



## **JERAT FEMINISASI KEMISKINAN PADA PEREMPUAN DI RUSUNAWA BANDARHARJO, SEMARANG**

**Angelia Putri Arti, Ani Purwanti, Abdul Jalil**

Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail: [angeliaputriarti@gmail.com](mailto:angeliaputriarti@gmail.com)

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji mengenai analisis peran Pemerintah Kota Semarang terhadap pemberdayaan dan perlindungan perempuan, analisis kondisi feminisasi kemiskinan di Semarang dan Rusunawa Bandarharjo, dan analisis kendala dan upaya Pemerintah Kota Semarang dalam memberdayakan dan melindungi perempuan miskin di Rusunawa Bandarharjo, Semarang. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh ketimpangan gender termasuk ketimpangan upah antara laki-laki dan perempuan yang ada di Indonesia sehingga berdampak pada kemiskinan perempuan. Rusunawa Bandarharjo penulis pilih dengan rasionalisasi sebagai Kelurahan termiskin dan daerah terkumuh di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan non-doktrinal empiris dengan metode deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang menghadapi kendala meliputi kurangnya tanggungjawab Pemerintah Kota Semarang terhadap tahap pengawasan, penelitian dan pengembangan, serta standardisasi dalam pemberdayaan dan perlindungan perempuan, tidak adanya data terpisah gender, tidak efektifnya komunikasi publik dari pemerintah kepada perempuan miskin, dan kurangnya *monitoring* dan evaluasi.

**Kata kunci:** Kemiskinan Perempuan; Pemberdayaan Perempuan; Perlindungan Perempuan.

### **Abstract**

*This study investigates the role of the Semarang City Government in empowering and protecting women, analyzes the feminization of poverty in Semarang—particularly in Rusunawa Bandarharjo—and evaluates the constraints and governmental efforts in addressing the challenges faced by impoverished women in the region. The research is motivated by persistent gender inequality in Indonesia, particularly wage disparities between men and women, which contribute to the feminization of poverty. Rusunawa Bandarharjo was selected as the study site due to its status as one of the most economically disadvantaged and underdeveloped areas in Semarang City. Utilizing a non-doctrinal empirical approach with descriptive-analytical methods, the study reveals several key obstacles in women's empowerment and protection, including inadequate governmental oversight in supervision, research and development, and standardization processes; a lack of gender-disaggregated data; ineffective public communication between the government and impoverished women; and insufficient monitoring and evaluation mechanisms.*

**Keywords:** Women's Poverty; Women's Empowerment; Women's Protection.

### **I. PENDAHULUAN**

Negara melalui hukum dan kebijakan publik menjadi pengendali utama dalam mengentaskan lingkar kemiskinan warga negaranya. Indonesia melalui Pasal 33 dan 34 UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwasanya fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara sehingga negara wajib mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.



Kemiskinan merupakan problem sosial mendasar bagi negara berkembang termasuk Indonesia. Problem tersebut telah menghambat seluruh proses pembangunan negara dikarenakan tidak maksimalnya perkembangan kualitas manusia. Walaupun kemiskinan adalah isu klasik, tak jarang pemerintah atau warga negara hanya menganggap kemiskinan disebabkan oleh pendapatan rendah, padahal problem ini melibatkan banyak aspek seperti politik, budaya, kebijakan struktural, dan *political will* pembuat hukum atau peraturan.

Data Bank Dunia tahun 2021 mengungkapkan bahwa sekitar 70% dari total populasi miskin global adalah perempuan, dengan kesenjangan upah gender mencapai 23% secara global. Selain itu, laporan UN Women tahun 2020 mencatat bahwa pandemi COVID-19 memperburuk ketidaksetaraan ini, dengan 47 juta lebih perempuan jatuh ke dalam kemiskinan ekstrem akibat hilangnya pekerjaan dan meningkatnya tanggung jawab pengasuhan.

Dalam perspektif hukum internasional, feminisasi kemiskinan bertentangan dengan prinsip *non-discrimination* dalam Pasal 2 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR) serta Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) ke-5 tentang kesetaraan gender. Menurut Diana Pearce faktor utama kemiskinan perempuan disebabkan oleh budaya patriarki dan sistem kapitalisme. Ia juga berpandangan bahwa feminisasi kemiskinan bukan hanya data statistik, melainkan cerminan dari kegagalan kebijakan publik dalam mengakui kerja-kerja reproduktif perempuan.

