

Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045

Pemberdayaan Perempuan Bidang Kesehatan,
Pendidikan, dan Ekonomi





Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045

Pemberdayaan Perempuan Bidang Kesehatan,
Pendidikan, dan Ekonomi

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, Agustus 2025

ISBN: 978-623-88635-8-7

Tim Penulis

Aldi Pahala Rizky
Ratu Dyah Ayu Gendiswardani

Asisten Penulis

Agmelia Nadya Putri
Fila Kamilah

Mitra Bestari

Dian Kartikasari
Irwan Abdullah
Ita Fatia Nadia

Penyelaras Akhir

Rinaldy

Desain Sampul dan Tata Letak

Rudi Yusuf
Muhammad Ilham

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
lab45@lab45.id

Kata Pengantar

Monograf yang berjudul “Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045: Pemberdayaan Perempuan Bidang Kesehatan, Pendidikan, dan Ekonomi” ini hadir sebagai upaya untuk mengulas secara mendalam bagaimana pasang surut demokrasi selama 80 tahun terakhir telah secara fundamental membentuk narasi pemberdayaan perempuan. Kajian ini berfokus pada rekonstruksi dinamika tersebut, terutama di sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi, yang merupakan pilar-pilar utama kemajuan perempuan.

Pendekatan ini berangkat dari kesadaran bahwa pembangunan yang autentik tidak dapat direduksi hanya pada capaian statistik belaka. Sebaliknya, ia harus berpijak pada pemahaman kritis terhadap relasi kuasa yang timpang, serta tantangan struktural dan kultural yang persisten dalam kehidupan perempuan. Oleh karena itu, monograf ini tidak hanya menginventarisasi capaian, tetapi juga mengidentifikasi kekosongan metodologis dalam indikator pengukuran dan menawarkan skenario strategis menuju Indonesia yang lebih setara dan demokratis pada 2045.

Atas terwujudnya karya ini, kami sampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada seluruh narasumber, mitra organisasi perempuan, akademisi, serta tim peneliti atas kontribusi berharga yang telah diberikan. Kami berharap monograf ini tidak sekadar menjadi referensi, melainkan katalisator bagi perumus kebijakan, akademisi, dan seluruh pihak yang berkomitmen pada perjuangan keadilan gender dan demokrasi di Indonesia.

Akhir kata, kami berharap monograf ini menjadi pemantik bagi aksi kolektif dan dialog yang lebih luas, guna mewujudkan pembangunan yang benar-benar adil gender dan inklusif.

Jakarta, 11 Agustus 2025

Jaleswari Pramodawardani

Kepala Laboratorium Indonesia 2045

Daftar Isi

Kata Pengantar	I
Daftar Isi	II
Daftar Singkatan dan Akronim	III
Daftar Bagan	VII
Daftar Tabel	VII
Ringkasan Eksekutif	1
Pendahuluan	2
Telaah Konseptual	6
Desain Berpikir	9
Delapan Puluh Tahun Pemberdayaan Perempuan Indonesia	16
Aktivisme Perempuan Era Kolonial	16
Pemberdayaan Perempuan Pasca-Kemerdekaan	17
Era Orde Lama	17
Era Orde Baru	21
Era Reformasi (1998-2024)	23
Era Pemerintahan Prabowo Subianto	28
Progres Pemberdayaan Perempuan melalui Lensa Indikator	34
Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Nasional	34
Perempuan dalam Lanskap Ekonomi	37
Perempuan, Kesehatan, dan Keselamatan Perempuan	45
Pendidikan Perempuan sebagai Jalan Keluar Ketimpangan	50
Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Global	53
Ruang Kosong Indikator Pengukuran	55
Proyeksi Pemberdayaan Perempuan Indonesia	59
Tindak Lanjut Strategis dan Penutup	68
Advis Mitra Bestari	71

Daftar Singkatan dan Akronim

3T	Terdepan, Terluar, dan Tertinggal
AAWC	<i>All-Asian Women's Conference</i>
ABR	<i>Adolescent Birth Rate</i>
ADiK	Afirmasi Pendidikan Tinggi
AKB	Angka Kematian Bayi
AKI	Angka Kematian Ibu
ALH	Angka Lahir Hidup
ANC	<i>Antenatal Care</i>
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nation</i>
BADILAG	Badan Peradilan Agama
BBLR	Berat Badan Lahir Rendah
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BNP2TKI	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
BPS	Badan Pusat Statistik
CATAHU	Catatan Tahunan
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
DRPPA	Desa Ramah Perempuan dan Perlindungan Anak
EGI	<i>Exclusion by Gender Index</i>
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
GAD	<i>Gender and Development</i>
GEDSI	<i>Gender Equality, Disability, and Social Inclusion</i>
GERWIS	Gerakan Wanita Istri Sedar
GERWANI	Gerakan Wanita Indonesia
GESI	<i>Gender Equality and Social Inclusion</i>
GII	<i>Gender Inequality Index</i>

HDI	<i>Human Development Index</i>
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
HPV	<i>Human Papillomavirus</i>
ICPD	<i>International Conference on Population and Development</i>
IDG	Indeks Pemberdayaan Gender
IKG	Indeks Ketimpangan Gender
ILO	<i>International Labour Organization</i>
INDEF	<i>Institute for Development of Economics and Finance</i>
INPRES	Instruksi Presiden
IPG	Indeks Pembangunan Gender
JALA PRT	Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga
JAMKESMAS	Jaminan Kesehatan Masyarakat
JKN	Jaminan Kesehatan Nasional
JMS	Jaringan Masyarakat Sipil
KAPAL PEREMPUAN	Lingkar Pendidikan Alternatif Perempuan
KB	Keluarga Berencana
KBGO	Kekerasan Berbasis Gender <i>Online</i>
KBGtP	Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan
KDRT	Kekerasan dalam Rumah Tangga
KEK	Kekurangan Energi Kronis
KEMENPPPA	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
KIP	Kartu Indonesia Pintar
KMPKP	Koalisi Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan
KOMNAS PEREMPUAN	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
KOPWAN	Koperasi Wanita
KOWANI	Kongres Wanita Indonesia
KTP	Kekerasan terhadap Perempuan
LBH APIK	Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan
LPSK	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
MBG	Makan Bergizi Gratis

MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
MHPK20	Proporsi Perempuan Usia 15-49 Tahun yang Melahirkan Hidup Pertama Berusia Kurang dari 20 Tahun
MMR	<i>Maternal Mortality Rate</i>
MPDN	<i>Maternal Perinatal Death Notification</i>
MTF	Melahirkan Tidak di Fasilitas Kesehatan
MUKP	Median Usia Kawin Pertama
NKK-BKK	Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
P2PKS	Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera
PBB	Persatuan Bangsa-Bangsa
PDB	Produk Domestik Bruto
PEKKA	Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga
PEMILU	Pemilihan Umum
PERMENAKERTRANS	Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi
PERMENEK	Peraturan Menteri Negara
PHTC	Program Hasil Terbaik Cepat
PIP	Program Indonesia Pintar
PKH	Program Keluarga Harapan
PKK	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PKWT	Perjanjian Kerja Waktu Tertentu
PPMI	Perempuan Pekerja Migran Indonesia
PPRT	Perlindungan Pekerja Rumah Tangga
PPTKILN	Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
PRT	Pekerja Rumah Tangga
PSN	Proyek Strategis Nasional
PTM	Penyakit Tidak Menular
PUG	Pengarusutamaan Gender
REPELITA	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RISKESDAS	Riset Kesehatan Dasar

RLS	Rata-rata Lama Sekolah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RUU	Rancangan Undang-Undang
SAKERNAS	Survei Angkatan Kerja Nasional
SAPA	Sahabat Perempuan dan Anak
SD	Sekolah Dasar
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i>
SGKP	Sekolah Guru Kepandaian Puteri
SIMFONI PPA	Sistem Informasi <i>Online</i> Perlindungan Perempuan dan Anak
SIP	Suara Ibu Peduli
SKP	Sekolah Kepandaian Puteri
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPP	Sumbangan Pembinaan Pendidikan
STEM	<i>Science, Technology, Engineering, and Mathematics</i>
TGPF	Tim Gabungan Pencari Fakta
TKI	Tenaga Kerja Indonesia
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPAK	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
TPKS	Tindak Pidana Kekerasan Seksual
TPPO	Tindak Pidana Perdagangan Orang
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
UU	Undang-Undang
V-DEM	<i>Varieties of Democracy</i>
WAD	<i>Women and Development</i>
WID	<i>Women in Development</i>
WIDF	<i>Women International Democratic Federation</i>

Daftar Bagan

Bagan 1. Klasifikasi Paradigma Pembangunan Berbasis Gender	10
Bagan 2. Tren EGI Indonesia (1945-2023)	10
Bagan 3. Tren IKG Indonesia (2018-2024)	12
Bagan 4. Tren GII Indonesia (1990-2023)	12
Bagan 5. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia	14
Bagan 6. Visualisasi Arus Implementasi Kebijakan Responsif Gender	15
Bagan 7. Lini Masa Pergerakan Perempuan sebelum Kemerdekaan 1945	16
Bagan 8. Lini Masa Gerakan Perempuan dan Kebijakan Pemerintah setelah Kemerdekaan 1945	18
Bagan 9. Pemangkasan Anggaran terhadap Kementerian atau Lembaga terkait Perempuan oleh Pemerintah	31
Bagan 10. Komparasi Tren IKG dan IPG Indonesia (2018-2024)	35
Bagan 11. Hasil Tabulasi Silang antara IKG dan IDG Indonesia (2018-2024)	36
Bagan 12. Persentase Penduduk yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan Nasional	38
Bagan 13. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia	39
Bagan 14. Proporsi Pekerja Formal dan Informal di Indonesia	40
Bagan 15. Partisipasi Angkatan kerja (LFP) di Indonesia berdasarkan Status Perkawinan dan Usia	41
Bagan 16. Kesenjangan Upah Laki-laki dan Perempuan di Indonesia	42
Bagan 17. Upah Rata-rata Jam Pekerja di Indonesia	43
Bagan 18. Perempuan sebagai Tonggak Ekonomi Keluarga di Indonesia	44
Bagan 19. Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi di Indonesia	46
Bagan 20. Rasio AKB per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1971-2020)	47
Bagan 21. Rasio AKI per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (2010-2020)	47
Bagan 22. Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas menurut Ijazah Tertinggi yang Dimiliki	51
Bagan 23. Rata-rata Lama Sekolah di Indonesia	52
Bagan 24. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara ASEAN (2023)	53
Bagan 25. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara Nordik (2023)	54
Bagan 26. Jumlah Pengaduan KBG terhadap Perempuan di Indonesia	56
Bagan 27. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia	59

Daftar Tabel

Tabel 1. Indikator Eksklusi Gender	11
Tabel 2. Indikator Ketimpangan Gender dalam Empat Bidang.....	11
Tabel 3. Kerangka Analisis Kebijakan Feminis.....	13

Ringkasan Eksekutif

Monograf kali ini akan menyajikan kajian kritis atas delapan puluh tahun perjalanan pemberdayaan perempuan Indonesia melalui kerja-kerja pemerintahan dengan menelusuri perubahan paradigma pembangunan dari masa ke masa (termasuk dinamika sosial-politik), 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 digital, perempuan Indonesia telah menjadi bagian tak terpisahkan dari sejarah bangsa. Mereka bukan hanya obyek dari perubahan, tetapi aktor utama dalam perjuangan atas pendidikan, kesehatan, dan ekonomi perempuan. Namun, temuan utama dalam kajian ini menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan di Indonesia masih jauh dari kata tuntas. Pemerintah cenderung terjebak dalam pendekatan simbolis 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%, 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. Pemerintah harus menjadikan keadilan gender sebagai fondasi utama demokrasi yang substansial, bukan hanya sekadar prosedural, 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 ini, 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 di Indonesia. Namun, monograf kali ini juga punya cara berbeda untuk merayakannya, yaitu dengan mengevaluasi kinerja pemerintah selama delapan dekade dalam menangani kesenjangan yang masih tampak dalam akses, peluang, dan kekuasaan yang dimiliki perempuan di berbagai bidang meskipun pemberdayaan perempuan telah menampakkan progres yang baik dalam isu kesehatan, pendidikan, dan ekonomi, hingga saat ini.

Usaha pemberdayaan perempuan di Indonesia oleh pemerintah didorong oleh sejarah panjang yang membentang lebih dari 80 tahun, bahkan sejak sebelum kemerdekaan pada tahun 1945. Gerakan perempuan Indonesia pada awal abad ke-20, seperti yang dipelopori oleh Raden Ajeng 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 mengakses pendidikan (termasuk pendidikan politik) dan aspek lainnya dalam ranah publik, seperti ekonomi dan kesehatan.

Salah satu konstruksi sosial yang dilawan dapat dilihat pada masa Orde Baru. Pemerintah membentuk organisasi perempuan negara-sentris, seperti Dharma Wanita dan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), yang mengarahkan perempuan kepada 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, hal ini ditunjukkan melalui hasil investigasi dari Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) 13-15 Mei 1998, dengan sebanyak 52 korban mengalami pemerkosaan, 14 korban pemerkosaan dan penganiayaan, 10 korban penyerangan atau penganiayaan seksual, dan 9 korban 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, hingga keterlibatan dalam politik praktis dan 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

1 Susan Blackburn, *Women and the State in Modern Indonesia* (Cambridge University Press, 2004), 25.

2 Julia Suryakusuma, "The State and Sexuality in New Orde Indonesia," dalam Laurie J. Sears (ed.), *Fantazising the Feminine in Indonesia* (Duke University Press, 1996), 102.

3 Agustina Purwanti dan Nurul Intan, "Jejak Kekerasan Seksual dalam Kerusuhan Mei 1998," *Kompas*, 17 Juni 2025, <https://www.kompas.id/artikel/jejak-kekerasan-seksual-dalam-kerusuhan-mei-1998>.

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. 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 pemerintah mengukur keberhasilannya dalam mengadopsi demokrasi.

Dalam mengupayakan demokrasi, dimensi pemberdayaan perempuan tidak hanya seputar peningkatan 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 Kesetaraan 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

4 Ita Fatia Nadia, FGD oleh Tim Peneliti, 11 Juni 2025.

5 Naila Kabeer, "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment," *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435-464, <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00125>.

6 UN Women, *Women's Economic Empowerment Strategy* (UN Women, 2024), 11.

7 Martha Craven Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Cambridge University Press, 2000), 1-4.

8 Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament: 1995-2025* (Inter-Parliamentary Union, 2025), 1.

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

Dalam mencapai demokrasi, pemerintah perlu memikirkan ulang kebijakan mereka, apakah sudah inklusif atau tidak. Pemerintah dapat mempertimbangkan pendapat Nancy Fraser yang menekankan bahwa ruang publik yang inklusif mendorong perempuan untuk 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 pada pembahasan paradigma, maka 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 diperkuat dengan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 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

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

10 Nancy Fraser, *Rethinking Recognition* (*New Left Review*, 2000), 107-120.

11 Kementerian PPN/Bappenas, *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045* (Kementerian PPN/Bappenas, 2023), 314.

12 Amy G. Mazur, *Theorizing Feminist Policy First Edition* (Oxford University Press, 2002), 27-29.

13 Kendar Umi Kulsum, "Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu," *Kompas*, 11 Januari 2024, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/keterwakilan-perempuan-dalam-politik>.

14 Kulsum, "Keterwakilan Perempuan."

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 utama, yaitu *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 kekosongan data dari indeks-indeks tersebut, baik nasional maupun global, terutama dari sisi jumlah kekerasan yang justru semakin meningkat di Indonesia, seperti yang terdata dari tahun 2001 hingga 2024 oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Tujuannya adalah pembuatan tindak lanjut yang harus dilakukan oleh pemerintah agar dapat 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 mendorong pemberdayaan perempuan di Indonesia melalui gerakan-gerakan perempuan, bahkan sampai akar rumput, masa lalu hingga kini. Kajian ini akan ditutup oleh proyeksi pemberdayaan perempuan oleh pemerintah pada masa yang akan datang menjelang Indonesia 2045, serta tindak lanjut strategis dalam mencapai pemberdayaan yang maksimal demi demokrasi yang lebih baik dan merata, terutama kepada perempuan.

Telaah Konseptual

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

Perempuan dalam Pembangunan (WID) merupakan pendekatan paling awal dalam serangkaian pendekatan perencanaan gender. Pemahaman WID, yang dipengaruhi oleh gerakan feminis liberal di Amerika Serikat,¹⁵ mulai muncul sekitar tahun 1970 ketika pemerintah Amerika Serikat mengumumkan *The Percy Amendment* (UU Bantuan Luar Negeri) yang secara jelas mencantumkan pentingnya perhatian terhadap perempuan dalam program *International Development*.¹⁶ 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.¹⁷ Artinya, perempuan semakin dirugikan karena mereka dipaksa untuk melaksanakan tanggung jawab produktif, reproduktif, dan komunitas—beban rangkap tiga.

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 meringkai 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. 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 Pendekatan ini 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, dan ekonomi, yang diskriminatif.²¹ Oleh karena

15 Mansour Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial* (INSISTPress, 2008), 64.

16 Fakih, *Analisis Gender*, 63.

17 Ester Boserup, *Women's Role in Economic Development* (New York; St. Martin's Press, 1970), 283.

18 E. M. Rathgeber, "WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice," *The Journal of Developing Areas* 24, no. 4 (1990): 493, <https://www.jstor.org/stable/4191904>.

19 Rathgeber, "WID, WAD, GAD," 493-494.

20 Rathgeber, "WID, WAD, GAD," 494.

21 Rathgeber, "WID, WAD, GAD," 494.

itu, GAD menuntut adanya 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 sistemis. Maka dari itu, pendekatan Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial (GESI) hadir sebagai perluasan dari kerangka pembangunan berbasis perempuan/gender sebelumnya.

Kehadiran GESI memperluas cakupan dari paradigma sebelumnya dengan memasukkan kepentingan kelompok minoritas yang mengalami eksklusi ganda, 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 berbeda yang terbentuk atas faktor-faktor, seperti lingkungan, budaya, status sosial, etnisitas, ekonomi, usia dan lainnya yang kemudian berinteraksi 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

22 Rathgeber, "WID, WAD, GAD," 495.

23 UNDP Indonesia, *Gender Equality and Social Inclusion Strategy: UNDP Indonesia, 2021-2025* (UNDP Indonesia, 2021), 7.

24 UNDP Indonesia, *Gender Equality*, 5.

25 Kimberle Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color," *Stanford Law Review* 43, no. 6, (1991): 1241-1299, <https://doi.org/10.2307/1229039>.

26 UNDP Philippines, *Rethinking Circular Economy: Integrating Gender Equality, Disability and Social Inclusion* (UNDP Philippines, 2024), 27.

27 UNDP Philippines, *Rethinking Circular Economy*, 26.

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 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 di 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 PPN/Bappenas, menepis kemustahilan tersebut dengan meyakinkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045 telah memuat berbagai langkah strategis yang menysasar 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 (akan dibahas di bagian selanjutnya). Untuk mengawali seluruh pembahasan tersebut, desain berpikir menjadi bagian awal yang penting untuk dijelaskan di bagian berikutnya agar pembaca memahami alur berpikir tulisan ini dari awal hingga akhir.

28 UNDP Philippines, *Rethinking Circular Economy*, 27-28.

29 Mazur, *Theorizing Feminist Policy First Edition*, 30-31.

30 Kementerian PPN/Bappenas, *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045* (Kementerian PPN/Bappenas, 2023), 367-374.

Desain Berpikir

Monograf ini bersandar pada data kualitatif dan kuantitatif dengan metode pengumpulan data menggunakan kajian literatur, dan pendekatan pembangunan berbasis gender, dalam menyulam data mengenai perencanaan dan realisasi kebijakan, gerakan-gerakan perempuan yang mempengaruhi kebijakan, hingga capaian pemberdayaan perempuan oleh pemerintah sejak kemerdekaan. Data kajian literatur yang dimaksud berasal dari berbagai sumber tertulis, seperti Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), hingga indeks-indeks dari berbagai macam lembaga, seperti Badan Pusat Statistik (BPS) dan Komnas Perempuan.

Dalam perjalanannya, monograf ini juga menggunakan dua jenis pengumpulan data lainnya—wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD)—yang digunakan untuk membantu mengevaluasi dan melengkapi substansi yang tertuang dalam monograf. Narasumber wawancara mendalam terdiri dari: Irwan Martua Hidayana, Ketua 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 dari 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).

Berangkat dari ketiga metode di atas, kami membuat klasifikasi pembangunan berbasis gender oleh pemerintah pada Bagan 1 guna memetakan seberapa progresif 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 oleh pemerintah pada masa depan juga dapat diperkirakan dengan mengacu pada kebijakan pemerintah itu sendiri 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

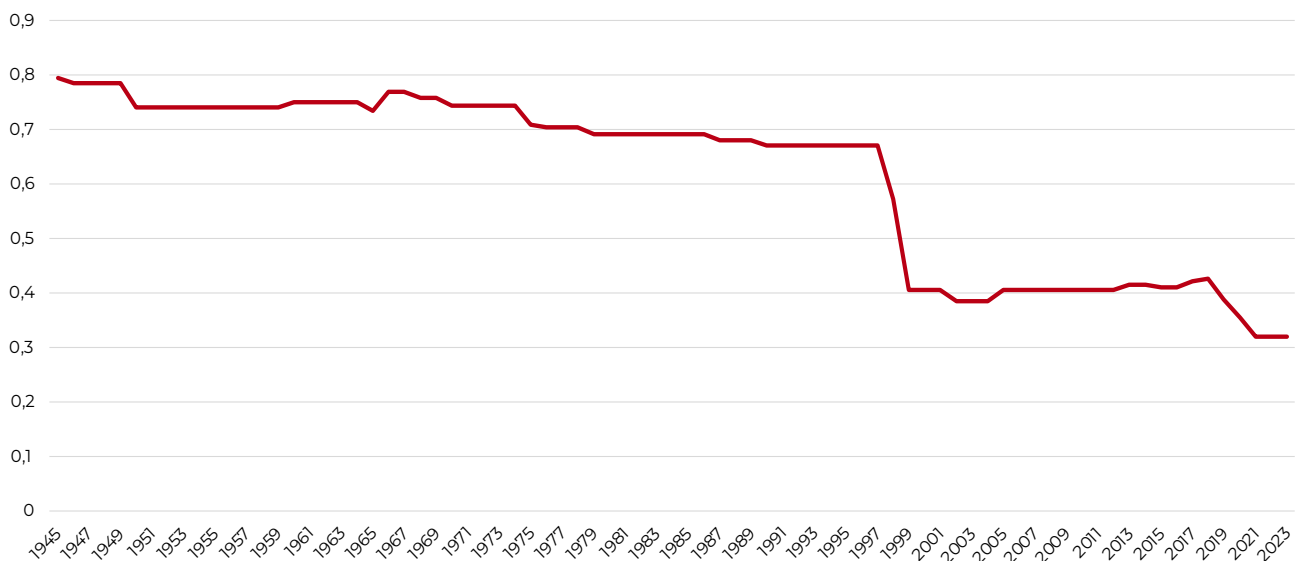
dapat dilihat melalui *Exclusion by Gender Index* (EGI), di mana terdapat penurunan drastis yang terlihat setelah Soeharto lengser dari jabatannya sebagai presiden, seperti yang tampak di Bagan 2.

