alternatif Perempuan (KAPAL Perempuan); Diahhadi Setyonaluri, Ketua Grup Penelitian Gender & Inklusi Sosial-Ekonomi Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (LPEM FEB UI); Hegel Terome dari Yayasan Kalyanamitra; Maria Ulfah Anshor Komisi Paripurna Komnas Perempuan 2025-2030; dan Amurwani Dwi Lestariningsih dari Kedeputan Bidang Kesetaraan Gender Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA).

Sementara itu dalam FGD, kami mengundang Nani Zulminarni dari Yayasan Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) dan Ita Fatia Nadia dari Ruang Arsip dan Sejarah Perempuan Indonesia (RUAS Indonesia), untuk menggali pergerakan-pergerakan perempuan beserta pengaruhnya dalam setiap kebijakan pemerintah. Selanjutnya pada FGD terakhir, narasumber untuk membahas indikator yang layak dipakai dalam mengukur 80 tahun pemberdayaan perempuan terdiri dari: Dian Kartikasari, aktivis perempuan yang pernah menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia 2014-2019; dan Riza Annisa Pujarama, ekonom dari *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF).

Bagan 1. Klasifikasi Paradigma Pembangunan Berbasis Gender

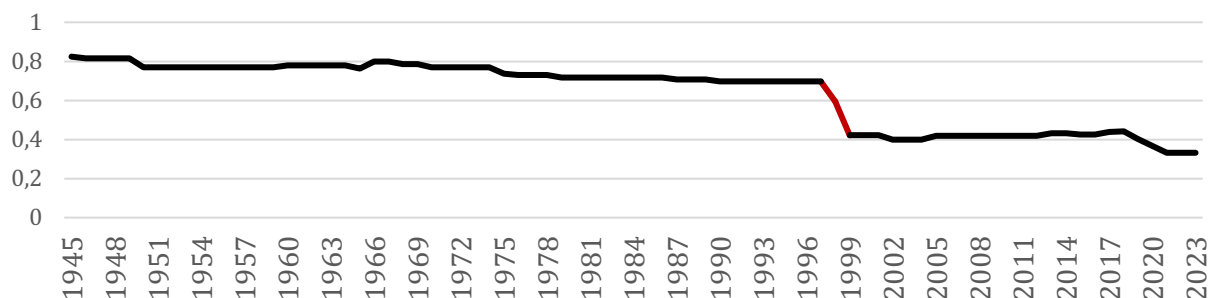
Indikator	WID	WAD	GAD	GESI	GEDSI
Masalah	Keterlibatan perempuan kurang dalam perencanaan dan kebijakan	Dimensi kompleks kekuasaan dan relasi gender belum tersentuh	Hubungan sosial laki-laki dan perempuan tidak setara	Perempuan disabilitas masih menjadi objek pembangunan	Tidak ada masalah (utopia)
Identitas Perempuan	Universal	Universal	Dipengaruhi oleh ras, etnis, dan kelas	Dipengaruhi oleh ras, etnis, kelas, dan stigma sosial lainnya	Dipengaruhi oleh faktor disabilitas
Peran Perempuan	Objek pembangunan	Subjek pembangunan yang dipisahkan dari konteks sosial	Subjek pembangunan yang tidak dipisahkan dari konteks sosial	Kelompok perempuan rentan menjadi subjek pembangunan	Kelompok perempuan disabilitas juga menjadi subjek pembangunan
Bidang Pembangunan	Ekonomi	Ekonomi, sosial, dan politik	Ekonomi, sosial, politik dan berkelanjutan	Ekonomi, sosial, politik dan berkelanjutan dari kelompok perempuan rentan	Ekonomi, sosial, politik dan berkelanjutan dari kelompok perempuan disabilitas
Tujuan	Meningkatkan pendapatan perempuan, di samping meningkatkan kemampuan perempuan untuk mengurus rumah tangga	Menyediakan akses bagi perempuan ke sektor produktif, di samping mendapatkan pemahaman politik	Memberdayakan perempuan dengan mengubah struktur dan institusi sosial menjadi responsif gender (PUG)	Memberdayakan kelompok perempuan rentan dengan mengubah struktur dan institusi sosial menjadi responsif gender (PUG)	Memberdayakan kelompok perempuan disabilitas dengan mengubah struktur dan institusi sosial menjadi responsif gender (PUG)

Sumber: Olahan Tim Peneliti dari dari Fakih, Boserup, Rathgeber, Crenshaw, UNDP Indonesia, UNDP Filipina³¹

Berangkat dari ketiga metode di atas, kami membuat klasifikasi pembangunan berbasis gender oleh pemerintah pada Bagan 1 guna memetakan progresi pembangunan yang ditujukan terhadap perempuan dari zaman Sukarno hingga Prabowo Subianto. Pembaca akan melihat bahwa progres pembangunan berbasis gender di Indonesia tidak sejalan dengan kemunculan paradigma pembangunan tersebut secara global. Dengan klasifikasi ini, proyeksi pembangunan ideal di masa depan juga dapat diperkirakan dengan mengacu pada kebijakan pemerintah dan keberadaan pergerakan perempuan yang tidak akan pernah berhenti bersuara. Lebih jauh lagi, pembaca menjadi memahami sudah sejauh mana Indonesia menerapkan kebijakan yang responsif gender untuk mencapai demokrasi yang substansial. Selain melalui paradigma, penggambaran Indonesia sejak 1945 juga dapat dilihat melalui *Exclusion by Gender Index* (EGI), di mana terutama terdapat penurunan drastis yang terlihat setelah Soeharto lengser dari jabatannya sebagai presiden, seperti yang tampak pada Bagan 2.

³¹ Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* (Yogyakarta; INSISTPress, 2008); Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development* (New York; St. Martin's Press, 1970); E. M. Rathgeber, "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice," *The Journal of Developing Areas* 24, no. 4 (1990): 489-502; Kimberle Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color," *Stanford Law Review* 43, no. 6, (1991): 1241-1299; UNDP Indonesia, "Gender Equality and Social Inclusion Strategy: UNDP Indonesia, 2021-2025," 2021; UNDP Filipina, "Rethinking Circular Economy: Integrating Gender Equality, Disability and Social Inclusion," 2024.

Bagan 2. Tren EGI Indonesia (1945-2023)³²



Kemudian, ketika beralih kembali pada demokrasi substansial, indeks ini sesuai dengan prinsip dari demokrasi tersebut, seperti yang terlihat pada Tabel 1. Indeks ini menggarisutamakan soal aksesibilitas yang dirasakan oleh perempuan dari kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah. Aksesibilitas yang dimaksud adalah akses terhadap kekuasaan politik, kebebasan sipil (bergerak dan bersuara), pendidikan, kesehatan, hingga pekerjaan, termasuk di lingkup pemerintahan.

Tabel 1. Indikator Eksklusi Gender

Indikator	Penjelasan Singkat
Distribusi kekuasaan menurut gender	Apakah kekuasaan politik didistribusikan secara setara antara gender.
Kesetaraan kebebasan sipil berdasarkan gender	Apakah perempuan menikmati kebebasan sipil (akses ke keadilan, hak milik, kebebasan bergerak, dll) setara dengan laki-laki.
Akses ke layanan publik berdasarkan gender	Apakah akses terhadap pendidikan, kesehatan, keamanan, air bersih didistribusikan secara setara.
Akses ke pekerjaan di sektor negara berdasarkan gender	Apakah pekerjaan di sektor pemerintahan tersedia setara bagi perempuan.
Akses ke peluang bisnis dari negara berdasarkan gender	Apakah perempuan bisa mendapatkan kontrak atau kerjasama dengan pemerintah secara adil.

Sumber: Olahan Tim Peneliti dari V-Dem Institute³³

Selanjutnya, monograf ini akan menunjukkan progres dari pemberdayaan perempuan di Indonesia melalui indeks nasional maupun

³² V-Dem Insitute, Exclusion by Gender Index (1945-2023), (V-Dem).

³³ V-Dem Institute, *Codebook* (2025).

internasional. Indeks utama yang dipakai adalah Indeks Ketimpangan Gender (IKG) dan *Gender Inequality Index* (GII).

Tabel 2. Indikator Ketimpangan Gender dalam Empat Bidang

Bidang	Indikator	
	IKG	GII
Kesehatan	- Perempuan melahirkan tidak di fasilitas kesehatan/MTF - Perempuan melahirkan anak pertama saat berusia kurang dari 20 tahun/MHPK20	- Angka kematian ibu/MMR - Angka kelahiran remaja/ABR
Ekonomi	Partisipasi Angkatan Kerja Laki-laki dan Perempuan	
Pendidikan	Pendidikan SMA ke Atas Laki-laki dan Perempuan	
Politik	Keterwakilan di legislatif Laki-laki dan Perempuan	

Sumber: Olahan Tim Peneliti dari Badan Pusat Statistik³⁴

IKG mengadopsi penghitungan GII dengan beberapa penyesuaian.³⁵ Indikator proporsi perempuan pernah kawin usia 15–49 tahun yang melahirkan Anak Lahir Hidup (ALH) terakhir dalam dua tahun terakhir tidak di fasilitas kesehatan (MTF) menjadi pengganti indikator *Maternal Mortality Rate* (MMR) atau Angka Kematian Ibu (AKI) di IKG karena pemerintah beranggapan bahwa persalinan di fasilitas kesehatan dapat menekan risiko kematian ibu dalam melahirkan.³⁶ Selanjutnya, indikator *Adolescent Birth Rate* (ABR) dalam penghitungan GII diganti dengan indikator proporsi perempuan pernah kawin usia 15–49 tahun yang saat melahirkan ALH pertama berusia kurang dari 20 tahun (MHPK20) didasari atas pertimbangan bahwa indikator tersebut memiliki korelasi yang kuat dengan indikator ABR dan tersedia di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota secara rutin setiap tahun.³⁷ Sementara itu, tiga indikator lainnya sama dengan yang digunakan oleh UNDP dalam menyusun GII.

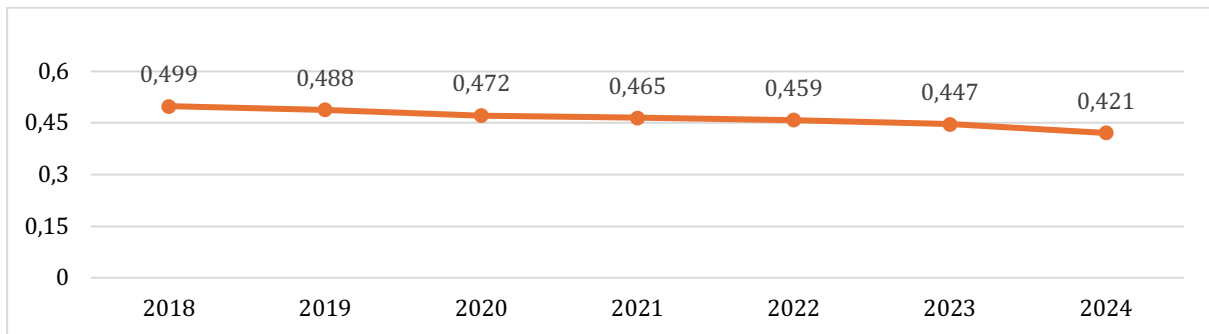
³⁴ Badan Pusat Statistik, “Indeks Ketimpangan Gender (IKG) 2024,” *Berita Resmi Statistik* (2025).

³⁵ *Ibid.*

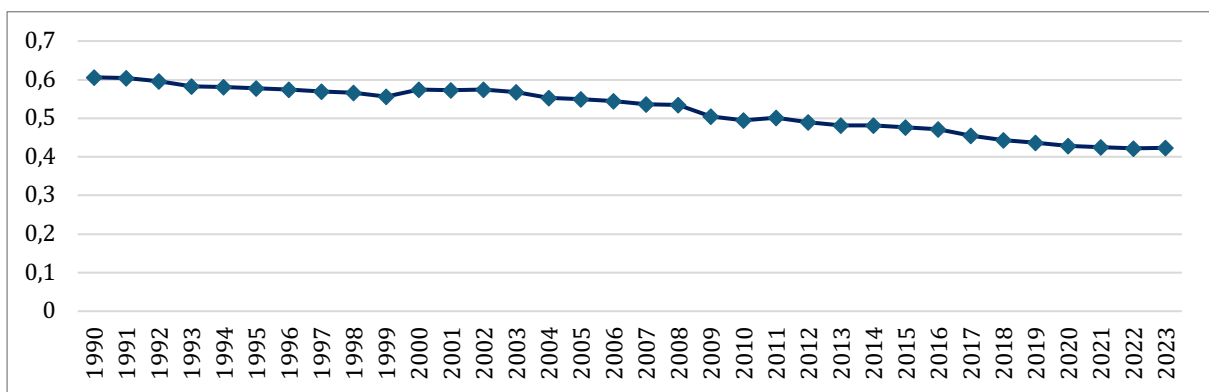
³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Bagan 3. Tren IKG Indonesia (2018-2024)³⁸



Bagan 4. Tren GII Indonesia (1990-2023)³⁹



IKG dan GII juga sama-sama bernilai antara 0 dan 1. Semakin kecil nilainya maka tingkat ketimpangan gender di suatu wilayah akan semakin setara. Pada Bagan 2, pemberdayaan perempuan Indonesia tampak membaik karena skornya menurun konsisten dari 0.499 pada tahun 2018 menjadi 0,421 pada tahun 2024. Hal yang sama juga dapat dilihat dari Bagan 3 yang menarik jangka pengambilan nilai lebih lama meskipun hanya sampai pada tahun 2023. Selain jangka waktu yang lebih panjang, tulisan ini mempertimbangkan pemakaian GII untuk membuat perbandingan antara Indonesia dengan negara-negara lain, terutama negara di ASEAN dan negara-negara Nordik, lantaran indikator-indikator

³⁸ Badan Pusat Statistik, Indeks Ketimpangan Gender (IKG) 2024, *Berita Resmi Statistik*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025)

³⁹ United Nations Development Programme, Gender Inequality Index (1990-2023), (UN Development Programme).

individual yang membentuk indikator komposit IKG diadopsi dari GII. Tujuannya adalah menunjukkan kepada pemerintah bahwa masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan mengenai ketimpangan ini, apalagi pada data terbaru GII, Indonesia menduduki peringkat ke-7 di lingkup ASEAN.⁴⁰ Dalam hal perbandingan dengan Nordik, Indonesia mungkin masih harus menempuh waktu yang lama untuk mencapai kondisi utopia tersebut. Akan tetapi, isu ini tetap menjadi ruang belajar bagi para pembaca agar mengetahui faktor sosial, budaya, dan ekonomi, yang mempengaruhi kesenjangan antara Indonesia dengan mereka. Salah satu faktornya adalah bagaimana negara-negara seperti Denmark, Finlandia, dan Swedia, menerapkan *family policy* sebagai bentuk antisipasi angka fertilitas yang menurun.⁴¹ Walaupun begitu, Indonesia setidaknya perlu memahami lebih dulu arti dari kebijakan responsif gender itu sendiri, dan bagaimana mengukurnya melalui kerangka yang dapat dilihat pada Tabel 3 dan pengukuran kuantitatif melalui EGI.

Tabel 3. Kerangka Analisis Kebijakan Feminis

Kebijakan	Skor	Kebijakan	Skor
Pemerintah Buta Gender, Tingkat Eksklusi Tinggi (0.6 - 1)	0	Pemerintah Responsif Gender, Tingkat Eksklusi Tinggi (0.6 - 1)	4-7
Pemerintah Buta Gender, Tingkat Eksklusi Rendah (0 – 0.5)	1-3	Pemerintah Responsif Gender, Tingkat Eksklusi Rendah (0 – 0.5)	8-10

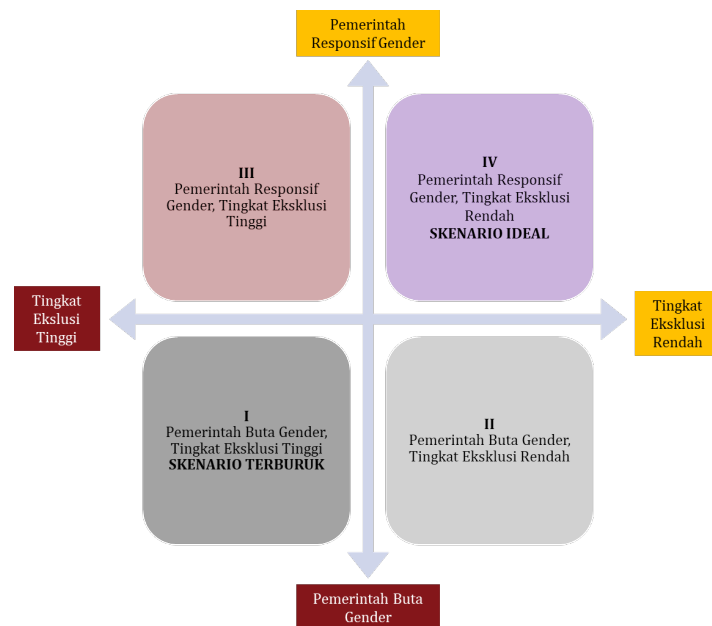
Atas dasar kerangka analisis ini, dengan indeks dari EGI, tim peneliti membangun skenario pemenuhan kesetaraan gender dalam bentuk kuadran yang dapat dilihat pada Bagan 5. Dari kuadran tersebut, terdapat empat skenario yang mungkin terjadi dalam upaya perwujudan kesetaraan gender pada konteks Indonesia. Faktor sifat pemerintahan adalah sebuah spektrum dengan ujung paling bawah adalah pemerintah yang buta gender, sementara di ujung yang lainnya adalah pemerintah yang responsif gender. Kebijakan responsif gender sendiri dapat dikategorikan menjadi

⁴⁰ United Nations Development Programme, *Gender Inequality Index* (2023).

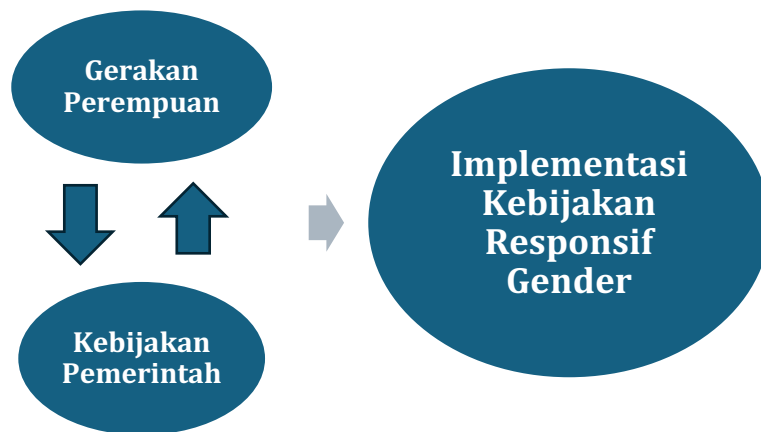
⁴¹ Diahhadi Setyonaluri, wawancara oleh tim peneliti, Zoom Virtual Meeting, 23 Maret 2025.

tiga tingkatan, merujuk pada skor penilaian kebijakan feminis dari Mazur. Kombinasi dari faktor-faktor ini yang akan dilihat dalam pembentukan empat skenario di Bagan 5.

Bagan 5. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia



Bagan 6. Visualisasi Arus Implementasi Kebijakan Responsif Gender



Sumber: Olahan Tim Peneliti dari Ita Fatia Nadia⁴²

Namun, sebelum masuk pada inti pembahasan mengenai kebijakan dan hasil dari proses usaha pemberdayaan perempuan di Indonesia, tulisan ini akan memberikan satu pemahaman penting bahwa semua hasil yang dapat kita lihat detik ini adalah perjuangan pergerakan para perempuan di Indonesia, baik di kancah nasional maupun internasional, seperti yang tampak pada Bagan 5. Gerakan perempuan akan selalu hadir untuk mendorong pemerintah membuat kebijakan yang responsif gender, serta merespons kebijakan-kebijakan pemerintah yang meleset dari cita-cita para perempuan bangsa.

Delapan Puluh Tahun Pemberdayaan Perempuan Indonesia

Pemberdayaan perempuan Indonesia dapat dilihat melalui upaya-upaya pemerintah dan masyarakat sipil dalam meminimalisasi hingga menghapuskan ketimpangan gender. Akan tetapi, hal ini tidak luput dari perjuangan gerakan perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di Indonesia. Bagian ini akan menjelaskan bagaimana dinamika kebijakan pemerintah melalui rencana pembangunan dan realisasinya, yang tentunya dipengaruhi oleh perjuangan gerakan-gerakan perempuan dari masa ke masa.

Aktivisme Perempuan Era Kolonial

Gerakan perempuan sudah ada sejak dimulainya era kolonialisme di Indonesia pada tahun 1700-1800an. Misalnya, dari tokoh-tokoh perempuan

⁴² Ita Fatia Nadia, FGD oleh tim peneliti, 11 Juni 2025.

yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai pahlawan nasional, nama-nama seperti Ratu Kalinyamat hingga Martha Christina Tiahahu turut ikut mempertahankan dan memperjuangkan wilayah dari bangsa-bangsa penjajah/kolonial. Ini merupakan bukti bahwa perempuan sejak jauh sebelum kemerdekaan sudah memiliki kemampuan dan kapasitas untuk ikut berperang melawan ancaman ekspansi bangsa luar. Meski tidak mengesampingkan perjuangan perempuan secara individual lainnya, banyak gerakan perempuan yang dilakukan secara kolektif dalam upayanya memperjuangkan hak-hak perempuan yang dipinggirkan.

Bagan 7. Lini Masa Pergerakan Perempuan sebelum Kemerdekaan 1945



Sumber: Olahan Tim Peneliti.

Isu yang diperjuangkan kaum perempuan pada masa itu juga beragam dan masih sangat relevan dengan kondisi saat ini. Mulai dari isu keterbatasan akses pendidikan untuk perempuan, kekerasan berbasis gender, diskriminasi terhadap perempuan dalam aspek ekonomi, hingga keterwakilan politik perempuan dalam pengambilan keputusan. Misalnya, di era kolonial Belanda, berdiri organisasi gerakan perempuan bernama Poetri Mardhika pada tahun 1912. Organisasi ini bergerak untuk mendorong pendidikan dan perbaikan kehidupan perempuan Indonesia (pribumi) yang saat itu kerap dijadikan sebagai kelompok yang tersubordinasi di dalam masyarakat.⁴³

⁴³ Muhadjir D, "Gerakan Perempuan di Indonesia Dari Masa ke Masa," 2020.

Kemunculan kelompok-kelompok pergerakan perempuan tidak terlepas dari peristiwa Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928. Semangat nasional inilah yang mendorong perempuan berkumpul dan membicarakan banyak persoalan dalam Kongres Perempuan Indonesia yang dilaksanakan pertama kali pada 22 Desember 1928.⁴⁴ Kongres yang dilaksanakan di Yogyakarta ini memperjuangkan beberapa kepentingan perempuan, di antaranya terdiri dari: peranan perempuan dalam memperjuangkan kemerdekaan; perbaikan gizi; kesehatan ibu dan anak; seruan berupa anti-poligami; anti perdagangan perempuan; dan anti perkawinan anak.⁴⁵ Isu yang kemudian masih sangat relevan dan terus diperjuangkan oleh gerakan perempuan bahkan setelah kemerdekaan Indonesia. Gerakan perempuan yang sudah ada sejak era kolonial dan prakemerdekaan ini juga ikut mempengaruhi gerakan memperjuangkan hak-hak perempuan dan gerakan anti kekerasan terhadap perempuan terus hingga era reformasi dan ikut mempengaruhi bagaimana pengambilan keputusan pemerintah di masing-masing periode dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan gender dan pemberdayaan perempuan.