Berdasarkan data BPS<sup>1</sup> per Maret 2023, penduduk miskin yang ada di Indonesia mencapai 25,90 juta orang. Pada tahun 2022, sebanyak 9,68% dari perempuan Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Angka ini lebih tinggi dibanding persentase laki-laki, yaitu 9,40%. Selain itu, pada 2021, jumlah pengeluaran perkapita laki-laki sebesar Rp 15,77 juta, sedangkan pengeluaran per kapita perempuan pada tahun yang sama hanya sebesar Rp 9,05 juta. Data ini menunjukkan adanya ketimpangan ekonomi antara laki-laki dan perempuan di Indonesia.

Pengabaian persoalan gender dalam pembahasan kemiskinan artinya mengabaikan posisi subordinasi, marginalisasi, dan stereotipe perempuan dalam masyarakat. Perlu dipahami bahwa adanya ketimpangan gender dalam akses sumber daya, beban ganda, kerentanan terhadap kekerasan, dan diskriminasi struktural memperburuk kondisi kemiskinan yang dialami oleh perempuan.

Berdasarkan uraian latarbelakang di atas rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah: Bagaimana gambaran feminisasi kemiskinan di Kota Semarang, terkhusus di Rusunawa Bandarharjo; Apa dan bagaimana peran yang telah dilakukan Pemerintah Kota Semarang; dan Apa kendala dan upaya yang

---

<sup>1</sup> BPS atau Badan Pusat Statistik merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang statistik. Dalam menghimpun serta mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep *basic need approach*, yakni pendekatan kemiskinan yang dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi dasar makanan dan bukan makanan yang diukur menurut Garis Kemiskinan.



dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam memberdayakan dan melindungi perempuan miskin.

## **II. METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan hukum non-doktrinal empiris. Penelitian ini berbasis realitas sosial, maka dari itu penelitian ini mengkaji kenyataan hukum yang bekerja di masyarakat. Tujuan penulis menggunakan penelitian empiris dalam pembahasan hukum adalah untuk dapat mengidentifikasi kesenjangan antara hukum normatif (*law in books*) dan praktik yang diterapkan di masyarakat (*law in action*). Penulis memandang bahwasanya pendekatan empiris perlu untuk diterapkan dalam penelitian ini dikarenakan solusi praktis berbasis bukti dapat ditemukan dengan baik untuk keperluan perbaikan kebijakan hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian dengan analisis kualitatif, yakni, penelitian yang mendeskripsikan dan melakukan analisis terhadap fenomena sosial, tindakan, maupun pemikiran orang baik secara individual atau kelompok.<sup>2</sup> Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer jawaban informan penelitian dan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel ilmiah, analisis hukum, kamus, dan ensiklopedia.

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui proses wawancara dan penelusuran dokumen. Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah klasifikasi dan interpretasi dari bahan-bahan linguistik atau visual untuk menyatakan dimensi dan struktur yang implisit maupun eksplisit dari makna di dalam bahan yang diteliti.<sup>3</sup>

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Gambaran Feminisasi Kemiskinan di Kota Semarang, Terkhusus di Rusunawa Bandarharjo**

Kemiskinan merupakan persoalan struktural yang tidak hanya mencerminkan ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar, tetapi juga merepresentasikan kegagalan sistemik negara dalam menjamin hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya warganya.

Menurut laporan Badan Pusat Statistik tahun 2024<sup>4</sup>, persentase perempuan yang hidup dalam kemiskinan ekstrem mencapai 9,20%, angka yang lebih tinggi dibandingkan laki-laki yang berada di angka 8,86%. Ketimpangan gender semakin terlihat ketika meninjau data upah tahun 2022, dimana upah perempuan hanya

<sup>2</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, Dan Praktik* (Depok: Rajawali Press, 2018), 139.

<sup>3</sup> Uwe Flick, *Mapping the Field*, in The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis (Sage Publications, 2014), 5.

<sup>4</sup> BPS, Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2023, <https://www.bps.go.id/statistics-table/2/MTUzOCMy/persentase-penduduk-yang-hidup-di-bawah-garis-kemiskinan-nasional-menurut-jenis-kelamin.html>, diakses 16 April 2025 pukul 00:27 WIB.



mencapai Rp16.065 per jam dibanding dengan upah yang diterima laki-laki untuk pekerjaan yang setara yakni Rp18.261.<sup>5</sup>

