

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

TOWARDS PRO-POOR POLICY THROUGH RESEARCH

LAPORAN PENELITIAN

**AKSES TERHADAP KEADILAN:
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN KEPALA
KELUARGA DI INDONESIA**
Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh
Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat,
dan Nusa Tenggara Timur

Akhmadi

Asri Yusrina

Sri Budiwati

Athia Yumna



Australia Indonesia Partnership

Kemitraan Australia Indonesia



FAMILY COURT OF AUSTRALIA



INDONESIA • AUSTRALIA
LD·F
LEGAL DEVELOPMENT FACILITY

JULI 2011

LAPORAN PENELITIAN

**AKSES TERHADAP KEADILAN: PEMBERDAYAAN
PEREMPUAN KEPALA KELUARGA DI INDONESIA**

**Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh
Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat,
dan Nusa Tenggara Timur**

Akhmadi
Asri Yusrina
Sri Budiyati
Athia Yumna

Editor:

Budhi Adrianto

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

Juli 2011

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Lembaga Penelitian SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat sur-el smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur / Akhmadi et al. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2011.

xii, 71 p. ; 30 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, Juli 2011)

ISBN 978-979-3872-85-8

1. PEKKA
2. Female Heads of Household
3. Perempuan Kepala Keluarga

- I. SMERU
- II. Akhmadi

305.4 / DDC 21

TIM PENELITI

SMERU:

Akhmadi
Asri Yusrina
Sri Budiyati
Athia Yumna

PEKKA:

Nani Zulminarni
Romlawati
Mien Rianingsih
Fitria Villa Sahara
Kodar Tri Wusananingsih
Adi Nugroho

IALDF (didukung oleh Australian Agency for International Development):

Cate Sumner

Family Court of Australia:

Leisha Lister

Peneliti Lapangan:

NAD: Ratnawati, Keumalawati, Nely Agustin, Mardiyah
Jawa Barat: Nunung Nurnaningrum, Firta Nurcita Awali
Kalimantan Barat: Dany Fitriana, Diana Lestari, Kholilah
NTT: Bernadette Deram, Susana Rawa, Cornelia Bunga, Kamfina

Penasihat:

Asep Suryahadi

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan mengenai Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia ini hanya dapat terselesaikan berkat dukungan dan kerja sama dari seluruh pihak yang terlibat. Kami ingin menyampaikan apresiasi yang sebesar-besarnya kepada Indonesia Australia Legal Development Facility dari Pemerintah Australia, terutama Cate Sumner, selaku penasihat utama pada Program Akses terhadap Keadilan/Reformasi Pengadilan, untuk seluruh dukungan yang telah disumbangkan sejak awal dalam penelitian ini. Kami sangat berterima kasih kepada Family Court of Australia, terutama Leisha Lister, selaku penasihat eksekutif.

Kami juga ingin menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam kepada Sekretariat Nasional LSM Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), Nani Zulminarni beserta tim koordinator yang ada, dan para peneliti lapangan yang telah bekerja sama dengan kami dalam mengumpulkan seluruh data dan informasi penting dalam penelitian ini. Kami berterima kasih secara khusus atas dukungan dan penerimaan yang telah ditunjukkan oleh setiap anggota PEKKA dan responden yang ditemui di daerah-daerah penelitian.

Ucapan terima kasih yang setulusnya kami sampaikan kepada Widjajanti Isdijoso Suharyo, selaku Wakil Direktur Lembaga Penelitian SMERU, dan Muhammad Syukri, selaku peneliti pada Lembaga Penelitian SMERU, untuk segala masukan berharga yang telah diberikan pada laporan ini.

SMERU juga berterima kasih kepada Pemerintah Australia untuk dukungan yang telah diberikan dalam pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

ABSTRAK

AKSES TERHADAP KEADILAN: PEMBERDAYAAN PEREMPUAN KEPALA KELUARGA DI INDONESIA

Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur

Akhmadi, Asri Yusrina, Sri Budiwati, Athia Yumna

Pelaksanaan kajian ini merupakan bagian dari proyek penelitian kerja sama yang dipimpin oleh Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia dengan bantuan dari Family Court of Australia dan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) yang didanai oleh AusAID pada tahun 2007–2009. Kajian ini terdiri atas empat komponen penelitian berbeda dan bermaksud menguji tingkat kepuasan para pencari keadilan yang dapat mengakses pengadilan di Indonesia bagi berbagai masalah mereka yang berkaitan dengan hukum keluarga, serta menguji apakah terdapat bagian-bagian dalam masyarakat yang tidak dapat membawa kasus-kasus hukum keluarga mereka ke dalam pengadilan, berikut alasan-alasan mengapa hal tersebut terjadi. Laporan ini menguraikan salah satu dari komponen-komponen penelitian yang menguji berbagai tantangan yang dihadapi oleh para perempuan kepala keluarga di organisasi PEKKA yang sebagian besar hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dalam membawa kasus-kasus hukum keluarga ke pengadilan sebagai cara untuk menilai berbagai permasalahan yang umumnya dihadapi oleh para perempuan, kaum miskin, atau mereka yang hidup di daerah-daerah terpencil.

Laporan ini merangkum statistik yang tersedia mengenai keluarga yang dikepalai perempuan di Indonesia dan organisasi PEKKA yang para anggotanya bersedia menjadi bagian dari kajian ini. Laporan ini menyelidiki alasan penting mengapa para perempuan Indonesia dan anak-anak mereka harus memiliki akta pernikahan, perceraian, dan kelahiran yang sah serta mengapa dokumen-dokumen tersebut merupakan hal yang penting bagi perempuan kepala keluarga dan anak-anak mereka untuk mendapatkan pelayanan umum yang lebih luas, seperti program pengentasan kaum miskin dan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Laporan ini menyajikan temuan-temuan utama yang berkaitan dengan para anggota PEKKA:

- a) tingkat pendapatan dan kemampuan mereka untuk mengakses program pengentasan kaum miskin dari pemerintah,
- b) kemampuan mereka untuk mendapatkan akta pernikahan, perceraian, dan kelahiran yang sah bagi mereka dan anak-anak mereka (dan mempertimbangkan alasan-alasan mengapa akses terhadap lembaga dan pengadilan pemerintah terbatas bagi para anggota PEKKA), dan
- c) tingkat pendidikan mereka dan anak-anak mereka (dan membandingkannya dengan data nasional tentang pencapaian pendidikan).

Kata kunci: perempuan kepala rumah tangga, pernikahan, perceraian, akta kelahiran

DAFTAR ISI

TIM PENELITI	i
UCAPAN TERIMA KASIH	ii
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR KOTAK	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
RANGKUMAN EKSEKUTIF	viii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Tujuan Penelitian	1
1.2 Metodologi Penelitian	2
II. TINGKAT KEMISKINAN DAN PENCAPAIAN PENDIDIKAN	9
2.1 Tingkat Kemiskinan	9
2.2 Tingkat Pendidikan dan Pencapaian Pendidikan Para Anggota PEKKA dan Tanggungan Mereka	19
III. PERNIKAHAN	28
3.1 Pernikahan di Kabupaten Pidie	31
3.2 Pernikahan di Kabupaten Karawang	33
3.3 Pernikahan di Kabupaten Kubu Raya	34
3.4 Pernikahan di Kabupaten Flores Timur	36
IV. PERCERAIAN	40
4.1 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Pidie	41
4.2 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Karawang	42
4.3 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Kubu Raya	44
4.4 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Flores Timur	45
V. AKTA KELAHIRAN	48
5.1 Akta Kelahiran di Kabupaten Pidie	49
5.2 Akta Kelahiran di Kabupaten Karawang	51
5.3 Akta Kelahiran di Kabupaten Kubu Raya	52
5.4 Akta Kelahiran di Kabupaten Flores Timur	54
VI. TEMUAN UTAMA DAN RESPONS STRATEGIS	56
DAFTAR ACUAN	66
LAMPIRAN	69

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Daerah Penelitian dan Jumlah Responden	2
Tabel 2.	Karakteristik Daerah Penelitian	3
Tabel 3.	Rata-Rata Jumlah Pendapatan dan Pengeluaran Anggota PEKKA (Rp)	9
Tabel 4.	Jumlah dan Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Atas atau di Bawah Garis Kemiskinan Nasional Tahun 2009 dan Garis Kemiskinan Internasional US\$2	11
Tabel 5.	Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Subsidi Beras dari Pemerintah	11
Tabel 6.	Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Bantuan Langsung Tunai	12
Tabel 7.	Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Jaminan Kesehatan untuk Masyarakat Miskin	13
Tabel 8.	Pencapaian Pendidikan Anggota PEKKA di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur	19
Tabel 9.	Preferensi Gender dalam Pendidikan Anak-Anak Anggota PEKKA	20
Tabel 10.	Pencapaian Pendidikan Anak-Anak Para Anggota PEKKA yang Berusia 10 Tahun ke Atas di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur	22
Tabel 11.	Rata-Rata Total Biaya dalam Satu Tahun untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Dasar (tanpa Biaya Asrama) bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)	23
Tabel 12.	Rata-Rata Total Biaya Tahunan untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Menengah Pertama bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)	24
Tabel 13.	Rata-Rata Total Biaya Tahunan untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Menengah Atas bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)	26
Tabel 14.	Persentase Anggota PEKKA yang Menikah di Bawah Usia 16 Tahun	30
Tabel 15.	Usia Saat Menikah Pertama Kali dari Para Anggota PEKKA yang Menikah di Bawah Usia 16 Tahun	30
Tabel 16.	Proporsi Pernikahan Responden Anggota PEKKA yang Sah	30
Tabel 17.	Jumlah Perceraian yang Dialami Anggota PEKKA dan Jumlah Perceraian yang Sah	40
Tabel 18.	Biaya Kasus Perceraian di Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama untuk Pengguna Jasa Pengadilan yang Tinggal di Daerah Perkotaan dan Perdesaan	41
Tabel 19.	Kepemilikan Akta Kelahiran untuk Anak-anak Anggota PEKKA	49
Tabel 20.	Korelasi antara Pencapaian Pendidikan dan Akta Kelahiran (Anak-anak yang Berusia 10 hingga 19 Tahun)	50

DAFTAR KOTAK

Kotak 1	Resahnya Menanti Jamkesmas	18
Kotak 2	Mengesahkan Pernikahan untuk Mendapatkan Uang Pensiun Suami	32
Kotak 3	Pernikahan di Bawah Umur	34
Kotak 4	Lebih Baik Bercerai daripada Berbagi Suami	44
Kotak 5	Sulitnya Bercerai	46