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 Fakhri, Boserup, Rathgeber, Crenshaw,, UNDP Indonesia, UNDP Filipina³¹

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 di Tabel 1.

31 Fakhri, *Analisis Gender*, 63-72; Boserup, *Women's Role*, 283; Rathgeber, "WID, WAD, GAD," 489-502; Crenshaw, "Mapping the Margins," 1241-1299; UNDP Indonesia, *Gender Equality*, 5-7; UNDP Philippines, *Rethinking Circular Economy*, 14-37.

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

Tabel 1. Indikator Eksklusi Gender

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

Sumber: Olahan Tim Peneliti dari V-Dem Institute³³

Indeks ini menggarisutamakan soal aksesibilitas yang dirasakan oleh perempuan dari kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah. Aksesibilitas yang dimaksud adalah akses terhadap pendidikan (termasuk pendidikan politik di dalamnya), kesehatan, hingga pekerjaan di lingkup pemerintahan.

Selanjutnya, monograf ini akan menunjukkan progres dari pemberdayaan perempuan di Indonesia melalui indeks nasional maupun internasional. Indeks utama yang dipakai adalah Indeks Ketimpangan Gender (IKG) dan *Gender Inequality Index* (GII).

Tabel 2. Indikator Ketimpangan Gender dalam Empat Bidang

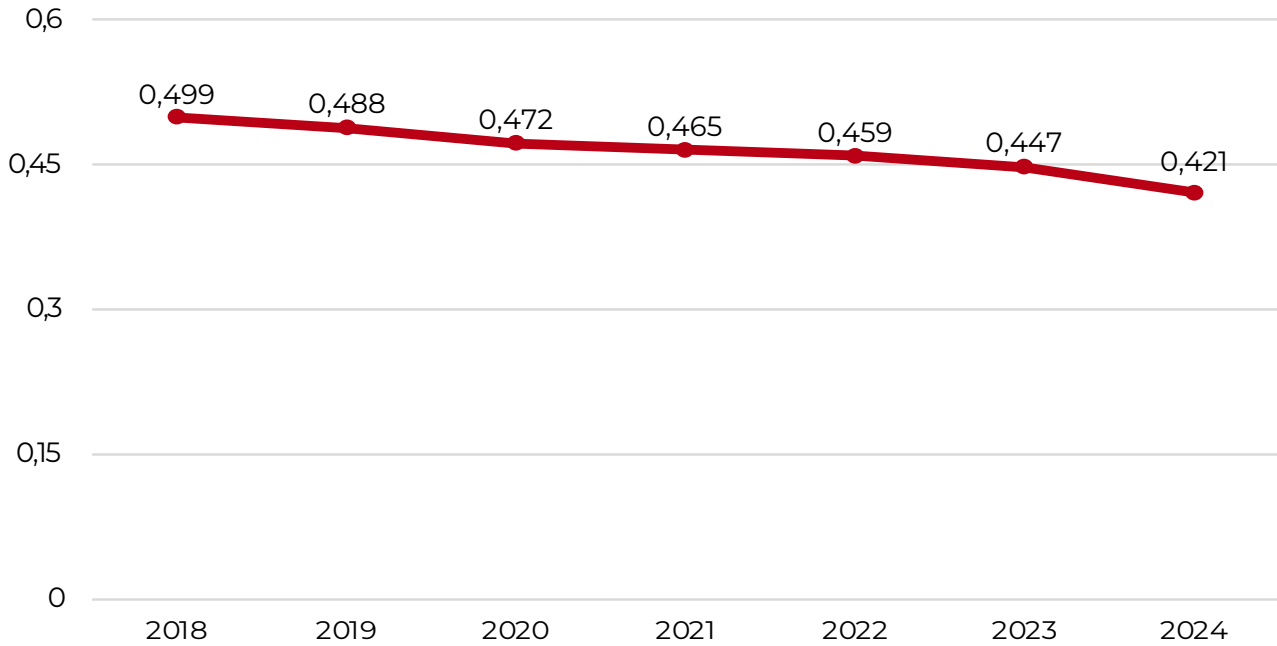
Bidang	Indikator	
	IKG	GII
Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> Perempuan melahirkan tidak di asilitas kesehatan/MTF Perempuan melahirkan anak pertama saat berusia kurang dari 20 tahun/MHPK20 	<ul style="list-style-type: none"> Angka kematian ibu/MMR Angka kelahiran remaja/ABR
Ekonomi	Partisipasi 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

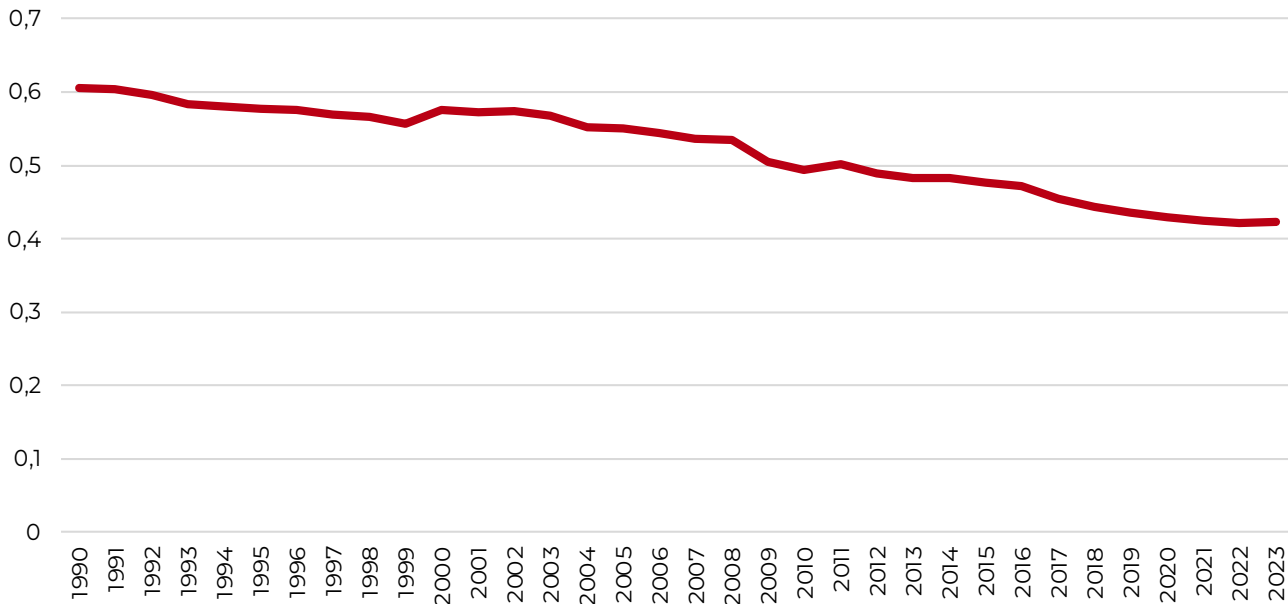
³³ V-Dem Institute, *Codebook* (2025).

³⁴ Badan Pusat Statistik, *Indeks Ketimpangan Gender (IKG) 2024: Berita Resmi Statistik*. (Badan Pusat Statistik, 2025), 8.

Bagan 3. Tren IKG Indonesia (2018-2024)³⁵



Bagan 4. Tren GII Indonesia (1990-2023)³⁶



IKG mengadopsi penghitungan GII dengan beberapa penyesuaian.³⁷ 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

35 Badan Pusat Statistik, *Indeks Ketimpangan Gender (IKG) 2024*, 3.

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

37 Badan Pusat Statistik, *IKG 2024*, 8.

menekan risiko kematian ibu dalam melahirkan.³⁸ Selanjutnya, indikator *Adolescent Birth Rate* (ABR) dalam penghitungan GII diganti dengan indikator proporsi perempuan pernah kawin usia 15–49 tahun yang berusia kurang dari 20 tahun saat melahirkan ALH pertama (MHPK20) didasarkan 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.³⁹ Sementara itu, tiga indikator lainnya sama dengan yang digunakan oleh UNDP dalam menyusun GII.⁴⁰

IKG dan GII juga sama-sama bernilai antara 0 dan 1 (tingkat ketimpangan gender di suatu wilayah akan semakin setara jika nilainya mendekati 0).⁴¹ Di Bagan 3, 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 4 yang menarik jangka pengambilan nilai lebih lama meskipun hanya sampai pada tahun 2023 (setidaknya yang tersedia saat proses penulisan monograf ini). 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 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 Indonesia menduduki peringkat ke-7 di lingkup ASEAN pada data terbaru GII.⁴² 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.⁴³ Walaupun begitu, Indonesia perlu memahami lebih dulu arti dari kebijakan responsif gender itu sendiri, dan bagaimana mengukurnya melalui kerangka yang dapat dilihat di 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

38 Badan Pusat Statistik, *IKG 2024*, 8.

39 Badan Pusat Statistik, *IKG 2024*, 8.

40 Badan Pusat Statistik, *IKG 2024*, 8.

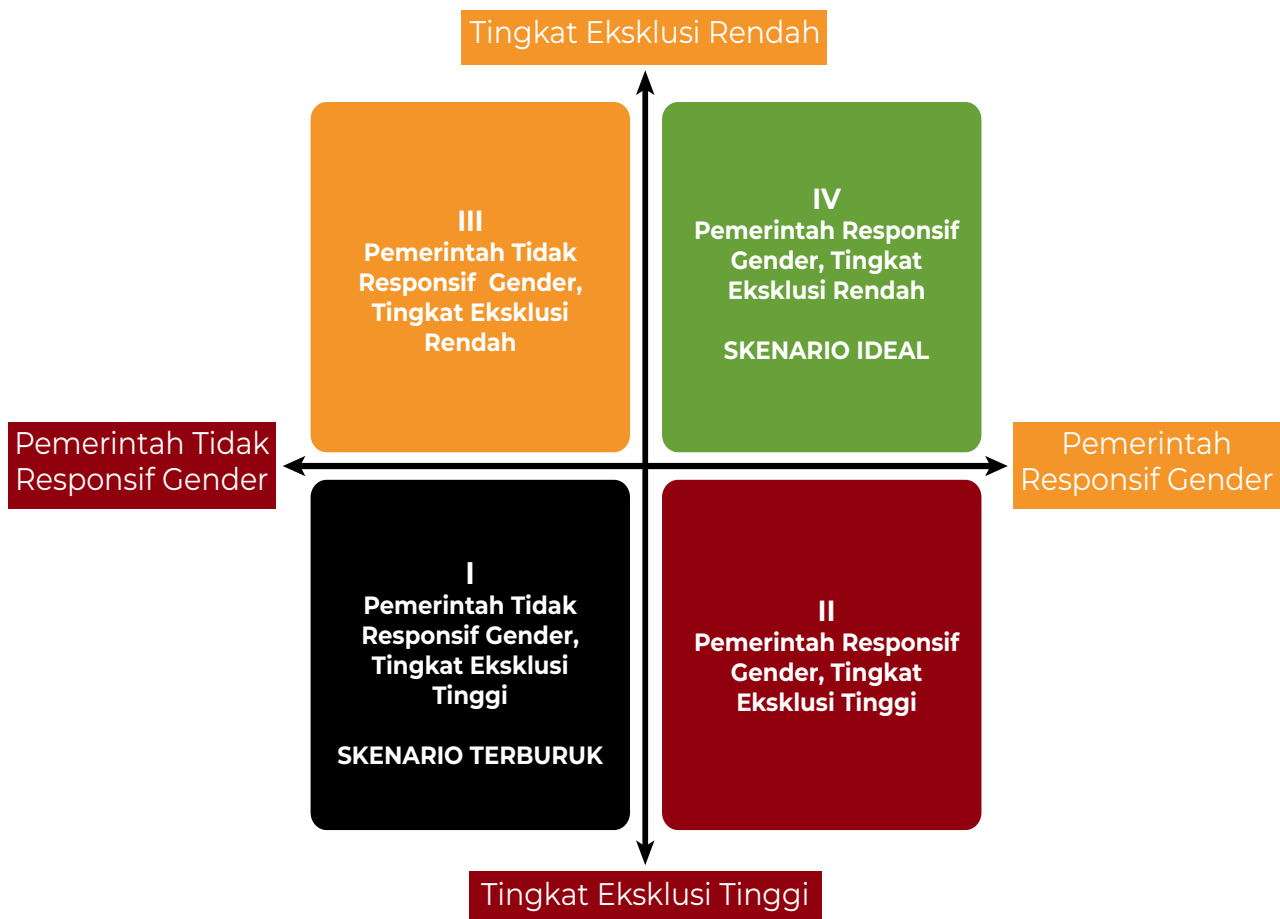
41 Badan Pusat Statistik, *IKG 2024*, 8.

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

43 Diahhadhi Setyonaluri, Wawancara oleh Tim Peneliti, Zoom Virtual Meeting, 23 Maret 2025.

Atas dasar kerangka analisis ini, dengan indeks dari EGI, tim peneliti membangun skenario pemenuhan kesetaraan gender dalam bentuk kuadran yang dapat dilihat di Bagan 5. Dari kuadran tersebut, terdapat empat skenario yang diproyeksikan dalam upaya perwujudan kesetaraan gender di dalam konteks Indonesia. Kuadran ini memadukan dua sumbu utama. Sumbu horizontal menggambarkan tingkat responsivitas gender masing-masing pemerintahan, mulai dari Sukarno hingga Prabowo Subianto. Semakin diletakkan di bagian kanan kuadran, maka pemerintahan tersebut akan semakin responsif gender. Kebijakan responsif gender sendiri dapat dikategorikan menjadi tiga tingkatan, merujuk pada skor penilaian kebijakan feminis dari Mazur (dapat dilihat di Tabel 3). Sementara itu, sumbu vertikal menunjukkan tingkat eksklusi berdasarkan gender yang diukur melalui skor EGI oleh V-Dem. Semakin rendah skor EGI hingga mendekati angka 0, maka tingkat eksklusi/kesenjangan pada perempuan akan semakin rendah.

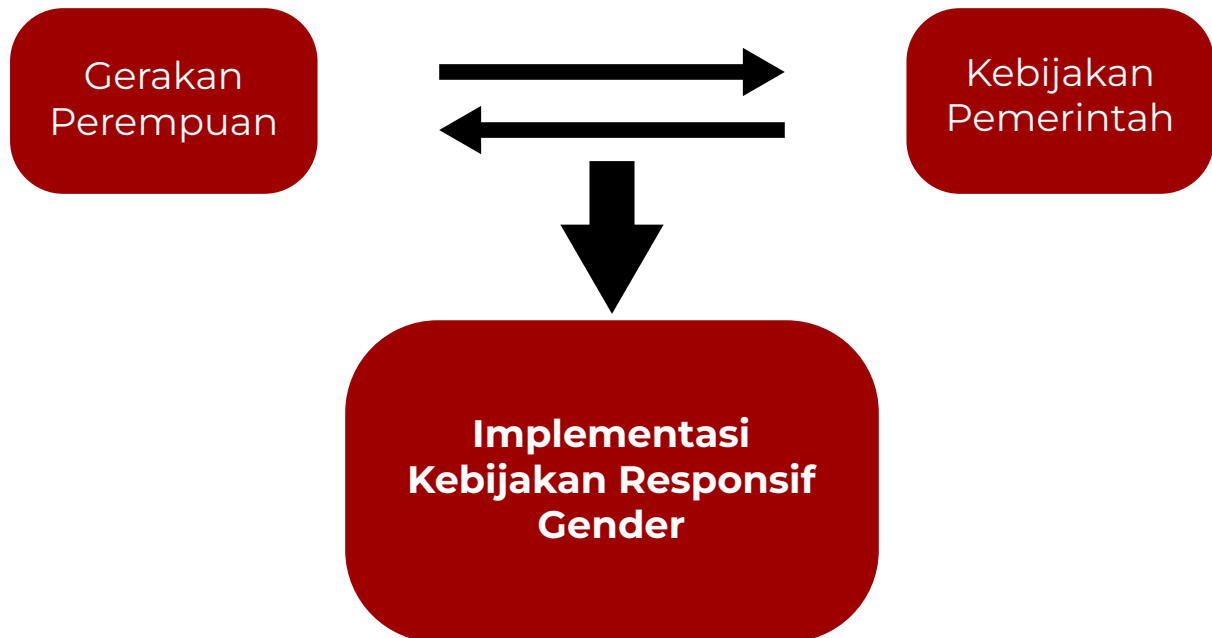
Bagan 5. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia



Kombinasi dari faktor-faktor ini yang akan dilihat dalam pembentukan empat skenario di Bagan 5. Di sisi lain, monograf ini bersandar pada target nilai IKG yang tertulis dalam RPJMN V (untuk 2029) dan RPJPN II (untuk 2045), serta syarat-syarat kebijakan responsif gender yang dapat dipenuhi oleh pemerintah, dalam memproyeksikan pemberdayaan perempuan Indonesia 2029 dan 2045,

Namun, sebelum masuk pada inti pembahasan mengenai kebijakan dan hasil dari proses usaha pemberdayaan perempuan di Indonesia, tulisan ini akan mengingatkan 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 di Bagan 6.

Bagan 6. Visualisasi Arus Implementasi Kebijakan Responsif Gender



Sumber: Olahan Tim Peneliti dari Ita Fatia Nadia⁴⁴

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.

44 Nadia, FGD.

Delapan Puluh Tahun Pemberdayaan Perempuan Indonesia

Pemberdayaan perempuan Indonesia dapat dilihat melalui upaya-upaya pemerintah 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 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.

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, pada era kolonial Belanda, berdiri organisasi gerakan perempuan bernama Poetri Mardhika pada tahun 1912 (dapat dilihat di Bagan 7).

Bagan 7. Lini Masa Pergerakan Perempuan sebelum Kemerdekaan 1945



Sumber: Olahan Tim Peneliti.

Organisasi ini bergerak untuk mendorong pendidikan dan perbaikan kehidupan perempuan Indonesia (pribumi) yang saat itu kerap dijadikan sebagai kelompok yang tersubordinasi di dalam masyarakat.⁴⁵

Kemunculan kelompok-kelompok pergerakan perempuan tidak terlepas dari peristiwa Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928. Semangat nasional ini yang mendorong perempuan berkumpul dan membicarakan banyak persoalan dalam Kongres Perempuan Indonesia yang dilaksanakan pertama kali pada 22 Desember 1928.⁴⁶ Kongres yang dilaksanakan di Yogyakarta ini menandakan kelahiran Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia (PPPI)—kemudian berubah nama menjadi Perikatan Perkumpulan Istri Indonesia (PPII)—yang memperjuangkan beberapa kepentingan perempuan, di antaranya: peranan perempuan dalam memperjuangkan kemerdekaan; perbaikan gizi; kesehatan ibu dan anak; serta seruan berupa antipoligami, anti perdagangan perempuan, dan anti perkawinan anak.⁴⁷ 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 pada masing-masing periode dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan gender dan pemberdayaan perempuan.

Pemberdayaan Perempuan Pasca-Kemerdekaan

Era Orde Lama

Memasuki pembahasan mengenai kebijakan masing-masing pemerintahan yang terkait dengan pemberdayaan perempuan, pembaca perlu memahami bahwa kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 menjadi angin segar bagi masyarakat Indonesia, khususnya perempuan yang bertahun-tahun hidup sebagai korban dari penjajahan kolonial. Setelah kemerdekaan, negara mengambil beban tanggung jawab dalam memberdayakan perempuan.⁴⁸ Kepemimpinan Sukarno yang lekat dengan kuatnya prinsip demokrasi masyarakat sipil berupaya memastikan adanya kesamaan hak dan kewajiban seluruh rakyat, tanpa memandang suku, agama, ras, dan jenis kelamin dalam setiap arah kebijakannya. Sama halnya dalam aspek pendidikan, prinsip sosialisme yang dianut presiden pertama Republik Indonesia itu membuat pendidikan dipandang sebagai hak seluruh masyarakat Indonesia yang tidak terfragmentasi status apapun, baik secara kelas ekonomi maupun sosial.⁴⁹

45 Muhadjir Darwin, "Gerakan Perempuan di Indonesia Dari Masa ke Masa," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 7, no. 3 (2004): 285, doi:10.22146/jsp.11061.

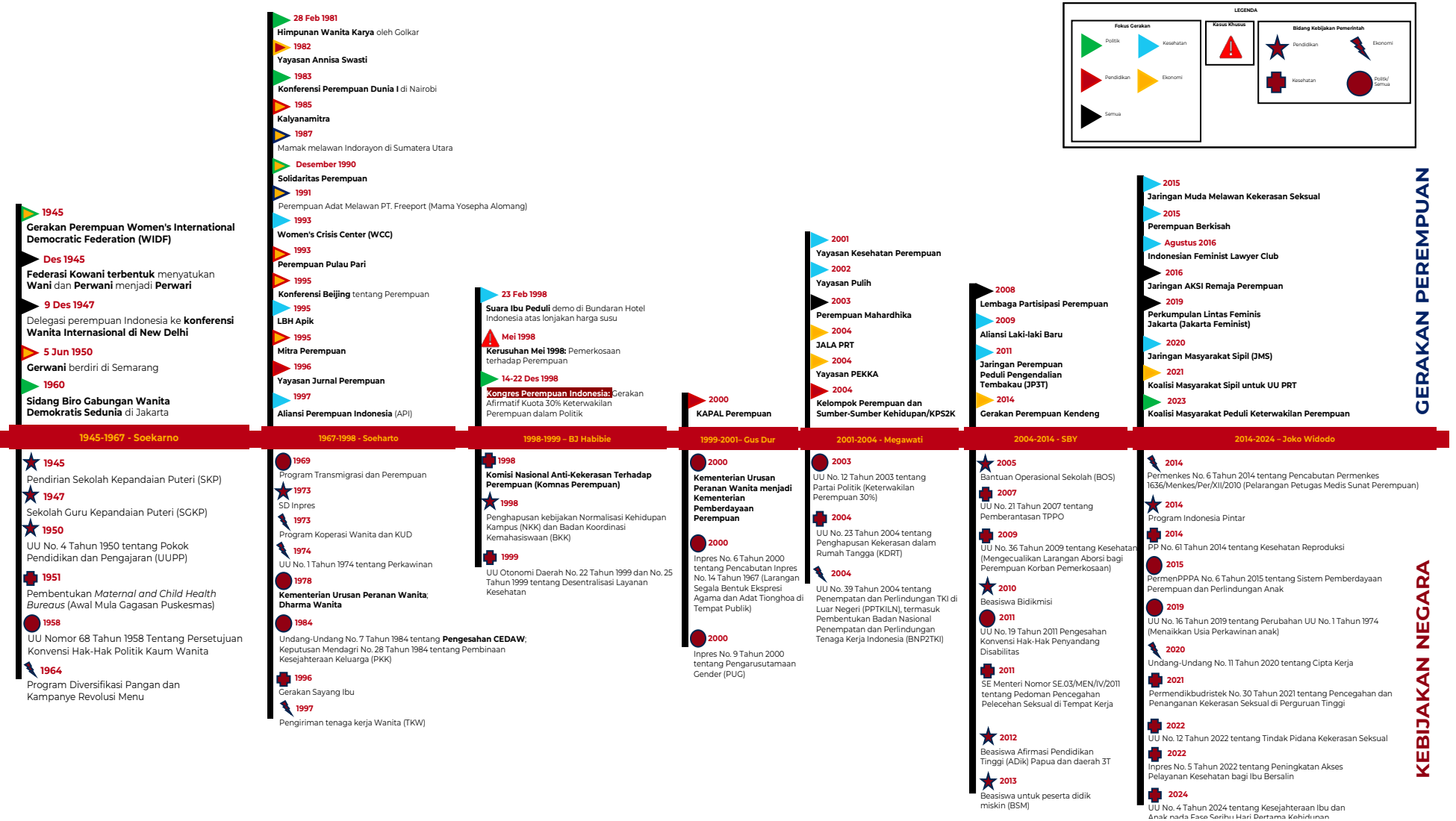
46 Darwin, "Gerakan Perempuan di Indonesia," 285.