Pemberdayaan Perempuan Pasca-Kemerdekaan

Era Orde Lama

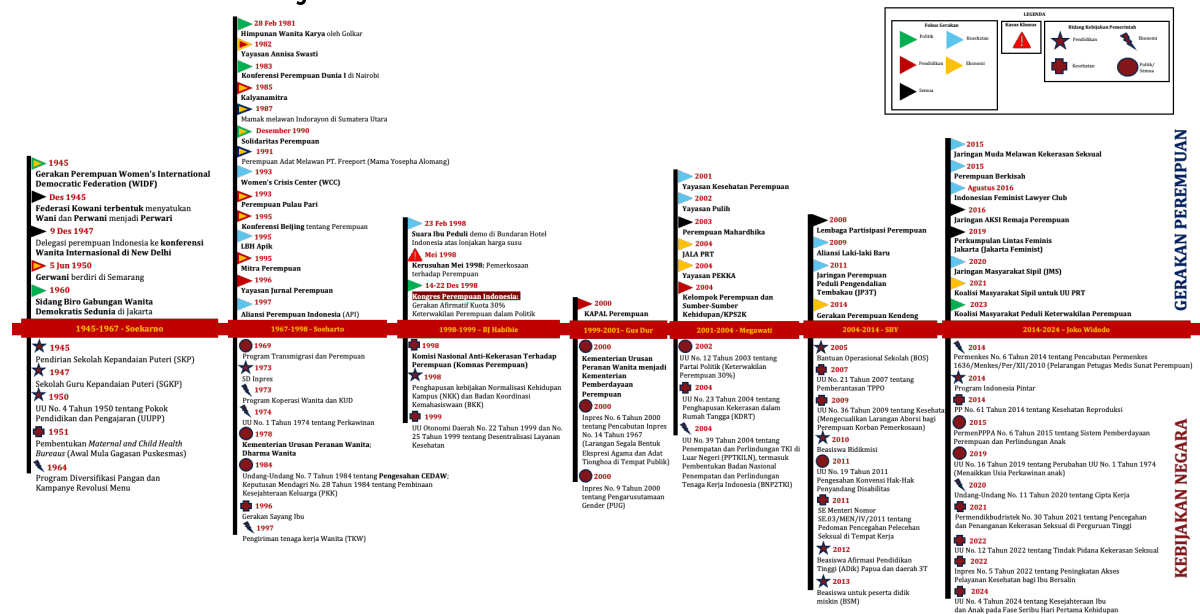
Kemerdekaan Indonesia di tahun 1945 menjadi angin segar bagi masyarakat Indonesia, khususnya perempuan yang bertahun-tahun hidup sebagai korban dari penjajahan kolonial. Setelah kemerdekaan ini, negara mengambil beban tanggung jawab dalam memberdayakan perempuan.⁴⁶ Pemerintahan pasca-kemerdekaan mengubah pembangunan pendidikan yang sebelumnya banyak berfokus pada transformasi nilai-nilai sosial bentukan otoritas kolonial menjadi nilai-nilai yang sesuai dengan ciri khas Indonesia. Kepemimpinan Sukarno yang lekat dengan kuatnya prinsip demokrasi masyarakat sipil berupaya memastikan adanya kesamaan hak

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Women Research Institute, "Gerakan Perempuan Bagian Gerakan Demokrasi di Indonesia," 2013.

⁴⁶ Dian Kartika Sari, FGD oleh tim peneliti, 11 Juni 2025.

Bagan 8. Lini Masa Gerakan Perempuan dan Kebijakan Pemerintah setelah Kemerdekaan 1945



Kondisi ekonomi pasca-proklamasi belum bisa dikatakan baik karena Indonesia sempat mengalami inflasi yang sangat tinggi serta ketidakstabilan politik yang turut mengganggu pembangunan ekonomi negara. Peran perempuan di masa kepemimpinan Sukarno diperkuat dengan pelibatan perempuan secara aktif di berbagai sektor termasuk ekonomi dan politik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana Sukarno menyelenggarakan kursus politik bagi perempuan agar perempuan bisa gotong royong dengan laki-laki dalam merampungkan revolusi negara.⁴⁸

⁴⁸ Ratih, I. Gusti Agung Ayu, Martin Suryajaya, Melani Budianta, dan Siti Maemunah, *Merayakan Ibu Bangsa* (Jakarta: Balai Pustaka, 2016).

Hal ini tidak serta-merta dilakukannya tanpa sebab. Hal ini adalah buah dari perjuangan panjang perempuan sejak zaman kolonial sebagai 'Ibu Bangsa' yang dibahas dalam Kongres Perempuan Indonesia II tahun 1935 oleh Sri Mangunsarkoro yang menekankan kewajiban perempuan Indonesia dalam membangun bangsa.⁴⁹ Istilah ini dimaknai sebagai pembentukan peran ibu yang tetap mengutamakan keluarga, tetapi juga memikirkan bangsa dengan memberikan pengaruh 'keibuan' dalam setiap kegiatan Bapak Bangsa. Selain itu, dalam menjamin partisipasi perempuan, Sukarno meratifikasi Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita dan menurunkannya ke dalam Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1955 Tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita. Kebijakan ini menjamin hak politik perempuan baik dalam hak memilih maupun dipilih tanpa pandang bulu dan membedakan.

Dalam konteks ekonomi nasional, pemerintah mengeluarkan beberapa rencana pembangunan di antaranya Plan Produksi Tiga Tahun RI dan Kasimo Plan yang fokus pada bidang pertanian, peternakan, perindustrian, serta swasembada pangan.⁵⁰ Di samping itu, kondisi keterbatasan masyarakat dalam mengakses fasilitas kesehatan yang hancur akibat perang membuat pemerintahan pasca-kemerdekaan menaruh perhatian pada pembangunan rumah sakit, klinik, dan pos kesehatan di berbagai daerah. Pada masa tersebut, fokus pembangunan pemerintah di bidang kesehatan dilakukan dengan tujuan meningkatkan akses kesehatan melalui program penyuluhan kepada masyarakat, kampanye imunisasi, dan pengendalian penyakit menular.

Dalam konteks gerakan perempuan, tidak lama setelah kemerdekaan Indonesia, dibentuklah koalisi perempuan internasional anti-fasisme bernama *Women's International Democratic Federation* (WIDF). WIDF merupakan organisasi internasional terbesar era poskolonial yang memperjuangkan hak-hak perempuan dan anak serta berkontribusi secara

⁴⁹ Departemen Penerangan, *30 Tahun Kesatuan Pergerakan Wanita Indonesia*. (Jakarta; Departemen Penerangan, 1959).

⁵⁰ Ananta D. P., "Pengaruh Perencanaan Pembangunan Era Orde Lama pada Kesejahteraan Masyarakat Indonesia," 2023.

global dalam gerakan transnasional perempuan.⁵¹ Hubungan WIDF dengan organisasi perempuan di Indonesia terjalin dengan baik ditandai dengan bergabungnya Kongres Wanita Indonesia (KOWANI) sebagai anggota pada tahun 1946. KOWANI berada di belakang pemerintahan dan dipilih untuk mewakili pergerakan wanita Indonesia dalam menetapkan isu sosial, ekonomi, dan pendidikan. Salah satu bentuk upaya KOWANI dalam memperjuangkan pengakuan kemerdekaan Indonesia di kancah internasional adalah dengan mengirimkan Prof. Dr. Sulianti Saroso sebagai delegasi Konferensi Perempuan se-Asia tahun 1947 di New Delhi.⁵² Sementara itu, pergerakan perempuan dalam menyuarakan isu sosial-politik di masyarakat dilakukan oleh organisasi Gerakan Wanita Istri Sedar (Gerwis) yang kemudian mengubah namanya menjadi Gerwani atau Gerakan Wanita Indonesia pada 1954.⁵³

Pada awal kemerdekaan ini, Sukarno juga giat mengirim guru dan pemuda ke luar negeri untuk memperoleh pengalaman dengan harapan ilmu yang didapatkan bisa diaplikasikan di Indonesia nantinya. Upaya pemerataan akses yang tak terkecuali untuk perempuan juga tertuang dalam UU Nomor 4 Tahun 1950 Tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah Untuk Seluruh Indonesia. Transisi era kolonial juga turut mengubah sekolah-sekolah khusus perempuan yang semula memakai bahasa Belanda menjadi bahasa Indonesia seperti Sekolah Kepandaian Puteri (SKP) dan Sekolah Guru Kepandaian Puteri (SGKP).⁵⁴ Namun, fokusnya hanya terbatas ke pembelajaran kejuruan-kejuruan domestik seperti menjahit, memasak, kerajinan tangan, memimpin rumah tangga, mengasuh anak.

⁵¹ Francisca de' Haan, "Continuing Cold War paradigms in western historiography of transnational women's organisations: The case of the Women's International Democratic Federation (WIDF)," 2010.

⁵² Portal Informasi Indonesia, "*Sulianti Saroso, Dokter yang Tak Pernah Menyuntik Orang*," Portal Informasi Indonesia (2020). <https://indonesia.go.id/ragam/budaya/ekonomi/sulianti-saroso-dokter-yang-tak-pernah-menyuntik-orang>.

⁵³ Ita Fatia Nadia, FGD dengan Tim Peneliti, 11 Juni 2025

⁵⁴ Muhadjir D, "Gerakan Perempuan di Indonesia Dari Masa ke Masa," 2020.

Sedangkan dalam aspek kesehatan, fokus pemerintahan Sukarno pada saat itu adalah pemberantasan penyakit malaria.⁵⁵ Namun, aspek kesehatan perempuan tidak luput dari perhatian Sukarno. Melalui Johannes Leimena, salah satu menteri kesehatan era Orde Lama yang mempromosikan jargon kesehatan “Rakyat Sehat, Negara Kuat,” pemerintahan Sukarno memprakarsai pembentukan *Maternal and Child Health Bureaus* dengan fungsi layanan untuk pemeriksaan ibu hamil, bayi yang baru lahir, imunisasi, edukasi gizi dan sanitasi. Ini juga yang kemudian menandai lahirnya program Puskesmas.

Dalam aspek mendasar lainnya, yakni ekonomi, fokus utama Orde Lama adalah mempertahankan kemerdekaan dan menyatukan bangsa-negara di tengah krisis pangan dan inflasi tinggi. Dalam menghadapi krisis pangan, pemerintah meluncurkan program diversifikasi pangan dalam kampanye “Revolusi Menu”.⁵⁶ Pada program ini, perempuan diberikan pendidikan dalam mengelola gizi rumah tangga dan beradaptasi untuk menemukan pola makan baru. Tidak hanya pengentasan krisis pangan dan inflasi, Orde Lama juga menunjukkan komitmen untuk memperbaiki ketimpangan/diskriminasi terhadap perbedaan jenis kelamin dengan meratifikasi Konvensi ILO Nomor 100 mengenai pengupahan yang sama bagi pekerja tanpa memandang perbedaan jenis kelamin, perempuan dan laki-laki.

Era Orde Baru

Setelah Soeharto mengambil alih kekuasaan pada tahun 1966 dan membentuk pemerintahan Orde Baru, fokus utama negara diarahkan pada pembangunan ekonomi nasional. Demi menjamin keberhasilan pembangunan ini, seluruh organisasi masyarakat diwajibkan untuk beroperasi dalam kerangka kepentingan pembangunan dan tidak boleh keluar dari nilai-nilai Pancasila. Dalam konteks ini, negara juga mulai membentuk konstruksi sosial yang konservatif terkait relasi gender, salah

⁵⁵ Vivek Neelakantan, *Science, Public Health, dan Nation-Building in Soekarno-Era Indonesia* (United Kingdom; Cambridge Scholars Publishing, 2017).

⁵⁶ *Ibid.*

satunya melalui penerapan prinsip 'ibuisme negara'. Perempuan diposisikan sebagai ibu rumah tangga yang bertugas mendukung pembangunan secara tidak langsung melalui kerja-kerja domestik, melayani keluarga, dan memelihara kesejahteraan rumah tangga. Dalam konstruksi ini, perempuan dianggap sebagai objek pasif yang perannya terbatas pada fungsi reproduksi dan pengabdian terhadap suami.⁵⁷ Sebaliknya, laki-laki, khususnya suami, diposisikan sebagai subjek aktif yang memegang kendali atas ranah publik dan memainkan peran strategis dalam pembangunan serta pengambilan keputusan politik dan ekonomi. Oleh karena itu, kekuasaan politik dan ekonomi pada masa itu menjadi privilese laki-laki, sementara perempuan tetap dijaga agar berada dalam lingkup domestik.⁵⁸

Pada tahun 1969, negara mendirikan PKK yang berfungsi sebagai mitra informal pemerintah dalam mengawasi dan membentuk peran domestik perempuan. Melalui PKK, perempuan dilibatkan dalam pelaksanaan program-program pembangunan, namun hanya sebatas dalam kerangka kesehatan reproduksi dan kesejahteraan keluarga. PKK menjadi ujung tombak pelaksanaan edukasi keluarga berencana (KB), penyuluhan gizi rumah tangga, serta kegiatan posyandu yang fokus pada imunisasi anak, penimbangan balita, pelayanan KB, dan edukasi gizi ibu dan anak.⁵⁹ Semua kegiatan ini didorong dalam semangat 'pengabdian', di mana perempuan kader desa menjalankan tugas-tugas ini bukan sebagai profesi formal, tetapi sebagai bagian dari peran sosial mereka sebagai ibu dan istri. Selanjutnya, pada tahun 1970, Orde Baru meluncurkan Program Keluarga Berencana Nasional melalui Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dengan slogan "Dua Anak Cukup" yang menjadi ikon nasional dalam mencapai tujuan Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera. Alat kontrasepsi seperti AKDR, pil, dan implan

⁵⁷ Astri A., Abdul S., & Umasih, "Gelombang Kedua Gerakan Feminisme di Indonesia (1982-1998)," 2021.

⁵⁸ Kurniawati H. D., "Demokratisasi dan Dekonstruksi Ideologi Gender Orde Baru," 2007.

⁵⁹ K. V. Dewi, dan G. Kasuma, "Perempuan Masa Orde Baru (Studi Kebijakan PKK dan KB Tahun 1968-1983)," *VERDELEN: Jurnal Kesejarahan* 4, no. 2 (2014): 157-172.

dipromosikan secara masif, didistribusikan melalui kader PKK dan petugas lapangan.

Pada sektor pendidikan, negara membentuk Sekolah Dasar Instruksi Presiden (SD Inpres) sebagai bagian dari upaya pemerataan pendidikan, dengan membangun sekolah hingga ke pelosok desa. Meskipun program ini membuka akses pendidikan lebih luas, fokus terhadap kualitas dan hak siswa untuk belajar kritis masih sangat terbatas.⁶⁰ Sementara itu, dalam aspek hukum, pada tahun 1974 pemerintah memberlakukan UU Perkawinan yang menetapkan batas usia minimal pernikahan bagi perempuan adalah 16 tahun. Regulasi ini menjadi bagian dari upaya negara untuk mengatur kehidupan keluarga dan reproduksi perempuan secara legal. Meskipun dianggap sebagai kemajuan formal, UU ini tetap menuai kritik dari gerakan perempuan karena membuka ruang bagi praktik perkawinan anak dan mengabaikan hak-hak dasar perempuan dalam keluarga.

Sejak akhir 1970-an, negara juga mendorong partisipasi perempuan dalam pembangunan ekonomi rumah tangga melalui PKK. Perempuan diajak untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pangan, keterampilan menjahit, dan industri rumahan sebagai bentuk kontribusi terhadap pembangunan. Pada tahun 1979, dibentuklah program Koperasi Wanita (Kopwan) yang dijalankan melalui Kementerian Koperasi dan BKKBN. Program ini bertujuan untuk memberdayakan perempuan dalam kegiatan simpan-pinjam, produksi rumahan, dan akses permodalan mikro, terutama di wilayah desa. Namun pada praktiknya, kegiatan koperasi ini seringkali dikuasai oleh elite lokal dan tidak bersifat demokratis, sehingga peran perempuan tetap terbatas dan tidak berdaya secara struktural.

Pada tahun 1984, Indonesia meratifikasi CEDAW, dan menurunkannya ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Ratifikasi ini menandai pengakuan resmi negara terhadap pentingnya penghapusan

⁶⁰ M. Wahib MH., dkk., "Studi Historis Perkembangan Sistem Pendidikan di Indonesia," *Jurnal for Islamic Studies* 5, no. 4 (2022).

diskriminasi terhadap perempuan di berbagai bidang kehidupan, termasuk hak politik, sosial, ekonomi, dan budaya. Meskipun demikian, implementasi dari konvensi ini dihambat oleh struktur patriarki yang telah dilembagakan melalui berbagai kebijakan dan institusi negara.

Seiring meningkatnya kesadaran dan tekanan dari organisasi masyarakat sipil, muncul berbagai organisasi perempuan yang secara aktif melakukan perlawanan terhadap hegemoni gender negara. Salah satunya adalah Kalyanamitra. Kalyanamitra fokus pada advokasi terhadap kekerasan terhadap perempuan, pendokumentasian kasus, serta penyadaran kritis mengenai hak-hak perempuan sebagai warga negara. Kegiatan mereka menjadi bentuk perlawanan alternatif terhadap otoritarianisme negara. Dalam konteks hukum, berdiri pula Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH Apik), yang memberikan layanan bantuan hukum kepada perempuan pencari keadilan, termasuk korban kekerasan seksual. Keberadaan LBH Apik memperkuat posisi hukum perempuan dan mendorong pergeseran perspektif hukum yang lebih berpihak pada korban.

Menjelang kejatuhan Orde Baru, muncul gerakan Suara Ibu Peduli (SIP) yang merupakan manifestasi nyata perlawanan perempuan terhadap rezim otoriter. Gerakan ini bermula dari Yayasan Jurnal Perempuan dan mengambil isu susu bayi sebagai strategi untuk menarik perhatian publik perempuan terhadap krisis ekonomi dan sosial yang sedang terjadi. Dalam perkembangannya, SIP ikut terlibat dalam aksi-aksi demonstrasi mahasiswa dengan memberikan bantuan logistik seperti dana dan nasi bungkus pada aksi Mei 1998. Gerakan ini menjadi simbol keterlibatan perempuan dalam perjuangan demokratisasi di akhir rezim Orde Baru.⁶¹

Secara keseluruhan, meskipun Orde Baru membentuk sistem yang mengekang peran perempuan ke dalam ruang domestik dan instrumental terhadap pembangunan, resistensi terus bermunculan dalam berbagai bentuk. Organisasi-organisasi perempuan hadir sebagai kekuatan kritis

⁶¹ Astri A., Abdul S., dan Umasih, "Gelombang Kedua Gerakan Feminisme di Indonesia (1982-1998)," 2021.

yang menantang ideologi negara, memperjuangkan keadilan gender, serta turut ambil bagian dalam proses demokratisasi menjelang dan pasca-reformasi. Warisan dari perjuangan ini menjadi fondasi penting bagi gerakan perempuan Indonesia di era setelah Orde Baru.

Era Reformasi (1998-2024)

Pasca keruntuhan rezim Orde Baru pada 1998, Indonesia mulai membangun kembali sistem politik yang demokratis setelah sekian lama berada dalam cengkeraman pemerintahan otoriter. Pemerintahan transisi yang dipimpin oleh Presiden BJ Habibie menandai awal dari Era Reformasi dengan sejumlah kebijakan penting, salah satunya adalah penerbitan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusannya sendiri, termasuk dalam pengelolaan pendapatan daerah. Kebijakan desentralisasi ini membuka peluang bagi partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Namun, di sisi lain, kebijakan ini menghadirkan tantangan baru bagi perempuan karena adanya potensi ketimpangan gender yang lebih besar antarwilayah akibat perbedaan kapasitas pemerintah daerah, kekuatan budaya lokal, dan lemahnya pengarusutamaan gender dalam kebijakan daerah.⁶²

Dalam konteks ini, perempuan justru banyak bersinggungan dengan sektor-sektor strategis yang menjadi sumber retribusi daerah seperti kesehatan, pendidikan, dan usaha mikro, sehingga merekalah yang paling terdampak oleh beban ekonomi tersebut, tanpa jaminan kesejahteraan yang memadai. Kesenjangan gender juga semakin tampak dalam beberapa kebijakan dan praktik adat yang mempersempit hak perempuan, seperti pelarangan kontrasepsi oleh norma adat, praktik sunat perempuan, serta perda-perda diskriminatif yang lahir dari tafsir agama konservatif di wilayah otonomi khusus seperti Aceh.⁶³

Meskipun demikian, Era Reformasi tetap membuka ruang baru bagi konsolidasi gerakan perempuan yang kian menguat. Salah satu tonggak

⁶² Irwan Martua, wawancara oleh Tim Peneliti, 6 Mei 2025.

⁶³ Maria Ulfah Ansor, wawancara oleh Tim Peneliti, 19 Juni 2025.

penting terjadi pada Mei 1998 saat terjadi gelombang kekerasan dan pemerkosaan massal, terutama terhadap perempuan Tionghoa. Saparinah Sadli, Ita Fatia Nadia, dan sejumlah aktivis perempuan lainnya melaporkan langsung peristiwa tersebut kepada Presiden BJ Habibie. Laporan ini menjadi dasar pembentukan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) dan mendorong lahirnya Komnas Perempuan pada Oktober 1998 sebagai lembaga negara independen yang menangani isu kekerasan terhadap perempuan.⁶⁴ Sejak saat itu, kebebasan berkumpul dan berorganisasi semakin terbuka, mendorong munculnya berbagai organisasi perempuan yang fokus pada isu keseharian seperti pendidikan, kesehatan reproduksi, dan ekonomi.

Berbagai inisiatif gerakan perempuan pun mulai bermunculan, seperti KAPAL Perempuan pada 2000 yang membentuk Sekolah Perempuan, Yayasan Kesehatan Perempuan (2001), Yayasan Pulih (2002), Perempuan Mahardhika (2003), JALA PRT dan Yayasan PEKKA (2004), hingga organisasi yang berfokus pada hak-hak perempuan pekerja dan korban kekerasan. Kebijakan penting yang lahir dari perjuangan ini antara lain UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT), serta kebijakan perlindungan pekerja rumah tangga yang diperjuangkan sejak 2004 oleh JALA PRT dan didukung oleh Koalisi Masyarakat Sipil pada 2021.

Seiring berjalannya waktu, keterlibatan perempuan dalam pendidikan tinggi semakin meningkat, didukung oleh kebijakan-kebijakan dalam RPJMN mulai dari 2004 hingga 2024. Fokus pemerintah pada pengarusutamaan gender juga diwujudkan melalui penyusunan kebijakan yang responsif gender dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Strategi Pengarusutamaan Gender (PUG) menjadi bagian integral dari pembangunan nasional, dengan indikator seperti peningkatan TPAK perempuan, penurunan kesenjangan upah, hingga peningkatan rasio

⁶⁴ Komnas Perempuan, *"Sejarah Komnas Perempuan adalah Sejarah Gerakan Perempuan Indonesia,"* Komnas Perempuan. <https://komnasperempuan.go.id/sejarah>.

kewirausahaan perempuan. Selain itu, pemerintah juga merespons komitmen global melalui agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya dalam mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.

Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) kemudian menegaskan komitmen tersebut dengan menerbitkan Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang PUG.⁶⁵ Gus Dur memberi perhatian khusus pada keterlibatan perempuan dalam pengambilan kebijakan, seperti mendorong keterwakilan perempuan dalam lembaga ekonomi nasional dan daerah. Selain itu, pada pemerintahan Gus Dur, ia mereformasi program KB yang sebelumnya bertujuan untuk menekan kontrol populasi diubah pendekatannya menjadi berbasis hak dan pilihan individu, khususnya bagi perempuan. Di tahun 2000, pemerintahan Gus Dur juga membuka ruang kepada organisasi masyarakat sipil perempuan untuk terlibat dalam pendidikan KB.⁶⁶ Kebijakan Gus Dur yang tidak kalah penting adalah pencabutan Inpres Nomor 14 Tahun 1967 yang akhirnya membuka para pemeluk Tionghoa, termasuk perempuan Tionghoa, untuk bebas mengekspresikan kepercayaannya.⁶⁷

Pemerintahan Megawati Soekarnoputri yang melanjutkan tongkat estafet, fokus pada pemerataan akses pendidikan, perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan melalui UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (PPTKILN), serta penyediaan kredit mikro berbunga ringan bagi perempuan kepala keluarga. Melalui UU Nomor 39 Tahun 2004, Megawati mengamatkan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).⁶⁸ Pemerintah juga terus melaksanakan evaluasi

⁶⁵ Lukman Hakim, *Bunga Rampai Konsep Hak Asasi Manusia di Indonesia* (Surabaya; R. A. De. Rozarie, 2019).

⁶⁶ P. K. Dwi Putri, "Kelembagaan dan Capaian Program Keluarga Berencana (KB): Dari Era Sentralisasi ke Desentralisasi," *Jurnal Kependudukan Indonesia* 14, no. 1 (2019).

⁶⁷ Ahmad Nurhuda dan Yerra Zetira Agesti, "Masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid," *Journal of History and History Education* 3, No. 1 (2021).

⁶⁸ Diah Ayu Intan Sari dkk, "Karakteristik Gender Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di ASEAN Indonesia," *Journal of Feminism and Gender Studies*, Vol. 1(1) (2021).

CEDAW dan fokus pada peningkatan layanan kesehatan ibu dan anak, serta akses modal bagi UMKM perempuan melalui program Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (P2PKS).

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), arah kebijakan berfokus pada bantuan sosial dan pendidikan. Program Bantuan Operasional Sekolah BOS (2005), beasiswa untuk peserta didik miskin, Bidikmisi, hingga Afirmasi Pendidikan Tinggi (ADik) bagi wilayah 3T, menjadi prioritas⁶⁹. Selain itu, UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), serta peraturan turunan melalui Permeneg PP dan PA No. 1/2010 tentang SPM Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dan Permeneg PP dan PA Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan, menunjukkan komitmen SBY terhadap layanan bagi korban kekerasan. SBY juga memperluas akses kesehatan masyarakat melalui Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) tahun 2008 dan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) tahun 2014⁷⁰, serta memberdayakan masyarakat lewat revitalisasi pertanian dan perikanan,⁷¹ serta pelatihan ketenagakerjaan, termasuk perlindungan TKI melalui Permenakertrans 18/2007. Dalam periode ini pula, UU tentang Penyandang Disabilitas disahkan (UU 19/2011), menandai inklusi dalam pembangunan sosial.

Di era pemerintahan Joko Widodo, perhatian pada pendidikan terus dilanjutkan melalui Program Indonesia Pintar (PIP), Kartu Indonesia Pintar (KIP), dan KIP Kuliah. Pemerintah juga menerapkan Kurikulum Merdeka dan menghapus Ujian Nasional, ranking, dan sekolah unggulan guna mendorong pemerataan akses pendidikan.⁷² Di sektor kesehatan, dikeluarkan Perpres Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi

⁶⁹ Permana Octofresi, "Menakar Kebijakan Pendidikan Nasional dan Pendidikan Islam di Era Reformasi (Presiden Habibie sampai Presiden Jokowi Jilid I)," *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 2(2), 2020.

⁷⁰ M. Widjaja, dan R. A. Simanjuntak, "Social Protection in Indonesia: How Far Have We Reached?", in Asher, M. G., S. Oum and F. Parulian (eds.), *Social Protection in East Asia – Current State and Challenges*, "ERIA Research Project Report 2009-9, (2010): 157-181.

⁷¹ Detik.com, "SBY Canangkan Revitalisasi Pertanian, Perikanan, & Kehutanan," Detik.com (2005). <https://news.detik.com/berita/d-379255/sby-canangkan-revitalisasi-pertanian-perikanan-kehutanan>

⁷² Permana Octofresi, "Menakar Kebijakan Pendidikan Nasional dan Pendidikan Islam di Era Reformasi (Presiden Habibie sampai Presiden Jokowi Jilid I)," *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, Vol. 2(2), 2020.

serta UU Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak dalam seribu hari pertama kehidupan. Layanan KIS dan penguatan JKN turut diperluas dengan fokus pada persalinan, KB, dan deteksi kanker.⁷³

Gerakan perempuan pada masa pemerintahan Jokowi juga terus aktif. Organisasi seperti Jaringan Muda Melawan Kekerasan Seksual, Perempuan Berkisah, *Indonesian Feminist Lawyer Club*, dan *Jakarta Feminist* terus memperjuangkan isu kekerasan berbasis gender. Pada 2019, hasil dari perjuangan panjang gerakan ini berhasil mendorong revisi UU Perkawinan yang menaikkan batas usia minimal perempuan menikah dari 16 menjadi 19 tahun. Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) yang terbentuk pada 2020 mendorong disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS).⁷⁴ Koalisi Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan (KMPKP) juga aktif mengawal pemenuhan kuota 30% perempuan dalam parlemen yang sebelumnya telah diinisiasi oleh Kongres Perempuan Indonesia dan diatur dalam UU Pemilu sejak 2003 dan diperkuat dalam UU Pemilu 2017.

Namun, pemberdayaan perempuan dalam bidang pendidikan, ekonomi, dan kesehatan tetap menghadapi tantangan struktural. Dalam pendidikan, stereotip domestik dan kesenjangan akses masih menjadi hambatan. Di bidang ekonomi, perempuan menghadapi kesenjangan upah dan beban ganda yang berisiko pada stabilitas kerja mereka. Sementara itu, di sektor kesehatan, persoalan kesehatan reproduksi dan mental perempuan belum mendapatkan perhatian yang cukup memadai.

Kebijakan desentralisasi dalam sektor pendidikan memberi peluang untuk penguatan layanan,⁷⁵ dengan 20% APBN diarahkan untuk pendidikan nasional. Di sisi lain, pembebasan kampus dari NKK-BKK oleh Habibie turut memulihkan kebebasan berekspresi mahasiswa.⁷⁶ Strategi

⁷³ Kementerian Kesehatan, "Kemenkes Tegaskan Komitmen Eliminasi Kanker Serviks, 36 Ribu Kasus Baru Terdeteksi Setiap Tahun," Kementerian Kesehatan (2025). <https://kemkes.go.id/id/Kemenkes-tegaskan-komitmen-eliminasi-kanker-serviks-36-ribu-kasus-baru-terdeteksi-setiap-tahun>.

⁷⁴ Erdiana Noerdin, "Organisasi Perempuan di Tengah Keterbukaan Politik," 2013.

⁷⁵ Wahib, et. al., "Studi Historis Perkembangan Sistem Pendidikan di Indonesia," *Journal for Islamic Studies* 5, no. 4 (2022): 83–91.

⁷⁶ Erdiana Noerdin, "Organisasi Perempuan di Tengah Keterbukaan Politik," 2013.

liberalisasi ekonomi melalui *Letter of Intent* (1998)⁷⁷ serta penghapusan SPP jenjang SD hingga SMA juga menjadi bagian dari strategi pemerataan pendidikan. Secara keseluruhan, Era Reformasi menunjukkan arah perubahan yang progresif dalam memperjuangkan hak-hak perempuan, meskipun tantangan besar masih terus mengiringi setiap langkahnya.

Era Pemerintahan Prabowo Subianto

Memasuki periode baru kepemimpinan nasional, pemerintahan Prabowo Subianto menegaskan komitmennya terhadap pemberdayaan perempuan sebagai bagian integral dari agenda pembangunan nasional. Komitmen ini pertama kali tercermin dalam perumusan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) V 2025–2029, yang dirancang sebagai langkah awal untuk mewujudkan RPJPN Indonesia Emas 2045. Pemerintah menempatkan kesetaraan dan pemberdayaan perempuan sebagai strategi lintas sektor, sejalan dengan prinsip pembangunan yang berkeadilan dan inklusif.

Dalam tahap perencanaan, RPJMN V menetapkan berbagai target jangka menengah yang spesifik dan terukur di bidang kesehatan, pendidikan, perlindungan, serta ekonomi perempuan. Pemerintah menyusun program prioritas nasional seperti Program Makan Bergizi Gratis (MBG)⁷⁸ yang bukan hanya menysasar ketahanan pangan, tetapi juga memperkuat kualitas kesehatan ibu dan anak sejak fase awal kehidupan melalui pendekatan 1.000 Hari Pertama Kehidupan (HPK).

Selanjutnya, implementasi program diarahkan pada peningkatan derajat kesehatan perempuan. Pemerintah menargetkan penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dari 189 per 100.000 kelahiran hidup pada 2020 menjadi 77 pada 2029. Dukungan terhadap target ini ditunjukkan melalui peningkatan cakupan antenatal care (ANC) 12T yang sesuai standar, dengan minimal capaian 75%. Selain itu, prevalensi anemia pada remaja putri dan

⁷⁷ Tempo, "Cerita BJ Habibie tentang Krisis Moneter, IMF, dan Hancurnya IPTN" Tempo (2019). <https://www.tempo.co/sains/cerita-bj-habibie-tentang-krisis-moneter-imf-dan-hancurnya-iptn-707633>.

⁷⁸ Reni Saptati, "Program MBG: Buka Akses Gizi Sehat untuk Masyarakat Indonesia," Media Keuangan Kemenkeu (2025). <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/program-mbg-buka-akses-gizi-sehat-untuk-masyarakat-indonesia>.

ibu hamil, serta kekurangan energi kronis (KEK) juga ditargetkan menurun secara signifikan.

Pemerintah memperluas akses terhadap makanan bergizi, khususnya bagi ibu hamil, menyusui, dan pengasuh balita. Pencegahan kanker leher rahim dilakukan melalui peningkatan cakupan imunisasi HPV hingga 90% serta pencapaian pra-eliminasi kanker serviks di 125 kabupaten/kota. Isu kesehatan jiwa perempuan, termasuk skrining depresi, untuk pertama kalinya diakomodasi dalam RPJMN, menunjukkan pendekatan yang lebih holistik terhadap kesehatan perempuan.

Sejalan dengan itu, RPJMN V juga menekankan pentingnya kesetaraan gender dalam semua sektor pembangunan. Target penurunan Indeks Ketimpangan Gender (IKG) dari 0,447 (2023) menjadi 0,394 (2029) ditetapkan sebagai tolok ukur utama. Di sektor pemerintahan, representasi perempuan dalam jabatan tinggi pratama dan madya ditargetkan meningkat masing-masing menjadi 16,5% dan 18,5%. Sementara di posisi manajerial, persentasenya diharapkan naik dari 35,02% menjadi 44,88%. Pemerintah juga mendorong partisipasi perempuan di tingkat desa, dengan menaikkan target kepala desa perempuan dari 5,76% menjadi 8,26%.

Dalam dimensi perlindungan terhadap kekerasan berbasis gender, pemerintah menargetkan penurunan prevalensi KDRT menjadi 16,79% dan kekerasan seksual terhadap perempuan menjadi 3,19%. Di sisi layanan, minimal 85% korban kekerasan perempuan termasuk korban TPPO harus memperoleh layanan yang komprehensif. Selain itu, persentase puskesmas yang memiliki kapasitas tatalaksana kasus kekerasan ditingkatkan hingga 90%. Pemerintah juga menargetkan optimalisasi sistem pelaporan SIMFONI PPA dengan penanganan 44.000 kasus kekerasan terhadap perempuan.

Menilik aspek pendidikan, pemerintah menempatkan pendidikan sebagai alat emansipatoris untuk memutus siklus ketimpangan struktural. Target proporsi perempuan yang menyelesaikan pendidikan minimal SMA ditingkatkan menjadi 40,27%. Pemerintah juga menargetkan peningkatan

literasi digital perempuan menjadi indeks 3,76, serta sikap penolakan terhadap kekerasan rumah tangga hingga 85,9%. Dalam rangka pencegahan perkawinan anak, pemerintah menaikkan median usia kawin pertama (MUKP) menjadi 22,8 tahun, dan menurunkan proporsi perempuan usia 20–24 tahun yang menikah sebelum usia 18 tahun menjadi 5,03%. Edukasi pranikah bagi calon pengantin perempuan juga ditingkatkan cakupannya hingga 70%.

Di bidang ekonomi, RPJMN V memberikan perhatian besar pada peningkatan kemandirian ekonomi perempuan. Target Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan dinaikkan hingga rentang 56,7–60,89%, dengan rasio TPAK perempuan terhadap laki-laki menjadi 67,84%. Kesenjangan upah gender ditargetkan turun dari 22,09% menjadi 17%. Di sektor informal, pengeluaran per kapita perempuan ditingkatkan dari Rp9.579 menjadi Rp10.603 sebagai bentuk pengakuan atas kerja perempuan. Pemerintah juga mendorong peningkatan rasio kewirausahaan perempuan menjadi 2,21%, dan representasi perempuan dalam jabatan strategis hingga 44,88%.

Keseluruhan target tersebut menandai bahwa RPJMN V menjadikan pemberdayaan perempuan sebagai arus utama pembangunan, bukan hanya sebagai isu sektoral. Visi ini sejalan dengan penyebutan perempuan dalam poin keempat Asta Cita oleh Presiden Prabowo Subianto, sebagai manifestasi integrasi prinsip Gender Equality, Disability, and Social Inclusion (GEDSI) dalam pembangunan nasional.

Dalam proses pelaksanaannya, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA) menyatakan bahwa perencanaan program 2025–2029 tetap berlandaskan prinsip Pengarusutamaan Gender (PUG) yang pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Kerja sama lintas kementerian dan lembaga pun telah dijalin—termasuk dengan Kementerian Kesehatan dan Kementerian Dalam Negeri—untuk memastikan integrasi PUG ke dalam rencana kerja daerah. Contohnya adalah program Ruang Bersama Indonesia yang ditujukan untuk pemberdayaan dan perlindungan

kelompok rentan, termasuk perempuan, anak, lansia, dan penyandang disabilitas.⁷⁹

Namun demikian, dalam 100 hari pertama pemerintahan, belum terlihat upaya yang signifikan untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam kebijakan publik. Padahal, pendekatan berbasis gender sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar responsif terhadap kebutuhan perempuan dan mampu mendorong transformasi menuju kesetaraan di berbagai sektor.

Memasuki era pemerintahan Prabowo, sejumlah kebijakan yang dikeluarkan cukup banyak menuai respons dari kalangan masyarakat sipil. Misalnya, revisi Undang-Undang TNI yang mendapat banyak penolakan dari kelompok masyarakat sipil. Salah satunya digaungkan oleh Solidaritas Perempuan pada Maret 2025 lalu melalui rilis pernyataan sikap yang mengkritik pasal dalam draf revisi UU TNI, khususnya Pasal 47 Ayat (2) yang memperluas kewenangan militer untuk ikut menduduki jabatan sipil di kementerian/lembaga negara.⁸⁰ Diketahui bahwa Solidaritas Perempuan merupakan organisasi penggerak yang sudah berdiri sejak Orde Baru dan membela hak-hak perempuan khususnya di ranah ekonomi dan politik. Tidak hanya itu, perempuan juga kembali melanjutkan perjuangan panjang dalam upaya desakan terhadap pengesahan RUU PPRT yang hingga saat ini belum ditanggapi serius oleh pemerintah. Aksi unjuk rasa 'Indonesia Gelap' ini dilakukan salah satunya oleh Aliansi Emak-Emak Indonesia pada Februari 2025 dengan tuntutan yang masih sama, kesejahteraan pekerja di sektor informal.⁸¹ Tidak hanya dukungan moral, aliansi ini juga memberikan

⁷⁹ Amurwani Dwi Lestariningsih, Wawancara Mendalam oleh Tim Peneliti, 7 Juli 2025.

⁸⁰ Solidaritas Perempuan, "*Pernyataan Sikap Solidaritas Perempuan Tolak Revisi UU TNI*," Solidaritas Perempuan (2025). <https://solidaritasperempuan.org/pernyataan-sikap-solidaritas-perempuan-tolak-revisi-ruu-tni/>.

⁸¹ Alif Ilham Fajriadi, "*Aliansi Emak-Emak di Unjuk Rasa 'Indonesia Gelap' Mencari Prabowo. Sebut 'Ndasmu'*," Tempo (2025). <https://www.tempo.co/hukum/aliansi-emak-emak-di-unjuk-rasa-indonesia-gelap-mencari-prabowo-sebut-ndasmu--1209845>.

dukungan materiil berupa makanan ringan yang dibagikan secara gratis kepada massa aksi saat itu.⁸²

Tentu, gerakan-gerakan yang dilakukan kelompok perempuan tidak hanya mewakili suara perempuan saja, tetapi juga masyarakat sipil. Baru-baru ini, Menteri Kebudayaan RI Kabinet Merah Putih, Fadli Zon, dalam proyek penulisan ulang sejarah Indonesia, membuat pernyataan mengejutkan bahwa tragedi pemerkosaan massal Mei 1998 hanyalah rumor belaka. Hal ini mendapat kecaman keras dari kelompok perempuan dan masyarakat sipil hingga terjadi aksi Geruduk Kementerian Kebudayaan yang dilakukan Koalisi Masyarakat Sipil Melawan Impunitas pada 26 Juni 2025 di Gedung Kementerian Kebudayaan RI, Jakarta.⁸³ Pergerakan kelompok perempuan di masa pemerintahan Prabowo Subianto tidak muncul begitu saja, ia melewati proses panjang, periode demi periode tiap pemimpin dengan harapan. Kebebasan berekspresi yang dirawat dapat mengikis pandangan patriarki sebab hak-hak berekspresi tidak mengenal perbedaan gender.⁸⁴

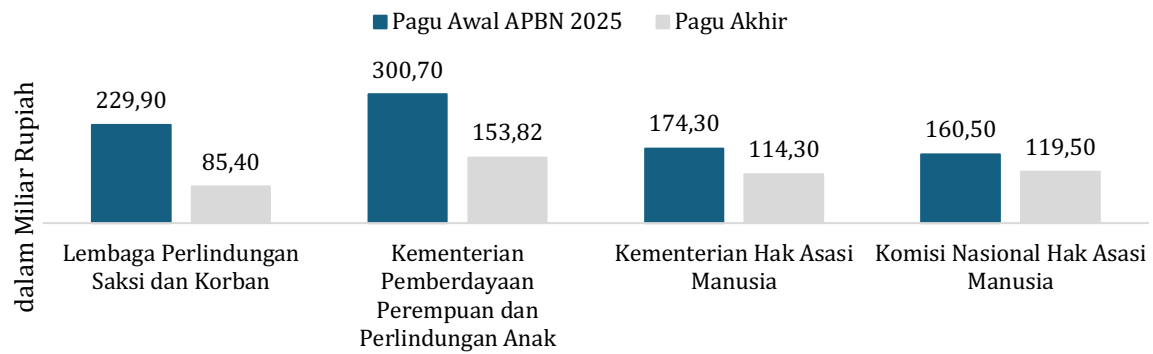
Bagan 9. Pemangkasan Anggaran terhadap K/L Pemerintah terkait Perempuan⁸⁵

⁸² Tim Redaksi, "Aksi Emak-emak Beri Makan Gratis Saat Demo #IndonesiaGelap di Patung Kuda," Kumparan (2025). <https://kumparan.com/kumparannews/aksi-emak-emak-beri-makan-gratis-saat-demo-indonesiagelap-di-patung-kuda-24XUT4vs9YL>.

⁸³ Amston Probel, "Koalisi Masyarakat Sipil Geruduk Kementerian Kebudayaan," Tempo, diakses 13 Juli 2025.

⁸⁴ Dian Kartikasari, FGD oleh Tim Peneliti, 11 Juni 2025.

⁸⁵ Kementerian Keuangan, Nota Keuangan APBN (2025), (Jakarta: Kementerian Keuangan).



Tidak hanya menuntut persoalan yang belum tuntas diselesaikan pemerintah periode lalu, masyarakat sipil juga mengkritik kebijakan baru Pemerintahan Prabowo dalam aksi 'Indonesia Gelap' yang digelar pada Februari 2025. Salah satu yang diprotes dalam aksi tersebut adalah kebijakan efisiensi anggaran belanja negara yang disahkan pemerintah melalui Inpres No. 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.⁸⁶ Prabowo menginstruksikan pemangkasan dalam jumlah besar terhadap pelaksanaan APBN dan APBD sehingga anggaran belanja kementerian/lembaga termasuk KemenPPPA terpaksa harus mengalami efisiensi. Kebijakan ini membawa dampak serius pada proses kerja-kerja oleh KemenPPPA sebab pagu anggaran yang dipangkas hampir 50% itu tidak hanya memengaruhi operasional, tetapi juga keberlangsungan program penanganan kasus perempuan dan anak. Menteri PPPA, Arifatul Fauzi, menyatakan bahwa sisa anggaran belanja sebesar 153, 76 miliar rupiah dari sebelumnya sebanyak 300,56 miliar rupiah ini sekadar cukup untuk pembayaran gaji tenaga layanan pengaduan *call center* SAPA 129 sebanyak 34 orang, sedangkan untuk program layanan pendampingan hingga rehabilitasi korban belum tersedia.⁸⁷ Selain itu, beberapa kementerian dan lembaga yang menangani kasus HAM termasuk

⁸⁶ Haura Hamidah, "Daftar Panjang Tuntutan Mahasiswa untuk Prabowo dalam Aksi Indonesia Gelap," Tempo (2025). https://www.tempo.co/politik/daftar-panjang-tuntutan-mahasiswa-untuk-prabowo-dalam-aksi-indonesia-gelap-1209055#goog_rewarded.

⁸⁷ Haya Syahira, "Efisiensi Anggaran: KemenPPPA Dipotong Hampir 50 Persen, Kini Tersisa Rp 153,7 M," Kumparan (2025). <https://kumparan.com/kumparannews/efisiensi-anggaran-kemenpppa-dipotong-hampir-50-persen-kini-tersisa-rp-153-7-m-24UjWS098aW>.

perempuan dan anak juga terdampak seperti, Kementerian HAM, Komnas HAM, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Apabila dilihat melalui RPJMN 2025-2029, kebijakan efisiensi yang dikeluarkan Presiden Prabowo sebetulnya tidak berbanding lurus dengan penambahan indikator baru yang menjadi capaian pemberdayaan perempuan. Di satu sisi, KemenPPPA didorong untuk memenuhi target indikator baru yang ditetapkan pemerintah, namun di sisi lain, ia harus menerima kenyataan soal pemotongan anggaran yang berdampak pada berjalannya program. Sedangkan, jumlah kasus Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) pada laporan CATAHU Komnas Perempuan 2024 menunjukkan kenaikan sekitar 9,77% dan KBGtP meningkat sebanyak 14,17% dibandingkan tahun 2023. Meskipun kenaikan angka ini dipengaruhi oleh jumlah pengembalian kuesioner dari penyedia data, namun tetap menunjukkan sinyal buruk terhadap kebijakan efisiensi yang pada akhirnya berpengaruh pada keberlangsungan program pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Efisiensi ini tentu berkaitan dengan program prioritas Presiden, yaitu MBG yang menggelontorkan dana total hingga 171 triliun untuk tahun ini.⁸⁸ Lebih lanjut, program MBG yang digagas pemerintah hanya dihargai rata-rata 10 ribu rupiah per porsi. Hal ini kemudian memicu keraguan, apakah dengan anggaran yang jauh di bawah konsumsi rapat pejabat tiap porsinya bisa memberikan tambahan gizi? Tentu, persoalan ini perlu mendapat perhatian khusus sebab banyak program yang harus dikorbankan akibat adanya MBG.

