



## PERSPEKTIF GENDER DALAM PERATURAN SOSIAL DAN HUKUM: PEREMPUAN SEBAGAI KEPALA KELUARGA

Marfuansyah Yoga Pangestu<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Surakarta, Indonesia

E-mail: [marfuansyahyoga@gmail.com](mailto:marfuansyahyoga@gmail.com)<sup>1</sup>

Received 28-05-2025 | Revised form 30-06-2025 | Accepted 02-08-2025

### Abstract

The phenomenon of women as heads of households in Indonesia is increasing in line with social dynamics such as divorce, death of spouses, and decisions to live independently. However, the legal system and social policies in Indonesia do not yet fully recognize and accommodate this reality. This study aims to analyze the position of female heads of households within the framework of law, social regulations, and access to their rights, using a normative legal and gender-based sociological approach. The findings reveal that the Marriage Law No. 1 of 1974 and various local regulations still contain patriarchal norms that exclusively designate men as heads of households. In addition, structural barriers and social stigma hinder women in accessing social assistance, civil registration, and public legitimacy. Through a gender justice approach, this study recommends policy and legal reforms to recognize women as legal and equal heads of households. Substantive equality is necessary for the state to guarantee protection and justice for all citizens, without gender-based discrimination.

**Keywords:** female heads of households, family law, gender, social justice, discriminatory policies

### Abstrak

Fenomena perempuan sebagai kepala keluarga di Indonesia semakin meningkat seiring dinamika sosial seperti perceraian, kematian pasangan, dan keputusan hidup mandiri. Namun, sistem hukum dan kebijakan sosial di Indonesia belum sepenuhnya mengakui dan mengakomodasi realitas ini. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis posisi perempuan kepala keluarga dalam kerangka hukum, regulasi sosial, dan akses terhadap hak-haknya, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis berbasis gender. Hasil kajian menunjukkan bahwa Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dan berbagai peraturan daerah masih memuat norma patriarkal yang menempatkan laki-laki sebagai kepala keluarga secara eksklusif. Selain itu, hambatan struktural dan stigma sosial menghambat perempuan dalam mengakses bantuan sosial, administrasi kependudukan, dan legitimasi publik. Melalui pendekatan keadilan gender, studi ini merekomendasikan reformasi kebijakan dan hukum untuk mengakui perempuan sebagai kepala keluarga secara sah dan setara. Kesetaraan substantif diperlukan agar negara mampu menjamin perlindungan dan keadilan bagi seluruh warga, tanpa diskriminasi berbasis gender.

**Kata kunci:** perempuan kepala keluarga, hukum keluarga, gender, keadilan sosial, kebijakan diskriminatif

This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license.



## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Keluarga adalah suatu kelompok yang terdiri dari dua orang atau lebih yang direkat oleh ikatan darah, perkawinan, atau adopsi serta tinggal bersama. Keluarga itu terjalin suatu hubungan yang sangat mendalam dan kuat, bahkan hubungan

tersebut bisa disebut dengan hubungan lahir batin. Adanya hubungan ikatan darah menunjukkan kuatnya hubungan yang dimaksud. Dalam kehidupan keluarga, suami istri umumnya memegang peranan dalam pembinaan kesejahteraan bersama, secara fisik, materi maupun spiritual juga dalam meningkatkan kedudukan keluarga dalam masyarakat. Tugas untuk memperoleh penghasilan keluarga secara tradisional terutama dibebankan kepada suami sebagai kepala keluarga, sedangkan peran istri dalam hal ini dianggap sebagai penambah penghasilan keluarga.

Dalam lanskap sosial Indonesia, posisi perempuan telah mengalami pergeseran yang signifikan, terutama dalam peran domestik dan publik. Salah satu manifestasi paling nyata dari perubahan ini adalah meningkatnya jumlah perempuan yang menjadi kepala keluarga (PEKKA). Hal ini terjadi karena berbagai alasan, termasuk perceraian, kematian suami, migrasi pasangan, atau keputusan untuk hidup mandiri. Namun, masyarakat dan sistem hukum masih sering memandang kepala keluarga sebagai laki-laki secara normatif, yang mengakibatkan disparitas dalam perlakuan dan akses terhadap hak-hak sosial dan hukum.

