

**PEMBERDAYAAN PEREMPUAN  
DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

**Oleh: Hj. Khofifah Indar Parawansa**

# **PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

**Oleh: Hj. Khofifah Indar Parawansa**

Seminar dan Lokakarya yang digelar oleh BPHN Depkeh dan HAM RI pada hari ini merupakan salah satu upaya kita untuk membangun kehidupan kebangsaan yang lebih baik. Bangsa yang maju mengakui perlunya perbaikan kualitas, status, dan peran perempuan dalam pembangunan untuk meningkatkan keadilan sosial dan memenuhi hak-hak azas manusia yang setara antara perempuan dan pria.

Di samping itu, peningkatan kualitas perempuan menjadi dasar untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan bagi suatu bangsa. Analisa ekonomi ini memberikan bukti bahwa rendahnya pendidikan dan ketrampilan perempuan, derajat kesehatan dan gizi yang rendah, serta terbatasnya akses terhadap sumber daya pembangunan akan membatasi produktivitas bangsa, membatasi pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi efisiensi pembangunan secara keseluruhan.<sup>1</sup> Dengan demikian upaya peningkatan kualitas perempuan dilakukan dalam rangka menciptakan kesetaraan hak-hak asasi dan keadilan sosial bagi perempuan dan pria, serta alasan efisiensi ekonomi dalam pembangunan yang berkelanjutan.

Sementara itu pembangunan nasional yang didesain sebagai upaya peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Berbagai program pembangunan telah dilancarkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Namun fenomena yang tampak belakangan ini menginformasikan kepada kita bahwa tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia menjadi lebih berat dan kompleks, termasuk di dalamnya adalah kualitas sumber daya manusia terutama yang berkenaan dengan kualitas perempuan Indonesia yang belum begitu menggembirakan. Padahal dalam rangka menghadapi era globalisasi pada masa sekarang ini, kebutuhan akan kualitas sumber daya manusia khususnya dari kalangan perempuan yang lebih unggul dan mampu bersaing dalam tatanan kehidupan global merupakan kebutuhan yang sangat urgen.

Di era reformasi sekarang ini yang menuntut berbagai perubahan di sejumlah sektor kehidupan seperti terwujudnya good governance, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas dalam bermasyarakat dan bernegara, upaya peningkatan kualitas kehidupan perempuan semakin menampilkan parasnya yang kian mempesona. Hal ini disebabkan serangkaian tuntutan itu pada dasarnya merupakan pengejawantahan dari hak setiap individu untuk mendapatkan kehidupan dan kesejahteraan yang lebih baik disemua elemen kehidupan seperti ekonomi, politik, hukum dan pertahanan, keamanan.

---

<sup>1</sup> Asian Development Bank, Kebijakan Bank Mengenai Gender dan Pembangunan, 1998.

Meskipun demikian upaya peningkatan kualitas kaum perempuan bukanlah sesuatu yang mudah, karena berbagai persoalan pelik yang melilitnya, dan semakin rumit karena acap kali permasalahan itu saling berkaitan antara yang satu dengan yg lain.

Persoalan penting yang secara kasat mata tampak menghalangi upaya meningkatkan kualitas golongan perempuan adalah **pendekatan pembangunan kita yang belum benar-benar mengindahkan kesetaraan dan keadilan gender**. Di samping itu, perempuan secara kodrati memiliki fungsi-fungsi reproduksi yang berbeda dengan pria, yaitu haid, hamil, melahirkan dan menyusui; suatu proses yang sangat menentukan derajat kesehatan dirinya dan anak kandungnya. Dalam kaitan ini, dapat dipastikan bahwa kualitas perempuan sebetulnya merupakan kondisi dasar yang ikut mempengaruhi rendahnya kualitas generasi penerusnya.<sup>2</sup> Misalnya, kualitas kesehatan dan pendidikan seorang ibu yang relatif rendah pada gilirannya akan menghasilkan anak yang tumbuh kembangnya tidak sempurna. Karena itu, masalah perempuan adalah masalah pokok dalam kesejahteraan rakyat dan kependudukan Indonesia.

Permasalahan kesejahteraan rakyat di Indonesia tidak terlepas dari beban jumlah penduduk yang besar. Jumlah penduduk Indonesia menempati urutan keempat terbesar di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat.<sup>3</sup> Sebagai contoh data yang dapat disajikan pada makalah ini adalah jumlah penduduk Indonesia di tahun 2000 yang diperkirakan mencapai sekitar 208,2 juta orang terdiri dari laki-laki 103,6 juta dan perempuan 104,6 juta orang.<sup>4</sup> Secara kuantitatif, jumlah perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki, sehingga permasalahan yang sama antar mereka sebenarnya secara langsung mengenai penduduk yang lebih banyak bagi perempuan daripada laki~laki.

Berdasarkan kelompok umur, sekitar 29,8 persen berusia di bawah 15 tahun, sekitar 62,7 persen merupakan kelompok penduduk usia produktif dengan kisaran umur 15-59 tahun, dan sekitar 7,5 persen yang berusia 60 tahun lebih. Sekitar 44,58 persen di antara kelompok usia produktif tersebut adalah pemuda yakni kelompok penduduk usia 15-30 tahun. Ditinjau-dari kualitasnya, peringkat Indonesia relatif lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk negara tetangga. Berdasarkan *Human Development Report (HDR) 1999*, Indonesia dengan nilai *Human Development Index (HDI)* sebesar 0,681 menempati urutan ke-105 dari 174 negara yang diukur.<sup>5</sup>

Pembangunan di berbagai bidang yang diselenggarakan selama ini juga belum terlalu mampu mengangkat kualitas perempuan. Hal ini antara lain dapat dilihat dari masih rendahnya nilai *Gender-related Development Index (GDI)* Indonesia. GDI mengukur *variable-variable* dalam HDI. Namun dipisahkan antara laki-laki dan perempuan, nilai GDI Indonesia adalah 0,675 dan berada pada rangking ke-88. jauh tertinggal dibanding negara-negara ASEAN seperti Malaysia dan Thailand (HDR, 1999). Pada tahun 2000,

---

<sup>2</sup> Gomez A and Meacham D, eds., *Women, Vulnerability and HIV/AIDS; A Human Rights Perspective*, Santiago, Chile, 1998.