47 Darwin, "Gerakan Perempuan di Indonesia," 285.

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

49 Sarfika Datumula, "Peraturan Kebijakan Pendidikan di Indonesia Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, Reformasi, dan Kabinet Kerja," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 1, No. 2 (2021): 56-78, DOI:10.24239/moderasi.Vol1.Iss2.27.

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



Sumber: Olahan Tim Peneliti.

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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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 UU Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita. Kebijakan ini menjamin hak politik perempuan baik dalam hak memilih maupun dipilih tanpa pandang bulu dan membeda-bedakan. Pengakuan ini juga sejalan dengan praktik nasional yang sudah berlangsung lebih awal. Melalui UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu, perempuan Indonesia memperoleh hak konstitusional untuk dapat dipilih dan memilih dalam Pemilu 1955.⁵²

Dalam konteks gerakan perempuan, tidak lama setelah kemerdekaan Indonesia, berdiri koalisi perempuan internasional anti-fasisme bernama *Women's International Democratic Federation* (WIDF). WIDF merupakan organisasi internasional terbesar era pasca-Kolonial yang memperjuangkan hak-hak perempuan dan anak serta berkontribusi secara global dalam gerakan transnasional perempuan.⁵³ 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 Sulianti Saroso sebagai delegasi Konferensi Perempuan se-Asia tahun 1947 di New Delhi.⁵⁴ Sementara itu, pergerakan perempuan

50 Ratih, I. Gusti Agung Ayu, Martin Suryajaya, Melani Budianta, dan Siti Maemunah, *Merayakan Ibu Bangsa* (Balai Pustaka, 2016), 78.

51 Departemen Penerangan, *Buku Peringatan 30 Tahun Kesatuan Pergerakan Wanita Indonesia 22 Des 1928-22 Des 1958* (Departemen Penerangan, 1959), 29.

52 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum untuk Memilih Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 32 (Sekretariat Negara, 1953).

53 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)," *Women's History Review* 19, no. 4 (2010): 547-573, DOI: 10.1080/09612025.2010.502399.

54 Portal Informasi Indonesia, "Sulianti Saroso, Dokter yang Tak Pernah Menyuntik Orang," *Portal Informasi Indonesia*, 12 Maret 2020, <https://indonesia.go.id/ragam/budaya/ekonomi/sulianti-saroso-dokter-yang-tak-pernah-menyuntik-orang>.

dalam menyuarkan isu sosial-politik di masyarakat dilakukan oleh organisasi Gerakan Wanita Istri Sedar (Gerwis) yang kemudian mengubah namanya menjadi Gerwani atau Gerakan Wanita Indonesia pada 1954.⁵⁵

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).⁵⁶ Namun, fokusnya hanya terbatas ke pembelajaran kejuruan-kejuruan domestik seperti menjahit, memasak, kerajinan tangan, memimpin rumah tangga, dan mengasuh anak.

Sedangkan dalam aspek kesehatan, fokus pemerintahan Sukarno pada saat itu adalah pemberantasan penyakit malaria,⁵⁷ di samping pembangunan rumah sakit, klinik, dan pos kesehatan di berbagai daerah yang sebelumnya hancur akibat perang. 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. Di samping Plan Produksi Tiga Tahun RI atau Kasimo Plan yang fokus di bidang pertanian, peternakan, perindustrian, serta swasembada pangan, dalam menghadapi krisis pangan,⁵⁸ pemerintah meluncurkan program diversifikasi pangan dalam kampanye Revolusi Menu.⁵⁹ 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. Ratifikasi ini tidak lepas dari dorongan gerakan buruh, termasuk gerakan wanita

55 Nadia, FGD.

56 Datumula, “Peraturan Kebijakan Pendidikan di Indonesia,” 67-78.

57 Vivek Neelakantan, *Science, Public Health, and Nation-Building in Soekarno-Era Indonesia* (Cambridge Scholars Publishing, 2017), 3.

58 Ananta D. P., “Pengaruh Perencanaan Pembangunan Era Orde Lama pada Kesejahteraan Masyarakat Indonesia,” *Journal of Economics Development Issues* 6, No. 1 (2023): 2, DOI: <https://doi.org/10.33005/jedi.v6i1.151>.

59 Neelakantan, *Science, Public Health, dan Nation-Building*, 195.

di dalamnya, dengan salah satu sosok perempuan bernama Setiati Surasto yang merancang ratifikasi konvensi tersebut.⁶⁰

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. Dalam konteks ini, negara juga mulai membentuk konstruksi sosial yang konservatif terkait relasi gender, salah 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.⁶¹ 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.⁶²

Pada tahun 1969, pemerintah mendirikan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK)—terinspirasi dari inisiatif Isriati Moenadi (istri Gubernur Jawa Tengah kala itu) yang membentuk Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) di Jawa Tengah pada 1967 guna menjawab permasalahan masyarakat Jawa Tengah (khususnya busung lapar di daerah Dieng Kabupaten Wonosobo)⁶³—yang berfungsi sebagai mitra informal pemerintah dalam mengawasi dan membentuk peran domestik perempuan.⁶⁴ Melalui PKK, perempuan dilibatkan dalam pelaksanaan program-program pembangunan, namun hanya sebatas dalam kerangka kesehatan reproduksi dan kesejahteraan keluarga.⁶⁵ PKK menjadi ujung tombak pelaksanaan edukasi keluarga berencana (KB), penyuluhan gizi rumah tangga, serta kegiatan posyandu yang fokus pada imunisasi anak, penimbangan balita, dan edukasi gizi ibu dan anak.⁶⁶ 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

60 Nadia, FGD.

61 Astri Aristiani, dkk., "Gelombang Kedua Gerakan Feminisme di Indonesia (1982-1998)," *Jurnal Sejarah dan Pendidikan Sejarah* 3, no. 1 (2021): 64-76, DOI: <https://doi.org/10.21009/periode.031.5>.

62 Kurniawati Hastuti Dewi, "Demokratisasi dan Dekonstruksi Ideologi Gender Orde Baru," *Demokrasi Mati Suri* 4, no. 1 (2007): 59-67, DOI: <https://doi.org/10.14203/jpp.v4i1.450>.

63 PKK Purbalingga, "Sejarah PKK," *PKK Purbalingga*, 2017, <https://pkk.purbalinggakab.go.id/profil/sejarah-pkk>.

64 Vitriyana Kusuma Dewi dan Gayung Kasuma, "Perempuan Masa Orde Baru: Studi Kebijakan PKK dan KB Tahun 1968-1983," *VERDELEN: Jurnal Kesejarahan* 2, no. 2 (2014): 163, ISSN:2301-8127.

65 Dewi dan Kasuma, "Perempuan Masa Orde Baru," 166.

66 Dewi dan Kasuma, "Perempuan Masa Orde Baru," 170.

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 pil dan implan, 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.⁶⁷ 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 sering kali dikuasai oleh elite lokal dan tidak bersifat demokratis, sehingga peran perempuan tetap terbatas dan tidak berdaya secara struktural.

Namun, pada tahun 1984, Indonesia pada masa pemerintahan Soeharto memberikan harapan dalam peningkatan pemberdayaan perempuan dengan meratifikasi CEDAW, dan menurunkannya ke dalam UU Nomor 7 Tahun 1984. Ratifikasi ini menandai pengakuan resmi negara terhadap pentingnya penghapusan 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 terkait kekerasan terhadap perempuan, pendokumentasian kasus kekerasan, serta penyadaran kritis mengenai hak-hak perempuan sebagai warga negara kepada kelompok perempuan, khususnya perempuan akar rumput.⁶⁸ Kegiatan mereka menjadi bentuk perlawanan alternatif terhadap otoritarianisme negara. Dalam konteks

67 M. Wahib MH., dkk., “Studi Historis Perkembangan Sistem Pendidikan di Indonesia,” *Al-Afkar, Journal For Islamic Studies* 5, no. 4 (2022): 83–90, <https://doi.org/10.31943/Afkarjournal.V5i4.336>

68 Hegel Terome, Wawancara oleh Tim Peneliti, 16 Juni 2025

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.⁶⁹

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 pada akhir rezim Orde Baru.⁷⁰

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 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)

Setelah 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 UU 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, 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.⁷¹

Dalam konteks ini, perempuan justru banyak bersinggungan dengan sektor-sektor strategis yang menjadi sumber retribusi daerah seperti kesehatan, pendidikan, dan usaha mikro, sehingga mereka menjadi kelompok 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

69 Aristiani, dkk., "Gelombang Kedua Gerakan Feminisme di Indonesia," 72.

70 Aristiani, dkk., "Gelombang Kedua Gerakan Feminisme di Indonesia," 72.

71 Irwan Martua Hidayana, Wawancara oleh Tim Peneliti, 6 Mei 2025.

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.⁷²

Meskipun demikian, Era Reformasi tetap membuka ruang baru bagi konsolidasi gerakan perempuan yang kian menguat. Salah satu tonggak 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.⁷³ Hampir bersamaan dengan berdirinya Komnas Perempuan Indonesia, diselenggarakan pula Kongres Perempuan Indonesia pada Desember 1998 yang dihadiri oleh 500 aktivis perempuan dari berbagai provinsi.⁷⁴ Kongres ini melahirkan Koalisi Perempuan Indonesia, yang menjadi organisasi massa perempuan pertama setelah reformasi yang berbasis keanggotaan individu perempuan, dan berfokus kepada hak-hak perempuan, termasuk hak politik perempuan.⁷⁵ Sejak saat itu, keterbukaan dalam kebebasan berkumpul dan berorganisasi turut mendorong munculnya berbagai organisasi perempuan yang fokus pada isu-isu keseharian, seperti pendidikan, kesehatan reproduksi, dan ekonomi.

Berbagai inisiatif gerakan perempuan lainnya pun mulai bermunculan, seperti KAPAL Perempuan pada tahun 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 peluncuran UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT), serta perumusan RUU Pelindungan Pekerja Rumah Tangga (PPRT) yang diperjuangkan sejak tahun 2004 oleh JALA PRT yang belum disahkan oleh pemerintah.

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 beragam indikator terkait usaha pemberdayaan perempuan, seperti peningkatan TPAK perempuan, penurunan kesenjangan upah antara perempuan dan laki-laki, hingga peningkatan rasio kewirausahaan perempuan. Selain itu, pemerintah merespons komitmen global melalui agenda *Sustainable Development*

72 Maria Ulfah Ansor, Wawancara oleh Tim Peneliti, 19 Juni 2025.

73 Komnas Perempuan, "Sejarah Komnas Perempuan adalah Sejarah Gerakan Perempuan Indonesia," *Komnas Perempuan*, 2020, <https://komnasperempuan.go.id/sejarah>.

74 Kartikasari, FGD.

75 Kartikasari, FGD.

Goals (SDGs) dan *Millennium Development Goals* (MDGs) 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.⁷⁶ 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, dan mengangkat kampanye KB pria yang tidak diangkat sebagai isu penting pada pemerintahan Soeharto.⁷⁷ 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.

Selanjutnya, masih dalam era reformasi, pemerintahan di bawah komando Megawati Soekarnoputri melanjutkan tongkat estafet dengan fokus pada pemerataan akses pendidikan, perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan melalui UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN), serta penyediaan kredit mikro bunga ringan bagi perempuan kepala keluarga. Khusus soal perlindungan terhadap tenaga kerja perempuan migran, kebijakan ini baru diimplementasikan pada pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono.⁷⁸ Pemerintah juga terus melaksanakan evaluasi CEDAW dan fokus pada peningkatan layanan kesehatan ibu dan anak, serta akses modal bagi UMKM perempuan melalui program Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (P2PKS).

Beranjak dari pemerintahan sebelumnya, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menggantikan Megawati dengan arah kebijakan yang 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 prioritas.⁷⁹ Di samping bidang pendidikan, pemerintahan SBY juga melihat masalah kekerasan terhadap perempuan yang perlu ditangani oleh pemerintah sehingga keluar Peraturan Menteri Negara (Permeneq) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Nomor 1 Tahun 2010 tentang SPM Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan dan Permeneq PPPA Nomor 19 Tahun 2011

76 Lukman Hakim, "Hak Asasi Manusia pada Perempuan," dalam *Bunga Rampai Konsep Hak Asasi Manusia di Indonesia* (R. A. De. Rozarie, 2019), 78.

77 Putri Kusuma Dwi Putri, dkk., "Kelembagaan dan Capaian Program Keluarga Berencana (KB): Dari Era Sentralisasi ke Desentralisasi," *Jurnal Kependudukan Indonesia* 14, no. 1 (2019): 4.

78 Diah Ayu Intan Sari, dkk., "Karakteristik Gender Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia di ASEAN Indonesia," *Journal of Feminism and Gender Studies* 1, no 1 (2021): 31, URL: <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/FGS/index>.

79 Permana Octofresi, "Menakar Kebijakan Pendidikan Nasional dan Pendidikan Islam di Era Reformasi (Presiden Habibie sampai Presiden Jokowi Jilid I)," *Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 2, no. 2 (2020): 23, ISSN:2656-226X.

tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan. Hal ini 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 2014,⁸⁰ memberdayakan masyarakat lewat revitalisasi pertanian dan perikanan,⁸¹ serta pelatihan ketenagakerjaan, termasuk perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) melalui Permenakertrans Nomor 18 Tahun 2007. Dalam periode ini pula, UU tentang Penyandang Disabilitas disahkan melalui UU Nomor 19 Tahun 2011, menandai inklusi dalam pembangunan sosial.

Setelah dua periode SBY, Joko Widodo (Jokowi) menjadi pimpinan tertinggi negara ini dengan perhatian pada pendidikan yang 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.⁸² Di sektor kesehatan, dikeluarkan 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.⁸³ Pada Era Jokowi, isu pendidikan dan kesehatan juga ditujukan kepada keluarga-keluarga kurang mampu melalui Program Keluarga Harapan (PKH) dan penyempurnaannya. PKH diluncurkan tahun 2007, memberikan bantuan sosial kepada keluarga miskin dengan syarat tertentu, seperti memastikan anak-anak mereka (laki-laki maupun perempuan) bersekolah dan mendapatkan layanan kesehatan, serta melakukan pemeriksaan kehamilan bagi ibu hamil. Disahkannya UU Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas juga diciptakan untuk mendorong dibangunnya pendidikan yang inklusif agar penyandang disabilitas dapat menikmati pendidikan dan mengatur kuota kesempatan kerja bagi penyandang disabilitas, baik laki-laki maupun perempuan, di mana instansi pemerintah mempekerjakan minimal 2% penyandang disabilitas, sedangkan perusahaan swasta minimal 1%.

Gerakan perempuan pada masa pemerintahan Jokowi juga terus aktif. Berbagai 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, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 tentang uji materiil UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan—khususnya Pengujian Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan terkait batas minimal usia perkawinan—akhirnya berhasil mendorong revisi UU Perkawinan yang menaikkan batas usia minimal perempuan menikah dari 16 menjadi

80 Muliadi Widjaja, dan Robert 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, 2010), 157-181.

81 Detik News, "SBY Canangkan Revitalisasi Pertanian, Perikanan, & Kehutanan," *Detik News*, 11 Juni 2005, <https://news.detik.com/berita/d-379255/sby-canangkan-revitalisasi-pertanian-perikanan-kehutanan>.

82 Octofresi, "Menakar Kebijakan Pendidikan Nasional," 15.

83 Kementerian Kesehatan, "Kemenkes Tegaskan Komitmen Eliminasi Kanker Serviks, 36 Ribu Kasus Baru Terdeteksi Setiap Tahun," *Kementerian Kesehatan*, 24 April 2025, <https://kemkes.go.id/id/Kemenkes-tegaskan-komitmen-eliminasi-kanker-serviks-36-ribu-kasus-baru-terdeteksi-setiap-tahun>.

19 tahun melalui kemunculan UU Nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan UU Nomor 1 Tahun 1974.⁸⁴ Uji materi ini diajukan oleh Endang Wasrinah, Maryanti, Rasminah—korban perkawinan anak dan anggota Koalisi Perempuan Indonesia—diwakili sejumlah pengacara publik yang tergabung dalam Koalisi 18+.⁸⁵

Selanjutnya, pemerintahan ini juga kembali melahirkan kebijakan dalam upaya memberdayakan perempuan. Namun, seperti telah dibahas sebelumnya, kebijakan ini lahir dari tekanan gerakan. Koalisi Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan (KMPKP) kala itu aktif mengawal pemenuhan kuota 30% perempuan dalam parlemen yang sebelumnya telah diinisiasi oleh Koalisi Perempuan Indonesia dan diatur dalam UU Pemilu sejak 2003.⁸⁶ Kemudian, organisasi lainnya, yaitu Jaringan Masyarakat Sipil (JMS) yang terbentuk pada 2020, bersama dengan Komnas Perempuan, terlibat dalam mendorong disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS).⁸⁷

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,⁸⁸ dengan 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diarahkan untuk pendidikan nasional. Di sisi lain, pembebasan kampus dari Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (NKK-BKK) oleh Habibie turut memulihkan kebebasan berekspresi mahasiswa.⁸⁹ Strategi liberalisasi ekonomi melalui *Letter of Intent* (1998)⁹⁰ 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.

84 Kartikasari, FGD.

85 Kartikasari, FGD.

86 Kartikasari, FGD.

87 Komnas Perempuan, "Ketua DPR RI Undang Komnas Perempuan dan Jaringan Masyarakat Sipil: Apresiasi Perjuangan Bersama Pengesahan UU TPKS," *Komnas Perempuan*, 2022, <https://komnasperempuan.go.id/kabar-perempuan-detail/ketua-dpr-ri-undang-komnas-perempuan-dan-jaringan-masyarakat-sipil-apresiasi-perjuangan-bersama-pengesahan-uu-tpks>.

88 Wahib, "Studi Historis Perkembangan Sistem Pendidikan," 88.

89 Heyder Affan, "Tentara duduki kampus, mahasiswa dikirim ke Nusakambangan, hingga larangan baca buku Pramodya—Tujuh hal yang perlu diketahui tentang NKK/BKK pada era Orde Baru," *BBC News Indonesia*, 15 Mei 2025, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cy4en48r3gpo>.

90 Tempo, "Cerita BJ Habibie tentang Krisis Moneter, IMF, dan Hancurnya IPTN," *Tempo*, 12 September 2019, <https://www.tempo.co/sains/cerita-bj-habibie-tentang-krisis-moneter-imf-dan-hancurnya-iptn>.

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)⁹¹ yang bukan hanya menyoar ketahanan pangan, tetapi juga memperkuat kualitas kesehatan ibu dan anak sejak fase awal kehidupan melalui pendekatan 1000 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 tahun 2020 menjadi 77 pada tahun 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 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 Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) menjadi 16,79% dan kekerasan seksual terhadap perempuan menjadi 3,19%. Di sisi layanan,

91 Reni Saptati, "Program MBG: Buka Akses Gizi Sehat untuk Masyarakat Indonesia," *Media Keuangan Kemenkeu*, 3 Februari 2025, <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/program-mbg-buka-akses-gizi-sehat-untuk-masyarakat-indonesia>.

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 Sistem Informasi *Online* Perlindungan Perempuan dan Anak (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 angka literasi digital perempuan dari 3,52 pada 2023 menjadi 3,76 pada 2029, 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 di atas memberikan sinyal 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 GEDSI dalam pembangunan nasional.

Dalam proses pelaksanaannya, KemenPPPA menyatakan bahwa perencanaan program 2025–2029 tetap berlandaskan prinsip PUG yang sejak lama sudah dicanangkan melalui Inpres Nomor 9 Tahun 2000 pada masa pemerintahan 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—kelanjutan dari program Desa Ramah Perempuan dan Peduli Anak (DRPPA) pada pemerintahan sebelumnya—yang ditujukan untuk pemberdayaan dan perlindungan kelompok rentan, termasuk perempuan, anak, lansia, dan penyandang disabilitas.⁹²

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

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

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 UU TNI yang mendapat banyak penolakan dari kelompok masyarakat sipil. Salah satunya digaungkan oleh Solidaritas Perempuan pada Maret 2025 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 atau lembaga negara.⁹³ 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 mendesak pemerintah untuk mengesahkan RUU PPRT yang salah satunya dapat dilihat dari aksi unjuk rasa 'Indonesia Gelap' melalui Aliansi Emak-Emak Indonesia pada Februari 2025 yang menuntut kesejahteraan pekerja di sektor informal.⁹⁴ Tidak hanya dukungan moral, aliansi ini juga memberikan dukungan materiil berupa makanan ringan yang dibagikan secara gratis kepada massa aksi saat itu.⁹⁵

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.⁹⁶ 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.⁹⁷

Tidak hanya menuntut persoalan yang belum tuntas diselesaikan pemerintah periode lalu, masyarakat sipil juga mengkritik kebijakan baru Pemerintahan Prabowo lainnya, yakni efisiensi anggaran belanja negara yang disahkan pemerintah melalui Inpres Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan

93 Solidaritas Perempuan, "Pernyataan Sikap Solidaritas Perempuan Tolak Revisi UU TNI," *Solidaritas Perempuan*, 18 Maret 2025, <https://solidaritasperempuan.org/pernyataan-sikap-solidaritas-perempuan-tolak-revisi-ruu-tni>.

