

EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PENGARUSUTAMAAN GENDER (PUG) DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENINGKATAN TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA (TPAK) PEREMPUAN DI INDONESIA

Maharani P. W. Rahmawati^{1*}, Hanifah R. Az Zahro², Indah Prabawati³, Firre An Suprpto⁴
^{1,2,3,4}Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia

RIWAYAT ARTIKEL**Diterima:**

16-05-2026

Disetujui:

18-05-2026

Dipublikasi:

01-06-2026

Kata Kunci:

*Pengarusutamaan Gender;
Implementasi Kebijakan;
Partisipasi Angkatan Kerja
Perempuan; Kesetaraan
Gender*

ABSTRAK

Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) merupakan strategi pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam pembangunan, termasuk di sektor ketenagakerjaan. Namun, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan di Indonesia masih tertinggal dibandingkan laki-laki. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan PUG dalam meningkatkan partisipasi kerja perempuan serta mengidentifikasi hambatan struktural yang memengaruhinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur sistematis dengan memanfaatkan data sekunder dari dokumen kebijakan, publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), jurnal ilmiah, serta laporan lembaga internasional. Analisis dilakukan menggunakan teknik analisis isi dengan pendekatan tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka regulasi PUG telah tersedia, implementasinya belum berjalan optimal. Hal ini ditandai oleh stagnasi TPAK perempuan yang masih berada pada kisaran 53% serta adanya kesenjangan yang cukup besar dibandingkan laki-laki. Hambatan utama implementasi kebijakan meliputi keterbatasan sumber daya, pengaruh budaya patriarki, kelemahan struktur birokrasi, serta kurang efektifnya komunikasi kebijakan. Temuan ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan PUG sangat bergantung pada penguatan aspek implementasi secara menyeluruh. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pelaksanaan kebijakan, penguatan kelembagaan, serta perluasan sosialisasi kebijakan dapat dipertimbangkan sebagai langkah strategis dalam mendorong partisipasi kerja perempuan yang lebih inklusif.

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan mensyaratkan adanya partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat tanpa membedakan gender. Dalam konteks global, komitmen terhadap kesetaraan gender telah ditegaskan dalam Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya pada tujuan kelima yang menekankan pentingnya pemberdayaan perempuan. Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) sebagai strategi nasional untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam seluruh tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan.

Meskipun kerangka kebijakan tersebut telah lama diimplementasikan, realitas ketenagakerjaan di Indonesia menunjukkan bahwa kesenjangan gender masih persisten. Data Badan Pusat Statistik (BPS) memperlihatkan bahwa Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan secara konsisten berada pada kisaran 53–54%, jauh di bawah laki-laki yang mencapai

lebih dari 80%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberadaan kebijakan PUG belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan partisipasi kerja perempuan secara signifikan.

Sejumlah penelitian sebelumnya cenderung menjelaskan rendahnya partisipasi perempuan melalui faktor sosiokultural, seperti beban domestik ganda dan kuatnya budaya patriarki. Namun demikian, kajian yang menempatkan persoalan ini dalam kerangka implementasi kebijakan secara struktural dan institusional masih relatif terbatas. Padahal, aspek seperti alokasi anggaran responsif gender, komitmen birokrasi, serta mekanisme pengawasan kebijakan memiliki peran penting dalam menentukan efektivitas implementasi PUG.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender dalam meningkatkan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja perempuan di Indonesia, serta mengidentifikasi berbagai hambatan struktural yang memengaruhinya. Melalui pendekatan studi literatur sistematis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam memahami kesenjangan implementasi kebijakan gender, sekaligus menjadi dasar pertimbangan bagi perumusan kebijakan yang lebih responsif dan inklusif.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur sistematis untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) serta implikasinya terhadap Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan di Indonesia. Pendekatan ini dipilih untuk menghimpun dan mensintesis berbagai temuan penelitian serta dokumen kebijakan yang relevan secara komprehensif.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber, meliputi dokumen kebijakan pemerintah, publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), jurnal ilmiah, serta laporan lembaga internasional seperti International Labour Organization (ILO) dan World Bank. Sumber literatur yang digunakan dibatasi pada rentang tahun 2010–2024 guna memastikan relevansi dan keterkinian data.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran daring pada basis data akademik dan situs resmi lembaga pemerintah dengan menggunakan kata kunci seperti pengarusutamaan gender, partisipasi angkatan kerja perempuan, dan implementasi kebijakan gender. Literatur yang diperoleh kemudian diseleksi berdasarkan kesesuaian tema, relevansi dengan fokus penelitian, serta kredibilitas sumber.