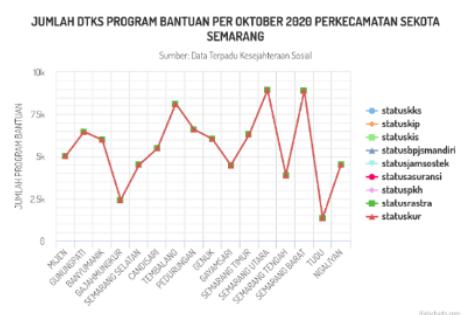
Kota Semarang selaku Ibukota Provinsi Jawa Tengah menghadapi tantangan kompleks dalam pembangunan perkotaan dengan tingkat kemiskinan mencapai 6,72% atau sekitar 98.570 jiwa dari total penduduk semarang yang berjumlah 1,47 juta jiwa.<sup>6</sup>

**Permukiman dan Rumah Susun Kumuh Kota Semarang:**

Kelurahan	Rumah Susun	Luas (ha)
<b>Bandarharjo</b>	<b>Rumah Susun Bandarharjo</b>	<b>33,44</b>
Kaligawe	Kaligawe	7,35
Pekunden	Pekunden	5,00
Kudu	Kudu	0,00
Plamongansari	Plamongansari	0,00
Karangroto	Karangroto	0,00
<b>Jumlah</b>		<b>415,93</b>

Sumber: Profil Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah Program KOTAKU & Data Rumah Susun Disperkim Kota Semarang (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwasanya Kawasan kumuh di Kota Semarang yang memiliki tingkat kumuh berat yakni Kelurahan Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara dengan luas 33,44 hektar.



Berdasarkan laporan Dinas Sosial yang disajikan dalam grafik di atas menunjukkan bahwasanya Kecamatan Utara merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk tertinggi yang masuk dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) Program Bantuan di tahun 2020.

Jika membicarakan mengenai kondisi perempuan di Rusunawa Bandarharjo menurut Kasi Kessos Kelurahan Bandarharjo<sup>7</sup> kondisinya beragam, ada yang memilih plastik, ada yang tidak bekerja, ada yang di rumah aja jadi IRT suaminya yang bekerja. Ditambahkan dengan penuturan Pekerja Sosial Masyarakat di sana<sup>8</sup>,

<sup>5</sup> BPS, Upah Rata-rata Per Jam Pekerja Menurut Jenis Kelamin, <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTE3NCMy/upah-rata--rata-per-jam-pekerja-menurut-jenis-kelamin.html>, diakses pada 16 April 2025 pukul 00:31 WIB.

<sup>6</sup> BPS, Profil Kemiskinan di Kota Semarang Maret 2023, <https://www.bps.go.id/>, diakses 15 April 2025 pukul 12:45 WIB.

<sup>7</sup> Wawancara dilakukan dengan Dhany Ade Asmara selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>8</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Wiwik selaku Pekerja Sosial Masyarakat Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.



kemiskinan perempuan di Bandarharjo diperparah dengan maraknya pernikahan dini yang disebabkan karena hamil di luar nikah dan mental minta-minta oleh warganya. Hal ini diperkuat dengan pernyataan DP3A bahwa di Semarang Utara terdapat fenomena hamil muda di umur 13-14 tahun dan untuk mengurainya membutuhkan usaha dan pendekatan yang menyeluruh.<sup>9</sup>

Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan mereka miskin, diantaranya adalah karena warisan kemiskinan orang tua dan disebabkan karena perceraian orang tua. Dari dua faktor tersebut, timbul hambatan-hambatan lain yang disebabkan oleh kemiskinan. Hal yang dialami oleh keseluruhan informan akibat kemiskinan adalah putus sekolah, tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, mempunyai kesempatan kerja yang rendah, terjerat hutang, tidak bisa mengaktualisasikan diri, hingga mengalami kondisi kesehatan yang buruk.

Sebagian besar informan yang diwawancara oleh penulis setelah putus sekolah meskipun umur mereka masih anak-anak, mereka langsung bekerja.<sup>10</sup>

*“Wong saya cuma lulusan SD aja kelas 2 terus keluar. Harus ngasih makan adik-adik juga. Nyekolahan adik sampe SMP juga masing-masing. Jadi yowes, saya ga ngerti apa-apa.”*

Banyak juga diantara mereka yang mempunyai pandangan bahwa di umur 15-17 tahun sudah waktunya menikah, tidak ada pandangan untuk melanjutkan sekolah.<sup>11</sup>

Dalam wawancara yang sama, dua dari delapan informan mengatakan bahwa di dalam kondisi sehari-hari mereka yang penuh tantangan akibat hambatan ekonomi, mereka beranggapan bahwa tidak ada yang perlu diubah dari usaha, pola berkehidupan sehari-hari, skill, atau pengetahuan yang mereka punya. Kondisi ini mempunyai kesamaan dengan hasil penelitian di tahun 2017 mengenai dinamika kemiskinan di Kota Semarang, dari hasil penelitian tersebut, terlihat bahwa masyarakat miskin meyakini bahwa kondisi miskin yang dialami diakibatkan oleh takdir Tuhan dan menganggap keterampilan dan pengalaman tidak berperan dalam menyumbang keadaan miskin yang mereka alami sekarang.<sup>12</sup>