<sup>3</sup> UNFPA. *Lives Together World Apart. The State World Population 2000*. UNFPA: New York. 2000.

<sup>4</sup> BPS. *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1998*. BPS: Jakarta, 1999.

<sup>5</sup> UNDP. *Human Development Index 1999*. Oxford University Press, 1999.

angka-angka tersebut mengalami penurunan karena HDI Indonesia mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya.

Sementara itu, di bidang **kesehatan dan pengaturan kelahiran**, Indikator Angka Harapan Hidup (AHH) waktu lahir penduduk Indonesia tercatat 65,1 tahun.<sup>6</sup> Jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN, seperti Malaysia (72 tahun) dan Thailand (68,8 tahun), maka AHH penduduk Indonesia masih jauh ketinggalan. Rendahnya AHH tersebut erat kaitannya dengan masih tingginya indikator Angka-Kematian Bayi (AKB) di Indonesia. AKB tercatat sebesar 48 per 1000 kelahiran hidup (Susenas, 1999) sedangkan target Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) tentang hak-hak anak sedunia pada tahun 2000 adalah 42 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2000. Gambaran yang umum adalah bahwa anak balita perempuan cenderung meninggal dunia lebih tinggi resikonya dibanding laki-laki, sedangkan angka harapan hidup perempuan sekitar 1-2 tahun lebih panjang dibanding laki-laki. Indikator kesehatan dan keselamatan perempuan yang memberikan gambaran lebih umum tentang kualitas perempuan ialah angka kematian maternal (AKM). Selama ini AKM selalu disitir berdasarkan laporan survei kematian tahun 1995, yakni tercatat sekitar 373 per 100.000 kelahiran hidup. Berdasarkan laporan tahunan Badan Pendanaan Kependudukan Dunia (UNFPA) tanggal 20 september tahun 2000, AKM di Indonesia adalah 450 per 100.000 kelahiran. Angka tersebut sangat tinggi dibanding dengan negara-negara tetangga kita, misalnya AKM Malaysia adalah sepersepuluh dari angka untuk negara kita (39 per 100.000 kelahiran). Hanya Laos negara di Asia yang memiliki angka sekitar 650 per 100.000 kelahiran, sedangkan Thailand dan Vietnam masing-masing 44 dan 160 per 100.000 kelahiran hidup. Angka AKM terendah di Asia adalah Singapura, yakni 6 per 100.000 kelahiran.<sup>7</sup>

Tingginya AKM tersebut erat kaitannya dengan kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai kesehatan reproduksi dan pemeriksaan selama kehamilan. Hal ini tercermin dari masih rendahnya pertolongan persalinan yang dibantu tenaga kesehatan (46%). Meskipun pelayanan bidan sudah mencakup seluruh desa, persalinan yang ditolong oleh bidan masih rendah. Hal ini antara lain disebabkan oleh faktor usia bidan yang relatif muda, komunikasi dengan masyarakat belum lancar, serta keterbatasan dalam kemampuan penyesuaian diri dengan kondisi sosial budaya setempat ikut mempengaruhi pemanfaatan pelayanan bidan. Dibalik proses kematian ibu waktu melahirkan, sesungguhnya keterlambatan dalam mengambil keputusan, keterlambatan pergi ke tempat pelayanan, dan terlambat mendapat pelayanan adalah penyebab yang sangat kompleks, yang kesemuanya tidak terjadi apabila kedudukan perempuan tidak marjinal.<sup>8</sup>

Status gizi perempuan dapat diamati dari prevalensi empat masalah gizi utama. Masalah tersebut ialah: gizi kurang, kurang vitamin A (KVA), anemia gizi besi, dan gangguan akibat kurang yodium (GAKY). Walaupun prevalensi gizi kurang pada balita menurun dari 37,5 persen pada tahun 1989 menjadi 26,3 persen pada tahun 1999, tetapi kondisi ini belum mencapai target yang diharapkan, yakni sebesar 23 persen. Keadaan

---

<sup>6</sup> BPS. Hasil SUSENAS. 1999. BPS: Jakarta. 2000.

<sup>7</sup> UNFPA. Lives Together World Apart. The State World Population 2000. UNFPA: New York, 2000.

<sup>8</sup> WHO. Reduction of Maternal Mortality. A Joint WHO/UNFPA/UNICEF/World Bank Statement. WHO: Geneva, 1999.

yang lebih mencemaskan adalah prevalensi gizi buruk mengalami peningkatan dari 6,3 persen pada tahun 1989 menjadi 8,1 persen pada tahun 1999. Kelompok umur yang paling rawan menderita gizi kurang adalah 6-23 bulan. Dan sekali lagi dapat diduga bahwa perempuan lebih banyak menderita gizi kurang dibandingkan dengan laki-laki. Perbedaan status gizi ini adalah gambaran yang dapat kita proyeksikan ke depan mengapa nantinya kualitas perempuan relatif lebih rendah dibandingkan laki-laki, karena status gizi sangat menentukan kualitas sumber daya manusia ke depan.<sup>9</sup>