94 Alif Ilham Fajriadi, "Aliansi Emak-Emak di Unjuk Rasa 'Indonesia Gelap' Mencari Prabowo. Sebut 'Ndasmu'," *Tempo*, 20 Februari 2025, <https://www.tempo.co/hukum/aliansi-emak-emak-di-unjuk-rasa-indonesia-gelap-mencari-prabowo-sebut-ndasmu>.

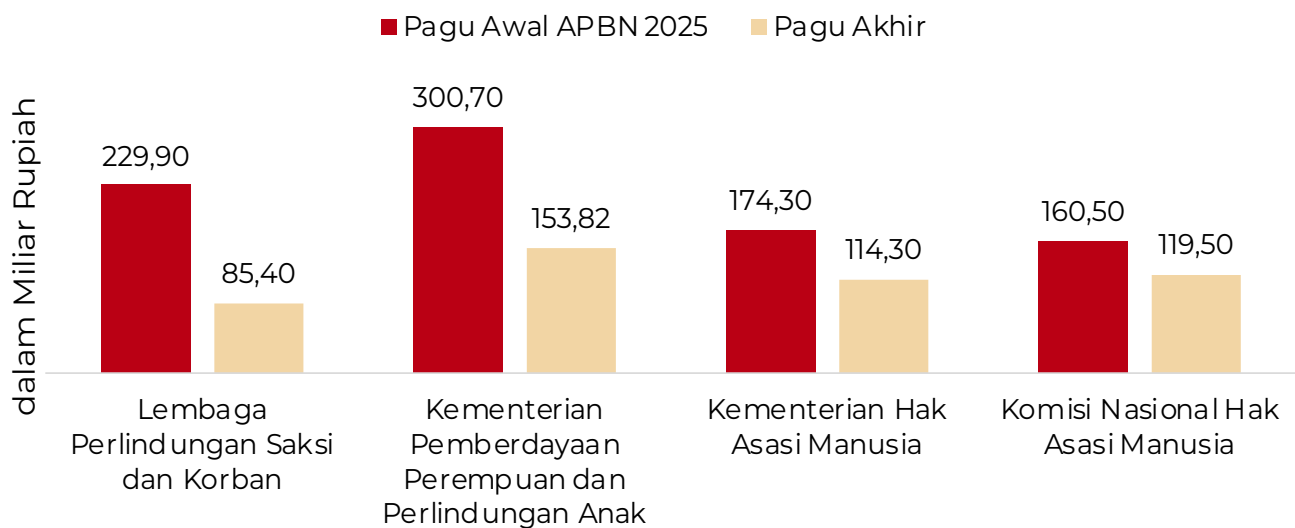
95 Kumparan, "Aksi Emak-emak Beri Makan Gratis Saat Demo #IndonesiaGelap di Patung Kuda," *Kumparan*, 20 Februari 2025, <https://kumparan.com/kumparannews/aksi-emak-emak-beri-makan-gratis-saat-demo-indonesiagelap-di-patung-kuda>.

96 Amston Probel, "Koalisi Masyarakat Sipil Geruduk Kementerian Kebudayaan," *Tempo*, 26 Juni 2025, <https://www.tempo.co/foto/arsip/koalisi-masyarakat-sipil-geruduk-kementerian-kebudayaan>.

97 Kartikasari, FGD.

APBD Tahun Anggaran 2025.⁹⁸ Prabowo menginstruksikan pemangkasan dalam jumlah besar terhadap pelaksanaan APBN dan APBD sehingga anggaran belanja kementerian atau 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 Rp153,76 miliar rupiah—dari sebelumnya sebanyak Rp300,56 miliar rupiah—ini sekadar cukup untuk pembayaran gaji tenaga layanan pengaduan *call center* Sahabat Perempuan dan Anak (SAPA) 129 sebanyak 34 orang, sedangkan untuk program layanan pendampingan hingga rehabilitasi korban belum tersedia.⁹⁹ Selain itu, beberapa kementerian dan lembaga yang menangani kasus HAM termasuk perempuan dan anak juga terdampak, seperti Kementerian HAM, Komnas HAM, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Bagan 9. Pemangkasan Anggaran terhadap Kementerian atau Lembaga terkait Perempuan oleh Pemerintah¹⁰⁰



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, KemenPPPA harus menerima kenyataan soal pemotongan anggaran yang berdampak pada berjalannya program, dengan kasus kekerasan yang masih terjadi hingga detik ini. Jumlah kasus Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) pada laporan CATAHU Komnas

98 Haura Hamidah, "Daftar Panjang Tuntutan Mahasiswa untuk Prabowo dalam Aksi Indonesia Gelap," *Tempo*, 19 Februari 2025, <https://www.tempo.co/politik/daftar-panjang-tuntutan-mahasiswa-untuk-prabowo-dalam-aksi-indonesia-gelap>.

99 Haya Syahira, "Efisiensi Anggaran: KemenPPPA Dipotong Hampir 50 Persen, Kini Tersisa Rp 153,7 M," *Kumparan*, 13 Februari 2025, <https://kumparan.com/kumparannews/efisiensi-anggaran-kemenpppa-dipotong-hampir-50-persen-kini-tersisa-rp-153-7-m>.

100 Kementerian Keuangan, *Nota Keuangan APBN (2025)*, (Jakarta: Kementerian Keuangan).

Perempuan 2024 menunjukkan kenaikan sekitar 9,77% dan Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan (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 Prabowo, yaitu MBG yang menggelontorkan dana total hingga Rp171 triliun untuk tahun ini.¹⁰¹ Lebih lanjut, program MBG yang digagas pemerintah hanya dihargai rata-rata Rp10 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 yang berpengaruh pada peningkatan kualitas kesehatan siswa, termasuk perempuan? Tentu, persoalan ini perlu mendapat perhatian khusus sebab banyak program yang harus dikorbankan akibat adanya MBG.

Akan tetapi, dari sektor lainnya, penggunaan teknologi mulai gencar diperkenalkan pada 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 digitalisasi pendidikan, berupa *smart classroom*, dengan menampilkan pembelajaran kelas melalui televisi di sekolah-sekolah.¹⁰² Program kebijakan ini baru diluncurkan pada saat peringatan Hari Pendidikan Nasional.

Selanjutnya, pemerintah di bawah komando Prabowo juga 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 pada tahun 2027 mendatang. Rencananya, kebijakan ini menyasar ke empat daerah yang awalnya merupakan rawa-rawa, yakni Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Sumatera Selatan.¹⁰³ Meski sudah dicanangkan sejak era pemerintahan Soeharto, kebijakan ini tetap juga memiliki berdampak secara langsung bagi masyarakat setempat. Sejumlah persoalan yang muncul di antaranya adalah masyarakat kehilangan lahan dan ancaman krisis lingkungan sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah melalui kebijakan ini.¹⁰⁴ Kebijakan ini bukanlah sekedar proyek pembangunan pangan, melainkan juga manifestasi dari cara negara

101 Ilona Estherina, "Hingga 21 Mei, Anggaran Makan Bergizi Gratis Sudah Cair Rp 3 Triliun," *Tempo*, 23 Mei 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/hingga-21-mei-anggaran-makan-bergizi-gratis-sudah-cair-rp-3-triliun>.

102 Hendrik Yaputra, "Prabowo Bakal Luncurkan Program Hasil Terbaik Cepat di Hari Pendidikan Nasional," *Tempo*, 2 Mei 2025, <https://www.tempo.co/politik/prabowo-bakal-luncurkan-program-hasil-terbaik-cepat-di-hari-pendidikan-nasional>.

103 Dian Rahma Fika, "100 Hari Kabinet Prabowo: Food Estate, Lumbung Pangan, atau Masalah?," *Tempo*, 3 Februari 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/100-hari-kabinet-prabowo-food-estate-lumbung-pangan-atau-masalah>.

104 Bahrudin, dkk., "Analisis Dampak Program Food Estate Bagi Hutan di Kalimantan, Indonesia," *Jurnal Pendidikan Sosial dan Humaniora* 3, no. 4 (2024): 5211, <https://publisherqu.com/index.php/pediaqu>.

memaknai relasi antara tanah, pangan, dan warga negara. Seperti halnya proyek-proyek agraria berskala besar sebelumnya, *food estate* menggambarkan bagaimana pemerintah membayangkan pembangunan sebagai perluasan kontrol atas alam dan wilayah hidup masyarakat, tanpa mempertimbangkan pengetahuan lokal, relasi ekologis, serta peran gender dalam pengelolaan sumber daya. Implikasi dari pendekatan-pendekatan ini sangat kompleks, dan sering kali membebani perempuan sebagai penjaga ekosistem lingkungan, pengelola pangan rumah tangga, dan pelaku kerja-kerja informal yang terpinggirkan dalam proyek pembangunan nasional.¹⁰⁵

Di tengah kompleksitas ini, menjadi penting untuk menggali dan membaca ulang bagaimana pemerintah mengukur dan menarasikan pemberdayaan perempuan. Bagaimana pemerintah menilai sejauh mana perempuan dianggap 'maju', 'berdaya', atau 'tertinggal'? Apa yang dimasukkan dalam kerangka indikator? Apa yang secara sistematis disisihkan? Pertanyaan-pertanyaan ini mendesak untuk kemudian dijawab di bagian berikutnya, yaitu menelaah progres pemberdayaan perempuan Indonesia melalui lensa indikator pembangunan gender.

Bagian selanjutnya tidak hanya menyajikan data, tetapi juga membuka ruang refleksi kritis terhadap apa yang tidak terukur dalam kerangka indikator pembangunan. Dengan pendekatan feminis interseksional dan struktural, monograf kali ini mengajak pembaca untuk melihat indikator sebagai medan tafsir, tempat di mana kuasa, representasi dan invisibilitas saling bersinggungan. Karena pemberdayaan bukan hanya tentang apa yang terlihat dalam angka, melainkan juga tentang bagaimana perempuan mengartikulasikan dan memperjuangkan hak-haknya di tengah struktur berlapis dan saling bersilang.

105 Sylvia Federici, *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*, Autonomedia, (Autonomedia, 2004), 25.

Progres 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 Gender (IPG), Indeks Ketimpangan Gender (IKG), dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), serta indeks global seperti *Gender Inequality Index* (GII), bagian ini memetakan kondisi pemberdayaan perempuan Indonesia dalam tiga sektor utama: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Namun pembacaan terhadap data ini tidak bersifat teknokratis semata, melainkan dilakukan dengan pendekatan yang interseksional, dan 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 IKG, IPG, dan IDG.

Pemilihan tiga indeks ini didasarkan pada fungsi dari ketiga indeks ini. IPG menggambarkan sejauh mana capaian pembangunan manusia (*Human Development Index/HDI*) memperhatikan kesetaraan gender dari sisi umur harapan hidup, pendidikan, dan pendapatan per kapita.¹⁰⁶ Di sisi lain, IKG mencerminkan sejauh mana perempuan masih mengalami kerentanan dan hambatan dalam pembangunan, termasuk dalam kesehatan reproduksi, pemberdayaan, dan partisipasi kerja.¹⁰⁷ Sementara itu, IDG menggambarkan sejauh mana perempuan memiliki kontrol terhadap sumber daya strategis dan partisipasi dalam pengambilan keputusan politik maupun ekonomi.¹⁰⁸

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

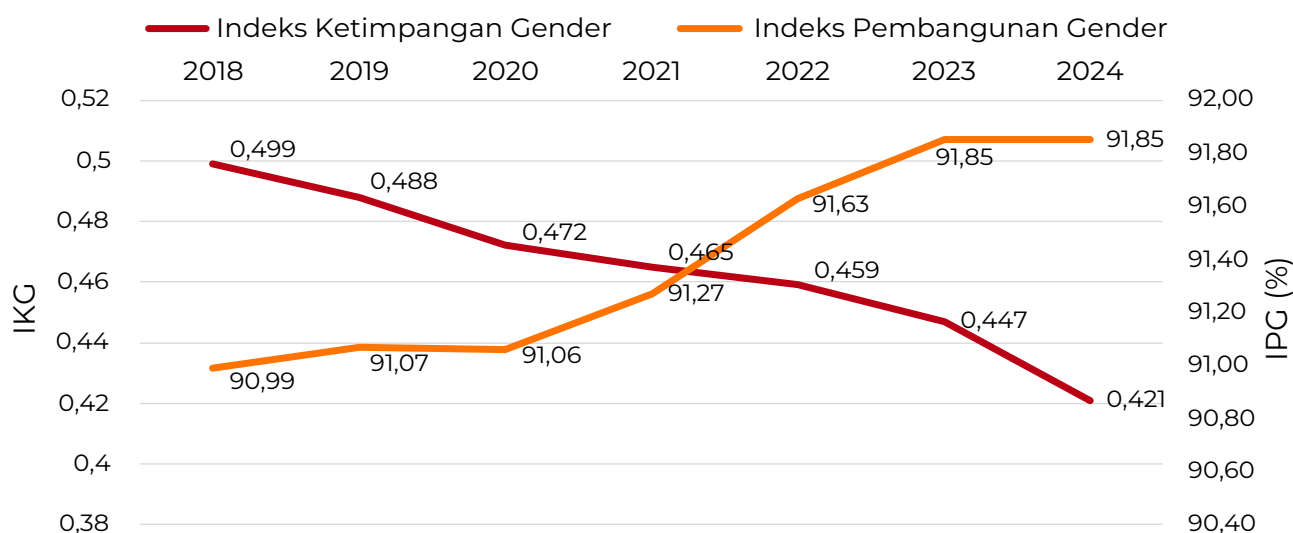
106 Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, *Kajian Pengarusutamaan Gender: Analisis Ketimpangan Gender Spasial dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Wilayah* (Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, 2022), 27.

107 Badan Pusat Statistik, *Indeks Ketimpangan Gender 2024* (Badan Pusat Statistik, 2025), 109-110.

108 Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, *Kajian Pengarusutamaan Gender*, 27.

Perkembangan tahunan pada IKG dan IPG (dapat dilihat pada Bagan 10) menunjukkan tren positif setiap tahunnya dari tahun 2018-2024. IKG terus mengalami penurunan, sedangkan IPG 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.

Bagan 10. Komparasi Tren IKG dan IPG Indonesia (2018–2024)¹⁰⁹



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 pada 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.

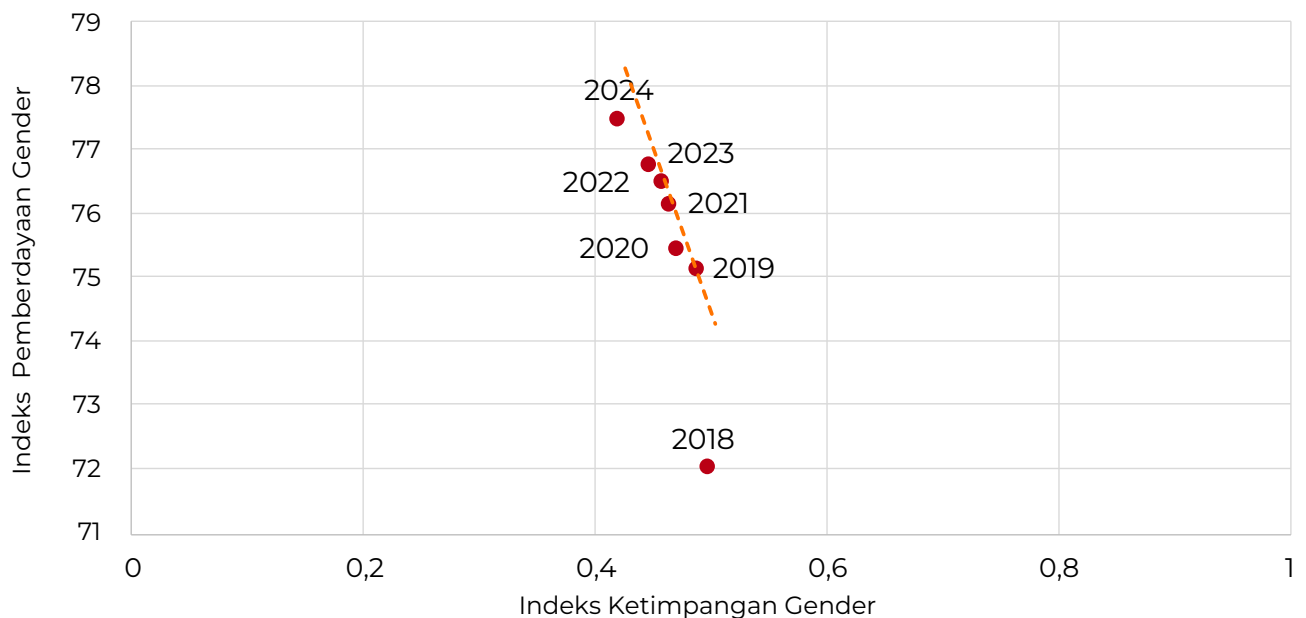
Meski demikian, tren keseluruhannya berjalan cukup konsisten. Naiknya tingkat pembangunan gender di sebuah negara akan berkorelasi dengan turunnya angka ketimpangan gender di negara tersebut. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa target pembangunan yang lebih setara tercermin pada nilai IKG yang mengecil 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

¹⁰⁹ Badan Pusat Statistik, Indeks Ketimpangan Gender dan Indeks Pembangunan Gender (2018 – 2024), diolah oleh Tim Peneliti..

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 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. Tabulasi yang terbentuk atas IDG dan 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.

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



Lonjakan angka ini bersamaan dengan meningkatnya angka keterwakilan perempuan di parlemen melalui Pemilu 2019. Proporsi perwakilan perempuan meningkat dari yang sebelumnya 14% pada Pemilu 2014, menjadi 20,5% pada Pemilu 2019, meskipun belum mencapai 30%.¹¹⁰ 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 pada 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

¹¹⁰ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, "Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen" 2004-2020. 17 Juli 2025.

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, seperti peningkatan tingkat partisipasi perempuan di parlemen, pemerolehan pendidikan hingga tingkat tertinggi, 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.¹¹¹

Temuan kuantitatif atas keterkaitan antara peningkatan IDG dan IPG yang dikomparasikan dengan penurunan IKG tentunya tidak menunjukkan makna yang sederhana. Keterkaitan ini 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 mana 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. 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

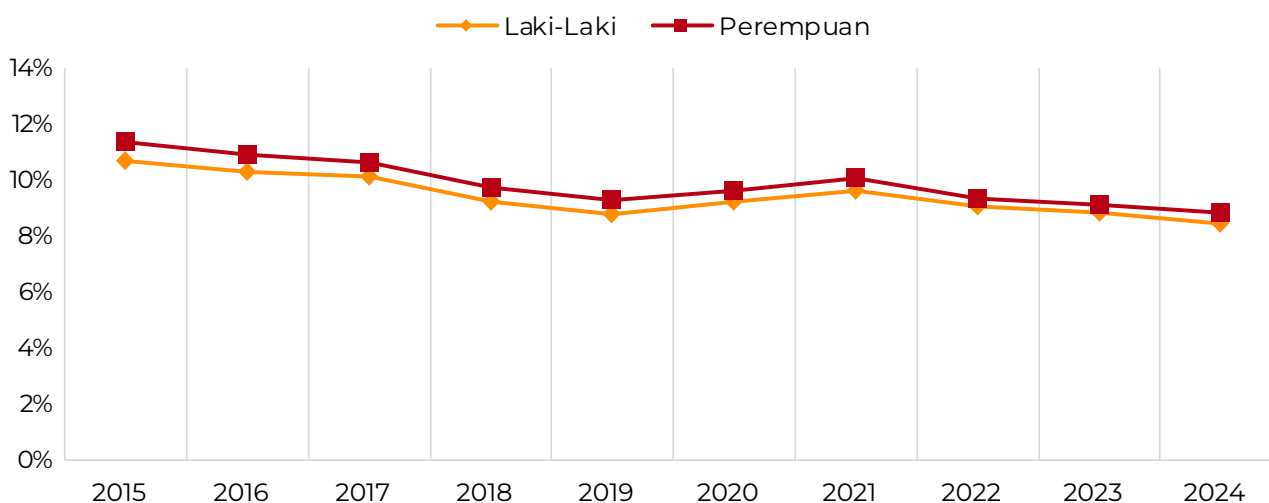
¹¹¹ Naila Kabeer, *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought* (Verso, 1994), 70–102.

bersifat tidak tetap, kurang memberikan jaminan perlindungan tenaga kerja, dan tidak memiliki standar tertentu sehingga kerja-kerja ini menjadi lebih rentan.¹¹² Transformasi ini memperlihatkan adanya konfigurasi baru ekonomi global yang menekankan efisiensi dan fleksibilitas, tetapi sering kali mengabaikan keamanan kerja dan keadilan sosial. Kondisi ini tidak netral gender karena beririsan langsung dengan sistem sosial patriarkal yang telah lama menempatkan perempuan dalam posisi subordinat, baik dalam ruang kerja maupun ruang domestik.

Di Indonesia, data sepuluh tahun terakhir yang dikeluarkan oleh BPS 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 Nasional¹¹³



Kemiskinan perempuan tidak semata-mata berkaitan dengan minimnya

¹¹² Karin Jurczyk, dkk., *Changing Life Patterns in Western Industrial Societies*, ed. Roswitha Breckner and Egbert Witte (Barbara Budrich Publishers, 2009), 55–78.