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) (2023), terdapat lebih dari 6,5 juta rumah tangga di Indonesia yang dikepalai oleh perempuan. Jumlah ini terus bertambah seiring dengan transformasi sosial, ekonomi, dan budaya. Namun, pada kenyataannya, perempuan kepala keluarga masih sering tidak mendapatkan perlakuan yang adil, baik dalam akses terhadap layanan publik, program perlindungan sosial, maupun pengakuan formal dalam sistem hukum. Diskriminasi ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga struktural dan simbolis. Hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia cenderung mempertahankan asumsi patriarki. Misalnya, Pasal 31 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa "suami adalah kepala keluarga." Frasa ini, yang berasal dari interpretasi normatif lembaga perkawinan, secara tidak langsung mengecualikan kemungkinan perempuan menjadi kepala keluarga yang sah dan diakui. Meskipun hal ini telah berubah dalam praktik sosial, sistem hukum belum sepenuhnya beradaptasi dengan perkembangan ini (Yamin, 2019).

Di luar aspek hukum nasional, peraturan daerah seringkali memperkuat peran domestik perempuan dan membatasi mobilitas sosial mereka. Misalnya, beberapa peraturan daerah (Perda) berbasis moralitas seringkali mengatur tata cara berpakaian perempuan, memberlakukan jam malam, atau melarang bepergian tanpa wali laki-laki (mahram), semuanya berdasarkan asumsi bahwa perempuan harus selalu berada di bawah kendali figur laki-laki dalam keluarga. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan, 2021) mencatat lebih dari 400 perda diskriminatif terhadap perempuan yang belum direvisi atau dicabut.

Dari perspektif gender, hal ini menunjukkan adanya relasi kuasa yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan dalam keluarga dan negara. Perempuan yang mengemban peran sebagai kepala keluarga tidak hanya harus mengatasi tantangan

ekonomi, tetapi juga menghadapi beban ganda berupa stigma sosial, keterbatasan administratif (misalnya dalam mengakses bantuan sosial atau pinjaman modal), dan pengecualian dari kebijakan publik yang berpihak pada laki-laki sebagai kepala keluarga (Fatimah, 2022).

Selain sebagai bentuk tanggung jawab ekonomi, keberadaan perempuan sebagai kepala keluarga juga mencerminkan perubahan struktur relasi dalam masyarakat modern. Di tengah meningkatnya urbanisasi, mobilitas kerja, dan perubahan nilai keluarga, peran tradisional laki-laki sebagai satu-satunya penyedia nafkah menjadi semakin terdesentralisasi. Banyak perempuan tidak hanya menjalankan peran produktif di luar rumah, tetapi juga mengambil alih fungsi pengambilan keputusan, pengelolaan keuangan keluarga, dan perlindungan terhadap anggota rumah tangga. Realitas ini menegaskan pentingnya pembacaan ulang terhadap struktur sosial yang ada, termasuk melalui reformasi hukum dan kebijakan yang mampu mengakomodasi pengalaman hidup perempuan. Dengan demikian, perempuan kepala keluarga tidak lagi bisa dipandang sebagai “pengecualian” atau kelompok marjinal, melainkan sebagai bagian integral dari konfigurasi keluarga Indonesia masa kini yang semakin kompleks dan beragam.

