

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini mengkaji tentang perencanaan responsif gender terhadap kebijakan konektivitas antar wilayah di Kabupaten Lingga yang merupakan wilayah kepulauan. Konektivitas antar wilayah di Kabupaten Lingga memiliki beberapa tantangan yang mempengaruhi pemerataan pelayanan publik, hubungan sosial, dan ekonomi. Tantangan konektivitas antar wilayah tersebut berupa masih terbatasnya infrastruktur transportasi, yaitu belum semua pulau berpenghuni memiliki dermaga yang memadai, keterbatasan jalur dan armada transportasi laut yang tidak tersebar merata ke seluruh pulau berpenghuni. Kabupaten Lingga memiliki 121 dermaga yang tersebar di berbagai pulau. Tetapi tidak seluruh dermaga tersebut melayani angkutan laut secara reguler karena hanya 10 dermaga yang menjadi titik pelayanan trayek kapal antarpulau. Trayek yang menghubungkan pusat-pusat aktivitas masyarakat, antara lain Pelabuhan Tanjung Buton, Jagoh, Sungai Tenam, Rejai, Mensanak, dan Benan (Dinas Perhubungan Kabupaten Lingga, 2025).

Keberadaan trayek tersebut memiliki peran strategis dalam mendukung mobilitas penduduk, kelancaran distribusi barang, serta akses masyarakat terhadap berbagai layanan publik antarpulau. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan infrastruktur belum sepenuhnya diikuti oleh pemerataan pelayanan transportasi laut, sehingga masih terdapat wilayah yang mengalami keterbatasan aksesibilitas dan mobilitas antarpulau. Kemudian cuaca dan kondisi alam seperti

angin kencang dan gelombang tinggi menghambat mobilitas antar pulau dengan risiko keselamatan tinggi (Pemerintah Kabupaten Lingga, 2025).

Beberapa penelitian mengenai konektivitas antar wilayah di daerah kepulauan telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu. Pada penelitian terdahulu ditemukan bahwa tingkat konektivitas antarpulau sangat ditentukan oleh perencanaan jaringan transportasi yang efektif serta pemilihan rute yang sesuai dengan kondisi wilayah kepulauan (Achmadi et al., 2021). Selain itu, pengembangan moda transportasi alternatif, seperti seaplane, dinilai mampu menjadi solusi inovatif yang memberikan kontribusi signifikan dalam meningkatkan aksesibilitas di daerah terpencil (Ghifari, 2024). Kajian lain juga mengungkapkan bahwa keterbatasan dan ketimpangan jaringan transportasi antarwilayah dan fasilitas menjadi penyebab utama terhambatnya pemerataan layanan publik serta aktivitas ekonomi di kawasan kepulauan (Dinanti & Pratama, 2021).

Penelitian yang dilakukan ini mengkaji dari sisi konektivitas dan sekaligus mengaitkannya dengan perencanaan responsif gender (PRG). Implementasi Pengarusutamaan Gender (PUG) di tingkat daerah masih menghadapi berbagai kendala, khususnya rendahnya pemahaman aparatur terhadap penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) yang berdampak pada belum optimalnya pelaksanaan kebijakan yang responsif gender (Takasya, 2023). Selain itu, ditemukan adanya kesenjangan antara tahap perencanaan dan pelaksanaan PPRG di Banda Aceh yang disebabkan oleh lemahnya mekanisme koordinasi antarinstansi serta kurangnya pengawasan yang efektif (Ulfa et al.,

2022). Secara nasional, tantangan pengarusutamaan gender juga masih berkaitan dengan keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, rendahnya komitmen kelembagaan, serta belum terintegrasinya perspektif gender ke dalam berbagai sektor pembangunan (Nurhaeni & Putri, 2025).

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu tersebut memperlihatkan bahwa kajian Pengarusutamaan Gender (PUG) telah berkembang dalam konteks kelembagaan, namun belum secara spesifik mengkaji pada sektor transportasi maupun kebijakan konektivitas antar pulau, sehingga masih terdapat celah penelitian pada bidang tersebut.