Penggunaan teknologi juga mulai gencar diperkenalkan di masa sekarang ini, era pemerintahan Prabowo Subianto. Per tahun 2025 ini, Prabowo meluncurkan Program Hasil Terbaik Cepat (PHTC) berupa revitalisasi pendidikan melalui program bantuan untuk guru honorer, dan bantuan pendidikan guru D4 dan S1 untuk kurang lebih 12.000.000 guru di Indonesia. Pemanfaatan teknologi juga diwujudkan dalam program

⁸⁸ Ilona Estherina, "Hingga 21 Mei, Anggaran Makan Bergizi Gratis Sudah Cair Rp 3 Triliun," Tempo (2025). <https://www.tempo.co/ekonomi/hingga-21-mei-anggaran-makan-bergizi-gratis-sudah-cair-rp-3-triliun-1523916>.

digitalisasi pendidikan, berupa *smart classroom*, dengan menampilkan pembelajaran kelas melalui televisi di sekolah-sekolah.⁸⁹ Program kebijakan ini baru diluncurkan pada saat peringatan Hari Pendidikan Nasional. Selain itu, kebijakan lainnya yang berkaitan dengan kesehatan, khususnya gizi, berupa Makan Bergizi Gratis (MBG) yang diselenggarakan sejak Januari 2025 lalu di sekolah-sekolah.⁹⁰ Meski dalam penyelenggaraannya menuai banyak kritik dan kontra di kalangan masyarakat umum.

Lainnya, era Prabowo juga ikut melanjutkan kebijakan *food estate* yang sebelumnya diselenggarakan juga oleh Presiden Joko Widodo. Pada dasarnya, *food estate* ini merupakan konsep ketahanan pangan berdasarkan sistem perkebunan dan pertanian. Kebijakan ini direncanakan untuk mencapai swasembada pangan di tahun 2027 mendatang. Rencananya, kebijakan ini menyasar ke empat daerah, yakni Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Selatan.⁹¹ Meski sudah dicanangkan sejak era pemerintahan Soeharto, kebijakan ini tetap juga memiliki berdampak secara langsung bagi masyarakat setempat. Sejumlah persoalan yang muncul di antaranya masyarakat kehilangan lahan dan ancaman krisis lingkungan menjadi tantangan dalam kebijakan ini.⁹²

Progresi Pemberdayaan Perempuan melalui Lensa Indikator

Delapan puluh tahun perjalanan pemberdayaan Perempuan di Indonesia telah menorehkan berbagai pencapaian, baik melalui kebijakan negara, advokasi gerakan perempuan, maupun kerja-kerja kolektif di tingkat akar rumput. Dengan menggunakan data Indeks Pembangunan

⁸⁹ Tempo, "Prabowo Bakal Luncurkan Program Hasil Terbaik Cepat di Hari Pendidikan Nasional," (2025). <https://www.tempo.co/politik/prabowo-bakal-luncurkan-program-hasil-terbaik-cepat-di-hari-pendidikan-nasional-1314545>.

⁹⁰ CNBC, "Momen 100 Hari Prabowo, Sudah Ada Kebijakan Apa Saja?," CNBC (2025). <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250126210848-128-606100/momen-100-hari-prabowo-sudah-ada-kebijakan-apa-saja>.

⁹¹ Tempo, "100 Hari Kabinet Prabowo: Food Estate, Lumbung Pangan, atau Masalah?," Tempo (2025). <https://www.tempo.co/ekonomi/100-hari-kabinet-prabowo-food-estate-lumbung-pangan-atau-masalah--1202006>.

⁹² Bahrudin et.al., "Analisis Dampak Program Food Estate Bagi Hutan di Kalimantan, Indonesia," 2024.

Gender (IPG), dan Indeks Ketimpangan Gender (IKG) yang diambil dari Badan Pusat Statistik (BPS), dan indeks global seperti *Gender Inequality Index* (GII) dari *United Nations Development Programme* (UNDP), bagian ini memetakan kondisi pemberdayaan perempuan Indonesia dalam tiga sektor utama: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Namun pembacaan terhadap data ini tidak bersifat teknokratis semata. Ia dilakukan dengan pendekatan yang interseksional, mempertimbangkan bagaimana kelas sosial, wilayah geografis, etnisitas, usia, hingga norma budaya lokal membentuk pengalaman perempuan secara berbeda-beda.

Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Nasional

Upaya pemberdayaan perempuan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika struktural yang memengaruhi peluang perempuan untuk dapat mengakses hak-haknya secara adil. Dalam konteks pembangunan nasional, analisis data kuantitatif menjadi salah satu cara untuk menakar dan melihat sejauh mana capaian dan tantangan dari kesetaraan gender dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, penting untuk memahami bagaimana relasi antara ketimpangan gender, pembangunan gender dan pemberdayaan gender, yang dapat ditelusuri berdasarkan indeks-indeks yang secara berkala dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) melalui Indeks Ketimpangan Gender (IKG), Indeks Pembangunan Gender (IPG), dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG).⁹³

Pemilihan tiga indeks ini didasarkan pada fungsi dari ketiga indeks ini. IPG menggambarkan sejauh mana capaian pembangunan manusia (Human Development Indeks/HDI) memperhatikan kesetaraan gender dari sisi umur harapan hidup, pendidikan, dan pendapatan per kapita⁹⁴. IKG mencerminkan sejauh mana perempuan masih mengalami kerentanan dan hambatan dalam pembangunan, termasuk dalam kesehatan reproduksi, pemberdayaan, dan partisipasi kerja. Sementara IDG, menggambarkan sejauh mana perempuan memiliki kontrol terhadap

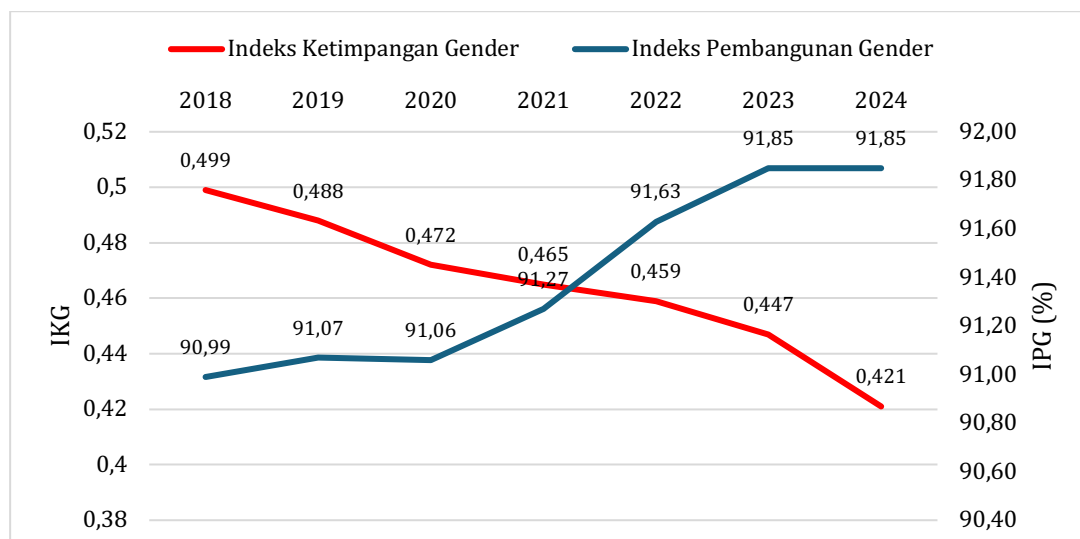
⁹³Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, *Kajian Pengarusutamaan Gender: Analisis Ketimpangan Gender Spasial dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Wilayah* (Jakarta; Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, 2022).

⁹⁴ *Ibid*

sumber daya strategis dan partisipasi dalam pengambilan keputusan politik maupun ekonomi⁹⁵

Dalam bagian analisis ini, tim penulis melakukan komparasi tren antara IPG dengan IKG dengan tujuan untuk melihat apakah peningkatan pembangunan manusia berbasis gender atau IPG sejalan dengan menurunnya ketimpangan gender di Indonesia yang digambarkan melalui IKG. Selain itu, kami juga melakukan tabulasi silang pada Indeks Pemberdayaan Gender dan Indeks Ketimpangan Gender, dengan tujuan mengidentifikasi sejauh mana penurunan ketimpangan gender struktural (IKG) berkorelasi terhadap peningkatan pemberdayaan perempuan (IDG) di tingkat nasional.

Bagan 10. Komparasi Tren IKG dan IPG Indonesia (2018–2024)⁹⁶



⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ BPS, Indeks Ketimpangan Gender dan Indeks Pembangunan Gender (2018 – 2024), (Jakarta: Badan Pusat Statistik).

Perkembangan tahunan pada IKG dan IPG menunjukkan tren yang baik setiap tahunnya dari tahun 2018-2024. Indeks Ketimpangan Gender terus mengalami penurunan, sedangkan Indeks Pembangunan Gender cenderung meningkat pada periode yang sama. Pada tahun 2018, IKG berada di angka 0,499 dan terus turun hingga mencapai 0,421 pada tahun 2024, yang menjadi titik terendah dalam tujuh tahun terakhir ini.

Penurunan IKG ini konsisten tiap tahunnya dengan rata-rata penurunan sekitar 0,013 poin setiap tahunnya, yang menandakan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki yang semakin mengecil. Sebaliknya, IPG terus meningkat dari angka 90,99 pada tahun 2018 menjadi 91,85 pada tahun 2024. Kenaikan ini mengindikasikan adanya pembangunan gender yang semakin membaik di Indonesia. Nilai IPG Indonesia 2024 menjadi skor tertinggi pembangunan gender selama 10 tahun terakhir.

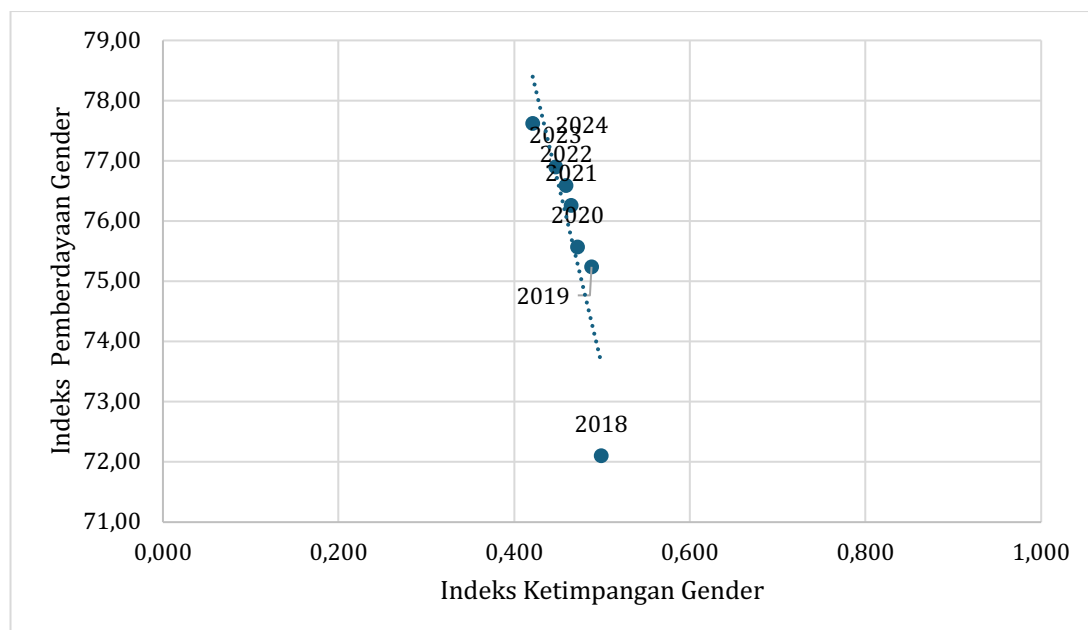
Hal ini sejalan dengan asumsi bahwa semakin tinggi pencapaian pembangunan gender yang ada, maka angka ketimpangan gender juga akan semakin menurun. Korelasi terbalik ini tercermin hampir di setiap tahun. Misalnya pada tahun 2018-2019, angka pada IKG turun 0,011, sementara IPG mengalami kenaikan sebesar 0,08. Satu-satunya penyimpangan kecil yang terjadi adalah pada tahun 2019-2020, ketika IKG tetap membaik namun IPG tidak mengalami kenaikan (hal ini dimungkinkan karena efek pandemi terhadap pendidikan atau ekonomi perempuan).

Meski demikian, tren keseluruhannya berjalan cukup konsisten. Naiknya tingkat pembangunan gender di sebuah negara akan berkorelasi dengan turunnya angka ketimpangan gender di negara tersebut. Dapat disimpulkan bahwa target pembangunan yang lebih setara tercermin pada IKG yang membaik (mengecil) dan IPG yang membesar, di mana capaian 2024 menunjukkan kesenjangan gender terendah sekaligus pembangunan gender tertinggi dalam kurun analisis ini.

Kecenderungan penurunan IKG yang beriringan dengan peningkatan IPG selama tujuh tahun terakhir tidak hanya mencerminkan

kemajuan pembangunan gender secara umum, tetapi juga mengindikasikan adanya perbaikan struktural yang lebih dalam terkait dengan pemberdayaan perempuan. Untuk memahami lebih jauh akar dari perbaikan ketimpangan gender ini, penting untuk menelaah hubungan antara IKG dengan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), yang secara khusus merepresentasikan akses perempuan terhadap sumber daya dan pengambilan keputusan. Korelasi antara IKG dan IDG ini dapat memberikan gambaran yang lebih konkret terhadap bagaimana peningkatan kapasitas dan peran perempuan dalam politik, pendidikan tinggi dan ekonomi formal akan berpengaruh dan berkontribusi langsung terhadap penurunan ketimpangan/kesenjangan gender di Indonesia

Bagan 11. Hasil Tabulasi Silang antara IKG dan IDG Indonesia (2018 - 2024)



Tabulasi yang terbentuk atas Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) dan Indeks Ketimpangan Gender (IKG) menunjukkan bahwa IDG mengalami tren kenaikan yang konsisten dari tahun 2018-2024. Pada tahun 2018, skor IDG nasional berada pada angka 72,10 dan meningkat secara drastis pada tahun 2019 di angka 75,24. Lonjakan angka ini bersamaan dengan

meningkatnya angka keterwakilan perempuan di parlemen melalui Pemilu 2019 (proporsi perwakilan perempuan meningkat dari yang sebelumnya 14% di Pemilu 2014, menjadi 20,5% di Pemilu 2019, meskipun belum mencapai 30%).⁹⁷ Setelah 2019, kenaikan skor IDG naik secara perlahan dari 75,57 pada tahun 2020 hingga mencapai 77,62 pada tahun 2024.

Kenaikan IDG pada tahun 2020 relatif lebih kecil yang disebabkan dari adanya pandemi Covid-19. Tren pemberdayaan perempuan kembali meningkat di tahun 2021-2024 dengan rata-rata pertumbuhan IDG sebesar 0,3 – 0,7 poin per tahun. Secara total, IDG tumbuh sebesar 5,5 poin selama periode 2018-2024. Hal ini mencerminkan semakin besarnya peran dan akses perempuan dalam ekonomi dan politik. Sebaliknya, IKG mengalami penurunan yang cukup konsisten, walaupun terdapat pelambatan penurunan pada tahun 2020-2021 akibat pandemi. Sama dengan pola pada komparasi tren sebelumnya, terlihat bahwa tahun-tahun dengan kenaikan IDG cenderung disertai dengan penurunan skor IKG. Misalnya pada tahun 2019, 2021-2022 dan 2024. Pola ini juga mengindikasikan bahwa peningkatan pemberdayaan gender cenderung diikuti oleh penurunan ketimpangan gender.

Korelasi ini sejalan dengan teori pembangunan gender: semakin tinggi pemberdayaan perempuan (misalnya tingkat partisipasi perempuan di parlemen, pendidikan tinggi dan tingginya jumlah tenaga kerja profesional), maka semakin kecil pula ketimpangan struktural yang rendah. Secara kebijakan, hal ini menandakan bahwa intervensi yang mendorong partisipasi perempuan secara bermakna dalam sektor pendidikan, ekonomi, dan politik memberikan kontribusi nyata dalam menurunkan ketimpangan gender secara agregat.⁹⁸

Temuan kuantitatif atas keterkaitan antara peningkatan Indeks Pemberdayaan Gender dan Indeks Pembangunan Gender yang disilangkan/dikomparasi dengan penurunan Indeks Ketimpangan Gender

⁹⁷ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, "Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen" 2004-2020. 17 Juli 2025

⁹⁸ Naila Kabeer, *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought* (London: Verso, 1994), 70-102.

(IKG) ini tentunya tidak dapat berdiri sendiri, melainkan merupakan cerminan dari arah perubahan struktural yang lebih luas dalam pengalaman perempuan di sektor-sektor utama pembangunan. dalam hal ini, pemberdayaan perempuan yang tercermin dari meningkatnya partisipasi politik dan ekonomi tidak hanya berimplikasi pada penurunan kesenjangan gender secara agregat, tetapi juga memperlihatkan bagaimana akses dan partisipasi perempuan di ranah publik semakin menguat sebagai hasil dari pergeseran relasi kuasa gender dalam sistem sosial. Oleh karena itu, untuk memahami lebih dalam makna dari capaian tersebut, penting untuk menelusuri bagaimana pemberdayaan ini terwujud dalam lanskap sektoral – khususnya pada dimensi ekonomi, pendidikan dan kesehatan – yang selama ini masih menjadi medan utama ketimpangan maupun peluang bagi perempuan.

Dengan menelaah kembali secara seksama posisi dan peran perempuan dalam ketiga bidang ini, kita dapat mengidentifikasi sejauh kebijakan dan inisiatif pembangunan telah mengisi ruang partisipasi yang setara, bagaimana posisi perempuan dalam mengisi ruang-ruang publik ini, dan mengungkap bentuk-bentuk ketimpangan struktural yang masih membayangi perempuan selama 80 tahun Indonesia merdeka ini. Analisis sektoral ini menjadi penting, tidak hanya sebagai lanjutan dari pembacaan kuantitatif atas indeks gender, tetapi sebagai upaya menyeluruh untuk memaknai kembali pembangunan dari perspektif keadilan sosial yang lebih inklusif dan berbasis gender.

Perempuan dalam Lanskap Ekonomi

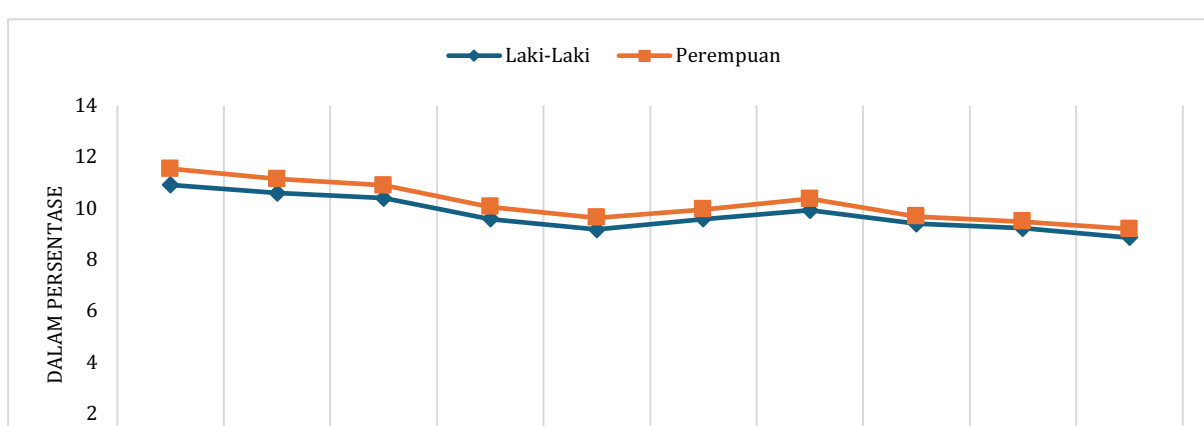
Perkembangan teknologi dan arus globalisasi telah menggeser fokus ekonomi di berbagai negara. Jika sebelumnya ekonomi banyak bertumpu pada sektor produksi barang – barang fisik seperti hasil industri ataupun manufaktur, kini fokus perekonomian bergeser ke arah layanan jasa dan pengetahuan seperti teknologi informasi, layanan keuangan, sektor pendidikan dan kesehatan. Hal ini mendorong perubahan pola kerja yang lebih padat dan fleksibel—bisa dilakukan di mana saja dan kapan saja—namun bersifat tidak tetap, kurang memberikan jaminan perlindungan

tenaga kerja dan tidak memiliki standar tertentu sehingga kerja-kerja ini menjadi lebih rentan.⁹⁹ Transformasi ini memperlihatkan adanya konfigurasi baru ekonomi global yang menekankan efesiensi dan fleksibilitas, tetapi sering kali mengabaikan keamanan kerja dan keadilan sosial. Kondisi ini tidak netral gender karena ia beririsan langsung dengan sistem sosial patriarkal yang telah lama menempatkan perempuan dalam posisi subordinat, baik dalam ruang kerja maupun ruang domestik.

Di Indonesia, data 10 tahun terakhir yang dikeluarkan oleh BPS 2024 menunjukkan bahwa tingkat penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional berdasarkan gender lebih banyak dialami oleh perempuan. Penurunan signifikan terjadi pada tahun 2015–2019 ketika pemerintah melakukan stabilisasi ekonomi dan meluasnya program perlindungan sosial, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang banyak menyasar rumah tangga miskin dengan perempuan sebagai penerima manfaat utama.

Namun, kenaikan kembali terjadi selama pandemi karena perempuan kehilangan pekerjaan formal, terbebani kerja domestik, dan minim akses terhadap bantuan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa ketika terjadi krisis, struktur ekonomi dan sistem perlindungan sosial yang ada belum sepenuhnya mampu merespons kerentanan yang bersifat sensitif gender. Akan tetapi, angka kembali menurun hingga 2024 seiring dengan pemulihan ekonomi, pelonggaran mobilitas, serta peningkatan adaptasi perempuan terhadap peluang di sektor digital dan mikro usaha berbasis rumah tangga. Meski demikian, perempuan tetap lebih rentan—pada 2024, 9,1% perempuan masih miskin, dibandingkan 8,8% laki-laki.