Lima dari kedelapan informan yang penulis wawancara mempunyai harapan yang besar akan meningkatnya kondisi kehidupan mereka. Mereka ini mempunyai latar belakang yang beragam, dua diantaranya merupakan kepala keluarga perempuan (PEKKA/Perempuan Kepada Keluarga), satu diantaranya merupakan

<sup>9</sup> Wawancara dilakukan dengan Ruhudini Nurchayati selaku Sub Koordinator Pengarusutamaan Gender DP3A pada Kamis, 13 Februari 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor DP3A, Kota Semarang.

<sup>10</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Sumini selaku perempuan miskin Rusunawa Bandarharjo pada Sabtu 12 April 2025 di Rusunawa Bandarharjo pukul 12:15 WIB.

<sup>11</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Sri Mujiati selaku perempuan miskin Rusunawa Bandarharjo pada Sabtu 12 April 2025 di Rusunawa Bandarharjo pukul 12:00 WIB.

<sup>12</sup> Puput Noviawati dan Anna Undarwati, “Gambaran Dinamika Kemiskinan Ditinjau Dari Atribut Psikologis: Studi PaFda Masyarakat Miskin Di Kota Semarang,” *Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call Papers UNISIBANK ke-3* (2017), 678-679.



korban kekerasan fisik dan psikis oleh suami, dan dua diantara lainnya merupakan korban perceraian keluarga yang mengakibatkan mereka harus putus sekolah di tingkat 2 Sekolah Dasar.

Empat dari lima informan yang mempunyai keinginan untuk mengembangkan usaha dan menambah keterampilan, mereka tidak mempunyai akses terhadap informasi kegiatan tersebut. Hal tersebut menjadi miris dikarenakan dalam kondisi kemiskinan dan dalam lokasi yang sama, perempuan mempunyai ketimpangan dalam akses mengetahui informasi dan ketimpangan itu membaw dampak yang sangat signifikan dalam pengentasan kemiskinan.

## **B. Peran Pemerintah Kota Semarang Berdasarkan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2023 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan**

Sebagai instrumen yang dipilih Pemerintah Kota Semarang dalam rangka penerusan dan penciptaan generasi yang berkualitas, Peraturan Daerah No. 7 tahun 2023 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan berusaha memberikan jaminan pemenuhan hak-hak perempuan. Dalam pertimbangan perda tersebut, Pemerintah Kota Semarang menggagas adanya pengaktualisasian potensi perempuan dengan optimal dan mengadakan penjaminan perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan.

### **1. Kewenangan dan Tanggung Jawab Terhadap Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan**

Berdasarkan Bab IV Perda Kota Semarang No. 7 Tahun 2023 tentang Pemberdayaan Perempuan, diatur bahwa pemberdayaan perempuan ditujukan untuk berperan dan berpartisipasi pada bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi, sosial budaya, politik dan pemerintahan, hukum, ketenagakerjaan, jaminan sosial, dan pelestarian lingkungan. Pembahasan mengenai pembagian bidang pemberdayaan perempuan telah dirancang melalui strategi-strategi pelaksanaan yang tercantum pada Pasal 8 hingga Pasal 16 Perda tersebut.

Dalam melaksanakan program pemberdayaan dan perlindungan perempuan terdapat beberapa pihak yang turut serta mendampingi DP3A, yakni Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian, Dinas Pariwisata, Kesatuan Bangsa dan Politik.<sup>13</sup> Berdasarkan pembahasan mengenai strategi pemberdayaan dan perlindungan perempuan Pasal 23 Perda tersebut, dapat dilihat bahwa pemberdayaan dan perlindungan perempuan dikoordinasikan oleh OPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

DP3A selaku koordinator dalam pelaksanaan program pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang dalam pernyataannya sering lupa

<sup>13</sup> Wawancara dilakukan dengan Ruhudini Nurchayati selaku Sub Koordinator Pengarusutamaan Gender DP3A pada Kamis, 13 Februari 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor DP3A, Kota Semarang.



menyebutkan bahwa terdapat lembaga lain yang turut serta yakni lembaga kemasyarakatan, organisasi masyarakat, tokoh masyarakat, komunitas, dan pihak lain. Tidak terlibatnya pihak-pihak yang seharusnya dijalin kerjasamanya dengan pemerintah akan menimbulkan alienasi program terhadap sasaran program, yakni masyarakat itu sendiri. Pada akhirnya, masyarakat merasa asing dengan program tersebut, bahkan mempertanyakan keterbutuhan mereka terhadap program tersebut dikarenakan rawan terjadi *misleading* permasalahan dan tidak tepatnya solusi yang diberikan

## **2. Pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan Berdasarkan Analisis Teori Bekerjanya Hukum dan Masyarakat**

Selaku koordinator dalam pelaksanaan pemberdayaan dan perlindungan perempuan sekaligus perwajahan dari Pemerintah Kota Semarang, DP3A mempunyai tanggungjawab untuk mengkoordinasikan kewenangan dan tanggungjawab meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi pembangunan di daerah.