Tabel 1. 1 Capaian Indikator Gender di Kabupaten Lingga Tahun 2020-2024

No	Indikator	2020	2021	2022	2023	2024	Keterangan
1	IPG (Indeks Pembangunan Gender)	89,25	89,73	90,84	90,75	91,12	Masih di bawah IPG Provinsi (94,20) dan Nasional (91,85)
2	IKG (Indeks Ketimpangan Gender)	0,578	0,558	0,570	0,529	0,486	Ketimpangan relatif tinggi peringkat ke-4 dari bawah di Kepri
3	IDG (Indeks Pemberdayaan Gender)	48,52	48,50	48,44	48,94	60,98	Di bawah Provinsi (65,21) dan nasional (77,62)

Sumber: (RPJMD) Kabupaten Lingga Tahun 2025–2029

Tabel 1.1 di atas ini memberikan data bahwa meskipun terdapat peningkatan secara bertahap, pembangunan gender di Kabupaten Lingga masih menghadapi ketimpangan yang nyata, terutama dalam akses pendidikan, kesehatan,

pemberdayaan ekonomi, dan keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan.

Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan salah satu ukuran tingkat keberhasilan capaian pembangunan yang sudah mengakomodasi persoalan gender. IPG adalah ukuran pembangunan manusia berbasis gender dilihat dari tiga dimensi capaian dasar manusia yaitu dimensi umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak. Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) merupakan ukuran yang digunakan untuk menilai sejauh mana kesetaraan gender dalam hal akses, partisipasi, dan pengambilan keputusan di bidang ekonomi dan politik, yaitu akses terhadap kesempatan ekonomi dan politik, partisipasi dalam pengambilan keputusan, keadilan dan kesetaraan gender, peran aktif perempuan dalam kehidupan ekonomi dan politik.

Indeks Ketimpangan Gender (IKG) digunakan untuk mengukur tingkat ketimpangan gender berdasarkan tiga dimensi utama. Dimensi pertama adalah kesehatan reproduksi perempuan, yang diukur melalui indikator proporsi perempuan usia 15–49 tahun yang melahirkan hidup di luar fasilitas kesehatan serta proporsi perempuan usia 15–49 tahun yang melahirkan hidup pertama pada usia kurang dari 20 tahun (Dwiyanto, 2017) . Dimensi kedua adalah pemberdayaan, yang dilihat dari persentase penduduk usia 25 tahun ke atas yang memiliki tingkat pendidikan minimal SMA serta persentase keterwakilan di lembaga legislatif. Dimensi ketiga adalah pasar tenaga kerja, yang diukur melalui Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) baik laki-laki maupun perempuan. Nilai IKG berada pada

rentang 0 hingga 1, di mana nilai yang semakin rendah menunjukkan tingkat ketimpangan gender yang semakin kecil atau semakin setara di suatu wilayah.

Berdasarkan capaian indikator gender Kabupaten Lingga tahun 2020 - 2024, permasalahan pembangunan responsif gender yang sedang dihadapi yaitu kesenjangan antara capaian IPG dan IDG yang menunjukkan belum optimalnya akses dan kontrol perempuan terhadap hasil pembangunan dan ketimpangan gender di sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi yang berkelanjutan (Pasolong, 2021). Selain itu ketimpangan juga terjadi pada rendahnya keterwakilan perempuan saat proses mengambil keputusan dalam perencanaan pembangunan daerah. Serta belum optimalnya layanan publik yang ramah gender (Pemerintah Kabupaten Lingga, 2025).

Keterbatasan infrastruktur maritim, seperti jumlah dan kondisi armada kapal, fasilitas dermaga, tingginya biaya operasional serta rendahnya kualitas pelayanan merupakan faktor utama yang berkontribusi terhadap menurunnya daya saing transportasi laut di wilayah kepulauan (Iswoyo et al., 2023). Keterbatasan sarana transportasi laut di wilayah terpencil menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pelaksanaan pembangunan (Dewi et al., 2021). Namun, konektivitas yang memadai dapat mempercepat proses pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pulau-pulau kecil (Ma'rif et al., 2022).