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa keberadaan perempuan sebagai kepala keluarga tidak hanya signifikan secara kuantitatif, tetapi juga menandai persoalan struktural dalam sistem hukum dan kebijakan publik. Studi oleh PEKKA (2019) mencatat bahwa lebih dari 60% perempuan kepala keluarga di perdesaan tidak memiliki akses terhadap program jaminan sosial dan bantuan negara karena status mereka tidak tercatat secara administratif sebagai kepala rumah tangga. Sementara itu, penelitian oleh Zakiyah (2020) dalam *Jurnal Antropologi Indonesia* mengungkap bahwa stigma sosial terhadap perempuan kepala keluarga kerap dikaitkan dengan anggapan “tidak utuhnya” keluarga yang dipimpin oleh perempuan. Nurhadi (2021) juga menunjukkan bahwa hukum formal di Indonesia—terutama dalam UU Perkawinan—belum sepenuhnya responsif terhadap dinamika ini, dan masih melanggengkan norma patriarkal yang menempatkan laki-laki sebagai pemimpin tunggal dalam struktur keluarga. Penelitian-penelitian ini menegaskan pentingnya analisis lebih lanjut untuk mengevaluasi sistem hukum dan sosial agar lebih inklusif terhadap peran perempuan dalam keluarga modern.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan mempertimbangkan konteks tersebut, permasalahan utama yang diangkat dalam kajian ini adalah bagaimana sistem hukum dan peraturan sosial di Indonesia memposisikan perempuan sebagai kepala keluarga. Adapun rumusan masalah yang akan dijawab melalui kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana posisi perempuan sebagai kepala keluarga diatur dan diakui dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam UU Perkawinan dan kebijakan sosial?
2. Bagaimana regulasi sosial (termasuk perda berbasis moralitas) membentuk konstruksi peran perempuan dalam keluarga?
3. Apa saja hambatan struktural dan sosial yang dihadapi oleh perempuan kepala keluarga dalam mengakses hak-haknya?
4. Bagaimana pendekatan keadilan gender dapat digunakan untuk menganalisis dan merekomendasikan kebijakan yang lebih setara?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana perempuan sebagai kepala keluarga diposisikan dalam kerangka hukum dan norma sosial di Indonesia serta bagaimana sistem yang ada merefleksikan (atau gagal merefleksikan) prinsip keadilan dan kesetaraan gender.

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi posisi perempuan sebagai kepala keluarga diatur dan diakui dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam UU Perkawinan dan kebijakan sosial.
2. Menganalisis pengaruh regulasi sosial dan budaya patriarki terhadap kehidupan perempuan kepala keluarga.
3. Mengkaji hambatan struktural dan sosial yang dihadapi oleh perempuan kepala keluarga dalam mengakses hak-haknya.
4. Memberikan pandangan terkait pendekatan keadilan gender dapat digunakan untuk menganalisis dan merekomendasikan kebijakan yang lebih setara.

Melalui pendekatan interdisipliner yang menggabungkan analisis hukum, sosiologi, dan perspektif gender, penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi ilmiah dan advokatif dalam mendorong perubahan paradigma peran kepala keluarga di Indonesia yang lebih responsif terhadap realitas sosial kontemporer dan prinsip kesetaraan gender.

### TINJAUAN PUSTAKA

Kajian tentang perempuan sebagai kepala keluarga membutuhkan pendekatan teoritis yang mampu menguraikan relasi kekuasaan, konstruksi identitas sosial, dan dinamika gender dalam struktur hukum dan masyarakat. Teori gender sebagai konstruksi sosial (*social construction of gender*), sebagaimana dijelaskan oleh Judith Butler (1990), menyatakan bahwa identitas gender dibentuk melalui praktik sosial dan bahasa yang terus-menerus direproduksi. Dalam konteks ini, posisi laki-laki sebagai kepala keluarga bukan semata-mata "kodrat", melainkan hasil dari repetisi struktur sosial dan budaya patriarkal. Di sisi lain, teori hegemonik maskulinitas yang dikembangkan oleh R.W. Connell (2005) menjelaskan bahwa tatanan sosial menempatkan maskulinitas sebagai norma dominan yang dilegitimasi secara sistemik dalam berbagai institusi, termasuk keluarga dan

hukum. Maka, ketika perempuan menjalankan peran kepala keluarga, mereka tidak hanya menabrak norma sosial, tetapi juga mengalami resistensi dari sistem hukum yang masih bias terhadap maskulinitas sebagai norma kepemimpinan domestik. Teori keadilan gender sebagaimana dijelaskan oleh Fakih (2008), menuntut kesetaraan bukan hanya secara formal, tetapi juga substantif, dengan mempertimbangkan ketimpangan historis dan hambatan struktural yang dihadapi perempuan.