Bagan 12. Persentase Penduduk yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan Nasional¹⁰⁰



Kemiskinan perempuan tidak semata-mata berkaitan dengan minimnya pendapatan, namun juga merupakan akibat dari relasi kuasa yang timpang dalam masyarakat. Kemiskinan dalam hal ini harus dipahami sebagai proses sosial yang menempatkan perempuan dalam posisi rentan akibat rendahnya akses terhadap modal ekonomi, budaya dan sosial.¹⁰¹ Dalam kerangka tersebut, perempuan yang berada di bawah garis kemiskinan kerap dihadapkan pada situasi di mana mereka harus mengambil tanggung jawab domestik dan publik secara bersamaan tanpa adanya dukungan institusional yang memadai.

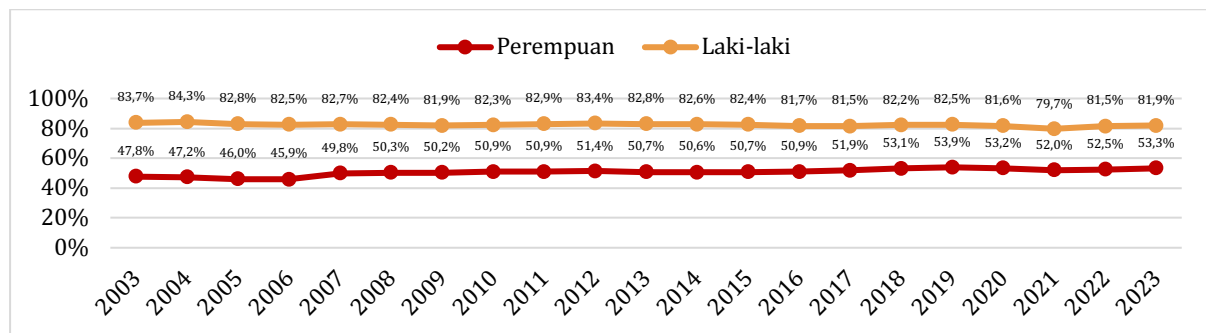
Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan yang dialami perempuan merupakan bentuk ketidakadilan yang sistematis dan terstruktur. Perempuan dihadapkan pada beban ganda sebagai subjek ekonomi yang rentan, dan sebagai individu yang dibatasi aksesnya pada sumber daya produktif, pendidikan dan layanan publik yang inklusif.

Kemiskinan struktural inilah yang kemudian mendorong peningkatan angka Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan. Namun, naiknya angka TPAK perempuan sejak awal tahun 2000-an belum mencerminkan perubahan struktural yang signifikan. Grafik TPAK menunjukkan bahwa meskipun TPAK perempuan mengalami kenaikan yang cukup stabil, angka partisipasi kerja perempuan masih berada di

¹⁰¹ Indraswari, "Perempuan dan Kemiskinan," *Jurnal Analisis Sosial*, Sep. 2009, pp. 40–52.

kisaran 50% , cukup jauh dibandingkan angka partisipasi kerja laki-laki yang berada stabil di kisaran angka 80%. Kesenjangan ini memperlihatkan masih kuatnya beban kerja reproduktif dan tanggung jawab pengasuhan yang masih dibagi secara tidak setara.

Bagan 13. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia¹⁰²



Namun perlu dicermati pula, peningkatan pada TPAK Perempuan tidak serta merta menunjukkan adanya kemajuan dalam kesetaraan gender. Perempuan yang masuk ke pasar kerja bukan hanya karena mereka memperoleh kesempatan, namun karena adanya kebutuhan ekonomi yang memaksa dan bukan karena diberdayakan oleh negara.¹⁰³ Kritik ini menunjukkan bahwa data TPAK tidak bisa hanya dibaca secara positif tanpa konteks struktural dan motivasi di baliknya.

Stagnasi angka TPAK perempuan juga dapat terjadi karena sistem sosial-ekonomi Indonesia yang tidak dirancang untuk mengakomodasi kondisi perempuan. Banyak kebijakan ketenagakerjaan dan ekonomi yang dibuat dengan pendekatan *one size fits all*, tanpa mempertimbangkan keragaman pengalaman, latar belakang dan posisi sosial perempuan di masyarakat. Hal ini semakin diperburuk oleh transisi kebijakan pada setiap pemerintahan baru yang justru memperlebar ketimpangan gender. Misal, pengurangan subsidi publik dan fleksibilitas pasar tenaga kerja yang

¹⁰² International Labour Organization dan Badan Pusat Statistik, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja, 2003-2023.

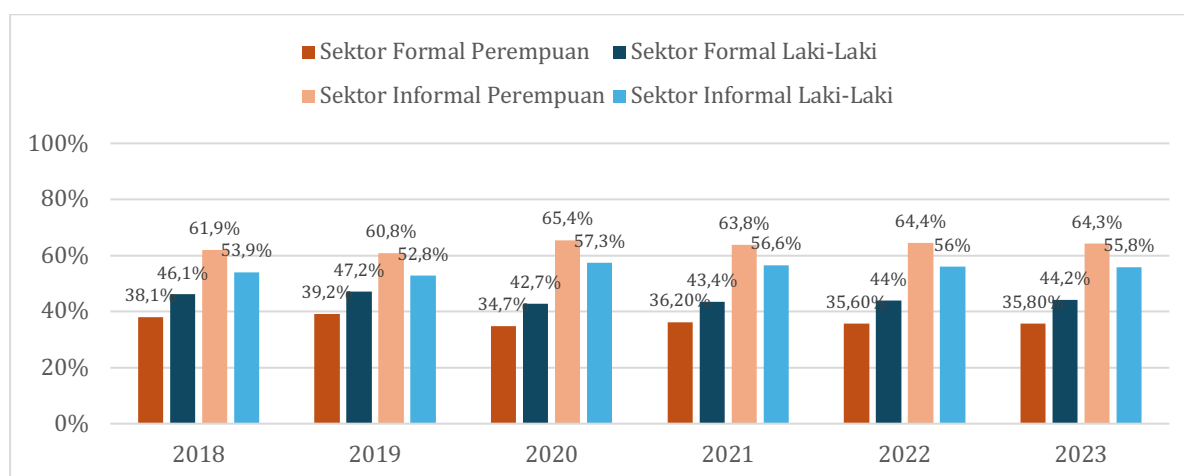
¹⁰³ Diah Hadi Setyonaluri, wawancara oleh tim peneliti, Zoom Virtual Meeting, 23 Maret 2025.

berdampak lebih berat pada pekerja perempuan di sektor informal dan sektor perawatan.¹⁰⁴

Penting pula menjadi catatan bahwa negara juga turut andil dalam memainkan peran dalam membentuk peran gender yang kaku melalui kebijakan dan narasi pembangunan yang menempatkan perempuan dalam posisi pendukung domestik. Dalam banyak dokumen perencanaan, peran perempuan masih sering dikaitkan dengan tanggung jawab keluarga semata, bukan sebagai subjek ekonomi yang otonom. Representasi ini memperkuat marginalisasi perempuan di pasar kerja karena mempersempit definisi ‘layak kerja’ dalam perspektif negara.

Di tengah situasi ekonomi yang memburuk, terutama dalam krisis seperti pada saat COVID-19, perempuan justru terdorong lebih kuat untuk masuk ke pasar kerja sebagai bentuk respons bertahan hidup dalam menghadapi pandemi. Namun, pasar kerja itu sendiri menempatkan mereka dalam posisi yang tidak aman. Sebagian besar perempuan bekerja di sektor informal dengan minim perlindungan hukum dan upah yang tidak layak. Ketimpangan struktural ini menempatkan perempuan dalam posisi yang rawan dieksploitasi meskipun perempuan bekerja lebih keras sehingga tetap terperangkap dalam kemiskinan.

Bagan 14. Proporsi Pekerja Formal dan Informal di Indonesia¹⁰⁵

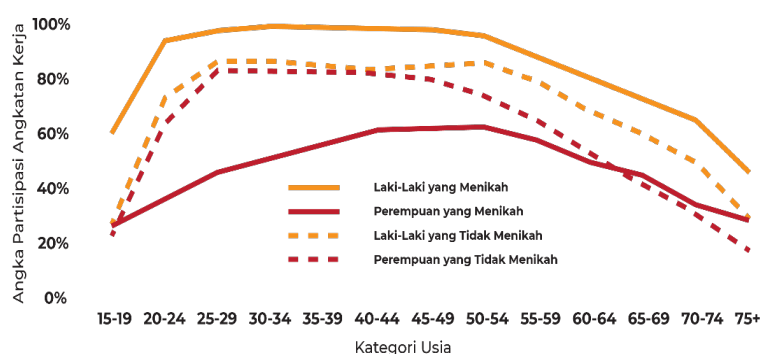


¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Sakernas; BPS, Proporsi Lapangan Kerja Formal/Informal berdasarkan Jenis kelamin (2018-2023), diolah oleh Tim Gender Lab45.

Pemetaan kondisi ketenagakerjaan yang didasarkan pada jenis kelamin dalam grafis proporsi pekerja formal dan informal tahun 2018-2023 menunjukkan bahwa struktur pasar kerja Indonesia masih sangat timpang secara gender. Selama enam tahun terakhir, persentase perempuan yang bekerja di sektor informal secara konsisten masih berada di kisaran angka 54-57%. Sebaliknya, partisipasi perempuan dalam sektor formal tidak pernah melampaui 39%, dan stagnan di bawah proporsi laki-laki yang berkisar di angka lebih dari 45%.

Bagan 15. Partisipasi Angkatan Kerja (LFP) di Indonesia berdasarkan Status Perkawinan dan Usia¹⁰⁶



Namun untuk memahami secara lebih mendalam mengapa perempuan cenderung terkonsentrasi di sektor informal, kita perlu melihat fenomena ini sebagai bagian dari lanskap relasi sosial yang lebih luas—yang membentuk pengalaman kerja perempuan secara berbeda sesuai dengan norma sosial dan struktur tanggung jawab domestik yang membingkai pilihan-pilihan ekonomi perempuan. Grafis di atas menunjukkan adanya penurunan yang signifikan pada angkatan kerja perempuan yang telah menikah, terutama pada usia 25-44 tahun. Hal ini menunjukkan sebuah refleksi pada fase hidup perempuan yang bersinggungan langsung dengan

¹⁰⁶ Bank Dunia, *Ekonomi Perawatan di Indonesia: Jalan Menuju Partisipasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial Perempuan*, (Washington, DC: Bank Dunia, 2024), perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2023.

intensifikasi beban kerja produktif seperti pengasuhan anak, perawatan rumah tangga, dan keterikatan pada norma yang menempatkan perempuan sebagai penjaga keseimbangan rumah tangga/domestik.

Dalam ruang-ruang ini, pasar kerja formal yang memiliki aturan yang lebih kaku dan tidak inklusif gagal menawarkan respons struktural yang memadai. Sektor informal sendiri hadir bukan sebagai ruang pilihan bebas, namun sebagai bentuk ruang bertahan perempuan dalam memenuhi kebutuhan ekonominya dan rumah tangganya. Sektor informal memberikan fleksibilitas yang memungkinkan perempuan menjalani kerja-kerja produktif di sela-sela kerja domestik yang tetap menjadi tanggungannya.

Dalam kenyataannya, kontribusi perempuan terhadap ekonomi jauh melampaui itu, terutama dalam bentuk kerja perawatan tidak dibayar yang sangat besar volumenya namun tidak pernah masuk dalam indikator ekonomi makro. Laporan Ekonomi Perawatan di Indonesia (2024) mencatat bahwa perempuan menghabiskan rata-rata 5,59 jam per hari untuk kerja perawatan tidak berbayar—dua kali lipat lebih banyak dibandingkan laki-laki. Jika kerja ini dihitung sebagai bagian dari PDB, nilainya dapat mencapai 11-15% dari total PDB Indonesia, sebuah kontribusi besar yang selama ini luput dari perhatian kebijakan¹⁰⁷.

Kesenjangan ini menunjukkan bahwa sektor informal menjadi ruang kerja utama bagi perempuan karena adanya keterbatasan akses perempuan terhadap pekerjaan formal yang lebih stabil, memiliki upah/gaji yang layak, dan memiliki perlindungan hukum, sehingga perempuan bukan karena fleksibilitasnya, namun karena tidak adanya pilihan lain yang bisa mengakomodasi beban domestik mereka.¹⁰⁸

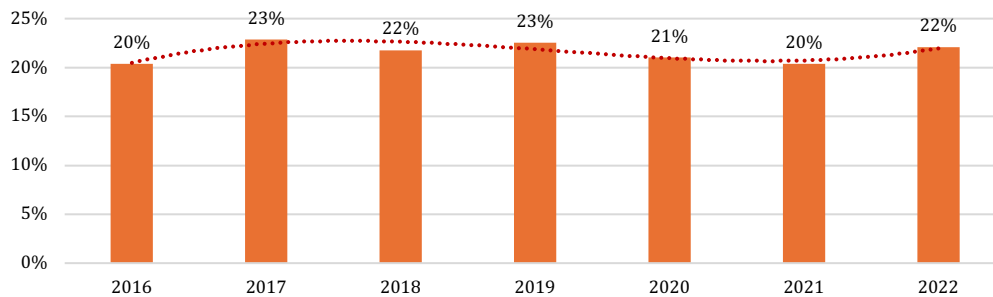
Keterbatasan akses terhadap pekerjaan di sektor formal berimplikasi langsung pada penghasilan yang diterima oleh perempuan. Pada data yang diambil dari BPS menunjukkan bahwa dalam rentang 2016-2022,

¹⁰⁷ Bank Dunia, *Ekonomi Perawatan di Indonesia: Jalan Menuju Partisipasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial Perempuan* (Washington, DC: Bank Dunia, 2024).

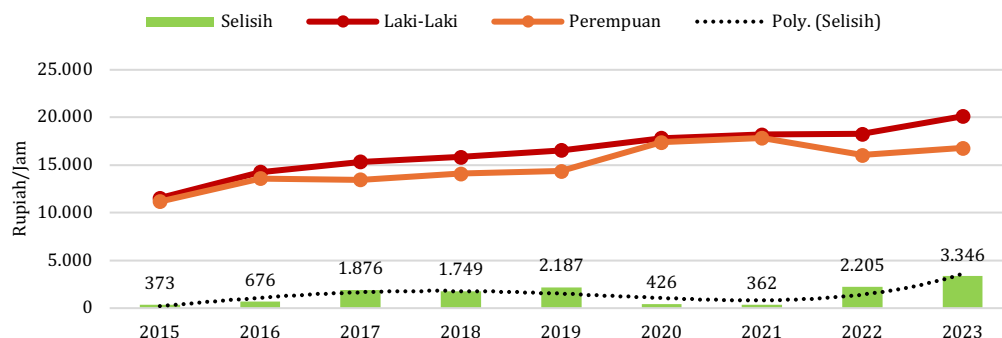
¹⁰⁸ Diahadi Setyonaluri, wawancara oleh tim peneliti, Zoom Virtual Meeting, 23 Maret 2025.

selisih upah rata-rata perempuan dan laki-laki berkisar antara 20-23%, sedangkan dalam grafik upah rata-rata jam pekerja pada tahun 2023 memperlihatkan bahwa laki-laki memperoleh upah sekitar Rp26.000 per jam, sedangkan untuk perempuan hanya di sekitar Rp22.700.

Bagan 16. Kesenjangan Upah Laki-Laki dan Perempuan di Indonesia¹⁰⁹



Bagan 17. Upah Rata-Rata Jam Pekerja di Indonesia¹¹⁰



Ketimpangan ini menunjukkan bahwa bukan hanya ada ketimpangan posisi kerja, tetapi juga bentuk tidak terlihat dari devaluasi kerja perempuan dalam sistem pasar kerja domestik, meskipun kerja-kerja yang dilakukan oleh pekerja perempuan sama atau lebih banyak dari laki-laki yang kemudian menjadi bentuk dari diskriminasi struktural yang tidak hanya berada di tingkat akses, tetapi juga dalam proses evaluasi dan penghargaan atas kerja-kerja yang dilakukan oleh perempuan.

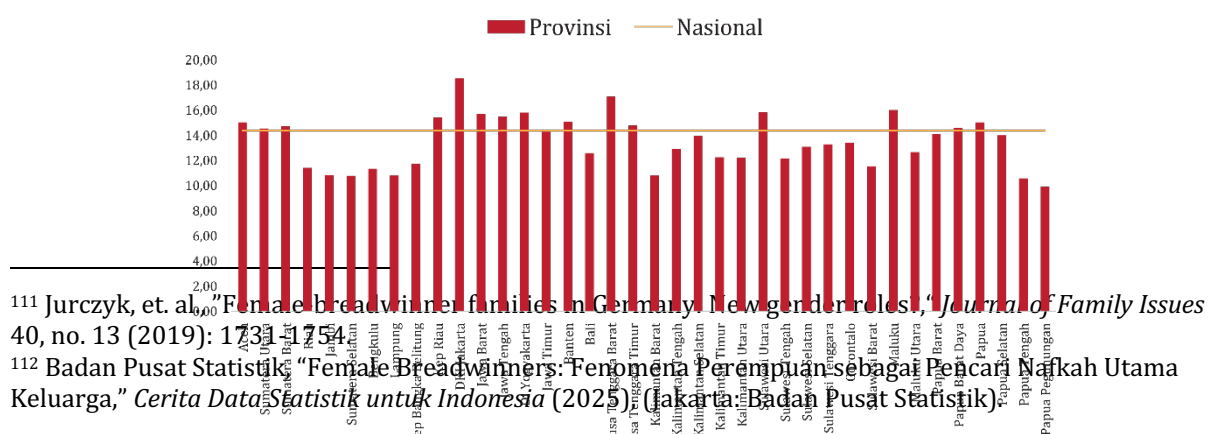
¹⁰⁹ Perhitungan Staf Bank Dunia dari Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2023.

¹¹⁰ *Ibid.*

Selama delapan dekade perjalanan pembangunan Indonesia ini, partisipasi perempuan dalam sektor ekonomi nasional menunjukkan dinamika yang kompleks. Meskipun kebijakan inklusif mulai diperkenalkan dalam dua dekade terakhir, struktur ekonomi Indonesia masih cenderung mereproduksi ketimpangan berbasis gender, baik dalam hal peran sosial, distribusi kerja, maupun akses terhadap perlindungan dan pengakuan ekonomi.

Perubahan ini mendorong peningkatan jumlah rumah tangga yang bergantung pada pendapatan perempuan dan menjadikan perempuan sebagai pencari nafkah utama dalam keluarganya atau *female breadwinner* (pencari nafkah utama perempuan). Seorang perempuan dikategorikan sebagai *female breadwinner* jika mereka bekerja dan menerima pendapatan terbesar, termasuk mereka yang menjadi satu-satunya pencari nafkah dalam rumah tangga.¹¹¹ Berdasarkan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2024 yang diambil dari laporan BPS mengenai *Female Breadwinner* di Indonesia, menunjukkan bahwa 15% dari total 40% pekerja perempuan di Indonesia adalah perempuan pencari nafkah utama bagi keluarganya. Mayoritas dari mereka (61%) bekerja di sektor usaha perorangan, menandakan dominasi perempuan sebagai pencari nafkah utama yang lebih banyak bekerja pada sektor-sektor informal yang lebih rentan dan tidak mendapatkan jaminan kerja maupun perlindungan sosial yang memadai.

Bagan 18. Perempuan sebagai Tonggak Ekonomi Keluarga di Indonesia¹¹²



Secara geografis, provinsi seperti DKI Jakarta, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, dan Maluku tercatat sebagai provinsi-provinsi yang memiliki persentase tertinggi *female breadwinners*, sementara sebagian besar daerah masih berada di bawah rata-rata nasional. Situasi ini tidak dapat hanya dipahami sebagai masalah teknokratis saja, melainkan harus dibaca sebagai cerminan dari kegagalan struktural dalam menciptakan sistem kerja adil gender. Tanpa ada intervensi afirmatif yang secara langsung menargetkan kesenjangan akses dan upah ini, perempuan akan terus terperangkap dalam kerja-kerja yang tidak rentan dan tidak memiliki perlindungan serta *undervalued*. Sistem ketenagakerjaan di Indonesia perlu mendefinisikan ulang makna dari produktivitas secara lebih inklusif, agar kerja-kerja perempuan, baik di sektor informal maupun formal dapat dihargai dan tidak hanya diletakkan pada posisi subordinat saja.

Perempuan, Kesehatan dan Keselamatan Perempuan

Kesehatan merupakan elemen kunci dalam memahami keberlangsungan hidup perempuan, terutama ketika tubuh perempuan menjadi arena pertemuan antara struktur ekonomi, norma sosial dan kebijakan negara yang mempengaruhi cara negara memosisikan tubuh perempuan. Tubuh perempuan, dalam segala kerentanannya, menjadi titik temu antara ekonomi rumah tangga, norma sosial, dan desain kebijakan publik yang sering kali tidak berpihak pada perempuan.

Dalam pembangunan Indonesia selama delapan dekade terakhir, pergeseran struktural dari rezim Orde Lama hingga reformasi membawa serta dinamika baru dalam layanan kesehatan. Namun, relasi kuasa berbasis gender tetap mengakar, bahkan ketika negara mengadopsi prinsip pembangunan yang inklusif. Dalam praktiknya, banyak program

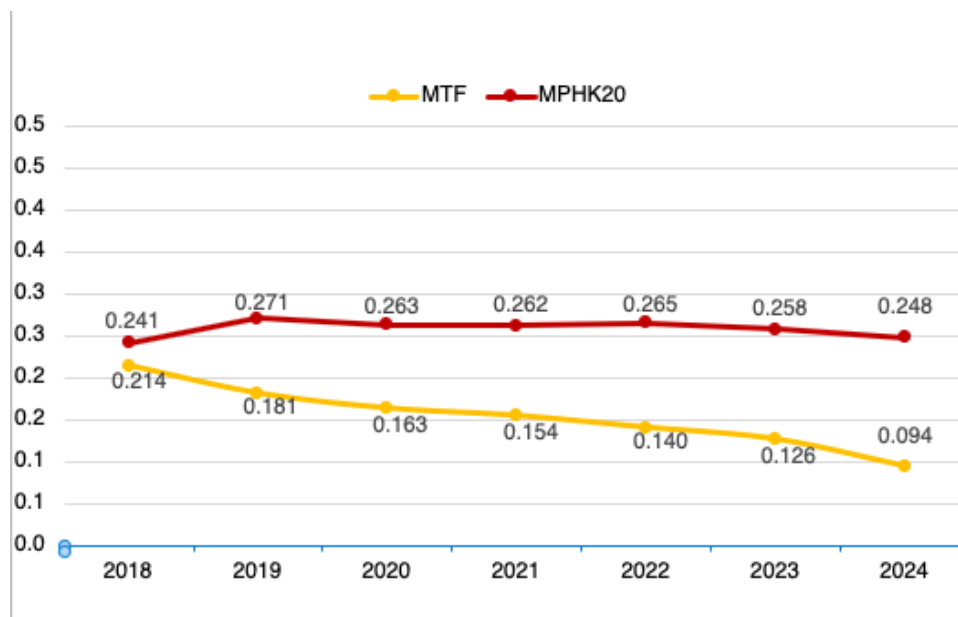
kesehatan yang bersifat netral gender tetapi abai pada perbedaan kebutuhan biologis, sosial, dan ekonomi perempuan. Posisi perempuan sebagai pengasuh utama sekaligus pencari nafkah, khususnya di kalangan kelompok miskin, memperbesar kerentanan kesehatan mereka. Perubahan ekonomi dan sosial tidak hanya mendorong perempuan bekerja, tetapi juga membuat mereka berhadapan langsung dengan sistem layanan kesehatan yang maskulin, terstandar, dan sering kali tidak memadai untuk mengakomodasi kebutuhan khas tubuh perempuan. Misal, peningkatan jumlah perempuan sebagai pekerja dan pencari nafkah utama, sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Tercatat bahwa pada data Sakernas 2024, 15% perempuan berperan sebagai tulang punggung keluarga, dan 61% di antaranya berada di sektor informal yang tidak mendapatkan jaminan kesehatan seperti maternitas, layanan reproduksi, hingga ketidakpastian jaminan sosial saat sakit atau melahirkan¹¹³.