Anemia kekurangan zat besi pada ibu hamil pada tahun 1995 tercatat 50.9 persen. Di samping itu 39.5 persen wanita dewasa (15-45 tahun) dan 57.1 persen anak wanita (10-14 tahun) masih-menderita anemia.<sup>10</sup> Tingginya prevalensi anemia kekurangan zat besi pada ibu hamil memberikan kontribusi terhadap masih tingginya AKM di Indonesia. Kehamilan dengan anemia akan meningkatkan terjadinya pendarahan pasca melahirkan. yang selanjutnya menjadi penyebab utama terjadinya AKM. Jadi remaja dengan anemia yang memasuki periode kehamilan akan memilih resiko lebih tinggi untuk meninggal karena terjadi perdarahan.<sup>11</sup>

Kebutaan karena kekurangan Vitamin A (KVA) sudah tidak merupakan masalah kesehatan masyarakat lagi. Namun masih rendahnya kadar vitamin A dalam darah anak balita saat ini berdampak pada peningkatan angka kesakitan dan kematian akibat penyakit infeksi, terutama campak dan diare. Selama itu pada masa krisis, KVA pada ibu hamil dan balita cenderung meningkat. Pada beberapa penelitian melaporkan bahwa suplemen vitamin A dosis tinggi dapat menurunkan angka kematian bayi dan angka kematian maternal. Penemuan teknologi pencegahan yang sederhana ini diharapkan dapat diperluas lagi sehingga mempercepat penurunan angka kematian maternal.

Sebagai dampak krisis moneter pada tahun 1999 tercatat sekitar 8 juta balita menderita gizi kurang, 1,7 juta diantaranya mengalami gizi buruk. terutama anak perempuan. Rendahnya status gizi masyarakat disebabkan oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, terutama dipengaruhi oleh ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga kemiskinan, pendidikan dan lingkungan serta budaya yang ada di masyarakat. Memburuknya status gizi pada kelompok rentan, yakni wanita usia subur, ibu hamil, ibu menyusui, mengakibatkan rendahnya tingkat kesehatan bayi baru lahir. Hal ini diperburuk lagi oleh pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif yang semakin berkurang dan pola pemberian makanan pendamping ASI yang tidak tepat, sehingga akan menyebabkan terganggunya pertumbuhan dan perkembangan intelektual balita. Gangguan pertumbuhan dan perkembangan intelektual terjadi sejak dalam kandungan dan berlanjut pada usia balita, sehingga mengancam kualitas sumber daya manusia generasi mendatang. Akibatnya, mereka akan sulit bersaing dalam angkatan kerja di era globalisasi. Masalahnya adalah perempuan nantinya akan ketinggalan dibanding laki-laki, karena hampir semua kondisi buruk diatas cenderung lebih sering terjadi pada anak perempuan dibanding laki-laki.

---

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> DEPKES. Laporan Survei Dasar Program Penanggulangan Anemia Gizi Pada Wanita Usia subur. Depkes: Jakarta 1999.

<sup>11</sup> WHO. Making Pregnancy Safer. WHO Geneva. 2000.

Masalahnya adalah perempuan nantinya akan ketinggalan dibanding laki-laki, karena hampir semua kondisi buruk diatas cenderung lebih sering terjadi pada anak perempuan dibanding laki-laki.

Indonesia telah mulai melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada kesehatan dan keadilan gender. Namun demikian partisipasi laki-laki dalam ber-KB masih sangat rendah yakni sekitar 1,1 persen.<sup>12</sup> Hal ini selain dikarenakan keterbatasan macam dan jenis alat kontrasepsi laki-laki, antara lain juga disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan baik laki-laki ataupun perempuan di bidang hak-hak dan kesehatan reproduksi. Dengan meningkatnya pengetahuan, kesadaran dan kepedulian masyarakat akan kesetaraan dan keadilan gender, laki-laki dituntut untuk semakin meningkatkan partisipasinya dalam kesehatan reproduksi dan program KB. Selain itu, keterikatan Indonesia untuk melaksanakan kebijakan global yang telah disepakati dalam ICPD 1994 dan "*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*", menuntut penyelenggaraan program KB dan kesehatan reproduksi yang lebih berorientasi pada kesetaraan dan keadilan gender.<sup>13</sup> Dengan demikian, peningkatan partisipasi laki-laki dalam program KB dan kesehatan reproduksi harus dilakukan dengan senantiasa memperhatikan ajaran agama, norma dan nilai yang dianut masyarakat.

Di bidang pendidikan, rendahnya kualitas perempuan dapat dilihat dari terjadinya ketidaksetaraan dalam tingkat pendidikan perempuan dibanding laki-laki. Ketidaksetaraan gender di bidang pendidikan terjadi antara lain dalam bentuk perbedaan akses dan peluang antara laki-laki dan perempuan terhadap kesempatan memperoleh pendidikan. Data SUPAS tahun 1995 menunjukkan bahwa penduduk perempuan berusia 16 tahun ke atas yang berhasil menyelesaikan pendidikan SLTP ke atas baru mencapai 28,58 persen, sementara penduduk laki-lakinya mencapai 38,81 persen. Data yang sama menunjukkan bahwa semakin sedikit penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan lebih tinggi dibanding laki-laki. Penduduk perempuan usia 25 tahun ke atas yang berpendidikan diploma atau sarjana baru sekitar 2,6 persen, hanya separuh penduduk laki-laki yang persentasenya sudah mencapai 4,67 persen.<sup>14</sup> Selain itu, data SUSENAS 1999 memperlihatkan bahwa persentase penduduk perempuan berusia 10 tahun ke atas yang buta huruf (14,1%) juga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk laki-laki yang sudah mencapai angka 6,3 persen.<sup>15</sup>

Dalam hal kesetaraan dan keadilan gender, tampak bahwa belum sepenuhnya dapat diwujudkan, karena masih kuatnya pengaruh nilai-nilai sosial budaya yang patriarki. Nilai-nilai ini menempatkan laki-laki dan perempuan pada kedudukan dan peran yang berbeda dan tidak setara. Keadaan ini ditandai dengan adanya pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marjinalisasi, dan kekerasan terhadap perempuan. Kesemuanya ini berawal dari diskriminasi terhadap perempuan yang menyebabkan perempuan tidak memiliki akses, kesempatan dan kontrol atas pembangunan serta tidak memperoleh manfaat dari pembangunan yang adil dan setara dengan laki-laki. Di

---

<sup>12</sup> Survey Demografi dan Kesehatan Indonesia, 1997.