Menurut pengakuan dari DP3A, terdapat beberapa program kerja yang telah dilakukan oleh dinas terkait. Sebagai contoh yakni Kesbangpol atau Kesatuan Bangsa dan Politik, mereka mempunyai kegiatan khusus untuk memberdayakan perempuan dan meningkatkan partisipasi perempuan di bidang politik. Dinas Pariwisata melalui Pokdarwis memberdayakan perempuan miskin. Dinas Perindustrian juga melakukan kegiatan yang sama, menyasar pada perempuan yang masuk kategori miskin ekstrim.<sup>14</sup>

Terdapat hambatan Penulis dalam mengkaji hasil kerja tiap dinas terkait mengenai pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang. Berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi Atas Sistem Akuntabilitas Kerja Instansi Pemerintah Tahun 2024 DP3A yang dikeluarkan oleh Inspektorat Kota Semarang memberikan catatan bahwa DP3A harus melakukan langkah-langkah perbaikan dengan membuat laporan kegiatan pengukuran kerja tiap triwulan pada setiap unit kerja secara berjenjang dari sekretaris/bidang dengan mengetahui Pimpinan OPD, notulensi rapat Monitoring dan Evaluasi tiap triwulan 1, 2, 3, dan 4 serta menyusun tindak lanjut hasil monev, rencana aksi, dan capaian kinerja per triwulan level OPD dan level bidang.<sup>15</sup>

Di samping itu, Berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi Atas Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2024 Dinas Sosial Kota Semarang menyebutkan bahwasanya pelaksanaan tugas, kewajiban, dan kewenangan Dinsos

---

<sup>14</sup> Wawancara dilakukan dengan Ruhudini Nurchayati selaku Sub Koordinator Pengarusutamaan Gender DP3A pada Kamis, 13 Februari 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor DP3A, Kota Semarang.

<sup>15</sup> Inspektorat Kota Semarang, Laporan Hasil Evaluasi Atas Sistem Akuntabilitas Kerja Instansi Pemerintah Tahun 2024 DP3A: 12-13.



Kota Semarang telah sesuai dengan yang direncanakan tetapi terdapat catatan yang berarti, yakni belum adanya aplikasi pengolah data pada pelayanan data dan pengaduan sehingga mengakibatkan kurang akuratnya data guna pembuatan pelaporan pelayanan terhadap Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) dan Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial.<sup>16</sup>

Menurut INFID (International NGO's Forum Indonesian Development), keterlibatan masyarakat sipil terkhusus perempuan dalam penyusunan kebijakan pemberdayaan dan perlindungan perempuan dapat menjadi bukti yang dapat memperkuat kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan sehingga kebijakan yang dibuat akan berperspektif gender, dapat menyeluruh, dan tepat sasaran.<sup>17</sup> Agar suatu kebijakan dapat *sustain* atau berkelanjutan, maka harus ada monitoring dan evaluasi.

Hipotesis yang dikemukakan oleh INFID diperkuat dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) di Kelurahan Bandarharjo, yakni Ibu Wiwik. Menurut pandangan beliau, terdapat satu program pemberdayaan perempuan yang dilaksanakan oleh Dinas Perekonomian mengenai pengembangan produk ikan asap. Namun, pelaksanaannya gagal dikarenakan kader tidak memahami konsep pemberdayaan berkelanjutan dan tidak dilakukan monitoring.<sup>18</sup>

Menurut pengakuan PSM Bandarharjo, di Kelurahan Bandarharjo sudah dilakukan pelatihan berupa workshop pengembangan UMKM, membuat batik jumput, membuat batik *ecoprint*, dan lain-lain. Tetapi peserta yang mengikuti kegiatan hanya orang-orang tertentu dan didominasi oleh mereka yang telah mengikuti kegiatan sebelumnya.<sup>19</sup>

Terdapat penemuan menarik, yakni mengenai bentuk sosialisasi yang disampaikan pemerintah kepada masyarakat. Ketua RW 12 Kelurahan Bandarharjo mengatakan bahwa:<sup>20</sup>

*“Sekarang kebanyakan sosialisasi tu cara ngisi buku aja, Mba (Buku laporan). Pengisian buku Darwis, dll, pokonya kebanyakan ngisi buku, kegiatan sosialisasi administratif.”*

---

<sup>16</sup> Inspektorat Kota Semarang, Laporan Hasil Evaluasi Atas Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun 2024 Dinas Sosial Kota Semarang: 16.