Warisan pendekatan Orde Baru dalam kebijakan KB yang berfokus pada kontrol tubuh perempuan masih berjejak dalam berbagai bentuk intervensi kesehatan saat ini. Tubuh perempuan kerap dikonstruksikan sebagai alat produksi anak dan kesejahteraan keluarga, bukan sebagai subjek yang berdaulat. Ini terlihat dalam prioritas program kesehatan yang lebih menekankan aspek demografis ketimbang keadilan reproduktif.

Sebagaimana terlihat pada grafis Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi 2018-2023, terdapat tren penurunan signifikan pada angka MTF, yakni dari 0,214 menjadi 0,126. Tren ini menunjukkan adanya perluasan akses dan infrastruktur layanan kesehatan. Namun demikian, angka MPHK20 masih stagnan di kisaran 25-27%. Ini menandakan bahwa akses fisik belum diiringi transformasi sosial yang cukup dalam menyentuh akar masalah pernikahan dan kehamilan usia muda, yang sering kali berkaitan dengan rendahnya literasi kesehatan seksual, tekanan sosial, serta kurangnya otonomi tubuh perempuan muda.

¹¹³ Badan Pusat Statistik, "Female Breadwinners: Fenomena Perempuan sebagai Pencari Nafkah Utama Keluarga," *Cerita Data Statistik untuk Indonesia* (2025).

Bagan 19. Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi di Indonesia¹¹⁴



Ketimpangan kesehatan bukan hanya mengenai persoalan terbatasnya akses pada layanan kesehatan, namun juga bagaimana perempuan dapat mengakses literasi atas informasi dan pengetahuan mengenai hak reproduksi yang dimiliki oleh mereka. Banyak kasus yang menyatakan bahwa remaja perempuan yang menghadapi kehamilan tanpa memperoleh pemahaman yang cukup mengenai hak-hak mereka atas tubuh dan kesehatan reproduksi¹¹⁵. Dalam konteks ini, literasi atau pendidikan mengenai hak kesehatan reproduksi menjadi sangat penting, bukan hanya sebagai sarana edukasi, namun juga sebagai mekanisme perlindungan dan pemberdayaan perempuan atas hak-hak kesehatan reproduksinya. Pemahaman yang memadai atas tubuh, kontrasepsi, serta hak untuk dapat mengakses layanan yang aman dan bermartabat memungkinkan perempuan untuk dapat membuat keputusan yang tepat dan mencegah perempuan untuk menjadi korban dari kekerasan dan eksploitasi seksual.

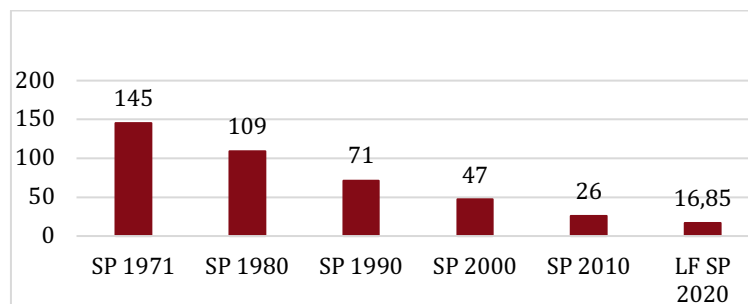
Secara historis, penurunan angka kematian ibu dan bayi telah menjadi indikator penting keberhasilan pembangunan kesehatan. Grafik

¹¹⁴ BPS, Indeks Ketimpangan Gender (2018 – 2024), (Jakarta: Badan Pusat Statistik).

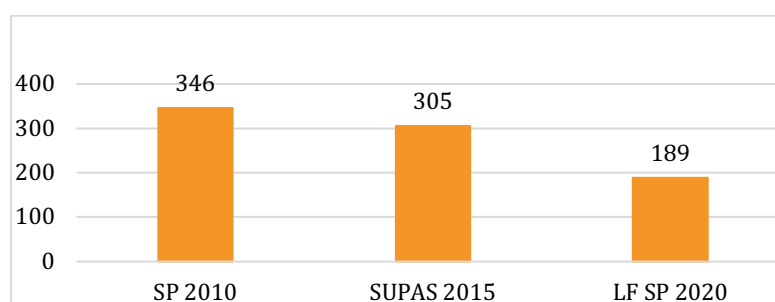
¹¹⁵ Irwan Martua Hidayana, wawancara oleh tim peneliti, 6 Mei 2025.

rasio AKB dan AKI per periode sensus menunjukkan penurunan konsisten: AKB dari 145 per 1.000 kelahiran hidup menjadi 16,85, dan AKI dari 346 per 100.000 kelahiran hidup menjadi 189. Namun, data dari MPDN menunjukkan lonjakan kematian yang signifikan pada 2022-2023. Kematian bayi meningkat dari 20.882 menjadi 29.945, dan kematian ibu naik dari 4.005 menjadi 4.129. Hal ini memperlihatkan adanya kerentanan sistemis yang belum teratasi. Guncangan sosial ekonomi dapat melumpuhkan kemajuan yang telah dicapai jika sistem kesehatan tidak memiliki daya lenting struktural.

Bagan 20. Rasio AKB per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1970–2020)¹¹⁶



Bagan 21. Rasio AKI per 100.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1970–2020)¹¹⁷



Meskipun kedua bagan telah menunjukkan penurunan angka secara positif, namun masih terdapat dimensi-dimensi sosial yang perlu

¹¹⁶ BPS, Hasil Long Form Sensus Penduduk (2020); Maternal Perinatal Death Notification (2023), (Jakarta: Badan Pusat Statistik).

¹¹⁷ BPS, Hasil Long Form Sensus Penduduk (2020); Maternal Perinatal Death Notification (2023), (Jakarta: Badan Pusat Statistik).

diperhatikan oleh pemerintah yang tidak bisa dihitung berdasarkan angka statistik saja. Ketimpangan kualitas layanan, distribusi geografis tenaga kesehatan, serta tidak meratanya informasi dan edukasi kesehatan reproduksi membuat perempuan di wilayah pedesaan, daerah 3T (Tertinggal, Terdepan dan Terluar), atau daerah kelompok miskin perkotaan yang masih banyak menghadapi risiko yang tinggi.

Penyebab utama kematian ibu seperti eklampsia (tekanan darah tinggi dan kejang sebelum, selama, dan sesudah persalinan) dan pendarahan, serta kematian bayi akibat Berat Badan Lahir Rendah (BBLR), prematuritas, dan asfiksia (kondisi kurangnya oksigen pada tubuh), menunjukkan pentingnya penanganan sejak awal kehamilan dan layanan gizi serta kontrol rutin yang menyeluruh¹¹⁸. Minimnya fasilitas penanganan darurat obstetri dan neonatal esensial, belum meratanya akses transportasi kesehatan, serta rendahnya kualitas pelayanan di tingkat dasar memperbesar kemungkinan adanya komplikasi dan lambatnya penanganan yang berujung pada kematian. Hal ini makin diperparah oleh kurangnya pelatihan gender-sensitif bagi tenaga kesehatan.

Seiring dengan kompleksitas persoalan kesehatan perempuan yang tidak hanya berkutat pada permasalahan kesehatan reproduksi, penting untuk menjadi catatan bahwa perempuan Indonesia juga dihadapkan dengan berbagai macam penyakit lainnya seperti penyakit tidak menular (PTM) seperti kanker, hipertensi, diabetes dan gangguan kardiovaskular. PTM menjadi penyebab kematian terbesar di Indonesia. Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) menunjukkan bahwa perempuan memiliki prevalensi yang tinggi terhadap berbagai faktor risiko seperti obesitas, kurang aktivitas fisik dan mengonsumsi makanan tidak sehat.¹¹⁹ Disebutkan bahwa PTM bertanggung jawab atas 73% kematian di Indonesia, dengan proporsi

¹¹⁸ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Profil Kesehatan Indonesia 2023* (Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2024).

¹¹⁹ Irwan Martua, wawancara oleh tim peneliti, 6 Mei 2025.

penyakit kardiovaskular (35%), kanker (12%), penyakit pernapasan kronis (6%), dan diabetes (6%).¹²⁰

Tantangan serupa hadir dalam penanganan stunting yang terlalu menekankan pada peran ibu. Pendekatan ini kurang mempertimbangkan adanya relasi kuasa dalam rumah tangga serta realitas sosial-ekonomi yang menyebabkan intervensi gizi yang tidak selalu dapat berjalan secara optimal. Pemerintah kerap menyasar ibu sebagai sasaran program tanpa melibatkan secara penuh peran dan tanggung jawab dari laki-laki atau suami, padahal keadilan reproduktif mensyaratkan pelibatan seluruh elemen keluarga dan komunitas dalam membangun kesadaran serta akses yang setara terhadap layanan kesehatan.

Lebih jauh, digitalisasi layanan kesehatan pun tidak secara spontan menjawab tantangan kesenjangan spasial dan aksesibilitas. Di wilayah-wilayah terpencil seperti Manggarai misalnya, aplikasi digital untuk pemantauan stunting mengalami hambatan teknis dan kultural, menunjukkan bahwa inovasi teknologi harus disertai dengan pemahaman lokal dan infrastruktur yang memadai¹²¹.

Kritik juga turut ditujukan pada kecenderungan birokrasi kesehatan yang menyamaratakan pendekatan dan tidak memberikan ruang bagi praktik-praktik lokal yang transformatif. Narasi pembangunan kesehatan perempuan perlu menjangkau lebih dalam ke dalam lapisan sosial, membongkar norma-norma yang membatasi otonomi perempuan dalam mengambil keputusan atas tubuhnya, termasuk dalam hal kontrasepsi, aborsi, dan perawatan kesehatan mental.¹²²

Kesehatan perempuan juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh interseksionalitas pengalaman dan latar belakang hidup perempuan, seperti perempuan adat, perempuan miskin, perempuan disabilitas, dan

¹²⁰ Hidayat Arifin et al., "Analysis of Modifiable, Non-Modifiable, and Physiological Risk Factors of Non-Communicable Diseases in Indonesia: Evidence from the 2018 Indonesian Basic Health Research," *Journal of Multidisciplinary Healthcare*, (2022). <https://www.dovepress.com/analysis-of-modifiable-non-modifiable-and-physiological-risk-factors-o-peer-reviewed-fulltext-article-JMDH>.

¹²¹ *ibid*

¹²² Irwan Martua, wawancara oleh tim peneliti, 6 Mei 2025.

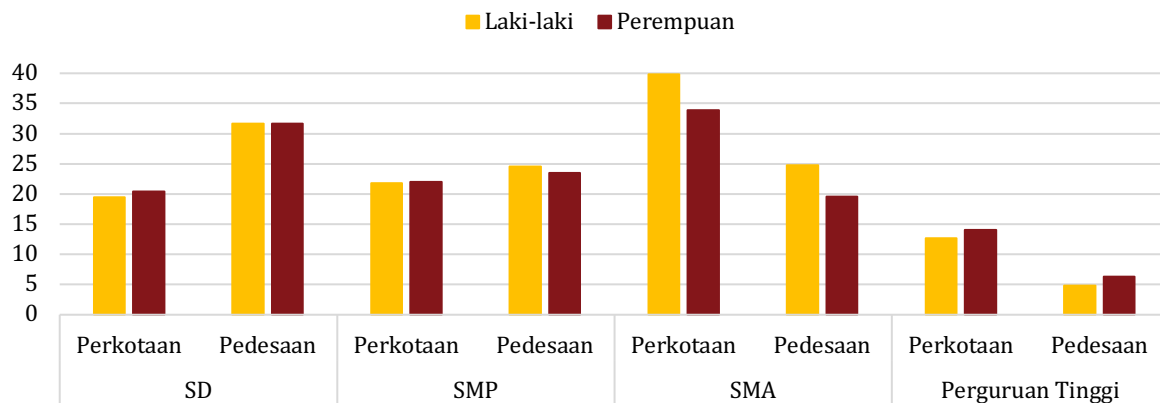
kelompok marginal lainnya yang menghadapi kerentanan dan hambatan yang berlapis, sehingga akses layanan dan informasi kesehatan ke depannya mampu untuk menjangkau kelompok-kelompok ini secara menyeluruh. Penting untuk merumuskan kebijakan kesehatan perempuan yang inklusif, berbasis hak, dan merespons kondisi sosial-budaya, serta geografis Indonesia.

Pendidikan Perempuan sebagai Jalan Keluar Ketimpangan

Meskipun jumlah peserta didik yang menempuh jenjang pendidikan mulai dari sekolah dasar hingga pendidikan tinggi dapat dikatakan meningkat dari tahun ke tahun sesuai penyediaan data yang dikelola pemerintah melalui BPS. Tidak kalah penting yang tidak boleh luput dari perhatian adalah kepemilikan ijazah. Kepemilikan ijazah dapat diartikan bahwa seseorang secara resmi telah atau sudah menempuh sekolah pada tingkatan tertentu. Data ini juga dapat digunakan untuk melengkapi data jumlah peserta didik yang masuk ke sekolah-sekolah. Apakah kenaikan jumlah peserta didik diiringi pula oleh kelulusan (selesai) siswa/siswi yang menempuh pendidikan di tingkatan tertentu. Selain itu, kepemilikan ijazah juga menjadi sebuah bentuk pengakuan resmi bahwa seseorang memiliki kompetensi tertentu berdasarkan tingkat pendidikan yang ditempuh. Pada konteks di Indonesia saat ini, ijazah menjadi penting karena sebagai syarat untuk melanjutkan pendidikan maupun memperoleh pekerjaan.

Bagan 22. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas menurut Ijazah Tertinggi yang Dimiliki¹²³

¹²³ Badan Pusat Statistik, Perempuan dan Laki-laki di Indonesia (2024), (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2024).

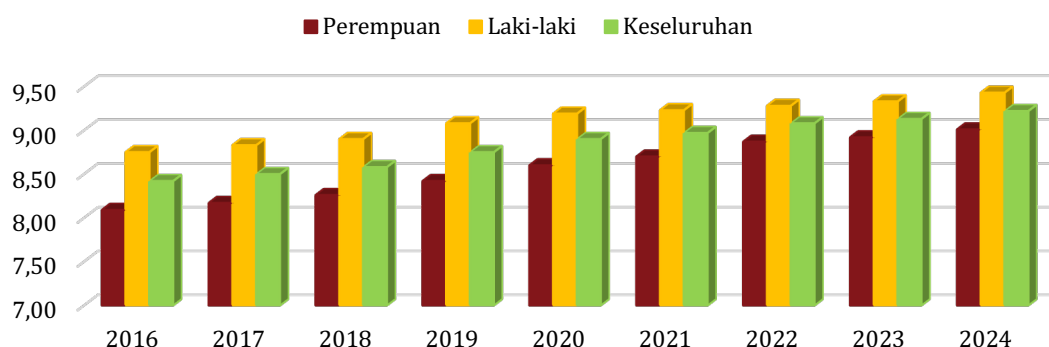


Berdasarkan himpunan data yang tim peneliti lakukan, kepemilikan ijazah oleh perempuan rata-rata jika dilihat dari jenjang pendidikan sekolah dasar hingga pendidikan tinggi, sedikit lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Namun, pada jenjang tertentu, misalnya di sekolah menengah pertama (SMA), jumlah perempuan yang memiliki ijazah masih terbilang lebih rendah dibandingkan laki-laki. Akan tetapi, dalam melihat kepemilikan ijazah ini, perlu juga untuk mempertimbangkan kondisi yang dihadapi oleh peserta didik. Misalnya, yang dapat dilihat melalui data yang ada yakni mengenai perbedaan tempat tinggal, antara peserta didik yang tinggal di perkotaan dan pedesaan juga mempengaruhi jumlah peserta didik perempuan yang memiliki ijazah. Selain itu, banyak sekolah di Indonesia juga masih menerapkan peraturan bahwa peserta didik baru dapat mengambil ijazah mereka setelah melakukan pembayaran iuran sekolah.¹²⁴ Ini berkaitan dengan kondisi ekonomi peserta didik. Selain itu, ijazah juga dapat hancur atau rusak dikarenakan faktor bencana alam/geografis. Wilayah-wilayah yang rentan terkena bencana alam seperti banjir memungkinkan seseorang kehilangan dokumen pribadinya, termasuk ijazah. Lainnya, kesalahan teknis seperti penulisan nama dan identitas peserta didik memungkinkan ijazah tersebut sulit untuk dipergunakan oleh seseorang. Tentu, faktor atau hambatan tersebut menunjukkan bahwa

¹²⁴ Kompas, "Ijazahnya Belum Ditebus, Banyak Anak Jakarta Sulit Lanjutkan Pendidikan dan Cari Kerja", 2025, diakses melalui <https://www.kompas.id/artikel/ijazahnya-belum-ditebus-banyak-anak-jakarta-sulit-lanjutkan-pendidikan-dan-cari-kerja/amp>.

terdapat juga persoalan yang mendasar di balik jumlah kepemilikan ijazah baik untuk perempuan maupun laki-laki.

Bagan 23. Rata-rata Lama Sekolah di Indonesia¹²⁵



Dalam melihat ketimpangan gender di sektor pendidikan juga dapat ditinjau melalui data rata-rata lama sekolah (RLS). RLS ini dapat dipergunakan untuk melihat berapa lama waktu peserta didik dalam menyelesaikan seluruh jenjang pendidikan formal. RLS mengindikasikan seberapa tinggi seseorang dapat menempuh pendidikan. Jadi, semakin tinggi atau lama RLS seseorang, semakin tinggi pula pendidikan yang ia tempuh. Sesuai dengan keterangan dari BPS, untuk mereka yang tamat SD, diperhitungkan lama sekolah selama 6 tahun, tamat SMP diperhitungkan selama 9 tahun, dan tamat SMA/K sederajat diperhitungkan selama 12 tahun lamanya bersekolah. Ini tidak menghitung atau mengabaikan peserta didik pernah tinggal kelas atau tidak. Berdasarkan data RLS yang dihimpun dari BPS tahun 2016 hingga 2024, kecenderungan RLS peserta didik di Indonesia meningkat. Di tahun 2024, rerata RLS di Indonesia mencapai 9,22 tahun, yakni setara dengan kelas 3 SMP. Ini melebihi target yang ditentukan dalam RPJMN tahun 2024, yakni 9,18 tahun.¹²⁶ RLS baik perempuan dan laki-laki juga mengalami peningkatan selama rentang tahun 2016-2024 tersebut.

¹²⁵ Badan Pusat Statistik, Statistik Pendidikan (2016-2024), (Jakarta: Badan Pusat Statistik).

¹²⁶ Badan Pusat Statistik, "Statistik Pendidikan Volume 13, 2024" 2024.

Namun, RLS perempuan selama rentang tersebut masih rendah dibandingkan laki-laki. Di tahun 2024, RLS perempuan yakni selama 9,01 tahun, sedangkan laki-laki sudah mencapai 9,43 tahun. RLS perempuan dari tahun ke tahun juga belum bisa melampaui rerata RLS keseluruhan. Meskipun begitu, beberapa faktor juga perlu dipertimbangkan dalam melihat data RLS tersebut, yang kemungkinan besar juga ikut mempengaruhi rata-rata lama sekolah yang ditempuh oleh perempuan. Misalnya, persoalan akses terhadap fasilitas pendidikan. Peserta didik di wilayah tertentu jauh aksesnya ke sekolah, karena pembangunan sekolah yang minim. Berbeda dengan peserta didik di perkotaan yang sudah lebih mudah untuk mengakses fasilitas pendidikan.

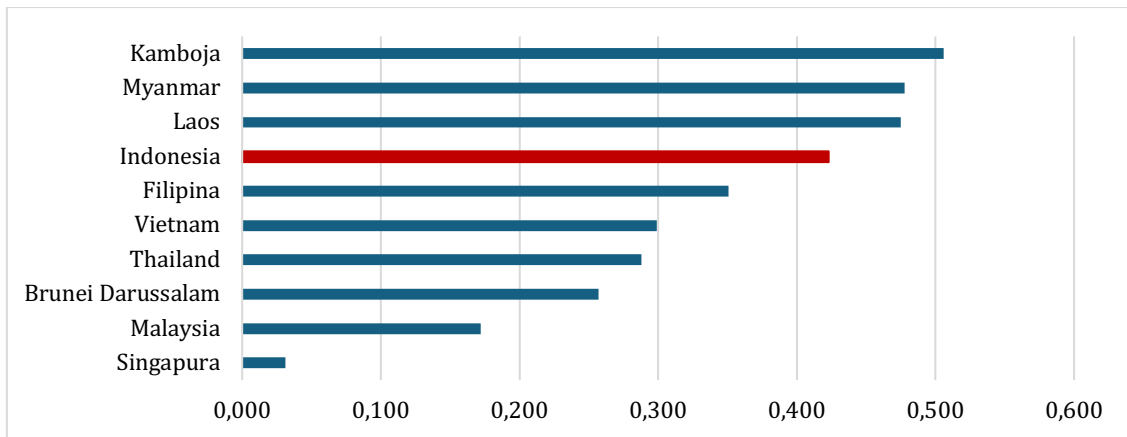
Faktor ekonomi juga bisa menjadi hambatan dan tantangan tak terkecuali perempuan. Biaya pendidikan yang tinggi juga dapat menjadi hambatan bagi peserta didik untuk melanjutkan sekolah. Selain itu, banyak faktor sosial-budaya dan politik yang juga menghambat perempuan untuk mengakses fasilitas pendidikan dengan mudah. Misalnya, sangat memungkinkan pandangan yang terbentuk atas konstruksi gender di Indonesia mempengaruhi perempuan dalam mengakses pendidikan. Anggapan perempuan lah yang mengurus anak dan rumah tangga sering kali dijadikan alasan bagi lingkungan sekitar bahwa pendidikan tidak begitu penting untuk perempuan.¹²⁷

Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Global

Bagan 24. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara ASEAN (2023)¹²⁸

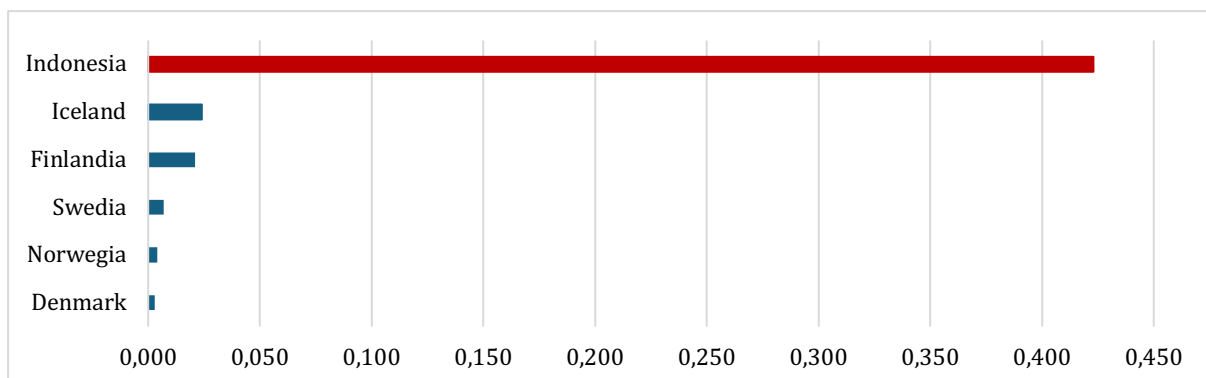
¹²⁷ Hani K. dan Fadjar S., "Mapping of Gender Inequality in Indonesia Based on Influencing Factors Using Geographically Weighted Ordinal Logistic Regression," *Barekeng: Jurnal Ilmu Matematika dan Terapan*, 2024.