<sup>13</sup> United Nations, Cairo Program of Action (ICPD,1994).

<sup>14</sup> BPS, Hasil SUPAS 1995. BPS: Jakarta, 1996.

<sup>15</sup> BPS, Hasil SUSENAS. 1999. BPS: Jakarta, 2000.

samping itu, ketidaktepatan pemahaman ajaran agama seringkali menyudutkan kedudukan dan peranan perempuan di dalam keluarga dan masyarakat.

Komitmen Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dilandaskan pada pasal 27 UUD 1945 dan diperkuat melalui ratifikasi Konvensi Penghapusan segala Bentuk diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*) ke dalam UU NO.7 tahun 1984, serta landasan Aksi dan Deklarasi Beijing hasil Konferensi Dunia tentang Perempuan keempat di Beijing pada tahun 1995. Namun demikian, hal tersebut juga belum dapat menyetarakan kedudukan perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan.

Meskipun pasal 27 UUD 1945 menjamin kesamaan hak bagi seluruh warga negara di hadapan hukum, baik laki-laki dan perempuan, namun masih banyak dijumpai materi hukum yang diskriminatif tersebut antara lain: UU Ketenagakerjaan, UU Perkawinan, UU Kesehatan, UU Kewarganegaraan dan UU Pajak. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan turut mengukuhkan pembagian peran berdasarkan jenis kelamin dan peran baku (*stereotype*) jenis kelamin. Dalam hal ini yakni perempuan sebagai ibu rumah tangga wajib mengatur urusan rumah tangga, sementara laki-laki sebagai kepala keluarga wajib melindungi istri dan memberikan keperluan hidup rumah tangga.

Struktur hukum yang terdapat dalam masyarakat masih ada yang belum mendukung terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender. Keadaan ini antara lain ditandai oleh masih rendahnya kesadaran gender di kalangan penegak hukum. Di samping itu jumlah penegak hukum yang menangani kasus-kasus ketidakadilan bagi perempuan masih kurang dan mekanisme pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan penegakan hukum masih lemah. Sementara itu, budaya hukum dalam masyarakat yang kurang menunjang terciptanya keadilan gender antara lain ditandai oleh: masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang hukum (hak dan kewajiban), masih terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi dan sumber daya hukum, ketidak optimalan peran media massa dalam mensosialisasikan produk hukum kepada masyarakat, dan masih rendahnya peran organisasi-organisasi masyarakat dalam pengawasan dan diseminasi hukum.

Belum terwujudnya, kesetaraan dan keadilan gender ini diperburuk oleh masih terbatasnya keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Yang dimaksud dengan kebijakan publik di sini adalah kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga legislative, eksekutif dan yudikatif termasuk TNI dan Polri. Hal ini antara lain ditandai oleh sedikitnya wakil perempuan dalam lembaga legislative (yaitu 9,8 persen pada tahun 1999) serta sedikitnya pejabat struktural eselon I, II, dan III dalam lembaga eksekutif (baru mencapai sekitar 9 % ). Selain terbatasnya jumlah perempuan sebagai pengambil keputusan, kebijakan publik yang tidak peka gender juga dipengaruhi oleh rendahnya kesadaran gender di kalangan para pengambil keputusan serta tidak lengkapnya data dan informasi gender. Di samping itu, masih terdapat kelemahan hubungan kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat maupun lembaga-lembaga lain yang memiliki visi dan misi pemberdayaan perempuan.

Dengan demikian, untuk mewujudkan dan keadilan gender harus dilakukan upaya sebagai berikut: peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan di berbagai proses pembangunan, termasuk dalam perencanaan dan pengawasan, penguatan peran masyarakat, dan peningkatan kualitas kelembagaan berbagai instansi pemerintah, organisasi perempuan dan lembaga-lembaga lainnya.

Di bidang **lapangan kerja**, ketidakadilan dan kesetaraan gender juga masih tampak jelas sebagai akibat rendahnya pendidikan dan derajat kesehatan perempuan, seperti yang telah diuraikan diatas. Hal ini ditunjukkan oleh masih rendahnya peluang yang dimiliki perempuan untuk bekerja dan berusaha, serta rendahnya akses mereka terhadap sumberdaya ekonomi, seperti teknologi, informasi, pasar, kredit dan modal kerja. Meskipun penghasilan perempuan pekerja memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap penghasilan dan kesejahteraan keluarga, perempuan masih dianggap sebagai pencari nafkah tambahan dan hanya berstatus sebagai pekerja keluarga.

