

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan berkelanjutan adalah agenda global dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan, keberlanjutan lingkungan, dan keadilan sosial. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* menetapkan 17 tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau pembangunan berkelanjutan sebagai acuan bagi seluruh negara. Indonesia mengimplementasikan agenda tersebut melalui Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Kementerian PPN/Bappenas, 2020 dikutip dalam Larashati, 2022).

Salah satu dari *Sustainable Development Goals* (SDGs) tujuan 5, yaitu mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan. Tujuan ini menegaskan pentingnya menghapus segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan gender yang tetap banyak ditemukan di tengah masyarakat (Sudirman & Susilawaty, 2022). Kesetaraan gender menggambarkan kesamaan hak, kedudukan, dan kesempatan bagi laki-laki maupun perempuan yang berlaku dalam bidang politik, ekonomi, pendidikan, sosial, serta proses pengambilan keputusan. Kesetaraan gender bukan hanya dipandang sebagai hak asasi manusia yang mendasar, tetapi juga penting bagi pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan (Sulistyowati, 2020 dikutip dalam Larashati, 2022).

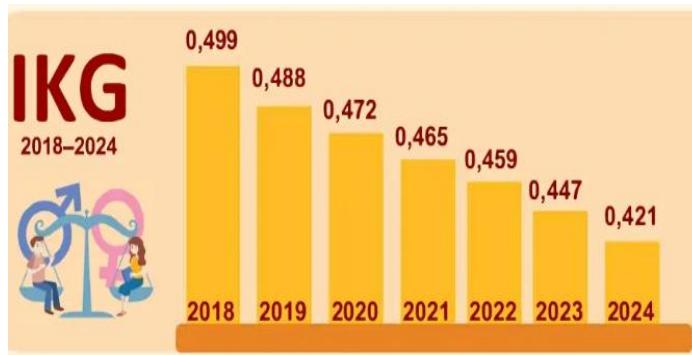
Ketidaksetaraan gender masih menjadi isu global dalam berbagai aspek kehidupan sehari-hari yang berdampak pada perkembangan sosial, budaya, dan ekonomi di seluruh dunia karena membatasi potensi individu dan menghambat kemajuan masyarakatnya. Ketidaksetaraan gender berkaitan erat dengan perbedaan kesempatan, kedudukan, peranan laki-laki maupun perempuan. Sebagian besar *mindset* masyarakat memandang kedudukan laki-laki lebih tinggi daripada perempuan. Kondisi tersebut kerap menyebabkan perempuan mengalami diskriminasi gender (Dwi Anggola *et al.*, 2024).

Ketidaksetaraan gender di Indonesia masih menjadi masalah yang signifikan. Banyak sekali perempuan yang mengalami diskriminasi gender pada berbagai aspek kehidupan, termasuk sektor pekerjaan, ekonomi, pendidikan, dan lainnya. Oleh sebab itu, pemerintah terus mendorong untuk mewujudkan kesetaraan gender, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) menegaskan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif (Nuraeni & Suryono, 2021).

Ketidaksamaan tingkat pencapaian laki-laki dan perempuan di Indonesia diukur berdasarkan Indeks Ketimpangan Gender (IKG) yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS). IKG di Indonesia telah mengalami penurunan yang signifikan. Penurunan tersebut dipengaruhi oleh beberapa dimensi, yaitu kesehatan reproduksi, pemberdayaan, dan pasar tenaga kerja (Badan Pusat Statistik, 2023).

Menurut Badan Pusat Statistik (2024), pada tahun 2018 hingga tahun 2024, terjadi penurunan IKG secara konsisten, sebanyak 0,499 di tahun 2018 menjadi 0,421 di tahun 2024. Hal tersebut sebagaimana disajikan pada gambar berikut:

Gambar 1. 1 Diagram Indeks Ketimpangan Gender (IKG), 2018–2024



Sumber: Badan Pusat Satatistik, 2024

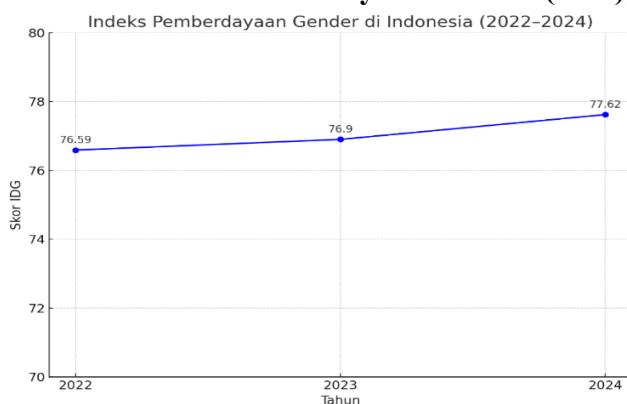
Pada penurunan IKG di Indonesia yang signifikan tersebut menandakan perbaikan dalam kesetaraan gender, tetapi pada kenyataannya banyak perempuan yang masih mengalami perilaku yang bersifat diskriminatif, seperti pelecehan, kekerasan, dan lainnya. Hal tersebut yang menjadi hambatan bagi kemajuan dan kesejahteraan perempuan di Indonesia karena masyarakat beranggapan bahwa perempuan merupakan salah satu contoh dari kelompok rentan, salah satunya dalam bidang ekonomi (Siagian & Subroto, 2024).

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 yang mengatur tentang pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau *Convention on the Elemination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) dengan tujuan Menghilangkan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di berbagai bidang. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan pencapaian kesetaraan gender dan mengurangi diskriminasi terhadap perempuan. Pemerintah melakukan berbagai

upaya dalam pembangunan berkelanjutan, salah satunya dengan pemberdayaan perempuan (Abdurrahman & Tusianti, 2021).

Pemberdayaan perempuan dapat dilakukan dengan proses penyadaran, yaitu dengan menciptakan situasi yang mendorong individu untuk memahami dan peduli terhadap kondisi yang sedang dihadapi. Proses penyadaran mampu membuat mereka lebih mengenali identitas dirinya, meningkatkan kepercayaan diri, serta memperoleh informasi, keterampilan, dan kekuatan yang dapat mempengaruhi kehidupan perempuan agar menjadi lebih baik (Marofah & Ma'ruf, 2023).

Gambar 1. 2 Grafik Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), 2020–2024



Sumber: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia

Data tersebut menunjukkan peningkatan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) di Indonesia setiap tahunnya. Pada tahun 2022, IDG tercatat sebesar 76,59, kemudian naik menjadi 76,90 tahun 2023 dan meningkat kembali menjadi 77,62 tahun 2024. Peningkatan tersebut menunjukkan perkembangan yang lebih stabil dan mencerminkan adanya perbaikan dalam peran aktif perempuan dalam segala bidang. Hal tersebut bisa menjadi indikasi keberhasilan program-program yang mendukung kesetaraan gender dan keterlibatan perempuan di berbagai bidang kehidupan.

Dalam proses mencari pekerjaan, perempuan masih menghadapi tantangan di berbagai sektor, terutama pada sektor informal yang umumnya tidak memiliki perlindungan sosial yang memadai. Kondisi ini membuat mereka rentan terhadap pelanggaran hukum di tempat kerja, seperti diskriminasi, kekerasan fisik, dan pelecehan. Akibat keterbatasan pilihan pekerjaan yang aman dan layak, banyak perempuan akhirnya terjun ke bidang pekerjaan yang dipandang sebagai ranah laki-laki, salah satunya menjadi pengemudi ojek *online* (Putri & Arsi, 2023).

Adanya transportasi *online* ini menguntungkan banyak pencari kerja karena bisa dari berbagai kalangan tanpa melihat latar belakang pendidikan, mulai dari ibu rumah tangga hingga mahasiswa maupun pelajar. Perkembangan transportasi *online* di Indonesia berkembang sangat pesat karena lebih mudah diakses dan harganya lebih terjangkau daripada transportasi konvensional sebelumnya. Dalam inovasi ini, transportasi *online* bukan hanya menawarkan layanan penjemputan saja, tetapi dapat memesan makanan dan minuman, serta mengantar barang. Hal tersebut dianggap sebagai daya tarik bagi orang-orang yang ingin menggunakannya (Fahrurrozi *et al.*, 2020).

Perempuan yang bekerja sebagai pengemudi ojek *online* merupakan fenomena baru karena pekerjaan tersebut biasanya dilakukan oleh laki-laki. Akibatnya, jumlah perempuan sebagai pengemudi ojek *online* lebih sedikit daripada laki-laki (Putri & Arsi, 2023). Seorang perempuan pengemudi ojek *online* tetap melaksanakan tugasnya dalam mengurus rumah, membesarakan anak, dan mengurus suami. Pada sektor publik, perempuan sering kali menghadapi beban

ganda. Meskipun demikian, mereka menganggap hal ini sebagai bagian dari pilihan yang diambil untuk bekerja (Irwana *et al.*, 2023).