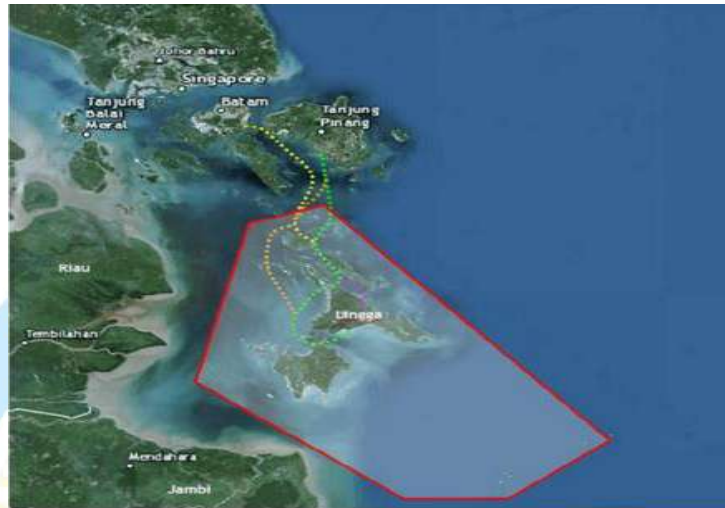
Indonesia memiliki lebih dari 17.000 pulau, namun hanya sekitar 7.000 pulau yang dihuni. Sebagai negara kepulauan, Indonesia memerlukan system konektivitas transportasi yang memadai. Tetapi kondisi dilapangan menunjukkan bahwa masih banyak pulau yang jarang di layani transporasi akibat keterbatasan

sarana serta lamanya waktu tempuh perjalanan (Ghifari, 2024). Faktor yang paling mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah konektivitas antara satu daerah ke daerah lain, yaitu konektivitas terkait dengan layanan transportasi (Achmadi et al., 2021). Konektivitas antarwilayah merupakan faktor penting dalam mendukung pemerataan pembangunan, khususnya pada daerah kepulauan (Sjafrizal, 2018). Kabupaten Lingga memiliki komposisi wilayah yang terdiri dari 4,91% daratan dan 95,09% persen lautan dan terdapat dua pulau besar, 655 gugusan pulau kecil, serta lebih dari 571 pulau yang belum dihuni. Situasi ini menghambat mobilitas dan konektivitas penduduk antar pulau serta menjadi tantangan dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan, listrik, dan telekomunikasi serta akses terhadap layanan masyarakat (Pemerintah Kabupaten Lingga, 2025).

Selain itu pembangunan konektivitas di wilayah kepulauan tidak hanya bertujuan meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas masyarakat, tetapi juga mendukung pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs) Tujuan 5 tentang Kesetaraan Gender. Pencapaian SDG 5 memiliki keterkaitan yang erat dengan pembangunan wilayah yang inklusif, sehingga kebijakan transportasi dan konektivitas perlu mengintegrasikan perspektif gender agar perempuan memperoleh kesempatan yang setara dalam mengakses layanan publik dan berpartisipasi dalam pembangunan (May East, 2022). Kebijakan publik merupakan instrumen pemerintah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan masyarakat melalui program dan tindakan yang terarah (Agustino, 2020). Tantangan ini mendorong pemerintah Indonesia untuk memprioritaskan kemajuan infrastruktur

transportasi termasuk pembangunan jalan, jembatan, dan pelabuhan, dengan tujuan meningkatkan konektivitas antar daerah (Faradis & Royhan, 2020).

Gambar 1. 1 Peta Konektivitas Antar Pulau di Kabupaten Lingga.



Sumber Data Oleh: (Panjaitan et al., 2025).

Berdasarkan Gambar 1.1 terlihat bahwa Kabupaten Lingga memiliki karakteristik wilayah kepulauan dengan sebaran pulau-pulau yang dipisahkan oleh perairan. Kondisi geografis tersebut menyebabkan konektivitas antarpulau sangat bergantung pada transportasi laut sebagai sarana utama mobilitas masyarakat, distribusi barang, dan akses terhadap pelayanan publik (Thoha, 2019). Maka ketersediaan jaringan transportasi laut yang memadai menjadi faktor penting dalam mendukung pemerataan pembangunan di Kabupaten Lingga.

Terdapat ketimpangan pada akses terhadap layanan dasar, keterwakilan dalam pengambilan keputusan, serta perlindungan sosial, ketimpangan ini menjadi persoalan nyata yang dialami pada kelompok gender dan rentan lainnya (Winarno, 2019). Maksud dari kelompok rentan lainnya adalah kelompok-kelompok individu seperti anak perempuan, selain itu ada ibu hamil atau menyusui, penyandang

disabilitas perempuan, orang lanjut usia laki-laki dan perempuan miskin, serta kelompok etnis atau agama minoritas dan kelompok dengan orientasi seksual dan identitas gender yang berbeda (United Nations Population Fund Indonesia, 2021).