Kesemuanya ini berdampak pada rendahnya partisipasi, akses dan manfaat pembangunan yang dinikmati perempuan. Pada tahun 1999, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan diperkirakan hanya 43,5 persen jauh di bawah TPak laki-laki yang telah mencapai 72,6 persen pada tahun yang sama. Demikian pula, dari sembilan jenis lapangan pekerjaan penduduk, data pada tahun 1998 memperlihatkan bahwa kaum perempuan lebih banyak terkonsentrasi pada lapangan pekerjaan (sektor) pertanian, industri perpabrik, perdagangan, hotel, restoran, serta komunikasi dan pelayanan publik. Ini berbeda dengan kaum laki-laki, dimana mereka lebih tersebar secara merata diantara kesembilan jenis lapangan pekerjaan tersebut.<sup>16</sup>

Permasalahan mendasar lainnya yang masih terjadi sampai saat ini berkaitan dengan diskriminasi perlakuan yang diterima oleh kaum perempuan dalam dunia kerja. Kenyataan di masyarakat menunjukkan masih terjadinya perbedaan perlakuan antara kaum perempuan dan kaum laki-laki, terutama mereka yang bekerja di sektor formal. Kaum perempuan di sektor formal masih banyak yang mendapatkan perlakuan yang berbeda antara lain perbedaan gaji, perbedaan proses seleksi dan promosi yang dikaitkan dengan status perkawinan pekerja perempuan.

Di samping itu, kaum perempuan juga dililit oleh permasalahan yang berkaitan dengan kemiskinan dan masalah-masalah sosial yang lain. Jumlah penduduk yang besar, pertumbuhan yang tinggi, dan persebaran yang timpang dan tingginya angka kemiskinan yang semua ini merupakan beban pembangunan. Kemiskinan tidak memandang jenis kelamin dan kelompok umur. Bahkan ada kecenderungan bahwa kemiskinan lebih banyak dijumpai pada kelompok usia lanjut. Kecepatan perubahan yang ditimbulkan oleh derasnya arus globalisasi politik, ekonomi dan informasi yang tidak seimbang dengan kesiapan masyarakat berdampak pada makin berkembang dan meluasnya bobot, jumlah dan kompleksitas berbagai permasalahan kesejahteraan rakyat. Masalah tersebut adalah kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunaansosial, pengungsian, kerentanan, dan kelompok-kelompok yang memerlukan perlindungan khusus, termasuk masalah HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba. Kondisi ini juga menimbulkan permasalahan yang kompleks seperti kerusuhan soal konflik sosial, perlakuan salah dan tindak kekerasan

---

<sup>16</sup> LDfE-UI & ILO, Gender Differented of Globalization on Empowerment the Urban Formal Sector in Indonesia. Jakarta: 1999.



terhadap kelompok rentan termasuk kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak. Akumulasi berbagai masalah kesejahteraan sosial dan terbatasnya kemampuan dalam penanggulangan masalah tersebut, mengakibatkan permasalahan di bidang pembangunan kesejahteraan sosial menjadi makin kompleks.

Kemiskinan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya berbagai masalah kesejahteraan muncul dalam berbagai bentuk ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar, keterpencilan dan keterasingan, ketergantungan, dan keterbatasan akses terhadap pelayanan sosial dasar. Pada tahun 1999 jumlah penduduk miskin termasuk yang sangat miskin tercatat 37,5 juta jiwa atau 18,17 persen dari jumlah penduduk. Lebih dari separuhnya adalah penduduk perempuan. Penanganan penduduk miskin, terutama yang sangat miskin, bila tidak dilakukan secara tepat akan berakibat pada munculnya masalah soal lain seperti keterlantaran, kecacatan dan bahkan kerusuhan sosial.<sup>17</sup> Oleh karena itu, perhatian yang serius untuk menurunkan jumlah penduduk miskin akan ditingkatkan agar masalah-masalah kesejahteraan sosial tidak makin meningkat dan meluas.

Kemiskinan paling rawan terjadi pada anak usia balita sampai dengan usia sekolah, perempuan dan lanjut usia. Berdasarkan hasil SUSENAS 1998, jumlah anak terlantar tercatat sebanyak 3,9 juta yang terdiri dari 1,1 juta balita dan 2,8 juta anak usia 6-18 tahun;<sup>18</sup> dan mereka terdiri dari anak perempuan dan laki-laki yang seimbang jumlahnya. Sementara itu jumlah lanjut usia terlantar adalah sekitar 35 juta jiwa, dan lebih dari separohnya adalah perempuan atau janda.

Masalah pengungsian yang terjadi di berbagai daerah adalah akibat dari kerusuhan dan gejolak sosial. Penanganan pengungsi merupakan beban berat bagi pemerintah dan masyarakat karena pengungsi yang berjumlah sangat banyak dan tersebar di berbagai lokasi perlu terus diupayakan agar tetap dapat terjaga kelangsungan hidupnya. Dalam pengungsian seringkali dijumpai beberapa tindakan kekerasan terhadap perempuan dan pelecehan seksual. Di samping itu, penempatan kembali pengungsi di lokasi asal maupun baru, penyelesaian masalah sosial psikologis pengungsi dan kecemburuan sosial antara pengungsi dengan penduduk setempat dan penyelesaian masalah keterlantaran anak, di lokasi pengungsian merupakan beban yang lebih berat dalam penanganan pengungsi.

Masalah HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba menunjukkan peningkatan yang mengkhawatirkan. Hal ini karena kedua masalah tersebut mengenai perempuan dan laki-laki tanpa harus tergantung klasifikasi sosial dan ekonominya. Selain mencakup masalah medis penderita HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba seringkali mengalami perlakuan diskriminatif dari keluarga maupun lingkungannya, termasuk yang mengidap HIV/AIDS. Untuk itu, pelayanan sosial dalam bentuk perlindungan khusus perlu dilakukan agar mereka tetap dapat memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya sebagai individu, anggota keluarga dan masyarakat sesuai harkat dan martabatnya.

Yang juga perlu dikedepankan pada kesempatan ini adalah **kekerasan terhadap perempuan**. Berkaitan dengan perlindungan hukum dan peraturan perundang-undangan

---

<sup>17</sup> BPS. Hasil SUSENAS, 1999. BPS: Jakarta, 1999.

<sup>18</sup> BPS. Hasil SUSENAS, 1998. BPS: Jakarta, 1999.

terhadap perempuan, terjadi beberapa pelanggaran hak asasi manusia (HAM) seperti penindasan, eksploitasi, dan kekerasan terhadap perempuan, termasuk anak perempuan baik dalam keluarga, lingkungan/tempat kerja, atau dalam masyarakat. Bentuk penindasan dan eksploitasi terhadap perempuan sering terjadi terutama berkaitan dengan perdagangan perempuan dan anak perempuan serta pelacuran paksa. Sementara itu, penegakan hukum dalam masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan banyak belum terungkap dan sangat sulit ditemukan, karena umumnya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan berkaitan dengan pola hubungan kekuasaan, yang sebagian besar pelaku kekerasan berusia lebih tua di dalam keluarga, orang yang memiliki jabatan lebih tinggi atau majikan. Di samping itu, media massa juga cenderung turut memperlemah posisi perempuan, karena sering menampilkan gambaran tentang kekerasan, merendahkan harkat dan martabat, serta mempertahankan peran tradisional perempuan.

Meskipun kekerasan terhadap perempuan terus berlangsung, namun upaya dari pemerintah untuk mencegah dan menghapus tindak kekerasan tersebut belum optimal. Sikap proaktif pemerintah ditunjukkan dengan adanya Keputusan Presiden (Keppes) untuk membentuk Komisi Nasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan. Berbagai upaya sedang dan terus dilaksanakan untuk meniadakan kekerasan terhadap perempuan melalui "*Zero Tolerance Policy*", kebijakan yang secara tegas menyatakan bahwa keselamatan perempuan adalah prioritas dan tidak ada toleransi sekecil apapun terhadap berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan.

Pada tingkat global, upaya untuk meningkatkan kualitas perempuan dicerminkan oleh mukadimah Piagam PBB yang ditandatangani tanggal 26 Juni 1945, antara lain dapat dibaca bahwa bangsa-bangsa yang bersatu dalam PBB bertekad supaya generasi-generasi mendatang terhindar dari bencana peperangan yang telah dua kali mendatangkan penderitaan yang menyedihkan bagi umat manusia. Para pendiri PBB juga kembali memperkuat keyakinan atau kesetiaan mereka terhadap hak-hak asasi manusia, martabat dan nilai luhur dari manusia sebagai pribadi serta terhadap *persamaan hak laki-laki dan perempuan* dan persamaan hak dari negara besar dan kecil.

Piagam PBB inilah dokumen hukum yang pertama-tama secara tegas memuat persamaan hak dari semua orang dan menyatakan bahwa diskriminasi berdasarkan jenis kelamin adalah bertentangan dengan hukum, Meskipun perlu dicatat bahwa pencantuman larangan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin ini baru dimuat berkat desakan dari wakil-wakil 42 lembaga swadaya masyarakat yang memperoleh pengakuan sebagai peserta dalam pertemuan-pertemuan penyusunan Piagam PBB (The United Nations 1995, hlm. 10).

Suatu upaya mendasar yang dilakukan oleh PBB dan oleh aktivis HAM, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan HAM bagi perempuan, yang dirasakan perlu adalah perumusan dari ukuran-ukuran yang secara internasional disepakati sehingga akan terwujud instrumen-instrumen internasional yang diperlukan untuk perwujudan kesetaraan laki-laki dan perempuan.

Di Indonesia sendiri berbagai upaya perwujudan kesetaraan gender (relasi antara laki-laki dan perempuan) juga terus mengalami penguatan. Berbagai upaya tersebut

antara lain yang terkait dengan berbagai resolusi internasional yang telah disepakati oleh pemerintah Indonesia, diantaranya ialah :

1. *Declaration of Mexico on The Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace* (Mexico, 1975).
2. *World Plan of Action for The Implementation of The Objectives of The International Women 's Year*.
3. *United Nations Decade for Women* (1975-1985) yang bertemakan "*Equality, Development and Peace*" (Persamaan, Pembangunan dan Perdamaian). *United Nations Decade for Women* adalah wujud realisasi dari *World Plan of Action for The Implementation of The Objectives of The International Women's Year*.
4. *World Conference of The United Nations Decade for Women* di Copenhagen pada tahun 1980. Inti acara dari konferensi ini antara lain ialah me-review hasil pelaksanaan *United Nations Decade for Women*.
5. *World Conference Review and Appraise The Achievement of The United Nations Decade for Women* di Nairobi pada Tahun 1985. Hasil dari review ini adalah timbulnya dokumen tentang "*Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women*".
6. KTT Ibu Negara tentang Pemberdayaan Perempuan Pedesaan, diselenggarakan di Jenewa pada Tahun 1992 dan di Malaysia tahun 2000.
7. Dimuatnya Klausul tentang Peningkatan Peranan Perempuan dalam Proceedings KTT Non Blok di Jakarta pada Tahun 1994.
8. *Asean and Pasific Conference (ASPAC)* di Jakarta pada Tahun 1994, yang merupakan pra-*World Conference Beijing*.
9. *World Conference IV of The Role of Women* di Beijing pada bulan September Tahun 1995. Konferensi dunia ini menghasilkan *Beijing Declaration and Platform of Action* yang memuat 12 bidang kritis yang menjadi perhatian dunia mengenai hal-hal yang menghambat penyamaan kedudukan, hak dan peranan perempuan sedunia dalam pembangunan keduabelas bidang kritis tersebut antara lain perempuan dan media, perempuan dan kemiskinan, perempuan dan konflik bersenjata, perempuan dan ekonomis, perempuan dan pendidikan dan sebagainya. Selanjutnya setiap pemerintah harus komit untuk melaksanakan landasan bagi aksi kegiatan dengan menjamin bahwa pendekatan gender dicerminkan pada semua kebijaksanaan dan program kerja.
10. KTT tentang Pembangunan Sosial di Copenhagen pada Tahun 1995.
11. *Special Session of The United Nations General Assembly di New York* tahun 2000 yang bertemakan "*Women 2000: Gender Equality, Development And Peace for The Twenty-First Century*".