<sup>17</sup> Wawancara dilakukan dengan S. D. Eridani selaku Deputy Director for Organizational Government INFID pada Kamis, 27 Februari 2025 Pukul 10:00 WIB melalui media Zoom Meetings.

<sup>18</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Wiwik selaku Pekerja Sosial Masyarakat Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>19</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Wiwik selaku Pekerja Sosial Masyarakat Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>20</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Emireke selaku Ketua RW 12 Kelurahan Bandarharjo pada Sabtu, 12 April 2025 pukul 10:00 WIB di Rusunawa Bandarharjo Blok A, Kota Semarang.



Dari hal ini dapat menjadi penguatan bahwasanya kegiatan sosialisasi selain dari sosialisasi kesehatan oleh Puskesmas yang diingat oleh masyarakat adalah sosialisasi yang bersifat administratif. Sosialisasi administratif ini digunakan untuk menyukseskan kegiatan berkala yang diadakan oleh pemerintah. Bukan kegiatan yang berorientasi pada pemberdayaan perempuan.

#### Foto Kegiatan KWT Lestari



Sumber: Website Kelurahan Bandarharjo

Terdapat program kerja yang menurut penulis sukses dalam memberdayakan perempuan, yakni pembinaan Kelompok Wanita Tani (KWT) yang berisi perempuan aktif dari Rusunawa Bandarharjo. Berdasarkan foto kegiatan tersebut, program mengenai pemberdayaan perempuan dapat berlangsung efektif dan maksimal berkat kerjasama antar *stakeholders*. Hal tersebut linear dengan pengakuan dari perempuan miskin Rusunawa Bandarharjo, bahwa perempuan di sana mempunyai hambatan dalam mengikuti kegiatan pemberdayaan dikarenakan tidak adanya informasi yang jelas mengenai program. Namun, apabila perempuan miskin diarahkan dan dibina dengan baik, maka hasil yang akan

William Chambliss dan Robert B. Seidman dalam teori bekerjanya hukum di masyarakat telah menyebutkan empat dalil teori bekerjanya hukum. Dalil pertama dalam teori bekerjanya hukum adalah mengenai pemegang peran yang diharapkan dapat bertindak berdasarkan peraturan hukum. Dalam perencanaan program pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang, DP3A selaku koordinator mengaku bahwasanya pihak DP3A tidak mengetahui secara menyeluruh mengenai update kegiatan pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang.

Berdasarkan dalil kedua teori bekerjanya hukum di masyarakat, yakni mengenai pemegang peran dalam bertindak dan mengambil keputusan merespon peraturan hukum tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, terlihat bahwasanya ketiadaan peraturan pelaksana menghambat pemegang peran dalam melaksanakan tugas wewenangnya dengan baik. Perihal perencanaan yang tidak melibatkan masyarakat secara holistik, belum adanya peraturan pelaksana, dan tidak terrencananya sebuah koordinasi antar OPD di tangkat Pemkot Semarang, terdapat sebuah akibat yang fatal di masyarakat tingkat bawah. Mulai dari peminat dari perempuan terkhusus perempuan miskin dalam pemberdayaan perempuan menurun akibat pelatihan tidak sesuai dengan minat dan kondisi kehidupan, keterbatasan akses dikarenakan terhambat oleh persyaratan, hambatan yang berasal dari beban hidup sehari-hari, hingga konflik horizontal antar perempuan.

Ketiadaan peraturan pelaksana atas perda dan terhambatnya *monitoring* dan evaluasi oleh Pemkot Semarang pada akhirnya menghambat lembaga pelaksana dalam menanggapi atau memberikan umpan balik atas hasil pelaksanaan usaha-



usaha pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Sebagai dalil terakhir, tanggapan lembaga legislatif dalam menanggapi kosongnya peraturan pelaksana perda ini adalah dengan segera melakukan pembentukan perwali. Namun, dalam pelaksanaan pembentukan perwali, terdapat hambatan yang timbul dari tubuh Pemkot Semarang dalam merancang kebijakan rigid yang akan tertuang dalam peraturan walikota.