DAFTAR LAMPIRAN

Tabel A1. Garis Kemiskinan BPS, Maret 2008–Maret 2009	69
Tabel A2. Tanggungan Anggota PEKKA	69
Tabel A3. Frekuensi Pernikahan Anggota PEKKA	69
Tabel A4. Pasangan yang Memiliki Akta Pernikahan dan Pengetahuan mengenai Biaya Akta Pernikahan	70
Tabel A5. Alasan Tidak Memiliki Buku Nikah	70
Tabel A6. Rata-Rata Jarak Tempuh, Biaya Transportasi, dan Waktu Tempuh ke Pengadilan bagi Anggota PEKKA yang Mengakses Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama	70
Tabel A7. Jumlah Perceraian yang Dialami oleh Responden Anggota PEKKA di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur, 2009	71
Tabel A8. Alasan Tidak Memiliki Akta Kelahiran	71
Tabel A9. Jumlah Akta Kelahiran yang Diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Karawang	72

DAFTAR SINGKATAN

DIPA	:	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
BKKBN	:	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BLT	:	Bantuan Langsung Tunai
BOS	:	Bantuan Operasional Sekolah
BPS	:	Badan Pusat Statistik
Bulog	:	Badan Urusan Logistik
Jamkesmas	:	Jaminan Asuransi Kesehatan Masyarakat
KTP	:	kartu tanda penduduk
KK	:	kartu keluarga
KUA	:	kantor urusan agama
LKM	:	lembaga keuangan mikro
MA	:	Mahkamah Agung Republik Indonesia
MS	:	mahkamah syariah
NAD	:	Nanggroe Aceh Darussalam
OPK	:	Operasi Pasar Khusus
PAUD	:	pendidikan anak usia dini
PEKKA	:	Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga
PER	:	<i>primary economic responsibility</i> / tanggung jawab ekonomi utama
PPN	:	pegawai pencatat nikah
Raskin	:	Beras untuk Rumah Tangga Miskin
SKTM	:	surat keterangan tidak mampu
NTT	:	Nusa Tenggara Timur
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
UP3SK	:	unit pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil keliling
UPTD	:	unit pelaksana teknis daerah

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Pendahuluan

Studi Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia yang mengambil Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur sebagai daerah penelitian ini merupakan bagian dari proyek penelitian kerja sama yang dipimpin oleh Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia dengan bantuan dari Family Court of Australia dan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) yang didanai oleh AusAID pada 2007–2009. Proyek penelitian kerja sama ini terdiri atas empat komponen penelitian dan bermaksud menguji tingkat kepuasan masyarakat yang dapat mengakses pengadilan di Indonesia bagi berbagai masalah hukum yang dihadapi, serta menguji apakah terdapat sebagian masyarakat yang tidak dapat membawa kasus hukum keluarga mereka ke pengadilan, berikut alasan-alasannya. Laporan ini menguraikan berbagai tantangan yang dihadapi oleh perempuan kepala keluarga anggota PEKKA yang sebagian besar hidup di bawah garis kemiskinan ketika mereka membawa kasus hukum keluarga ke pengadilan.

Penelitian tersebut bertujuan

- a) menyediakan data empiris bagi Mahkamah Agung mengenai kualitas pelayanan yang diberikan oleh pengadilan umum dan pengadilan agama dalam bidang hukum keluarga bagi para pengguna pengadilan;
- b) mencari tahu apakah ada sebagian masyarakat, khususnya perempuan yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, yang tidak dapat atau enggan mengakses pelayanan yang disediakan oleh pengadilan umum dan pengadilan agama untuk menyelesaikan berbagai perkara perceraian dan akta kelahiran, serta mengidentifikasi alasannya;
- c) memberikan masukan berupa respons kebijakan strategis–baik keuangan maupun kelembagaan–yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah Agung untuk dapat menyediakan akses universal terhadap pengadilan umum dan pengadilan agama, terutama bagi masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan atau di daerah terpencil. Kajian ini juga mempertimbangkan isu-isu tersebut dengan fokus pada kasus-kasus perceraian di pengadilan umum maupun pengadilan agama, serta Penetapan Akta Kelahiran oleh pengadilan umum; dan
- d) mengidentifikasi bagaimana ketiadaan akta kelahiran dapat memengaruhi akses seseorang untuk memperoleh pelayanan publik, terutama pendidikan.

Metodologi

Penelitian yang dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian SMERU, PEKKA, dan IALDF ini merupakan salah satu dari empat komponen penelitian kerja sama di atas. Penelitian ini dilaksanakan dengan mengombinasikan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Penelitian kualitatif melibatkan wawancara mendalam yang dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan terstruktur. Pihak yang diwawancarai secara mendalam adalah informan utama dari pengadilan umum, pengadilan agama, dinas kependudukan dan catatan sipil, dinas pendidikan, dinas kesehatan, kantor urusan agama (KUA), manajemen sekolah, manajemen pusat kesehatan masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat, tokoh-tokoh tradisional, tokoh-tokoh agama (kiai, pendeta), pegawai kecamatan, dan para kepala desa. Pendekatan kuantitatif menggunakan kuesioner yang ditanyakan kepada 601 orang responden anggota PEKKA.

Temuan Utama

Jumlah keluarga di Indonesia yang dikepalai oleh perempuan menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Pada 2010, data Biro Pusat Statistik menunjukkan bahwa terdapat 14% dari 65 juta keluarga di Indonesia yang dikepalai oleh perempuan. Jumlah ini diperkirakan rendah mengingat BPS menggunakan definisi kepala keluarga yang memungkinkan adanya dua orang yang dianggap sebagai kepala keluarga, yaitu (i) orang yang secara riil bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarga atau (ii) orang yang dianggap sebagai kepala keluarga. Definisi ini rancu karena hanya ada satu orang saja yang dapat disebut sebagai kepala keluarga melalui proses survei nasional BPS. Oleh karena itu, mungkin perkiraan terhadap jumlah keluarga yang dikepalai oleh perempuan di Indonesia terlalu rendah. Hal ini berakibat pada kurangnya perencanaan dan pelaksanaan kebijakan untuk program-program pengurangan kemiskinan yang ditujukan untuk menyejahterakan para perempuan kepala keluarga berikut keluarganya.

Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei, terdapat lebih dari setengahnya yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, jauh di bawah jumlah penduduk miskin Indonesia yang hanya 14%. Bahkan, bila ukuran garis kemiskinan yang dipakai adalah US\$2 PPP, terdapat 79% responden yang hidup di bawah garis kemiskinan internasional tersebut. Ironisnya, walaupun mereka masuk dalam kategori miskin, mereka sulit mengakses program penanggulangan kemiskinan, seperti Bantuan Langsung Tunai pada 2005 dan 2008. Bahkan, sepertiga dari anggota PEKKA yang miskin ini tidak dapat mengakses program Jaminan Kesehatan Masyarakat. Mereka pada umumnya memiliki pendidikan yang sangat rendah: 24% di antara anggota PEKKA tidak pernah sekolah, 34% tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, dan 42% hanya menyelesaikan pendidikan sekolah dasar.

Dilihat dari sisi perkawinan, 27% anggota PEKKA yang disurvei menikah sebelum berusia 16 tahun, yaitu batas usia minimal bagi perempuan yang dipersyaratkan oleh undang-undang perkawinan. Bahkan, di Jawa Barat terdapat 49% anggota PEKKA yang menikah di bawah usia 16 tahun, dan di antara mereka, ada yang menikah ketika masih berusia 9 tahun. Dalam sebagian besar kasus, perkawinan di bawah umur membuat para perempuan tidak dapat menjalani program nasional wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun karena pada umumnya sekolah-sekolah tidak mengizinkan siswa perempuan yang telah menikah untuk melanjutkan pendidikan. Jumlah perkawinan anggota PEKKA yang sah menurut hukum negara kurang dari 50% karena banyaknya anggota PEKKA yang menikah di bawah usia yang dipersyaratkan oleh undang-undang.

Kemiskinan anggota PEKKA juga berdampak pada sulitnya mengakses keadilan, misalnya dalam mengatasi kasus perceraian. Biaya transportasi menjadi salah satu penghambat untuk mengakses pengadilan yang umumnya terletak di kota kabupaten, selain biaya persidangan perceraian itu sendiri. Oleh karena itu, anggota PEKKA sangat mengharapkan adanya pembebasan biaya sidang perceraian. Biaya transportasi yang diperlukan untuk mencapai pengadilan pun bervariasi secara signifikan, tergantung pada jarak tempat tinggal responden dari pengadilan. Semakin jauh jarak yang harus ditempuh untuk mencapai pengadilan, semakin besar pula biaya transportasi yang harus ditanggung. Oleh karena itu, keberadaan pengadilan di dekat tempat tinggal pihak yang berkepentingan akan mengurangi biaya transportasi secara signifikan dan meningkatkan akses mereka terhadap keadilan, termasuk akses masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan dan terpencil. Hal ini bisa diwujudkan oleh pengadilan, antara lain, dengan mengadakan sidang keliling.

Dari 264 kasus perceraian anggota PEKKA yang disurvei, 78% di antaranya disebabkan adanya kekerasan dalam rumah tangga, termasuk kekerasan fisik, psikologis, ekonomi, dan seksual.

Ketiadaan akta perkawinan atau akta perceraian juga berdampak pada legalitas kelahiran anak-anak anggota PEKKA. Tanpa adanya perceraian yang sah menurut hukum, kemungkinan bagi mereka untuk menikah kembali secara legal menjadi tidak ada. Oleh karenanya, apabila para janda tersebut menikah lagi, mereka tidak dapat mencantumkan nama ayah dari anak-anak yang lahir dari perkawinan yang baru dalam akta kelahiran mereka. Hal ini merupakan kendala bagi sebagian besar perempuan Indonesia untuk bisa mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Selain itu, para anggota PEKKA mengalami kesulitan untuk mendapatkan kartu keluarga yang mencantumkan nama mereka sebagai kepala keluarga tanpa adanya akta perceraian yang resmi. Dokumen yang menjadi bukti peran mereka sebagai kepala keluarga tersebut penting bagi mereka untuk dapat mengakses berbagai layanan publik, terutama yang ditujukan bagi masyarakat miskin, seperti program subsidi beras, program kesehatan gratis, dan dana bantuan langsung tunai.

Dari 1.218 anak atau tanggungan anggota PEKKA, terdapat 56% yang tidak memiliki akta kelahiran. Bahkan, di Aceh angka ini mencapai 87%. Kasus perkawinan dan perceraian yang tidak sah secara hukum negara berkaitan erat dengan rendahnya tingkat kepemilikan akta kelahiran oleh anak. Bila orang tua tidak dapat membawa kasus akta kelahiran anak mereka ke pengadilan umum, hak dasar anak untuk mendapatkan identitas hukum dan akses terhadap berbagai pelayanan sosial, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, akan tidak diakui atau berkurang.