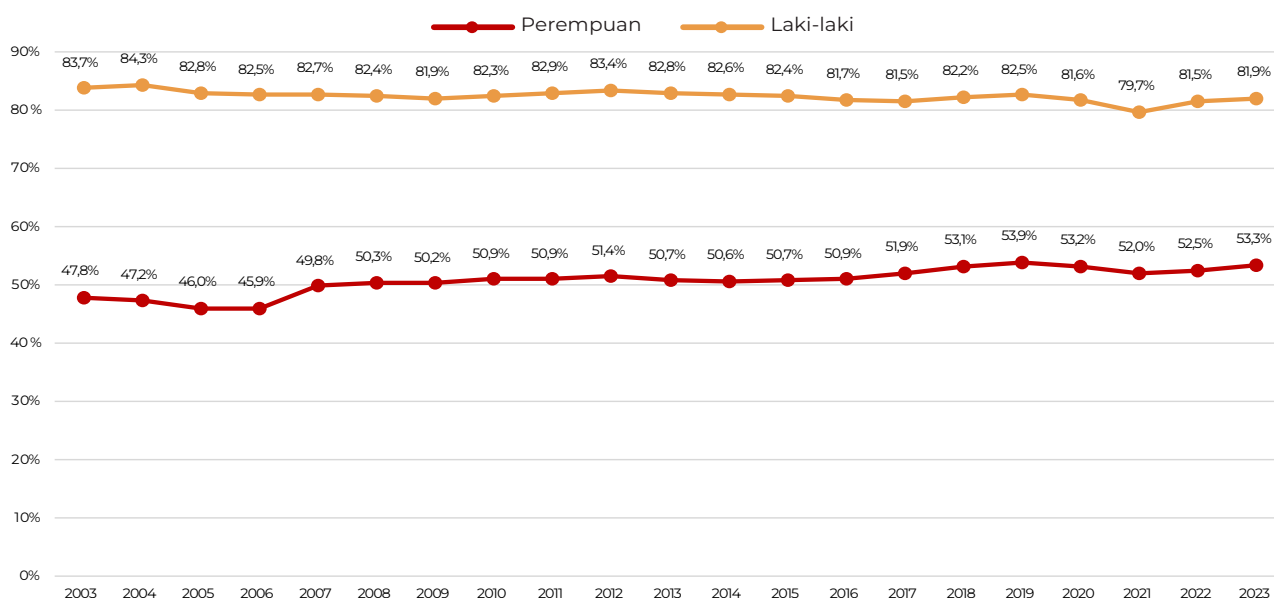
¹¹³ Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan Nasional menurut Jenis Kelamin (2015-2024)*, diolah oleh Tim Peneliti.

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.¹¹⁴ 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 ini 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.

Bagan 13. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja di Indonesia¹¹⁵



Grafik TPAK menunjukkan bahwa meskipun TPAK perempuan mengalami kenaikan yang cukup stabil, angka partisipasi kerja perempuan masih berada di 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.

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, melainkan karena

114 Indraswari, "Perempuan dan Kemiskinan," *Jurnal Analisis Sosial* 14, no. 2 (2009): 40–52.

115 International Labour Organization dan Badan Pusat Statistik, *Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (2003-2023)*, diolah oleh Tim Peneliti.

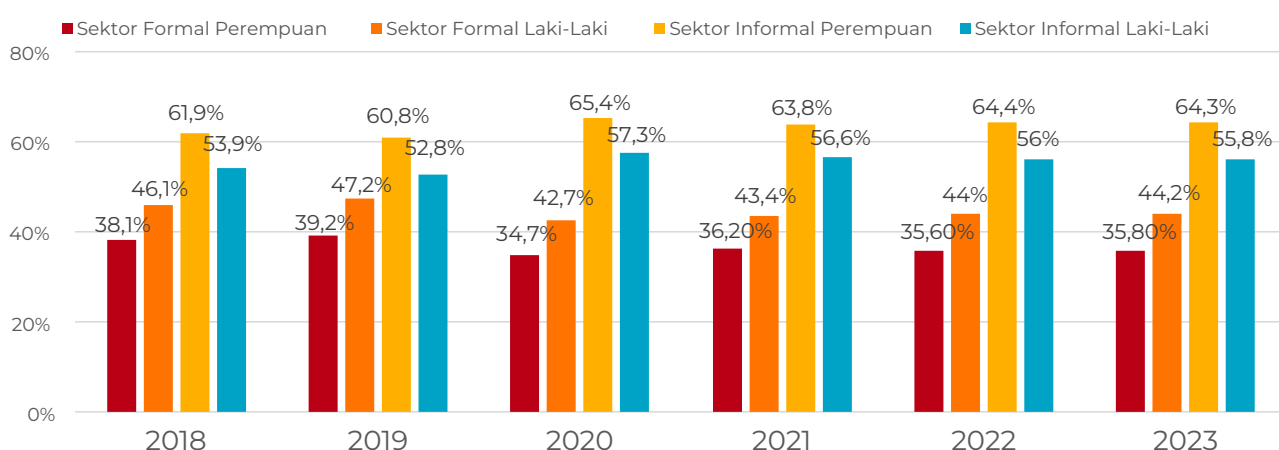
adanya kebutuhan ekonomi yang memaksa dan bukan karena diberdayakan oleh negara.¹¹⁶ Kritik ini menunjukkan bahwa data TPAK tidak bisa hanya dibaca secara positif tanpa konteks struktural dan motivasi di baliknya.

Stagnasi angka TPAK perempuan juga dapat terjadi karena sistem sosial-ekonomi Indonesia yang tidak dirancang untuk mengakomodasi kondisi perempuan. Kebijakan ketenagakerjaan dan ekonomi yang dibuat didominasi 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 berdampak lebih berat pada pekerja perempuan di sektor informal dan sektor perawatan.¹¹⁷

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 berbagai 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 Indonesia¹¹⁸



¹¹⁶ Setyonaluri, Wawancara.

¹¹⁷ Setyonaluri, Wawancara.

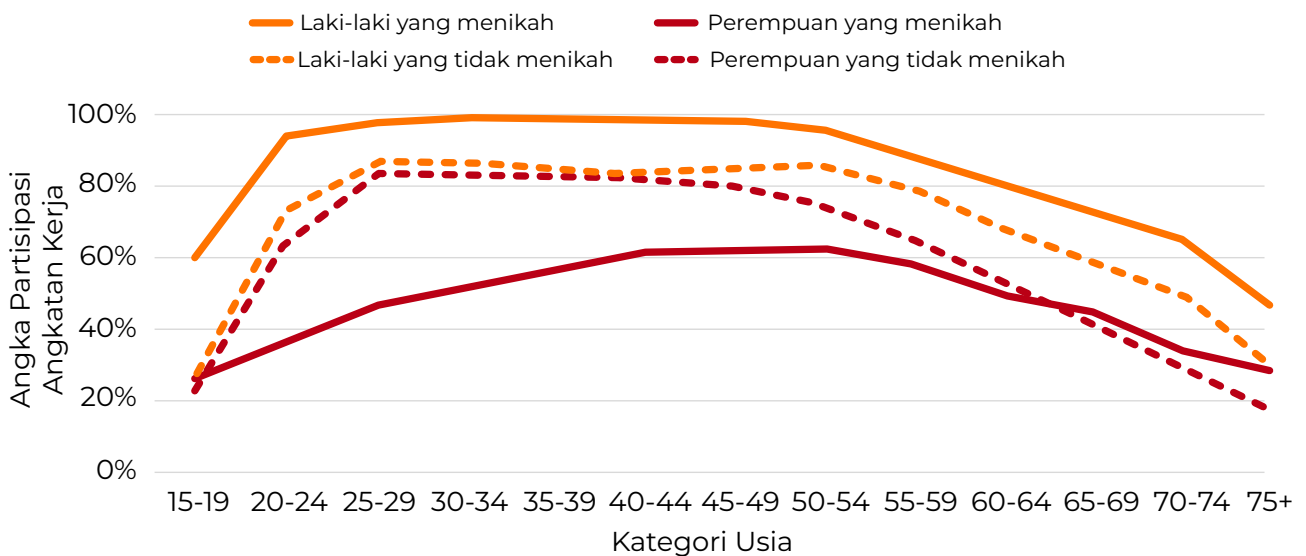
¹¹⁸ Badan Pusat Statistik (Survei Angkatan Kerja Nasional), *Proporsi Lapangan Kerja Formal/Informal berdasarkan Jenis kelamin (2018-2023)*, diolah oleh Tim Peneliti.

Pemetaan kondisi ketenagakerjaan yang didasarkan pada jenis kelamin dalam grafis proporsi pekerja formal dan informal tahun 2018-2023 (dapat dilihat pada Bagan 14) 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 60-65%. Sebaliknya, partisipasi perempuan dalam sektor formal tidak pernah melampaui 39%, dan stagnan di bawah proporsi laki-laki yang berkisar di angka lebih dari 45%.

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.

Bagan 15 menunjukkan adanya penurunan yang signifikan pada angkatan kerja perempuan yang telah menikah, terutama pada usia 25-44 tahun. Fenomena ini menunjukkan adanya titik kritis dalam siklus hidup perempuan, di mana beban kerja domestik (yang tidak diupah dan tidak diakui) bertabrakan dengan tanggung jawab kerja produktif. Hal ini mengindikasikan bahwa agensi mereka untuk mempertahankan pilihan/kesempatan itu dibatasi oleh norma gender dan ketimpangan struktural meskipun perempuan telah memiliki akses terhadap pendidikan dan peluang kerja secara formal.

Bagan 15. Partisipasi Angkatan Kerja (LFP) di Indonesia berdasarkan Status Perkawinan dan Usia¹¹⁹



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, melainkan sebagai bentuk ruang bertahan perempuan dalam memenuhi kebutuhannya dan rumah tangganya.

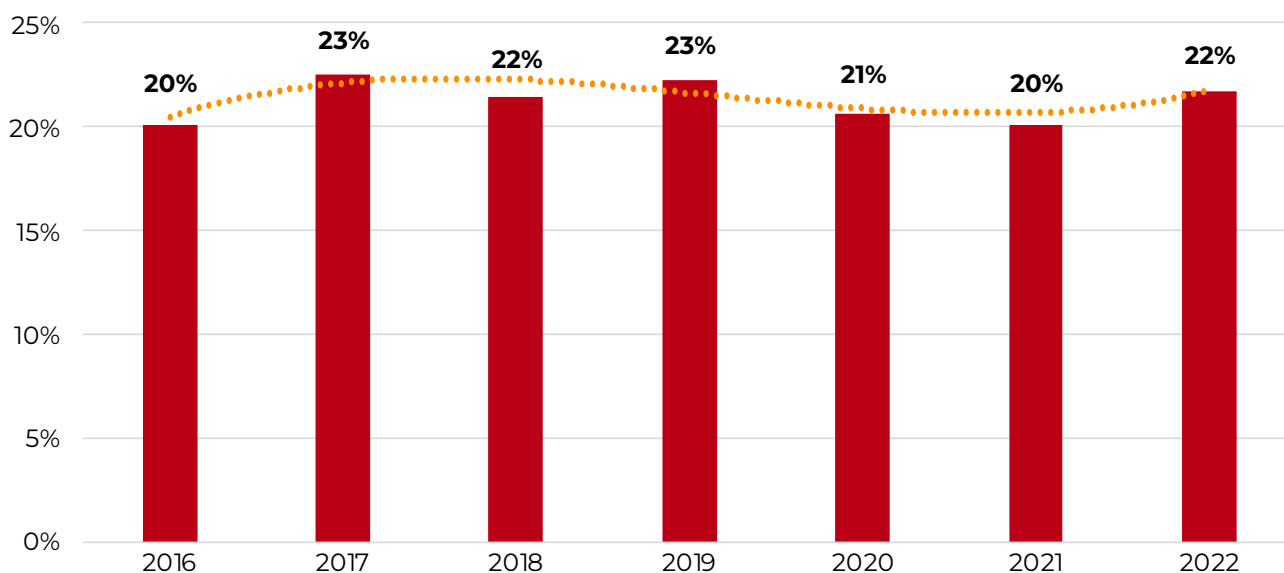
¹¹⁹ Bank Dunia, Perhitungan Staf Bank Dunia berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2023 dalam *Ekonomi Perawatan di Indonesia: Jalan Menuju Partisipasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial Perempuan* (Bank Dunia, 2024), 3.

Sektor informal memberikan fleksibilitas yang memungkinkan perempuan menjalani kerja-kerja produktif di sela-sela kerja domestik yang tetap menjadi tanggungannya.

Temuan ini diperkuat oleh laporan Bank Dunia yang mencatat bahwa perempuan yang telah menikah memiliki kemungkinan jauh lebih rendah untuk berpartisipasi dalam angkatan kerja dibandingkan dengan perempuan yang belum menikah—bahkan ketika tingkat pendidikan perempuan dan laki-laki pekerja memiliki tingkatan yang setara atau lebih tinggi. Beban keperawatan yang tidak dibayar, khususnya pengasuhan anak dan kerja-kerja pengurusan rumah tangga, menjadi faktor utama yang mendorong turunnya partisipasi kerja perempuan di usia produktif tersebut. Pasar kerja yang belum menyediakan dukungan memadai, seperti layanan penitipan anak atau pengaturan kerja yang fleksibel, juga turut mempersempit ruang pilihan kerja perempuan sehingga partisipasi ekonomi mereka menjadi sangat dibatasi oleh struktur sosial dan norma domestik yang masih sangat patriarkal.¹²⁰

Dalam kenyataannya, kontribusi perempuan terhadap ekonomi jauh melampaui itu, terutama dalam bentuk kerja perawatan tidak dibayar yang sangat besar volumenya, tetapi tidak pernah masuk dalam indikator ekonomi makro. Laporan Ekonomi Perawatan di Indonesia mencatat bahwa perempuan menghabiskan rata-rata 9 jam per hari untuk pekerjaan perawatan yang tidak dibayar dan pekerjaan rumah tangga yang tidak dibayar—3,5 kali lipat lebih banyak dibandingkan dengan jumlah jam yang dihabiskan untuk pekerjaan di pasar kerja yang berbayar.¹²¹ Jika kerja ini dihitung sebagai bagian dari PDB negara, nilainya dapat kontribusi besar bagi Indonesia, dan selama ini luput dari perhatian kebijakan.

Bagan 16. Kesenjangan Upah Laki-Laki dan Perempuan di Indonesia¹²²



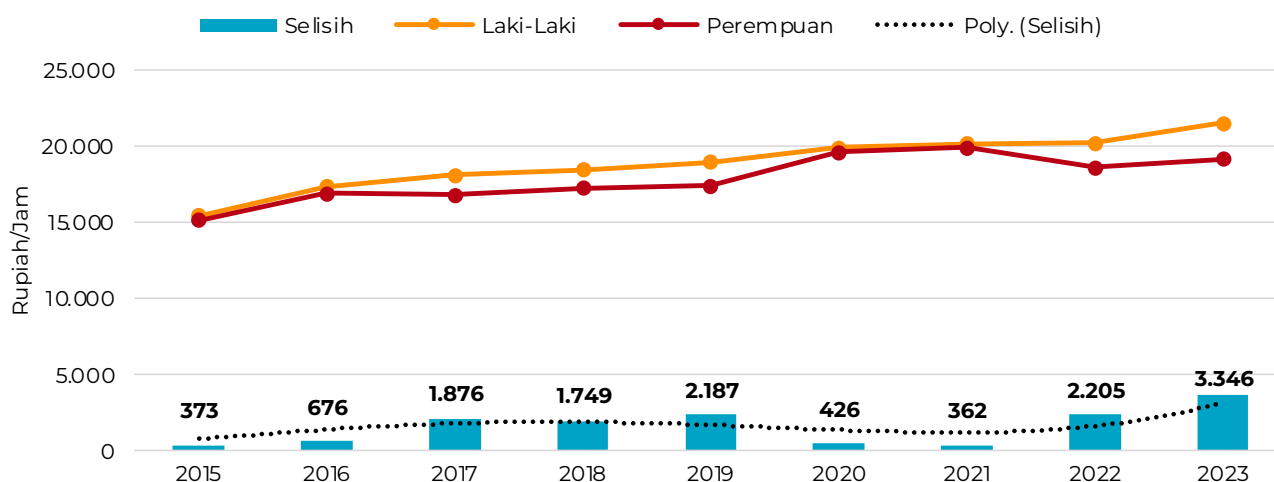
120 Bank Dunia, *Ekonomi Perawatan di Indonesia*, 58-59.

121 Bank Dunia, *Ekonomi Perawatan di Indonesia*, 66.

122 Badan Pusat Statistik, *Kesenjangan Upah Laki-Laki dan Perempuan di Indonesia (2016-2022)*, diolah oleh Tim Peneliti.

Kesenjangan ini menunjukkan bahwa sektor informal menjadi ruang kerja utama bagi perempuan bukan karena fleksibilitasnya, melainkan karena keterbatasan akses terhadap pekerjaan formal yang lebih stabil, berupah layak, serta memiliki perlindungan hukum.¹²³ Dengan demikian, keterlibatan perempuan di sektor informal lebih didorong oleh ketiadaan pilihan lain yang mampu mengakomodasi beban domestik mereka.

Bagan 17. Upah Rata-Rata Jam Pekerja di Indonesia¹²⁴



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 (dapat dilihat pada Bagan 16), selisih upah rata-rata perempuan dan laki-laki berkisar antara 20-23%, sedangkan grafik upah rata-rata jam pekerja pada tahun 2023 (dapat dilihat pada Bagan 17) memperlihatkan bahwa laki-laki memperoleh upah sekitar Rp20.125 per jam dan perempuan hanya di sekitar Rp16.779. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa tidak hanya ada ketimpangan posisi kerja, tetapi juga bentuk tidak terlihat dari devaluasi kerja perempuan dalam sistem pasar kerja domestik karena, pada kenyataannya, kerja-kerja yang dilakukan oleh pekerja perempuan sama atau lebih banyak dari laki-laki. Hal ini 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.

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.

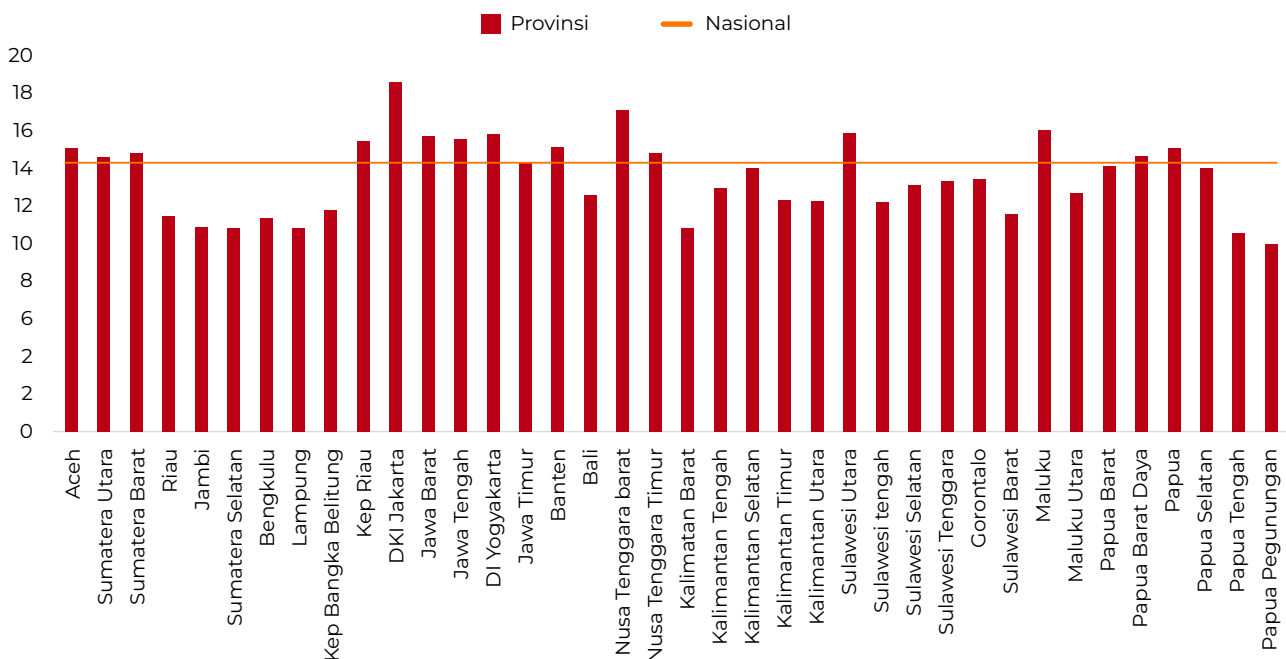
Perubahan ini mendorong peningkatan jumlah rumah tangga yang bergantung pada pendapatan perempuan dan menjadikan perempuan sebagai pencari nafkah utama dalam keluarganya atau *female breadwinner* (pencari nafkah utama perempuan).

¹²³ Setyonaluri, Wawancara.

¹²⁴ Badan Pusat Statistik, *Upah Rata-rata Per Jam Pekerja menurut Jenis Kelamin (Rupiah/Jam) (2015-2023)*, diolah oleh Tim Peneliti.

Seorang perempuan dikategorikan sebagai *female breadwinner* jika mereka bekerja dan menerima pendapatan terbesar, termasuk mereka yang menjadi satu-satunya pencari nafkah dalam rumah tangga.¹²⁵ Berdasarkan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2024 yang diambil dari laporan BPS mengenai *Female Breadwinner* di Indonesia, 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 Indonesia¹²⁶



Secara geografis (dapat dilihat pada Bagan 18), provinsi seperti DKI Jakarta, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, dan Maluku tercatat sebagai 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 rentan (tidak memiliki perlindungan dan pengupahan di bawah standar). Sistem ketenagakerjaan di Indonesia perlu mendefinisikan ulang makna dari produktivitas secara lebih inklusif, agar kerja-kerja perempuan, baik sektor informal maupun formal, dapat dihargai dan tidak hanya diletakkan di posisi subordinat saja.

¹²⁵ Karin Jurczyk, dkk., "Female-breadwinner Families in Germany: New Gender Roles?," *Journal of Family Issues* 40, no. 13 (2019): 1731-1754, <https://doi.org/10.1177/0192513X19843149>.

¹²⁶ Badan Pusat Statistik, "Female Breadwinners: Fenomena Perempuan sebagai Pencari Nafkah Utama Keluarga," *Cerita Data Statistik untuk Indonesia* 2, no. 3 (2025): 10, Nomor Publikasi:07300.25005.

Kondisi ketimpangan struktural dalam lanskap ekonomi, khususnya yang dialami oleh perempuan sebagai tulang punggung keluarga, menunjukkan bagaimana kerja-kerja perempuan terus direduksi menjadi aktivitas pendukung, bukan sebagai inti dari sistem ekonomi itu sendiri. Ketika pemerintah belum mengakui dan melindungi kerja perempuan, terutama di sektor informal, maka yang dipertaruhkan bukan hanya daya tahan ekonomi rumah tangga, tetapi juga keselamatan dan keberlangsungan hidup perempuan secara menyeluruh. Dalam banyak kasus, ketimpangan ekonomi tidak dapat dipisahkan dari dimensi tubuh karena tubuh perempuan menjadi medium pertama yang menerima dampak dari ketimpangan tersebut, mulai dari akses terbatas terhadap layanan kesehatan, beban kerja ganda hingga absennya perlindungan reproduktif.

Dengan demikian, pembacaan ketimpangan ekonomi perlu diiringi dengan pembacaan pada aspek kesehatan. Bagi perempuan, kedua ranah ini tidak dapat dipisahkan. Mereka saling terkait dan saling memperkuat kerentanan perempuan. Tubuh perempuan adalah ruang politik, tempat norma sosial, kebijakan negara, dan struktur ekonomi saling bertemu.¹²⁷ Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya akan menelaah bagaimana kebijakan kesehatan di Indonesia merespons (atau justru malah mengabaikan) kebutuhan khas tubuh perempuan yang bekerja dan merawat dalam sistem yang bias gender.¹²⁸

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

127 Nancy Scheper-Hughes dan Margaret Lock, "The Mindful Body: A Prolegomenon to Future Work in Medical Anthropology," *Medical Anthropology Quarterly* 1, no. 1 (1987): 6-41, <http://www.jstor.org/stable/648769>.

