



# Asesmen Gender Indonesia

*(Indonesia Country Gender Assessment)*

**Southeast Asia Regional Department  
Regional and Sustainable Development Department  
Asian Development Bank  
Manila, Philippines**

July 2006



# RINGKASAN EKSEKUTIF

**K**etidaksetaraan gender merupakan hambatan utama menuju pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Sebaliknya, meningkatnya keadilan gender merupakan hal yang secara ekonomi masuk akal. Mengarusutamakan masalah-masalah gender ke dalam inisiatif, strategi, kebijakan, sasaran dan target pembangunan memerlukan pengertian menyeluruh atas konteks dinamika gender. Asesmen Gender Indonesia bertujuan untuk memberi kontribusi menuju pengertian menyeluruh tersebut.

## ANALISA SITUASI GENDER

Bab 1 diawali dengan telahaan mengenai masalah-masalah penduduk dan demografi yang memperlihatkan struktur rumah tangga dan meningkatnya umur perkawinan pertama. Analisa mengenai kemiskinan dan Tujuan Pembangunan Milenium (MDG) juga memperhatikan Indeks Pembangunan Manusia dan Indeks Pembangunan Gender. Analisa kemiskinan menunjukkan bahwa ketika garis kemiskinan pendapatan telah menurun dalam beberapa tahun terakhir, kerentanan terhadap kemiskinan masih menjadi isu utama, *food poverty* dan kekurangan gizi tidak boleh diabaikan. Kemajuan menuju MDG3 mengenai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan telah digabungkan. Bab 1 juga mengidentifikasi ketidaksetaraan gender di bidang ketenagakerjaan dan partisipasi angkatan kerja, seperti juga halnya dalam akses ke sumberdaya produktif (lahan, kepemilikan dan jasa keuangan) serta modal manusia (pendidikan dan kesehatan). Bab ini sedapat mungkin menggunakan lensa gender yang menonjolkan fakta bahwa dalam banyak kasus masih terdapat kekurangan data terpilah.

## LEMBAGA DAN KEBIJAKAN UNTUK PENCAPAIAN KESETARAAN GENDER DI INDONESIA

Analisa dalam Bab 2 meliputi kerangka hukum, kebijakan dan program pemerintah, serta lembaga-lembaga dan instrumen pengarusutamaan gender, baik di tingkat nasional maupun pemerintah lokal. Indonesia telah meratifikasi konvensi-konvensi internasional penting yang menganut prinsip-prinsip kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah untuk 2004-2009 mengidentifikasi pengarusutamaan gender sebagai target di bawah tema Membangun Indonesia yang Adil dan Demokratis. Instrumen-instrumen pengarusutamaan gender

termasuk Instruksi Presiden yang dikeluarkan tahun 2000 dan pedoman-pedoman yang dikeluarkan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan untuk pengarusutamaan gender yang diterbitkan tahun 2002. Pencapaian telah terlihat, termasuk penyusunan statistik data terpilah di beberapa propinsi, kabupaten dan kecamatan, penerapan Alur Analisis Gender (*Gender Analysis Pathway*) di beberapa kementerian, serta peningkatan permasalahan gender yang dicakup ke dalam rencana pembangunan tahunan pada tingkat kabupaten. Namun demikian, masih banyak hal yang harus dilakukan. Masih sering terdapat kekurangpahaman yang mendasar atas manfaat dan pentingnya pengarusutamaan gender dalam kebijakan dan program. Masalah gender masih dipandang sebagai masalah sosial semata dan tidak memiliki konsekuensi ekonomi. Unit pemberdayaan perempuan cenderung kekurangan staf dan sumberdaya, serta tidak ditempatkan secara strategis dalam struktur pemerintahan. Organisasi-organisasi masyarakat madani mempunyai peran penting untuk mempromosikan kesetaraan gender.