¹²⁸ United Nations Development Programme, Gender Inequality Index (1990-2023), (UN).



Indonesia mencatat skor GII sebesar 0,423, yang menempatkannya di peringkat ke-108 secara global. Angka ini menunjukkan bahwa ketimpangan gender di Indonesia masih cukup tinggi, terutama jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lain yang lebih maju. Di lingkup ASEAN, negara dengan skor GII terendah adalah Singapura, yakni sebesar 0,031 (peringkat ke-8 dunia). Disusul Malaysia (0,172), Brunei Darussalam (0,257), Thailand (0,288), Vietnam (0,299), dan Filipina (0,351). Sementara itu, Indonesia masih sedikit lebih baik dibanding Laos (0,475), Myanmar (0,478), dan Kamboja (0,506). Dengan kata lain, Indonesia berada di posisi menengah ke bawah dalam konteks ketimpangan gender di Asia Tenggara.

Bagan 25. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara Nordik (2023)¹²⁹



¹²⁹ *Ibid.*

Jika dibandingkan dengan negara-negara Nordik, kesenjangan terlihat sangat mencolok. Negara-negara Nordik mendominasi daftar 10 besar dunia dengan skor GII yang sangat rendah: Denmark mencatat skor 0,003 (peringkat ke-1 dunia), diikuti oleh Norwegia (0,004), Swedia (0,007), Finlandia (0,021), dan Islandia (0,0024). Artinya, ketimpangan gender di Indonesia lebih dari 20 kali lebih tinggi dibandingkan Swedia. Faktor utama yang menyebabkan skor GII Indonesia masih tinggi terdiri dari: Rendahnya partisipasi perempuan dalam parlemen dan jabatan publik; tingginya angka kelahiran remaja; dan kesempatan ekonomi perempuan yang masih lebih terbatas dibanding laki-laki. Sementara itu, negara-negara Nordik berhasil mencapai skor rendah berkat: Tingginya representasi perempuan di parlemen dan pemerintahan; tingkat pendidikan perempuan yang setara dengan laki-laki; angka kelahiran remaja yang sangat rendah; dan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja yang hampir setara dengan laki-laki. Pada level *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), negara-negara Nordik pun menjadi negara yang paling menjunjung kesetaraan gender dalam lingkup TPAK.¹³⁰ Hal ini tidak lepas dari sejarah pergerakan perempuan, khususnya di Eropa, yang sudah lebih dulu hadir dibandingkan dengan negara-negara lainnya sehingga tidak heran apabila mereka sudah lebih melek dalam kebutuhan diri dan komunitas.¹³¹ Akan tetapi, level yang jauh ini tidak serta merta dapat ditelan begitu saja lantaran perbedaan kondisi juga mempengaruhi kesenjangan tersebut. Kebijakan negara-negara seperti Denmark, Swedia, hingga Islandia, dibentuk sebagai antisipasi dari angka fertilitas yang menurun karena kebijakan ini membuat perempuan tidak kehilangan karir saat masa hamil dan melahirkan pada saat laki-laki juga tidak mau kehilangan karir saat membantu mengurus anak.¹³² Walaupun begitu, jumlah cuti hari dan biaya yang ditanggung oleh negara telah menurun karena negara sudah

¹³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries* (Paris; OECD Publishing, 2018).

¹³¹ Riza Annisa Pujarama, FGD oleh Tim Peneliti, 11 Juni 2025.

¹³² Diahadi Setyonaluri, wawancara oleh tim peneliti, Zoom Virtual Meeting, 23 Maret 2025.

mulai tidak kuat untuk menanggungnya karena pajak yang kencang, serta kurang efektif meningkatkan angka kelahiran.¹³³ Inefisien ini tidak dipungkiri didasari oleh pola berpikir *childfree* yang telah terbentuk di negara-negara seluruh Eropa.¹³⁴ Akan tetapi, mereka tetap menjadi negara teratas dalam hal kesetaraan gender. Dengan demikian, meskipun Indonesia telah menunjukkan kemajuan di beberapa aspek kesetaraan gender, tantangan besar masih tersisa agar Indonesia dapat mendekati standar negara-negara maju, khususnya Nordik. Reformasi kebijakan yang fokus pada pemberdayaan politik, akses ekonomi, dan kesehatan reproduksi menjadi langkah strategis untuk memperkecil kesenjangan gender ke depan.

Ruang Kosong Indikator Pengukuran

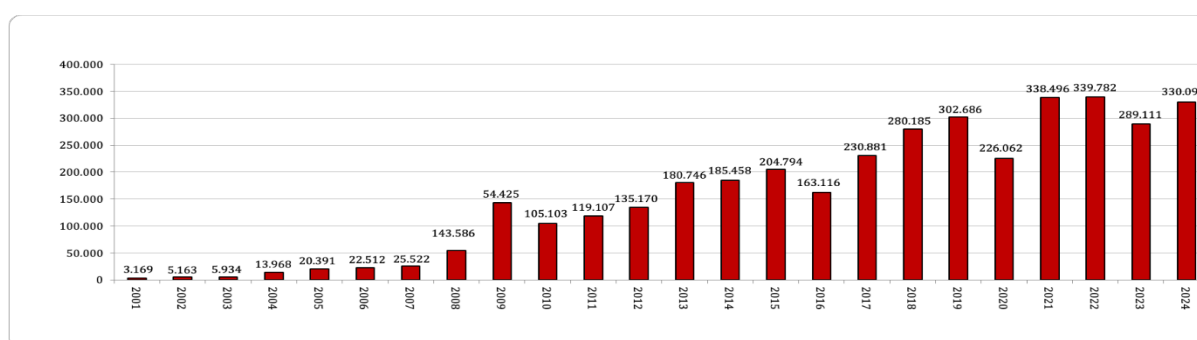
Pemberdayaan perempuan di Indonesia sejatinya tidak lahir dalam ruang yang steril dari konflik, melainkan merupakan hasil dari benturan panjang antara kepentingan negara, komunitas, pasar, dan agensi perempuan itu sendiri. Relasi kuasa yang tidak merata, baik secara vertikal maupun horizontal, menjadi medan tarik ulur dalam setiap upaya pembebasan perempuan dari belenggu ketimpangan struktural. Dalam konteks ini, capaian–capaian yang sering kali dirayakan sebagai indikator kemajuan perlu dibaca secara lebih kritis dan kontekstual. Meskipun tampak perbaikan dalam pemberdayaan perempuan Indonesia dari tahun ke tahun melalui indikator-indikator di atas, ada ruang kosong yang ditinggalkan dalam menggambarkan makna utuh dari pemberdayaan perempuan. Perempuan miskin, perempuan adat, buruh migran, perempuan penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya masih menghadapi berbagai bentuk dari eksklusi yang sering kali tidak bertemu dengan kebutuhan dan tidak terlihat dalam indikator-indikator formal pembangunan. Indikator-indikator tersebut tidak cukup melihat pemberdayaan perempuan di Indonesia yang kompleks. Ada permasalahan khas yang dialami oleh perempuan, baik di kota maupun

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Dian Kartikasari, FGD oleh Tim Peneliti, 11 Juni 2025.

desa. Temuan Catatan Tahunan yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan menjadi salah satu jawabannya, di mana mereka menunjukkan bahwa kekerasan berbasis gender (KBG) yang meluas, kerentanan digital, diskriminasi struktural, serta konteks interseksionalitas perempuan tidak tercermin dalam indikator-indikator konvensional tersebut.

Bagan 26. Jumlah Pengaduan Kasus KBG terhadap Perempuan di Indonesia¹³⁵



Komnas Perempuan, bersama dengan lembaga layanan mitra Komnas Perempuan dan Badan Peradilan Agama (Badilag), menerima jutaan pengaduan kasus KBG terhadap perempuan dalam rentang waktu tahun 2001 hingga 2024. Dari total pengaduan, Komnas Perempuan telah melakukan verifikasi alasan tindak kekerasan yang dialami perempuan selama 23 tahun terakhir, yaitu sebesar sebanyak 3.725.464 kasus. Dari statistik di atas, kita dapat melihat bahwa angka kekerasan terhadap perempuan justru meningkat dari tahun ke tahun saat indikator IKG dan GII menunjukkan perbaikan dalam pemberdayaan terhadap perempuan. Angka kekerasan ini belum cukup. Komnas Perempuan juga membaginya lagi dalam beberapa kategori kekerasan.

Pada laporan Catatan Tahunan (CATAHU) 2024 Komnas Perempuan, bentuk kekerasan yang paling banyak dilaporkan terdiri dari: Kekerasan seksual (36,43%); Kekerasan psikis (26,94%); Kekerasan fisik (26,78%); dan

¹³⁵ Komnas Perempuan, Catatan Tahunan Komnas Perempuan (2001-2024), (Jakarta: Komnas Perempuan).

Kekerasan ekonomi (9,84%).¹³⁶ Indeks GII sama sekali tidak mengukur kekerasan berbasis gender sebagai faktor penghambat pemberdayaan perempuan. Ironinya, kekerasan berdampak langsung pada kesempatan bekerja (korban trauma, kehilangan pekerjaan), kesempatan pendidikan (korban kekerasan seksual di sekolah/kampus), dan hak politik (perempuan takut tampil di ruang publik akibat ancaman atau pelecehan). Angka seperti partisipasi angkatan kerja atau pendidikan tinggi menjadi kosong makna bila tidak mempertimbangkan kenyataan bahwa banyak perempuan bekerja atau bersekolah di bawah bayang-bayang kekerasan. Perihal perempuan bekerja, CATAHU 2024 juga menangkap persoalan yang tidak ditangkap oleh indeks konvensional.

Indeks konvensional hanya mengukur berapa banyak perempuan bekerja, bukan bagaimana kualitas kerja mereka. Data CATAHU 2024 mencatat bagaimana Pekerja Rumah Tangga (PRT) adalah kelompok paling rentan kekerasan fisik, ekonomi, hingga seksual.¹³⁷ Ironinya, RUU Perlindungan PRT, yang sudah diperjuangkan lebih dari 20 tahun, belum juga kunjung disahkan oleh pemerintah. Selain permasalahan PRT, Perempuan Pekerja Migran Indonesia (PPMI) juga menjadi korban yang kerap mengalami eksploitasi, pengekangan, kekerasan seksual di luar negeri.¹³⁸ Artinya, angka partisipasi kerja perempuan tidak mencerminkan pemberdayaan, bila kondisi kerja mereka penuh kekerasan, diskriminasi upah, dan tanpa perlindungan hukum. Perlindungan hukum seharusnya juga diarahkan oleh pemerintah kepada hak kesehatan reproduksi yang tidak terlalu tampak dalam IKG.

IKG menggunakan angka kematian ibu sebagai representasi hak kesehatan reproduksi. Namun, CATAHU 2024 menunjukkan persoalan jauh lebih kompleks. Hak reproduksi korban kekerasan seksual belum sepenuhnya terpenuhi. Hak reproduksi perempuan meliputi: akses layanan kesehatan seksual yang ramah korban; layanan aborsi aman bagi korban

¹³⁶ Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah: Refleksi Pendokumentasian dan Tren Kasus Kekerasan terhadap Perempuan 2024," *Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan* (2025).

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

perkosaan; dan penghentian pemaksaan perkawinan anak akibat kehamilan.¹³⁹ Dengan begitu, IKG tidak menangkap persoalan hak reproduksi di luar kematian ibu dan angka kelahiran remaja, padahal ini sangat krusial untuk keselamatan dan otonomi perempuan atas tubuhnya. Jika ingin melangkah lebih jauh lagi, IKG menuai kritik karena tidak menangkap kelompok perempuan rentan yang mengalami kekerasan berlapis.

Kelompok-kelompok ini terdiri dari: perempuan disabilitas, perempuan adat, perempuan dengan HIV/AIDS, hingga perempuan minoritas seksual.¹⁴⁰ Mereka mengalami kekerasan yang berlapis, dan semua dihubungkan dengan satu hal yang sama, yaitu stigma. Dan pada kenyataannya, IKG dipandang sebagai indikator yang tidak memiliki perspektif interseksionalitas, padahal kerentanan dan ketimpangan perempuan tidak bisa dipisahkan dari identitas ganda yang mereka sandang. Belum selesai dengan kelompok rentan, CATAHU Komnas Perempuan juga berusaha menunjukkan problematika yang nyata terjadi di dunia saat ini. Muncul dimensi baru yang tidak terjangkau oleh pengukuran nasional terhadap kesetaraan gender terhadap perempuan, yaitu Kekerasan Berbasis Gender *Online* (KBGO).

CATAHU 2024 menunjukkan bahwa KBGO menjadi kasus terbanyak di ranah publik, termasuk pelecehan seksual digital, penyebaran konten intim non-konsensual, hingga ancaman pembunuhan yang berujung pada femisida.¹⁴¹ Dampak KBGO ini tidak main-main. Jika tidak diperhatikan, maka pembungkaman terhadap suara perempuan di ruang publik akan terus terjadi, termasuk politik dan advokasi. Kemudian, kasus ini akan menurunkan partisipasi perempuan di sektor digital dan ekonomi kreatif. Pada akhirnya, memicu trauma mendalam yang memengaruhi kesehatan mental. Jika kembali pada Indeks GII, maka kita tidak dapat menemukan sama sekali variabel digital di dalamnya padahal, di era digitalisasi,

¹³⁹ Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah: Refleksi Pendokumentasian dan Tren Kasus Kekerasan terhadap Perempuan 2024," *Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan* (2025).

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

perlindungan perempuan di ruang siber adalah komponen penting dari pemberdayaan. Dan komponen terakhir yang penting diperhatikan berdasarkan CATAHU Komnas Perempuan adalah diskriminasi dan kekerasan berbasis gender dalam lingkup politik.

IKG mengukur proporsi kursi parlemen yang diduduki perempuan. Namun, CATAHU 2024 mengungkap realitas pahit. Partisipasi perempuan di politik masih dihambat oleh diskriminasi dan kekerasan berbasis gender, termasuk intimidasi terhadap kandidat perempuan. Indeks hanya mencatat angka kuantitatif, tetapi tidak menghitung: (1) Apakah perempuan aman berpolitik? (2) Apakah mereka bebas dari ancaman kekerasan seksual atau pembunuhan karakter? (3) Apakah mereka benar-benar bisa menjalankan mandat politiknya?¹⁴²

Indikator jumlah kursi parlemen menjadi indikator semu jika perempuan terus diintimidasi dalam proses politik. Hal yang lebih pahit adalah bagaimana angka-angka di atas belum tentu menggambarkan realitas sesungguhnya yang terjadi di lapangan. Masih banyak korban yang merasa takut untuk melaporkan kejadian kekerasan kepada pihak berwajib, serta korban tidak tahu kepada pihak siapa harus melapor tindak kekerasan. Di sisi lain, jumlah pelaporan kekerasan yang meningkat dari tahun ke tahun justru juga memberi pesan positif bahwa para perempuan yang telah mengalami kekerasan sudah berani melaporkan kepada pihak berwajib.¹⁴³

Proyeksi Pemberdayaan Perempuan Indonesia

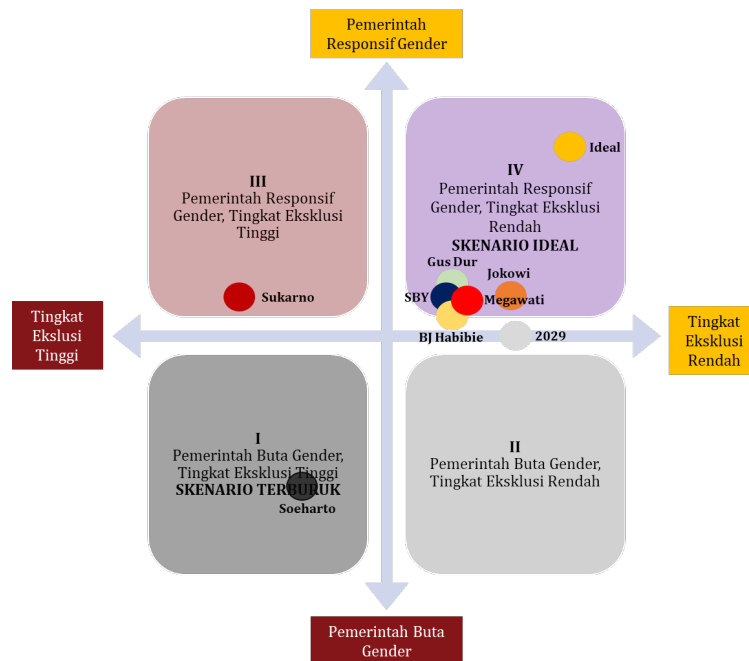
Sesuai dengan klasifikasi paradigma pembangunan berbasis gender dan kerangka kuadran skenario pemenuhan kesetaraan gender di Indonesia yang telah dipaparkan pada bagian Metodologi, bagian ini menjelaskan elaborasi klasifikasi paradigma pada konteks Indonesia yang akan menentukan sifat dari pemerintahan masing-masing kepemimpinan, responsif atau tidak responsif gender, dan dampak yang dirasakan oleh

¹⁴² Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah: Refleksi Pendokumentasian dan Tren Kasus Kekerasan terhadap Perempuan 2024," *Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan* (2025).

¹⁴³ *Ibid.*

para perempuan Indonesia berdasarkan indikator *Exclusion by Gender Index* (EGI). Pada akhir pembahasan, monograf kali ini juga akan memberikan syarat bagi Indonesia untuk menuju skenario ideal demi tercapainya Indonesia Emas 2045.

Bagan 27. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia



Paradigma WID menggambarkan pemerintahan yang cenderung konservatif atau masih mempertahankan nilai patriarki secara kuat dan menolak ide-ide progresif mengenai kesetaraan gender. Pemerintah cenderung menjadikan perempuan sebagai objek pembangunan dengan identitas yang universal. Hal ini lantaran pemerintah hanya fokus pada pembangunan ekonomi sehingga ketika berbicara perbaikan ekonomi, perempuan hanya dipandang sebagai pekerja yang terbingkai dalam dimensi rumah. Dilihat dari tren data set, periode Orde Baru sesuai dengan WID. Meskipun pemerintah meratifikasi CEDAW pada 1984 dan membentuk Kementerian Urusan Peranan Wanita, pembentukan Dharma Wanita kala itu menguatkan domestikasi peran perempuan pada masa Orde Baru. Soeharto terkenal dengan prinsip Ibuisme yang melekat saat menjabat sebagai presiden. UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

kala itu juga menjadi peraturan yang semua karena batas usia yang ditetapkan oleh pemerintahan Soeharto tidak mengubah arti dari perkawinan anak itu sendiri. Dengan begitu, pemerintahan ini dipandang sebagai pemerintahan yang buta gender. Sementara itu, nilai eksklusi pada pemerintahan ini masih cukup tinggi. Jelang akhir masa Soeharto, nilai eksklusi mencapai 0.696. Artinya, pemerintahan Soeharto sesuai dengan skenario 1.

Paradigma selanjutnya adalah WAD. WAD menunjukkan bahwa intervensi dari pemerintah untuk melibatkan perempuan lebih aktif dalam pembangunan. Hal ini sudah mulai terlihat melalui program pengajaran politik kepada perempuan, serta ratifikasi Konvensi Hak-hak Politik Kaum Wanita (menurunkannya ke dalam UU Nomor 68 Tahun 1995), pada masa pemerintahan Sukarno yang ditujukan agar perempuan bisa terlibat dalam membantu pembangunan bangsa meskipun pemerintah juga mendirikan Sekolah Kepandaian Puteri dan Sekolah Guru Kepandaian Putri agar perempuan tetap mendapatkan keterampilan praktis yang dibutuhkan dalam kehidupan rumah tangga. Walaupun begitu, tingkat eksklusi zaman Sukarno masih tinggi, 0.798, karena Indonesia masih merangkak naik dalam membangun negara (*nation building*) yang stabil, melalui kebijakan yang didominasi oleh bidang ekonomi, sehabis diduduki oleh penjajah selama bertahun-tahun. Maka dari itu, pemerintahan Sukarno sejalan dengan skenario 3.

Lanjut dengan paradigma GAD. Pada paradigma ini, aktivis perempuan dan akademisi yang aktif menyuarakan dan mengadvokasikan isu kesetaraan gender berperan penting dalam mendorong pemerintahan yang responsif gender. Pada dasarnya, pendekatan pembangunan ini dilakukan oleh setiap presiden setelah masa reformasi. Transisi dari pemerintahan otoritarianisme Orde Baru menuju era Reformasi tidak semata-mata menjadi pergeseran struktur politik saja, tetapi juga perubahan dalam paradigma negara terhadap perempuan (WID menjadi GAD). Tujuan reformasi itu sendiri adalah menumbangkan kekuasaan yang telah lama dipegang oleh salah seorang atau kelompok, bersama dengan

para kroninya, Dampaknya juga langsung dirasakan oleh para kelompok perempuan Indonesia yang selama ini terunifikasi akibat kebijakan Soeharto. Namun, lebih daripada itu, pemerintah pasca reformasi memang memiliki kebijakan yang juga menyasar kepada kelompok-kelompok perempuan rentan, dan membuka peluang bagi para perempuan untuk turut mengambil bagian dalam pembuatan kebijakan.

BJ Habibie, yang memerintah dalam waktu yang relatif singkat, menempati posisi krusial dalam pemetaan ini sebagai pemerintahan pertama yang membuka ruang institusional bagi artikulasi kebutuhan dan aspirasi perempuan, pasca penindasan struktural di bawah kepemimpinan Soeharto. Presiden Habibie mengukir warisan melalui kebijakan desentralisasi dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberi kewenangan luas kepada pemerintah daerah, yang kemudian membuka peluang besar bagi pelibatan masyarakat sipil, termasuk gerakan perempuan dalam perencanaan dan penganggaran di tingkat lokal. Namun Presiden Habibie juga menyadari bahwa desentralisasi tanpa sensitivitas gender juga dapat memperdalam ketimpangan yang ada. Oleh sebab itu, ia membuka kanal baru untuk mendengarkan suara perempuan secara langsung, terutama setelah laporan-laporan dari tragedi kekerasan seksual Mei 1998 yang menimpa perempuan. Hal ini kemudian menghasilkan sebuah langkah yang sangat progresif berupa pembentukan Komnas Perempuan, sebuah lembaga negara yang independen yang memiliki tujuan untuk mengadvokasi korban kekerasan berbasis gender.