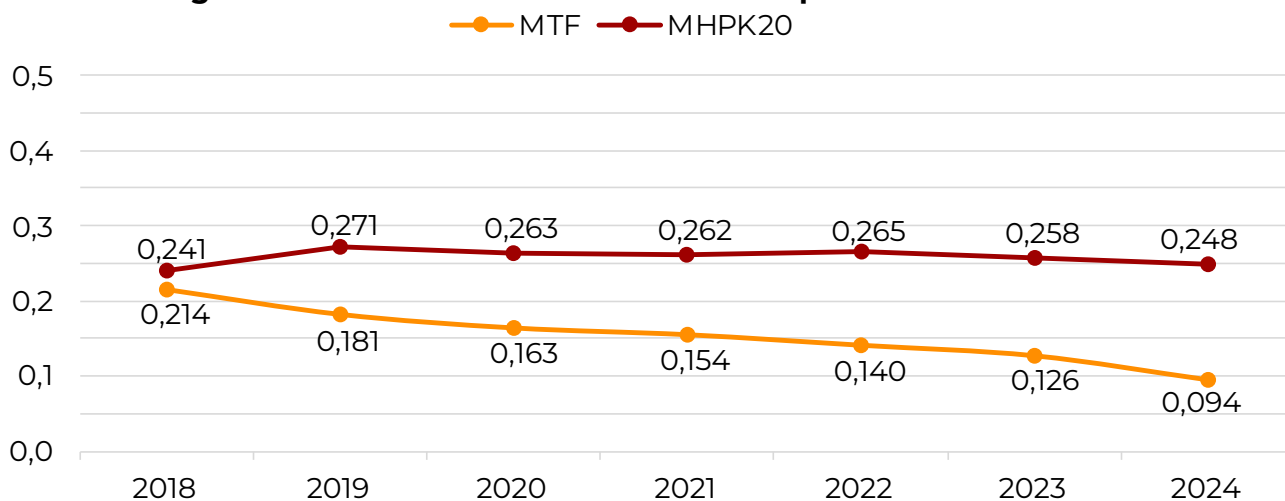
128 Sylvia Federici, *Caliban and the Witch*, 61-100.

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 melahirkan.¹²⁹

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. Hal 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 MHPK20 masih stagnan di kisaran 25-27%. Data 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.

Bagan 19. Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi di Indonesia¹³⁰



Ketimpangan kesehatan bukan hanya mengenai persoalan terbatasnya akses pada layanan kesehatan, melainkan 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 reproduksi.¹³¹ Dalam konteks ini, literasi atau pendidikan mengenai hak kesehatan reproduksi menjadi sangat penting, bukan hanya sebagai sarana edukasi, melainkan juga sebagai mekanisme perlindungan dan pemberdayaan perempuan atas hak-hak kesehatan reproduksinya. Pemahaman yang memadai atas tubuh, kontrasepsi,

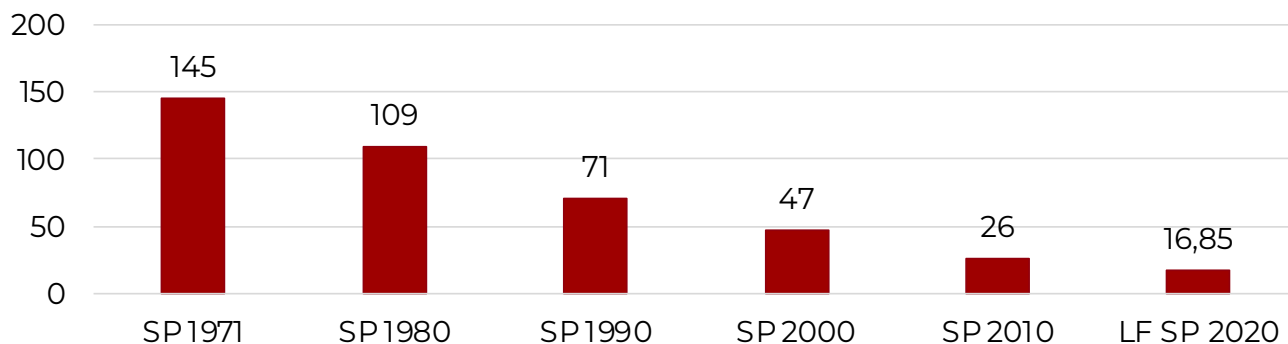
129 Badan Pusat Statistik, "Female Breadwinners," 19.

130 Badan Pusat Statistik, *Indikator Dimensi Kesehatan Reproduksi (2018-2024)*, diolah oleh Tim Peneliti.

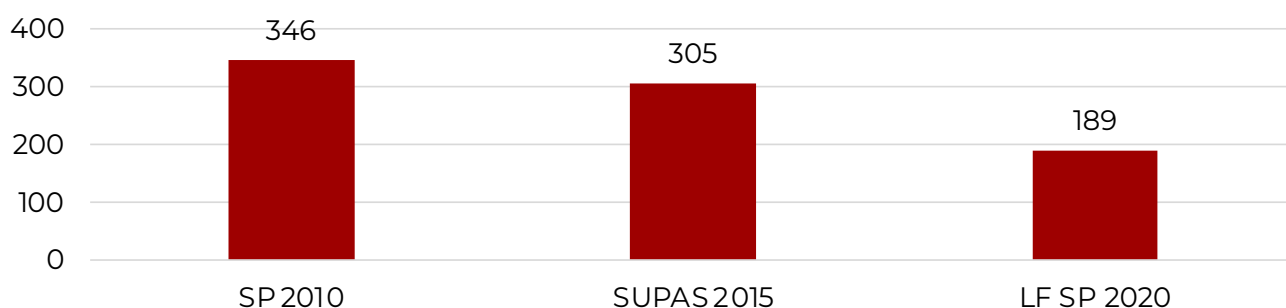
131 Hidayana, Wawancara.

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, serta mencegah angka kematian bayi (AKB) dan angka kematian ibu (AKI).

Bagan 20. Rasio AKB per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1971–2020)¹³²



Bagan 21. Rasio AKI per 100.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (2010–2020)¹³³



Secara historis, penurunan angka kematian ibu dan bayi telah menjadi indikator penting keberhasilan pembangunan kesehatan. Grafik rasio AKB (Bagan 20) dan AKI (Bagan 21) per periode sensus menunjukkan konsistensi penurunan 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 *Maternal Perinatal Death Notification* (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. Meskipun kedua bagan telah menunjukkan penurunan angka secara positif, terdapat dimensi-dimensi sosial yang perlu 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 tertinggal, terdepan dan terluar (3T), atau daerah kelompok miskin perkotaan menghadapi risiko yang tinggi.

¹³² Badan Pusat Statistik, *Rasio AKB per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (1971-2020)*, diolah oleh Tim Peneliti.

¹³³ Badan Pusat Statistik, *Rasio AKI per 1.000 Kelahiran Hidup di Indonesia (2010-2020)*, diolah oleh Tim Peneliti.

Penyebab utama kematian ibu, seperti eklampsia (tekanan darah tinggi dan kejang sebelum hingga 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 menyeluruh.¹³⁴ 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 semakin diperparah oleh kurangnya pelatihan gender-sensitif bagi tenaga kesehatan.

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 menasar 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.

Seiring dengan kompleksitas persoalan kesehatan perempuan yang tidak hanya berkuat pada permasalahan kesehatan reproduksi, penting untuk menjadi catatan bahwa perempuan Indonesia juga dihadapkan dengan berbagai macam penyakit lainnya, seperti penyakit tidak menular (PTM) yang terdiri dari kanker, hipertensi, diabetes dan gangguan kardiovaskular. 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.¹³⁵ Disebutkan bahwa PTM bertanggung jawab atas 73% kematian di Indonesia, dengan proporsi penyakit kardiovaskular (35%), kanker (12%), penyakit pernapasan kronis (6%), dan diabetes (6%).¹³⁶

Pada saat yang sama, upaya digitalisasi pada layanan kesehatan tidak serta-merta menjawab tantangan kesenjangan akses masyarakat pada kesehatan—khususnya bagi masyarakat di wilayah terpencil yang masih bergulat dengan keterbatasan infrastruktur dan literasi teknologi. 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 memadai.¹³⁷

134 Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Profil Kesehatan Indonesia 2023* (Kementerian Kesehatan RI, 2024), 167-168.

135 Hidayana, Wawancara.

136 Hidayat Arifin, dkk., "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): 2203-2221, <https://doi.org/10.2147/JMDH.S393923>.

137 Hidayana, Wawancara.

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 lapisan sosial lebih dalam, serta membongkar norma-norma yang membatasi otonomi perempuan dalam mengambil keputusan atas tubuhnya, termasuk dalam hal kontrasepsi, aborsi, dan perawatan kesehatan mental.

Lebih lanjut, bentuk pembatasan akses terhadap layanan kesehatan reproduksi juga tercermin dari praktik diskriminatif yang mengikat layanan hanya pada perempuan yang berstatus telah menikah formal. Adanya ketentuan pada beberapa fasilitas kesehatan yang membuat layanan kesehatan reproduksi hanya bisa diakses oleh pasangan suami istri, dapat menimbulkan spekulasi atau stigma negatif terhadap perempuan muda tanpa pasangan yang mencoba mengakses layanan kesehatan reproduksi, seperti konsultasi kesehatan seksual atau bahkan layanan aborsi darurat akibat kekerasan seksual. Hal ini menunjukkan bahwa tubuh perempuan belum sepenuhnya diakui sebagai ruang otonom dalam kebijakan kesehatan, melainkan masih tunduk pada norma moral dan administratif patriarkal yang sudah mengikat di masyarakat. Fenomena ini merepresentasikan bagaimana tubuh perempuan masih diperlakukan sebagai objek yang harus diatur, bukan sebagai subjek yang berdaulat atas pilihan dan kebutuhan kesehatannya sendiri dalam mengakses haknya.¹³⁸

Kebijakan, seperti Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Reproduksi,¹³⁹ justru mempertegas bias gender tersebut. Alih-alih memperluas perlindungan dan akses, regulasi ini mensyaratkan berbagai persetujuan administratif—termasuk dari suami atau keluarga—untuk layanan aborsi aman, bahkan dalam kedaruratan medis atau kekerasan seksual. Ketentuan ini tidak hanya mengabaikan agensi perempuan atas tubuhnya, tetapi juga menyulitkan kelompok yang paling rentan untuk mendapatkan layanan yang seharusnya menjadi hak dasarnya. Pemerintah, dalam hal ini, masih menjadi aktor aktif dalam memproduksi ulang ketimpangan melalui regulasi yang memandang tubuh perempuan dari sudut pandang kontrol sosial, bukan hak konstitusional.¹⁴⁰ Lebih dari sekadar masalah pelayanan, praktik-praktik ini sejatinya bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam konferensi internasional, seperti *International Conference on Population and Development (ICPD)* Kairo (1994),¹⁴¹ Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap

138 Susan Bordo, *Unbearable Weight: Feminism, Western Culture, and the Body* (University of California Press, 1993), 165.

139 Lihat Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Reproduksi, Pasal 62 sampai dengan Pasal 67, yang mengatur syarat dan prosedur layanan tindakan aborsi atas indikasi kedaruratan medis dan akibat kekerasan seksual. Pasal-pasal ini menetapkan bahwa tindakan hanya dapat dilakukan atas rekomendasi tim pertimbangan tindakan medis, dengan persetujuan perempuan yang bersangkutan dan/atau pasangan/keluarga. (Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 2 Tahun 2025, 27–29).

140 Silvia Federici, *Caliban and the Witch*, 16–17.

141 United Nations Population Fund (UNFPA), *Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD)*, Kairo, 5–13 September 1994, Bab. VII

Perempuan (CEDAW) (1984),¹⁴² dan Deklarasi Beijing (1995),¹⁴³ yang telah disepakati oleh Indonesia. Semua forum tersebut secara tegas menyatakan bahwa hak atas kesehatan seksual dan reproduksi adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi manusia, dan negara berkewajiban untuk menjamin akses yang setara dan tanpa diskriminasi bagi seluruh perempuan, termasuk korban kekerasan seksual, perempuan muda, dan mereka yang berada di luar struktur keluarga konvensional.

Terakhir, kesehatan perempuan juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh interseksionalitas pengalaman dan latar belakang hidup perempuan, khususnya pada kelompok marjinal, seperti perempuan adat, perempuan miskin, dan perempuan disabilitas, 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, agar dapat menjangkau kelompok-kelompok yang selama ini terpinggirkan dan menjamin pemenuhan hak kesehatan secara adil dan setara tanpa adanya stigmatisasi atau pelabelan tertentu.

Perbincangan mengenai kesehatan dan ekonomi perempuan pada akhirnya akan selalu membawa kita pada persoalan yang lebih luas tentang akses terhadap pengetahuan, daya tawar, dan keberdayaan. Dalam konteks ini, pendidikan hadir bukan semata sebagai sarana formal untuk memperoleh keterampilan, melainkan sebagai ruang penting bagi perempuan untuk memahami tubuhnya, merefleksikan posisinya, dan merancang masa depannya di tengah struktur sosial yang sering kali membungkam. Ketika tubuh perempuan kerap dijadikan ruang yang dikontrol oleh kepentingan negara dan norma sosial yang tidak berpihak, pendidikan menjadi ruang penting yang memberi kesempatan bagi perempuan untuk dapat memahami kembali makna atas pengalaman hidupnya, memperkuat kendali atas pilihan-pilihannya, dan membangun kehidupan yang lebih setara dan berkeadilan sehingga ia dapat menjalani perannya sebagai warga negara dengan baik dan memastikan demokrasi merangkul semua pihak tanpa terkecuali. Oleh karena itu, jika kita berbicara tentang keadilan dalam kesehatan dan ekonomi, kita tidak bisa mengabaikan pentingnya pemenuhan hak pendidikan yang berkeadilan untuk semua.

Pendidikan Perempuan sebagai Jalan Keluar Ketimpangan

Pendidikan merupakan salah satu jalan paling fundamental bagi perempuan untuk keluar dari berbagai bentuk ketimpangan struktural yang bersifat lintas generasi. Aspek ini menjadi ruang perempuan untuk membentuk agensinya, penguatan kapasitas dan pengembangan diri, sekaligus sarana untuk membuka akses terhadap hak-hak dasar lainnya—termasuk kesehatan, pekerjaan, dan partisipasi publik yang bermakna. Oleh

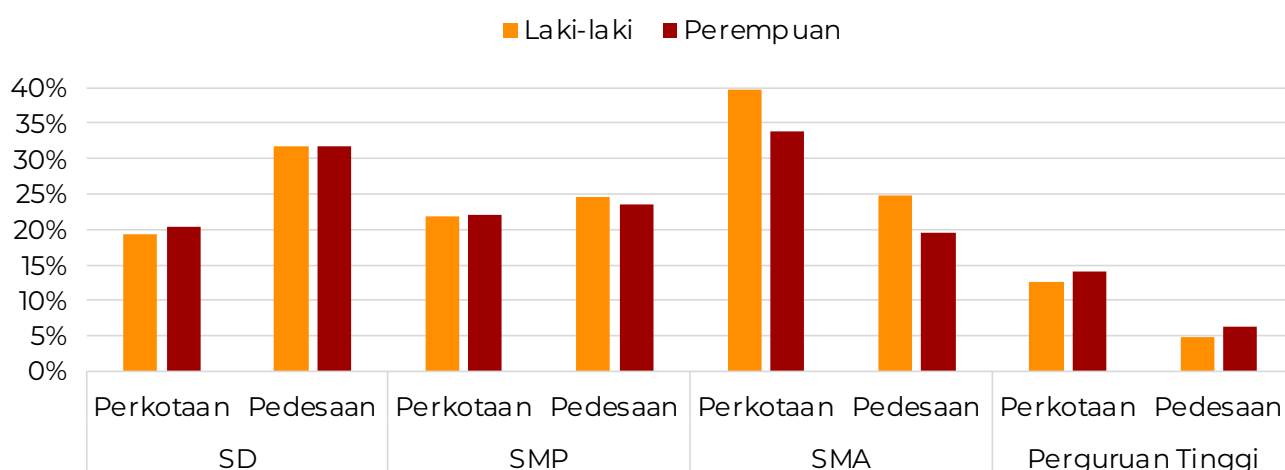
142 United Nations, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), pasal 12, diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1984.

143 United Nations, Beijing Declaration and Platform for Action, Konferensi Dunia Keempat tentang Perempuan, Beijing, 4-15 September 1995, Lampiran 1 poin 17 dan 30, Tujuan Strategis Bagian C tentang Perempuan dan Kesehatan.

karena itu, penting untuk menelaah bagaimana situasi pendidikan perempuan hari ini, tidak hanya dari sisi angka partisipasi, tetapi juga dari dimensi kualitas pendidikan dan kesetaraan dalam capaian.

Berdasarkan data BPS, jumlah peserta didik yang menempuh jenjang pendidikan mulai dari sekolah dasar hingga pendidikan tinggi dapat dikatakan meningkat dari tahun ke tahun. Akan tetapi, ada hal lain yang tidak boleh luput dari perhatian pemerintah, yaitu 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 menjadi sebuah bentuk pengakuan resmi bahwa seseorang memiliki kompetensi tertentu berdasarkan tingkat pendidikan yang ditempuh. 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 Dimiliki¹⁴⁴



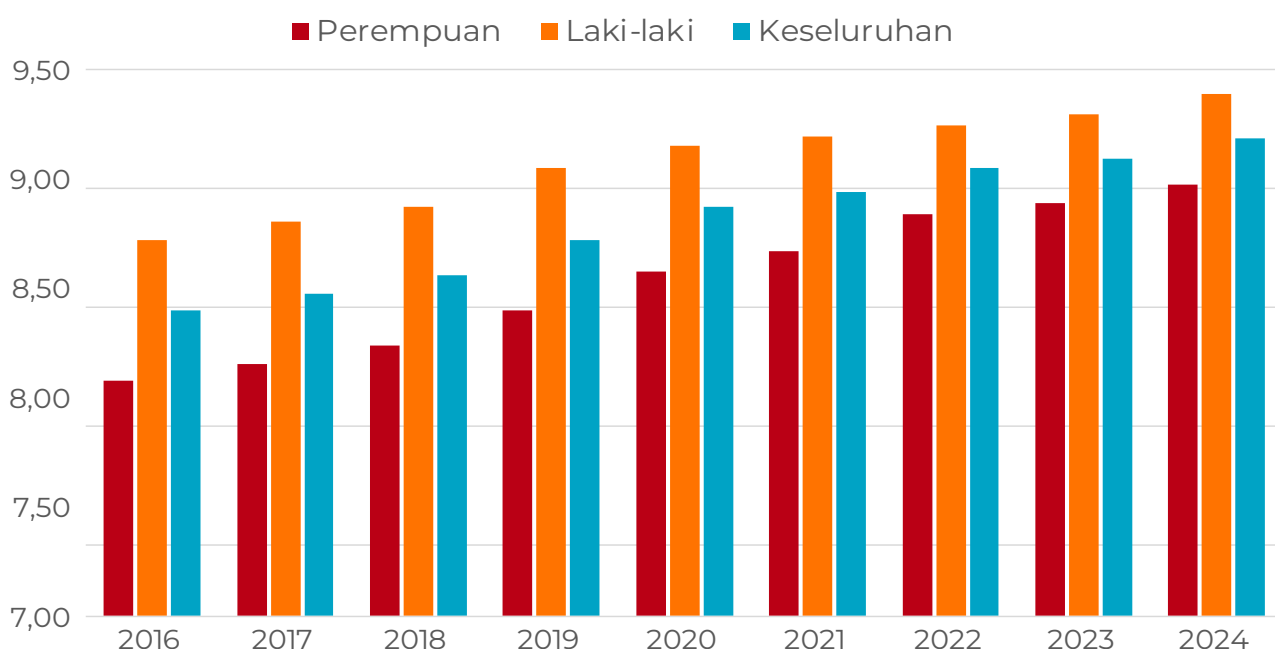
Selanjutnya, berdasarkan himpunan data yang tim peneliti lakukan (dapat dilihat di Bagan 22), kepemilikan ijazah oleh perempuan rata-rata sedikit lebih tinggi dibandingkan laki-laki jika dilihat dari jenjang pendidikan sekolah dasar hingga pendidikan tinggi. Namun pada jenjang tertentu, misalnya di sekolah menengah atas (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 masih menerapkan peraturan bahwa peserta didik baru dapat mengambil

¹⁴⁴ Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas menurut Ijazah Tertinggi yang Dimiliki (2024)*, diolah oleh Tim Peneliti.

ijazah mereka setelah melakukan pembayaran iuran sekolah.¹⁴⁵ Hal ini berkaitan dengan kondisi ekonomi peserta didik. Selain itu, ijazah 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 terdapat juga persoalan yang mendasar di balik jumlah kepemilikan ijazah baik untuk perempuan maupun laki-laki.

Selanjutnya, dalam melihat ketimpangan gender di sektor pendidikan juga dapat ditinjau melalui data rata-rata lama sekolah (RLS). RLS 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. Pada 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. RLS baik perempuan dan laki-laki juga mengalami peningkatan selama rentang tahun 2016-2024 tersebut.