### **C. Kendala Pemerintah Kota Semarang dalam Memberdayakan dan Melindungi Perempuan Miskin**

#### **1. Kendala Pemerintah Kota Semarang dalam Memberdayakan dan Melindungi Perempuan Miskin**

Berdasarkan pelaksanaan program pemberdayaan dan perlindungan perempuan, Sub Koordinator Pengarusutamaan Gender DP3A<sup>21</sup> menganggap kendala yang besar terdapat di mental orang miskin yang gengsinya tinggi, mereka menganggap dirinya bisa dan mampu tapi bisanya dengan mengemis atau meminta ke saudara. Hal tersebut didukung oleh penuturan PSM<sup>22</sup> di Bandarharjo bahwa mental miskin dan minta-minta masih ada dan melekat kuat dalam diri perempuan miskin.

Kasi Kessos Kelurahan Bandarharjo<sup>23</sup> menuturkan bahwasanya dalam kegiatan pelatihan yang masuk ke dalam program pemberdayaan perempuan terdapat permasalahan mengenai partisipasi warga yang kurang. Perwakilan yang diajukan RW untuk mengikuti pelatihan hanya orang-orang tertentu saja. Namun, hal tersebut dibantah oleh pernyataan Ketua RW 12<sup>24</sup> yang mananungi Rusunawa Bandarharjo bahwa dalam pengajuannya, kader-kader perempuan akan digilir siapa yang akan mengikutinya.

Selain adanya masalah dari pemerintah mengenai komunikasi ke publik, penulis melihat terdapat bahwa DP3A selaku koordinator dari kegiatan

---

<sup>21</sup> Wawancara dilakukan dengan Ruhudini Nurchayati selaku Sub Koordinator Pengarusutamaan Gender DP3A pada Kamis, 13 Februari 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor DP3A, Kota Semarang.

<sup>22</sup> Wawancara dilakukan dengan Wiwik Candra Wulandari selaku Pekerja Sosial Masyarakat Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>23</sup> Wawancara dilakukan dengan Dhany Ade Asmara selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>24</sup> Wawancara dilakukan dengan Ibu Emirike selaku Ketua RW 12 Kelurahan Bandarharjo pada Sabtu, 12 April 2025 pukul 09:30 WIB di Rusunawa Bandarharjo Blok B, Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.



pemberdayaan dan perlindungan perempuan, dalam wawancaranya mengenai kendala dan upaya dalam memberdayakan dan melindungi perempuan, menekankan pada *action* masing-masing dinas dan ketidaktahuan progres dari program yang sedang diusahakan. Tidak adanya kalibrasi progres program pemberdayaan dan perlindungan perempuan juga diakibatkan oleh faktor belum sinkronnya kebijakan antara Pemerintah Daerah dengan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang.

## **2. Upaya Pemerintah Kota Semarang Terhadap Kendala dalam Memberdayakan dan Melindungi Perempuan Miskin**

Permasalahan tidak aktifnya partisipasi perempuan miskin dalam program pemberdayaan dan perlindungan perempuan telah dilakukan upaya oleh Kelurahan Bandarharjo dengan adanya intervensi dalam pemilihan perwakilan perempuan yang mengikuti program pelatihan. Untuk mengatasi kurangnya partisipasi perempuan miskin, Kelurahan Bandarharjo juga mensiasati dengan diadakan uang transport atau uang saku, tetapi terdapat permasalahan selanjutnya, yakni tebang pilih dari RW untuk mengajukan orang-orang tertentu yang dekat dengannya.<sup>25</sup>

Sampai sekarang, Pemerintah Kota Semarang termasuk Kelurahan Bandarharjo berusaha untuk memaksimalkan program kerja yang selama ini telah dibuat. Solusi lain yang diajukan oleh Kasi Kessos Kelurahan Bandarharjo adalah dengan mengikutkan pelatihan orang-orang yang tidak pernah dilibatkan pelatihan dalam rangka pemberdayaan perempuan.<sup>26</sup>

## **3. Analisis Teori Efektivitas Hukum**

Berdasarkan analisis penulis atas kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Semarang, terdapat upaya-upaya yang harus dilakukan oleh Pemkot Semarang berdasarkan teori efektivitas hukum. Perihal elemen substansi hukum, Perda Pemberdayaan dan Perlindungan beserta pengaturan di atasnya telah mengatur secara menyeluruh mengenai pedoman, asas, ruang lingkup, kewewangan dan tanggung jawab yang telah dibebankan kepada masing-masing pihak. Namun, sangat disayangkan, jika ditinjau dari elemen struktur hukum, peraturan pelaksana teknis yang seharusnya sudah ada semenjak bulan November tahun 2024 sampai sekarang belum terbentuk.