Pekerjaan yang ditekuni oleh perempuan sebagai pengemudi ojek *online* merupakan pekerjaan yang melibatkan interaksi dengan banyak orang. Kondisi ini memerlukan kewaspadaan, mengingat perempuan kerap menjadi target tindak kejahatan, termasuk pelecehan seksual. Ketika menjalankan pekerjaannya tindakan tidak pantas yang mengarah pada perbuatan asusila juga pernah dialami oleh perempuan pengemudi ojek *online*. Namun, sebesar apapun kendala yang ada harus dihadapi perempuan pengemudi ojek *online* demi memenuhi kebutuhan hidup (Putri & Arsi, 2023).

Pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa tujuan penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan terhadap korban kekerasan yang berbasis gender dan kepentingan terbaik bagi perempuan dan anak yang terjadi di rumah dan/atau tempat publik. Fenomena kekerasan seksual dan sosial terhadap perempuan, khususnya yang dialami oleh perempuan pekerja sektor informal seperti ojek *online* menjadi salah satu isu penting yang membutuhkan perhatian khusus dari pemerintah. Di tengah semakin meningkatnya mobilitas perempuan dalam dunia kerja, perlindungan terhadap hak-hak dan keselamatan mereka menjadi sangat krusial.

Mengacu pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Permen PPPA) Nomor 7 Tahun 2022 tentang Peningkatan

Kualitas Keluarga dalam Pembangunan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, peraturan ini memberikan arahan strategis dalam penyusunan kebijakan pemberdayaan perempuan berbasis keluarga. Peraturan tersebut menekankan pentingnya peningkatan kapasitas perempuan, keterlibatan aktif keluarga dalam pembangunan, serta perlindungan perempuan dan anak melalui pendekatan terintegrasi dan partisipatif. Selain itu, memuat prinsip-prinsip seperti keadilan gender, kesetaraan akses, pemberdayaan berbasis potensi lokal, dan mendorong evaluasi berkelanjutan terhadap program di tingkat pusat maupun daerah.

Pertemuan antara Gubernur Jawa Timur dan para perempuan pengemudi ojek *online* bulan Desember 2021 menjadi titik awal munculnya perhatian terhadap berbagai tantangan yang mereka hadapi. Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Provinsi melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Kependudukan Jawa Timur (DP3AK) memperoleh mandat untuk merancang sebuah program pemberdayaan yang sesuai dengan kebutuhan lapangan. Dari inisiatif ini kemudian muncul Program Gerakan Sayang Perempuan Ojek *Online* (GASPOL) yang bertujuan meningkatkan kapasitas, meningkatkan kemandirian, serta mendukung kesejahteraan perempuan pengemudi ojek *online*. Resmi diluncurkan pada 27 Januari 2022, program ini menawarkan berbagai bentuk pelatihan serta pendampingan, yang mencakup penguatan ekonomi, pengembangan diri, serta perlindungan hukum dan pembinaan kerohanian (DP3AK Jawa Timur, 2024).

Gambar 1. 3 Dokumentasi Kegiatan Program Gerakan Sayang Perempuan Ojek Online (GASPOL)



Sumber: DP3AK Jawa Timur, 2022

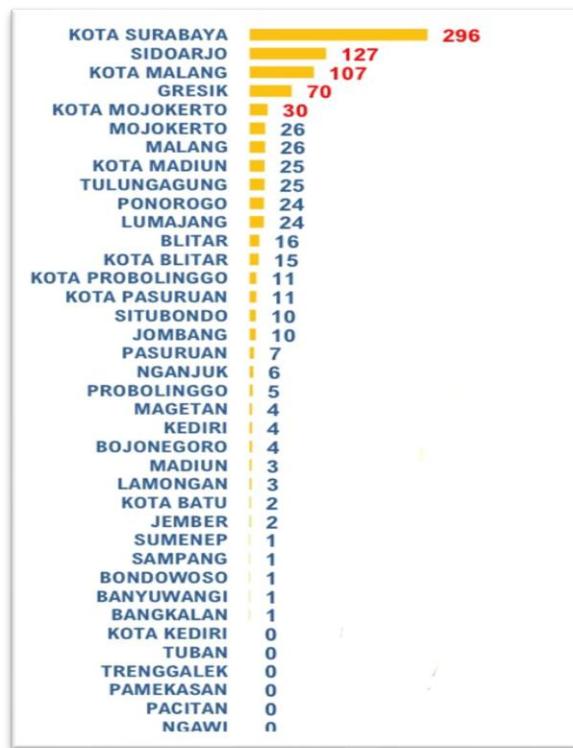
DP3AK Jawa Timur merupakan pelaksana utama Program GASPOL yang bertugas merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi berbagai kegiatan pemberdayaan bagi perempuan pengemudi ojek *online* (DP3AK Jawa Timur, 2024). DP3AK Jawa Timur bertanggung jawab menangani permasalahan yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan berdasarkan pada Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 93 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja DP3AK Jawa Timur