Bagan 23. Rata-rata Lama Sekolah di Indonesia¹⁴⁶



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

146 Badan Pusat Statistik, *Rata-rata Lama Sekolah di Indonesia (2016-2024)*, diolah oleh Tim Peneliti.

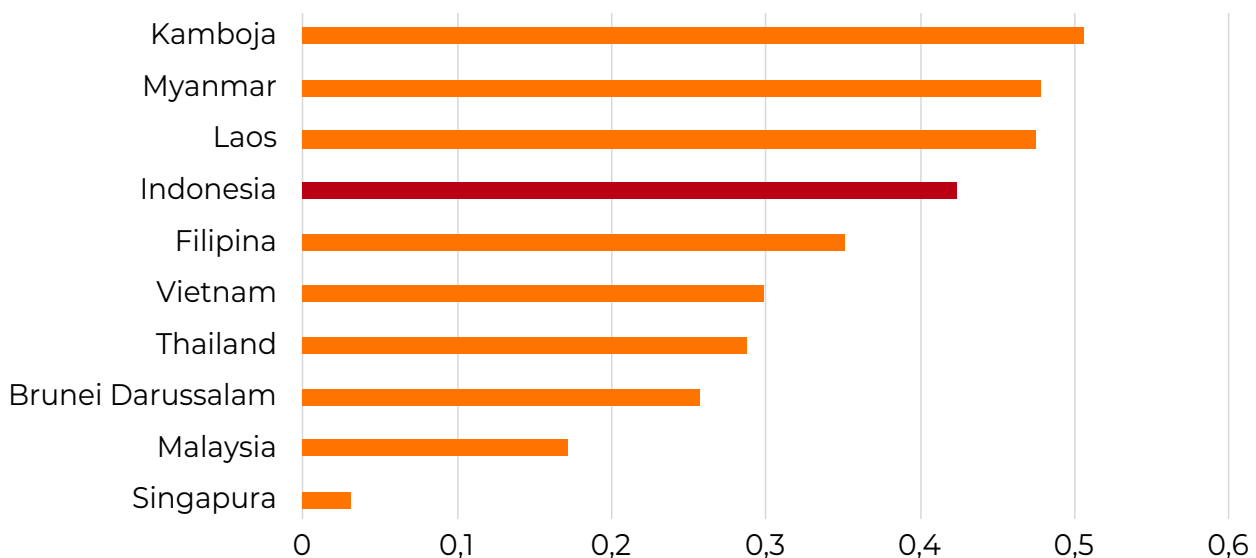
Namun, RLS perempuan selama rentang tersebut masih rendah dibandingkan laki-laki. Di tahun 2024, RLS perempuan yakni selama 9,01 tahun, sedangkan laki-laki sudah mencapai 9,43 tahun. RLS perempuan dari tahun ke tahun juga belum bisa melampaui rerata RLS keseluruhan. Meskipun begitu, beberapa faktor juga 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. Sangat memungkinkan pandangan yang terbentuk atas konstruksi gender di Indonesia mempengaruhi perempuan dalam mengakses pendidikan. Anggapan perempuan yang mengurus anak dan rumah tangga sering kali dijadikan alasan bagi lingkungan sekitar bahwa pendidikan tidak begitu penting untuk perempuan.¹⁴⁷ Sebagai lanjutannya, pendidikan di sekolah juga perlu disesuaikan, terutama dalam kurikulum pembelajaran yang memastikan pemahaman responsif gender kepada setiap murid.¹⁴⁸

Pemberdayaan Perempuan Indonesia dari Kacamata Global

Setelah melihat melalui kacamata nasional, monograf ini juga ingin menunjukkan posisi Indonesia di kancah internasional dalam pemberdayaan perempuan.

Bagan 24. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara ASEAN (2023)¹⁴⁹



147 Hani Khaulasari, "Mapping of Gender Inequality in Indonesia Based on Influencing Factors Using Geographically Weighted Ordinal Logistic Regression," *Barekeng: Jurnal Ilmu Matematika dan Terapan* 18, no. 1 (2024): 0233-0244, <https://doi.org/10.30598/barekengvol18iss1pp0233-0244>

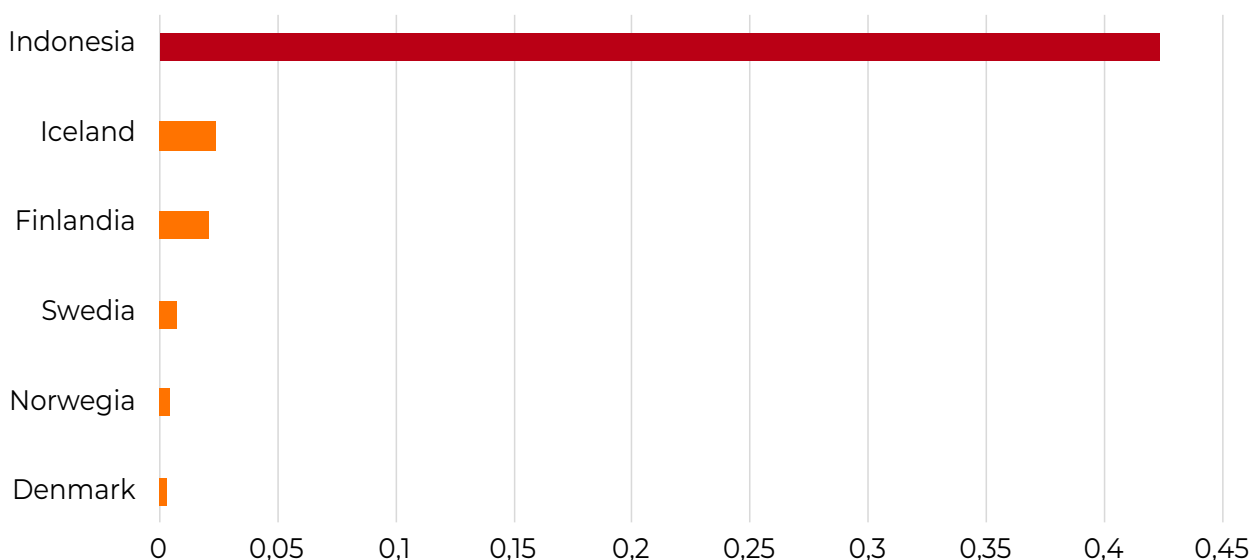
148 Budhis Utami, Wawancara oleh Tim Peneliti, Zoom Virtual Meeting, 15 Mei 2025.

149 United Nations Development Programme, *Skor Gender Inequality Index Indonesia dengan Negara ASEAN (1990-2023)*, diolah oleh Tim Peneliti.

Posisi Indonesia di mata global dapat dilihat di Bagan 24. 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.

Kemudian, jika dibandingkan dengan negara-negara Nordik (dapat dilihat pada Bagan 25), 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 sekitar 60 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 Tingkat Partisipasi Angkatan kerja (TPAK).¹⁵⁰

Bagan 25. Perbandingan Skor GII Indonesia dengan Negara Nordik (2023)¹⁵¹



150 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries* (OECD Publishing, 2018), 9.

151 United Nations Development Programme, *Skor Gender Inequality Index Indonesia dengan Negara Nordik (1990-2023)*, diolah oleh Tim Peneliti.

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.¹⁵² 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 karier saat masa hamil dan melahirkan pada saat laki-laki juga tidak mau kehilangan karier saat membantu mengurus anak.¹⁵³ Walaupun begitu, jumlah cuti hari dan biaya yang ditanggung oleh negara telah menurun karena negara sudah mulai tidak kuat untuk menanggungnya karena pajak yang kencang, serta kurang efektif meningkatkan angka kelahiran.¹⁵⁴ Inefisiensi ini tidak dipungkiri didasari oleh pola berpikir *childfree* yang telah terbentuk di negara-negara seluruh Eropa.¹⁵⁵ 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, dengan memperhatikan kekosongan-kekosongan yang terlewat oleh pemerintah yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

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 desa. Temuan catatan tahunan yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan menjadi salah satu jawabannya, di mana mereka menunjukkan bahwa kekerasan berbasis gender (KBG)

¹⁵² Riza Annisa Pujarama, FGD oleh Tim Peneliti, 11 Juni 2025.

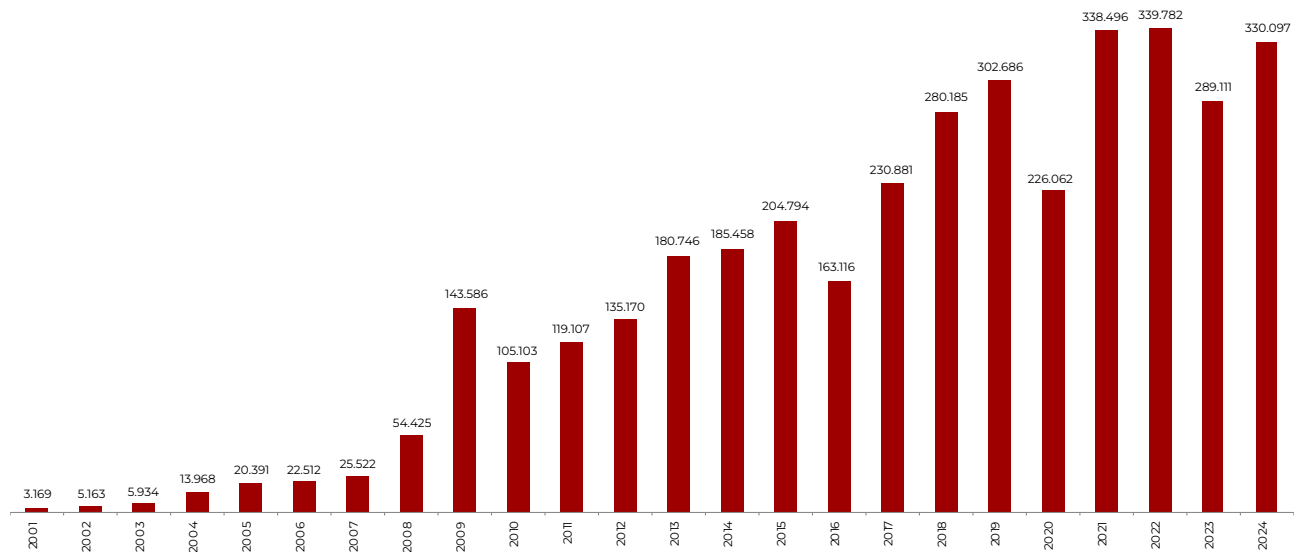
¹⁵³ Setyonaluri, Wawancara.

¹⁵⁴ Setyonaluri, Wawancara.

¹⁵⁵ Kartikasari, FGD.

yang meluas, kerentanan digital, diskriminasi struktural, serta konteks interseksionalitas perempuan tidak tercermin dalam indikator-indikator konvensional tersebut.

Bagan 26. Jumlah Pengaduan KBG terhadap Perempuan di Indonesia¹⁵⁶



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 kekerasanyang paling banyak dilaporkan terdiri dari: Kekerasan seksual (36,43%); Kekerasan psikis (26,94%); Kekerasan fisik (26,78%); dan Kekerasan ekonomi (9,84%).¹⁵⁷ Indeks GII sama sekali tidak mengukur kekerasan berbasis gender sebagai faktor penghambat pemberdayaan perempuan. Ironinya, kekerasan berdampak langsung pada kesempatan bekerja (korban trauma dan kehilangan pekerjaan), kesempatan pendidikan (korban kekerasan seksual di sekolah/kampus), dan hak politik (perempuan takut tampil di ruang publik akibat ancaman atau pelecehan). Alhasil, 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. Salah satu contohnya adalah kasus yang diperbincangkan pada 2021, di mana 13 santriwati pondok pesantren di Bandung mengalami kekerasan seksual oleh seorang

¹⁵⁶ Komnas Perempuan, *Jumlah Pengaduan KBG terhadap Perempuan di Indonesia dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan (2001-2024)*, diolah oleh Tim Peneliti.

¹⁵⁷ Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah: Refleksi Pendokumentasian dan Tren Kasus Kekerasan terhadap Perempuan 2024," *Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan* (Komnas Perempuan, 2025), xiv.

guru pesantren berinisial HW.¹⁵⁸ Komnas Perempuan mencatat bahwa kekerasan seksual di lembaga pendidikan berbasis agama memang tergolong lebih tinggi dibandingkan lembaga pendidikan secara umum karena beragam alasan, terdiri dari: Relasi kekuasaan berlapis antara pelaku selaku pemilik pesantren dan guru pesantren yang memiliki pengaruh dan dapat memanfaatkan pengaruhnya dengan santriwati; publik yang menempatkan pemilik pesantren dan guru pesantren pada posisi terhormat; ketakutan korban dan keluarganya, baik karena adanya ancaman maupun posisi terhormat pelaku; serta korban dan keluarganya juga ketakutan mengalami hambatan-hambatan dalam proses pendidikan akibat kekerasan seksual yang dialaminya.¹⁵⁹ Sementara itu, 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.¹⁶⁰ 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, penyekapan, kekerasan seksual di luar negeri.¹⁶¹ 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, meliputi akses layanan kesehatan seksual yang ramah korban, layanan aborsi aman bagi korban pemerkosaan, dan penghentian pemaksaan perkawinan anak akibat kehamilan.¹⁶² 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.¹⁶³ Mereka mengalami kekerasan yang berlapis, dan semua dihubungkan dengan satu hal yang

158 Komnas Perempuan, "Tentang Kasus Kekerasan Seksual terhadap 13 Santriwati dan Pidana Mati bagi Pelaku: Apresiasi atas Keputusan Pengadilan Bandung dalam Pemenuhan Hak-Hak 13 Santriwati Korban Kekerasan Seksual dan Mendorong Pidana Penjara Seumur Hidup," *Komnas Perempuan*, 2022, <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/tentang-kasus-kekerasan-seksual-terhadap-13-santriwati-dan-pidana-mati-bagi-pelaku>.

159 Komnas Perempuan, "Tentang Kasus Kekerasan Seksual terhadap 13 Santriwati."

160 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," xvi.

161 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," 72.

162 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," 64.

163 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," 64.

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.¹⁶⁴ 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, 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.¹⁶⁵ 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?

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 berwenang.¹⁶⁶

Pada akhirnya, semua penjelasan mengenai pencapaian dan kekurangan pemerintah dalam pemberdayaan perempuan ini memberi petunjuk atas progres paradigma pembangunan terkait gender yang telah diterapkan di Indonesia, serta sejauh mana perempuan Indonesia merasakan pemberdayaan melalui pembangunan tersebut. Pembahasan lengkap akan dijelaskan di bagian berikutnya.

164 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," 46.

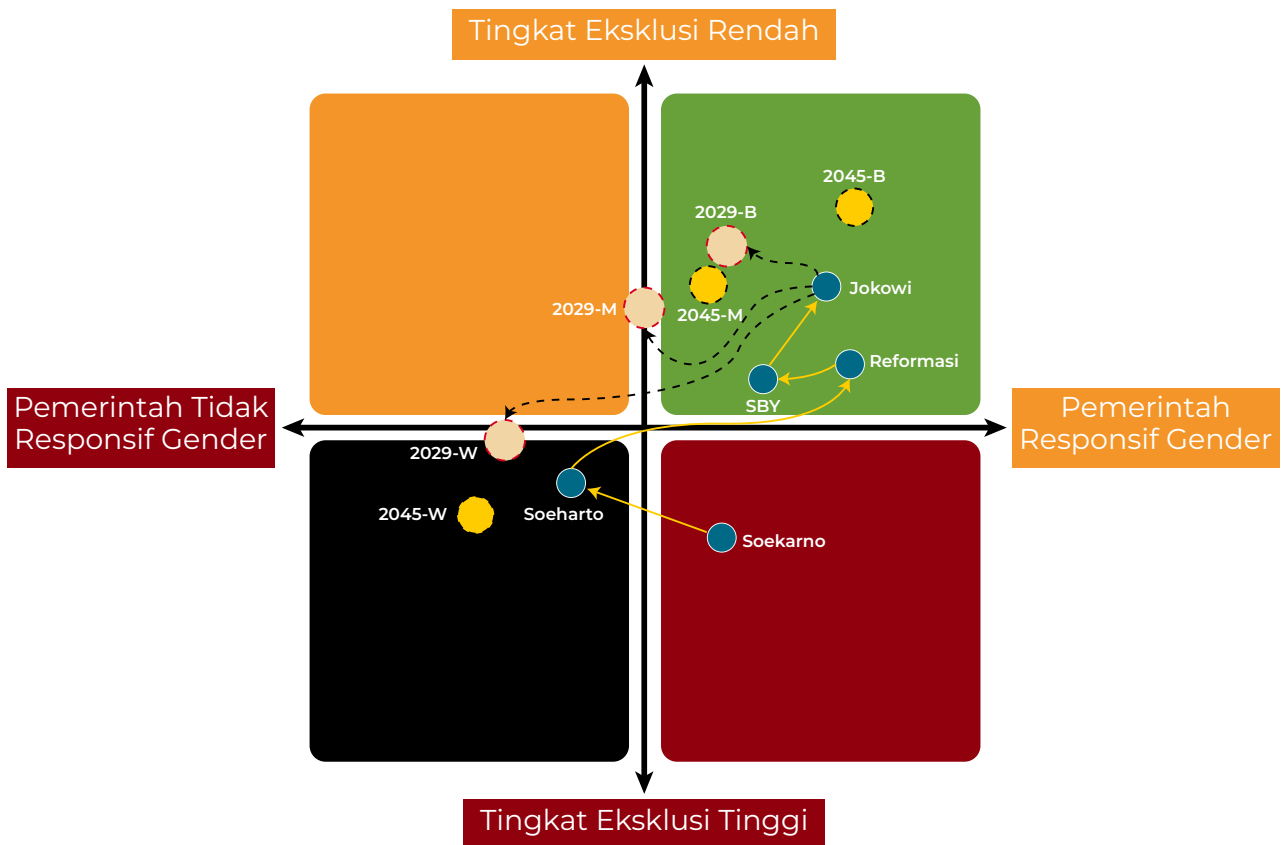
165 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," xvi.

166 Komnas Perempuan, "Menata Data, Menajamkan Arah," 12.

Proyeksi Pemberdayaan Perempuan Indonesia

Sesuai dengan klasifikasi paradigma pembangunan berbasis gender dan kerangka kuadran skenario pemenuhan kesetaraan gender di Indonesia yang telah dipaparkan di bagian Desain Berpikir, bagian ini menjelaskan elaborasi klasifikasi paradigma pada konteks Indonesia dengan sifat kepemimpinan dari masing-masing pemerintahan yang responsif atau tidak responsif gender, dan dampak yang dirasakan oleh perempuan Indonesia berdasarkan indikator *Exclusion by Gender Index* (EGI) dari masa ke masa. Di akhir pembahasan, monograf ini juga menawarkan syarat agar Indonesia dapat menuju skenario terbaik demi tercapainya visi Indonesia Emas 2045.

Bagan 27. Skenario Pemenuhan Kesetaraan Gender di Indonesia



Untuk memahami lebih dalam dinamika hubungan antara negara dan ketimpangan maupun pemberdayaan perempuan, bagian ini akan membuka pembahasan setiap periode pemerintahan dengan pemahaman paradigma pembangunan berbasis gender yang diterapkan secara historis 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 keliru karena batas usia yang ditetapkan oleh pemerintahan Soeharto tidak mengubah arti dari perkawinan anak itu sendiri. Jika ditarik lebih dalam lagi, UU Perkawinan ini justru membakukan posisi, seperti suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga, serta pembakuan peran suami sebagai pencari nafkah dan istri sebagai pengatur rumah tangga. Pembakuan posisi dan peran suami dan istri ini akhirnya berdampak luas pada akses pendidikan dan ekonomi bagi perempuan. 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, yang kemudian menempatkan titik representatif pemerintahan Soeharto pada skenario 1.

Paradigma selanjutnya adalah WAD. Paradigma ini 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 1958), pada masa pemerintahan Sukarno yang ditujukan agar perempuan bisa terlibat dalam membantu pembangunan bangsa di luar usaha pemerintah yang 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 dan skor eksklusi di masa pemerintahan Sukarno masih tinggi (0,798) karena Indonesia masih merangkak naik dalam membangun negara (*nation building*) yang lebih stabil, melalui kebijakan yang didominasi oleh pembangunan ekonomi setelah sebelumnya berada di bawah penjajahan kolonial selama bertahun-tahun. Hal ini yang kemudian menjadikan titik pemerintahan Sukarno sejalan dengan skenario 2.

Pada paradigma GAD, 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 otoriter di masa Orde Baru menuju era Reformasi tidak semata-mata menjadi pergeseran struktur politik saja, tetapi juga mempengaruhi perubahan dalam paradigma negara terhadap perempuan (WID menjadi GAD). Tujuan reformasi itu sendiri adalah untuk melakukan perubahan mendasar dalam berbagai macam bidang kehidupan, berbangsa dan bernegara yang lebih baik, yang sebelumnya dikuasai dan dimanfaatkan oleh segelintir kelompok yang berada dalam lingkaran pemerintahan orde baru. Jatuhnya orde baru kemudian juga 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 menysasar kepada kelompok-kelompok perempuan rentan, dan membuka peluang bagi para perempuan untuk turut mengambil bagian dalam

pembuatan kebijakan. Dalam kajian terhadap pemerintahan pasca-Reformasi yang meliputi pemerintahan BJ Habibie, Gus Dur, dan Megawati Soekarnoputri kami petakan dalam satu titik kuadran yang menyimbolkan Pemerintahan Reformasi yang kemudian kami tempatkan pada skenario 4. Selain secara tingkat eksklusi rendah (0,4), pemerintahan pada masa ini menjadi pembuka gerbang kesetaraan gender di Indonesia, yang salah satunya tidak dapat dilepaskan dari peran gerakan perempuan akar rumput.

Meskipun pemerintahan BJ Habibie berlangsung dalam waktu yang relatif singkat, pemerintahan ini menempati posisi krusial dalam pemetaan sebagai pemerintahan pertama yang membuka ruang institusional bagi artikulasi kebutuhan dan aspirasi perempuan, setelah kepemimpinan Soeharto. 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, 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. Artinya, pada masa pemerintahannya, sebuah fondasi bagi responsivitas negara terhadap isu/permasalahan terkait gender melalui sebuah kelembagaan yang konkret telah terbentuk. 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.

Selanjutnya, pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Pemerintahan Gus Dur menjadi titik awal dari institusionalisasi strategi pembangunan berbasis gender dalam sistem kenegaraan Indonesia melalui Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) menjadi dasar dari RPJMN pada era Reformasi untuk memformalkan PUG ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. 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 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. Pemerintah, melalui kebijakannya, mulai memosisikan perempuan bukan hanya sebagai objek statistik

demografis, melainkan 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.

Pemerintahan Megawati Soekarnoputri menjadi babak baru dalam sejarah politik Indonesia karena menjadi kali pertama perempuan menjabat jabatan tertinggi di Indonesia, hal ini tentunya secara simbolis menjadi sangat penting. Namun, penilaian terhadap posisi kebijakan dalam skenario gender menuntut telaah yang lebih hati-hati. Beberapa langkah penting memang dicatat selama kepemimpinannya, seperti lahirnya UU Nomor 39 tahun 2004 tentang 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. Meski begitu, Megawati 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 pada era Gus Dur. Akan tetapi, kepemimpinan Megawati tidak memperparah eksklusi perempuan secara struktural dan masih mempertahankan kerangka responsif gender dalam beberapa aspek.

Beralih kepada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo. Secara perundang-undangan, kedua pemerintahan ini telah masuk pada tahap paradigma pembangunan GEDSI. Perubahan pendekatan ini menandai adanya pergeseran penting dalam cara pandang pemerintah dalam melihat keberagaman dan keragaman identitas perempuan. Fokusnya jauh lebih komprehensif, bukan lagi hanya dilihat dari kacamata ras, etnis, dan kelas, tetapi juga mencakup kerentanan yang ditimbulkan dari berbagai stigma sosial yang ada, seperti perempuan penyandang disabilitas, penyintas HIV, komunitas adat, hingga yang hidup dalam garis kemiskinan atau tinggal di wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar).