Dalam kebijakan negara dan perundang-undangan Indonesia, istilah “kepala keluarga” sering dimaknai secara default sebagai laki-laki, menciptakan bias dalam sistem administrasi kependudukan, bantuan sosial, dan hukum keluarga. Hal ini tercermin dalam formulir Kartu Keluarga, kebijakan bantuan sosial, dan program pembangunan yang seringkali menyaratkan laki-laki sebagai perwakilan rumah tangga. Namun, secara empiris, perempuan juga berperan sebagai pencari nafkah utama dan pengambil keputusan dalam keluarga, terutama setelah bercerai, menjadi janda, atau memilih hidup mandiri. Menurut data BPS (2023), terdapat lebih dari 6 juta rumah tangga di Indonesia yang dipimpin oleh perempuan. Undang-Undang Administrasi Kependudukan No. 24 Tahun 2013, tidak terdapat definisi yang eksplisit mengenai siapa yang dimaksud kepala keluarga, tetapi dalam praktik lapangan, kepala keluarga selalu diasumsikan laki-laki. Sementara itu, data lapangan dan studi etnografis menunjukkan bahwa perempuan kepala keluarga sering memikul peran ganda sebagai pencari nafkah sekaligus pengelola domestik (PEKKA, 2020). Hal ini melahirkan beban struktural yang tidak hanya berdampak pada ekonomi keluarga, tetapi juga memperkuat posisi subordinat perempuan dalam masyarakat. Konsep ketidaksetaraan struktural menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga sosial dan regulasi negara mengorganisasikan peluang dan hambatan secara sistematis kepada kelompok tertentu, dalam hal ini perempuan, berdasarkan gender mereka (Walby, 1990). Konsep peran ganda perempuan menjelaskan bagaimana perempuan harus menghadapi beban kerja domestik dan publik sekaligus, yang seringkali tidak diimbangi dengan dukungan kebijakan yang memadai. Sementara itu, ketimpangan struktural memperlihatkan bahwa sistem hukum dan birokrasi menciptakan hambatan sistemik yang menyulitkan perempuan untuk diakui dan difasilitasi secara adil.

Kerangka hukum di Indonesia masih cenderung normatif dalam melihat relasi gender, khususnya dalam konteks rumah tangga. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya Pasal 31 ayat (3), menyatakan bahwa “suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga.” Frasa ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga normatif-preskriptif, yakni memberikan landasan hukum yang memperkuat dominasi laki-laki dalam keluarga. Padahal Indonesia telah meratifikasi Konvensi CEDAW melalui UU No. 7 Tahun 1984, yang mewajibkan negara untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang hukum dan kehidupan keluarga. Ketimpangan ini diperparah oleh kebijakan lokal, seperti perda berbasis moralitas atau ketertiban umum,

yang seringkali mengatur perilaku perempuan secara sepihak. Di samping itu, Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan tidak memberikan definisi yang inklusif mengenai kepala keluarga, sehingga praktik lapangan cenderung bias terhadap laki-laki. Terakhir, peraturan daerah berbasis moralitas di berbagai wilayah semakin memperkuat stereotip bahwa perempuan tidak layak mengambil peran kepemimpinan dalam keluarga, dan bahkan membatasi aktivitas perempuan di ruang publik dengan dalih ketertiban atau kesopanan. Komnas Perempuan (2022) mencatat bahwa hingga kini terdapat lebih dari 421 perda diskriminatif yang memperkuat bias gender dan menghalangi perempuan, termasuk kepala keluarga, untuk mendapatkan perlindungan hukum yang adil dan setara.