Berdasarkan ketimpangan di atas tadi maka di perlukanya Pencanaan yang responsif gender. Perencanaan responsif gender merupakan proses yang mempertimbangkan berbagai kebutuhan, perspektif, dan pengalaman laki-laki, perempuan, dan orang-orang beragam gender lainnya dalam pengembangan dan implementasi program, kebijakan, dan proyek (Sundaram et al., 2024). Pengarustamaan gender dalam pembangunan nasional ditetapkan dengan tujuan mengurangi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Ketentuan ini mewajibkan seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah untuk menerapkan pengarustamaan gender dalam setiap tahapan pembangunan (Presiden Republik Indonesia, 2000). Pengarustamaan gender bertujuan untuk menggabungkan perspektif gender ke dalam seluruh proses kebijakan dan kegiatan Pembangunan, mulai dari tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi (Nurhaeni & Putri, 2025).

Hadirnya pengarustamaan gender juga menjawab tantangan ketimpangan struktural yang selama ini sering kali tidak terlihat secara eksplisit dalam indikator pembangunan konvensional (Fakih, 2013). Pembangunan daerah diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemerataan pembangunan dan penyediaan infrastruktur yang memadai. Ketimpangan akses terhadap layanan dasar, kesempatan ekonomi, keterwakilan dalam pengambilan keputusan, serta perlindungan sosial menjadi persoalan nyata yang dialami kelompok perempuan

dan rentan lainnya di berbagai daerah, termasuk Kabupaten Lingga. Berdasarkan permasalahan diatas maka pembangunan yang berkeadilan tidak mungkin tercapai tanpa memastikan bahwa dimensi gender telah diarusutamakan dalam seluruh proses pembangunan daerah (Pemerintah Kabupaten Lingga, 2025).

Kebutuhan gender muncul dari pemikiran bahwa kategori perempuan memiliki kebutuhan khusus yang berbeda dari kategori laki-laki, tidak hanya karena peran tiga kali lipat mereka, tetapi juga karena posisi subordinat yang mereka tempati di sebagian besar masyarakat dalam kaitannya dengan laki-laki. Oleh karena itu, kebutuhan gender praktis dan kebutuhan gender strategis muncul sebagai dua kategori kebutuhan gender (Moser, 2021).

Meskipun telah banyak penelitian yang membahas konektivitas antar pulau dan isu pembangunan wilayah kepulauan sebagian besar kajian tersebut masih berfokus pada aspek teknis infrastruktur dan transportasi tanpa mempertimbangkan dimensi kesetaraan gender dalam proses perencanaan dan implementasinya. Kondisi inilah yang menyebabkan adanya kesenjangan dalam penelitian karena hingga belum ada studi yang secara khusus mengaitkan prinsip perencanaan responsif gender dengan kebijakan konektivitas antar wilayah di kepulauan seperti Kabupaten Lingga. Hambatan konektivitas dapat berdampak berbeda bagi laki-laki, perempuan, ibu hamil, lansia, anak-anak, atau kelompok rentan lainnya. Penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis sejauh mana perencanaan responsif gender diterapkan dalam kebijakan konektivitas di Kabupaten Lingga, sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak hanya efisien tetapi berkeadilan bagi semua kelompok gender.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang yang telah di jelaskan di atas maka dirumuskan pertanyaan dalam penelitian ini:

1. Bagaimana penerapan perencanaan responsif gender dalam kebijakan konektivitas antar wilayah khususnya transportasi antar pulau di Kabupaten Lingga?
2. Siapa saja Aktor yang berperan dalam proses perencanaan responsif gender?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka dapat dirumuskan tujuan dari penelitian ini:

1. Menganalisis dan mendeskripsikan penerapan perencanaan responsif gender dalam kebijakan konektivitas antar wilayah, khususnya sektor transportasi antar pulau, di Kabupaten Lingga.
2. Mengidentifikasi Aktor yang berperan dalam proses perencanaan responsif gender terkait kebijakan konektivitas dan transportasi antar pulau di Kabupaten Lingga.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan manfaat penelitian berupa kontribusi bagi masyarakat dan pemerintah melalui tulisan yang di teliti. Terdapat dua manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat dan memperkaya literatur akademik terkait pengarusutamaan gender dalam konteks pembangunan wilayah kepulauan dan konektivitas antar pulau.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan konektivitas yang lebih inklusif dan responsif gender.