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 PPPA Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, dan Permeneg PPPA Nomor 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 Nomor 18 Tahun 2007. Dalam periode ini pula, UU 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 di skenario 4.

Sementara itu, titik yang merepresentasikan pemerintahan Joko Widodo ditempatkan juga di 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 kami nilai 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 pada 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 langkah penting dalam memajukan dan melindungi perempuan. Akan tetapi, struktur relasi sosial yang menopang ketimpangan gender masih belum sepenuhnya diintervensi. Representasi perempuan di ruang politik masih terjebak pada permasalahan kuota 30% yang sampai saat ini belum terpenuhi, belum adanya pengakuan secara kebijakan ekonomi makro dan 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 pemerintah.

Selain itu, UU Cipta Kerja yang dilahirkan pada zaman Joko Widodo memangkas hak-hak normatif pekerja (termasuk perempuan) melalui pengaturan ketenagakerjaan yang tidak berpihak kepada pekerja. Misal dalam tulisannya, UU Cipta Kerja memperpanjang batas waktu perpanjangan kontrak maksimum untuk pekerja Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT), dari yang sebelumnya maksimal 3 tahun menjadi 5 tahun. Lalu, pembatasan jenis pekerjaan dalam hubungan kerja alih daya juga dihapuskan dalam UU Cipta Kerja. Sebelumnya, pekerjaan alih daya hanya diperbolehkan untuk pekerjaan pendukung, misalnya *cleaning service*, pekerja IT, dan pekerja keamanan. Namun, UU Cipta Kerja memungkinkan pekerjaan alih daya merambah ke pekerjaan inti produksi. Ini merupakan salah satu bentuk upaya mempertahankan kondisi upah murah bagi pekerja. Perbedaan status alih daya dengan pekerja tetap memberikan konsekuensi adanya pelanggaran hak-hak pekerja normatif, seperti pelanggaran upah minimum, jaminan sosial, pengaturan pesangon, serta hak untuk cuti yang berdampak tidak

terkecuali kepada perempuan pekerja. 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 segi perundang-undangan, pemerintah sejauh ini tampak telah mencapai pembangunan yang berparadigma GEDSI (dapat dilihat dari pengesahan Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas yang tertuang dalam pengesahan UU Nomor 19 Tahun 2011 pada saat pemerintahan SBY). 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.¹⁶⁷ 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.

Dalam memproyeksikan pemberdayaan perempuan ke depan, Indonesia dapat bersandar pada dua tonggak penting pembangunan nasional, yaitu tahun 2029 melalui RPJMN V, dan tahun 2045 melalui pencapaian visi Indonesia Emas (RPJPN 2025-2045). Sama seperti pemetaan sebelumnya, penting untuk memahami bahwa arah pemberdayaan perempuan tidak berdiri sendiri, melainkan bergantung pada kombinasi antara seberapa responsif kebijakan negara terhadap gender dan sejauh mana eksklusi terhadap perempuan dapat dieliminasi. Kedua variabel inilah yang akan membentuk berbagai kemungkinan skenario pemberdayaan perempuan pada masa depan.

Pada tahun 2029, proyeksi terbaik (2029-B) menunjukkan Indonesia dapat mengimplementasikan pendekatan GEDSI dengan baik. Pemerintah tidak hanya memenuhi target-target indikator RPJMN V secara teknokratis—mencapai target nilai IKG sebesar 0,394 (dari 0,447 pada tahun 2024), tetapi juga secara substansial mentransformasikan sistem perencanaan, anggaran, dan layanan publik agar responsif terhadap pengalaman dan kebutuhan perempuan dari berbagai latar belakang sosial. Program-program seperti MBG dan RBI berjalan tepat sasaran dan berdampak nyata, tidak hanya bagi perempuan perkotaan tetapi juga bagi perempuan miskin, penyandang disabilitas, dan kelompok adat. Dalam skenario ini, representasi perempuan dalam jabatan publik dapat mendekati kuota 30% dan dapat merepresentasikan kepentingan perempuan. Dalam skenario ini, nilai EGI juga menurun ke angka 0,250, menandakan adanya inklusi sistemis dalam segala aspek kehidupan. Kekerasan berbasis gender—baik domestik, seksual, maupun digital—turun signifikan seiring penguatan layanan korban dan regulasi yang tegas.

¹⁶⁷ Anshor, Wawancara.

Namun, skenario terburuk pada 2029 (2029-W) dapat terjadi apabila pemerintah gagal mengimplementasikan RPJMN V terutama pada kebijakan terkait pemberdayaan dan kesejahteraan perempuan, serta kelompok marginal. Dalam skenario ini, pemerintah justru melanggengkan pendekatan simbolis atau prosedural belaka. Jika pemotongan anggaran kementerian atau lembaga terkait perempuan saat ini terus terjadi, sementara dana publik dialihkan ke proyek-proyek besar tanpa adanya perhitungan dampak gender, maka seluruh capaian pemberdayaan perempuan terancam stagnan atau bahkan mundur. Dalam skenario ini, program MBG menjadi proyek politis tanpa dampak nyata, sementara RUU Kebijakan perlindungan pekerja perempuan khususnya PRT tetap mangkrak dan kasus kekerasan terhadap perempuan kian meningkat tanpa adanya campur tangan pemerintah. Selain itu, beberapa implementasi kebijakan di atas tidak diiringi dengan kesungguhan pemerintah dalam melindungi hak-hak perempuan. Pemerintah masih tetap melakukan hal yang sama dalam menghadapi protes dari kelompok perempuan mengenai kebijakan yang tidak responsif gender, seperti pada kasus pemerkosaan massal Mei 1998 yang 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.¹⁶⁸ Mereka juga tidak dibantu dalam mengusut tuntas pelaku yang meneror mereka. Dengan begitu, nilai eksklusi gender kembali meningkat ke atas 0,4, dengan makin banyak perempuan—khususnya dari kelompok rentan—tertinggal dari pembangunan. Representasi perempuan di politik tetap rendah atau bahkan direpresi melalui diskriminasi dan kekerasan berbasis gender.

Di antara dua kutub ekstrem tersebut, skenario moderat pada 2029 (2029-M) memperlihatkan situasi di mana sebagian besar indikator RPJMN V tercapai, tetapi implementasinya belum merata dan masih bersifat sektoral. Pemerintah menunjukkan komitmen, tetapi belum sepenuhnya mampu menjangkau akar ketimpangan struktural. Program-program seperti RBI berjalan di sebagian daerah, namun tidak seragam dalam kualitas dan capaian. Program ini berhasil memberdayakan kelompok-kelompok rentan di desa, termasuk perempuan, agar mampu memberdayakan kelompoknya sendiri sehingga pemerintah tidak perlu lagi menggelontorkan dana pada masa depan. Kemudian, literasi digital perempuan meningkat, namun belum cukup kuat menekan kekerasan daring. Kekerasan berbasis gender menurun perlahan, tetapi belum menyentuh kelompok perempuan disabilitas, minoritas, atau yang tinggal di daerah 3T. Sementara itu, pemerintah lebih menaruh fokus terhadap Proyek Strategis Nasional (PSN) lainnya, seperti *food estate* dan Koperasi Merah Putih. Dalam kondisi ini, nilai EGI mungkin turun ke kisaran 0.280–0.300, namun masih menyisakan jurang ketimpangan yang cukup dalam di tingkat akar rumput.

Memasuki tahun 2045, tonggak besar kemerdekaan 100 tahun Indonesia seharusnya menjadi momen emas bukan hanya untuk pembangunan ekonomi, tetapi juga untuk transformasi sosial dan kesetaraan gender yang menyeluruh. Dalam skenario terbaik (2045–B), Indonesia telah menjadi negara demokrasi substantif yang menjadikan

168 Pribadi Wicaksono, "Pendamping Korban Tragedi Pemerkosaan Massal 1998 Diteror," *Tempo*, 16 Juni 2025), <https://www.tempo.co/politik/pendamping-korban-tragedi-pemerkosaan-massal-1998-diteror>.

prinsip-prinsip GEDSI sebagai fondasi pembangunan. Negara tidak lagi berhenti pada kebijakan afirmatif, tetapi telah berhasil menata ulang arsitektur sosial-politik dan ekonomi untuk mengakui, melindungi, dan menghargai setiap kerja perempuan, termasuk kerja perawatan yang sebelumnya tak terlihat. Nilai EGI diharapkan dapat turun di bawah 0,200—ditandai dengan penurunan angka IKG sebesar 0,275 (dari 0,425 pada 2025 menjadi 0,15 pada 2045)—menjadi tanda bahwa eksklusi gender nyaris dieliminasi. Representasi perempuan dalam politik, ekonomi, akademik, dan teknologi melampaui 40% dan berlangsung secara bermakna. Pekerja rumah tangga dan migran perempuan mendapatkan perlindungan hukum penuh, dan kekerasan berbasis gender, baik luring maupun daring, dapat ditekan mendekati titik minimal. Seluruh sistem—dari anggaran negara, kurikulum pendidikan, hingga tata kelola digital—dirancang agar adil gender dan inklusif. Dalam skenario ini, Indonesia menjadi salah satu negara yang memiliki sistem pembangunan yang inklusif, yang tidak meninggalkan satu pun kelompok di belakang.

Sebaliknya, skenario terburuk 2045 (2045-W) menggambarkan Indonesia yang gagal memanfaatkan momentum bonus demografi dan justru mengalami regresi demokrasi dan kesetaraan gender. Dalam skenario ini, Indonesia dihadapkan dengan pemerintahan yang tidak toleran terhadap kritik, sehingga membatasi ruang gerak gerakan perempuan di publik maupun politik, serta membiarkan konservatisme menguasai ruang publik. Skenario ini menggambarkan banyaknya pembiaran pada kasus-kasus diskriminasi dan kekerasan berbasis gender serta marginalisasi pada kelompok minoritas seperti disabilitas, perempuan dan kelompok adat yang dilakukan secara sistemis. Nilai EGI kembali ke atas 0,5 dikarenakan indikator IKG memburuk, dan ruang aman bagi perempuan di dunia kerja, politik, dan digital mengecil. Dalam skenario ini, kebijakan-kebijakan penting terkait pemberdayaan dan perlindungan perempuan seperti RUU PPRT belum kunjung disahkan, sehingga perempuan pekerja masih harus menghadapi kekerasan tanpa adanya perlindungan hukum yang jelas. Demokrasi prosedural bertahan secara formal, namun kehilangan ruh kesetaraan dan keadilan yang seharusnya menopangnya.

Sementara itu, skenario moderat 2045 memperlihatkan Indonesia yang berhasil menjaga demokrasi prosedural dan melanjutkan kebijakan afirmatif, namun gagal mencapai transformasi struktural. Pemerintah menjalankan sebagian prinsip GEDSI secara prosedural—melalui kuota, pelaporan, dan sistem perencanaan terpusat—namun tidak mampu mengubah relasi kuasa sosial dan institusional. Kebijakan yang dihasilkan Nilai EGI turun ke kisaran 0,250–0,280, namun kesenjangan kelompok masih ada. Representasi perempuan meningkat, tetapi belum mengubah secara signifikan arah kebijakan publik. Dalam skenario ini, demokrasi tetap hidup secara formal, namun belum mampu membongkar akar-akar patriarki dalam struktur negara dan masyarakat.

Keenam skenario ini menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan Indonesia ke depan akan sangat ditentukan oleh pilihan kebijakan hari ini. Jika negara mampu bergerak dari pendekatan simbolis menuju transformasional, dari prosedural menuju substantif, maka proyeksi terbaik 2045 bukanlah utopia. Ia adalah kemungkinan yang dapat dicapai melalui kerja politik, advokasi, dan reformasi kelembagaan yang konsisten.

Namun jika tidak, maka capaian 80 tahun perjuangan perempuan bisa terancam stagnan atau bahkan terhapus. Oleh karena itu, upaya menuju kesetaraan gender harus dilihat sebagai proyek demokrasi jangka panjang yang mensyaratkan partisipasi, redistribusi kekuasaan, dan pengakuan penuh atas agensi perempuan dalam membangun masa depan bangsa.

Jika kita melihat kembali seluruh penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa dalam segi prosedural, Indonesia telah menysar 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 realitas 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 skenario terbaik pada tahun 2045, dimaknai dengan perolehan masa keemasan. Mewujudkan titik tersebut tentu bukanlah tugas yang ringan. Diperlukan komitmen jangka panjang lintas rezim, perubahan pola pikir kolektif, serta kerja keras di semua lini. Dengan kata lain, negara dan masyarakat harus berjalan beriringan dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi yang inklusif.

Tindak Lanjut Strategis dan Penutup

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

Pertama, pemerintah 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, banyak masyarakat, bahkan aparat pemerintahan daerah sendiri, yang masih belum memahami secara utuh arti kesetaraan gender yang berkeadilan. Oleh karena itu, strategi pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah harus melampaui jargon dan menembus tatanan sosial-budaya yang selama ini melanggengkan ketimpangan, dan melakukan kerja sama antarkementerian atau lembaga secara kontinu dalam bahu-membahu menjawab persoalan ini.

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 sering kali 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, bersamaan dengan penyelenggaraan pendidikan politik yang transformatif dan berperspektif gender guna memperluas kesadaran dan partisipasi perempuan dalam demokrasi yang substantif.

Ketiga, reformasi terhadap mekanisme anggaran negara perlu dilakukan agar benar-benar responsif gender. Evaluasi yang disampaikan oleh Diahhadi Setyonaluri menggarisbawahi bahwa kebijakan pemangkasan anggaran di berbagai kementerian atau lembaga, khususnya yang terkait pemberdayaan dan perlindungan perempuan, justru berdampak besar pada perempuan miskin dan kelompok rentan di daerah. Sementara itu, berbagai pekerjaan dalam *care economy* yang selama ini diisi oleh kerja-kerja tak berbayar perempuan masih belum diakui secara layak dalam kerangka kebijakan fiskal. Negara perlu memberikan pengakuan yang tegas serta insentif yang memadai terhadap kontribusi kerja-kerja perempuan dalam sektor informal dan kerja-kerja perawatan yang selama ini menopang ekonomi negara namun kerap tidak terlihat dan tidak dihargai dalam kebijakan publik.

Oleh karena itu, diperlukan mekanisme penganggaran yang lebih substantif dengan menghadirkan insentif fiskal, perlindungan sosial, dan rekognisi struktural terhadap kontribusi ekonomi perempuan yang selama ini ter subordinasi. Pemerintah pusat dan daerah mesti mengonsolidasikan instrumen anggaran untuk menjawab kesenjangan yang dialami oleh Perempuan maupun kelompok marginal lainnya dalam berbagai sektor Pembangunan, termasuk menerapkan dan menguatkan

kembali sistem *gender budgeting tagging* yang lebih ketat, indikator capaian yang terukur dan terdisagregasi, serta penguatan akuntabilitas publik yang memungkinkan masyarakat sipil, salah satunya adalah kelompok perempuan, untuk dapat mengawal perencanaan dan penganggaran secara aktif. Reformasi kebijakan anggaran ini bukan hanya dilihat sebagai efisiensi dan efektivitas belanja publik, melainkan juga menjadi sebuah penegasan atas komitmen negara dalam membongkar ketimpangan struktural yang selama ini membebani Perempuan dan kelompok marginal lainnya secara tidak proporsional.

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 perlu direformasi secara menyeluruh agar benar-benar inklusif dan berperspektif gender. Budhis Utami dari Kapal Perempuan menekankan bahwa ketimpangan akses terhadap pendidikan—terutama di wilayah terpencil serta angka permasalahan perkawinan anak yang masih tinggi—masih menjadi hambatan utama pemberdayaan perempuan dan anak perempuan dalam dunia pendidikan. Negara harus dapat memberikan ruang yang lebih luas bagi pengembangan pendidikan non-formal, lokal, dan alternatif yang mendukung pembelajaran sepanjang hayat bagi perempuan di berbagai lapisan masyarakat, salah satunya melalui pembaharuan kurikulum yang lebih responsif gender. Kurikulum ini juga tidak boleh hanya dituju kepada perempuan saja, tetapi juga laki-laki.

Dalam upaya ini, pemerintah perlu melakukan kolaborasi secara aktif dengan kelompok-kelompok perempuan akar rumput untuk memperkuat kapasitas pengajaran, perluasan jangkauan pendidikan (informal dan lokal), dan memastikan bahwa perempuan di tingkat komunitas memiliki akses yang setara untuk memperoleh haknya atas keterampilan dan pengetahuan yang dapat menunjang kehidupan mereka. Selain itu, pemerintah juga harus memastikan kesejahteraan tenaga pengajar (yang cukup banyak didominasi oleh perempuan) dan fasilitas pendidikan sehingga lebih layak, aman dan terjangkau untuk masyarakat, khususnya di daerah 3T. Negara tentunya tidak bisa berjalan sendiri. Dibutuhkan sinergi yang kuat dari berbagai pihak seperti kelompok-kelompok akar rumput, organisasi masyarakat sipil, lembaga keagamaan progresif dan komunitas adat agar pendidikan menjadi sebuah ruang kolektif dalam membangun pemikiran yang kritis dan menguatkan solidaritas antara pemerintah dan masyarakat.

Keenam, strategi nasional harus memprioritaskan perlindungan perempuan dan kelompok minoritas dari kekerasan, bukan sekadar hanya menjadi respons reaktif. Data Komnas Perempuan menunjukkan tingginya angka kekerasan yang tidak dilaporkan atau tidak dilanjutkan ke ranah hukum. Fenomena ini mencerminkan adanya krisis kepercayaan terhadap sistem perlindungan yang ada. Kondisi ini menunjukkan

pentingnya pembenahan pada seluruh sistem layanan—yang berpihak pada korban, bersifat terintegrasi, dan mudah diakses—serta penegakan hukum yang berperspektif gender dan memahami kerentanan struktural yang dihadapi oleh korban. Kedua hal ini yang kemudian harus menjadi pijakan utama dalam strategi pembangunan ke depan, agar negara tidak hanya hadir setelah kekerasan terjadi, tetapi mampu mencegah, melindungi dan memberikan pemulihan secara berkelanjutan.

Ketujuh, kemitraan strategis dengan gerakan perempuan dan komunitas lokal harus diperkuat secara sistemis. 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 Nani Zulminarni, perempuan tidak bisa dibiarkan berjuang sendiri menghadapi ekosistem patriarki yang begitu kompleks. Dibandingkan dengan membuka lembaga/badan baru untuk dapat turun ke masyarakat, pemerintah harus membuka ruang dialog dan kerja sama yang setara dengan masyarakat sipil sebagai mitra pembangunan. Perlu adanya penguatan yang dapat memberdayakan kelompok-kelompok perempuan akar rumput agar pemerintah dapat menjangkau masyarakat luas.

Refleksi 80 tahun pemberdayaan perempuan Indonesia ini tidak dapat dirangkum dalam bentuk 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 Ita Fatia 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. Pemberdayaan 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.

Advis Mitra Bestari


Penulis monograf kali ini mengucapkan terima kasih atas telaah sejawat dari Ita Fatia Nadia, Dian Kartikasari, dan Irwan Abdullah, yang telah lama berkecimpung dalam isu pemberdayaan perempuan, dan memberikan masukan yang sangat berarti untuk penyempurnaan karya tulis ini. Tim penulis telah berusaha mengakomodasi masukan yang disampaikan oleh para ahli. Akan tetapi, beberapa masukan tidak dapat diakomodasi dalam tulisan karena keterbatasan penulisan. Walaupun begitu, sebagai pembuat karya tulis yang tidak ingin menutup cakrawala pengetahuan penting yang telah disampaikan oleh para ahli, kami coba merangkum catatan-catatan masukan penting di bawah ini untuk menambah referensi bagi riset-riset ke depannya.


Telaah dari ketiga ahli di atas menyoroti bahwa cakupan dari kajian yang telah dilakukan oleh tim, meliputi sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi selama 80 tahun, dinilai terlalu luas sehingga kurang membahas tiap isu secara lebih menyeluruh. Misal pada pembahasan pendidikan, monograf ini tidak menilik lebih spesifik tentang angka kekerasan seksual yang terjadi di lembaga pendidikan agama, seperti pesantren. Di samping itu, dalam isu kesehatan, monograf ini tidak mengulas lebih dalam perihal efektivitas dari program jaminan (termasuk BPJS) dan PKH yang sebenarnya sangat berdampak bagi perempuan di wilayah terpencil, seperti keterlambatan pencairan dana hingga korupsi dana oleh perangkat desa yang turun dari pemerintah pusat. Sementara itu, dari sisi Gerakan Perempuan, Ita Fatia Nadia (sebagai pengawal sejarah gerakan perempuan) secara khusus menyarankan agar gerakan-gerakan perempuan akar rumput dapat lebih disorot lagi jika ingin menilik sejarah pemberdayaan perempuan itu sendiri. Akan tetapi, dikarenakan tulisan ini fokus untuk menunjukkan capaian pemerintah dalam memberdayakan perempuan, tim penulis mulai mempertimbangkan penelitian lebih lanjut mengenai dinamika pergerakan perempuan Indonesia yang tentunya juga mendapatkan pengaruh dari gerakan internasional dalam kesempatan berikutnya.


Lebih dari itu, ketiga ahli mengapresiasi monograf ini sebagai karya tulis yang membahas perkembangan pemberdayaan perempuan di Indonesia secara komprehensif dengan cakupan waktu selama 80 tahun melalui pendekatan interdisipliner dan partisipatif yang memberikan nilai kebaruan dibandingkan dengan studi yang hanya memusatkan pada satu dimensi. Namun, tim penulis akan terus belajar dan membuka ruang pendapat dari berbagai ahli terkait pemberdayaan perempuan untuk menuliskan karya-karya berikutnya dalam rangka mendorong pemberdayaan perempuan Indonesia menuju masa depan yang lebih inklusif dan demokratis.

LAB 45 adalah lembaga kajian yang ingin menyelaraskan antara ilmu pengetahuan dan praktik empiris di bidang peramalan strategis. LAB 45 berkonsentrasi pada perkembangan global yang berdampak strategis dan bersifat disruptif terhadap kemajuan dan stabilitas Indonesia. LAB 45 bekerja membantu para pemangku kebijakan dalam mendorong proses transformasi Indonesia menuju negara maju pada tahun 2045. Untuk informasi lebih lanjut, silakan kunjungi www.lab45.id atau pindai kode QR.



 Jalan Mabas Hankam No. T65, Bambu Apus, Cilangkap, DKI Jakarta 13890

 lab45@lab45.id

 +62811452045

 www.lab45.id