## GENDER DAN DESENTRALISASI

Transformasi politik menuju otonomi daerah memiliki potensi untuk melakukan perubahan besar di Indonesia. Desentralisasi bertujuan membawa pemerintah lebih dekat pada rakyat. Salah satu kecenderungan yang paling positif adalah meningkatnya kesadaran rakyat bahwa mereka dapat dan harus berperan serta dalam pemerintahan daerah. Namun demikian, desentralisasi juga diikuti oleh berbagai bentuk tantangan dan kesempatan bagi perempuan Indonesia. Tantangan-tantangan tersebut termasuk keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan yang pada umumnya masih terbatas. Di beberapa wilayah, desentralisasi dikhawatirkan diikuti oleh bangkitnya kembali penafsiran yang konservatif terhadap agama mengenai peran gender dan peraturan-peraturan daerah yang diskriminatif. Namun demikian, terdapat juga peluang-peluang yang menjanjikan. Beberapa pemerintah daerah telah mulai memandang perempuan sebagai pihak terkait yang penting dan secara aktif membuat program-program untuk mempromosikan hak-hak perempuan. Pemerintah daerah lainnya memanfaatkan media (*talk show* lewat radio dan sebagainya) untuk mempromosikan kepentingan perempuan. Penyerahan proses anggaran kepada pemerintah daerah dalam beberapa kasus membuka peluang bagi partisipasi lebih besar dari warga, termasuk perempuan, dan menghasilkan anggaran yang lebih responsif terhadap gender. Banyak pemerintah daerah telah memperlihatkan kemauan politik untuk mengadopsi proses pembuatan kebijakan secara partisipatif, mengarusutamakan gender dan mengembangkan kapasitas melalui pelatihan mengenai masalah-masalah gender untuk para pejabat pemerintah daerah.

## SUARA PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN PEMBUATAN KEPUTUSAN

Di masa Orde Baru, partisipasi perempuan dalam politik di Indonesia sangat rendah. Tahun-tahun belakangan telah terlihat adanya perubahan, khususnya dalam pemilu 2004. Kuota lunak 30% telah diberikan bagi perempuan dalam perekrutan anggota partai politik. Walaupun tidak semua partai

politik memenuhi target dan tidak ada yang menempatkan perempuan lebih tinggi dari lelaki dalam daftar partai, wacana tentang perlunya meningkatkan partisipasi politik perempuan telah mencapai tingkatan yang baru. Sebagai hasilnya, terdapat sedikit kenaikan jumlah perempuan yang terpilih untuk jabatan politik. Ini baru permulaan, namun jalan panjang masih terbentang. Tantangan yang signifikan adalah terbatasnya pelatihan dan pengalaman politik dari banyak perempuan yang bersaing dalam berbagai pemilihan. Persepsi peran perempuan dalam masyarakat juga merupakan penghambat. Dewan Perwakilan Rakyat hanya diisi oleh 11% perempuan (62 dari 549 anggota) dan di Dewan Perwakilan Daerah (DPD), perempuan hanya mengisi 21% dari posisi yang ada (27 dari 128). Indonesia tidak memiliki gubernur perempuan dan bulan Oktober 2004 hanya ada 4 menteri wanita diantara 36 posisi kabinet (11%).