Analisis data dilakukan menggunakan teknik analisis isi (content analysis) dengan pendekatan tematik. Tahapan analisis meliputi pengelompokan informasi, pengkodean tema-tema utama, serta interpretasi terhadap pola hubungan antar variabel yang ditemukan dalam literatur. Untuk menjaga validitas data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dengan membandingkan berbagai referensi yang memiliki keterkaitan isu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kerangka Regulasi PUG: Landasan Hukum dan Celah Normatif

Analisis terhadap berbagai dokumen kebijakan menunjukkan bahwa Indonesia telah membangun fondasi regulasi Pengarusutamaan Gender (PUG) yang relatif komprehensif. Landasan utamanya merujuk pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender, yang mewajibkan kementerian dan lembaga untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan nasional (Kementerian PPPA, 2020). Di sektor ketenagakerjaan, kebijakan ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menjamin kesetaraan kesempatan kerja tanpa diskriminasi gender, serta dokumen perencanaan seperti RPJMN 2020–2024 yang menetapkan target peningkatan partisipasi kerja perempuan minimal 55% melalui indikator spesifik seperti peningkatan akses pelatihan vokasi dan penyediaan fasilitas kerja ramah perempuan (Bappenas, 2020).

Namun demikian, kerangka regulasi tersebut masih menunjukkan adanya celah normatif. Sejumlah literatur mengindikasikan bahwa regulasi yang ada cenderung bersifat deklaratif dan belum sepenuhnya didukung oleh perangkat operasional yang memadai. Keterbatasan regulasi turunan yang mengatur mekanisme teknis serta sanksi administratif menyebabkan implementasi PUG belum memiliki daya ikat yang kuat (Kemenkeu, 2022). Akibatnya, kebijakan ini sering kali diposisikan sebagai pelengkap administratif, sehingga pelaksanaannya rentan terpinggirkan oleh prioritas kebijakan lainnya.

Tren Stagnasi TPAK Perempuan (2015–2023)

Pengolahan data sekunder dari 10 laporan Sakernas BPS mengungkapkan tren stagnasi yang mencolok pada TPAK perempuan, di mana angka tersebut hanya mencapai 53,82% pada 2023 dibandingkan 83,06% untuk laki-laki, menciptakan kesenjangan rata-rata 29,24 poin persentase (p.p.). Selama periode 2015–2023, kenaikan TPAK perempuan hanya 0,92 p.p. secara keseluruhan (rata-rata 0,06% per tahun), jauh di bawah target RPJMN 55%. Fenomena ini diperparah oleh dominasi perempuan di sektor informal (70% pekerja perempuan vs. 45% laki-laki), di mana mereka sering tidak memperoleh perlindungan sosial, upah layak, atau akses kredit (ILO, 2022). Kesenjangan lebih lebar di pedesaan (rata-rata 29,8 p.p.) dibandingkan perkotaan (28,2 p.p.), mencerminkan disparitas akses infrastruktur dan norma sosial.

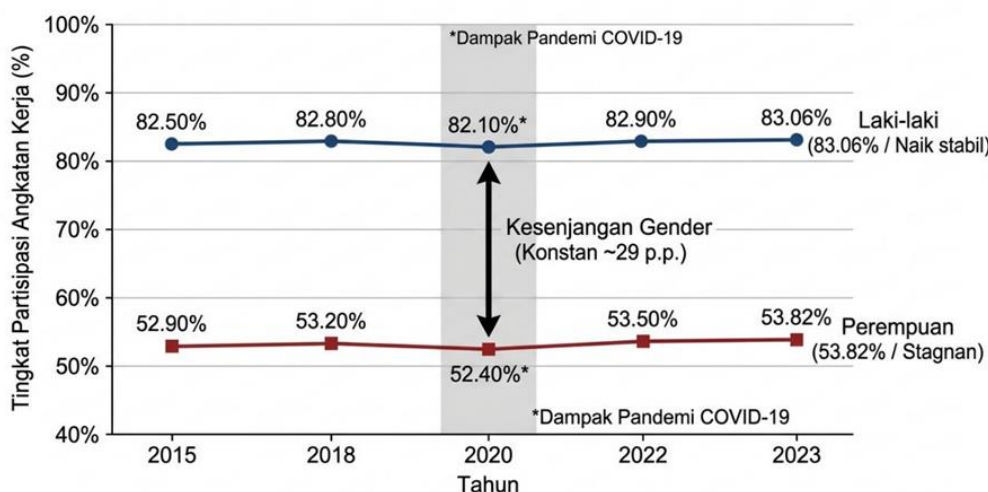
Tabel 1. Tren TPAK Berdasarkan Jenis Kelamin di Indonesia (2015–2023)