Berikut tabel perbandingan konseptual antara pandangan hukum dan realitas sosial terhadap perspektif kepala keluarga :

Aspek	Pandangan Hukum	Realitas Sosial
Definisi Kepala Keluarga	Suami adalah kepala keluarga (UU No. 1 Tahun 1974 Pasal 31 ayat (3))	Siapa pun yang bertanggung jawab atas nafkah dan pengambilan keputusan dalam keluarga
Peran yang Diakui	Laki-laki secara normatif dan administrasi	Laki-laki maupun perempuan (terutama janda, cerai, migrasi suami, single mother)
Basis Kepemimpinan	Berdasarkan peran gender tradisional (suami sebagai pemimpin, istri sebagai pendukung)	Berdasarkan kontribusi ekonomi dan tanggung jawab aktual terhadap anggota keluarga
Representasi dalam Dokumen Negara	Umumnya laki-laki ditulis sebagai kepala keluarga di Kartu Keluarga dan program sosial	Perempuan sering tidak tercatat sebagai kepala keluarga meski berperan aktif sebagai pemimpin keluarga
Pengaruh Terhadap Kebijakan Publik	Terbatas pada satu figur laki-laki dalam program sosial dan layanan negara	Perempuan kepala keluarga rentan tidak mendapatkan akses layanan karena tidak tercatat formal

---

Respon Gender	Terhadap	Tidak responsif gender (gender-blind)	Memerlukan kebijakan afirmatif dan pengakuan kesetaraan substantif
------------------	----------	--	---

---

## **METODE PENULISAN**

Penulisan makalah ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Administrasi Kependudukan, serta instrumen hukum internasional seperti CEDAW yang telah diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 1984. Tujuannya adalah untuk mengkaji sejauh mana sistem hukum di Indonesia mengakui atau justru mengabaikan posisi perempuan sebagai kepala keluarga. Sementara itu, pendekatan sosiologis digunakan untuk memahami bagaimana realitas sosial, budaya patriarki, dan persepsi masyarakat memengaruhi kehidupan perempuan kepala keluarga dalam praktik sehari-hari. Sumber data dalam makalah ini diperoleh melalui studi pustaka yang meliputi buku-buku teori gender, jurnal ilmiah, laporan lembaga seperti BPS, PEKKA, dan Komnas Perempuan, serta dokumen hukum resmi. Data tersebut dianalisis secara kritis untuk mengidentifikasi ketimpangan struktural dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang berperspektif gender dan keadilan sosial.

## **PEMBAHASAN**

Dalam sistem hukum Indonesia, posisi perempuan sebagai kepala keluarga belum sepenuhnya diakui secara eksplisit, terutama dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 31 ayat (3) menyatakan bahwa “suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga,” yang mencerminkan konstruksi patriarkal dalam lembaga hukum. Padahal, dalam realitas sosial, perempuan sering kali mengambil peran kepala keluarga karena faktor perceraian, kematian suami, atau keputusan hidup mandiri. Data BPS (2023) mencatat sekitar 15,8% rumah tangga di Indonesia dipimpin oleh perempuan, dengan dominasi di kelompok masyarakat ekonomi bawah. Selain itu, dalam berbagai kebijakan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH), BPJS Kesehatan, dan subsidi pangan, kepala keluarga masih sering diartikan sebagai laki-laki dalam format administratif, menyebabkan banyak perempuan kepala keluarga tidak terdaftar sebagai penerima utama manfaat. Ini menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum normatif dan realitas sosial, yang memperkuat marginalisasi perempuan dalam akses hak-hak dasar. Ketimpangan ini menyebabkan ketidaksesuaian antara teks hukum dan dinamika sosial kontemporer. Sementara itu, kebijakan sosial seperti Program Keluarga Harapan

(PKH) dan BPNT masih mengandalkan data administrasi yang memprioritaskan laki-laki sebagai kepala keluarga, sehingga perempuan seringkali tidak teridentifikasi sebagai subjek penerima manfaat secara sah (Fatimah, 2022). Meskipun Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui UU No. 7 Tahun 1984, prinsip-prinsip kesetaraan gender belum sepenuhnya tercermin dalam sistem hukum domestik, terutama dalam hukum keluarga.

Regulasi sosial, termasuk peraturan daerah berbasis moralitas, memainkan peran besar dalam membentuk dan melanggengkan stereotip gender. Beberapa perda di Aceh, Sumatera Barat, dan beberapa kota di Jawa Timur mengatur perilaku perempuan secara diskriminatif, seperti aturan berpakaian, larangan keluar malam tanpa mahram, atau pembatasan akses kerja malam hari. Regulasi seperti ini mempersempit ruang gerak perempuan di ranah publik dan memperkuat konstruksi bahwa perempuan hanya layak berada di wilayah domestik. Komnas Perempuan (2022) mencatat lebih dari 400 perda diskriminatif yang masih aktif, yang sebagian besar memuat logika moralitas berbasis kontrol terhadap tubuh dan perilaku perempuan. Dalam konteks perempuan kepala keluarga, regulasi ini memperkuat stigma bahwa perempuan yang mengambil peran publik (bekerja, memimpin rumah tangga) adalah penyimpangan dari norma. Akibatnya, peran perempuan sebagai kepala keluarga tidak hanya tidak diakui secara hukum, tetapi juga dikendalikan secara sosial melalui kebijakan yang bersifat moralistik dan tidak konstitusional (Rohmani, 2021).

Perempuan yang menjadi kepala keluarga menghadapi hambatan berlapis, baik dari sisi struktural maupun sosial. Secara struktural, minimnya pengakuan hukum terhadap kepala keluarga perempuan berdampak langsung pada akses terhadap bantuan sosial, pelayanan publik, perbankan, dan program pemberdayaan ekonomi. Banyak formulir administratif masih menggunakan format maskulin sebagai default, menyebabkan perempuan tidak teridentifikasi sebagai penanggung jawab keluarga. Secara sosial, mereka juga dihadapkan pada stigma bahwa perempuan yang memimpin keluarga dianggap sebagai "korban" atau penyimpangan dari tatanan ideal. Selain itu, sistem pendaftaran bantuan sosial (misalnya PKH dan Kartu Sembako) sering mensyaratkan keterwakilan kepala keluarga laki-laki, yang menyebabkan banyak perempuan tidak teridentifikasi sebagai penerima manfaat meski menjadi pencari nafkah utama. Di sisi sosial, perempuan kepala keluarga juga harus menghadapi stigma masyarakat, yang sering mengaitkan peran mereka dengan kegagalan rumah tangga, atau menyebut mereka sebagai "janda" dalam konotasi negatif. Studi oleh Zakiyah (2020) menemukan bahwa stigma ini berdampak psikososial dan memperkuat isolasi perempuan dari komunitas lokal. Studi oleh PEKKA (2020) menunjukkan bahwa perempuan kepala keluarga sering kali tidak hanya memikul beban ekonomi, tetapi juga menghadapi pelecehan verbal, diskriminasi sosial, dan pengucilan dari komunitas lokal. Hambatan ini diperkuat oleh budaya patriarki yang memandang kepemimpinan keluarga sebagai kodrat laki-laki, sehingga setiap upaya perempuan untuk mengambil peran itu sering kali tidak mendapatkan legitimasi sosial maupun struktural.

Pendekatan keadilan gender menekankan pentingnya menyesuaikan kebijakan dan hukum dengan memperhatikan realitas sosial yang dihadapi perempuan, serta mengoreksi ketimpangan historis yang telah tertanam dalam struktur sosial dan hukum. Keadilan gender tidak hanya menuntut persamaan formal, tetapi juga kesetaraan substantif yang mempertimbangkan konteks, hambatan, dan kebutuhan khusus perempuan kepala keluarga. Dalam konteks ini, prinsip affirmative action atau tindakan afirmatif dapat diterapkan untuk menjamin perempuan memiliki akses yang adil terhadap kebijakan sosial, bantuan ekonomi, dan layanan hukum. Fakih (2008) menjelaskan bahwa keadilan gender memerlukan perubahan struktural—baik dalam undang-undang, sistem pelayanan publik, maupun norma sosial—agar mampu merespons kebutuhan khusus kelompok rentan. Dengan menggunakan pendekatan ini, negara dapat merancang kebijakan affirmative action, seperti prioritas akses bantuan sosial untuk perempuan kepala keluarga, kuota partisipasi dalam program ekonomi, atau perubahan format administrasi kependudukan yang netral gender. Selain itu, pendekatan keadilan gender juga menjadi dasar bagi reformasi hukum, termasuk revisi UU Perkawinan dan pencabutan perda diskriminatif. Ini merupakan langkah strategis untuk membangun sistem hukum dan kebijakan publik yang inklusif, responsif, dan adil bagi seluruh warga negara. Connell (2009) menyarankan bahwa reformasi kebijakan harus dimulai dari pengakuan terhadap berbagai bentuk relasi kuasa yang terinternalisasi dalam struktur institusional. Oleh karena itu, upaya reformasi hukum keluarga, perubahan administratif dalam sistem kependudukan, serta pencabutan perda diskriminatif harus menjadi prioritas untuk menjamin keadilan gender bagi perempuan kepala keluarga di Indonesia.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa posisi perempuan sebagai kepala keluarga di Indonesia belum memperoleh pengakuan yang memadai dalam sistem hukum dan kebijakan sosial. Terlebih lagi pada sistem hukum dan regulasi sosial di Indonesia belum sepenuhnya mengakomodasi realitas meningkatnya jumlah perempuan yang berperan sebagai kepala keluarga. Meskipun secara empiris jumlah perempuan kepala keluarga terus meningkat—sebagaimana dicatat oleh BPS dan laporan PEKKA—pengakuan normatif terhadap peran mereka masih sangat terbatas. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagai landasan hukum utama dalam struktur keluarga, masih mengandung bias gender yang menempatkan laki-laki sebagai kepala keluarga secara normatif. Hal ini diperparah dengan praktik administratif dan kebijakan sosial seperti PKH, BPJS, dan data kependudukan, yang kerap tidak mengakomodasi realitas perempuan kepala keluarga. Di sisi lain, regulasi sosial seperti peraturan daerah berbasis moralitas memperkuat konstruksi patriarkal yang membatasi peran publik perempuan, termasuk yang menjadi tulang punggung keluarga. Lebih lanjut, regulasi sosial, khususnya peraturan daerah berbasis moralitas, memperkuat konstruksi gender yang menyudutkan perempuan dalam peran domestik dan membatasi

ruang geraknya di ranah publik. Ketika perempuan mengambil peran sebagai pencari nafkah utama dan pengelola rumah tangga, mereka justru menghadapi stigma sosial dan hambatan struktural. Hambatan tersebut mencakup ketidakterdaftarannya sebagai kepala keluarga dalam dokumen resmi, eksklusi dari bantuan sosial, serta kurangnya perlindungan hukum terhadap kelompok rentan ini. Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi hukum dan kebijakan harus diarahkan tidak hanya pada kesetaraan formal, tetapi juga kesetaraan substantif yang memperhitungkan keragaman peran dan tantangan berbasis gender.

## **SARAN**

Perempuan kepala keluarga menghadapi hambatan struktural dan sosial yang kompleks, mulai dari diskriminasi administratif, stigma budaya, hingga pengucilan sosial di komunitas. Upaya untuk memperjuangkan keadilan bagi kelompok ini memerlukan pendekatan keadilan gender yang menyeluruh—tidak hanya dalam bentuk kesetaraan formal di atas kertas, tetapi juga dalam bentuk kebijakan afirmatif dan reformasi hukum substantif. Tanpa perombakan struktural, perempuan kepala keluarga akan terus mengalami marginalisasi meskipun jumlah dan perannya terus meningkat secara signifikan.

Maka dari itu, disarankan agar pemerintah melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya Pasal 31 ayat (3), agar tidak lagi mengandung narasi tunggal yang menetapkan laki-laki sebagai kepala keluarga secara eksklusif. Definisi kepala keluarga seharusnya mencerminkan fungsi dan tanggung jawab faktual, bukan semata-mata berdasarkan jenis kelamin. Selain itu, diperlukan reformasi dalam sistem administrasi kependudukan agar perempuan dapat secara sah dan otomatis tercatat sebagai kepala keluarga dalam dokumen resmi seperti Kartu Keluarga dan data kependudukan lainnya. Pemerintah pusat dan daerah juga harus melakukan evaluasi dan pencabutan terhadap peraturan daerah yang bersifat diskriminatif, khususnya perda berbasis moralitas yang mempersempit ruang gerak dan peran perempuan di ruang publik. Dalam hal kebijakan sosial dan ekonomi, pendekatan afirmatif perlu diterapkan agar perempuan kepala keluarga memperoleh prioritas akses dalam program bantuan sosial, pemberdayaan ekonomi, dan pelatihan keterampilan.

Lebih lanjut, peran organisasi masyarakat sipil seperti PEKKA, Komnas Perempuan, dan lembaga bantuan hukum harus diperkuat melalui dukungan anggaran dan kelembagaan agar dapat menjangkau perempuan kepala keluarga di wilayah terpencil dan rentan. Sosialisasi nilai-nilai kesetaraan gender juga perlu dilakukan secara masif kepada masyarakat luas, termasuk aparat pemerintah, tokoh masyarakat, dan lembaga pendidikan, untuk merombak konstruksi sosial yang menempatkan perempuan dalam posisi subordinat. Pemerintah harus mengarusutamakan gender (*gender mainstreaming*) dalam setiap proses penyusunan kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan membentuk unit analisis gender di setiap institusi publik. Hanya dengan perubahan

struktural dan kultural secara simultan, keadilan gender bagi perempuan kepala keluarga dapat terwujud secara menyeluruh dan berkelanjutan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik gender Indonesia*. <https://www.bps.go.id>
- Connell, R. W. (2005). *Masculinities* (2nd ed.). Polity Press.
- Connell, R. W. (2009). *Gender in world perspective*. Polity Press.
- Fakih, M. (2008). *Analisis gender dan transformasi sosial*. Pustaka Pelajar.
- Fatimah, S. (2022). Perempuan kepala keluarga dan akses terhadap program sosial. *Jurnal Kebijakan Publik*, 12(1), 102–118.
- Komnas Perempuan. (2022). *Catatan tahunan kekerasan terhadap perempuan dan analisis regulasi diskriminatif*. <https://komnasperempuan.go.id>
- Mansour, F. (2001). *Analisis gender dan transformasi sosial*. Pustaka Pelajar.
- Nurhadi, A. (2021). Kepala keluarga perempuan dalam perspektif hukum dan gender. *Jurnal Hukum & Gender*, 10(2), 105–124.
- PEKKA. (2019). *Kajian aksesibilitas perempuan kepala keluarga terhadap layanan publik*. Yayasan PEKKA.
- PEKKA. (2020). *Laporan tahunan: Perempuan kepala keluarga dan tantangan struktural*. Yayasan PEKKA.
- Rohmani, N. (2021). *Hukum, gender, dan politik kebijakan publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Saptari, R. (2000). *Perempuan, kerja, dan perubahan sosial*. Pustaka Obor Indonesia.
- UN Women Indonesia. (2021). *Gender equality and social protection in Indonesia: Country policy brief*. <https://indonesia.unwomen.org/>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Walby, S. (1990). *Theorizing patriarchy*. Basil Blackwell.
- Zakiah, R. (2020). Relasi kuasa dalam keluarga: Kajian gender pada perempuan kepala keluarga. *Jurnal Antropologi Indonesia*, 41(1), 11–25.