Dengan dicanangkannya Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011) yang bertujuan untuk mendata seluruh kelahiran yang terjadi di Indonesia sebelum 2011, Pemerintah Indonesia telah menetapkan prioritas yang tinggi terhadap permasalahan akta kelahiran. Namun, bagi masyarakat miskin yang tinggal jauh dari dinas kependudukan dan catatan sipil, sukar untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anak mereka, sementara Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 mewajibkan orang tua untuk membawa perkara akta kelahiran ke pengadilan umum bila masa pengurusan akta kelahiran telah melewati batas waktu satu tahun. Hal ini menjadi sebab keengganan utama masyarakat miskin untuk mengurus akta kelahiran anak-anak mereka.

Secara umum, tingkat pendidikan anak-anak atau tanggungan anggota PEKKA jauh berada di bawah standar nasional. Dua puluh persen dari anak-anak anggota PEKKA tidak pernah mengenyam pendidikan di bangku sekolah, sementara tingkat rata-rata nasionalnya adalah 8%. Ada 63% dari anak-anak anggota PEKKA yang menyelesaikan pendidikan di tingkat sekolah dasar, berbanding 72% untuk tingkat rata-rata nasionalnya. Untuk tingkat pendidikan yang relatif lebih tinggi, kondisinya justru sebaliknya. Hanya 34% anak-anak anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama, berbanding 41% untuk tingkat rata-rata nasionalnya, dan hanya 11% anak-anak anggota PEKKA berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas, berbanding 23% untuk tingkat rata-rata nasionalnya.

Untuk meningkatkan tingkat pendidikan anak-anak anggota PEKKA dan tentunya untuk menunjang Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, diperlukan keterlibatan berbagai pihak. Selama ini biaya pendidikan anak-anak atau tanggungan anggota PEKKA merupakan porsi terbesar dari pengeluaran mereka. Biaya menyekolahkan seorang anak di

sekolah dasar negeri menghabiskan 51% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA. Persentase tersebut meningkat menjadi 140% untuk menyekolahkan anak di sekolah menengah pertama negeri dan 178% untuk menyekolahkan anak di sekolah menengah atas negeri. Oleh karena itu, bagi anak-anak dari perempuan kepala keluarga, pemenuhan pendidikan dasar sembilan tahun merupakan hal yang sulit untuk diwujudkan.

Respons Strategis

Berdasarkan temuan-temuan utama tersebut, beberapa respons strategis yang dapat segera dilakukan adalah

- a) mengubah definisi kepala keluarga. Sekretariat Nasional PEKKA dan SMERU bekerja sama dengan BPS mengubah definisi kepala keluarga menjadi "orang yang sebenarnya bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan sehari-hari keluarga";
- b) menanggulangi kemiskinan para anggota PEKKA. Sekretariat Nasional PEKKA melanjutkan berbagai program untuk mengangkat tingkat pendapatan perempuan kepala keluarga. Dalam jangka panjang, Sekretariat Nasional PEKKA dapat mengangkat profil keluarga yang dikepalai perempuan dalam konteks pembuatan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui dialog dengan berbagai instansi pemerintah yang relevan;
- c) Sekretariat Nasional PEKKA dan kelompok-kelompok PEKKA bekerja sama dengan kantor urusan agama, pengadilan agama dan negeri, dan dinas kependudukan dan catatan sipil setempat untuk mensosialisasikan arti pentingnya dokumen perkawinan dan perceraian yang sah, serta batas-batas usia menikah yang sah menurut undang-undang; dan
- d) Sekretariat Nasional PEKKA bekerja sama dengan dinas-dinas pendidikan di tingkat kabupaten untuk mendukung penyelenggaraan program kesetaraan pendidikan, yaitu kesetaraan pendidikan setingkat sekolah dasar (Paket A), sekolah menengah pertama (Paket B), dan program kesetaraan sekolah menengah atas (Paket C). Selain itu, perlu disosialisasikan arti pentingnya akta kelahiran bagi setiap penduduk dan dilakukan penyadaran tentang pentingnya pendidikan bagi anak perempuan sebagaimana halnya pendidikan bagi anak laki-laki.

I. PENDAHULUAN

1.1 Tujuan Penelitian

Kajian akses dan kesetaraan pertama di Indonesia terhadap berbagai kasus hukum keluarga dan akta kelahiran ini dilaksanakan dari 2007–2009. Kajian ini merupakan upaya penelitian kolaboratif yang mengkoordinasikan empat kajian terpisah dengan beberapa tujuan berikut:¹

- a) Menyediakan data empiris bagi Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia mengenai kualitas pelayanan yang disediakan oleh pengadilan umum dan pengadilan agama dalam wilayah hukum keluarga untuk para pengguna pengadilan;
- b) Mengetahui apakah ada sebagian dari masyarakat, khususnya mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, yang tidak dapat atau enggan mengakses pelayanan yang disediakan oleh pengadilan umum dan pengadilan agama untuk menyelesaikan berbagai kasus mengenai perceraian dan akta kelahiran yang mereka alami dan, bila demikian, untuk mengidentifikasi penyebabnya;
- c) Menilik berbagai respons kebijakan strategis (baik finansial maupun organisasional) yang harus dipertimbangkan oleh MA untuk menyediakan akses universal terhadap pengadilan umum dan pengadilan agama bagi masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan atau masyarakat yang hidup di daerah terpencil. Kajian bersangkutan juga mempertimbangkan isu-isu tersebut dengan fokus pada kasus-kasus perceraian (baik pada pengadilan umum maupun pengadilan agama) dan Penetapan Akta Kelahiran oleh pengadilan umum; dan
- d) Mengidentifikasi bagaimana tidak adanya akta kelahiran dapat memengaruhi akses seseorang untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih luas, terutama pendidikan.

Survei yang dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian SMERU dan PEKKA (Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) dan terangkum dalam laporan ini merupakan salah satu dari empat komponen penelitian di atas.²

Kajian Akses terhadap Keadilan dilaksanakan sebagai proyek penelitian kolaboratif yang dipimpin oleh MA dan Indonesia Australia Legal Development Facility AusAID. Proyek tersebut melibatkan mitra-mitra berikut:

- a) MA (termasuk pengadilan umum dan pengadilan agama, serta berbagai direktorat jenderal yang secara administratif mendukung kedua pengadilan tersebut: Badilag dan Badilum);
- b) para staf Indonesia Australia Legal Development Facility;
- c) Family Court of Australia;
- d) LSM PEKKA untuk perempuan Indonesia yang menjadi kepala keluarga;
- e) PPIM (Pusat Penelitian Islam dan Masyarakat) pada Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Jakarta;
- f) Lembaga Penelitian SMERU;
- g) para pengacara pribadi dan penasihat hukum yang bekerja dalam ranah hukum keluarga; dan
- h) para peneliti dan spesialis gender yang memberikan kontribusi dalam perancangan dan pengimplementasian kajian Akses terhadap Keadilan.

¹Kegiatan ini didukung oleh Indonesia Australia Legal Development Facility (LDF) AusAID selama lima tahun.

²Laporan mengenai keempat elemen dari kajian Akses terhadap Keadilan terdapat dalam Sumner, 2010a; 2010b.

1.2 Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan kombinasi antara pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Penelitian kualitatif melibatkan wawancara mendalam yang dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan terstruktur, dengan para informan utama dari pengadilan agama, pengadilan umum, dinas kependudukan dan catatan sipil, dinas pendidikan, dinas kesehatan, kantor urusan agama (KUA), manajemen sekolah, manajemen puskesmas (pusat kesehatan masyarakat), tokoh-tokoh masyarakat, tokoh-tokoh tradisional, tokoh-tokoh agama (kiai, pendeta), pegawai kecamatan, dan para kepala desa. Pendekatan kuantitatif menggunakan kuesioner yang dibagikan kepada 600 orang responden yang merupakan anggota LSM PEKKA.

Pemilihan responden anggota PEKKA dilakukan secara purposif. Para anggota PEKKA yang dipilih berusia kurang dari 65 tahun dan bertanggung jawab atas satu atau lebih anggota keluarga. Lokasi penelitian dipilih berdasarkan pada jumlah anggota PEKKA, mencakup daerah-daerah yang berada di dalam dan di luar Pulau Jawa, dan terdiri atas berbagai wilayah yang mewakili bagian barat Indonesia, bagian tengah Indonesia, dan bagian timur Indonesia. Di setiap provinsi, dipilih satu kabupaten dan di setiap kabupaten, dipilih dua kecamatan. Hal-hal berikut ini dijadikan bahan pertimbangan: (i) daerah-daerah yang dipilih termasuk wilayah perkotaan dan perdesaan; (ii) jumlah responden yang dipilih proporsional terhadap jumlah anggota PEKKA di kecamatan; (iii) kabupaten dipilih dengan sedemikian rupa sehingga mencakup masyarakat Muslim dan Kristen/Katolik secara proporsional; (iv) setiap desa dipilih secara acak berdasarkan pada jumlah rata-rata anggota PEKKA; dan (v) para responden PEKKA dipilih secara acak menurut nama-nama anggota PEKKA yang berusia kurang dari 65 tahun dan bertanggung jawab atas satu atau lebih anggota keluarga. Terdapat 601 orang anggota PEKKA yang diwawancarai di empat wilayah yang berbeda, seperti yang disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Daerah Penelitian dan Jumlah Responden

No.	Provinsi	Kabupaten	Kecamatan	Jumlah Responden (Anggota PEKKA)
1	Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)	Pidie	Mutiara Timur Kembang Tanjong	164
2	Jawa Barat	Karawang Cianjur	Telagasari Tempuran	115
3	Kalimantan Barat	Pontianak Kubu Raya	Siantan Sungai Raya Rasau Jaya	155
4	Nusa Tenggara Timur (NTT)	Flores Timur	Kelubagolit Ile Boleng	167
Jumlah				601

1.2.1 Tinjauan Umum Daerah Penelitian

Keempat daerah penelitian yang terdiri atas Kabupaten Pidie di Nanggroe Aceh Darussalam, Kabupaten Karawang dan Cianjur di Jawa Barat, Kabupaten Pontianak di Kalimantan Barat, dan Kabupaten Flores Timur di Nusa Tenggara Timur memiliki karakteristik sosial-ekonomi yang berbeda-beda.

Tabel 2. Karakteristik Daerah Penelitian

	NAD	Jawa Barat		Kalimantan Barat	NTT
	Pidie	Karawang	Cianjur	Kubu Raya	Flores Timur
Luas wilayah (km ²)	3.562,14	1.753,27	350.148	6.985,2	1.812,85
Jumlah kecamatan	22	30	32	9	18
Jumlah penduduk	373.234	2.082.143	2.194.654	480.938	229.536
Kepadatan penduduk (orang/km ²)	104,77	1.172	548,94	68,85	126,62
Jumlah keluarga	90.016	509.091	200.255	94.793	55.790

Sumber: Data statistik kabupaten menurut setiap kabupaten, Biro Pusat Statistik (BPS), dan situs resmi Kabupaten Karawang, Cianjur, dan Kubu Raya.

Tabel 2 menunjukkan bahwa Kabupaten Kubu Raya merupakan daerah penelitian dengan luas wilayah terbesar akan tetapi memiliki kepadatan penduduk terendah, sedangkan Kabupaten Karawang merupakan daerah penelitian dengan luas wilayah terkecil akan tetapi memiliki kepadatan penduduk tertinggi. Daerah penelitian di Kabupaten Karawang merupakan wilayah perkotaan, sedangkan ketiga daerah lainnya merupakan wilayah perdesaan. Terdapat dua kabupaten yang dipilih sebagai daerah penelitian di Jawa Barat karena jumlah anggota PEKKA yang dijadikan responden tidak mencukupi di Kabupaten Karawang. Oleh karena itu, para responden lainnya dipilih dari Kabupaten Cianjur. Dalam laporan ini, hanya Kabupaten Karawang yang disebutkan. Di Kalimantan Barat, karena jumlah responden tidak mencukupi, para responden lainnya dipilih dari anggota PEKKA yang ada di Kabupaten Kubu Raya. Karena terdapat lebih banyak responden dari wilayah yang terakhir, hanya Kabupaten Kubu Raya yang disebutkan dalam analisis selanjutnya.

1.2.2 Profil PEKKA di Daerah Penelitian

Berdasarkan data dari Biro Pusat Statistik (BPS), jumlah perempuan kepala keluarga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada 1985, terdapat 7,54% keluarga yang dikepalai perempuan, sementara pada 1993, angka tersebut meningkat menjadi 9,5% (Zulminarni, 2009). Pada 2010, BPS (2009) memperkirakan bahwa terdapat 65 juta keluarga, di mana 14% (9 juta) di antaranya dikepalai oleh perempuan. PEKKA adalah sebuah LSM di Indonesia yang didirikan pada 2001 yang bekerja bersama lebih dari 12.000 perempuan kepala keluarga melalui jaringan kerja yang melibatkan 500 kelompok PEKKA yang tersebar di 330 desa di 8 provinsi di Indonesia, termasuk NAD, Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, NTT, Maluku Utara, dan Sulawesi Tenggara.³

Visi PEKKA adalah membangun kapasitas para perempuan kepala keluarga dengan:

- meningkatkan kesejahteraan perempuan kepala keluarga,
- memfasilitasi perbaikan akses terhadap berbagai sumber daya bagi perempuan kepala keluarga,
- memungkinkan perempuan kepala keluarga untuk berpartisipasi secara aktif dalam setiap tahap pembangunan di daerah mereka,
- meningkatkan kesadaran para perempuan kepala rumah tangga akan hak asasi mereka sebagai anggota masyarakat yang setara, dan
- memberdayakan perempuan kepala keluarga untuk dapat memegang kendali dalam hidup mereka dan proses pengambilan keputusan di dalam keluarga mereka dan masyarakat.

³Informasi yang lebih rinci mengenai PEKKA dapat diperoleh dari situs dwibahasanya di www.PEKKA.or.id.

PEKKA beranggotakan para perempuan yang menjadi kepala keluarga karena diceraikan, ditinggalkan, atau tidak menikah. Para perempuan yang menikah namun bertanggung jawab atas penghidupan keluarga karena memiliki suami yang mengidap penyakit atau tidak dapat bekerja, atau tidak mampu bekerja atau bekerja di luar negeri dan tidak memberikan dukungan finansial kepada keluarganya juga dapat menjadi anggota PEKKA.

Para anggota PEKKA merupakan sekelompok masyarakat yang dapat dijadikan dasar pengambilan kesimpulan terkait berbagai hambatan yang dihadapi oleh perempuan Indonesia yang (i) telah mengalami perceraian, (ii) berada di bawah garis kemiskinan Indonesia, (iii) pada umumnya belum mengakses pengadilan untuk memformalisasi perceraian mereka, dan (iv) sebagai perempuan, merupakan kelompok gender mayoritas yang memperkarakan kasus hukum ke pengadilan.

Para anggota PEKKA mengalami berbagai kesulitan yang signifikan di bidang sosial dan ekonomi. Dengan mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi oleh kelompok ini dalam membawa kasus hukum keluarga ke pengadilan, dapat diasumsikan bahwa hal tersebut mungkin juga merupakan cerminan dari hambatan-hambatan yang dihadapi oleh kelompok-kelompok yang kurang beruntung lainnya di Indonesia. Demikian pula halnya bila pengadilan-pengadilan Indonesia dapat meningkatkan akses bagi para anggota PEKKA, akses terhadap pengadilan untuk kelompok-kelompok lainnya yang kurang beruntung di bidang sosial dan ekonomi juga akan meningkat.

Untuk memberdayakan para anggotanya, PEKKA melibatkan para anggotanya dalam berbagai kegiatan di bidang hukum, pendidikan (keaksaraan fungsional, PAUD—pendidikan anak usia dini), politik, ekonomi (simpan pinjam), dan kesehatan organ reproduksi.

Berbagai kegiatan di bidang hukum termasuk (i) peningkatan kesadaran mengenai kekerasan dalam rumah tangga, perdagangan manusia, dan hukum pernikahan; (ii) penyelenggaraan diskusi mengenai masalah-masalah hukum di desa dan kecamatan yang berada dalam asuhan PEKKA; (iii) pembentukan *Multi Stakeholder Forum* (Forum Multipemangku Kepentingan) yang beranggotakan berbagai lembaga penegak hukum di tingkat kabupaten; (iv) penyelenggaraan kursus-kursus mengenai masalah hukum yang dapat diakses oleh kaum perempuan, termasuk mereka yang nonanggota PEKKA; (v) pelaksanaan kerja sama dengan pemerintah kabupaten dalam proses advokasi rencana aksi nasional melawan perdagangan manusia; (vi) pemberian konseling bagi masyarakat; (vii) penyediaan fasilitasi bagi para anggota dan nonanggota PEKKA untuk mengesahkan status pernikahan dan perceraian mereka melalui sidang keliling pengadilan agama; dan (viii) penyediaan fasilitasi untuk menyelesaikan kasus-kasus penganiayaan di dalam dan di luar pengadilan.

Berbagai kegiatan di bidang ekonomi termasuk (i) penyelenggaraan kegiatan simpan pinjam di dalam kelompok internal dan lembaga keuangan mikro (LKM); (ii) pendirian dan penyelenggaraan usaha pada umumnya oleh kelompok-kelompok asuhan PEKKA; (iii) pemberian pelatihan kewirausahaan; dan (iv) pemberian pelatihan mengenai keterampilan pembukuan dan komputer bagi para staf lembaga keuangan mikro.

a) Profil PEKKA di Kabupaten Pidie

Seluruh kegiatan PEKKA di Kabupaten Pidie tidak dapat dipisahkan dari kegiatan-kegiatan PEKKA di tingkat nasional dan tingkat provinsi NAD. Kunjungan kerja dari World Bank dan Komnas Perempuan (Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan) yang bertujuan untuk mendokumentasikan kehidupan para perempuan yang menjanda akibat

konflik yang terjadi di Pidie pada akhir 2000 merupakan kegiatan pionir dari program pemberdayaan ini. Oleh karena itu, kegiatan-kegiatan PEKKA di Aceh pada umumnya, dan di Pidie pada khususnya, telah dilaksanakan sejak PEKKA didirikan dan PEKKA telah melaksanakan berbagai kegiatan pemberdayaan di Aceh sejak awal 2002. Setelah pembentukan PEKKA di Jakarta pada awal 2001, pada permulaan 2002, kelompok-kelompok PEKKA dibentuk di lima kabupaten di Aceh: Aceh Besar, Pidie, Bireun, Aceh Timur, dan Aceh Barat Daya. Pada 2007, wilayah kerja PEKKA diperluas hingga ke Kabupaten Aceh Jaya dan Singkil. Pada akhir Desember 2008, wilayah kerja PEKKA di Aceh terdiri atas sembilan kabupaten, yaitu Aceh Besar, Pidie, Bireun, Aceh Timur, Aceh Jaya, Nagan Raya, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, dan Aceh Singkil.

Di Aceh, PEKKA pada akhirnya tidak hanya menjadi sarana untuk mengembangkan program-program bagi perempuan kepala keluarga yang menjadi korban konflik, akan tetapi juga mengembangkan program-program yang secara khusus bertujuan untuk membantu daerah-daerah yang terkena musibah tsunami pada akhir 2004. Kerumitan masalah yang ada dan kebutuhan akan strategi dan penanganan khusus yang berbeda dari daerah-daerah lain membuat sekretariat nasional PEKKA memutuskan untuk membuka sekretariat daerah di Aceh yang awalnya berada di Bireun tapi kemudian dipindahkan ke Aceh Besar pada 2006 untuk meningkatkan efektivitas pengembangan program-program yang ada. Sekretariat yang terdapat di Aceh Besar adalah satu-satunya sekretariat PEKKA di tingkat daerah.

Di Provinsi NAD, kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan PEKKA mengalami perkembangan pesat, bila ditinjau dari jumlah kelompok dan anggota. Pada 2002, terdapat 597 orang anggota yang tergabung dalam 24 kelompok. Pada akhir 2008, angka tersebut mengalami peningkatan menjadi 3.341 orang anggota yang tergabung dalam 120 kelompok yang tersebar di 9 wilayah kabupaten. Sementara itu, di Kabupaten Pidie, menurut data terakhir pada Desember 2008, terdapat 16 kelompok di 15 desa yang berada di 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Mutiara Timur dan Kecamatan Kembang Tanjong dengan jumlah anggota 424 orang. Pidie dipilih menjadi wilayah kerja PEKKA karena besarnya jumlah perempuan kepala keluarga atau para perempuan yang ditinggalkan oleh suami mereka yang meninggal akibat konflik jangka panjang.

b) Profil PEKKA di Kabupaten Karawang

Anggota PEKKA di Kabupaten Karawang tinggal di dua kecamatan, yaitu Kecamatan Telagasari (246 perempuan kepala keluarga) dan Kecamatan Tempuran (67 perempuan kepala keluarga). Tidak setiap anggota PEKKA adalah perempuan yang menjadi kepala keluarga karena beberapa orang di antara mereka terikat dalam pernikahan. Terdapat 85 orang perempuan kepala keluarga di Kecamatan Telagasari dan 30 orang perempuan kepala keluarga di Kecamatan Tempuran.

Daerah penelitian meliputi Kecamatan Telagasari dan Tempuran yang masing-masing terdiri atas 14 desa. Ada sedikit perbedaan dalam jumlah penduduk laki-laki dan perempuan di kedua kecamatan tersebut di mana penduduk laki-laki jumlahnya sedikit lebih banyak daripada perempuan. Mata pencaharian penduduk setempat adalah bertani dan sebagian besar penduduk bekerja sebagai buruh tani. Mereka juga melakukan usaha dagang skala kecil, membuka warung makanan, atau berdagang keliling sayur-mayur atau kue. Beberapa orang perempuan kepala keluarga bekerja sebagai buruh cuci untuk keluarga-keluarga yang lebih mapan atau bekerja sebagai buruh skala kecil. Sebagian penduduk (sekitar 42%) di Kecamatan Telagasari telah berpindah dari sektor pertanian ke sektor perdagangan informal. Para responden dari Kecamatan Tempuran pada umumnya memiliki mata pencaharian di bidang

pertanian. Akan tetapi, sebagian dari mereka telah meninggalkan kampung halaman untuk bekerja di Arab Saudi. Salah satu sektor informal yang diinginkan oleh para perempuan di Karawang adalah bekerja sebagai buruh migran, terutama di Arab Saudi. Dengan tingkat pendidikan yang rendah dan keterampilan yang terbatas, mereka dapat menerima penghasilan yang cukup besar bila bekerja di Arab Saudi sebagai pembantu rumah tangga.

Upaya pengembangan dan pemberdayaan yang diberikan oleh PEKKA untuk para janda cerai mati atau janda cerai hidup di Kabupaten Karawang juga mengikutsertakan sejumlah desa di Kecamatan Telagasari dan Tempuran. Sebagian besar perempuan tersebut memiliki anak-anak yang masih dalam usia sekolah dan sebagian lainnya bahkan masih harus menghidupi cucu-cucu mereka yang ditinggalkan oleh orang tuanya karena bercerai atau meninggalkan desa untuk bekerja sebagai buruh migran. Kemiskinan telah menjadi masalah besar karena mayoritas perempuan di daerah ini bekerja sebagai buruh tani atau pedagang kecil dengan tingkat penghasilan yang rendah, yaitu di bawah Rp30.000 per hari. Selain itu, mereka juga masih harus memberikan nafkah untuk sekitar lima anggota keluarga.

Menurut keterangan yang diperoleh dari petugas KUA setempat di Karawang, kawin kontrak telah lama dilakukan di Bogor, Cianjur, dan Sukabumi. Bentuk pernikahan semacam ini bertentangan dengan norma-norma dan nilai-nilai agama yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan pada UU Pernikahan, kawin kontrak tidak sah menurut hukum karena tidak dicatatkan di KUA. Kawin kontrak seringkali dilakukan oleh para wisatawan asing, terutama para wisatawan yang berasal dari Timur Tengah yang menikahi perempuan setempat, dengan bantuan dari seorang perantara, untuk jangka waktu tertentu. Bila jangka waktu yang ditetapkan telah selesai, seperti yang telah disepakati oleh kedua belah pihak, mereka akan berpisah. Pada awal kontrak, “calon mempelai pria” harus memberikan sejumlah uang sebagai mahar kepada istri yang dikontraknya melalui perantara.

Praktik kawin kontrak memerlukan keterlibatan seseorang yang bertugas sebagai penghulu, beberapa orang saksi, dan mahar. Akan tetapi, karena pernikahan tersebut tidak dicatatkan di KUA, tidak ada perlindungan hukum bagi “istri”. Majelis Ulama Indonesia (MUI) melarang keras praktik kawin kontrak sejak 1997, tetapi masyarakat masih tetap melakukannya. Seperti yang disajikan pada Bab III, 49% dari seluruh responden PEKKA yang disurvei di Cianjur menikah di bawah batas sah usia menikah, yaitu 16 tahun.

Kawin kontrak telah dikomersialisasikan karena adanya perjanjian antara pihak perantara dan “calon mempelai pria” mengenai besarnya mahar. Istri kontrak hanya akan menerima setengah dari jumlah mahar yang disepakati. Sisanya akan dibagi di antara perantara dan para pencari istri kontrak dari Cianjur dan Sukabumi. Nilai kontrak berkisar pada US\$200, belum termasuk biaya penghulu. Tak satu pun responden PEKKA yang disurvei di Cianjur pernah terlibat dalam kawin kontrak.

c) Profil PEKKA di Kabupaten Kubu Raya

Pembentukan PEKKA di Provinsi Kalimantan Barat terjadi karena keberadaan para perempuan kepala keluarga sebagai akibat dari konflik lintas etnis di Sampit. Sebagian besar anggota PEKKA di Kalimantan Barat (75%) adalah para janda yang suaminya telah meninggal dunia. Para anggota lainnya adalah perempuan yang bercerai (15%), perempuan yang tidak menikah (5%), atau perempuan yang suaminya sakit, bekerja di Malaysia, atau pengangguran (5%). Sebagian besar anggota PEKKA telah menyelesaikan pendidikan sekolah dasar dan bekerja sebagai petani.

Anggota PEKKA di Kalimantan Barat tersebar di tiga kabupaten/kota: Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, dan Kabupaten Kubu Raya. PEKKA di Kabupaten Pontianak berpusat di Kecamatan Siantan, sedangkan PEKKA di Kabupaten Kubu Raya berpusat di Kecamatan Sungai Raya dan Kecamatan Rasau Jaya.

Berdasarkan pada kondisi sosial-ekonomi dan geografis setiap daerah, kegiatan-kegiatan PEKKA di Kalimantan Barat dibagi ke dalam tiga bidang. Bidang yang pertama adalah hukum dan politik. Kegiatan-kegiatan yang termasuk ke dalam bidang ini dipusatkan di wilayah Kota Pontianak serta Kecamatan Siantan yang berada di Kabupaten Pontianak. Bidang yang kedua adalah pendidikan. Daerah utama untuk bidang ini adalah Kecamatan Sungai Raya. Bidang yang ketiga adalah pengembangan usaha dan ekonomi yang kegiatannya dipusatkan di Kecamatan Rasau Jaya dan Sungai Raya, terutama di Desa Limbung.

Bila anggota kelompok simpan pinjam adalah para perempuan anggota PEKKA, divisi keuangan mikro terdiri atas kelompok-kelompok PEKKA yang berada di wilayah tertentu. Setiap kelompok memberikan sumbangan awal sebesar Rp50.000 dan sumbangan wajib yang nilainya ditentukan oleh kelompok dan besarnya bervariasi antara Rp5.000 dan Rp10.000. Anggota kelompok juga dapat menggunakan simpanan dari divisi keuangan mikro dengan menyimpan dana lebih dahulu. Kelompok tersebut kemudian dapat mengajukan permintaan tersebut ke divisi keuangan mikro. Prinsip dasar dari kegiatan ini adalah bila anggota suatu kelompok tidak sanggup membayar, para anggota lainnya dalam kelompok tersebut akan membantu untuk melunasi sehingga kegiatan ini sangat tergantung pada keeratan suatu kelompok.

Pada akhir Maret 2009, para fasilitator hukum PEKKA telah membantu dalam delapan kasus perceraian yang dihadapi oleh anggota PEKKA. Selain pelatihan mengenai hukum, PEKKA juga menyelenggarakan dialog hukum dengan lembaga-lembaga penegak hukum. Hasil dari dialog hukum tersebut kemudian disosialisasikan ke desa-desa lain dengan bantuan dari para fasilitator hukum. Kegiatan di bidang hukum dilengkapi dengan adanya pendidikan politik dan pelatihan bagi para pemimpin. Selain itu, juga dilaksanakan berbagai dialog dengan walikota dan para calon legislatif sebelum dilaksanakannya pemilihan umum legislatif Kabupaten Kubu Raya dan pemilihan umum nasional pada 2009.

Berdasarkan pada kondisi tanah sekitarnya, daerah Rasau Jaya dan Limbung (di mana terdapat kelompok 'Kerukunan' dan 'Sekuntum Melati') merupakan tempat yang tepat untuk usaha pertanian karena wilayah tersebut merupakan daerah operasional kegiatan PEKKA dengan tema pemberdayaan ekonomi di bidang pertanian. Selain bertani, kelompok pendiri PEKKA di daerah ini juga menjalankan operasi kredit untuk pertanian dan peralatan rumah tangga. Modal untuk kegiatan ini didapatkan dari pinjaman kelompok atau divisi keuangan mikro.

Tanah yang dimiliki oleh sebagian besar anggota PEKKA di daerah Limbung merupakan lahan gambut yang merupakan lahan basah dan, menurut para anggota PEKKA, hanya cocok untuk ditanami kangkung. Jika mereka ingin menanam padi, mereka harus meminjam lahan tak terpakai dari orang lain. Hasil panennya kemudian dijual dan uang yang didapatkan kemudian dibagi dua; setengah bagian digunakan untuk pertanian dan setengah bagian lainnya diberikan kepada kelompok karena pada awalnya uang yang digunakan untuk membeli bibit berasal dari kelompok. Hambatan yang harus dihadapi kelompok ini adalah akses jalan yang sangat buruk. Kelompok ini masih menggunakan metode pengolahan tanah dan tanaman yang sederhana dan bibit yang digunakan tidak berkualitas tinggi, tetapi telah disesuaikan dengan kondisi tanah setempat.

Tidak seperti tanah di daerah Limbung, kondisi tanah di daerah Rasau Jaya sangat baik untuk budidaya tanaman. Kelompok PEKKA di daerah ini, terutama di Rasau Jaya 3, telah menjalin kerja sama dengan para pengusaha pertanian dengan berbagai operasi yang meliputi beragam jenis tanaman. Anggota PEKKA memanen hasil pembudidayaan bibit semangka dan tomat di bawah bimbingan para pengusaha tersebut. Para perempuan anggota PEKKA mendapatkan 30% dari keuntungan panen semangka dan tomat yang dihasilkan. Dananya diperoleh dari program bantuan masyarakat langsung (BML) yang diberikan melalui divisi keuangan mikro PEKKA.

Desa Mekarsari, Kuala Dua, Kapur, Sungai Asam, dan Sungai Ambangah adalah daerah yang menjadi fokus kegiatan di bidang pendidikan. Kegiatan utama PEKKA di desa-desa tersebut adalah membangun sarana pendidikan anak usia dini (PAUD).

Terkait dengan keragaman suku dan etnis di Kabupaten Kubu Raya, pada umumnya, masih terdapat pandangan-pandangan negatif mengenai suku Madura dan diskriminasi terhadap etnis Cina. Sekretariat Nasional PEKKA juga mengalami kesulitan dalam pengelolaan kelompok di daerah relokasi suku Madura. Hal ini tidak hanya terjadi karena desa-desa yang menjadi tempat bermukim suku Madura berada di lokasi yang jauh, tetapi juga karena sebagian besar masyarakat Madura tidak dapat berkomunikasi dalam Bahasa Indonesia dan buta huruf. Masyarakat sendiri sangat sensitif terhadap hal-hal yang berkaitan dengan bantuan dan konflik dapat muncul dengan mudah bila sebagian dari masyarakat mendapatkan bantuan, sementara sebagian lainnya tidak. Hal ini merupakan hambatan utama pembentukan PEKKA di daerah tersebut, mengingat bahwa hanya perempuan kepala keluarga yang dapat menjadi anggota PEKKA.

d) Profil PEKKA di Kabupaten Flores Timur

Di Kabupaten Flores Timur, Kecamatan Kelubagolit dan Ile Boleng dipilih menjadi daerah penelitian. Kedua kecamatan tersebut berjarak sekitar 55 hingga 60 kilometer dari ibu kota kabupaten, atau sekitar 3 hingga 3,5 jam perjalanan melalui darat dan laut.

PEKKA didirikan di NTT pada 2002, bermula dari gagasan Sekretariat Nasional di Jakarta untuk bekerja sama dengan para perempuan kepala keluarga di NTT dalam upaya meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan mengikuti kelompok PEKKA, para perempuan tersebut dapat meningkatkan keterampilan mereka. Salah satu alasan pendirian kelompok PEKKA di Provinsi NTT adalah karena secara tradisional, perempuan dianggap warga negara kelas dua. Suami-suami mereka pergi ke Malaysia untuk bekerja dan kemudian menikah lagi.

Di NTT, para pekerja lapangan PEKKA memperkenalkan diri kepada para penduduk Kecamatan Ile Boleng dan Kelubagolit dengan menyatakan visi dan misi, serta program-program PEKKA. Pada akhir 2008, terdapat 33 orang pekerja lapangan PEKKA dan 24 kelompok dengan 631 orang anggota di Kecamatan Kelubagolit, sementara di Kecamatan Ile Boleng, terdapat 25 kelompok dengan 517 orang anggota.

II. TINGKAT KEMISKINAN DAN PENCAPAIAN PENDIDIKAN

Bab ini membahas tingkat kemiskinan dan pendidikan anggota PEKKA dan tingkat pendidikan yang dicapai oleh anggota keluarga dari seorang anggota PEKKA. Untuk menganalisis tingkat kemiskinan, digunakan garis kemiskinan nasional menurut BPS dan garis kemiskinan internasional dengan jumlah pendapatan US\$2 per hari.

2.1 Tingkat Kemiskinan

Pada umumnya, kemiskinan didefinisikan sebagai kemampuan yang terbatas dalam pemenuhan kebutuhan hidup yang mendasar. Kemampuan yang terbatas ini dapat timbul dalam berbagai bentuk, termasuk keterbatasan yang berhubungan dengan pendapatan, keterampilan, kesehatan, kepemilikan aset-aset ekonomi, dan akses terhadap informasi. Berdasarkan definisi umum tersebut, kemiskinan cenderung diukur dari sudut pandang materi, dengan menggunakan pendekatan moneter, seperti perbandingan tingkat pendapatan atau tingkat konsumsi suatu keluarga dengan kebutuhan hidup minimum, baik dalam hal barang-barang yang berhubungan dengan makanan maupun nonmakanan, yang dianggap esensial dan diperlukan selama jangka waktu tertentu agar dapat hidup dengan layak.

Tabel 3. Rata-Rata Jumlah Pendapatan dan Pengeluaran Anggota PEKKA (Rp)

	Rata-Rata untuk Keempat Daerah Penelitian	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur
Rata-rata jumlah pendapatan keluarga per bulan	617.190	475.276	838.384	372.929	830.946
Rata-rata jumlah pendapatan per orang per bulan	206.999	144.201	283.998	142.483	275.525
Rata-rata jumlah pengeluaran keluarga per bulan	730.044	795.143	841.893	583.463	725.142
Rata-rata pengeluaran per orang per bulan	239.587	240.742	262.972	220.139	240.401

Saat survei dilakukan, para responden PEKKA mendapatkan pertanyaan mengenai pendapatan dan konsumsi/pengeluaran mereka. Seperti yang disajikan pada Tabel 3, data pendapatan lebih rendah daripada data pengeluaran di sebagian besar daerah penelitian. Ada dua kemungkinan mengapa hal ini terjadi. Pertama, sebuah keluarga memiliki kecenderungan untuk menurunkan tingkat pendapatan mereka karena alasan privasi atau perasaan tidak nyaman terhadap pencacah (pewawancara responden survei). Kedua, pendapatan mereka memang lebih rendah daripada pengeluaran mereka, dalam arti mereka harus memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan meminjam, menjual, atau menggadaikan aset-aset yang mereka miliki. Sulit sekali untuk mengetahui penyebab utama yang menjadi alasan terjadinya perbedaan antara data pendapatan dan pengeluaran.

Meskipun demikian, di Indonesia, kemiskinan di bidang moneter biasanya diukur dengan menggunakan data pengeluaran, sebagai perkiraan terhadap pendapatan keluarga. Data

pengeluaran tersebut kemudian dibandingkan dengan batas pita (*band*) nilai tukar rupiah yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal dan dikenal sebagai garis kemiskinan. Setiap orang yang memiliki tingkat pengeluaran lebih rendah daripada garis kemiskinan dikategorikan sebagai orang miskin. Garis kemiskinan yang secara resmi digunakan di Indonesia adalah garis kemiskinan seperti yang diukur oleh BPS. Selain garis kemiskinan nasional, untuk perbandingan internasional, terdapat garis kemiskinan internasional di mana nilai PPP⁴ adalah US\$1 dan US\$2.

Kemiskinan memiliki banyak dimensi. Selain diukur dengan menggunakan pendekatan moneter, kemiskinan juga dapat diukur dengan menggunakan pendekatan-pendekatan lain, seperti akses terhadap pelayanan pendidikan dan kesehatan, atau fasilitas pelayanan dan infrastruktur dasar lainnya; kepemilikan barang-barang berharga/aset; akses terhadap informasi public; kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan sosial; dan kesempatan untuk menyuarakan pendapat mengenai masalah politik. Karena kemiskinan dapat dipandang dan diukur melalui beragam cara, seperti halnya faktor-faktor yang digunakan sebagai dasar pengukuran, hasil pengukuran yang didapatkan pun dapat berbeda-beda, meskipun pada umumnya, terdapat korelasi atau ketergantungan antarpengukuran yang berbeda-beda tersebut.

Dalam analisis kemiskinan anggota PEKKA yang terdapat pada keempat daerah penelitian berikut ini, merupakan hal yang penting untuk membedakan aspek konsumsi dan aspek nonkonsumsi dari kemiskinan. Pengukuran konsumsi didasarkan pada kemampuan individu atau keluarga untuk memenuhi kebutuhan dasar, baik dalam hal makanan maupun barang-barang jenis lainnya, seperti yang ditentukan oleh garis kemiskinan, sedangkan aspek nonkonsumsi dari kemiskinan dapat dianalisis berdasarkan pada akses yang dimiliki oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dan program-program pemerintah.

Berkaitan dengan pola konsumsi dan kondisi ekonomi anggota PEKKA (berdasarkan pada data pengeluaran) di daerah-daerah penelitian, garis kemiskinan yang digunakan dalam analisis ini adalah garis kemiskinan nasional tahun 2009, yaitu Rp200.262 per orang per bulan,⁵ dan garis kemiskinan internasional US\$2, atau ekuivalen dengan Rp286.892 per orang per bulan untuk daerah perdesaan dan Rp404.715 per orang per bulan untuk daerah perkotaan.

Tabel 4 menunjukkan bahwa lebih dari setengah (55%) anggota PEKKA di keempat daerah penelitian hidup di bawah garis kemiskinan tahun 2009, yaitu Rp 200.262 per orang per bulan. Kelompok anggota PEKKA ini merepresentasikan 14% dari penduduk Indonesia yang termiskin seperti yang ditetapkan oleh BPS. Bila garis kemiskinan internasional senilai US\$2 digunakan, terdapat 79% dari anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan. Karena rendahnya tingkat pendapatan (diukur dari pengeluaran) yang dimiliki anggota PEKKA dan fakta bahwa anggota PEKKA harus menanggung biaya hidup, termasuk biaya pendidikan dan kesehatan, bagi seluruh anggota keluarga mereka, diperlukan berbagai metode untuk memberdayakan anggota PEKKA, baik dalam hal pendidikan, kesehatan, keterampilan, maupun akses terhadap informasi dan berbagai program yang ada.

⁴*Purchasing power parity* (PPP), atau paritas daya beli, adalah konversi nilai mata uang—dalam hal ini antara dolar Amerika Serikat (AS) dan rupiah—dengan mengalkulasi harga barang-barang yang dapat dibeli dengan sejumlah uang sehingga sejumlah uang dalam mata uang dolar AS dan rupiah dapat digunakan untuk membeli barang dalam jumlah dan komposisi yang sama di tiap-tiap negara.

⁵Garis kemiskinan untuk penduduk perkotaan adalah Rp222.123 dan untuk penduduk perdesaan adalah Rp179.835. Pada Maret 2009, 32,5 juta penduduk atau 14% dari penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia (lihat Lampiran Tabel A1).

Tabel 4. Jumlah dan Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Atas atau di Bawah Garis Kemiskinan Nasional Tahun 2009 dan Garis Kemiskinan Internasional US\$2

Kabupaten	Jumlah Anggota PEKKA menurut Garis Kemiskinan Nasional Tahun 2009			Jumlah Anggota PEKKA menurut Garis Kemiskinan Internasional US\$2		
	Di Bawah Garis Kemiskinan	Di Atas Garis Kemiskinan	Jumlah	Di Bawah Garis Kemiskinan	Di Atas Garis Kemiskinan	Jumlah
Pidie	79 (48 %)	85 (52%)	164 (100%)	117 (71%)	47 (29%)	164 (100%)
Karawang	55 (48%)	60 (52%)	115 (100%)	100 (87%)	15 (13%)	115 (100%)
Kubu Raya	99 (64%)	56 (36%)	155 (100%)	123 (79%)	32 (21%)	155 (100%)
Flores Timur	99 (59%)	68 (41%)	167 (100%)	132 (79%)	35 (21%)	167 (100%)
Jumlah	332 (55%)	269 (45%)	601 (100%)	472 (79%)	129 (21%)	601 (100%)

Keterangan: Garis kemiskinan nasional = Rp200.262 per orang per bulan. Garis kemiskinan internasional US\$2 = Rp286.892 per orang per bulan (daerah perdesaan) dan Rp404.715 per orang per bulan (daerah perkotaan) (penyesuaian pada 2009 terhadap US\$2 PPP disediakan oleh Kantor Bank Dunia Jakarta).

Berbagai program pemerintah untuk mengatasi kemiskinan, termasuk jaring pengaman sosial dan program perlindungan sosial, bersama dengan pengembangan di berbagai sektor untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja, mengurangi tingkat kemiskinan menjadi 17,75% pada 2006. Selain itu, pada Maret 2009, tingkat kemiskinan mengalami penurunan dari 15,42% (2008) menjadi 14,15% (2009) (lihat Lampiran Tabel A1). Pada 2009, persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di NAD dan NTT adalah 22% dan 23%, secara signifikan lebih tinggi daripada angka kemiskinan nasional sebesar 14% dari penduduk di Indonesia. Persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan di Jawa Barat dan Kalimantan Barat adalah 12% dan 9%, sedikit lebih rendah daripada angka kemiskinan nasional (Lampiran Tabel A1). Selain penduduk miskin, ada juga orang-orang yang dianggap rentan karena tingkat pengeluaran mereka mendekati garis kemiskinan. Kelompok ini akan dengan mudah bergeser keluar dari atau jatuh ke dalam kemiskinan bila terjadi fluktuasi harga-harga.

Berkaitan dengan kemiskinan nonkonsumsi, laporan ini menganalisis kemampuan anggota PEKKA untuk mengakses tiga program pemerintah yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan, yaitu Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas).

Tabel 5. Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Subsidi Beras dari Pemerintah

Subsidi Beras (Raskin)	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Menerima Raskin	79	53	82	97	311
Tidak menerima Raskin	0	2	17	2	21
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional	79	55	99	99	332
% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang tidak menerima Raskin	0%	4%	17%	2%	6%

Program Raskin adalah program nasional yang bertujuan untuk membantu keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan makanan dan mengurangi beban finansial mereka melalui pemberian beras bersubsidi. Program ini merupakan lanjutan dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada 1998, sebagai bagian dari Jaring Pengaman Sosial (JPS). Pada 2002, Pemerintah Pusat mengubah nama program tersebut dari OPK menjadi Raskin untuk merefleksikan perubahan sifat dasar program. Kuota beras per bulan per keluarga miskin pada awalnya ditetapkan sebanyak 10 kg, tetapi pada tahun-tahun berikutnya bervariasi antara 10 kg dan 20 kg, dan pada 2007, kembali menjadi 10 kg. Pada 2007, setiap keluarga yang ditargetkan menerima 10 kg beras setiap bulannya dengan harga Rp1.000 per kg di titik distribusi. Badan Urusan Logistik (Bulog) bertanggung jawab untuk mendistribusikan beras untuk keluarga miskin dari titik-titik distribusi. Metode penargetan penerima bantuan juga diubah pada 2006. Sebelumnya target ditetapkan berdasarkan data keluarga prasejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera 1 (KS-1) yang dikumpulkan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Sejak 2006, digunakan data BPS mengenai keluarga miskin yang diperoleh dari Survei Sosial-ekonomi Rumah Tangga 2005 (PSE05).

Sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah penerima bantuan Raskin. Di keempat kabupaten, rata-rata hanya terdapat 6% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tidak menerima program beras bersubsidi.

Tabel 6. Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Bantuan Langsung Tunai

Bantuan Langsung Tunai (BLT)	Pidie 2005	Pidie 2008	Karawang 2005	Karawang 2008	Kubu Raya 2005	Kubu Raya 2008	Flores Timur 2005	Flores Timur 2008	Total
Menerima BLT	76	73	30	31	61	61	55	61	448
Tidak menerima BLT	3	6	25	24	38	38	44	38	216
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional	79	79	55	55	99	99	99	99	664
% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang tidak menerima BLT	4%	8%	45%	44%	38%	38%	44%	38%	33%

BLT adalah program bantuan pemerintah yang merupakan bagian dari kerangka kerja kompensasi bagi pengurangan subsidi bahan bakar. Pada Oktober 2005 dan Juni 2008, Pemerintah Indonesia meningkatkan harga bahan bakar (melalui pencabutan subsidi bahan bakar) yang menimbulkan beban bagi masyarakat. Untuk mengurangi beban tersebut, pemerintah mengeluarkan Inpres No. 12 Tahun 2005 dan Inpres No. 3 Tahun 2008 tentang Implementasi BLT bagi Keluarga Miskin. Keluarga miskin didefinisikan sebagai keluarga yang memiliki pendapatan per kapita sebesar Rp175.000 per bulan atau di bawahnya. Keluarga-keluarga tersebut diidentifikasi oleh BPS dengan menggunakan metode *proxy-means testing* (uji nilai tengah dugaan). Untuk keperluan ini, pemerintah menyisihkan dana kompensasi untuk sekitar 19,1 juta keluarga miskin (2005) dan 19,2 juta keluarga miskin (2008). Setiap keluarga miskin menerima Rp100.000 per bulan yang diberikan setiap kuartal pada 2005, sedangkan pada 2008, setiap keluarga miskin menerima Rp100.000 per bulan yang diberikan selama tujuh bulan. Pencairan dana BLT bagi keluarga miskin dilaksanakan oleh PT. Pos Indonesia melalui cabang-cabangnya di seluruh wilayah di Indonesia. Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa 33% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak menerima BLT.

Tabel 7. Persentase Anggota PEKKA yang Hidup di Bawah Garis Kemiskinan yang Tidak Menerima Jaminan Kesehatan untuk Masyarakat Miskin

Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Total
Menerima Jaminan Kesehatan Masyarakat	72	36	51	59	218
Tidak menerima Jaminan Kesehatan Masyarakat	7	19	48	40	114
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional	79	55	99	99	332
% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang tidak menerima Jaminan Kesehatan Masyarakat	9%	35%	48%	40%	34%

Jamkesmas adalah sistem baru pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin yang dimulai pada Januari 2008. Program ini juga merupakan lanjutan dari program Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) dengan mekanisme pengimplementasian yang berbeda. Program ini diutamakan bagi ibu hamil yang berasal dari keluarga miskin untuk mengurangi tingkat mortalitas ibu dan bayi. Target program nasional ini adalah 18,9 juta keluarga atau 76,4 penduduk yang sangat miskin, miskin, atau cukup miskin. Program ini menyediakan pelayanan kesehatan untuk pasien rawat inap/rawat jalan di puskesmas, pelayanan kelas tiga untuk pasien rawat inap, dan perawatan dari dokter spesialis untuk pasien rawat jalan di rumah sakit pemerintah.

Gambaran yang sama dapat dilihat dalam program kesehatan untuk masyarakat miskin (Jamkesmas) seperti pada program Bantuan Langsung Tunai. Tiga puluh persen dari seluruh anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak memiliki akses terhadap Jamkesmas. Angka ini meningkat menjadi 48% untuk anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan yang disurvei di Kabupaten Kubu Raya.

Pembahasan yang lebih rinci mengenai tingkat kemiskinan di tiap kabupaten dalam kaitannya dengan kemiskinan moneter dan akses terhadap program-program pemerintah disajikan dalam subbagian berikut.

2.1.1 Tingkat Kemiskinan di Kabupaten Pidie

Pada Tabel 4, dari 164 responden anggota PEKKA di Kabupaten Pidie, 79 responden, atau 48% di antaranya, hidup di bawah garis kemiskinan nasional tahun 2009 dengan pendapatan per kapita per bulan senilai Rp200.262. Pengeluaran rata-rata per kapita per bulan para responden PEKKA di Pidie adalah Rp240.742, sedikit lebih besar daripada garis kemiskinan nasional tahun 2009. Pendapatan rata-rata per kapita per bulan para responden di Pidie adalah Rp144.201.

Garis kemiskinan internasional US\$2 yang diaplikasikan di Kabupaten Pidie didasarkan pada penghitungan paritas daya beli di daerah perdesaan. Karena garis kemiskinan internasional senilai US\$2 lebih tinggi daripada garis kemiskinan nasional, persentase anggota yang miskin mengalami peningkatan. Dengan menggunakan garis kemiskinan internasional, terdapat 71% anggota PEKKA di Pidie yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Dalam kaitannya dengan jenis pekerjaan, sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional bekerja sebagai petani (77%), sedangkan sisanya bekerja sebagai buruh tani (14%), karyawan, pedagang informal, buruh informal, perajin, atau pekerja di sektor jasa. Demikian juga dengan para anggota PEKKA yang hidup di atas garis

kemiskinan Indonesia, sebagian besar bekerja sebagai petani (73%), sedangkan sisanya bekerja sebagai buruh tani (11%), buruh informal, perajin, atau pedagang informal.

Para petani di Pidie mengelola tanah pertanian bukan untuk menjual hasilnya, tapi digunakan untuk memenuhi kebutuhan sendiri (petani subsisten). Para petani ini hanya menjual beras mereka bila memiliki kelebihan setelah melakukan pengisian lumbung untuk mencukupi kebutuhan hidup hingga masa panen yang akan datang. Bagi para petani tersebut, beras adalah kehidupan mereka. Mereka tidak peduli apakah mereka memiliki uang atau pendapatan. Yang penting bagi mereka adalah apakah mereka masih memiliki persediaan beras di dapur.

Para anggota PEKKA yang disurvei di Pidie mengombinasikan kecilnya pengeluaran atau penghasilan dengan besarnya jumlah anggota keluarga. Hubungan antara kemiskinan dan ukuran suatu keluarga terdokumentasi dengan baik.⁶ Semakin banyak tanggungan yang dimiliki oleh suatu keluarga, semakin besar beban yang dimiliki oleh kepala keluarga untuk menghidupi keluarganya. Rata-rata jumlah tanggungan para responden PEKKA adalah 3,74 orang (4 orang, termasuk responden sendiri). Sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional bertanggung jawab atas lima orang tanggungan di dalam keluarganya, sedangkan anggota PEKKA yang hidup di atas garis kemiskinan Indonesia bertanggung jawab atas dua orang tanggungan.

Di Pidie, pada umumnya, masyarakat miskin memiliki akses yang cukup baik terhadap program-program pemerintah, seperti yang disajikan pada tiga tabel di bagian sebelumnya (Tabel 5–7). Seluruh responden yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia (48% dari seluruh responden) menyatakan bahwa mereka menerima raskin. Mereka menjelaskan bahwa Raskin diterima oleh hampir semua penduduk desa. Akan tetapi, ketika survei dilaksanakan pada Maret–April 2009, mereka mengatakan bahwa mereka belum menerima Raskin sejak awal 2009.