Tahun	TPAK Laki-Laki (%)	TPAK Perempuan (%)	Kesenjangan (p.p.)	TPAK Perempuan Pedesaan (%)	TPAK Perempuan Perkotaan (%)
2015	82.50	52.90	29.60	51.20	55.40
2018	82.80	53.20	29.60	51.50	55.80
2020	82.10	52.40	29.70	50.80	54.90
2022	82.90	53.50	29.40	51.90	56.00
2023	83.06	53.82	29.24	52.10	56.30

Sumber: Diolah Peneliti (2024)

Catatan: Penurunan 2020 disebabkan pandemi COVID-19, dengan pemutusan hubungan kerja (PHK) perempuan 1,5 kali lebih tinggi. p.p. = poin persentase.

Sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 1, TPAK perempuan cenderung stagnan selama periode pengamatan, sementara TPAK laki-laki relatif stabil pada tingkat yang lebih tinggi.



Grafik 1. Tren TPAK Laki-Laki dan Perempuan di Indonesia (2015–2023)

Selain itu, perempuan masih didominasi oleh pekerjaan di sektor informal yang cenderung memiliki tingkat perlindungan kerja dan akses ekonomi yang lebih rendah. Kesenjangan partisipasi kerja juga terlihat lebih besar di wilayah perdesaan dibandingkan perkotaan, yang mencerminkan adanya perbedaan akses terhadap peluang kerja serta pengaruh faktor sosial dan ekonomi.

Temuan ini menunjukkan bahwa stagnasi TPAK perempuan tidak hanya berkaitan dengan faktor individu, tetapi juga mencerminkan adanya kendala struktural yang lebih luas dalam sistem ketenagakerjaan.

Hambatan Implementasi Kebijakan: Perspektif George Edward III

Untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG), penelitian ini menggunakan kerangka analisis George Edward III yang menekankan empat variabel utama, yaitu sumber daya (resources), disposisi (disposition), struktur birokrasi (bureaucratic structure), dan komunikasi (communication). Kerangka ini digunakan untuk mengidentifikasi hambatan implementasi kebijakan secara lebih sistematis.

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa hambatan implementasi PUG bersifat multidimensional dan melibatkan keterkaitan antarvariabel. Secara umum, faktor sumber daya dan disposisi menjadi aspek yang paling dominan dalam memengaruhi efektivitas kebijakan.

Tabel 2. Hambatan Implementasi PUG Berdasarkan Variabel George Edward III

Variabel	Deskripsi & Bukti Empiris	Frekuensi (%)	Kutipan Kunci
Resources (Sumber Daya)	Alokasi anggaran responsif gender (ARG) hanya 0,8% APBN 2023; 70% ASN daerah belum terlatih PUG; program childcare/vokasi gagal terealisasi.	35%	"Anggaran PUG daerah <0,5% APBD menyebabkan kegagalan pelatihan kerja perempuan" (Susanti et al., 2021; Kemenkeu, 2022).
Disposition (Kecenderungan)	Pengaruh budaya patriarki kuat di birokrasi/masyarakat; program cenderung karitatif (menjahit/masak); beban domestik perempuan 65% waktu harian.	40%	"Norma patriarki memandang perempuan sebagai 'pencari nafkah tambahan', menghambat TPAK formal hingga 20%" (Pratiwi, 2023; World Bank, 2021).
Bureaucratic Structure	Kelompok Kerja (Pokja) PUG aktif hanya 30% daerah; tidak ada indikator KPI gender dalam evaluasi kinerja ASN; koordinasi pusat- daerah lemah.	15%	"Struktur birokrasi fragmentasi menghalangi implementasi lintas-sektor" (KemenPPPA, 2022; Bappenas, 2023).
Communication	Diskoneksi transmisi kebijakan pusat ke daerah/swasta; sosialisasi hak perempuan (cuti haid, ruang laktasi) minim di akar rumput.	10%	"Komunikasi PUG vertikal gagal menyentuh perusahaan swasta dan pekerja informal" (Hidayat & Sari, 2022; ILO, 2022).