Pada tahap kultur hukum, lembaga-lembaga penerap hukum yakni pelaksana perda tersebut belum mempunyai pemahaman yang utuh mengenai arah dari pemberdayaan dan perlindungan perempuan di Kota Semarang. Hal tersebut

---

<sup>25</sup> Wawancara dilakukan dengan Dhany Ade Asmara selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.

<sup>26</sup> Wawancara dilakukan dengan Dhany Ade Asmara selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kelurahan Bandarharjo pada Kamis, 10 April 2025 pukul 10:00 WIB di Kantor Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang.



merupakan akibat dari tidak terbentuknya aturan pelaksana dan kurangnya koordinasi secara vertical dalam tubuh pemerintahan. Perempuan sebagai subjek utama dalam pelaksanaan program pun mempunyai kesulitan untuk memahami mengenai tujuan dan mekanisme pemberdayaan.

Akibat dari hal tersebut, perempuan terlebih perempuan miskin tidak melihat program ini sebagai jalan keluar atas permasalahan ekonomi yang sedang dihadapi. Bahkan, dalam kasus di Kelurahan Bandarharjo, ketidaktahuan tujuan dan mekanisme pemberdayaan dapat berakibat buruk dan merugikan orang lain dengan cara memonopoli perwakilan-perwakilan perempuan yang diikutkan dalam pelatihan.

#### **IV. KESIMPULAN**

Gambaran feminisasi kemiskinan yang dialami oleh perempuan di Kota Semarang memiliki karakteristik yang berbeda setiap individu berdasarkan latarbelakang kehidupannya. Perempuan miskin di Rusunawa Bandarharjo memiliki berbagai minat dan preferensi pengembangan diri sehingga dalam perencanaan program kerja oleh Pemerintah Kota Semarang harus mempertimbangkan kerangka minat perempuan miskin.

Peran yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang mengenai pemberdayaan dan perlindungan perempuan kurang maksimal dikarenakan belum terlaksana tahap pengawasan, penelitian dan pengembangan, serta tahap standardisasi.

Kendala dalam memberdayakan dan melindungi perempuan miskin di Kelurahan Bandarharjo adalah besarnya beban hidup perempuan miskin yang berpengaruh dengan usaha-usaha untuk keluar dari jerat kemiskinan sehingga mengakibatkan kurangnya partisipasi perempuan miskin dalam program pemberdayaan perempuan.



## V. DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Camblis, William J. dan Robert B. Seidman. Law, Order, and Power. Addison-Wesly, 1971.
- Iriawan, Hermanu. Teori Kebijakan Publik. Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.
- Salim, E. Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan. Jakarta: Idayu, 1980.
- Sen, Amartya. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford University Press, 1981.
- Suteki. Hukum dan Masyarakat. Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2021.
- Vago, Steven and Steven E. Barkan. Law and Society. Routledge, 2018.

### B. Jurnal

- Alkire, S., & Foster, J. 2011. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement." *Journal of Public Economics*, 95(7-8).
- Muadi, Sholih, Ismail MH, dan Ahmad Sofwani. 2016. Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *Jurnal Review Politik*. Vol. 6. No. 2.
- Nasikun. 2002. Penanggulangan Kemiskinan: Kebijakan dalam Perspektif Gerakan Sosial. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 6. No. 1.
- Pearce, Diana M. 1989. "*The Feminization of Poverty: A Second Look*". Institute for Women's Policy Research.
- Santi, Sarah. 2007. "Perempuan dan Kemiskinan: Pembangunan, Kebijakan, dan Feminisasi Kemiskinan". *Forum Ilmiah Indonusa*. Vol. 4. No. 1.
- Sari, Devie Triana, Nur Isroatul Khusna, dan Fajar Wulandari. 2023. "Analisis Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Jawa Tengah: Suatu Kajian Berdasarkan Faktor Pendidikan, Sosial, Ekonomi, Lokasi Dan Indeks Pembangunan Manusia". *Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Indonesia*. Vol. 8. No. 1.
- Setiawan, Imam dan Jamaliah. 2023. "Analisis Kebijakan Publik dalam Mengatasi Kemiskinan di Indonesia". *Jurnal Ekonomi-Teknik*.
- Zahrawati, Fawziah. 2020. "Pembebasan Jerat Feminisasi Kemiskinan". Al Ma'arief: *Jurnal Pendidikan Sosial dan Budaya*. Vol.2. No. 1.

### C. Peraturan dan Keputusan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.



- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 tahun 2015 tentang Perubahan atas Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Berbasis Gender dan Anak.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan.