



GENDER DAN KEMISKINAN

GENDER AND POVERTY

Gender sebagai suatu konstruksi sosial yang menciptakan perbedaan peranan dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan masyarakat dan dalam keluarga, seringkali dipandang sebagai faktor utama penyebab terjadinya ketimpangan yang cenderung merugikan dan memiskinkan perempuan.

Edisi Newsletter SMERU kali ini mengajak Anda menyimak lebih jauh tentang beberapa isu gender, antara lain gender dan kemiskinan, perbedaan upah yang diterima perempuan, dan partisipasi perempuan dalam kancah politik.

Gender, as a social construct that produces differentiation in roles and responsibilities between men and women in family and community life, is often viewed as the primary causative factor of inequality that tends to disadvantage and impoverish women.

This edition of the SMERU Newsletter invites you to probe deeper into a number of gender issues, among others: gender and poverty, the difference in wages received by women, and women's participation in politics.

... ke halaman/to page 3

DARI EDITOR	2	FROM THE EDITOR	2
FOKUS KAJIAN	3	FOCUS ON	3
Gender dan Kemiskinan		Gender and Poverty	
DATA BERKATA	11	AND THE DATA SAYS	11
Apakah Gender Mempengaruhi Ketidakhadiran Pekerja? Kasus Pemberi Layanan Kesehatan dan Pendidikan Dasar di Indonesia		Does Gender Affect Absenteeism? The Case of Basic Health and Education Providers in Indonesia	
DARI LAPANGAN	16	FROM THE FIELD	16
<ul style="list-style-type: none"> ■ Aspek Gender pada Sertipikasi Tanah ■ Kader, Jaringan Perempuan dan Program JPKM di Kabupaten Purbalingga, Jawa Tengah ■ Mengapa Upah Perempuan Lebih Rendah? 		<ul style="list-style-type: none"> ■ The Gender Aspect of Land Certification ■ Cadres, The Women's Network and the JPKM Program in Kabupaten Purbalingga, Central Java ■ Why do Women Receive Lower Wages? 	
OPINI	29	OPINION	29
Partisipasi Politik Perempuan pada Masa Otonomi Daerah		Women's Political Participation in the Era of Regional Autonomy	
KABAR DARI LSM	37	NEWS FROM NGOS	37
RAHIMA: Membangun Kesadaran tentang Hak-hak Perempuan di Komunitas Islam		RAHIMA: Developing an Awareness of the Rights of Women within the Islamic Community	

SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editors: Liza Hadiz, R. Justin Sodo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translator: Chris Stewart

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at
www.smeru.or.id
 or e-mail us at
smeru@smeru.or.id

Jl. Tulung Agung No. 46
 Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850

Pembaca yang Budiman,

Pemerhati masalah perempuan dan gender beranggapan bahwa kajian-kajian kemiskinan tidak memberi perhatian memadai terhadap dimensi gender dalam kemiskinan. Dari kalangan inilah kemudian muncul ungkapan "perempuan adalah yang termiskin dari yang miskin" dan istilah "feminisasi kemiskinan."

Untuk melihat keterkaitan antara gender dan kemiskinan yang merupakan fenomena yang kompleks, rubrik Fokus Kajian menampilkan persepsi perempuan dan laki-laki tentang kemiskinan yang dihimpun dalam hasil kajian kemiskinan partisipatoris (KKP) yang baru-baru ini dilakukan Lembaga Penelitian SMERU.

Meskipun SMERU belum melakukan penelitian mengenai gender secara khusus, beberapa isu gender juga digali dalam berbagai penelitian lapangannya. Untuk rubrik Dari Lapangan, kami menampilkan beberapa isu gender berdasarkan temuan lapangan SMERU. Tiga topik menarik yang kami pilih adalah: aspek gender pada sertifikasi tanah; jaringan perempuan pada program JPKM di Kabupaten Purbalingga; dan upah perempuan yang lebih rendah dari upah laki-laki. Rubrik Data Berkata melihat pengaruh gender terhadap ketidakhadiran pemberi layanan kesehatan dan pendidikan. Temuan-temuan lapangan ini merupakan peninjauan awal terhadap isu gender dalam masalah-masalah terkait yang masih harus dicermati dalam penelitian selanjutnya.

Untuk rubrik Opini dan Kabar dari LSM kami ajak pembaca menyimak tulisan Edriana Noerdin dari Women Research Institute tentang "Partisipasi Politik Perempuan pada Masa Otonomi Daerah," dan tentang pengalaman LSM RAHIMA dalam membangun kesadaran tentang hak-hak perempuan di komunitas Islam.

Semoga edisi ini berkontribusi terhadap wacana gender dan kemiskinan.

Dear Readers,

Advocates of women's and gender issues are of the view that studies on poverty do not give adequate attention to the gender dimension of poverty. It was these advocates who then coined the expression "women are the poorest of the poor" and the term "the feminization of poverty."

In order to see the relationship between gender and poverty which is a complex phenomenon, our Focus On column presents the results of the participatory poverty assessment (PPA) recently conducted by the SMERU Research Institute, which looked at the perceptions of women and men towards poverty.

Although SMERU has not carried out research specifically focused on gender, a number of gender issues were also explored in its field studies. For the From the Field column, we present a number of gender issues from SMERU's field findings. We have chosen three interesting topics: gender aspects in land certification, the women's network in Community Health Insurance Scheme programs in Kabupaten Purbalingga; and the lower wages paid to women. The And the Data Says column is looking at how gender affects the absenteeism rate of basic health and education service providers. These field findings, however, are an initial exploration of gender issues in the above sectors that needs to be addressed in future studies.

For the Opinion and News from NGOs columns, we invite readers to peruse the articles written by Edriana Noerdin of the Women Research Institute on "Women's Political Participation in the Era of Regional Autonomy" and on RAHIMA's experience in raising the awareness of women's rights in Islamic communities.

We hope that this edition will contribute to the discourse on gender and poverty.

Nuning Akhmadi
 Editor

GENDER DAN KEMISKINAN

Gender and Poverty



Diperlukan perhatian khusus agar upaya-upaya penanggulangan kemiskinan memberikan prioritas pada perempuan dan mengurangi ketimpangan gender.

Special attention should be given to prioritizing poverty reduction efforts for women and reducing gender inequality.

Keterkaitan antara gender dan kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks dan seringkali mengundang perdebatan. Gender, sebagai suatu konstruksi sosial yang menciptakan perbedaan peranan dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan masyarakat dan dalam keluarga, dipandang sebagai faktor utama penyebab terjadinya ketimpangan yang cenderung merugikan dan memiskinkan perempuan. Sejak beberapa dekade terakhir ini, muncul banyak pendapat bahwa perempuan lebih miskin dibandingkan laki-laki, sehingga diperlukan perhatian khusus agar upaya-upaya penanggulangan kemiskinan memberikan prioritas pada perempuan dan mengurangi ketimpangan gender.

Pada awalnya pandangan ini mengundang perdebatan, karena perhatian yang difokuskan pada kepala keluarga perempuan seringkali tidak didukung oleh data-data kemiskinan yang dihasilkan dari pengolahan data konsumsi rumah tangga. Misalnya, suatu studi di Republic of Guinea, menunjukkan bahwa insiden kemiskinan konsumsi di keluarga dengan kepala keluarga perempuan justru lebih kecil dibandingkan insiden kemiskinan di keluarga dengan kepala keluarga laki-laki (Cagatay, "Gender" 10-11). Gejala yang sama juga terlihat dari pengolahan data kemiskinan konsumsi di Indonesia, di mana angka kemiskinan (persentase rumah tangga miskin) di rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan justru lebih kecil dibandingkan di rumah tangga dengan kepala keluarga laki-laki.¹

¹ Secara umum, tingkat kemiskinan rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan tidak jauh berbeda dari tingkat kemiskinan rumah tangga yang dikepalai laki-laki. Bahkan pada tahun 1996, tingkat kemiskinan rumah tangga yang dikepalai laki-laki (27,6%) sedikit lebih tinggi daripada yang dikepalai perempuan (25,8%) (Suryahadi dan Sumarto, "The Chronic Poor," 22).

The relationship between gender and poverty is a complex phenomenon and often invites debate. Gender, as a social construct that creates differentiation in roles and responsibilities between men and women in family and community life, is deemed to be the primary causative factor of inequality that tends to disadvantage and impoverish women. For the last few decades, a lot of opinion has arisen that women are poorer than men, and hence, special attention should be given to prioritizing poverty reduction efforts for women and reducing gender inequality.

At first, this view invited debate, because attention focused on female household heads was often not supported by poverty data based on household consumption data. For example, a study in the Republic of Guinea, showed that the incidence of consumption poverty in families with female household heads was, in fact, lower than the incidence of poverty in families with male family heads (Cagatay, "Gender" 10-11). The same indicators were also observed from the consumption poverty data in Indonesia, where the poverty rate (the percentage of poor households) in households with female household heads is smaller than households with male heads. ¹

¹ In general, the level of poverty of female-headed households is not very different to the level of poverty in male-headed households. In fact, in 1996 the level of poverty in male-headed households (27.6%) was only slightly higher than in female-headed households (25.8%) (Suryahadi and Sumarto, "The Chronic Poor," 22).

Meskipun demikian, belakangan ini argumen bahwa perempuan memang lebih miskin dibandingkan laki-laki tetap semakin menguat, sejalan dengan perkembangan konseptualisasi kemiskinan yang tidak lagi memandang kemiskinan dari dimensi konsumsi rumah tangga saja, tetapi kemiskinan sebagai keterbatasan akses dan kemampuan serta kesempatan untuk mengembangkan diri dan meningkatkan kesejahteraan. Di semua belahan dunia, relasi gender mempengaruhi kesempatan kerja, pembagian kerja, pendapatan, pendidikan, dan akses terhadap pelayanan publik. Di sebagian besar masyarakat, perempuan cenderung bekerja lebih lama, mendapat upah lebih kecil, kurang mendapat prioritas di bidang pendidikan dan memiliki akses lebih terbatas untuk mendapat informasi dan kredit, serta sering tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Akibat adanya konstruksi sosial yang cenderung merugikan perempuan tersebut, kemiskinan perempuan juga dipengaruhi oleh tatanan perdagangan dunia dan globalisasi melalui mekanisme pilihan-pilihan investasi dan industrialisasi yang pada gilirannya mempengaruhi pasar tenaga kerja (Cagatay, "Trade" 7).

Upaya untuk lebih memahami dimensi gender dari kemiskinan mendapat dukungan dari perkembangan metodologi analisis kemiskinan, baik melalui upaya untuk menyajikan data kuantitatif untuk laki-laki dan perempuan secara terpisah maupun melalui analisis kualitatif yang dirancang untuk dapat menangkap pengalaman laki-laki dan perempuan secara terpisah. Data dan analisis kuantitatif terpisah antara laki-laki dan perempuan pada umumnya ditujukan untuk melihat kondisi ketimpangan gender secara makro. Sedangkan data dan analisis kualitatif, khususnya melalui metode analisis kemiskinan partisipatoris (AKP) yang berkembang mulai tahun 1990-an, ditujukan untuk lebih memahami dinamika kemiskinan, yaitu untuk menjawab "mengapa" dan "bagaimana" kemiskinan yang dihadapi laki-laki dan perempuan. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh mengenai beberapa dimensi gender dari kemiskinan di Indonesia, tulisan ini mencoba menyajikan beberapa temuan dari analisis kuantitatif dan temuan dari analisis kemiskinan partisipatoris, khususnya yang dihimpun dalam studi konsolidasi SMERU atas hasil-hasil analisis kemiskinan partisipatoris yang dilakukan berbagai lembaga antara tahun 1999-2003 (lihat SMERU Newsletter No. 11, Juli-September/2004).²

² Untuk laporan lengkapnya, lihat Suharyo et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I." Laporan ini dapat diakses dengan cuma-cuma melalui website SMERU.

Nevertheless, the argument that women are indeed poorer than men has recently continued to strengthen, in parallel with the development of a poverty conceptualization that no longer views poverty only from the dimension of household consumption, but also from the perspective of limited access and capabilities as well as opportunities for self-development to enhance well-being. In all corners of the world, gender relations influence work opportunity, the division of labor, income, education and access to public services. In most societies, women tend to work longer, receive lower wages and lower priority in education and have more limited access to credit and information, as well as being less involved in the decision-making process. Due to this social construct that tends to disadvantage women, women's poverty is also influenced by the world trade order and globalization through the mechanism of investment and industrialization choices that, in turn, affect the labor market (Cagatay, "Trade" 7).

The effort to better understand the gender dimension of poverty received support from the development of a poverty analysis methodology, both via the effort to use classified quantitative data for men and women and via a qualitative analysis, designed to capture the experiences of men and women separately. The data and quantitative analysis classified by gender, was in general aimed at examining the condition of gender inequality at a macro level. On the other hand, the data and qualitative analysis, especially that collected via the participatory poverty assessment (PPA) methodology that was developed in the 1990s, was aimed at gaining a better understanding of the dynamics of poverty, namely to answer the "why" and "how" of poverty faced by both men and women. To obtain a more comprehensive picture of various gender dimensions of poverty in Indonesia, this article attempts to present various findings from the quantitative analysis and the participatory poverty assessment, especially those collected in a consolidated study by SMERU based on the results of participatory poverty assessment that were conducted by various institutions between 1999-2003 (see SMERU Newsletter No. 11, July-September 2004).²

² For a complete report, see Suharyo et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan. Buku I." [A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia. Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of Poverty Reduction Strategy Paper Volume I]. This report can be accessed free of charge at the SMERU website.

GAMBARAN UMUM PERBEDAAN PENGALAMAN KEMISKINAN LAKI-LAKI DAN PEREMPUAN

Hasil studi konsolidasi AKP memperlihatkan adanya beberapa perbedaan cara pandang laki-laki dan perempuan terhadap kemiskinan. Dalam hal cara mengidentifikasi kelompok miskin, secara umum masyarakat menggunakan empat karakteristik utama sebagai acuan, yaitu jenis pekerjaan, pemenuhan kebutuhan pangan, kemampuan menyekolahkan anak, dan kondisi fisik rumah. Di samping keempat karakteristik utama tersebut, kelompok laki-laki cenderung menggunakan ukuran-ukuran yang berkaitan dengan pendapatan, kepemilikan bermacam-macam aset dan tingkat pendidikan. Kelompok perempuan cenderung melihat karakteristik kemiskinan dari sisi kondisi kehidupan sehari-hari dan kondisi keluarga, seperti banyaknya anggota keluarga dan adanya anak yang bekerja, dan hubungan sosial-kemasyarakatan. Di samping itu, jenis aset yang banyak digunakan sebagai acuan oleh kelompok perempuan hanya kepemilikan tanah. Perbedaan cara pandang tersebut tampaknya berkaitan dengan perbedaan peran laki-laki dan perempuan, baik dalam rumah tangga maupun dalam masyarakat desa (Tabel 1). Dalam batas-batas tertentu, berbagai AKP memperlihatkan bahwa perempuan masih lebih banyak bertanggung jawab dalam pengelolaan rumah tangga, sedangkan laki-laki lebih berperan dalam mencari nafkah. Oleh karena itu, orientasi perempuan dalam mengidentifikasi penduduk miskin lebih mengarah pada kondisi internal rumah tangga dan kehidupan sehari-hari.

THE GENERAL PICTURE OF DIFFERENCES IN MEN'S AND WOMEN'S EXPERIENCES OF POVERTY

The results of the consolidated study of Participatory Poverty Assessments shows there are several differences of opinion between men and women about poverty. In identifying the poor, society, in general, uses four main characteristics (among others) as references: type of work, fulfillment of food needs, ability to send children to school and physical condition of the house. In addition to the four main characteristics mentioned above, the men's group tended to apply measurements that related to income, ownership of various types of assets and level of education. The women's groups tend to see poverty characteristics from the perspective of their conditions of daily life and family condition, such as the number of family members and whether there are children working, as well as social relationships in the community. In addition, the type of asset that is most used as a reference point by women is only the ownership of land. The difference in viewpoints is apparently influenced by the roles of men and women, both in the household and in the village community (Table 1). In certain limits, various PPAs show that women still have more responsibility in household management, while men's role is more as the breadwinner. For that reason, women's orientation in identifying the poor is more directed towards internal conditions of the household and daily life.

Tabel 1. Karakteristik Kemiskinan yang Dikemukakan oleh Kelompok Diskusi Perempuan dan Kelompok Diskusi Laki-laki/
Table 1. Characteristics of Poverty Stated by Men's and Women's Focus Group Discussions

Perempuan/Women N = 22 kelompok diskusi/discussion groups	(%)	Laki-laki/Men N = 24 kelompok diskusi/discussion groups	(%)
Jenis pekerjaan/Type of work	64	Jenis pekerjaan/Type of Work	75
Pemenuhan kebutuhan pangan dsb/Fulfillment of food needs	59	Pemenuhan kebutuhan pangan/Fulfillment of food needs	63
Kemampuan menyekolahkan anak/Ability to send children to school	59	Kemampuan menyekolahkan anak/Ability to send children to school	63
Kondisi fisik rumah/Physical condition of house	50	Kondisi fisik rumah/Physical condition of house	63
Kepemilikan tanah/Ownership of land	45	Pendapatan/Income	50
Hidup kekurangan/All-round deficiency in life	41	Kepemilikan tanah/Ownership of land	38
Pendapatan/Income	36	Hidup kekurangan/All-round deficiency in life	33
Pemenuhan kebutuhan sandang/Providing for clothing needs	23	Kepemilikan rumah/House ownership	29
Kepemilikan ternak/Ownership of livestock	18	Kemampuan berobat /Ability to obtain medical treatment	25
Kepemilikan rumah/House ownership	14	Kepemilikan ternak/Ownership of livestock	21
Kepemilikan modal lain/Ownership of other capital	14	Kepemilikan modal lain/Ownership of other capital	21
Tingkat pendidikan/keterampilan/Level of education/skills	14	Pemenuhan kebutuhan sandang/Providing for clothing needs	17
Jumlah anggota keluarga/Number of family members	14	Tingkat pendidikan/ ketrampilan/Level of education/skills	17
Hubungan sosial dalam masyarakat/Social relationships in community affairs	14	Fasilitas dan sanitasi/Facilities and sanitation	17
Kemampuan berobat/Ability to obtain medical treatment	9	Kemampuan bekerja/Ability to work	17
Berutang/Debt	9	Kepemilikan alat rumah tangga/Ownership of household appliances	17
Fasilitas dan sanitasi/Facilities and sanitation	5	Kondisi Kesehatan/Health conditions	13
Kondisi kesehatan/Health conditions	5	Hubungan sosial dalam masyarakat/Social relationships in community affairs	8
Kemampuan bekerja/Ability to work	5	Jumlah anggota keluarga/Number of family members	4
Anak bekerja/Working children	5	Kondisi kehidupan rumah tangga/Condition of household life	4
Kepemilikan alat rumah tangga/Ownership of household appliances	-	Berutang/Debt	-
Kondisi kehidupan rumah tangga/Condition of household life	-	Anak bekerja/Working children	-

Source/Sumber: Widjajanti Suharyo et al., "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia." Buku I (2003): 22.

Cara pandang laki-laki dan perempuan terhadap faktor-faktor penyebab kemiskinan juga berbeda. Pola jerat kemiskinan yang menggolongkan berbagai faktor penyebab kemiskinan ke dalam enam unsur (yaitu ketidakberdayaan, keterkucilan, kemiskinan materi, kelemahan fisik, kerentanan dan sikap/perilaku) memperlihatkan bahwa diskusi dengan kelompok perempuan cenderung lebih banyak mengungkapkan faktor yang berkaitan dengan ketidakberdayaan dan perilaku. Sedangkan dalam diskusi dengan laki-laki cenderung lebih banyak mengungkapkan faktor-faktor yang berkaitan dengan keterkucilan. Dari berbagai persoalan yang diungkapkan, selain lebih banyak mengungkapkan persoalan yang dapat dikategorikan sebagai ketidakberdayaan dan perilaku, perempuan juga cenderung lebih banyak mengungkapkan persoalan kelemahan fisik, khususnya berkaitan dengan status gizi keluarga. Sementara itu, laki-laki tetap cenderung lebih banyak menyoroti masalah keterkucilan fisik dan nonfisik.

Perbedaan persepsi perempuan dan laki-laki terhadap penyebab dan persoalan kemiskinan yang mereka hadapi tampaknya berkaitan dengan dinamika peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan dalam rumah tangga maupun dalam masyarakat. Dalam lingkup rumah tangga, berbagai hasil AKP mengungkapkan bahwa perempuan lebih banyak bertanggung jawab dalam mengelola urusan internal keluarga sehingga lebih banyak menghadapi faktor-faktor ketidakberdayaan. Di antara faktor-faktor tersebut adalah suami yang menganggur sehingga tidak bisa memberikan nafkah, harga-harga barang konsumsi yang tinggi, biaya pendidikan dan biaya kesehatan yang terus meningkat, serta masalah utang yang terus melilit kehidupan mereka. Dalam lingkup masyarakat desa pun perempuan lebih banyak terlibat dalam kegiatan sosial, walaupun kini mulai ada kegiatan musyawarah di komunitas petani sawah di mana gerakan kelompok tani perempuan banyak dikembangkan.

Perempuan cenderung melihat karakteristik kemiskinan dari sisi kondisi kehidupan sehari-hari dan kondisi keluarga.

Women tend to see poverty characteristics from the perspective of their conditions of daily life and family condition.

Men's and women's views about the factors that cause poverty are also different. The pattern of poverty traps that group the various causative factors of poverty into six elements (namely disempowerment, isolation, material poverty, physical weakness, vulnerability and attitude/behavior) shows that women's groups tend to more often mention factors connected with disempowerment and behavior. Meanwhile, men's discussions tend to more often mention factors connected with isolation. From the various problems mentioned, apart from more often mentioning problems that can be categorized as disempowerment and behavior, women also tend to more often mention problems due to physical weakness, especially those related to the nutritional status of the family. On the other hand, men constantly tend to more often highlight problems of physical and non-physical isolation.

The difference in perceptions of men and women about the causes and problems of poverty that they face are apparently connected with the dynamics of the roles and responsibilities of men and women in the household and the community. Within the scope of the household, various results of the PPAs state that women are more responsible for managing the internal affairs of the family, hence they more often face factors of disempowerment. Among these factors are an unemployed husband who can't provide a living, the high price of consumer goods, the cost of education and healthcare that are constantly rising, as well as problems of debt that continue to impede their quality of life. In village community affairs, women are more often involved in social activities, although nowadays more community deliberative meetings within the farming community are starting where the movement of groups of female farmers is starting to develop.



Pembedaan gender, yang mempengaruhi pengalaman dan cara pandang terhadap kemiskinan tersebut, juga sejalan dengan masalah ketimpangan gender di berbagai bidang. Secara umum, indeks pembangunan gender, yaitu indeks yang dikembangkan oleh UNDP untuk melihat ketimpangan gender dalam pembangunan manusia, menunjukkan bahwa meski ketimpangan gender cenderung menurun, ketimpangan gender di Indonesia relatif masih cukup besar dibandingkan beberapa negara tetangga. Ketimpangan gender yang tergambar dari perbedaan antara indeks pembangunan manusia (IPM) dan indeks pembangunan gender (IPG) di Indonesia pada tahun 2002 masih sebesar 0,007 (IPM 0,692 dan IPG 0,685), sedangkan selisih IPM dan IPG di Thailand dan Vietnam pada tahun yang sama hanya 0,002.

Ketimpangan gender yang ditunjukkan oleh adanya selisih antara IPM dan IPG tersebut mencerminkan adanya persoalan ketimpangan gender di bidang pendidikan dan akses terhadap kegiatan ekonomi. Di samping itu, indeks pemberdayaan gender yang mengukur partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan, dilihat dari kedudukan perempuan di jabatan profesional dan di lembaga eksekutif dan perwakilan rakyat juga memperlihatkan masih rendahnya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di ranah publik. Rendahnya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di masyarakat juga ditemukan dari berbagai AKP. Berbagai laporan AKP mengungkapkan bahwa pengambilan keputusan di masyarakat masih didominasi oleh laki-laki, meskipun ada kecenderungan perempuan mulai diundang atau dilibatkan dalam forum pengambilan keputusan, misalnya dalam rapat desa.

KETIMPANGAN GENDER DI BIDANG PENDIDIKAN

Laporan pengarusutamaan gender di bidang pendidikan (Jalal, 23), menyatakan bahwa angka partisipasi kasar (APK) perempuan untuk tingkat sekolah lanjutan pertama (SLTP) dan sekolah lanjutan atas (SLTA) serta perguruan tinggi lebih rendah daripada laki-laki. Angka buta huruf perempuan juga lebih tinggi dibandingkan laki-laki, khususnya di daerah perdesaan. Walaupun demikian, telah terjadi beberapa kemajuan pada kesetaraan gender di bidang pendidikan. APK perempuan untuk tingkat SD sudah hampir sama dengan laki-laki, dan angka buta huruf perempuan usia 15-24 di perkotaan sudah sama dengan laki-laki, meskipun angka buta huruf perempuan pada usia yang sama di perdesaan masih lebih tinggi daripada laki-laki. Tetapi suatu gejala mengkhawatirkan justru terlihat di kalangan berpenghasilan rendah. Pada golongan berpenghasilan rendah tersebut angka partisipasi sekolah anak laki-laki usia SD dan SLTP justru sedikit lebih rendah daripada perempuan.

Berbagai hasil AKP mengungkapkan adanya persoalan akses masyarakat miskin untuk menyekolahkan anaknya ke SLTP karena besarnya biaya transportasi dan biaya-biaya penunjang pendidikan lainnya, seperti untuk seragam dan buku-buku pelajaran. Letak SLTP dan SLTA yang jauh dari desa menyebabkan makin kecilnya akses

Gender difference, that influences the experience and views of poverty, also runs in parallel with the problem of gender inequality in various fields. In general, the index of gender development, particularly the index developed by the UNDP to observe gender inequality in human development, shows that although gender inequality is tending to decline, it is still relatively higher than in neighboring countries. Gender inequality reflected in the difference in the human development index (HDI) and gender-related development index (GDI) in Indonesia in 2002 is still as high as 0.007 (HDI 0.692 and GDI 0.685), while the difference in the IPM and IPG in Thailand and Vietnam in the same year was only 0.002.

Gender inequality that is evidenced by the gap between the HDI and GDI reflects the existence of a problem of gender inequality in the education system and in access to economic activities. In addition, the gender empowerment index that measures the participation of women in decision-making as seen from the position of women in professional positions, in institutions as executives and as representatives of society also shows there is still a low rate of participation by women in decision making in the public domain. The low rate of participation by women in community decision-making was also found in various PPAs. Various PPA reports state that decision making in the community is still dominated by men, although there is a tendency for women to start being invited to, and involved in, decision making forums such as in village meetings.

GENDER INEQUALITY IN THE FIELD OF EDUCATION

A report on gender mainstreaming in the education system (Jalal, 23), states that the gross participation rate (APK) of female students at the level of junior secondary school (SLTP) and senior secondary school (SLTA) as well as in higher education is lower than that of male students. The illiteracy rate for women is also higher than men, especially in rural areas. Nevertheless, there have already been several advances in gender equality in the education system. The APK of female students at the primary school level is almost the same as male students and, although the level of illiteracy of women aged 15-24 in urban areas is the same as men, the level of illiteracy for women of the same age in rural areas is still higher than men's. One indicator is, however, worrying and that is found among those on low incomes. For low-income groups the level of school participation of male students of primary and junior school age is slightly lower than that of female students.

Various PPA studies have reported problems for the poor in accessing education for their children to the junior secondary school level because of the high cost of transport and other educational costs like school uniforms and school books. The location of junior and senior secondary schools far from the village results in reduced access among female students to further their education. Meanwhile several PPAs, especially in coastal areas (fishing communities), report that there are few incentives for boys to continue their schooling, because of the limitations on work opportunities after graduating from high school that results in a lack of motivation by boys to continue their schooling.

anak perempuan untuk melanjutkan sekolah. Sedangkan beberapa AKP, khususnya di daerah pesisir (komunitas nelayan), mengungkapkan kecilnya insentif bagi anak laki-laki untuk melanjutkan sekolah, karena terbatasnya kesempatan kerja setelah lulus sekolah lanjutan menyebabkan kurangnya motivasi anak laki-laki untuk melanjutkan sekolah. Rendahnya pendapatan keluarga juga mendorong anak-anak, khususnya anak laki-laki, untuk berhenti bersekolah dan bekerja sebagai buruh nelayan yang tidak menuntut pendidikan yang tinggi.

KETIMPANGAN GENDER DALAM PASAR TENAGA KERJA DAN KESEMPATAN BERUSAHA

Di bidang ketenagakerjaan, juga terjadi ketimpangan gender yang cukup mencolok. Meskipun jumlah penduduk usia produktif perempuan hampir sama dengan laki-laki, tetapi angkatan kerja perempuan hanya berkontribusi sekitar 35% dari total angkatan kerja, sedangkan sisanya (65%) adalah laki-laki (Gardiner, 9-10). Selain itu, perempuan di semua tingkat pendidikan, cenderung mempunyai kesempatan yang lebih sedikit untuk mendapat pekerjaan. Di lingkungan kerja, perempuan juga mengalami diskriminasi, karena beberapa sektor sangat sedikit

The low level of family income also forces children, especially boys, to stop going to school. They prefer working as fishermen's laborers; employment that doesn't require a high level of education.

GENDER INEQUALITY IN THE LABOR MARKET AND BUSINESS OPPORTUNITY

In the labor sector, there is also obvious gender inequality. Although the population of women of productive age is almost the same as men, women only represent around 35% of the total workforce, while the balance (65%) is men (Gardiner, 9-10). In addition, women, at all education levels, tend to have fewer opportunities to obtain work. In the workplace, women also experience discrimination, because a number of sectors employ few women. In the formal sector, wages paid to women also tend to be lower than men's, at all levels of education (Suryahadi, 9-12). The consequence of this marginalization is that the majority of women work in the informal sector, running micro-businesses and becoming family workers (unwaged) who are very vulnerable to exploitation and having very limited access for developing their enterprise, especially for obtaining business loans. The limitation on women to obtain work is also reflected in the appearance of a large number of statements in the PPAs regarding the problems of unemployment and the difficulty in obtaining work. In connection with work opportunities,

**Tabel 2. Penyebab dan Persoalan Kemiskinan - Faktor Ketidakberdayaan/
Table 2. Causes and Problems of Poverty - Factors of Disempowerment**

Penyebab Kemiskinan/ Cause of Poverty	Perempuan/ Women (%)	Laki-laki/ Men (%)	Persoalan yang Dihadapi/ Problems Faced	Perempuan/ Women (%)	Laki-laki/ Men (%)
N (kelompok diskusi/discussion groups)=	41	40	N (kelompok diskusi/discussion groups)	35	37
Lapangan kerja kurang/ Shortage in employment opportunities	29.3	45.0	Tingginya biaya pendidikan/ High cost of education	25.7	32.4
Pengangguran/ Unemployment	26.8	10.0	KB/ Family Planning	22.9	8.1
Terlilit utang/ Trapped in debt	24.4	10.0	Pengangguran/ Unemployment	20.0	8.1
Harga produk rendah/ Low prices for products	17.1	22.5	Harga sembako tinggi/ High cost of essential commodities	17.1	2.7
Bantuan pemerintah bermasalah/ Problems with government assistance	17.1	22.5	Biaya Pengobatan mahal/ High cost of medical treatment	11.4	8.1
Biaya Hidup terlalu tinggi/ Cost of living is too high	17.1	10.0	Pelaksanaan upacara adat/ Organizing traditional celebrations	11.4	13.5
Kodrat/takdir/ Omnipotence of God/Fate	17.1	12.5	Lapangan kerja kurang/ Shortage in employment opportunities	11.4	13.5
Harga bahan baku tinggi/ High price of basic commodities	12.2	20.0	Penyimpangan/kekurangan bantuan/ Deviation of/shortage of assistance	8.6	18.9
Tidak aman/ Insecurity	7.3	5.0	Harga produk terlalu rendah/ Low prices for products	8.6	13.5
Masalah adat/kebiasaan/ Problems with customs and traditions	7.3	7.5	Harga bahan baku mahal/ High price of basic commodities	8.6	-
Kebijakan pemerintah/ Government policy	2.4	7.5	Sulit memenuhi kebutuhan sehari-hari/ Difficulty in fulfilling daily needs	8.6	5.4
			Gangguan keamanan/ Security disturbances	2.9	16.2
			Kebijakan yang merugikan/ Disadvantageous policy	2.9	5.4
			Terlilit utang/Trapped in debt	2.9	5.4

Sumber/Source: Widjajanti Suharyo et al., "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia." Buku I (2003): 44.

Tabel 3. Frekuensi Pengungkapan Dampak Kemiskinan oleh Responden Perempuan dan Responden Laki-Laki
Table 3. Frequency of Statements of the Impact of Poverty by Female and Male Respondents

Perempuan/Women N = 23 kelompok diskusi/discussion groups	(%)	Men/Laki-laki N = 22 kelompok diskusi/discussion groups	(%)
Pendidikan kurang/putus sekolah/Under-educated/dropping out of school	57	Pendidikan kurang/putus sekolah/ Under-educated/dropping out of school	68
Kesulitan memenuhi kebutuhan makan/Difficulty in fulfilling food needs	52	Kesulitan memenuhi kebutuhan makan/Difficulty in fulfilling food needs	59
Ketidaktenangan/Disquiet	39	Kondisi kesehatan buruk/Poor health conditions	45
Kriminalitas meningkat/Increased crime	30	Kriminalitas meningkat/Increased crime	32
Terlilit utang/Trapped in debt	30	Kesulitan memenuhi kebutuhan perumahan/Difficulty in fulfilling housing needs	32
Hidup susah/Difficult life	30	Hidup susah/Difficult life	23
Kondisi kesehatan buruk/Poor health conditions	30	Kesulitan modal/Difficulties in obtaining capital	23
Kesulitan mencari nafkah/Difficulty in earning a living	22	Terlilit utang/Trapped in debt	18
Kesulitan biaya berobat/Difficult in paying for medical treatment	22	Kesulitan mencari nafkah/Difficulty in earning a living	18
Kesulitan memenuhi kebutuhan sandang/ Difficulty in fulfilling clothing needs	17	Ketidaktenangan/Disquiet	14
Masalah sosial/Social problems	13	Kesulitan biaya berobat/Difficulty in paying for medical treatment	14
Kesulitan memenuhi kebutuhan perumahan/ Difficulty in fulfilling housing needs	9	Keterkucilan/Isolation	14
Merantau/Leaving the home district to find work	9	Permasalahan rumah tangga/Household problems	14
Keterkucilan/Isolation	9	Kesulitan memenuhi kebutuhan sandang/Difficulty in fulfilling clothing needs	9
Pekerja anak/Child labor	9	Merantau/Leaving the home district to find work	9
Kesulitan membiayai pendidikan/Difficulty in paying for education	4	Pekerja anak/Child labor	9
Kesulitan modal/Difficulties in obtaining capital	4	Kesulitan membiayai pendidikan/Difficulty in paying for education	9
Permasalahan rumah tangga/Household problems	4	Masalah sosial/Social problems	5
Kesulitan biaya penunjang pendidikan/Difficulty in paying for education support	-	Kesulitan biaya penunjang pendidikan/ Difficulty in paying for education support	5
Keimanan berkurang/Reduced faith	-	Keimanan berkurang/Reduced faith	5
Kerusakan lingkungan/Environmental damage	-	Kerusakan lingkungan/Environmental damage	5
Kurang mendapat pelayanan publik/Less able to access public services	-	Kurang mendapat pelayanan publik/ Less able to access public services	5

Sumber/Source: Widjajanti Suharyo et al., "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia." Buku I (2003): 67.

mempekerjakan perempuan. Di sektor formal, gaji yang diterima perempuan juga cenderung lebih rendah dibandingkan laki-laki di semua tingkat pendidikan (Suryahadi, 9-12). Akibat dari ketersisihan tersebut, sebagian besar perempuan bekerja di sektor informal, menjalankan usaha mikro dan menjadi pekerja keluarga (tidak mendapat gaji) yang sangat rentan terhadap eksploitasi serta mempunyai akses yang sangat terbatas untuk mengembangkan usaha, khususnya untuk mendapatkan kredit usaha. Keterbatasan perempuan untuk mendapat pekerjaan juga tercermin dari munculnya banyak ungkapan dalam AKP tentang masalah pengangguran dan sulitnya mendapat pekerjaan. Berkaitan dengan lapangan kerja, masalah pengangguran lebih banyak diungkapkan oleh perempuan, sedangkan masalah kurangnya lapangan kerja lebih banyak diungkapkan oleh laki-laki. Masalah pengangguran ini juga dipandang perempuan sebagai penyebab dan persoalan kemiskinan (Tabel 2).

Bagi perempuan miskin yang cenderung lebih banyak terlibat dalam kegiatan usaha mikro atau usaha *gurem* (Suryahadi 11) dan yang lebih banyak bergelut dengan pemenuhan kebutuhan konsumsi keluarga, akses terhadap fasilitas keuangan mikro yang sesuai dengan kebutuhan mereka sangatlah kecil. Berbagai AKP mengungkapkan bahwa masalah utang lebih banyak diungkapkan oleh perempuan sebagai dampak dari kemiskinan (Tabel 3).

the problem of unemployment is more often mentioned by women, while men more often mentioned the shortage of employment opportunities. This unemployment problem is also seen by women as the cause and problem of poverty (Table 2).

For poor women who tend to be more involved in micro-business activities or extremely small businesses and are wrestling more with the fulfilment of the family consumption needs, access to microfinance facilities that are compatible with their needs is very limited (Suryahadi, 11). Various PPAs stated that the debt problem was more often mentioned by women as the impact of poverty (Table 3).



PENUTUP

Sejumlah data dan analisis kuantitatif dan kualitatif, khususnya yang dilakukan melalui AKP memperlihatkan berbagai dimensi kemiskinan yang dialami perempuan di Indonesia dan mendukung argumen perlunya memperhatikan isu gender dalam penanggulangan kemiskinan. Data kuantitatif dan kualitatif yang dikemukakan dalam tulisan ini baru menjelaskan sebagian dari dimensi gender yang mencerminkan perbedaan kebutuhan dan pengalaman kemiskinan yang dialami perempuan dan laki-laki. Studi-studi kemiskinan lainnya, baik yang menggunakan pendekatan kuantitatif maupun kualitatif, masih terserak di sana-sini dan sangat berpotensi untuk mengungkapkan dimensi gender kemiskinan secara lebih komprehensif. Akhirnya, jelas diperlukan kepekaan gender dalam merancang dan menganalisis kajian-kajian kemiskinan, agar isu gender dapat ditangkap dengan baik dan upaya penanggulangan kemiskinan dapat mempertimbangkan kepentingan laki-laki dan perempuan secara berimbang. ■ **Widjajanti I. Suharyo**

Upaya penanggulangan kemiskinan harus mempertimbangkan kepentingan laki-laki dan perempuan.

Poverty reduction efforts should consider the interests of both men and women.

DAFTAR PUSTAKA

Cagatay, Nilufer. "Gender and Poverty." Working paper series, Social Development and Poverty Elimination Division of the United Nations Development Programme. May 1998.

---. "Trade, Gender and Poverty." United Nations Development Programme. October 2001.

Gardiner, Mayling Oey. "Isu Gender dalam Pembangunan Manusia. LPMI 2004: Maknanya Bagi Perempuan dan Konsolidasi Demokrasi." Presentasi disampaikan pada Diskusi Terbatas Kompas-WRI-UNSFIR. Jakarta, 9 September 2004.

Jalal, Fasli. "Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan di Indonesia." Presentasi disampaikan pada Pertemuan dengan UNSFIR-BPS-Kompas. Jakarta, 9 September 2004.

Suharyo, Widjajanti I., et al. ["A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia. Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of Poverty Reduction Strategy Paper."] "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." Buku I. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2003.

Suryahadi, Asep. "Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender." Presentasi disampaikan pada Lokakarya Pengarusutamaan Gender dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan. Jakarta, 7 April 2004.

Suryahadi, Asep, dan Sudarno Sumarto. "The Chronic Poor, The Transient Poor, and the Vulnerable in Indonesia Before and After the Crisis." Working paper. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2001.

CONCLUSION

A volume of data as well as quantitative and qualitative analysis, especially those compiled by PPAs shows various dimensions of poverty experienced by women in Indonesia and supports the argument for the need to give attention to gender issues in poverty reduction. Quantitative and qualitative data presented in this article has clarified part of the gender dimension that reflects differences in needs and experiences of poverty by men and women. Various other poverty studies, both those that use a quantitative as well as qualitative approach, are still scattered here and there and have significant potential to express more comprehensively the various gender dimensions of poverty. Finally, there is clearly an urgent need for gender sensitivity in planning and analyzing poverty studies, so that gender issues can be appropriately considered, and poverty reduction efforts can consider, in a balanced way, the interests of both men and women. ■ **Widjajanti I. Suharyo**



WORKS CITED

Cagatay, Nilufer. "Gender and Poverty." Working paper series, Social Development and Poverty Elimination Division of the United Nations Development Programme. May 1998.

---. "Trade, Gender and Poverty." United Nations Development Programme. October 2001.

Gardiner, Mayling Oey. "Isu Gender dalam Pembangunan Manusia" [Gender Issues in Human Development. LPMI 2004: Its Meaning for Women and the Consolidation of Democracy]. A presentation given to a restricted discussion sponsored by Kompas-WRI-UNSFIR. Jakarta, 9 September 2004.

Jalal, Fasli. Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan di Indonesia. ["The Implementation of Gender Mainstreaming the Field of Education in Indonesia."] A presentation given to a meeting with UNSFIR-BPS-Kompas. Jakarta, 9 September 2004.

Suharyo, Widjajanti I., et al. "Laporan Konsolidasi Kajian Kemiskinan Partisipatoris di Indonesia, Memahami Suara Orang Miskin: Masukan untuk Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan." [A Consolidation of Participatory Poverty Assessments in Indonesia. Understanding the Voice of the Poor: Input for the Formulation of Poverty Reduction Strategy Paper]. Book I. Jakarta: SMERU Research Institute, 2003.

Suryahadi, Asep. "Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender." [Broadening Opportunities for Work and Enterprise: A Gender Perspective]. A presentation given to a workshop on Gender mainstreaming in Poverty Reduction Strategy. Jakarta, 7 April 2004.

Suryahadi, Asep, and Sudarno Sumarto. "The Chronic Poor, The Transient Poor, and the Vulnerable in Indonesia Before and After the Crisis." Working paper. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2001.

APAKAH GENDER MEMPENGARUHI KETIDAKHADIRAN PEKERJA? KASUS PEMBERI LAYANAN KESEHATAN DAN PENDIDIKAN DASAR DI INDONESIA



Pekerja yang mangkir dari pekerjaannya merugikan pemilik usaha karena pekerja tidak menyelesaikan pekerjaannya dan tidak memberikan jasa layanan sebagaimana seharusnya. Di samping itu, dana yang habis untuk menggaji para pekerja itu tidak digunakan secara produktif karena pekerja-pekerja tersebut tidak melakukan pekerjaannya. "Pembiayaan tidak produktif" ini dipandang sebagai kerugian besar terutama jika menyangkut pembiayaan untuk sektor layanan masyarakat, seperti pendidikan dan kesehatan.

Hingga saat ini ketidakhadiran adalah masalah yang sulit diatasi di Indonesia. Sekalipun demikian, sangat sedikit penelitian yang telah dilakukan mengenai masalah tersebut. Sebuah survei nasional pada tahun 2002 dan 2003 yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan Bank Dunia di 10 kota/kecamatan di Indonesia tampaknya adalah satu-satunya kajian tentang isu ketidakhadiran yang pernah dilakukan. Temuan lapangan menunjukkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru tetap di sekolah dasar negeri adalah 19%, sementara tingkat ketidakhadiran petugas kesehatan tetap di puskesmas lebih tinggi, yaitu 27,9%. Angka ini belum memperhitungkan mereka yang tidak hadir atau absen dari puskesmas karena melakukan tugas luar.¹

¹ Lihat Newsletter SMERU No. 12/2004 untuk pembahasan mengenai ketidakhadiran staf puskesmas, dan Usman et al. "When Teachers are Absent: Where Do They Go and What is the Impact on Students" untuk pembahasan mendalam mengenai guru. Laporan tersebut dapat diakses dengan cuma-cuma melalui website SMERU.

Does Gender Affect Absenteeism? The Case of Basic Health and Education Providers in Indonesia

Absent workers are liabilities for employers and clients since they leave duties unfinished and services unperformed. In addition, the money spent paying absent workers is not being used productively because the workers do not perform the duties they are paid for. This "unproductive spending" is considered a significant loss when it involves spending on public services such as education and health.

Until now, absenteeism has been an especially difficult problem to overcome in Indonesia. Despite this, very little research has been conducted on the problem. A national survey in 2002 and 2003 conducted by the SMERU Research Institute in cooperation with the World Bank on basic health and education providers' absenteeism with samples in 10 districts in Indonesia is the only study conducted to date on the issue. The survey found that the rate of full-time teacher absenteeism in public primary schools was 19%, while the full-time health service provider absenteeism rate in puskesmas (community healthcare centers) was much higher at 27.9%. This figure did not take into account those who were absent from the puskesmas doing outreach work.¹

¹ Refer to SMERU Newsletter No. 12/2004 for a discussion on puskesmas staff absenteeism, and Usman et al. "When Teachers are Absent: Where do They Go and What is the Impact in Students:", a SMERU report on teacher absenteeism. This report can be accessed free of charge at the SMERU website.

Salah satu isu khusus yang akan dibahas pada artikel ini adalah mengenai ketidakhadiran (*absenteeism*) pemberi layanan dan gender. Sudah secara luas diakui bahwa keputusan yang berbeda melatarbelakangi laki-laki dan perempuan untuk bekerja. Oleh karena itu, mungkin bisa ditelusuri adanya pola ketidakhadiran yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Sebagai contoh, perempuan yang mempunyai anak mungkin memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi daripada laki-laki yang mempunyai anak karena perempuan secara sosial dikonstruksikan untuk mengasuh dan mengurus anak. Namun demikian, sebelum suatu asumsi yang diajukan diselidiki, harus ditentukan terlebih dahulu apakah hal yang diasumsikan itu benar-benar ditemui dalam kenyataan atau tidak. Sebagaimana isu lainnya yang berkaitan dengan gender, gender dan ketidakhadiran merupakan isu yang belum pernah dikaji secara seksama. Oleh karena itu, tujuan artikel ini adalah untuk menjajaki apakah faktor-faktor yang berkaitan dengan gender mempengaruhi ketidakhadiran.

Pangkalan data hasil studi SMERU dan Bank Dunia tahun 2003 digunakan dalam artikel ini sebagai dasar analisis. Analisis ini hanya meliputi layanan kesehatan dan pendidikan dasar di Indonesia, karena itu semua interpretasi dan temuan-temuannya hanya terbatas pada kedua sektor ini. Selain itu, analisis ini terbatas pada guru dan staf puskesmas yang bekerja penuh waktu, artinya tidak termasuk pekerja paro-waktu dan mereka yang telah dipindahtugaskan (namun namanya masih tercatat dalam daftar).

Menurut Bridges and Mumford dalam penelitian mereka "*Absenteeism in the UK*" faktor utama perbedaan dalam tingkat ketidakhadiran antara laki-laki dan perempuan di tempat-tempat kerja di Inggris adalah status perkawinan, bukan adanya anak atau tingkat upah. Penelitian ini menemukan bahwa laki-laki menikah cenderung mempunyai tingkat kehadiran lebih tinggi daripada laki-laki belum menikah, sementara perempuan menikah cenderung mempunyai tingkat ketidakhadiran lebih tinggi dari perempuan belum menikah.

Dalam artikel ini, akan diukur korelasi antara variabel ketidakhadiran dan karakteristik personal pekerja pada tiga kategori: jenis kelamin, status perkawinan, dan jumlah anak. Untuk melakukan hal ini, peneliti menggunakan regresi probit karena variabel dependennya binari (1=tidak hadir, 0=hadir). Peneliti juga menggunakan umur, posisi/status di tempat kerja, tingkat pendidikan, dan lokasi sekolah/puskesmas (perkotaan/pedesaan) sebagai variabel kontrol. Setelah itu, peneliti juga memperhitungkan faktor-faktor yang berkaitan dengan karakteristik sekolah dan puskesmas yang mungkin berkorelasi dengan ketidakhadiran. Standar error dihitung untuk mengkompensasi heteroskedastisitas. Karena yang diteliti dua jenis pekerja, yakni guru dan staf puskesmas, maka kami melaksanakan dua regresi secara terpisah.

Gender dan ketidakhadiran guru merupakan isu yang belum pernah dikaji secara seksama.

Gender and teacher absenteeism is an issue that has not been fully explored.

One specific issue that will be addressed in this article is of service provider absenteeism and gender. It has been widely recognized that males' and females' decision to work are different, hence there might be a recognizably different pattern in absenteeism between genders. For example, females with children might have higher absenteeism rates than males with children because females have been socially constructed to nurture and take care of their children. Nevertheless, before an assertion can be investigated, it should first be determined whether that assumed condition really exists or is only perceived to exist. As is the case with many gender-related issues, gender and absenteeism is an issue that has not been fully explored in Indonesia. For that reason, the purpose of this article is to explore whether gender related factors affect absenteeism.

The absenteeism database of the SMERU and World Bank study of 2003 is used in this article as the basis for our analysis. This analysis only covers basic health and education services in Indonesia, therefore, any findings and interpretations are accordingly limited to these sectors. In addition, the analysis is limited to full-time teachers and puskesmas staff, which means that part-time workers and those who had already been transferred out (but were still on the roster) have been excluded.

According to Bridges and Mumford in their research "Absenteeism in the UK," in workplaces in the United Kingdom marital status is the main factor accounting for the difference in absenteeism rates between genders rather than the presence of children or wage levels. They found that married men tend to have higher attendance rates than single men, while married women tend to have higher absenteeism rates than single women.

In this article, we measure the correlation of absenteeism and personal characteristics of a worker in three areas: sex, marital status, and number of children. To achieve this, we use a probit regression since our dependent variable is binary (1=absent, 0=not absent). We also use their age, position/status in the workplace, education level, and school/puskesmas location (urban/rural) as control variables. Finally, we include school/puskesmas dummies to compensate any school/puskesmas-related factors that might correlate with absenteeism. Our standard error is calculated to compensate for heteroskedasticity. Since we look at two types of workers, schoolteachers and puskesmas staff, we run two separate regressions.





Apakah peran gender mempengaruhi tingkat ketidakhadiran staf puskesmas perempuan?

Do gender roles affect the level of female puskesmas staff absenteeism?

Tabel 1 menunjukkan dampak jumlah anak terhadap ketidakhadiran masing-masing gender di tempat kerja. Bagi guru, setiap penambahan anak akan meningkatkan probabilitas guru laki-laki untuk tidak hadir sebanyak 2,2%, sementara bagi guru perempuan memperkecil probabilitas untuk tidak hadir sebanyak 0,7%, walaupun kedua variabel ini tidak signifikan secara statistik. Jika keduanya dibandingkan, ditemukan bahwa guru laki-laki secara signifikan memiliki probabilitas 2,9% lebih tinggi untuk tidak hadir dibandingkan dengan guru perempuan pada setiap tambahan anak.

Sedangkan bagi setiap staf puskesmas, setiap tambahan anak akan meningkatkan probabilitas seorang staf laki-laki dan perempuan untuk tidak hadir, masing-masing sebanyak 1,1% dan 1,9%, dengan catatan bahwa sekali lagi, kedua variabel ini tidak signifikan secara statistik.

Satu penjelasan yang dapat ditawarkan adalah bahwa rasio ketergantungan keluarga meningkat dengan adanya penambahan anak, keluarga harus mencari pendapatan tambahan, suatu tanggung jawab yang secara tradisional dibebankan pada laki-laki. Bagi guru dan staf puskesmas, hal yang biasa dijalankan adalah membuka les privat atau praktek di rumah, yang pada gilirannya meningkatkan ketidakhadiran mereka di tempat kerja. Berdasarkan pemikiran ini, kami juga menduga bahwa perbedaan antara guru perempuan (yang lebih sedikit kemungkinannya untuk tidak hadir) dan staf puskesmas perempuan (yang lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir) - pada setiap penambahan anak disebabkan oleh kenyataan adanya permintaan yang lebih besar atas pemberi layanan kesehatan dalam suatu komunitas dibandingkan dengan guru. Guru memiliki klien yang lebih terbatas - anak-anak usia sekolah - sementara dokter dan perawat melayani seluruh komunitas. Lebih dari itu, pemberi layanan kesehatan pada dasarnya memiliki lebih banyak kebebasan untuk menentukan biaya yang ingin mereka kenakan atas layanan yang diberikan di luar biaya resmi puskesmas. Kedua alasan ini mungkin dapat menjelaskan mengapa ketika mereka mempunyai anak, staf puskesmas perempuan memiliki tingkat ketidakhadiran lebih tinggi daripada guru perempuan.

Table 1 shows the impact of number of children on different genders' absenteeism from workplace. For teachers, each additional child will increase a male teacher's probability to be absent by 2.2%, while it decreased a female teacher's probability to be absent by 0.7%, although both variables are insignificant. Comparing the two, we find that male teachers have a 2.9% significantly higher probability to be absent compared to female teachers with each additional child.

Whereas, for puskesmas staffs, each additional child will increase the probability of a male and female staff member being absent by 1.1% and 1.9% respectively, with both variables once again being insignificant.

Tabel 1. Dampak Jumlah Anak terhadap Ketidakhadiran Guru dan Staf Puskesmas (Berdasarkan Gender)
Table 1. The Impact of the Number of Children on the Absenteeism of Teachers and Puskesmas Staff (by Gender)

	Guru/ Teacher	Staf Puskesmas/ Puskesmas staff
Laki-laki/ Male	0.022 (0.014)	0.011 (0.018)
Perempuan/ Female	-0.007 (0.011)	0.019 (0.014)
Perbedaan/Difference		
Koefisien/Coefficient	0.029*	-0.008
Chi-square/Chi-square	3.12	0.17

Catatan/Note:
 Standar error yang disesuaikan dengan heteroskedastisitas ditulis dalam tanda kurung. Koefisien negatif pada perbedaan berarti laki-laki kecil kemungkinannya untuk absen/ Heteroskedasticity-adjusted standard errors in parentheses. Negative coefficient in difference means that males are less likely to be absent.
 * = 10% signifikan/significant, ** = 5% signifikan/significant, *** = 1% signifikan/significant.

One explanation we can offer is that as the dependency ratio of a family increases with additional children, the family must look for extra income, a responsibility that traditionally falls to males. For teachers and puskesmas staff, the most common practice is to open private tutorials or private practices, which may in turn increase their absence from their usual posts. Along this line of thinking, we also suspect that the difference between female teachers (who are less likely to be absent) and female puskesmas staff (who are more likely to be absent) with each additional child is caused by the fact that healthcare providers in a community are usually in higher demand than teachers. Teachers have limited clients - school age children - while doctors and nurses cater to the whole community. Moreover, healthcare providers basically have more freedom to set the fee they would like to charge for the service rendered. These two reasons might explain why female puskesmas staff have higher absenteeism rates when they have children compared to female teachers.

Tabel 2. Perbedaan Pola Ketidakhadiran Guru dan Staf Puskesmas di antara Gender dan di dalam Kategori Gender yang Sama Berdasarkan Status Perkawinan
Table 2. Difference in Teachers' and Puskesmas Staff's Absenteeism Pattern within and between Genders Based on Marital Status

		Guru/ Teacher		Staf Puskesmas/ Puskesmas Staff	
		Koefisien/ Coefficient	Chi-square	Koefisien/ Coefficient	Chi-square
Perempuan menikah/ Married Female	Perempuan belum menikah/ Single Female	-0.011	0.03	-0.001	0
Laki-laki menikah/ Married Male	Laki-laki belum menikah/ Single Male	-0.09	1.62	-0.046	1.58
Laki-laki menikah/ Married Male	Perempuan menikah/ Married Female	-0.06	1.57	0.016	0.08
Laki-laki belum menikah/ Single Male	Perempuan belum menikah/ Single Female	0.026	0.09	0.063	1.61

Catatan/Note:

*=10% signifikan/significant; **=5% signifikan/significant; ***=1% signifikan/significant

A positive coefficient means that the variable in the first column is more likely to be absent./Koefisien yang positif berarti bahwa variabel dalam kolom pertama lebih besar kemungkinannya untuk tidak hadir.

Tabel 2 menunjukkan dampak status perkawinan terhadap kedua gender. Kami secara spesifik melihat empat kategori. Hasil pertama yang perlu ditekankan adalah bahwa tidak ditemukan adanya perbedaan signifikan secara statistik. Oleh karena itu, dapat segera disimpulkan bahwa perkawinan tidak memainkan peran signifikan dalam ketidakhadiran, baik dibandingkan antar gender maupun di dalam kategori gender yang sama.

Sekalipun tidak signifikan, perbedaannya tetap menarik untuk dianalisis lebih jauh. Perempuan yang menikah, baik guru maupun staf puskesmas, memiliki kemungkinan lebih kecil untuk tidak hadir dibanding perempuan yang belum menikah. Hasilnya sama antara laki-laki yang menikah dan belum menikah. Mereka yang sudah menikah cenderung lebih termotivasi untuk mempertahankan stabilitas keuangannya. Maka mereka tidak mau mengambil resiko dipecah dari pekerjaannya, yang menyebabkan mereka berusaha untuk mengurangi ketidakhadirannya. Namun, karena ini hanyalah sebuah dugaan, maka masih perlu dilakukan penelitian menyangkut masalah ini.

Ketika membandingkan antar gender, ditemukan bahwa guru laki-laki menikah memiliki probabilitas 6% lebih kecil untuk tidak hadir bila dibandingkan dengan guru perempuan menikah, walaupun tidak signifikan secara statistik. Pada sisi yang lain, staf puskesmas laki-laki memiliki kemungkinan 1,6% lebih besar untuk tidak hadir dibanding rekan perempuan mereka, walau perbedaannya juga tidak signifikan. Hasil yang saling bertentangan ini sangat menarik disimak, dan peneliti menduga bahwa sebabnya, atau setidaknya sebagian dari penyebabnya, berhubungan dengan dua baris pertama pada Tabel 2. Di antara para guru, guru perempuan menikah memiliki 1,1% probabilitas lebih kecil untuk tidak hadir, sementara bagi laki-laki menikah 9%. Dengan demikian,

Table 2 shows the marital status impact of absenteeism between genders. We looked specifically at four different specifications. The first result that needs to be emphasized is that none of the differences are significant. So we can immediately say that marriage plays no significant role in absenteeism, both within or between genders.

Although insignificant, the differences are still interesting enough to be further analyzed. Married females, both teachers and puskesmas staff, are less likely to be absent compared to single females. The result is the same between married males and single males. Those who are married tend to be more motivated to maintain their financial stability. Hence, they do not want to risk getting laid off from their work, which motivates them to reduce their absenteeism. Since this is only a conjecture, more research needs to be done.

When we compare between genders, we find that married male teachers have 6% less probability to be absent compared to married female teachers, although insignificant. On the other hand, married male puskesmas staff are 1.6% more likely to be absent than their female counterparts, although the difference is also insignificant. These conflicting results are very interesting, and we think the explanation, at least in part, relates to the first two rows of Table 2. Among teachers, married females have 1.1% less probability to be absent, while the figure is 9% among married males. So marriage reduces male absenteeism more than female absenteeism. This explains why, among schoolteachers, married males have less probability of being absent. Meanwhile, for puskesmas staff, although the first two rows of Table 2 also show that marriage reduces male absenteeism more than female absenteeism, the conflicting result may be the net of factors other than marriage, such as, among others, expected income from taking additional jobs and the number of children. Further investigation is clearly needed before the contributing factors can be adequately determined.

perkawinan lebih mengurangi ketidakhadiran laki-laki daripada ketidakhadiran perempuan. Hal ini menjelaskan mengapa di antara guru sekolah, laki-laki menikah mempunyai probabilitas lebih kecil untuk tidak hadir. Sementara itu, bagi staf puskesmas, walau dua baris pertama Tabel 2 juga menunjukkan bahwa perkawinan mengurangi ketidakhadiran laki-laki secara lebih tinggi daripada ketidakhadiran perempuan, hasil yang bertentangan ini mungkin merupakan hasil akhir interaksi antara faktor-faktor lain di luar perkawinan, misalnya pendapatan yang diharapkan dari mengambil pekerjaan tambahan dan jumlah anak. Penelitian lebih lanjut jelas diperlukan sebelum faktor-faktor tersebut bisa dipastikan.

Kami juga mengamati bahwa guru laki-laki belum menikah mempunyai probabilitas sebesar 2,6% lebih tinggi untuk tidak hadir dibandingkan guru perempuan belum menikah, sementara probabilitas yang lebih tinggi di kalangan staf puskesmas laki-laki adalah sebesar 6,3%. Enumerator kami mencatat bahwa baik guru maupun staf puskesmas laki-laki memiliki lebih banyak pilihan pekerjaan tambahan, misalnya menjadi tukang ojek. Laki-laki belum menikah cenderung mengambil pekerjaan tersebut, dengan demikian menjelaskan probabilitas ketidakhadiran mereka yang lebih tinggi dibanding rekan perempuan yang belum menikah.

Dapat disimpulkan bahwa penelitian kami mengenai pola ketidakhadiran yang berkaitan dengan gender telah mengungkap banyak hal menarik. Berbeda dengan penelitian di Inggris, studi SMERU menemukan bahwa satu-satunya faktor yang secara signifikan mempengaruhi ketidakhadiran adalah jumlah anak, di mana guru laki-laki secara signifikan memiliki probabilitas yang lebih tinggi untuk tidak hadir dengan setiap penambahan anak. Tidak ditemukan adanya pola khusus atau signifikan berkaitan dengan perkawinan. Akhirnya, kami tidak menemukan bukti adanya faktor yang berkaitan dengan gender yang mempengaruhi tingkat ketidakhadiran. Penelitian lebih lanjut diperlukan sebelum kita bisa meningkatkan pemahaman kita mengenai bagaimana gender mempengaruhi ketidakhadiran di antara pemberi layanan kesehatan dan pendidikan. ■ **Daniel Suryadarma, Syaikh Usman, and Asep Suryahadi.**

DAFTAR PUSTAKA

- Bridges, Sarah, dan Karen Mumford. "Absenteeism in the UK: A Comparison across Genders." Discussion Papers in Economics. No. 2000/12. York: University of York, 2000.
- Usman, Syaikh, Akhmadi, dan Daniel Suryadarma. "When Teachers are Absent: Where Do They Go and What is the Impact on Students." Laporan lapangan SMERU. Jakarta: SMERU Research Institute, 2004.



Penelitian lebih lanjut diperlukan sebelum kita bisa meningkatkan pemahaman kita mengenai bagaimana gender mempengaruhi ketidakhadiran pemberi layanan kesehatan dan pendidikan.

Further studies is necessary before we can enhance our understanding of how gender affects absenteeism among health and education providers.

We also observe that single male teachers have a 2.6% higher probability of being absent compared to single female teachers, while the higher probability among male puskesmas staff is 6.3%. Our enumerators noted that both male teachers and puskesmas staff have more additional job choices, such as becoming a motorcycle taxi driver. Single males tend to take up these jobs, thus explaining their higher absentee probability compared to their female counterparts.

*In conclusion, our investigation of the gender-related pattern of absenteeism has uncovered many interesting facts. In contrast to the UK study, SMERU's study found that the only factor that significantly influences absenteeism is number of children, where male teachers have a significantly higher probability to be absent with each additional child. We do not find any distinct or significant pattern relating to marriage. Finally, we find no evidence of gender-related factors contributing to the rate of absenteeism. Further work is necessary before we can enhance our understanding of how gender affects absenteeism among health and education providers. ■ **Daniel Suryadarma, Syaikh Usman, and Asep Suryahadi.***

WORKS CITED

- Bridges, Sarah, and Karen Mumford. "Absenteeism in the UK: A Comparison across Genders." Discussion Papers in Economics. No. 2000/12. York: University of York, 2000.
- Usman, Syaikh, Akhmadi, and Daniel Suryadarma. "When Teachers are Absent: Where Do They Go and What is the Impact on Students." SMERU field report. Jakarta: SMERU Research Institute, 2004.

ASPEK GENDER PADA SERTIPIKASI TANAH*

The Gender Aspect of Land Certification*

Pada pertengahan tahun 2002 SMERU melakukan studi tentang Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis (PAP). Program pendaftaran tanah sistematis merupakan program sertipikasi tanah massal dengan biaya murah yang didanai Bank Dunia. Salah satu aspek penting dalam studi ini adalah aspek gender pada sertipikasi tanah, yaitu perlakuan terhadap laki-laki dan perempuan dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah, serta pencantuman nama dalam sertipikat dikaitkan dengan asal-usul tanah. Penelitian ini dilakukan di 14 kabupaten/kota di Indonesia, dengan responden 1.004 rumah tangga peserta PAP, 84 rumah tangga nonpeserta, dan 508 rumah tangga kelompok kontrol. Para responden terdiri dari 92,2% responden laki-laki dan 7,8% responden perempuan

PERLAKUAN DALAM PENDAFTARAN TANAH

Ada tidaknya diskriminasi gender dalam proses pendaftaran tanah dapat dilihat antara lain dari siapa yang diundang dalam rapat sosialisasi program. Hasil studi menunjukkan bahwa masih ada diskriminasi dalam proses tersebut karena yang diundang dalam rapat sosialisasi adalah kepala keluarga. Artinya sosialisasi ini lebih ditujukan pada laki-laki, mengingat bahwa laki-laki biasanya secara formal tercatat sebagai kepala keluarga. Walaupun begitu 89,7% responden berpersepsi bahwa tidak ada perlakuan diskriminatif terhadap pemilik tanah perempuan selama proses pendaftaran administrasi pertanahan. Kenyataan bahwa undangan untuk menghadiri pertemuan sosialisasi ditujukan kepada kepala keluarga, yang umumnya laki-laki, adalah hal yang lazim terjadi di Indonesia. Menurut persepsi 93,1% responden hal tersebut bukan merupakan suatu bentuk diskriminasi. Temuan lapangan menunjukkan bahwa perempuan yang menjadi kepala keluarga juga diundang dalam pertemuan, namun umumnya diwakilkan kepada anak laki-lakinya atau

Apakah ada diskriminasi gender dalam proses pendaftaran tanah?

Is there gender discrimination in the process of land registration?

In mid 2002 SMERU organized a study on "An Impact Evaluation of Systematic Land Titling (PAP: Land Administration Project)". The program of systematic land registration is a cheap mass land certification program funded by the World Bank. One important aspect of this study is the gender aspect of land certification, namely the treatment of men and women in the implementation process of land registration, as well as the inclusion on the title of the name connected with the land's history. This research was carried out in 14 kabupaten/kota in Indonesia, with 1,004 PAP participant household respondents, 84 non-participant households and 508 control households. The respondents consisted of 92.2% men and 7.8% women.

THE TREATMENT IN LAND REGISTRATION

Whether there is gender discrimination in the process of land registration can be determined, inter alia, from those who were invited into the meeting of the socialization program. The results of the study show that there is still discrimination in the process because those invited to the socialization meeting are heads of the family. It means the socialization is aimed more at men, given that men are usually formally recorded as the family head. Nonetheless, 89.7% of respondents perceive that there is no discriminatory treatment of women landowners in the registration process of land administration. It is a fact that invitations to attend socialization meetings are sent to family heads, who are generally men, something that commonly happens in Indonesia. According to the perception of 93.1%



* Extracted from SMERU's research, "Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis [The Evaluation of the Impact of Systematic Land Registration]," 2002.

¹ Surat tanah: Some form of evidence of land title, either official (e.g. land title) or unofficial (e.g. locally recognized claim of ownership).

* Dicuplik dari penelitian SMERU, "Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis," 2002.

anggota keluarga laki-laki. Perempuan yang mewakili dirinya kepada laki-laki yang ada dalam rumah tangga kebanyakan menganggap dirinya kurang memahami masalah pertanahan atau enggan hadir karena sibuk mengurus rumah tangga. Sekalipun demikian 6,9% responden merasa bahwa ada diskriminasi gender dalam proses pendaftaran tanah, karena undangan seharusnya ditujukan kepada pemilik tanah yang akan disertifikasi dan bukan kepada kepala keluarga.

Hanya sekitar 10,5% perempuan menangani langsung proses pendaftaran dan penyerahan berkas persyaratan untuk pembuatan sertipikat tanah atas namanya sendiri. Selebihnya meminta suami, anak/menantu laki-laki atau orang tua/mertua untuk mengurus pembuatan sertipikat tanah atas namanya. Tetapi, pada waktu pengambilan sertipikat hampir semua perempuan mengambil sendiri sertipikatnya, karena Tim Ajudikasi menekankan bahwa pengambilan sertipikat harus dilakukan oleh orang yang namanya tercatat dalam sertipikat.

PENCANTUMAN NAMA DALAM SERTIPIKAT

Pencantuman nama pemilik tanah dalam sertipikat PAP tidak dilakukan semata-mata berdasarkan nama laki-laki atau perempuan. Yang diutamakan adalah hubungan antara asal-usul tanah dengan perubahan kepemilikan yang diwujudkan dengan nama dalam surat tanah, sebelum dan sesudah sertifikasi. Tabel 1 menunjukkan jumlah persil tanah bersertipikat PAP yang dimiliki responden peserta PAP.

of respondents, this is not a form of discrimination. The field findings show that women who become a family head are also invited to the meeting, although, in general, it is delegated to their sons or a male family member. The majority of women who delegate their responsibility to men in their household consider themselves to have less understanding of land administration matters or are reluctant to attend because they are busy managing the household. Nevertheless, 6.9% of respondents feel that there is gender discrimination in the land registration process because the invitation should be directed to the landowner who will be issued with the title and not to the head of the family.

Only around 10.5% of women directly handle the process of registration and the transfer of the folder of rules and regulations for the preparation of the land title in their own name. The rest ask their husband, son/son-in-law, or parent/in-law to manage the preparation of the land title in their name. When collecting the title, however, almost all women collect their title themselves, because the Adjudication Team stresses that the person whose name appears on the title has to collect it.

INCORPORATING A NAME ON THE TITLE

The incorporation of the landowner's name on the PAP title is not decided merely on the basis of the name of the man or woman. Priority is given to the relationship between the history of the land with changes in ownership that are manifested with the name written in the surat tanah before and after certification. Table 1 shows the number of plots of land with PAP titles that are owned by PAP participant respondents.

Tabel 1. Nama pada Sertipikat PAP menurut Asal Tanah
Table 1. Name on the PPA Title According to Land Origin

	Total No. of plots/ Total Persil	Name on the PAP Title/Nama dalam Sertipikat PAP (%)						
		Husband/ Suami	Wife/ Istri	Husband- Wife/ Suami - Istri	Son/ Anak Laki-laki	Daughter/ Anak Perempuan	Other/ Lainnya	No Answer/ Tidak Menjawab
Warisan orang tua suami/ Inherited from husband's parents/	697	74.5	2.9	0	7.0	5.2	1.1	9.2
Warisan orang tua istri/ Inherited from wife's parents/	289	5.9	78.2	0	1.8	4.6	0.4	9.0
Dibeli suami sebelum menikah/ Bought by husband before marriage/	33	69.7	9.1	0	6.1	6.1	9.1	0
Dibeli istri sebelum menikah/ Bought by wife before marriage/	5	20.0	80.0	0	0	0	0	0
Dibeli suami setelah menikah/ Bought by husband after marriage./	253	78.7	9.9	1.2	2.8	2.8	3.1	0
Dibeli istri setelah menikah/ Bought by wife after marriage/	22	18.2	72.7	0	4.5	4.5	0	0
Dibeli suami-istri/ Bought jointly by husband and wife/	237	70.9	16.9	3.0	1.7	1.7	2.5	3.4
Lainnya/ Other/	6	50.0	0	0	16.7	16.7	16.7	0
Total	1,542	60.6	21.7	0.7	4.7	4.2	1.3	6.8

Sumber/Source: SMERU, *Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis*, 2002.

Nilai-nilai budaya umumnya mengatur bahwa harta kepemilikan diwariskan kepada laki-laki.

Local cultural values generally specify that the ownership of property is inherited by men.

Tanah Warisan atau yang Dibeli oleh Masing-masing Suami atau Istri

Tabel 1 menunjukkan bahwa jumlah bidang tanah dari garis suami (tanah yang diwarisi maupun dibeli sebelum menikah) lebih banyak dibandingkan dengan bidang tanah dari garis istri. Perbandingannya adalah 730 persil berbanding 294 persil atau 5:2. Oleh karena itu tidak mengherankan jika jumlah nama perempuan dalam sertipikat jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah nama laki-laki. Sekitar 66,4% bidang tanah bersertipikat PAP tertulis atas nama laki-laki, terdiri dari 60,6% atas nama suami, 4,7% nama anak laki-laki, dan 1,1% nama laki-laki lain. Sedang yang bersertipikat PAP atas nama perempuan hanya 26,1%, terdiri dari nama istri 21,7%, nama anak perempuan 4,2%, dan sisanya atas nama perempuan lain. Tingginya bidang tanah yang bersertipikat atas nama laki-laki mungkin berkaitan dengan nilai-nilai budaya yang umumnya mengatur bahwa harta kepemilikan diwariskan kepada laki-laki. Sementara banyaknya laki-laki yang mampu membeli tanah dibandingkan perempuan merupakan cermin dari akses ekonomi laki-laki yang lebih besar. Hal ini disebabkan oleh peran gender laki-laki yang terutama terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang berada di wilayah publik untuk mencari nafkah.

Menurut pejabat BPN, ketika menyiapkan sertipikat Kantor Pertanahan menggunakan nama yang tertulis dalam akte jual beli atau kuitansi pembelian tanah. Berdasarkan informasi kualitatif dari informan di lapangan, termasuk dari kepala desa/lurah dan pengurus RT, nama yang tercatat di sertipikat umumnya mengikuti atau tergantung pada pemilik tanah. Jika tanah tersebut merupakan hibah atau warisan dari keluarga istri, maka nama yang tercatat pada sertipikat adalah nama istri. Hal yang sama berlaku pada suami.

Penjelasan ini didukung data kuantitatif yang menunjukkan bahwa tanah yang dibeli oleh suami, baik sebelum maupun sesudah menikah, sebagian besar menggunakan nama suami (77,6%), sementara tanah yang dibeli istri sebelum dan sesudah menikah tetap menggunakan nama istri (74%). Meskipun demikian, sebagian kecil tanah yang dibeli suami atau istri, baik sebelum atau sesudah menikah, telah dialihkan kepada pasangannya (masing-masing 9,8% dan 18,5%).



Land Inherited or Bought Separately by the Husband or Wife

Table 1 shows that there is a greater total area of land from the husband's line (land inherited or bought before marriage) than from the wife's line. The comparative numbers are 730:294 plots or a ratio of 5:2. It is not surprising, therefore, that the number of women's names on titles is far smaller than the number of men's names. Around 66.4% of the area of land that has a PAP title is recorded in the name of a man, consisting of 60.6% in the husband's name, 4.7% in a son's name and 1.1% in the name of another male. At the present time, only 26.1% of PAP titles are in a woman's name, consisting of 21.7% in the wife's name, 4.2% in the name of a daughter and the rest in the name of another woman. The large area of land that has been certified in the name of a man is possibly connected with local cultural values that generally specify that the ownership of property is inherited by men. Meanwhile the high number of men who are able to buy land compared with women is a reflection of the greater economic access among men. This is caused by the gender role of men who are particularly involved in activities in the public arena to earn a living.

According to officials at BPN, when preparing the title, the Land Administration office uses the name written on the akte jual beli or receipt of the land purchase. Based on qualitative information from field informants, including the village head and neighborhood manager, the name recorded on the title generally follows or depends on the landowner. If the land concerned is a bequest or inheritance from the wife's family, the name appearing on the title is the wife's name. This is the same for the husband.

This explanation is supported by quantitative data indicating that land bought by the husband, both before as well as after marriage, mostly uses the husband's name (77.6%), while land bought by the wife before and after marriage still uses the wife's name (74%). Nevertheless, a small proportion of land bought by the husband or wife, both before or after marriage, has been transferred to the partner (respectively 9.8% and 18.5%).

Tanah warisan orang tua suami sebagian besar (74,5%) sertipikatnya diterbitkan atas nama suami, 2,9% atas nama istri, 7% atas nama anak laki-laki, dan 5,2% atas nama anak perempuan. Pada tanah warisan orang tua istri, sertipikat yang mencantumkan nama istri jumlahnya lebih besar, yaitu 78,2%, kemudian 5,9% atas nama suami, 4,6% atas nama anak perempuan, dan 1,8% atas nama anak laki-laki. Dengan demikian terdapat pengalihan nama kepemilikan dalam sertipikat, baik kepada suami maupun istri, atas tanah warisan maupun atas tanah yang dibeli. Jumlah pengalihan nama istri ke nama suami mencapai dua kali lipat dibandingkan nama suami ke nama istrinya (masing-masing 2,9% : 5,9% dan 9,8% : 18,5%). Gambaran ini menunjukkan adanya dominasi laki-laki terhadap perempuan dalam hal kepemilikan tanah yang dibenarkan dengan perannya sebagai kepala rumah tangga.

Tanah yang Dibeli Bersama Selama Masa Perkawinan

Menurut beberapa informan, dalam sertipikasi PAP tanah yang dibeli bersama oleh suami dan istri sesudah menikah umumnya mencantumkan nama suami (70,9%) karena laki-laki merupakan kepala rumah tangga. Tabel 1 juga menunjukkan hanya sedikit sertipikat yang mencantumkan nama istri (16,9%) atau nama bersama suami-istri (3%). Data survei mengindikasikan bahwa pencantuman nama suami pada sebagian besar tanah yang dibeli bersama sesudah menikah merupakan hasil keputusan suami-istri. Hal ini sekali lagi menunjukkan bahwa anggapan kepemilikan harus jatuh ke tangan suami sebagai kepala rumah tangga masih sangat dominan.

Laki-laki masih dipersepsikan sebagai kepala keluarga dan dengan demikian juga sebagai pemilik maupun pewaris aset tanah keluarga.

men are still perceived as the head of the family and thus also as the owner or inheritor of family land assets.

Pada sertipikasi tanah yang dibeli bersama setelah menikah, persentase pencantuman nama suami di wilayah perkotaan lebih tinggi dibandingkan di wilayah perdesaan. Di wilayah perkotaan, 76,9% mencantumkan nama suami, dan 14,3% nama istri. Di wilayah perdesaan, 66,7% mencantumkan nama suami dan 20,4% nama istri, sementara di wilayah semi perkotaan, 67,4% mencantumkan nama suami dan 17,4% nama istri. Sekali lagi, gambaran ini menunjukkan dominannya kepemilikan aset tanah atas nama suami yang diperoleh semasa perkawinan. Berdasarkan temuan lapangan ini dapat disimpulkan bahwa secara umum laki-laki masih dipersepsikan sebagai kepala keluarga dan dengan demikian juga sebagai pemilik maupun pewaris aset tanah keluarga. ■ **Bambang Sulaksono**

The majority of land titles inherited from the husband's parents is registered in the name of the husband (74.5%) while 2.9% are in the name of the wife, 7% in a son's name and 5.2% in a daughter's. For land inheritances from the wife's parents, the number of titles incorporating the wife's name is larger, namely 78.2%, with 5.9% in the husband's name, 4.6% in a daughter's name and 1.8% in a son's name. Thus we can find a transfer/change of owner's name on the title, both to the husband as well as to the wife, for inherited land as well as purchased land. The number of transfers from the wife's name to the husband's name is twice as many as from the husband's name to his wife (respectively 2.9%:5.9% and 9.8%:18.5%). This picture shows men's domination over women in ownership of land is confirmed by their role as household heads.

Land Bought Jointly at the Time of Marriage

According to various sources, the title on PAP land bought jointly by husband and wife after marriage generally incorporates the husband's name (70.9%) because the male is the head of the family. Table 1 also shows that only a few titles incorporate the wife's name (16.9%) or joint names of the husband and wife (3%). Survey data indicates that the incorporation of the husband's name on most joint land purchases after marriage is the result of a decision by both husband and wife. This once again shows that the consideration on ownership falling into the hands of the husband as household head is still very dominant.



For titles on land bought jointly after marriage, the percentage of husbands' names registered in urban areas is far higher than rural areas. In urban areas, 76.9% incorporate the husband's name and 14.3% the wife's name. In rural areas, 66.7% incorporate the husband's name and 20.4% the wife's name, while in semi-urban locations the corresponding figures are 67.4% for men and 17.4% women. Again these figures show the dominance of the ownership of assets in the husband's name during the period of marriage. Based on these field findings we can conclude that, in general, men are still perceived as the head of the family and thus also as the owner or inheritor of family land assets. This picture shows a dominant common assumption that ownership of assets or land should fall into the hands of the husband as the head of the family. ■ **Bambang Sulaksono**

KADER, JARINGAN PEREMPUAN DAN PROGRAM JPKM DI KABUPATEN PURBALINGGA, JAWA TENGAH



Cadres, the Women's Network and the JPKM Program in Kabupaten Purbalingga, Central Java

Para kader menjadi ujung tombak pelaksanaan program JPKM.

Cadres are at the forefront of JPKM program implementation.

Jalan-jalan utama di Desa Karangreja, Kecamatan Kutasari, Kabupaten Purbalingga sudah beraspal. Di kiri kanan jalan, berjejer rumah-rumah penduduk yang dibatasi pagar hidup. Kesan pertama saat memasuki desa ini, Desa Karangreja adalah suatu lingkungan yang cukup asri, tidak kumuh. Kami mengunjungi Desa Karangreja diantar oleh bidan desa, Ibu Nunuk. Ia memperkenalkan kami kepada beberapa kader kesehatan bimbingannya. Hari itu adalah hari kedua penelitian lapangan kami di Kabupaten Purbalingga. Sebelum ke desa itu kami baru saja mewawancarai Kepala Puskesmas Kutasari dan beberapa pasien yang sedang berobat ke puskesmas. Wawancara dilakukan baik dengan pasien pemilik kartu JPKM (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) maupun yang bukan pemilik kartu.

Penelitian yang dikerjakan oleh Tim Peneliti SMERU bekerja sama dengan Bank Dunia Kantor Jakarta ini bertujuan menganalisis dampak berbagai program JPKM yang dilaksanakan di beberapa kabupaten. Selain itu Tim Peneliti juga akan mengevaluasi kualitas berbagai pelayanan kesehatan dan pemanfaatannya oleh golongan miskin.

Hingga saat ini pemerintah Indonesia telah meluncurkan sejumlah program jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat. Misalnya, pada tahun 1998 saat krisis ekonomi melanda Indonesia, pemerintah mencanangkan Program JPS-BK (Jaring Pengaman Sosial - Bidang Kesehatan) untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin (gakin) di puskesmas dan jaringannya serta

The main streets in Desa Karangreja, Kecamatan Kutasari, Kabupaten Purbalingga are asphalted. On both sides of the street, rows of residents' houses are lined with hedges. One's first impression on entering the village is of an environment that is quite beautiful and not squalid. We are visiting Desa Karangreja accompanied by the village midwife, Ibu Nunuk. She will introduce us to several cadres of its health service. This was the second day of our field research in Kabupaten Purbalingga. Before coming to this village, we interviewed the Director of the Puskesmas¹ Kutasari and several patients who were being treated there. The interview was undertaken with patients holding Community Health Insurance Scheme (JPKM) cards as well as those without JPKM cards.

The research conducted by the SMERU Research Team together with the World Bank, Jakarta Office aims to analyze the impact of various JPKM programs in several kabupaten. In addition, the Research Team will also evaluate the quality of various health services and their use by the poor.

Up to now, the Government of Indonesia has launched a number of community health insurance programs. For example, at the time the economic crisis hit Indonesia in 1998, the government launched the Social Safety Net Program in the Health Sector (JPS-BK) to provide a health service for poor families at puskesmas and their networks as well as health services provided by the village midwife. The funding for this activity was obtained from foreign loans. In 2001, the government again launched

¹ Puskesmas: Pusat kesehatan masyarakat (Community healthcare center).

elayanan kesehatan yang diberikan bidan desa. Dana kegiatan ini diperoleh dari pinjaman luar negeri. Pada tahun 2001 pemerintah kembali meluncurkan Program PDPSE-BK (Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi - Bidang Kesehatan) untuk pelayanan kesehatan (termasuk pelayanan di rumah sakit) dan penyediaan obat untuk pelayanan kesehatan dasar. Dana PDPSE-BK adalah dana rupiah murni yang merupakan pengalihan dari dana subsidi bahan bakar minyak (BBM). Namun setahun kemudian program ini berganti nama menjadi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Kesehatan (PKPS - BBM Bidang Kesehatan). Pada tahun 2003, pemerintah memunculkan lagi program lain yang serupa, yaitu JPK Gakin (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan untuk Keluarga Miskin). Sebagai uji coba, model ini dilaksanakan di dua propinsi dan 15 kabupaten. Perubahan penting yang berkaitan dengan program ini adalah sejak 1 Januari 2005 pengelolaan JPK Gakin diserahkan kepada PT Askes melalui Keputusan Menteri Kesehatan No. 1241 Tahun 2004.

Dari 15 daerah uji coba tersebut, kami memilih tiga kabupaten untuk dijadikan studi kasus, yaitu Kabupaten Purbalingga (Jateng), Tabanan (Bali) dan Sumba Timur (NTT). Purbalingga adalah kabupaten pertama yang melaksanakan program JPKM dengan tiga strata, yaitu: Strata I untuk keluarga miskin yang pembayaran preminya disubsidi 100% oleh pemerintah; Strata II untuk keluarga pascamiskin dengan subsidi premi sebesar 50%; dan Strata III untuk keluarga mampu yang preminya dibayar penuh oleh peserta. Pegawai negeri di Kabupaten Purbalingga dihimbau untuk menjadi peserta program JPKM Strata III sekalipun mereka sudah menjadi peserta Askes.

Identifikasi dan verifikasi gakin, sosialisasi program, penjarangan peserta dan distribusi Kartu JPKM di Kabupaten Purbalingga terutama dilakukan oleh tim desa dan jaringan puskesmas melalui bidan desa dan kader-kader kesehatan. Para kader ini adalah tenaga sukarela masyarakat (umumnya kaum ibu) yang membantu berbagai kegiatan di masyarakat, terutama kesehatan. Mereka inilah yang membawa kami ke Desa Karangreja.



the Energy Subsidy Reduction Impact Relief-Health Sector Program (PSPSE-BK) for health services (including hospitals) and the provision of medication for basic health services. The funding for PDPSE-BK was wholly transferred as matching funds from the government's fuel (BBM) subsidy funding. One year later this program changed its name to the Compensation Program for Reduced Subsidies on Fuel in the Health Sector (PKPS - BBM Bidang Kesehatan). In 2003, the government again initiated another similar program, namely the Health Insurance Scheme for Poor Families (JPK-Gakin). As a pilot project, this model was implemented in two provinces and 15 kabupaten. The important change in this program is that since 1 January 2005 the management of JPK-Gakin has been passed to PT. Askes in accordance with the directive of the Minister of Health No. 1241 of 2004.

From the pilot projects in these 15 kabupaten, we chose three kabupaten as case studies, namely Kabupaten Purbalingga (Central Java), Kabupaten Tabanan (Bali) and Kabupaten Sumba Timur (NTT). Purbalingga was the first kabupaten to implement the JPKM program in three strata, that is: Strata I for poor families whose premium payments are subsidized 100% by the government; Strata II for post-poor families with a premium subsidy of 50%; and Strata III for better-off families whose premiums are fully paid by the participants. Civil servants in Kabupaten Purbalingga have been requested to join the Strata III program even though they are already Askes² participants.

The identification and verification of poor families, the socialization program, participant network and distribution of JPKM cards in Kabupaten Purbalingga was carried out especially by a village team and puskesmas network via the village midwife and health cadres. Cadres are volunteers (usually women) who assist various community activities, particularly healthcare. These health cadres and village midwife took us to Desa Karangreja.

² Askes: A government owned health insurance scheme for civil servants, civil service retirees and their families.

Pemerintah Indonesia telah meluncurkan sejumlah program jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin.

The Government of Indonesia has launched a number of community health insurance programs to provide a health service for poor families

Kader pertama yang kami temui adalah Rohma (25), perempuan yang baru sebulan lebih melahirkan anak kedua dan kini menjabat sebagai Kepala Dusun. Sejak awal tampak bahwa Rohma adalah orang yang mampu menjelaskan pendapatnya dengan baik. Tidak heran jika ia adalah satu-satunya perempuan yang terpilih menjadi Kepala Dusun di desanya. Sebelumnya ia sudah beberapa tahun bertugas sebagai kader kesehatan. Menurut Rohma, ketertarikannya menjadi kader muncul karena ibunya juga pernah cukup lama menjadi kader. "Ini bisa dibilang sebagai regenerasi pengabdian pada masyarakat!" ujarnya.

Setelah mewawancarai Rohma, kami menemui Nuryati (38), ibu rumah tangga, pedagang keliling dan salah seorang kader kesehatan Desa Karangreja. Dibanding Rohma, Nuryati lebih hati-hati dan sederhana dalam menjawab pertanyaan. Menurut Nuryati, ia menjadi kader karena suka beraktivitas lain di luar kesibukan mengurus rumah tangga. Membantu warga di komunitasnya adalah hal baik yang harus dilakukan siapa pun, oleh sebab itu ia mengajak adik perempuannya untuk menjadi kader.



The first cadre we met was Rohma (25), a woman who just over a month ago gave birth to her second child, and who currently is serving as a hamlet head. From early on it appeared that Rohma was a person who is capable of clearly expressing her opinions. It is not surprising that she was the only woman elected as a hamlet head in the village. Previously she served as a health cadre for several years. According to Rohma, her interest in becoming a cadre arose because her mother had also once been a cadre for quite a long time. "You can say that it is the regeneration of our family service for the community!" she added.

After interviewing Rohma, we met Nuryati (38), a housewife, a pedlar and one of the health cadres in Desa Karangreja. Compared to Rohma, Nuryati was more cautious and simple in answering our questions. According to Nuryati, she became a cadre because she liked to have other activities outside the bustle of managing a household. Helping the members of her community is a service that should be done by everyone. For that reason she encouraged her younger sister to also become a cadre.



Para kader membantu menjembatani masyarakat dengan petugas kesehatan.

Cadres help link the community to health officials.

Para kader seperti Rohma dan Nuryati inilah yang sebenarnya menjadi ujung tombak pelaksanaan program JPKM di Purbalingga. Mereka -di bawah pengawasan bidan desa dan puskesmas- melakukan pendataan dan verifikasi data gakin di tingkat RT, melakukan sosialisasi program di masyarakat, menjangkau peserta, mengumpulkan dan menyetorkan premi JPKM ke Badan Pengelola (Bapel) serta mendistribusikan Kartu JPKM ke masyarakat. Pada saat melakukan pendataan dan verifikasi gakin, tak jarang kader harus menghadapi protes warga yang merasa berhak mendapat kartu tapi tidak diidentifikasi sebagai gakin. Sekalipun para kader secara konsisten mengatakan bahwa bukan mereka yang menentukan kriteria gakin, dalam praktiknya, merekalah yang menginterpretasikan kriteria formal tersebut dan memutuskan siapa yang masuk dalam kategori gakin. Ruang gerak inilah yang kadang membuat kader harus berurusan dengan kecurigaan dan kecemburuan sosial antartetangga.

Kader adalah para aktor yang menghubungkan masyarakat dengan program JPKM.

Cadres are the actors who link the community with the JPKM Program.

Selain itu, kadang-kadang kader juga diminta mengantar warga yang berobat atau dirujuk ke rumah sakit karena dianggap lebih tahu mengenai cara menggunakan Kartu JPKM. Menurut Nuryati, pada kasus-kasus seperti ini ia bahkan harus mengeluarkan biaya. Dalam melakukan serangkaian tugas itu, para kader mendapat imbalan Rp1000 per peserta yang direkrut. Selain itu mereka juga otomatis menjadi peserta Program Strata III. Secara resmi Strata III adalah untuk orang mampu yang membayar premi (Rp50.000). Tetapi kader hanya membayar separuhnya (Rp25.000), yang separuh lagi disubsidi oleh pemda sebagai insentif bagi kader. Imbalan ini relatif kecil dibanding dengan banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan. Di beberapa tempat sejumlah kader mengeluh bahwa mereka merasa 'tidak diopeni' (Jw- tidak diperhatikan).

Peran kader kesehatan dalam pelaksanaan program JPKM di Kabupaten Purbalingga dan program-program serupa seperti Program Kartu Sehat di berbagai daerah lain sangat penting. Mereka adalah para aktor yang menghubungkan masyarakat dengan program JPKM, termasuk dengan beberapa lembaga terkait lainnya. Posisi kader sering merupakan kombinasi yang rumit antara "unsur masyarakat yang partisipatif" dan "pembawa pesan pemerintah".

Cadres like Rohma and Nuryati are at the forefront of JPKM program implementation in Purbalingga. Under the supervision of the village midwife and the puskesmas they collect and verify data on poor families at the neighborhood unit, introduce the programs in the community, network with participants, collect and turn over JPKM premiums to the Management Agency (Bapel) as well as distribute JPKM cards to the community. While collecting data and verifying poor families, the cadres sometimes have to face protests from villagers who feel they have the right to a card but have not been identified as poor families. Although all the cadres consistently say that it is not them who established the criteria for poor families, in practice they interpret the formal criteria and decide who are considered poor families. This flexibility means the cadres sometimes have to deal with suspicion and social jealousy among neighbors.



In addition, the cadres are sometimes also asked to accompany villagers who are treated or referred to hospital because they are considered better informed on how to use the JPKM card. According to Nuryati, in cases like these, sometimes she has to use some of her own money. In performing this series of duties, all the cadres receive an incentive of Rp1,000 per JPKM participant who is recruited. In addition, they also automatically become participants in Strata III of the JPKM program. Officially, Strata III is for better-off citizens who have to pay the whole premium of Rp50,000 themselves. Cadres, however, only pay half the premium or Rp25,000 with the other half subsidized by the regional government as an incentive for cadres. This incentive is relatively small compared with the amount of work involved. In several places, a number of cadres complain that they feel not "diopeni" (Jv. - receive sufficient attention).

The role of health cadres in the implementation of the JPKM Program in Kabupaten Purbalingga and similar programs like the Health Card Program in various other places are very important. They are the actors who link the community with the JPKM Program, including with several other associated institutions. Thus the position of the cadre is often a complex combination of a "participatory community element" and the "deliverer of the government message".

Karena yang menjadi kader nyaris seluruhnya perempuan, dan proses penjangkaran tenaga kader juga melalui jaringan perempuan, maka pelaksanaan program JPKM bertumpu pada jaringan perempuan di tingkat komunitas. Bias jender, misalnya, tampak pada aliran penyampaian informasi. Kader sering memberi informasi tentang program JPKM melalui istri atau ibu rumah tangga, kemudian menyampaikan informasi tersebut pada suami (termasuk meminta izin jika ingin menjadi anggota JPKM). Penyampaian informasi umumnya dilakukan dalam kegiatan perempuan seperti pertemuan PKK dan posyandu.

Jika kita mengacu pada dikotomi antara ranah publik dan ranah domestik, sering disebutkan bahwa perempuan - dalam studi ini perempuan di Jawa - terutama bergerak di ranah domestik (rumah tangga, keluarga, peran dan tugas reproduktif), sementara laki-laki mendominasi ranah publik (di luar rumah dan berbagai kegiatan kemasyarakatan formal). Penggunaan tenaga kader dan jaringan perempuan sebagai ujung tombak pelaksanaan program JPKM merupakan satu contoh menarik tentang keterjalinan ranah publik dan domestik di tingkat komunitas.

Pada titik ini, jaringan perempuan yang umumnya berada di ranah domestik menjadi unsur penting dari pelaksanaan suatu program pemerintah yang sepenuhnya merupakan produk ranah publik. Keterjalinan seperti ini biasanya luput dari perhatian banyak pihak karena secara keliru dianggap sebagai hal yang tidak penting. Seperti pepatah "saat kepala tengadah memandang langit, lupa bahwa kaki berjalan berpijak tanah". Karena itu berbagai cara kerja jaringan perempuan di tingkat komunitas perlu diperhitungkan dalam pembuatan, pelaksanaan dan evaluasi program-program pemerintah, khususnya di bidang kesejahteraan. ■ **Ruly Marianti**

Posisi kader sering merupakan kombinasi yang rumit antara "unsur masyarakat yang partisipatif" dan "pembawa pesan pemerintah".

The position of the cadre is often a complex combination of a "participatory community element" and the "deliverer of the government message".

Because the cadres are almost all women, and the cadre networking process is also via women's networks, the implementation of the JPKM Program relies on women's networks at the community level. Gender bias, for example, appears in the conduit of information delivery. Cadres often give information on the JPKM Program via wives or housewives, who then pass on the information to their husbands (including seeking permission if wishing to join JPKM). The delivery of information also generally takes place while women are engaged in such activities as attending meetings of the Family Welfare Program (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga: PKK) and the posyandu.³

Referring to the dichotomy between the public domain and the private domain, it is often mentioned that women - in this case, women in Java - tend to move in the domestic domain (home duties, family, reproductive role and duties), while men dominate the public domain (outside the home, various formal community activities). The use of cadre labor and women's networks as the spearhead of the JPKM Program implementation, is one interesting example of the combining of the public and domestic domain at the community level.

*At this point, the women's network which is generally in the domestic domain has become an important element in the implementation of a government program that is entirely a product of the public domain. Such combining of the two domains does not usually receive the attention of many parties because it is mistakenly considered to be something unimportant. As the saying goes: "when the head is raised to look at the sky, it forgets that the feet are still planted firmly on the ground". How these women's networks operate at the community level, therefore needs to be taken into account in the development, implementation and evaluation of government programs, particularly those in the welfare sector. ■ **Ruly Marianti***



³ Posyandu: Pos Pelayanan Terpadu (Integrated Health Post).

MENGAPA UPAH PEREMPUAN LEBIH RENDAH?

Why do Women Receive Lower Wages?



Perbedaan tingkat upah antara pekerja/buruh perempuan dan laki-laki telah lama diperbincangkan, terutama bila ditinjau dari perspektif gender. Hal ini tidaklah mengada-ada karena data nasional memang menunjukkan bahwa upah rata-rata pekerja/buruh perempuan lebih rendah dari upah rata-rata pekerja/buruh laki-laki, dan hal ini ditemui di setiap jenjang pendidikan (Gambar1).

Walaupun data makro mengindikasikan adanya diskriminasi upah berdasarkan jenis kelamin, namun hingga saat ini belum banyak dilakukan kajian mengenai mengapa terjadi perbedaan tingkat upah antara laki-laki dan perempuan. Kebanyakan kajian yang ada hanya membahas perbedaan upah semata-mata tanpa menggali lebih lanjut penyebab dasarnya, misalnya tentang pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang berakibat pada tingkat upah.

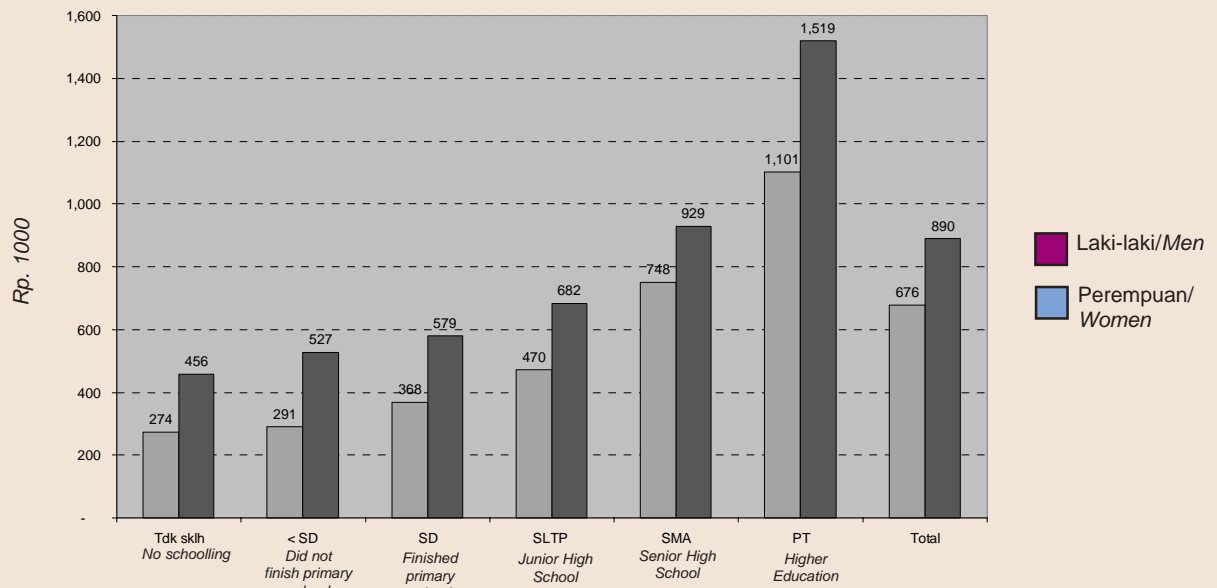
Pada Juni 2001, Lembaga Penelitian SMERU melakukan penelitian mengenai penerapan upah minimum di 41 perusahaan manufaktur, antara lain perusahaan makanan dan minuman, tekstil, garmen, sepatu, suku cadang kendaraan bermotor, dan kimia-farmasi di Jabotabek dan Bandung. Di sini ditemukan bahwa tidak ada perbedaan upah berdasarkan gender pada jenis dan beban pekerjaan yang sama. Perbedaan upah hanya ditemukan pada jenis dan beban pekerjaan berbeda yang ditekuni perempuan dan laki-laki. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa dalam kasus-kasus tertentu, misalnya di perusahaan-perusahaan besar, perbedaan upah berdasarkan gender untuk pekerjaan yang sama tidak selalu ditemui.

The difference in wage levels between male and female blue and white-collar workers has been the subject of discussion for a long time, especially from a gender perspective. This issue isn't fabricated because national data does indeed show that the average wages of female workers are lower than the average wages of male workers, and this situation is found at every education level (Figure 1).

Although the macro level data indicates there is wage discrimination based on gender, until now there has not been much research on why there is a difference in the level of wages between men and women. Most existing research only discusses wage differences without further exploring the basic causes, for example, in relation to the division of gender roles between men and women that affect wage levels.

In June 2001, the SMERU Research Institute undertook research on the application of the minimum wage in 41 manufacturing companies including, inter alia, food and beverage, textile, garment, footwear, motor vehicle spare parts and pharmaceutical companies in the Greater Jakarta area and Bandung. It was found that there was no difference in wages based on gender for the same type of work and workload. On the other hand, wage differences were only found where the type of work and workload that occupied men and women were different. This research also showed that in certain cases, for example in large companies, wage differences based on gender for the same work were not always experienced.

Perbandingan Upah Perempuan dan Laki-laki (Rata-rata Upah Perbulan, 2003)
Wage Comparison between Men and Women (Average Monthly Wages, 2003)



Sumber/source: Asep Suryahadi, Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender (2003): 12.

Temuan penelitian lebih jauh menunjukkan bahwa memang beberapa jenis pekerjaan tertentu lebih banyak digeluti perempuan, sementara jenis pekerjaan lainnya didominasi laki-laki. Perbedaan inilah yang menyebabkan perempuan mendapat upah lebih rendah dari pada laki-laki. Misalnya pada sektor industri ditemukan adanya perbedaan upah yang didasarkan pada jenis dan beban pekerjaan, misalnya upah pekerjaan mengoperasikan mesin berat lebih tinggi dari pada upah mengoperasikan mesin kecil. Memang pertanyaan selanjutnya yang muncul adalah mengapa perempuan cenderung berada pada jenis pekerjaan yang upahnya rendah.

Dalam penelitian mengenai penerapan upah minimum di Jabotabek dan Bandung tersebut, peneliti SMERU mewawancarai 200 responden pekerja/buruh, terdiri dari 110 laki-laki dan 90 perempuan. Penelitian ini tidak secara khusus melihat upah perempuan dan laki-laki, melainkan mengenai penerapan upah minimum secara umum, termasuk alasan-alasannya. Namun pada saat melakukan penelitian tersebut, para peneliti juga menggali informasi mengenai kemungkinan adanya perbedaan upah antara perempuan dan laki-laki.

Temuan penelitian memberikan konfirmasi bahwa pekerja perempuan telah menerima upah yang sama dengan laki-laki untuk jenis pekerjaan yang sama, baik mereka yang menerima upah di atas upah minimum ataupun yang belum. Temuan lainnya, jenis pekerjaan yang berbeda antara pekerja/buruh laki-laki dan perempuan menyebabkan upah yang diterima menjadi berbeda. Sebagai contoh, industri garmen dan sepatu didominasi buruh perempuan yang menerima upah lebih rendah dibandingkan upah laki-laki yang bekerja di industri suku cadang kendaraan bermotor yang memang didominasi buruh laki-laki. Tetapi coba bandingkan situasi ini dengan situasi di suatu perusahaan tekstil besar di Bekasi. Buruh perempuan perusahaan ini mendapat upah lebih

The research findings further show that there are indeed several specific types of work preferred by women while other types of work were dominated by men. This difference resulted in women earning wages lower than men. For example, in the industry sector, there are different wage rates based on type of work and workload, for example wages for operating heavy machinery were higher than those for operating small machines. This raises the question of why women tend to be found in types of work that paid low wages.

In SMERU's research on the implementation of the minimum wage in Greater Jakarta and Bandung, our researchers interviewed 200 worker respondents, consisting of 110 men and 90 women. This research wasn't specifically looking at men's and women's wages, but rather at the application of the minimum wage in general, including the reasons. At the time the research was conducted, however, the researchers also sought out information on the possibility of finding cases of wage differences between men and women.

The research findings confirm that female workers earned the same wages as men for the same type of work, both those who earned wages above the minimum wage level as well as those who did not. Among other findings, different types of work between men and women workers result in wages that are also different. As an example, the garment and footwear industry is dominated by women workers who earn lower wages than men who work in the vehicle spare parts industry which is, indeed, dominated by male labor. But what if we compare this situation with the situation in one large textile company in Bekasi? Women laborers in this company earn higher wages than men because their work is considered more intricate and neater for the same kind of work. In this case, men experience discrimination because their wages are lower for the same work done by women.

tinggi daripada buruh laki-laki karena pekerjaannya dianggap lebih halus dan rapi untuk jenis pekerjaan yang sama. Dalam kasus ini justru laki-laki mengalami diskriminasi karena mendapat upah yang lebih rendah untuk pekerjaan yang sama dengan perempuan.

Apabila tidak dirinci menurut jenis pekerjaannya, memang terlihat bahwa porsi pekerja laki-laki penerima upah di atas upah minimum regional (UMR) lebih tinggi daripada pekerja perempuan. Lebih dari 75% pekerja laki-laki menerima upah di atas UMR, sedangkan rata-rata pekerja perempuan hanya 66%. Sekitar 50% atau lebih pekerja laki-laki menerima upah di atas Rp500.000, sementara pekerja perempuan hanya sekitar 30%. Temuan ini dapat saja mengindikasikan bahwa jenis-jenis pekerjaan yang didominasi laki-laki adalah yang cenderung diberi upah di atas UMR dan sebaliknya untuk perempuan.

Selain karena jenis dan beban pekerjaan, Tim SMERU juga menemukan bahwa perbedaan upah turut disebabkan oleh tingkat pendidikan. Pekerja/buruh dengan pendidikan SLTP ke bawah umumnya memperoleh upah lebih rendah dibandingkan dengan mereka yang pendidikannya lebih tinggi. Faktor lainnya adalah karena data makro umumnya mengindikasikan bahwa pendidikan perempuan lebih rendah dari pada laki-laki, sehingga menyebabkan adanya perbedaan dalam menetapkan tingkat upah.

Hal lain penyebab upah buruh/pekerja perempuan lebih rendah dari pada laki-laki adalah yang berkaitan dengan tunjangan. Masih banyak perusahaan mengacu pada pandangan umum bahwa perempuan dianggap "lajang" meskipun ia adalah orang tua tunggal dan berperan sebagai kepala rumah tangga (karena pisah hidup/mati dengan suami). Dengan asumsi yang sama, perempuan yang bersuami jarang dianggap berhak mendapat tunjangan bagi suami dan anak-anaknya, meskipun suaminya tidak bekerja dan tidak berpenghasilan. Penelitian lapangan SMERU menunjukkan bahwa tunjangan kesehatan bagi keluarga, khususnya untuk tenaga staf umumnya hanya diberikan kepada keluarga pekerja laki-laki karena keluarga pekerja perempuan dianggap menjadi tanggungan suami.

Faktor tingkat keterampilan juga mempengaruhi upah. Pekerja/buruh yang tidak memiliki keterampilan umumnya diupah lebih rendah dibandingkan mereka yang mempunyai keterampilan. Pekerja/buruh tidak terampil rata-rata dibayar sekitar upah minimum, bahkan masih banyak yang menerima upah di bawah upah minimum. Tidak diperoleh konfirmasi yang pasti dari lapangan apakah keterampilan perempuan yang rendah telah menyebabkan upah mereka lebih rendah.

Pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin di keluarga mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap jenis-jenis pekerjaan yang diasosiasikan dengan peran perempuan.

The sexual division of labor in the family influences community opinion on the types of work that are associated with the role of women.

If not disaggregated by type of work, it does show that the proportion of male worker recipients of wages above the regional minimum wage (UMR) are higher than those of female workers. More than 75% of male workers receive wages above the UMR, while the average for female workers is only 66%. Approximately 50% or more of male workers receive wages over Rp.500,000, while only 30% of female workers earn wages at this level. These findings may indicate that work categories dominated by men are those that tend to pay wages above the UMR and vice versa for women.

Apart from types of work and workload, the SMERU team also found that relative wage differences are caused by the level of education. Workers with a junior high school education or below in general earn lower wages compared to those with higher levels of education. Another factor is the indication that women's education levels are lower than men, as shown by the macro data in general, thus resulting in differences in the application of wage levels.

Other causative factors for the lower wage levels of women are connected with allowances. There are still a lot of companies that have the general view that a woman is considered to be "single" even though she might be a single parent and household head (because she is separated from the husband or he is dead). By the same assumption, women who have a husband are seldom considered to have the right to receive an allowance for a husband and children, even when her husband doesn't work and has no income. SMERU's field research shows that family health allowances for staff are, in general, only given to male workers' families because a female worker's family is considered to be the responsibility of the husband.

The skill level is also a factor that influences wages. Unskilled workers in general have lower wage levels compared with skilled workers. Unskilled workers are, on average, paid around the minimum wage rate, moreover there are still many who receive wages below the minimum wage. No confirmation was obtained from the field study on whether the low skill level of women results in them receiving lower wages.



Perbedaan upah merupakan akibat adanya perbedaan peran gender.

Wage differences are the consequence of differences in gender roles.

Temuan-temuan di atas secara umum menjelaskan bahwa perbedaan upah merupakan akibat adanya perbedaan peran gender. Pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin di keluarga mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap jenis-jenis pekerjaan yang diasosiasikan dengan peran perempuan. Pekerjaan-pekerjaan tersebut tidak membutuhkan kekuatan fisik atau penguasaan mesin-mesin berat, tetapi membutuhkan ketelitian, kerapian, dan kebersihan. Selain itu, pekerjaan tersebut dipandang tidak memerlukan keahlian khusus dan oleh karena itu diberi nilai lebih rendah. Akibatnya, perempuan cenderung menerima upah lebih rendah.

Perlu diingat bahwa penelitian ini hanya merepresentasikan beberapa kasus yang ditemukan SMERU di lapangan. Penelitian-penelitian lebih komprehensif perlu dilakukan untuk dapat menjelaskan perbedaan upah laki-laki dan perempuan seperti yang terlihat pada data nasional, dan untuk mengungkap alasan-alasan menekuni jenis pekerjaan tertentu, pembagian peran dalam rumah tangga, tingkat pendidikan, tingkat keterampilan dan lain-lain yang pada akhirnya menyebabkan upah yang diterima perempuan lebih rendah dari upah laki-laki.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengubah perbedaan upah, adalah dengan menetapkan kebijakan mengenai tunjangan keluarga yang tidak membedakan antara pekerja laki-laki dan perempuan. Dengan demikian, asumsi bahwa perempuan selalu "lajang" dapat dihilangkan. Tetapi lebih dari itu, justru yang lebih penting dikembangkan adalah sosialisasi gender yang tidak membedakan antara peran-peran yang pantas bagi laki-laki dan perempuan. Inilah yang pada akhirnya dapat mengubah upah yang diterima perempuan, dibandingkan laki-laki. ■ **Wawan Munawar & Sri Kusumastuti Rahayu**

DAFTAR PUSTAKA:

SMERU. "Wage and Employment Effects of Minimum Wage Policy in Indonesian Urban Labor Market." Laporan Penelitian. Jakarta: SMERU Research Institute, 2001.

Suryahadi, Asep. "Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender." Materi dipresentasikan pada lokakarya Pengarusutamaan Gender dalam Penanggulangan Kemiskinan, Jakarta, Oktober 2003.



The findings above in general clarify that wage differences are the consequence of differences in gender roles. The sexual division of labor in the family influences community opinion on the types of work that are associated with the role of women. Work of that kind is perceived not to require physical strength or the mastery of heavy machines, but needs care, neatness and cleanliness. In addition, this work is viewed as not needing special skills and for that reason is less valued. As a consequence, women tend to receive lower wages.

It should be kept in mind that this research only represents a few cases found by SMERU in the field. More comprehensive research needs to be undertaken to explain the difference in men's and women's wages as seen from national data, and to uncover the reasons why men and women take up specific types of work, the gender division of labor in the household, education and skill levels etc. that finally result in women's lower wages compared to men.

One effort that can be undertaken by the government to change wage differentials is by providing a policy on family allowances that does not discriminate between male and female workers. Thus, the assumption that women are always "single" can be discarded. More than that, however, it is even more important to promote gender consciousness that does not discriminate between the roles suitable for men and women. This will, in the end, change the wage rates that women receive compared to men. ■ **Wawan Munawar & Sri Kusumastuti Rahayu**

WORKS CITED

SMERU. "Wage and Employment Effects of Minimum Wage Policy in Indonesian Urban Labor Market." Research Report. Jakarta: SMERU Research Institute, 2001.

Suryahadi, Asep. "Perluasan Kesempatan Kerja dan Berusaha: Perspektif Gender" (Broadening Opportunities for Work and Enterprise: The Gender Perspective). Material presented at a workshop on Gender Mainstreaming in Poverty Reduction, Jakarta, October 2003.

WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

Partisipasi Politik Perempuan pada Masa Otonomi Daerah

Edriana Noerdin*



Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dan eksekutif belum sesuai dengan proporsi perbandingan jumlah pemilih perempuan.

The representation of women in the legislative and executive branches is still not in accordance with the proportion of women voters.

PENGANTAR

UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan visi "Otonomi Daerah untuk Pemberdayaan Masyarakat dan Kesejahteraan Rakyat" memberikan harapan terbukanya peluang lebih luas bagi peran masyarakat -laki-laki maupun perempuan- secara lebih aktif. Tidak lama setelah keluarnya undang-undang tersebut, Presiden Abdurrahman Wahid (Presiden RI pada waktu itu) mengeluarkan Inpres No. 9/2000 tentang Kebijakan Pengarusutamaan Gender. Salah satu dampak penting kebijakan ini adalah aksi afirmatif dalam UU Pemilu No. 12/2003 yang mewajibkan kuota 30% calon perempuan dalam pengajuan daftar calon legislatif (caleg) partai politik pada saat pemilihan umum. Kebijakan ini merupakan salah satu indikator perubahan sikap politis pemerintah mengenai masalah gender.

Dalam sejarah perkembangan pemilu legislatif di Indonesia, persentase tertinggi keterwakilan perempuan pernah dicapai pada Pemilu DPR 1987, yaitu 13% dari total 565 anggota DPR. Memasuki era reformasi, ternyata keterwakilan perempuan di DPR belum mengalami perubahan signifikan. Pada Pemilu 1999, misalnya, keterwakilan perempuan hanya 9% dari 546 total anggota DPR.

* Edriana Noerdin adalah pendiri dan Koordinator Program Women Research Institute.

INTRODUCTION

Law No. 22 of 1999 on Local Administration with the vision of "Regional Autonomy for Community Empowerment and Peoples' Prosperity" provided hope for the opening of a greater opportunity for the more active role of the community - men as well as women. Not long after the enactment of this law, the then- President of Indonesia, Abdurrahman Wahid, issued Presidential Instruction No. 9 of 2000 on Gender Mainstreaming Policy. One important impact of this policy was the affirmative action of Election Law No. 12 of 2003 that mandated a quota of 30% for women candidates in the list of political parties legislature candidates for the general election. This policy represents one indicator of a change of political character towards the problem of gender.

In the history of the development of legislature elections in Indonesia, the highest percentage of women's representation was achieved at the parliamentary (DPR) election of 1987, with 13% of a total of 565 members of the DPR. Entering the era of reformasi, it is apparent that the representation of women in the DPR has not yet experienced a significant change. At the general election of 1999, for example, women's representation was only 9% out of a total of 546 members of the DPR. After the regional autonomy policy was introduced, there was a slight increase in the representation

* Edriana Noerdin is the founder and Program Coordinator of the Women Research Institute.

Setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan, meski mengalami sedikit peningkatan angka keterwakilan perempuan dalam Pemilu 2004 masih lebih rendah dari Pemilu DPR Tahun 1997 karena hanya meraih 11,3% dari 550 anggota DPR periode tersebut (CETRO, 2).

Kenaikan angka keterwakilan perempuan dalam Pemilu 2004 dibanding beberapa pemilu sebelumnya masih tidak mengubah dominasi jumlah wakil laki-laki dalam komposisi keanggotaan DPR/DPD. Hal ini karena kuota 30% bagi perempuan hanya berlaku pada saat proses pencalonan anggota legislatif, bukan hasil akhir perolehan kursi. Apalagi banyak partai politik menempatkan caleg perempuan di urutan "nomer sepatu". Akibatnya, jumlah caleg terpilih sama sekali tidak mencerminkan keterwakilan perempuan yang jumlahnya lebih dari 50% penduduk Indonesia. Dengan demikian kebijakan UU Pemilu No 12/2003 tidak mampu meningkatkan jumlah keterwakilan perempuan sesuai dengan proporsi perbandingan jumlah pemilih perempuan. Selain itu, dominasi peran laki-laki juga terlihat pada posisi eksekutif. Pada tahun 2001 hanya terpilih lima bupati/walikota perempuan (1,5%) dari total 331 kabupaten/kotamadya di Indonesia (CETRO, 2).

Hingga saat ini masih banyak dipertanyakan apakah jumlah keterwakilan perempuan dapat secara efektif menjamin agar kebutuhan dan kepentingan perempuan dapat disuarakan. Walaupun sebenarnya tidak ada jaminan ke arah itu, tetapi aksi afirmatif selama ini memang dijadikan alat sebagai sebuah tindakan proaktif untuk mengurangi kesenjangan jumlah dan akses perempuan di tingkat pengambil kebijakan dalam masalah politik dan ekonomi. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa semakin banyak perempuan yang duduk dalam posisi pengambilan kebijakan, maka semakin besar peluang untuk memasukkan kepentingan perempuan ke dalam agenda nasional.

1. POTRET PEREMPUAN DALAM STRUKTUR PEMBUATAN KEPUTUSAN

Setelah otonomi daerah ada beberapa upaya dan bentuk partisipasi politik perempuan yang melahirkan kebijakan yang berpihak pada perempuan.

a. Perda Pencegahan Perdagangan Manusia, terutama Perempuan dan Anak, Provinsi Sulawesi Utara.

Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan Provinsi Sulut bersama berbagai pemangku kepentingan lainnya (ahli hukum dari Universitas Sam Ratulangi, LSM, dan anggota legislatif serta eksekutif Pemda Sulawesi Utara) berhasil mendorong inisiatif untuk membuat Perda No. 1 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Manusia, terutama Perempuan dan Anak (selanjutnya disebut Perda Anti Trafiking).

Provinsi Sulut adalah provinsi pertama yang mengeluarkan perda tentang antiperdagangan perempuan dan anak meskipun undang-undangnya belum ada. Perda Anti Trafiking ini menarik karena merupakan perda inisiatif Provinsi Sulut yang pertama. Umumnya perda inisiatif pemda hanya berkisar pada perubahan

of women at the general election of 2004. This was, however, still lower than the DPR election of 1997 because only 11.3% of the 550 members elected were women (CETRO, 2).

The increase in the rate of representation of women at the 2004 general election compared with several preceding elections still did not change the domination by male members of the DPR and local parliaments (DPD). This was because the quota for women only applied at the time of the nomination process for members of the legislature, not the final results of seats gained. Moreover, many political parties listed women legislative candidates at a lower level than men. As a consequence, the number of candidates elected definitely did not reflect the representation of women in the Indonesian population that is more than 50%. Thus, the policy in Election Law No. 12 of 2003 has not been effective in increasing the representation of women in accordance with the proportion of women voters. In addition, the dominant role of men is also seen in executive positions. In the year 2001, only 5 women were appointed as bupati/walikota (1.5%) from a total of 331 kabupaten/kotamadya in Indonesia (CETRO, 2).

Until now, it is still highly questionable whether the number of women's representatives can effectively guarantee the expression of the needs and interests of women. Although there are actually no guarantees in this direction, affirmative action at this time is indeed useful as a means of pro-active action to reduce the imbalance in the number and access of women at the level of policy makers in economic and political problems. This is based on the assumption that increased numbers of women sitting in policy making positions will create greater opportunity for the inclusion of women's interests in the national agenda.

1. A PORTRAIT OF WOMEN IN THE DECISION MAKING STRUCTURE

After regional autonomy, there were several efforts and forms of women's political participation that gave birth to pro-women policy.

a. Local Regulations (Perda) on the Prevention of Trade in People, especially Women and Children, North Sulawesi Province.

The head of the Office of Women's Empowerment in North Sulawesi province, together with various other interested stakeholders (legal experts from the University of Sam Ratulangi, NGOs and members of the legislature as well as the executive of the Government of North Sulawesi) succeeded in their support for an initiative to create Perda No. 1 of 2004 on the Prevention and Elimination of Trade in People, especially Women and Children (also known as the Anti-Trafficking Law).

North Sulawesi Province is the first province to issue an Anti-Trafficking perda on Women and Children although the law has not yet been legislated. This Anti-Trafficking perda is interesting because it represents the first initiative on Local Law by the province of North Sulawesi. In general, most perda¹ initiatives by regional government are focused only on administrative structural change or service levies to increase local income. In addition, this is one of the few local government legislative initiatives of the regional autonomy era. Although the capability and consistency of regional government to implement

struktur pemerintahan atau retribusi layanan jasa untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Di samping itu, ini adalah salah satu di antara sedikit perda inisiatif pemda yang dibuat di era otonomi daerah. Sekalipun kemampuan dan konsistensi pemerintah daerah untuk melaksanakan perda ini masih perlu dibuktikan, harus diakui pembuatan perda ini merupakan wujud kepedulian Provinsi Sulut terhadap perempuan korban kekerasan.

Inisiatif dikeluarkannya perda tentang antiperdagangan perempuan dan anak ini dilakukan bersama-sama oleh kepala Biro Pemberdayaan Perempuan (Biro PP), Ibu Hetty Geru dengan Ibu Sientje Sondakh selaku ketua Dharma Wanita Provinsi Sulut. Figur kuat seorang kepala Biro PP dan ketua Dharma Wanita cukup efektif untuk menggulirkan lahirnya sebuah perda inisiatif yang didukung oleh banyak pihak termasuk organisasi perempuan di Sulut. Namun juga harus diakui keberhasilan dikeluarkannya Perda Anti Trafiking tersebut tidak berkorelasi langsung dengan posisi perempuan dalam hal relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan yang masih timpang.

b. Perempuan dalam Posisi Struktural: Pengalaman Bupati Kebumen Rustriningsih, Bupati Perempuan di Era Otonomi Daerah

Tampilnya perempuan di puncak pimpinan eksekutif di Kabupaten Kebumen dapat dikatakan istimewa di tengah kentalnya nilai-nilai budaya dan agama yang cenderung patriarkis. Hasil penelitian Women Research Institute di Kabupaten Kebumen memperlihatkan bahwa selama era kepemimpinan Bupati Rustriningsih perempuan mulai terlibat dalam berbagai forum musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat desa (Musbangdes) hingga kabupaten (Rakorbang/Musrenbang). Bahkan Bupati Kebumen ini, menurut Ketua DPRD Kabupaten Kebumen, Probo Indarto, melalui surat edaran yang dikeluarkan pada setiap undangan acara rapat koordinasi atau forum masyarakat, juga mempertimbangkan jumlah laki-laki dan perempuan yang dilibatkan. Jumlah pejabat perempuan di Kabupaten Kebumen memang meningkat secara signifikan selama masa kepemimpinan Bupati Rustriningsih.

this local regulation still needs to be proven, it has to be recognized that the making of this perda is tangible evidence of the concern of North Sulawesi province for the women victims of violence.

The initiative on the issuing of a perda on anti-trafficking in women and children was undertaken jointly by the head of the Office for Women's Empowerment (Biro PP), Ibu Hetty Geru together with Ibu Sientje Sondakh, as the head of Dharma Wanita in North Sulawesi. The prominent figures of the heads of the Biro PP and Dharma Wanita was quite effective in spurring the birth of a local regulation initiative supported by many parties including women's organizations in North Sulawesi. Thus, it also must be acknowledged that the success of the release of the Anti-Trafficking perda is not directly correlated with the position of women in the unequal power relationship between men and women.

Sumber/sou/ce: www.bkchindonesia.com/ensikopedi/rustriningsih/index.shtml.



Rustriningsih, Bupati Kebumen.

“Tampilnya perempuan di puncak pimpinan eksekutif di Kabupaten Kebumen dapat dikatakan istimewa di tengah kentalnya nilai-nilai budaya dan agama yang cenderung patriarkis.”

“A woman at the top of the executive leadership in Kabupaten Kebumen is very special in the thick midst of religious and cultural values that tend to be patriarchal.”

b. Women in structural positions: The experience of Bupati Kebumen Rustriningsih, a Female Bupati in the Regional Autonomy Era

A woman at the top of the executive leadership in Kabupaten Kebumen is very special in the thick midst of religious and cultural values that tend to be patriarchal. The result of research by the Women's Research Institute in Kabupaten Kebumen shows that during the period under the leadership of Bupati Rustriningsih women started to be involved in various deliberative forums on development planning from the village level (Musbangdes) to the kabupaten level (Rakorbang/Musrenbang). Moreover, the Bupati of Kebumen, according to the head of the DPRD in Kabupaten Kebumen, Probo Indarto, via the issuing of a circular, required that each invitation for a coordinating meeting or community forum also take in consideration the number of men and women who are involved. The number of women officials in Kabupaten Kebumen is indeed increasing significantly under the leadership of Bupati Rustriningsih.

¹ Perda: Peraturan Daerah (Provincial Government).



Apakah otonomi daerah akan meningkatkan peran perempuan dalam proses pengambilan keputusan?

Will regional autonomy increase the role of women in decision making process?

Sejak tahun 2000 ada beberapa kebijakan Bupati Rustringsih yang dikeluarkan dalam rangka mengimplementasikan kebijakan nasional tentang pengarusutamaan gender, misalnya Perda No. 17/2002 di Bab VIII yang mengatur tentang pembangunan sosial dan budaya. Secara eksplisit disebutkan tentang kemitrasejajaran dan peranan perempuan yang meliputi: pertama, meningkatkan pemberdayaan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; kedua, meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak perempuan; dan ketiga, meningkatkan kualitas peran perempuan dalam lembaga-lembaga formal maupun nonformal.

Keputusan Bupati Kebumen lainnya yang juga mendukung pengarusutamaan gender adalah Keputusan Bupati Nomor: 411.4/115/KEP/2004 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Remaja (TK P2AR). Tugas Tim adalah: pertama, mengkoordinasikan penyusunan kebijakan penanganan pemberdayaan perempuan, peningkatan kesejahteraan dan perlindungan anak dan remaja. Kedua, membantu bupati mengkoordinasikan pembangunan yang berperspektif gender di Kabupaten Kebumen; dan ketiga, menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tugas dimaksud.

Namun, susunan keanggotaan tim ternyata masih merepresentasikan dominasi anggota laki-laki sehingga berpengaruh pada penetapan alokasi anggaran guna merealisasikan program-program di atas. Dalam APBD Kabupaten Kebumen tahun anggaran 2000, 2001 dan 2002, persentase anggaran belanja yang dialokasikan untuk subsektor peranan wanita, anak dan remaja (antara lain untuk pembinaan dukun bayi, proyek peranan wanita dalam pembangunan, proyek pemberdayaan perempuan, proyek penyebaran pengarusutamaan gender dalam kehidupan masyarakat) justru mengalami penurunan. Tahun 2000 anggaran yang dialokasikan hanya 0,29% atau Rp51.000.000; tahun 2001 sebesar 0,18% atau Rp77.500.000; dan tahun 2002 justru merosot hanya 0,16% atau Rp85.000.000 dari total belanja pembangunan.

Bangsa Indonesia masih harus berjuang untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak perempuan.

Indonesia still has to fight to enhance the protection of women's rights.

Since the year 2000 several Bupati Rustringsih's policies that have been issued within the framework of implementing the national policy on gender mainstreaming, for example, Perda No. 17 of 2002 in Chapter VIII that regulates cultural and social development. It explicitly mentions the equal partnership and role of women that covers: firstly, enhancing the empowerment of women in the community, nation and state; secondly, enhancing the protection of women's rights; and thirdly, enhancing the quality of the role of women in formal and non-formal institutions.

Other decisions of the Bupati of Kebumen that also support gender mainstreaming are the Bupati Decision No. 411.4/115/KEP/2004 on the Formation of a Coordinating Team on the Empowerment of Women, Youth and Children (TK P2AR). The duties of the team are: firstly, to coordinate the implementation of the policy on the management of women's empowerment and increase the prosperity and protection of youth and children; secondly, assist the Bupati to coordinate pro-gender development in Kabupaten Kebumen; and thirdly, deliver reports on the outcomes of the implementation of those duties.

However, the arrangement of the members of the team appears to still represent the domination of male members thus affecting the budget allocation to realize the programs. In the budget of Kabupaten Kebumen for the fiscal years 2000, 2001 and 2002, the percentage of the budget allocated for the sub-sector on the role of women, youth and children (including the development of midwives, project on the role of women in development, project on women's empowerment, project on the dissemination of gender mainstreaming in community life) experienced a decrease. For the year 2000 the budget allocated was only 0.29% or Rp51,000,000; in 2001 was 0.18% or Rp77,500,000; and the year 2002 slipped to just 0.16% or Rp 85,000,000 of the total development budget.



c. Kebijakan Lokal Belum Berhasil Mendorong Partisipasi Politik Perempuan: Peran Bundo Kandung di Kabupaten Solok

Perda yang dikeluarkan Pemerintah Daerah Kabupaten Solok untuk memberlakukan kembali sistem pemerintahan nagari¹ didorong oleh keyakinan bahwa masyarakat mampu melaksanakan kehidupan mandiri. Perda ini mengubah garis pertanggungjawaban pejabat daerah, yaitu wali nagari (setingkat kepala desa) bertanggung jawab langsung kepada bupati tanpa melalui pemerintah kecamatan.

Pada dasarnya semua komponen masyarakat dan pemerintah mendukung gagasan ini karena pengaktifan kembali lembaga adat dianggap dapat memberi ruang kemandirian, termasuk dengan menyertakan Bundo Kandung² dalam struktur pengambilan keputusan lokal. Bundo Kandung pada awalnya adalah perwakilan unsur perempuan dalam komunitas matrilineal Minangkabau yang mewakili kepemilikan secara komunal. Peran Bundo Kandung dalam pembuatan keputusan di komunitas yang menyangkut tanah ulayat telah tersingkir oleh dominasi ninik mamak,³ elemen laki-laki dalam sistem kekerabatan komunitas matrilineal Minangkabau. Pada era Orde Baru sistem pemerintahan daerah telah diseragamkan di seluruh daerah di Indonesia dengan sistem pemerintahan desa. Perangkat pemerintahan desa dari ketua RT, RW, lurah, camat sampai ke bupati adalah merupakan badan administrasi desa.

Setelah era otonomi daerah, sistem pemerintahan di Sumatera Barat kembali ke sistem pemerintahan nagari. Pemerintah Nagari memikul tanggung jawab otonom sebagai daerah otonom yang mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang mengacu pada kepentingan nagari. Nagari dalam sistem pemerintahannya mempunyai unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif. Secara vertikal nagari berkaitan dengan luhak (teritori nagari) dan pemerintahan, sedangkan secara horizontal terikat di antara sesama nagari dengan ikatan emosional, bukan struktural fungsional.

¹ Sistem administrasi tradisional masyarakat Minangkabau. Setiap desa atau nagari bersifat otonom dan setiap warga nagari mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan bagi unit administratifnya. Penyelenggaraan administrasi sehari-hari dilaksanakan oleh kepala desa, disebut wali nagari, yang dipilih dalam sebuah forum pertemuan masyarakat.

² Secara harafiah Bundo Kandung berarti "ibu biologis." Bundo Kandung adalah gelar bangsawan yang diberikan kepada Ibunda Ratu dalam mitos masyarakat Minang dan juga kepada para perempuan yang dituakan dalam menjalankan peran adatnya. Perempuan-perempuan ini memainkan peran penting dalam kehidupan sosial dan publik melalui acara-acara adat sakral yang mereka selenggarakan dan atur. Acara-acara adat ini menguatkan rasa persatuan komunitas yang merupakan hal sangat penting bagi kelancaran penyelenggaraan masyarakat desa.

³ Ninik mamak adalah kakak laki-laki dari pihak ibu yang berperan mengatur urusan keluarga. Mereka yang tertua dari ninik mamak ini disebut datuk atau penghulu, dan mempunyai peran dan kewajiban sebagai bapak. Dengan demikian ninik mamak tidak hanya bertanggung jawab untuk membesarkan anak-anak, tetapi juga untuk mempertahankan keharmonisan dan kesejahteraan keluarga serta menjaga harta warisan keluarga.

c. Local Policy is Not Yet Successful in Supporting the Political Participation of Women: the Role of Bundo Kandung in Kabupaten Solok

Perda issued by the local government of Kabupaten Solok to reintroduce the nagari² system of administration are supported by the assurance that the community has the ability to implement an autonomous way of life. This perda changed the line of responsibility of local officials, so now wali nagari (similar to a village head) have direct responsibility to the bupati without the need to go through the kecamatan administration.

Basically, all components of the community and government support this idea because it is considered that the revitalization of traditional institutions can provide autonomous space, including by bringing Bundo Kandung³ into the local decision making structure. From early on, Bundo Kandung have been a source of representation of women in the Minangkabau matrilineal community that represents communal ownership. The role of Bundo Kandung in decision making in the community related to tanah ulayat⁴ has already been marginalized by the domination of ninik mamak,⁵ an element of men in the kinship system of the Minangkabau matrilineal community. In the New Order era, regional administration was made uniform in all regions of Indonesia by a system of village administration. The levels of village administration from the head of the RT, RW, lurah, camat to bupati is an agency of village administration.

After the era of regional autonomy, the administrative system in West Sumatra reverted to the nagari system. The nagari administration bears responsibility as an autonomous region independent in administrative and development implementation that is in the interests of the nagari. The nagari in its administrative system has legislative, executive and judicial elements. In a vertical way, nagari are connected with Luhak (nagari territory) and government administration, while at the horizontal level are tied to fellow nagari by emotional ties but not by functional structures.

² Nagari: A traditional practice of Minangkabau society in West Sumatra is the administration of its territory, the nagari. Each village or nagari is autonomous and the residents of the nagari have the power to solve problems in their administrative unit. Day-to-day administration of the nagari is carried out by a village leader known as the wali nagari who has been elected in the forum of a traditional meeting.

³ Bundo Kandung means "biological mother." It is both a royal title reserved for the mythical Queen Mother of the Minangkabau and a title applied to senior women in their ceremonial roles. These women play a central role in social and public life through the revered adat ceremonies they organize and stage. The ceremonies reinforce the sense of community which is so important to the smooth working of village civil society.

⁴ Communally owned land.

⁵ Ninik mamak: The brothers from the mother's side who control the family's affairs. The oldest among those brothers is called datuk or penghulu, and he assumes the role and responsibilities of the father. The ninik mamak are thus responsible not only for the proper upbringing of the children, but generally for maintaining the harmony and well-being of the family and for looking after the family's inherited property.



Bagaimana pengaruh otonomi daerah terhadap organisasi masyarakat sipil perempuan lokal?

How does regional autonomy influence local women's civil society organizations?

Di Sumatera Barat aturan mengenai nagari ini dituangkan dalam Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Bundo Kanduang sebagai salah satu perangkat dalam nagari, identitasnya dalam wacana Orde Baru selalu dilekatkan hanya sebagai ibu rumah tangga dan ibu yang melahirkan anak-anak. Dengan kembalinya ke sistem pemerintahan nagari maka perangkat nagari seperti Bundo Kanduang juga sedang mencoba untuk mengembalikan posisinya sebagai salah satu unsur dalam struktur pembuatan keputusan lokal. Sehingga Perda No. 5 Tahun 2004 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pasal 11 ayat 2 secara eksplisit menyatakan bahwa Bundo Kanduang sebagai unsur dalam sistem nagari juga turut serta dalam musyawarah pembangunan daerah.

Persoalannya, akibat depolitisasi yang dialami oleh Bundo Kanduang di masa Orde Baru, peran Bundo Kanduang saat ini pun hanya sebagai pelengkap struktur yang ada, lebih berfungsi untuk mempertahankan struktur yang telah berlangsung daripada mengubahnya. Bundo Kanduang tidak memiliki agenda sendiri, bahkan menjadi agen yang mengukuhkan diskursus dominan citra perempuan Minang yang penurut, tidak asertif, beriman dan wajib menjaga nama baik keluarga dan komunitasnya.

2. Organisasi Masyarakat Sipil Perempuan

Pengaruh otonomi daerah terhadap organisasi masyarakat sipil perempuan lokal tampaknya belum signifikan. Perubahan lebih dirasakan oleh organisasi masyarakat sipil yang berafiliasi dengan pemerintah, seperti PKK dan BKOW. Di Manado, misalnya, PKK mencoba mengubah orientasi kegiatannya dengan ikut menyebarkan wacana antikekerasan terhadap perempuan, sementara BKOW di Kabupaten Kebumen terlibat dalam kerja sama dengan pemda ketika melaksanakan program kesehatan reproduksi perempuan, kesehatan ibu dan anak.

In West Sumatra control of this nagari is expressed in Perda No. 13 of 1983 on the nagari as the Unity of the Community in Customary Law. Bundo Kanduang is one tool in the nagari, its identity in the discourse of the New Order has always been regarded only as housewife and mother who gives birth to children. With the return to the system of nagari administration, the tool of nagari systems such as Bundo Kanduang are also trying to return to their position as one vital element of the local decision making structure. As a result, the Perda No. 5 of 2004 on the Transparency of Government Implementation and Community Participation in Section 11, Paragraph 2 explicitly declares that Bundo Kanduang is also an element of the nagari system for participating in regional development deliberative forums.

The problem is, as a result of the depoliticization experienced by Bundo Kanduang during the period of the New Order, the role of Bundo Kanduang even during this reformasi era is only a complement to the existing structure, functioning more to defend the currently operating structure, rather than changing the present structure. So far, Bundo Kanduang does not have its own agenda, but is, in fact, an agent that strengthens the dominant discourse on the image of Minang women as docile, unassertive, faithful and with the obligation to protect the name of their family and community.

2. Women's Civil Society Organizations

The influence of regional autonomy on local women's civil society organizations does not yet appear to be significant. Changes are more felt by civil society organizations affiliated with government, such as PKK⁶ and BKOW.⁷ In Manado, for example, the PKK tries to change the orientation of its activities by spreading an anti-violence discourse to women, while BKOW in Kabupaten Kebumen is involved in working cooperatively with local government when implementing programs on women's reproductive health and the health of mothers and children.

⁶ PKK: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (Family Welfare Program).

⁷ BKOW: Badan Kerjasama Organisasi Wanita (Coordinating Body of Women's Organizations).

Dari segi jumlah anggota, PKK dapat menjadi agen sangat penting. Namun, sesungguhnya persoalan mendasarnya adalah bagaimana mengubah karakter PKK yang pasif menjadi aktif. Isu yang disosialisasikan dalam PKK cenderung mengukuhkan stereotip perempuan yang dirumahkan. Diperlukan kepemimpinan dan agenda politik perempuan yang kuat untuk mengarahkan orientasi PKK ke wilayah publik yang lebih besar, otonom dan emansipatif. Di Kota Mataram, misalnya, bentuk organisasi PKK menjadi penting artinya sebagai corong penyaluran kepentingan perempuan karena sering dilibatkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan.