Sumber: Diolah Peneliti dengan NVivo 12 (2024)

Berdasarkan Tabel 2, dari aspek sumber daya, keterbatasan anggaran responsif gender serta kapasitas sumber daya manusia di tingkat daerah menjadi kendala utama dalam implementasi kebijakan. Kondisi ini menyebabkan berbagai program yang dirancang untuk mendukung partisipasi kerja perempuan belum dapat berjalan secara optimal.

Dari aspek disposisi, pengaruh budaya patriarki masih menjadi faktor yang signifikan. Norma sosial yang menempatkan perempuan sebagai pihak yang lebih bertanggung jawab terhadap urusan domestik berkontribusi pada rendahnya partisipasi perempuan dalam sektor formal.

Selanjutnya, dari aspek struktur birokrasi, implementasi PUG masih menghadapi kendala koordinasi antar lembaga serta belum optimalnya peran kelembagaan seperti kelompok kerja (Pokja) PUG di daerah. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi kebijakan gender belum sepenuhnya terlembagakan dalam sistem birokrasi.

Sementara itu, dari aspek komunikasi, masih terdapat kesenjangan dalam penyampaian kebijakan dari tingkat pusat ke daerah maupun kepada sektor swasta dan masyarakat. Kurangnya sosialisasi kebijakan berdampak pada rendahnya pemahaman terhadap hak-hak perempuan dalam dunia kerja.

Secara keseluruhan, keempat variabel tersebut saling berkaitan dan secara kolektif memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan PUG. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya peningkatan partisipasi kerja perempuan tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan memerlukan pendekatan yang terintegrasi dalam aspek kebijakan dan implementasi.

Implikasi terhadap Partisipasi Kerja Perempuan dan Ekonomi Nasional

Kombinasi lemahnya keempat variabel dalam model implementasi George Edward III menunjukkan adanya hambatan struktural yang berkontribusi terhadap rendahnya partisipasi kerja perempuan. Kondisi ini menciptakan kecenderungan glass ceiling yang membatasi akses dan keberlanjutan karier perempuan, khususnya setelah memasuki fase kehidupan seperti pernikahan dan pasca-melahirkan (BPS, 2023).

Sejumlah data menunjukkan bahwa beban domestik yang tidak proporsional masih menjadi faktor yang memengaruhi keputusan perempuan untuk keluar dari dunia kerja. Dalam konteks ini, perempuan cenderung menghadapi tekanan ganda antara peran domestik dan profesional, yang pada akhirnya berdampak pada keberlanjutan partisipasi mereka dalam angkatan kerja.

Dari perspektif ekonomi, rendahnya partisipasi kerja perempuan berpotensi memengaruhi kinerja ekonomi secara lebih luas. Beberapa studi internasional menunjukkan bahwa keterbatasan keterlibatan perempuan dalam pasar kerja diperkirakan dapat mengurangi potensi Produk Domestik Bruto (PDB) dalam jumlah yang signifikan setiap tahunnya. Selain itu, kondisi ini juga berimplikasi pada rendahnya optimalisasi sumber daya manusia serta daya saing tenaga kerja di tingkat regional (World Bank, 2021; ILO, 2022).

Secara keseluruhan, temuan ini mengindikasikan bahwa kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) belum sepenuhnya mampu berfungsi sebagai instrumen yang efektif dalam meningkatkan partisipasi kerja perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan implementasi kebijakan secara lebih terintegrasi menjadi faktor penting dalam mengatasi kesenjangan gender di pasar kerja.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Indonesia telah memiliki landasan regulasi yang relatif memadai, terutama sejak diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 serta penguatan melalui berbagai kebijakan sektoral. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut belum berjalan secara optimal dalam meningkatkan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan.