## **KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN**

Kekerasan Terhadap Perempuan telah merusak banyak kehidupan. Terlepas dari cedera fisik langsung, korban kekerasan juga menderita cacat emosional dan psikologis yang lebih sulit untuk ditangani. Kekerasan terjadi dalam berbagai bentuk, dan Bab 6 mempelajari tiga tema penting: (i) kekerasan dalam rumah tangga, (ii) kekerasan terhadap perempuan di daerah konflik dan paska-konflik, serta (iii) perdagangan manusia. Perdagangan manusia berhubungan erat dengan migrasi tidak resmi dan mempengaruhi banyak perempuan dan anak-anak yang diperdagangkan untuk tujuan eksploitasi seksual dan sebagai tenaga kerja. Dengan alasan-alasan yang nyata, bentuk perbudakan moderen ini sangat sulit untuk didokumentasikan, namun terdapat alasan kuat untuk meyakini bahwa isu ini merupakan masalah yang signifikan. Sekitar 4 juta perempuan dan anak-anak diperkirakan rentan menjadi korban perdagangan manusia; ini adalah jumlah perempuan dan anak-anak yang bekerja di sektor-sektor rentan: pekerja seks, pekerja migran dan pembantu rumah tangga. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat memperkirakan bahwa Indonesia berperan sebagai sumber, tempat transit dan negara tujuan dari manusia yang diperdagangkan untuk tujuan-tujuan seks dan tenaga kerja. Salah satu isu kunci adalah bahwa pendokumentasian kekerasan sangatlah sulit karena hanya sedikit saja kasus yang dilaporkan secara resmi. Dalam banyak kasus, kekerasan dianggap sebagai masalah pribadi ketimbang masalah publik. Tantangan kedua adalah sumberdaya dana dan manusia yang digunakan untuk menangani kekerasan terhadap perempuan pada umumnya tidak memadai untuk memastikan bahwa para korban dapat diberikan bantuan yang mereka butuhkan dan yang menjadi hak mereka. Pada sisi kelembagaan, Indonesia telah mendirikan Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan di tahun 1998 dan Undang-Undang No. 23/2004 mengenai Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang diberlakukan mulai September 2004.

---

## MIGRASI INTERNASIONAL

Kemiskinan, pangangguran dan kurangnya pendidikan formal adalah beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya peningkatan jumlah perempuan yang berusaha untuk bermigrasi ke luar negeri. Jumlah pekerja migran Indonesia diperkirakan 4 juta orang dengan arus tahunan berkisar 400.000 atau 4% dari seluruh angkatan kerja. Kaum pria Indonesia sebagian besar bermigrasi ke Korea Selatan dan Amerika Serikat, namun perempuan lebih banyak bermigrasi ke negara-negara tujuan seperti Malaysia, Saudi Arabia, Singapura dan sebagainya. Negara-negara tersebut sangat membutuhkan tenaga kerja sebagai pembantu rumah tangga. Kenaikan jumlah migran resmi diiringi dengan migran tidak resmi, atau migran ilegal. Sekitar 60% pekerja Indonesia di Malaysia disinyalir merupakan migran tidak resmi. Pekerja migran tidak resmi sangat rentan tanpa memiliki jaminan masa kerja, upah minimum atau kondisi kerja yang baik. Kasus-kasus yang terekam mengenai kekerasan dan penindasan cukup banyak, bahkan diantara migran resmi sekalipun.

## TEMUAN DAN REKOMENDASI

Bab 7 menggarisbawahi tujuh temuan utama asesmen ini dan memberikan sejumlah rekomendasi untuk setiap temuan utama. Ketujuh temuan utama tersebut adalah:

1. Partisipasi perempuan dalam pekerjaan yang dibayar dan akses kepada sumberdaya produktif perlu ditingkatkan.
2. Ketidaksetaraan gender dalam mengakses pendidikan paling parah terjadi diantara kelompok miskin dan di pedesaan.
3. Pelayanan kesehatan tidak menjangkau perempuan dan anak-anak perempuan di pedesaan.
4. Kerangka kelembagaan untuk pengarusutamaan gender perlu diperkuat.
5. Partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan diperlukan pada semua tingkatan.
6. Kekerasan terhadap perempuan berlangsung dalam banyak bentuk dan hanya sedikit pelayanan yang tersedia bagi para korban.
7. Hak-hak para pekerja migran perlu dilindungi.

Terkait dengan temuan 4, rekomendasinya dipersiapkan secara khusus untuk setiap tingkat: Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, pemerintah lokal dan daerah, Unit-unit Pemberdayaan Perempuan dan Lembaga-Lembaga Perencanaan Daerah. Asesmen ini menyimpulkan dengan menegaskan bahwa kesetaraan dan pemberdayaan perempuan adalah vital bagi Indonesia untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium di tahun 2015.