Sejalan dengan kepedulian global tentang peningkatan pemberdayaan perempuan dalam pembangunan, kepedulian bangsa Indonesia diwujudkan dalam bentuk, komitmen pemerintah terhadap perjanjian antar negara yang disetujui untuk juga dilaksanakan di Indonesia yaitu:

1. Perjanjian tentang Persamaan Pembayaran upah atau gaji bagi perempuan dan pria untuk pekerjaan yang sama. Perjanjian ini dilakukan di Jenewa dan disetujui oleh pemerintah Indonesia dengan UU Nomor 80 Tahun 1957.
2. Perjanjian tentang Hak Politik untuk perempuan. Perjanjian ini dilakukan di New York dan disetujui oleh pemerintah Indonesia dengan UU Nomor 68 Tahun 1958.
3. Perjanjian tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Perjanjian ini disetujui oleh pemerintah Indonesia dengan UU Nomor 7 tahun 1984.
4. Penandatanganan Protokol penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan pada bulan Februari 2000.

Keterlibatan perempuan Indonesia dalam kehidupan perjuangan bangsa Indonesia dapat diselusuri dari masa kerajaan Hindu, masa kolonialisme, masa penjajahan Jepang dan masa kemerdekaan. Uraian ringkas keterlibatan perempuan dalam kehidupan bangsa menurut kurun waktu tersebut sebagai berikut:

1. Sejak zaman kerajaan Hindu, bangsa Indonesia telah mengenal dan memiliki perempuan-perempuan penguasa (Pemimpin) perempuan seperti Dewi Suhita dan Tri Bhuwana Tunggal Dewi.
2. Pada masa kolonialisme banyak perempuan yang berjuang melawan dan menentang kekuasaan penjajahan dari Belanda seperti Cut Nyak Dien dalam peperangan di Aceh pada Tahun 1873-1904, Marta Christina Tiahahu dalam peperangan di Maluku pada tahun 1917-1819, Nyi Ageng Serang dalam peperangan Diponegoro pada tahun 1925-1830, dan Cut Meutia dalam peperangan di Aceh pada tahun 1905-1910. Selain kontribusi fisik, tokoh-tokoh perempuan yang mengkontribusikan tenaga dan pikirannya untuk meningkatkan harkat dan martabat kaum perempuan melalui kegiatan pendidikan dan kegiatan sosial pada masa kolonial tersebut diantaranya ialah Maria Walanda Maramis pada tahun 1827-1924, Dewi Sartika pada tahun 1884-1947, Kartini pada tahun 1879-1904, Nyi Achmad Dahlan pada tahun 1912-1945, dan Rasuna Said pada tahun 1910-1965.
3. Pada masa penjajahan Jepang, melalui Departemen Wanita dan Kebaktian Rakyat Jawa Madura (FUJINKAI), banyak Perempuan Indonesia yang berperan serta secara aktif dalam mengembangkan sikap cinta tanah air dan bangsa, mengembangkan kebiasaan hidup sederhana dan menguasai berbagai keterampilan untuk memperoleh kehidupan ekonomi seperti pengolahan lahan pekarangan untuk ditanami tanaman-tanaman yang bergizi .
4. Pada masa revolusi fisik banyak pejuang perempuan yang berjuang bahu membahu dengan pria didalam melawan penjajahan, baik dalam bentuk keterlibatan fisik di garis depan peperangan maupun di garis belakang, seperti aktif

mengurus dapur umum atau menolong pejuang (korban perang kemerdekaan) yang sakit dan luka-luka dibarak-barak palang merah.

Semua bentuk keterlibatan dan pelibatan perempuan Indonesia di dalam keseluruhan kehidupan perjuangan bangsa dan negara merupakan petunjuk bahwa kaum Perempuan di Indonesia pada dasarnya sejak dulu sudah merupakan bagian dan pembangunan nasional, bangsa dan negara. Dengan demikian, pertumbuhan pembangunan nasional tidak dapat dipisahkan dari keberadaan perempuan sebagai aset pembangunan dan eksistensinya sebagai manusia yang memiliki keluhuran harkat dari martabat seperti halnya pria.

Pembangunan nasional Indonesia merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara di dalam mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Peningkatan peran perempuan dalam pembangunan bangsa pada hakekatnya adalah upaya meningkatkan kedudukan, peranan, kemampuan, kemandirian dan ketahanan mental serta spritual perempuan sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Pembangunan sebagai suatu kegiatan pengubahan berencana dan direncanakan memiliki tujuan untuk mengadakan perubahan perilaku (kondisi, afeksi dan ketrampilan) positif dari khalayak sasaran pembangunan yang diharapkan dan dirancang untuk dapat menghasilkan kemanfaatan bagi orang banyak, yaitu masyarakat secara keseluruhan.

Fakta empiris menunjukkan bahwa perempuan di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia, mengalami ketertinggalan diberbagai bidang pembangunan dan kehidupan. Ketertinggalan perempuan sebagai populasi terbesar dari penduduk dalam berbagai aspek pembangunan sangatlah jelas akan membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi keseluruhan pembangunan, jika tidak diperbaiki. Karena itulah peningkatan peran perempuan dalam pembangunan merupakan kesepakatan dunia yang dimulai pada tahun dekade perempuan sebagai tonggak pertama pencahayaan peranan perempuan untuk kemanfaatan pembangunan.

Berbagai pendekatan pembangunan yang dipergunakan untuk meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan yang diwujudkan hanya pada perempuan atau hanya pada pria akan mempunyai dampak yang sangat terbatas. Karena itu, kebijakan proyek-proyek pembangunan dialihkan ke arah pendekatan gender yang bertujuan untuk mewujudkan pengintegrasian perempuan dan pria dalam semua sektor pembangunan sesuai dengan potensi serta kebutuhan masing-masing. Pembangunan dengan menggunakan pendekatan gender merupakan komitmen bangsa-bangsa terhadap hasil keputusan Konferensi Wanita ke IV di Beijing termasuk bangsa Indonesia.

Terminologi pembangunan berwawasan gender mengandung pengertian bahwa pembangunan nasional memiliki keperdulian dan kepekaan terhadap adanya gender yang merugikan pembangunan karena adanya ketidakseimbangan perhatian pembangunan terhadap perempuan dibanding pria. Ketidakseimbangan atau kesenjangan pembangunan pada pria dan perempuan dapat melalui kemitrasejajaran yang harmonis

antara pria dan perempuan dalam pembangunan. Untuk merealisasikan hal ini diperlukan adanya perubahan atau modifikasi nilai-nilai ke berperan berdasarkan relasi pria-perempuan (gender) yang disesuaikan dengan perubahan sosial budaya yang akan terjadi di dalam masyarakat keseluruhan dengan adanya pola relasi hubungan gender.

Namun dalam kenyataan belum sepenuhnya dapat diwujudkan karena ternyata masih banyak praktek diskriminasi terselubung atau ketidaksetaraan tindakan terhadap peran gender, baik disektor domestik atau publik yang khusus menimpa perempuan.

Ketidaksetaraan gender ini terjadi sebagai akibat ketidakpahaman dan ketidakpekaan gender (*Gender blind*) yang diakibatkan oleh kegagalan besar masyarakat atau penentu kebijakan didalam memahami relasi gender dalam pembangunan sebagai suatu kunci penentu terhadap pilihan-pilihan yang tersedia baik untuk pria maupun di dalam berpartisipasi untuk pembangunan.

Pembangunan berwawasan kemitrasejajaran antara pria dan perempuan dengan pendekatan jender dan Pembangunan (JDP) atau Gender And Development (GAD). Pendekatan ini di dimaksud untuk lebih meningkatkan kedudukan dan peran perempuan dalam pembangunan di berbagai kehidupan selain melalui pendekatan **Perempuan dalam Pembangunan (Women In Development (WID))** yang telah digunakan sejak Pembangunan Lima Tahun ke-III (Pelita III), Gabungan dua pendekatan pembangunan tersebut didasarkan atas keyakinan dan pemahaman bahwa program-program peningkatan peran perempuan kedalam kebijakan dan strategi pembangunan nasional akan memberikan dampak yang lebih positif dan lebih menguntungkan bagi perempuan daripada hanya dengan mengembangkan program-program spesifik perempuan.

1. Wanita dan Pembangunan (WPD) adalah pendekatan pembangunan yang ditujukan secara khusus kepada perempuan. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk meningkatkan kemampuan perempuan agar turut serta dalam proses pembangunan secara serasi dan selaras sehingga memungkinkan perempuan mengejar ketinggalannya dari pria. Kegiatan pembangunan dalam pendekatan pembangunan WPD adalah berupa proyek-proyek khusus perempuan yang diarahkan pada upaya persolusian persoalan dan permasalahan perempuan. Program dan proyek khusus perempuan dalam beberapa segi kehidupan masih diperlukan terutama mengingat kesenjangan antara pria dan perempuan masih sangat nyata. Untuk itu diperlukan perhatian dan penanganan secara khusus melalui proyek-proyek yang sarannya hanya perempuan (*Women Spesific Projects*). Proyek-proyek untuk mengejar ketinggalan perempuan yang disebut proyek peningkatan peran perempuan atau disingkat P2W, sampai saat ini masih dilaksanakan khusus oleh beberapa Departemen dan lembaga-lembaga non departemen serta organisasinya kemasyarakat.
2. Gender dan Pembangunan (JDP) adalah pendekatan pembangunan yang mengintegrasikan aspirasi, kepentingan dan peran pria dan perempuan yang memungkinkan perempuan mengejar ketinggalannya dari pria dan sebagai upaya mengubah hubungan gender yang merugikan salah satu pihak menuju hubungan gender yang selaras dan serasi. Dalam pembangunan berdasarkan pendekatan gender dicegah terjadinya kesenjangan hak, kedudukan dan kesempatan berperan antara pria dan perempuan, serta sekaligus dihindari adanya upaya-upaya yang

dapat merugikan pria atau perempuan. Sedangkan pelaksanaan pendekatan JDP diarahkan pada upaya pengubahan ketidakseimbangan hubungan kekuasaan antara pria dan perempuan dengan memperhatikan kebutuhan dan potensi masing-masing.

3. Gender mainstreaming yakni suatu pendekatan pengarusutamaan gender dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program pembangunan di segala bidang.

Sebagai penutup dari makalah ini, saya ingin menyampaikan bahwa dalam rangka mewujudkan kualitas perempuan, kesetaraan dan keadilan gender diperlukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang gender, berbagai ketimpangan sebagai akibat dari masalah struktural dan nilai-nilai budaya yang telah lama ada dan berkembang dalam masyarakat dapat dikurangi. Dan pada gilirannya pemberdayaan perempuan menjadi elemen penting dari pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Bali, 15 Juli 2003