Hal ini tercermin dari stagnasi TPAK perempuan yang masih berada pada kisaran 53% dalam beberapa tahun terakhir, dengan kesenjangan yang cukup lebar dibandingkan laki-laki. Analisis menggunakan kerangka George Edward III menunjukkan bahwa hambatan implementasi kebijakan PUG tidak hanya bersumber dari keterbatasan sumber daya, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor disposisi (budaya patriarki), kelemahan struktur birokrasi, serta kurang optimalnya komunikasi kebijakan.

Secara keseluruhan, temuan ini mengindikasikan bahwa efektivitas kebijakan PUG sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam mengintegrasikan keempat variabel tersebut secara simultan. Tanpa penguatan pada aspek implementasi, kebijakan PUG berpotensi tetap bersifat normatif dan belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan partisipasi kerja perempuan.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa rekomendasi berikut secara konseptual dapat dipertimbangkan oleh para pemangku kebijakan dalam rangka meningkatkan efektivitas implementasi PUG:

1. Penguatan Alokasi Sumber Daya

Pemerintah pusat dan daerah perlu meningkatkan perhatian terhadap anggaran responsif gender serta penguatan kapasitas sumber daya manusia, khususnya dalam perencanaan dan pelaksanaan program yang mendukung partisipasi kerja perempuan.

2. Reformasi Kelembagaan dan Integrasi Indikator Gender

Integrasi indikator kinerja berbasis gender dalam evaluasi birokrasi dapat dipertimbangkan untuk mendorong akuntabilitas implementasi PUG. Selain itu, penguatan peran kelembagaan seperti kelompok kerja (Pokja) PUG di daerah menjadi penting untuk memastikan koordinasi yang lebih efektif.

3. Peningkatan Sosialisasi dan Komunikasi Kebijakan

Upaya sosialisasi kebijakan PUG perlu diperluas, tidak hanya di lingkungan birokrasi, tetapi juga kepada sektor swasta dan masyarakat. Hal ini penting untuk meningkatkan pemahaman terhadap hak dan peluang kerja perempuan.

4. Kolaborasi dengan Sektor Swasta

Pemerintah dapat mendorong keterlibatan sektor swasta dalam menciptakan lingkungan kerja yang lebih ramah gender, misalnya melalui penyediaan fasilitas pendukung bagi pekerja perempuan. Pendekatan ini dapat dipertimbangkan sebagai bagian dari strategi peningkatan partisipasi kerja perempuan.

5. Perubahan Perspektif Sosial

Dalam jangka panjang, perubahan norma sosial terkait peran gender menjadi faktor penting. Oleh karena itu, program edukasi dan kampanye publik untuk mendorong kesetaraan peran laki-laki dan perempuan dalam ranah domestik maupun publik perlu terus diperkuat.

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik Gender Indonesia 2023*. Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Agustus 2023*. Badan Pusat Statistik.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Laporan Anggaran Responsif Gender (ARG) APBN 2023*. Direktorat Jenderal Perbendaharaan.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2022). *Laporan Evaluasi Implementasi PUG Tahun 2021*. KemenPPPA.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. CQ Press.
- Hidayat, A., & Sari, R. (2022). Komunikasi Kebijakan Pengarusutamaan Gender di Tingkat Daerah: Studi Kasus Jawa Tengah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 8(1), 85–95. <https://doi.org/10.12345/jkp.2022.8.1.85>

- International Labour Organization. (2022). *Women in the Workforce: Gender Gaps in Indonesia's Labour Market*. International Labour Organization.
- Pratiwi, D. (2023). Budaya Patriarki dan Rendahnya Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan di Indonesia. *Jurnal Gender Studies*, 10(2), 105–120.
- Presiden Republik Indonesia. (2000). *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Sekretariat Kabinet RI.
- Sari, N. P., & Rahman, F. (2022). Implementasi PUG dalam Ketenagakerjaan: Analisis Perspektif Edward III. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(3), 200–215.
- Susanti, E., Nugroho, A., & Widodo, S. (2021). Hambatan Alokasi Anggaran Pengarusutamaan Gender di Pemerintah Daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 7(2), 140–155. <https://doi.org/10.54321/jkp.v7i2.140>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. (2003). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39*. Sekretariat Negara.
- World Bank. (2021). *Gender equality in Indonesia: Opportunities and challenges for economic recovery*. World Bank Group.