Di era otonomi daerah, organisasi perempuan di daerah seperti LSM perempuan juga aktif mengadvokasikan isu antikekerasan terhadap perempuan. Mereka bekerja sama dengan biro pemberdayaan perempuan atau unit pemberdayaan perempuan di daerahnya masing-masing, dengan sangat gigih ikut mengkampanyekan UU No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Sekalipun demikian, efektifitas dan strategi kerja mereka dalam mengembangkan wacana anti kekerasan terhadap perempuan yang pada akhirnya mempertanyakan masalah posisi dan relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan masih harus dipelajari lebih jauh.

Dalam era otonomi daerah organisasi perempuan di daerah juga ada yang berupaya mendefinisikan ulang peran politik dan peran hukum perempuan. Misalnya, organisasi perempuan MISPI (Mitra Sejati Perempuan Indonesia) di Banda Aceh, telah mengambil inisiatif menyusun draft Qanun (Perda) Syariah yang lebih sensitif pada kebutuhan perempuan, walaupun inisiatif tersebut pada akhirnya tidak berhasil masuk dalam proses penyusunan Qanun di Banda Aceh. Kritik yang banyak dilontarkan oleh organisasi perempuan di Banda Aceh terhadap penerapan Syariah Islam adalah mengenai pengaturan cara berpakaian perempuan dan bahwa syarat pemimpin adalah mereka yang bisa menjadi imam sholat. Sikap kritis yang ditunjukkan oleh organisasi-organisasi perempuan di Banda Aceh ini dimaksudkan agar penerapan Syariah Islam tetap mengandung nilai keadilan gender dan tidak justru meminggirkan perempuan.

Perempuan harus terlibat dalam perencanaan pembangunan.

Women should be involved in development planning.

From the perspective of the number of members, the PKK could become a very important agent. The fundamental problem is, however, how to change the character of the PKK from passive to active. Issues socialized in the PKK tend to strengthen the stereotype of housebound women. What is needed is a strong women's political agenda and leadership to direct the orientation of the PKK towards the larger, autonomous and emancipative public area. In Mataram, for example, the form of the PKK organization took on an important meaning as the funnel for channeling the interests of women because it is often involved in deliberative meetings on development planning.

In the era of regional autonomy, women's organizations in the regions like women's NGOs are also actively advocating issues of anti-violence against women. They are working together with offices or units for the empowerment of women in each region, by very persistently campaigning for Law No. 23 of 2004 on the Elimination of Domestic Violence. Nevertheless, their work strategy and effectiveness in developing a discourse of anti-violence towards women that eventually questions the problem of the position and power relations between men and women still has to be studied more fully.

In the era of regional autonomy, women's organizations in the region are also making efforts to re-define the political and legal role of women. For example, the women's organization MISPI (Mitra Sejati Perempuan Indonesia: The True Partner of Indonesian Women) in Banda Aceh has already taken the initiative to arrange a draft Qanun (Perda) Syari'ah that is more sensitive to the needs of women, although the initiative did not succeed, in the end, in entering the regulatory process in Banda Aceh. The criticism most often broached by women's organizations in Banda Aceh on the implementation of Syari'ah is about the regulation of women's dress code and the requirements of the leader of those who can become imam sholat. The critical attitude shown by women's organizations in Banda Aceh intends that the implementation of Syari'ah continues to include the value of gender justice and doesn't marginalize women.



3. PERDA DAN PELUANG PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN

Munculnya beberapa perda yang mengatur hak dan kewajiban warga masyarakat dalam mengakomodasi partisipasi politik perempuan di era otonomi daerah adalah hal yang menarik untuk disimak. Perda-perda ini diharapkan memberi kesempatan lebih luas bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam proses politik di tingkat lokal. Beberapa contoh perda yang mengatur masalah partisipasi masyarakat -termasuk perempuan- dalam perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota, antara lain:

- a. Kota Mataram: Perda No. 27/2001 tentang Proses Perencanaan yang disebut sebagai Musyawarah Pembangunan Bermitra Masyarakat (MPBM);
- b. Kabupaten Kebumen: Perda No. 17/2002 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Kebumen Tahun 2002-2005 sebagai turunan dari Perda No.13/2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Kebumen;
- c. Kabupaten Solok: Perda No. 5/2004 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat;
- d. Kabupaten Gianyar: Perda No. 6/2002 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan, dan Pemberhentian Prebekel; Perda No. 12/2000 tentang Tata Cara Pemilihan dan atau Pengangkatan Perangkat Desa; Perda No. 14/2000 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa yang memberikan hak dipilih dan memilih kepada setiap warga desa.

Diharapkan munculnya berbagai perda ini akan diikuti oleh daerah lain. Dengan demikian gerakan atau upaya untuk membuka ruang partisipasi politik perempuan tidak lagi merupakan tuntutan lokal yang bersifat eksklusif, tetapi menjadi tuntutan nasional. Dalam ranah praksis, daerah akan menjadi lokus bertumbuh dan berkembangnya partisipasi politik perempuan dan menjadi cermin dalam berbagai kebijakan nasional lainnya yang lebih penting. Berbagai contoh di atas adalah langkah positif yang harus tetap didukung dan dijaga penerapannya dalam masyarakat. Untuk itu, kajian yang mendalam tentang efektifitas penerapan otonomi daerah yang berdampak positif terhadap partisipasi politik perempuan dalam politik lokal sangat relevan untuk dilakukan. ■

DAFTAR PUSTAKA

CETRO. "Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001 (Executive Summary)." Dipublikasikan pada Konferensi Pers tanggal 8 Maret 2002. Diakses 9 Juni 2005 <www.cetro.or.id/perempuan/summary.pdf>.

3. LOCAL REGULATION AND OPPORTUNITY FOR WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION

The emergence of several perda that regulate the rights and responsibilities of citizens in accommodating women's political participation in the era of regional autonomy is an interesting issue for scrutiny. These regulations are expected to give a broader opportunity to women to participate in the political process at the local level. Several examples of local regulations that regulate the problem of community participation - including women - in development planning at the level of kabupaten/kota include, among others:

- a. Kota Mataram: Perda No. 27 of 2001 on the Planning Process known as a Community Partnership Development Deliberative Forum (Musyawarah Pembangunan Bermitra Masyarakat: MPBM);
- b. Kabupaten Kebumen: Perda No. 17 of 2002 on the Regional Development Program (Program Pembangunan Daerah: Propeda) in Kabupaten Kebumen for 2002-2005 as the derivative of Perda No. 13 of 2001 on the Basic Pattern of Development in Kabupaten Kebumen;
- c. Kabupaten Solok: Perda No. 5 of 2004 on the Transparency of the Implementation of Government Administration and Community Participation;
- d. Kabupaten Gianyar: Perda No. 6 of 2002 on the Customs for Nomination, Election, Installation and Removal of Prebekel; Perda No.12 of 2000 on the Customs for Village-level Elections and/or Appointments; Perda No. 14 of 2000 on the Formation of Village Representative Bodies that provide the right to be elected and to elect to every village citizen.

It is expected that these various perda will be followed by other regions. Hence, the movement or the efforts to give space for women's political participation no longer represents an exclusively local demand but has become a national demand. In the domain of praxis, the region will become the locus for the growth and development of women's political participation and become the mirror of various other more important national policies. The several examples mentioned above are positive steps that have to be supported, and their application in the community should be well-guarded. To achieve that, it would be appropriate to undertake in-depth investigations about the effectiveness of the application of regional autonomy that have a positive impact on women's participation in local politics. ■

WORKS CITED

CETRO. "Data dan Fakta: Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001 (Executive Summary)." Prepared for a Press Conference on 8 March 2002. Accessed on 9 June 2005 <www.cetro.or.id/perempuan/summary.pdf>.

RAHIMA: MEMBANGUN KESADARAN TENTANG HAK-HAK PEREMPUAN DI KOMUNITAS ISLAM

RAHIMA: Developing an Awareness of the Rights of Women within the Islamic Community

Farha Ciciek and Ade Kusumaningtyas*



Sumber/source: http://www.rahima.or.id/Galeri/pages/JPPR_Cianjur_Rahima_2.htm

Sebagai organisasi yang berfokus pada pemberdayaan perempuan dalam perspektif Islam, RAHIMA bercita-cita mewujudkan masyarakat demokratis yang ditandai dengan dipenuhinya hak-hak perempuan.

As an organization focused on women's empowerment from an Islamic perspective, RAHIMA wishes to create a democratic society characterized by the fulfillment of women's rights.

Hubungan gender yang timpang dalam masyarakat telah memunculkan sejumlah bentuk diskriminasi maupun kekerasan terhadap perempuan. Hal ini tampak jelas dalam berbagai konstruksi sosial budaya, termasuk penafsiran atas berbagai teks keagamaan. Gejala konservatisme dan fundamentalisme agama yang kembali marak akhir-akhir ini semakin "mengintensifkan" bias gender atas dasar politik identitas.

Manifestasi gejala di atas tercermin dari laporan sejumlah pusat krisis perempuan, lembaga bantuan hukum, dan LSM, misalnya: kekerasan massa terhadap perempuan yang tidak menutup auratnya di Aceh dan Tasikmalaya; pemaksaan hubungan seksual oleh suami terhadap istri dengan pemahaman bahwa istri wajib melayani suami kapan pun dikehendaki suami; poligami yang dilakukan suami buruh migran perempuan yang bekerja di luar negeri karena dianggap meninggalkan tugas pokoknya sebagai pendamping suami dan ibu rumah tangga; kekerasan fisik (pemukulan) dalam keluarga oleh suami, dengan alasan "mendidik" istri.

*Farha Ciciek adalah Direktur Rahima dan Ade Kusumaningtyas adalah Koordinator Penelitian Rahima.

Unequal gender relations in society have given rise to a number of forms of discrimination as well as violence against women. They appear clearly in various socio-cultural constructs, as well as in the interpretation of various religious texts. Symptoms of conservatism and religious fundamentalism that recently returned to prominence have intensified gender bias based on political identity.

Manifestations of the above symptoms are reflected in the reports of women's crisis centers, legal aid institutions and NGOs. These include, among others, issues regarding: mass violence against women who do not comply with the Islamic dress code in Aceh and Tasikmalaya; husbands obtaining sexual favors by force because they believe it is a woman's duty to be available to her husband whenever he wishes; polygamy by the husbands of female migrant workers who are working overseas and are considered to have abandoned their primary duty as their husband's partner and housewife; as well as physical violence, such as beatings, in the family by the husband with the intention to "educate" his wife.

*Farha Ciciek is the Director of Rahima and Ade Kusumaningtyas is the Research Coordinator.

Pada tahun 2000, RAHIMA, Pusat Pendidikan dan Informasi Islam dan Hak-hak Perempuan, didirikan sebagai respon terhadap ketidakadilan gender yang berkaitan dengan nilai-nilai keagamaan seperti disebutkan di atas. Sebagai suatu organisasi yang berfokus pada pemberdayaan perempuan dalam perspektif Islam, RAHIMA bercita-cita mewujudkan masyarakat demokratis yang ditandai dengan terpenuhinya hak-hak perempuan sebagai bagian dari pemenuhan hak asasinya. RAHIMA mencoba merealisasikan cita-cita tersebut dengan misinya untuk memberdayakan perempuan melalui berbagai kegiatan penyadaran hak-hak perempuan dalam perspektif Islam. Penyadaran hak-hak perempuan ini tidak saja ditujukan kepada kaum perempuan, tetapi juga laki-laki, serta kepada lembaga-lembaga keagamaan Islam (pesantren dan majelis ta'lim) di mana wacana tentang peran laki-laki dan perempuan diproduksi dan direproduksi.

Semenjak berdiri, RAHIMA telah melakukan berbagai program yang berkaitan dengan pendidikan kritis berperspektif gender. Program-program yang telah dilaksanakan RAHIMA meliputi advokasi hak-hak perempuan di tengah maraknya politisasi agama dalam konteks otonomi daerah, penguatan hak-hak politik perempuan, penguatan hak-hak reproduksi perempuan di dalam masyarakat muslim. Kegiatan antara lain diselenggarakan dalam bentuk talkshow radio di Garut dan Tasikmalaya dengan mengambil tema-tema khusus, seperti jilbab dan politik identitas, persepsi syahid perempuan dan tingginya angka kematian ibu, serta inses dan wacana mahram (kerabat sedarah). Berbagai program ini menjangkau pesantren (secara lebih spesifik para kyai dan nyai), organisasi perempuan muslim, LSM, organisasi kemahasiswaan (HMI, PMII, IMM, Seroja, dan BEM), ormas keagamaan Islam (NU, Muhammadiyah, Persis), partai politik, dan kelompok perempuan lintas agama di Aceh pascamusibah Tsunami.



Sumber/source:http://www.rahima.or.id/Gallery/pages/JPPR_Cianjur_Rahima_3.htm

In 2000, RAHIMA, The Center for Training and Information on Islam and Women's Rights Issues, was established as a response to gender injustice that is related to religious values like those described above. As an organization focused on women's empowerment from an Islamic perspective, RAHIMA wishes to create a democratic society characterized by the fulfillment of women's rights as a part of the rights to which they are entitled. RAHIMA tries to realize these desires through its mission to empower women via various women's rights awareness activities within an Islamic perspective. Increasing awareness of women's rights is not just aimed at the women, but also at men, as well as at various Islamic institutions (such as pesantren¹ and majelis ta'lim²) where discourse about the role of men and women is being produced and reproduced.

Since its establishment, RAHIMA has undertaken several programs connected with a gender-aware critical education. Programs already implemented by RAHIMA cover the advocacy of women's rights in the midst of a proliferation of religious politicization in the context of regional autonomy, the strengthening of women's political rights and the strengthening of women's reproductive rights in a Muslim society. These activities, among others, have been implemented in a radio talkshow in Garut and Tasikmalaya through the airing of special themes, such as the jilbab³ and political identity, perception of women's syahid⁴ and the extent of the maternal mortality rate as well as incest and discourse on mahram⁵ (blood relatives). These various programs reach pesantren (more specifically Kyai and Nyai⁶), Islamic women's organizations, NGOs, students' organizations (HMI, PMII, IMM, Seroja and BEM), mass Islamic religious organizations (NU, Muhammadiyah, Persis), political parties and inter-faith women's groups in post-tsunami Aceh.

¹ pesantren: a traditional Islamic boarding educational institution.

² majelis ta'lim: religious group discussions in offices and society at large.

³ jilbab: headwear for Muslim women that exposes the face but not the ears, neck or hair.

⁴ syahid: a martyr or warrior killed while fighting for Islamic principles.

⁵ mahram: the degree of consanguinity between a man and woman that renders marriage impossible but gives them the right of association.

⁶ kyai: a religious teacher with power and decision making capabilities. Nyai: a woman educated under the auspices of the pesantren with the intention of becoming a "good woman".

Penyadaran hak-hak perempuan tidak saja ditujukan pada perempuan, tetapi juga laki-laki.

Increasing awareness of women's rights is not just aimed at women, but also men.



Sumber/source: http://www.rahima.or.id/Galeri/pages/jppc_Cilacap_Rahima_3.htm

Semenjak berdiri, RAHIMA telah melakukan berbagai program yang berkaitan dengan pendidikan kritis berperspektif gender.

Since its establishment, RAHIMA has undertaken several programs connected with a gender-aware critical education.

Hingga saat ini, sejumlah kegiatan telah dilaksanakan di berbagai daerah seperti Jakarta, Cirebon, Subang, Kuningan, Tasikmalaya, Garut, Cianjur, Banten, Bondowoso, Pamekasan, Cilacap dan Aceh. RAHIMA berencana memulai beberapa kegiatan di Sulawesi Selatan dan saat ini sedang melakukan kursus pengkaderan ulama perempuan di beberapa daerah di Pulau Jawa dan Madura.

Untuk menyebarkan gagasannya, RAHIMA menggunakan berbagai media, antara lain melalui majalah SWARA RAHIMA yang diterbitkan tiga bulan sekali. Berbagai tulisan juga disebarluaskan dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris melalui RAHIMA online (www.rahima.or.id). Buku terbitan RAHIMA berjudul “Hal-hal yang Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam” mendapatkan Anugerah Pustaka Mizan, sedangkan buku “Fiqh Perempuan: Refleksi Kyai atas Wacana Agama dan Gender” telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Melayu oleh Sisters in Islam di Malaysia. RAHIMA juga berupaya menjawab kebutuhan publik akan informasi tentang Islam dan hak-hak perempuan melalui layanan perpustakaan.

Up to now, a number of activities have been implemented in various areas like Jakarta, Cirebon, Subang, Kuningan, Tasikmalaya, Garut, Cianjur, Banten, Bondowoso, Cilacap and Aceh. RAHIMA plans to start several activities in South Sulawesi and is currently holding a cadres' course for women ulama⁷ in several regions of Java and Madura.

In order to disseminate its ideas, RAHIMA uses different media, including the quarterly magazine SWARA RAHIMA. Various writings are also disseminated in Bahasa Indonesia and English through RAHIMA online (www.rahima.or.id). A book published by RAHIMA entitled “Hal-hal yang Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam” (Overlooked Things about Feminist Issues in Islam) won the Mizan Literary Award, while the book “Fiqh Perempuan: Refleksi Kyai atas Wacana Agama dan Gender” (Women's Fiqh:⁸ Kyais' Reflections on Gender and Religious Discourse) has been translated into the Malay language by the Sisters in Islam in Malaysia. RAHIMA also tries to address the public need for information on Islam and the rights of women through their library service.

⁷ Ulama: Islamic scholars.

⁸ Fiqh: knowledge, understanding and comprehension. It refers to the legal rulings of the Muslim scholars, based on their knowledge of the shari'a; and as such is the third source of rulings within the Islamic system of jurisprudence after the Qur'an and the Sunnah.

Memberdayakan perempuan dalam komunitas-komunitas Islam dengan memberi pemahaman baru tentang perempuan dan Islam.

Empowering women in Islamic communities by providing a new understanding about women and Islam.

Sesuai dengan misinya, RAHIMA aktif terlibat dalam berbagai jaringan kerja untuk memperjuangkan berbagai agenda gerakan perempuan, misalnya pada Jaringan Kerja Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (Jangka PKTP), dan Panitia Persiapan Pemantauan Konvensi Perempuan (Prepcom ICEDAW).¹

Melalui kegiatan-kegiatan di atas, RAHIMA tidak saja ikut serta dalam membangun wacana tentang hak-hak perempuan, khususnya dalam Islam, tetapi juga secara konkret memberdayakan perempuan dalam komunitas-komunitas Islam dengan memberi pemahaman baru tentang perempuan dan Islam.

¹ ICEDAW: The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan) diadopsi pada tahun 1979 oleh Majelis Umum PBB. Biasa disebut sebagai undang-undang hak asasi manusia kaum perempuan, konvensi ini mendefinisikan apa yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan dan membangun agenda untuk aksi nasional guna menghapus diskriminasi tersebut. Konvensi ini telah diratifikasi pemerintah Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984.



Sumber: http://www.rahima.or.id/Gallery/pages/jppr_kunjungan_Rahima_3.htm

In accordance with its mission, RAHIMA is actively involved in various networks to advocate for the women's movement agenda, for example in Jangka PKTP (The Network for the Elimination of Violence Against Women), and Prepcom ICEDAW⁹ (The Preparatory Committee for Monitoring the Women's Convention).

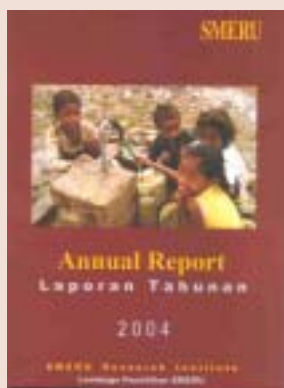
Through the above activities, RAHIMA not only participates in forging a discourse on women's rights, especially in Islam, but, in a practical way, also empowers women in Islamic communities by providing a new understanding about women and Islam.

⁹ ICEDAW: The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women was adopted in 1979 by the UN General Assembly. It is often described as an international bill of rights for women; it defines what constitutes discrimination against women and establishes an agenda for national action to end such discrimination. This convention was ratified by the Indonesian Government under Law No. 7 of 1984.

Publikasi Terbaru



Recent Publications



- SMERU June 2005, "Annual Report/Laporan Tahunan 2004" (In Indonesian & English)
- Working Paper, July 2005, "The Measurement and Trends of Unemployment in Indonesia: The Issue of Discouraged Workers" (In English).