Komnas Perempuan bukan hanya sebuah produk dari kebijakan pemerintahan, melainkan hasil konvergensi antara kehendak politik dan gerakan sosial kelompok perempuan. Inilah yang menjadi alasan utama mengapa pemerintahan presiden Habibie ditempatkan pada skenario 4, karena pada masa pemerintahannya telah meletakkan sebuah fondasi bagi responsivitas negara terhadap isu/permasalahan terkait gender melalui sebuah kelembagaan yang konkret. Tidak hanya itu, Presiden Habibie juga mewariskan kebijakan pendidikan yang cukup inklusif. Pembebasan

kampus dari NKK-BKK serta penghapusan SPP dari SD hingga SMA menjadi sebuah penanda bahwa hak atas pendidikan—termasuk bagi anak perempuan diakui sebagai bagian dari pembangunan demokrasi yang lebih setara. Di sisi lain, angka eksklusi pada masa akhir pemerintahannya berada di bawah 0.5 (0.421), yang artinya mengukuhkan posisi pemerintahan Habibie pada skenario 4. Meskipun era Habibie belum menunjukkan adanya penurunan eksklusi gender secara signifikan dalam pengukuran data makro/dalam pengukuran *Exclusion by Gender Indeks*, namun pembentukan infrastruktur politik dan kelembagaan itulah yang memungkinkan reformasi gender pada pemerintahan-pemerintahan selanjutnya.

Selanjutnya, pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Pemerintahan Gus Dur ditempatkan dalam monograf kali ini pada skenario 4 sebagai titik awal dari institusionalisasi strategi pembangunan berbasis gender dalam sistem kenegaraan Indonesia melalui Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Presiden Gus Dur menunjukkan bahwa negara tidak lagi sekadar membuka ruang partisipasi perempuan, namun juga berkomitmen untuk menyusun ulang kerangka kebijakan agar lebih setara dan adil gender. Kebijakan ini merepresentasikan langkah konkret yang menjadikan gender sebagai variabel utama dalam seluruh proses pembangunan lintas sektor terutama di pemerintahan. Keberpihakan Presiden Gus Dur pada perempuan tidak berhenti pada aspek administratif, melainkan juga tampak pada perombakan kebijakan Keluarga Berencana (KB) yang sebelumnya sarat pada pendekatan kontrol populasi, menjadi berbasis pada hak perempuan atas otonomi tubuhnya. Negara, melalui kebijakannya, mulai memosisikan perempuan bukan hanya sebagai objek statistik demografis, tetapi sebagai individu yang memiliki kehendak/hak dan martabat.

Pelibatan organisasi masyarakat sipil dalam pendidikan KB pada masa pemerintahannya memperkuat argumen bahwa Gus Dur membuka kanal partisipasi substantif bagi perempuan sebagai agen perubahan. Dengan memenuhi sebagian besar indikator responsivitas gender dan

angka eksklusi secara kelembagaan yang tetap bertahan pada angka 0.421 (sama seperti Habibie), titik pemerintahan Gus Dur berada di skenario 4. Penempatan ini juga memperhitungkan bagaimana kebijakan awal yang diletakkan menjadi dasar dari RPJMN pada era Reformasi untuk memformalkan PUG ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Pemerintahan Megawati Soekarnoputri menjadi babak baru dalam sejarah politik Indonesia karena menjadi kali pertama perempuan menjabat jabatan tertinggi di Indonesia, hal ini tentunya secara simbolik menjadi sangat penting. Namun, penilaian terhadap posisi kebijakan dalam skenario gender menuntut telaah yang lebih hati-hati. Dalam kuadran, titik pemerintahan Presiden Megawati ditempatkan dalam skenario 4 yang mendekati batas skenario 2. Hal ini menunjukkan adanya kombinasi antara responsivitas simbolik dan efektivitas struktural yang terbatas. Beberapa langkah penting memang dicatat selama kepemimpinannya, seperti lahirnya UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN) yang secara langsung menyentuh perlindungan terhadap buruh migran perempuan di luar negeri, serta pemberian akses kredit mikro bagi perempuan kepala keluarga.

Dalam perencanaan pembangunan, Megawati meneruskan penguatan struktur RPJMN I (2004-2009) dengan memasukkan variabel gender ke dalam kerangka sektoral tertentu, meski belum menyeluruh. Megawati juga tidak melanjutkan penguatan kelembagaan PUG yang telah diletakkan oleh Gus Dur sebelumnya. Ia juga tidak menghadirkan reformasi substansial terhadap distribusi kekuasaan atau struktur penganggaran berbasis gender. Padahal, gagasan penganggaran responsif gender telah mulai diperkenalkan secara bertahap pada tahun 2000-an awal oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Bappenas di era Gus Dur. Dengan kata lain, titik Megawati ditempatkan pada skenario 4 karena ia tidak memperparah eksklusi perempuan secara struktural dan masih mempertahankan kerangka responsif gender dalam beberapa aspek. Hal

ini juga didukung oleh penurunan angka eksklusi (menjadi 0.4) dari pemerintahan sebelumnya. Namun, keterbatasan politik dan birokrasi pada masa itu mengakibatkan ketimpangan yang tidak diintervensi secara menyeluruh, membuat posisinya tidak dominan dalam penguatan keadilan gender.

Beralih kepada pemerintahan SBY dan Joko Widodo. Secara perundang-undangan, kedua pemerintahan ini telah masuk pada tahap/paradigma GESI. Pada pendekatan ini, terdapat kemajuan fokus pemerintahan saat memandang identitas perempuan. Cakupannya jauh lebih dalam. Bukan lagi dilihat melalui kacamata ras, etnis, dan kelas, melainkan juga stigma sosial lainnya, seperti perempuan penyandang disabilitas, penyintas HIV, komunitas adat, hingga yang hidup dalam garis kemiskinan atau tinggal di wilayah terpencil.

Pada masa SBY, arah kebijakan sosial menunjukkan upaya awal menuju responsivitas gender, meskipun belum sepenuhnya berbasis analisis ketimpangan struktural. Fokus kebijakan diarahkan pada bantuan sosial dan peningkatan akses pendidikan, antara lain melalui Program BOS, beasiswa bagi peserta didik miskin, Bidikmisi, serta Afirmasi Pendidikan Tinggi (ADik) untuk wilayah 3T. Komitmen terhadap isu lain, seperti kekerasan berbasis gender, juga tampak dari pengesahan UU PKDRT, serta peraturan turunannya, seperti Permeneg PP dan PA No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, dan Permeneg PP dan PA No. 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan. Kebijakan ini menunjukkan adanya perhatian negara terhadap korban kekerasan, terutama perempuan, namun masih berfokus pada penanganan daripada pencegahan berbasis perubahan norma sosial. Selain itu, akses layanan kesehatan diperluas melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) tahun 2008 dan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) tahun 2014. Pemerintah juga memberdayakan masyarakat melalui revitalisasi pertanian dan perikanan serta pelatihan ketenagakerjaan. Upaya perlindungan juga terhadap TKI, yang mayoritas

perempuan, dilakukan dengan diterbitkannya Permenakertrans No. 18 Tahun 2007. Dalam periode ini pula, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Penyandang Disabilitas disahkan, menandai mulai diakuinya isu inklusi dalam kerangka pembangunan sosial. Secara keseluruhan, pemerintahan SBY mulai mengadopsi pendekatan responsif gender dalam beberapa kebijakan, terutama di bidang perlindungan sosial dan kekerasan terhadap perempuan. Angka eksklusi pada akhir masa pemerintahan beliau pun juga kembali naik (0.431) karena pendekatan pembangunan yang dipakai tersebut masih terbatas pada respons administratif sehingga tulisan ini menempatkan pemerintahan SBY pada skenario 4.

Sementara itu, titik yang merepresentasikan pemerintahan Joko Widodo ditempatkan juga pada awal skenario 4 karena mencerminkan konsolidasi dari capaian-capaian sebelumnya melalui pendekatan teknokratik yang menurunkan eksklusi gender secara signifikan dalam indikator kuantitatif (0.332). Pemerintahan Jokowi cukup berhasil dalam memperluas akses dan partisipasi perempuan di sektor pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Keberhasilan ini sejalan dengan integrasi prinsip gender dalam RPJMN 2015-2019 dan lebih dalam lagi di RPJMN 2020-2024, yang mulai mengadopsi pendekatan GEDSI sebagai kerangka pembangunan lintas sektor. Namun, responsivitas kebijakan di era Jokowi cenderung masih berfokus pada level prosedural dan teknis. Disahkannya UU TPKS, revisi batas usia perkawinan serta berbagai program seperti KIP, PIP, JKN dan peningkatan peran perempuan dalam UMKM menjadi sebuah capaian yang berharga. Akan tetapi, struktur relasi sosial yang menopang ketimpangan gender masih belum sepenuhnya diintervensi. Representasi perempuan di ruang politik masih terjebak pada permasalahan kuota, dan belum adanya pengakuan secara kebijakan ekonomi makro serta lemahnya perlindungan terhadap kerja-kerja perawatan seperti Pekerja Rumah Tangga (PRT). RUU PPRT menjadi kasus khusus karena RUU ini telah berusia lebih dari 20 tahun, tetapi tidak kunjung disahkan oleh negara. Dengan demikian, meskipun titik Jokowi berada dalam skenario 4 karena berhasil menurunkan eksklusi melalui kebijakan afirmatif dan reformasi

perencanaan pembangunan seperti dalam RPJMN, responsivitasnya kurang menyentuh akar ketimpangan dan luput dalam perlindungan. Posisinya kuat secara administratif, namun belum transformatif secara struktural.

Dari sisi perencanaan kebijakan, Indonesia sebenarnya telah sampai di tahap ini. Namun, dari sisi implementasi kebijakan, Indonesia masih belum sepenuhnya mengimplementasikannya. Salah satu contohnya adalah pengesahan Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas yang tertuang dalam pengesahan UU Nomor 19 Tahun 2011 pada saat pemerintahan SBY. Kemudian, sebagai paradigma tingkat terakhir, GEDSI hadir untuk menambal sedikit lagi persoalan yang masih terlihat dalam paradigma GESI, yaitu perihal bagaimana pelibatan kelompok perempuan disabilitas dalam tingkat perencanaan maupun perancangan kebijakan pemerintah. Pada paradigma sebelum, kelompok perempuan penyandang disabilitas hanya dipandang sebagai objek pembangunan.

Dari segi perundang-undangan, pemerintah sejauh ini tampak telah mencapai pembangunan yang berparadigma GESI. Akan tetapi, implementasi kebijakan bahkan belum sepenuhnya sampai pada level GAD. Hal ini tidak lain karena perempuan, secara pengambilan keputusan, belum sepenuhnya memiliki kontrol/hak otonomi atas tubuhnya sendiri. Dalam kasus kematian Ibu, negara gagal dalam mencegah kasus tersebut sejak dini dengan sosialisasi yang intensif mengenai pengambilan keputusan oleh perempuan terhadap dirinya sendiri, seperti bagaimana dia mau melahirkan, kapan, dan di mana tempat atau fasilitas yang layak untuk melahirkan.¹⁴⁴ Perancangan perundang-undangan tidak benar-benar sampai pada daerah-daerah terpelosok yang masih memegang teguh konservatisme sehingga, dapat dikatakan, kebijakan pemerintah yang masih cenderung bersifat buta gender.

Kemudian beralih pada pemerintahan Prabowo Subianto. Melalui kuadran, tulisan ini memproyeksikan pemerintahan Prabowo pada tahun

¹⁴⁴ Maria Ulfah Anshor, Wawancara Mendalam oleh Tim Peneliti, 19 Juni 2025.

2029 di antara skenario 2 dan 4. RPJMN V memberi harapan pada perbaikan pemberdayaan perempuan yang lebih menyeluruh, bahkan sampai kepada akar-akarnya. Aspek kesehatan (termasuk soal kekerasan), ekonomi, pendidikan, bahkan representasi di bidang politik, masuk dalam target yang ditetapkan oleh pemerintahan Prabowo. Hal ini akan mempengaruhi nilai eksklusi dari pemerintahan Prabowo yang akan turun dari pemerintahan sebelumnya. Penurunan ini juga tidak lepas dari usaha pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan, salah satunya adalah pembuatan program Ruang Bersama Indonesia (RBI). Program ini didesain untuk memberdayakan kelompok-kelompok rentan di desa, termasuk perempuan, agar mampu memberdayakan kelompoknya sendiri sehingga pemerintah tidak perlu lagi menggelontorkan dana di masa depan. Namun, penurunan ini dipandang tidak signifikan lantaran implementasi kebijakan yang berjalan hingga saat ini belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan.

Makan Bergizi Gratis (MBG) menjadi masif di bawah kepemimpinan Prabowo. Namun, pelaksanaan yang tidak efektif, tidak tepat sasaran, dan menimbulkan beragam kontroversi, membuat penanganan atas persoalan gizi untuk anak dan ibu menjadi dipertanyakan hasilnya. Kemudian, pemotongan anggaran hampir 50% untuk KemenPPPA, akibat efisiensi anggaran untuk program MBG dan Proyek Strategis Nasional (PSN) lainnya seperti *food estate* dan Koperasi Merah Putih, menjadi bahan pertimbangan lain yang membuat proyeksi dari penurunan nilai eksklusi pemerintahan Prabowo Subianto pada tahun 2029 menjadi tidak maksimal. Di sisi lain, beberapa implementasi kebijakan di atas tidak diiringi dengan kesungguhan pemerintah dalam melindungi hak-hak perempuan. Faktual dari kasus pemerkosaan massal Mei 1998 masih dipertanyakan oleh Menteri Kebudayaan dalam hal proyek penulisan ulang sejarah Indonesia. Ita Fatia Nadia, bersama aktivis lainnya yang memperjuangkan kasus ini, ironinya juga mendapatkan teror ketika menyuarakan bantahan atas pernyataan Fadli Zon. Mereka juga tidak dibantu dalam mengusut tuntas pelaku yang meneror mereka. Artinya, sifat pemerintahan saat ini, setidaknya sampai monograf ini ditulis, menunjukkan sisi buta gender.

Jika kita melihat kembali seluruh penjelasan di atas, maka Indonesia dapat dikatakan bahwa Indonesia, dalam segi prosedural, telah menysasar sampai pada kelompok-kelompok perempuan rentan yang diakomodasi melalui perundangan-undangan. Pemerintah Indonesia sejatinya telah memiliki pemahaman responsif gender. Hal ini dapat didasarkan dari semakin tinggi aksesibilitas yang dirasakan oleh perempuan Indonesia terhadap berbagai macam aspek kehidupan yang dapat dilihat melalui dominasi penurunan nilai EGI dari masa ke masa. Walaupun begitu, Indonesia belum sepenuhnya memaknai dan memegang apa yang dimaksud dengan demokrasi yang sejati (mendahulukan substansial dibandingkan prosedural). Implementasi kebijakan menjadi barang semua ketika ditabrakkan dengan realita bahwa kekerasan terhadap perempuan masih terjadi, bahkan skalanya semakin beragam. Kekerasan struktural masih dirasakan oleh para perempuan di berbagai daerah, baik pelosok maupun kota. Perkembangan teknologi kemudian membuka pintu jenis kekerasan lainnya, atau biasa disebut dengan kekerasan berbasis gender secara *online* (KBGO). Akan tetapi, jika pemerintah ke depannya mampu menjawab persoalan ini, serta memiliki keinginan untuk belajar dari negara-negara lain yang telah mengatasi ketimpangan gender, maka bukan tidak mungkin Indonesia akan sampai pada proyeksi yang ideal di tahun 2045, dimaknai dengan perolehan masa keemasan.

Dalam skenario pemenuhan kesetaraan gender di Indonesia, titik ideal merupakan gambaran dari puncak pembangunan dan kesetaraan gender yang berkorelasi satu dan lainnya dengan menggabungkan dua elemen fundamental, yaitu kebijakan yang responsif gender secara menyeluruh dan eliminasi pada eksklusi atau kesenjangan perempuan dari seluruh bidang kehidupan publik. Titik ini bukan sekedar hipotesis, melainkan horizon etis dan politis yang dirumuskan melalui integrasi antara prinsip GEDSI, partisipasi substantif terhadap gerakan perempuan, serta indikator-indikator kuantitatif yang ditransformasikan sebagai alat untuk mengukur capaian keadilan sosial/kesetaraan gender yang ada di Indonesia.

Dalam titik ideal, negara tidak hanya menciptakan kebijakan afirmatif, tetapi juga menata ulang arsitektur sosial, mulai dari penganggaran negara yang responsif gender, pendidikan politik, sistem peradilan, hingga pengakuan pada kerja-kerja perempuan khususnya di bidang perawatan agar tidak ada lagi pengalaman perempuan yang terpinggirkan. RPJMN V (2025-2029) dan RPJN 2025-2045 telah memproyeksikan upaya menuju kerangka pembangunan inklusif berbasis GEDSI, namun titik ideal baru akan tercapai apabila semua indikator ini dilaksanakan secara substansial, terukur, dan partisipatif. Titik ini juga memiliki keterkaitan langsung dengan demokrasi substantif, karena hanya dalam sistem demokrasi yang adil dan setara, prinsip-prinsip kesetaraan gender dapat dijadikan dasar dalam seluruh proses pengambilan keputusan publik.

Titik ideal dalam skenario ini menandai tercapainya demokrasi yang tidak hanya prosedural, tetapi demokrasi yang hidup dalam keseharian warga, di mana relasi kuasa dibongkar, kesenjangan ditutup, dan semua suara, termasuk suara perempuan dan kelompok rentan lainnya dihargai secara setara dalam arsitektur negara.

Mewujudkan titik tersebut tentu bukanlah tugas yang ringan. Diperlukan komitmen jangka panjang lintas rezim, perubahan pola pikir kolektif, serta kerja keras di semua lini. Namun demikian, tanda-tanda ke arah itu sudah mulai terlihat: antara lain membaiknya indeks ketimpangan gender, kian banyaknya perempuan dalam posisi kepemimpinan, serta meningkatnya kesadaran publik akan pentingnya kesetaraan. Dengan kata lain, negara dan masyarakat harus berjalan beriringan dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi yang inklusif.

Rekomendasi Strategis dan Penutup

Menimbang capaian, hambatan struktural, dan dinamika politik ekonomi yang mempengaruhi keberdayaan perempuan Indonesia selama delapan dekade terakhir, terdapat tujuh rekomendasi utama yang perlu diperhatikan dalam merancang strategi ke depan menuju Indonesia Emas 2045.

Pertama, negara perlu mengubah pendekatan pengarusutamaan gender dari sekadar teknokratis menjadi transformasional, dengan menjadikan prinsip GEDSI sebagai kerangka kerja utama lintas sektor dan wilayah. Hal ini penting mengingat, sebagaimana ditegaskan oleh Amurwani Dwi Lestariningsih (Deputi KemenPPPA), banyak masyarakat maupun aparat pemerintahan daerah yang masih belum memahami secara utuh arti kesetaraan gender yang berkeadilan. Oleh karena itu, strategi pemberdayaan harus melampaui jargon dan menembus tatanan sosial-budaya yang selama ini melanggengkan ketimpangan.

Kedua, representasi perempuan dalam politik dan ruang pengambilan keputusan harus diperluas secara bermakna. Kuantitas tidak cukup tanpa kualitas partisipasi. Maria Ulfah Anshor dari Komnas Perempuan mengkritik bahwa ketentuan afirmasi gender seringkali bersifat setengah hati, sementara hambatan struktural dan kultural masih kuat membatasi partisipasi perempuan, terutama di tingkat lokal. Dalam konteks ini, penguatan kapasitas dan perlindungan bagi perempuan politisi, termasuk di ranah digital, menjadi prioritas.

Ketiga, reformasi terhadap mekanisme anggaran negara perlu dilakukan agar benar-benar responsif gender. Evaluasi yang disampaikan oleh Ibu Diahhadi Setyonaluri menunjukkan bahwa pemangkasan anggaran justru berdampak besar pada perempuan miskin dan kelompok rentan di daerah. Sementara itu, narasi *care economy* yang selama ini diisi oleh kerja-kerja tak berbayar perempuan masih belum diakui secara layak dalam kebijakan fiskal. Perlu ada rekognisi dan insentif terhadap kontribusi perempuan dalam sektor informal dan perawatan.

Keempat, penguatan data terpilah dan indikator pemberdayaan perempuan yang kontekstual menjadi krusial. Berbagai narasumber mengungkapkan bahwa indikator-indikator global kerap menyederhanakan kenyataan di lapangan. Misalnya, *Gender Inequality Index* (GII) tidak mencerminkan keragaman kerja perempuan di sektor informal atau kekerasan berbasis gender yang tidak terdokumentasi. Maka,

dibutuhkan indikator multidimensi yang menggabungkan aspek ekonomi, kekerasan, pendidikan, kesehatan, dan relasi kuasa di tingkat mikro.

Kelima, sektor pendidikan harus direformasi agar benar-benar inklusif dan berperspektif gender. Budhis Utami dari KAPAL Perempuan menekankan bahwa ketimpangan akses terhadap pendidikan, terutama di wilayah pinggiran dan akibat perkawinan anak, masih menjadi penghambat utama pemberdayaan perempuan. Negara harus memberikan ruang bagi pendidikan non-formal, lokal, dan alternatif yang memungkinkan perempuan belajar sepanjang hayat.

Keenam, strategi nasional harus memprioritaskan perlindungan perempuan dari kekerasan, bukan sekadar menjadi pemadam kebakaran. Data Komnas Perempuan dan SPHPN menunjukkan tingginya angka kekerasan yang tidak dilaporkan atau tidak dilanjutkan ke ranah hukum. Maka, penguatan sistem layanan yang berpihak korban serta penegakan hukum yang sensitif gender harus menjadi pijakan utama dalam strategi pembangunan ke depan.

Ketujuh, kemitraan strategis dengan gerakan perempuan dan komunitas lokal harus diperkuat secara sistemik. Sebagaimana dicontohkan oleh gerakan PEKKA, KAPAL Perempuan, dan Kalyanamitra, organisasi masyarakat sipil telah membuktikan kapasitas mereka dalam mendorong transformasi sosial dari tingkat akar rumput. Seperti yang ditegaskan Bu Nani Zulminarni, “perempuan tidak bisa dibiarkan berjuang sendiri menghadapi ekosistem patriarki yang begitu kompleks.” Negara harus membuka ruang dialog dan kerja sama yang setara dengan masyarakat sipil sebagai mitra pembangunan.

Kisah 80 tahun pemberdayaan perempuan Indonesia tidak bisa dirangkum dalam angka dan indeks semata. Di balik setiap capaian, terdapat jejak panjang perjuangan yang lahir dari rahim sejarah dan pergulatan sosial-politik yang tak selalu ramah pada perempuan. Seperti dikatakan oleh Ibu Ita Nadia, “pembangunan kita hari ini menegasikan sejarah gerakan perempuan. Sejarah politik perempuan tidak dimulai pada

1945, tetapi jauh sebelum itu—dengan darah dan nalar para perempuan pemberontak, pemikir, dan pendobrak.”

Monograf ini hadir untuk menyuarakan bahwa pemberdayaan perempuan bukan proyek sektoral, tetapi agenda demokrasi yang mendasar. Demokrasi sejati tidak lahir dari kotak suara semata, tetapi dari ruang yang adil bagi semua warga negara untuk bersuara dan memutuskan. Dan seperti yang ditegaskan oleh Bu Diahjadi, “pemberdayaan ekonomi perempuan harus disertai dengan pelembagaan hak, agar tidak berhenti di statistik, tetapi mengubah relasi kuasa sosial-politik kita.”

Menuju Indonesia Emas 2045, hanya dengan sistem yang demokratis, adil gender, dan responsif terhadap keragaman pengalaman perempuan, kita bisa memastikan bahwa perempuan bukan hanya bagian dari pembangunan—tetapi penentu arah bangsa.