Dari hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan Ibu Hasmaranti selaku Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Kesetaraan Gender (PPKG) di DP3AK Jawa Timur, Program GASPOL tidak hanya bertujuan memberikan perlindungan dan pendampingan bagi perempuan pengemudi ojek *online*, tetapi mendorong kemandirian ekonomi melalui pelatihan keterampilan yang dapat dikembangkan menjadi usaha mandiri. Peserta program ini diharapkan dapat memperoleh penghasilan tambahan sehingga dapat mengurangi ketergantungan pada pekerjaan sebagai pengemudi ojek *online*.

Pelatihan Program GASPOL dilaksanakan dalam satu tahun sekali dalam beberapa kali pertemuan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, kecuali pelatihan

jujitsu dan kerohanian yang dilaksanakan setiap satu minggu sekali selama satu tahun. Untuk mengetahui sejauh mana keterlibatan perempuan dalam program ini, berikut disajikan data peserta Program GASPOL per 31 Mei 2025:

Gambar 1.4 Data Peserta Gerakan Sayang Perempuan Ojek *Online* (GASPOL) Per 31 Mei 2025



Sumber: DP3AK Provinsi Jawa Timur, PERISAI JATIM (PowerPoint Slides)

Berdasarkan data peserta GASPOL di Jawa Timur per 31 Mei 2025 di atas, jumlah perempuan pengemudi ojek *online* terus meningkat. Sebagai salah satu kota penyelenggara pelatihan, Surabaya memiliki jumlah peserta terbanyak. Selain Surabaya, perempuan pengemudi ojek *online* dari Sidoarjo dan Gresik juga dapat mengikuti pelatihan Program GASPOL di Kota Surabaya.

Kota Surabaya yang menjadi Ibu Kota Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu pusat pertumbuhan utama di Indonesia dengan menduduki urutan ke empat, setelah Jakarta, Medan, Makasar. Kota Surabaya termasuk salah satu kota

metropolitan yang menjadi tempat strategis dalam mengkaji perempuan dalam sektor ojek *online*. Munculnya transportasi *online* yang banyak diminati oleh masyarakat dapat membuka peluang kerja, terutama di Kota Surabaya. Sebagian besar masyarakat menjadikan pekerjaan ini sebagai pekerjaan utama maupun pekerjaan sampingan (Samudra Sundari & Harianto, 2023). Program GASPOL di Kota Surabaya menjadi langkah penting untuk pemberdayaan perempuan dan meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dalam sektor ojek *online* (Marlia et al., 2024).

Pada data resmi Pemerintah Kota Surabaya tahun 2022 mencatat sebanyak 246 pengemudi ojek *online* perempuan (Antara News Jawa Timur, 2022). Jumlah ini diperkirakan telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan pertumbuhan komunitas GASPOL dan tren partisipasi perempuan dalam sektor transportasi *online*, jumlah pengemudi perempuan di Surabaya pada tahun 2025 diperkirakan mencapai sekitar 400 hingga 600 orang. Estimasi ini sejalan dengan data nasional yang menunjukkan sekitar 20 persen dari 4 juta pengemudi ojek *online* di Indonesia adalah perempuan (Konde.co, 2025). Dengan demikian, potensi cakupan Program GASPOL terhadap kelompok sasaran di Kota Surabaya masih sangat luas untuk terus dikembangkan.

Data tersebut menunjukkan Program GASPOL telah berhasil menjangkau sejumlah perempuan pengemudi ojek *online* di Kota Surabaya. Jumlah peserta yang cukup signifikan ini menjadi indikasi positif bahwa inisiatif pemerintah melalui DP3AK Jawa Timur mendapat respon yang baik dari kelompok sasaran, dan menjadi dasar evaluasi lebih lanjut terhadap pelaksanaan program.

Hingga kini, belum terdapat kajian yang secara spesifik membahas peran DP3AK Jawa Timur dalam pemberdayaan perempuan melalui Program GASPOL. Padahal, keterlibatan pemerintah sangat penting dalam upaya pemberdayaan perempuan, terutama dalam memberikan akses terhadap sumber daya ekonomi, sosial, dan politik yang memungkinkan perempuan untuk lebih mandiri dan berdaya. Mengingat kelompok ini termasuk dalam kategori pekerja sektor informal yang rentan terhadap eksplorasi dan kekerasan, maka intervensi dari pemerintah menjadi sangat krusial.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Marlia *et al.*, (2024) lebih berfokus pada evaluasi pelaksanaan Program GASPOL dari sisi kebermanfaatannya terhadap peserta. Namun, penelitian tersebut belum menyoroti bagaimana peran DP3AK Jawa Timur sebagai pelaksana utama program. Dengan demikian, penelitian ini berusaha mengisi celah tersebut dengan menitikberatkan pada analisis peran DP3AK Jawa Timur dalam upaya pemberdayaan perempuan pengemudi ojek *online* di Kota Surabaya.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui DP3AK Jawa Timur berupaya dalam mewujudkan pembangunan yang responsif gender, di mana kesejahteraan perempuan, termasuk mereka yang berada di sektor rentan, menjadi bagian integral dari kebijakan pembangunan daerah. Dalam jangka panjang, program seperti GASPOL bukan hanya menjadi upaya perlindungan, tetapi juga langkah strategis untuk memperkuat kualitas sumber daya manusia yang menjangkau semua kalangan dan berkeadilan.

Program GASPOL merupakan program pertama dari DP3AK Jawa Timur untuk pemberdayaan perempuan ojek *online*. Banyak orang yang mungkin salah mengartikan nama dari program ini. Sebenarnya Program GASPOL ini adalah program pemberdayaan perempuan pengemudi ojek *online* melalui berbagai pelatihan, bukan berarti memberikan kasih sayang kepada perempuan ojek *online*. Meskipun program ini belum memperoleh penghargaan resmi dari lembaga eksternal, tetapi mendapatkan berbagai bentuk apresiasi simbolis seperti Gubernur Jawa Timur menerima piagam dari Gojek dan Grab atas pemberdayaan perempuan ojek *online*.

Untuk menganalisis dan mendeskripsikan permasalahan secara lebih mendalam, penulis menggunakan teori peran pemerintah dari Rosmaladewi (2018) yang mencakup tiga fungsi utama, yaitu regulator, dinamisator, dan fasilitator. Berdasarkan pada uraian tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan Jawa Timur (DP3AK) Pada Program Gerakan Sayang Perempuan Ojek Online (GASPOL) di Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah dari penelitian ini, yaitu bagaimana peran Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan Jawa Timur (DP3AK) pada Program Gerakan Sayang Perempuan Ojek *Online* (GASPOL) di Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran dari Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan Jawa Timur (DP3AK) pada Program Gerakan Sayang Perempuan Ojek *Online* (GASPOL) di Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan guna mengidentifikasi bagian mana saja yang masih perlu diperbaiki, baik dari sisi pelaksanaan, dampak terhadap peserta, maupun dukungan berkelanjutan dari pemerintah. Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa memberi dampak langsung, misalnya dengan memperbaiki sistem pelatihan, memperluas jangkauan peserta, atau menambah jenis bantuan yang diberikan, sehingga program ini benar-benar membantu perempuan pengemudi ojek *online* menjadi lebih mandiri dan sejahtera.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Berdasarkan hasil temuan dari studi ini, diperoleh wawasan yang bermanfaat bagi penulis dalam mengembangkan konsep-konsep dalam ilmu administrasi publik, terutama mengenai peran pemerintah dalam pemberdayaan perempuan pengemudi ojek *online* melalui.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Berdasarkan temuan dari studi ini memberikan beberapa manfaat praktis yang signifikan dalam pengembangan institusi dan penguatan peran akademik. Penelitian ini dapat memberikan wawasan bagi dosen dan pengajar dalam

merancang kurikulum yang lebih relevan dan kontekstual. Dengan memasukkan temuan-temuan dari penelitian ini ke dalam materi ajar, mereka dapat meningkatkan pemahaman mahasiswa tentang pentingnya peran pemerintah dalam pemberdayaan perempuan melalui Program GASPOL, serta mendorong diskusi yang lebih mendalam di kelas.

2. Bagi Mahasiswa

Melalui penelitian ini, mahasiswa bisa mendapatkan pemahaman praktis dan mendalam tentang mekanisme kerja pemerintah daerah, khususnya dalam konteks pemberdayaan perempuan melalui Program GASPOL, serta juga memberikan kesempatan bagi mahasiswa untuk dapat mengembangkan kemampuan analitis, keterampilan komunikasi, dan pemahaman tentang metodologi penelitian dalam konteks nyata.

3. Bagi Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Kependudukan Jawa Timur (DP3AK)

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi sekaligus sumber masukan untuk kemajuan pemberdayaan perempuan yang lebih efektif. Hasil temuan dari penelitian ini dapat dijadikan kajian komprehensif dalam mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan dalam pelaksanaan Program GASPOL sebagai upaya pemberdayaan perempuan pengemudi ojek *online*.