Akses yang dimiliki oleh para responden survei anggota PEKKA terhadap BLT dan Jamkesmas berbeda dengan akses untuk mendapatkan raskin karena sistem penargetan yang diberlakukan pun berbeda. Untuk BLT yang diberikan pada 2005, 4% dari responden miskin tidak menerima BLT. Meskipun demikian, pada 2008, persentase responden PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak menerima BLT meningkat menjadi 8%. Salah satu penyebabnya adalah diubahnya daftar penerima BLT oleh kepala desa (*geuchik*) karena kuota yang diberikan oleh kantor BPS di kabupaten juga berubah. *Geuchik* dan perangkat desa mengunjungi beberapa orang responden untuk memverifikasi; akan tetapi, nama-nama mereka tidak disertakan di dalam daftar. Sementara untuk Jamkesmas, 9% dari para responden anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak dapat mengakses pelayanan kesehatan gratis.

2.1.2 Tingkat Kemiskinan di Kabupaten Karawang

Data yang disajikan pada Tabel 4 menunjukkan bahwa 48% responden di Kabupaten Karawang hidup di bawah garis kemiskinan nasional. Pengeluaran rata-rata responden PEKKA di Kabupaten Karawang adalah Rp262.972 per orang per bulan dan pendapatan rata-rata adalah Rp283.998 per orang per bulan.

Berdasarkan pada karakteristik kabupaten, Kabupaten Karawang merupakan daerah perkotaan. Delapan puluh tujuh persen anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Karawang hidup di bawah garis kemiskinan internasional US\$2 PPP.

⁶Sebagai contoh, lihat Jalan dan Ravallion (1998), McKay dan Lawson (2002), dan Woolard dan Klasen (2005).

Para responden yang hidup di atas garis kemiskinan nasional pada umumnya bekerja di sektor perdagangan informal (58%), sementara para responden yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional pada umumnya bekerja sebagai buruh kontrak di sektor informal (31%) atau bekerja sebagai buruh tani (24%).

Salah satu karakteristik daerah industri adalah perkembangan sektor perdagangan, terutama dengan adanya para pelaku usaha di sektor informal dan sektor jasa, serta buruh harian. Sebagian besar responden yang tinggal di kota memiliki tingkat pendidikan yang rendah, berusia tua, dan, oleh karena itu, memiliki keterbatasan dalam memilih jenis pekerjaan. Para responden bekerja sebagai pedagang yang menjual makanan, minuman, atau sayur-mayur. Mereka membuka warung atau berkeliling kampung untuk menjajakan barang dagangan. Tidak banyak anggota PEKKA yang bekerja di sektor pertanian. Perubahan orientasi dalam pembangunan Kabupaten Karawang nampaknya berdampak pada jenis mata pencaharian para penduduknya.

Di Karawang, para anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia memiliki lebih banyak tanggungan daripada mereka yang hidup di atas garis kemiskinan. Sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia bertanggung jawab atas empat orang tanggungan di dalam keluarganya, sementara mayoritas anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di atas garis kemiskinan Indonesia memiliki tiga orang tanggungan. Para tanggungan anggota PEKKA ini bukanlah anak-anak mereka saja, tapi juga keponakan, orang tua, cucu, dan/atau ipar, dengan jumlah tanggungan keseluruhan berkisar antara satu sampai sembilan orang.

Untuk mengurangi beban yang ditanggung oleh keluarga miskin, pemerintah telah menciptakan berbagai program perlindungan sosial sehingga mereka dapat bertahan hidup. Program perlindungan sosial dengan cakupan terbesar di Kabupaten Karawang adalah Raskin (Tabel 5). Jumlah responden yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang menerima Raskin adalah 53 orang anggota PEKKA (96%).

Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional yang menerima BLT bahkan lebih rendah seperti yang disajikan dalam Tabel 6. Pada 2005, persentase anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dan menerima BLT adalah 55%. Angka penerimaan BLT ini mengalami peningkatan menjadi 56% pada 2008. Enam puluh lima persen anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional menerima Jamkesmas.

Selain mendapatkan bantuan dari program-program pemerintah, beberapa orang responden mendapatkan bantuan dari organisasi-organisasi swasta, seperti PEKKA, yang memberikan bantuan dalam bentuk kegiatan simpan pinjam, pelatihan untuk meningkatkan kesadaran politik, dan pelatihan keterampilan. Kegiatan simpan pinjam populer di kalangan masyarakat di Kecamatan Talagasari yang merupakan salah satu daerah operasional PEKKA di Karawang. Melalui kegiatan ini, hampir seluruh anggota PEKKA dapat mengembangkan usaha kecil untuk membiayai kebutuhan hidup keluarga mereka. PEKKA juga melakukan pengembangan pendidikan anak usia dini, dengan seorang anggota PEKKA yang bertindak sebagai pembimbing. PEKKA juga menyediakan pelatihan keterampilan, seperti pelatihan rias pengantin dan kerajinan tangan. Pelatihan ketrampilan ini dapat membangun rasa kepercayaan diri sehingga para anggota PEKKA merasa optimis untuk meningkatkan standar hidup mereka.

2.1.3 Tingkat Kemiskinan di Kabupaten Kubu Raya

Tabel 4 menunjukkan bahwa 99 orang responden anggota PEKKA, atau 64%, di Kabupaten Kubu Raya berada di bawah garis kemiskinan nasional tahun 2009. Pengeluaran rata-rata anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Kubu Raya adalah Rp220.139 per orang per bulan. Uang tersebut digunakan untuk membiayai keperluan sehari-hari dan untuk membayar tagihan listrik, biaya transportasi, dan biaya sekolah anak-anak mereka. Penghasilan rata-rata para anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya adalah Rp142.483 per orang per bulan.

Garis kemiskinan internasional US\$2 (PPP) untuk daerah perdesaan setara dengan Rp286.892. Data yang tersedia menunjukkan bahwa 79% anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Kubu Raya hidup di bawah garis kemiskinan internasional.

Sektor pertanian memainkan peranan besar dalam perkembangan ekonomi di Kabupaten Kubu Raya. Sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional (59%) bekerja sebagai petani atau buruh tani dan 20% lagi bekerja sebagai pedagang kecil, misalnya sebagai pemilik warung atau kios yang menjual makanan atau keperluan sehari-hari lainnya. Anggota PEKKA yang miskin yang bekerja sebagai petani biasanya menyimpan hasil produksi pertanian, yaitu beras, untuk keperluan konsumsi sendiri. Bila mereka memiliki keperluan yang mendadak, mereka akan menjual hasil produksi pertaniannya sesuai dengan jumlah uang yang mereka perlukan.

Di Kabupaten Kubu Raya terdapat sejumlah industri pembuatan kaju lapis, terutama di Kecamatan Sungai Raya. Meskipun demikian, hanya 7% anggota PEKKA yang berada di bawah garis kemiskinan yang bekerja sebagai tenaga upahan/informal. Hasil yang didapatkan dari observasi kualitatif di lapangan menunjukkan bahwa beberapa anggota PEKKA sebelumnya bekerja sebagai buruh di beberapa pabrik pembuat kayu lapis. Akan tetapi, karena krisis finansial global yang terjadi pada November 2008, sebagian pabrik ditutup atau memutuskan hubungan kerja dengan karyawannya, termasuk para anggota PEKKA yang sebelumnya bekerja di sana. Pabrik-pabrik yang masih dapat meneruskan usaha adalah pabrik-pabrik yang memiliki industri perhutanan sendiri. Setelah kehilangan pekerjaan sebagai karyawan pabrik, sebagian anggota PEKKA kembali bekerja di sektor pertanian.

Jumlah tanggungan memengaruhi kemampuan yang dimiliki oleh para anggota PEKKA untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka. Anggota PEKKA yang miskin biasanya memiliki jumlah tanggungan yang banyak. Sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia bertanggung jawab atas empat orang anggota keluarga, sementara sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di atas garis kemiskinan Indonesia memiliki dua orang tanggungan.

Tabel 5 menunjukkan persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan di Kabupaten Kubu Raya yang tidak menerima raskin. Dari 99 orang anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan, 83% di antaranya menerima bantuan beras dari program Raskin. Proporsi penerima Raskin yang tinggi terjadi karena sistem distribusi raskin dibagi secara merata untuk para penduduk yang memerlukannya, seperti yang dijelaskan oleh seorang responden di Desa K, Kecamatan Sungai Raya, seorang anggota PEKKA yang mewakili masyarakat setempat dalam mengawasi pembagian raskin.

Tabel 6 menunjukkan bahwa jumlah penerima BLT di Kabupaten Kubu Raya dari 2005 hingga 2008 tidak mengalami perubahan, yaitu 61% dari jumlah sampel di Kabupaten Kubu Raya.

Beberapa orang anggota PEKKA yang menerima Jamkesmas pada 2008 tidak menerima bantuan program tersebut pada 2009, dengan alasan bahwa bantuan harus diberikan kepada penerimanya secara bergiliran. Dari Tabel 7 diketahui bahwa hanya 52% dari anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia di Kabupaten Kubu Raya menerima Jamkesmas.

Sebagian responden tidak menerima bantuan apapun karena mereka dianggap mampu. Wawancara dengan para responden tersebut menunjukkan bahwa karena mereka tinggal bersama dengan saudara dan bekerja, tanpa upah, seperti pengasuh anak di rumah saudara, pengurus rukun tetangga (RT) setempat menganggap keluarga tersebut tidak layak mendapatkan Raskin atau Jamkesmas. Akan tetapi, bila jumlah biaya yang dikeluarkan untuk tanggungan dan pengeluaran bulanan dihitung, para responden tersebut akan berada dalam kelompok orang yang layak menerima program bantuan pemerintah.

2.1.4 Tingkat Kemiskinan di Kabupaten Flores Timur

Tabel 4 menunjukkan bahwa dari 167 orang anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Flores Timur, 99 orang responden, atau 59%, di antaranya hidup di bawah garis kemiskinan nasional tahun 2009. Pengeluaran rata-rata para anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Flores Timur adalah Rp240.401 per orang per bulan dan pendapatan rata-rata mereka adalah Rp275.525 per bulan.

Sekitar 79% dari anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Flores Timur hidup di bawah garis kemiskinan internasional US\$2 (PPP). Hal ini menunjukkan bahwa hampir seluruh anggota PEKKA memiliki pengeluaran (PPP) kurang dari US\$2 per orang per hari. Rendahnya pendapatan, dinilai dari pengeluaran yang rendah, berarti para anggota PEKKA mencari sumber lain untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarga mereka. Bila sumber-sumber tersebut tidak mencukupi, para responden yang disertakan dalam survei biasanya akan meminjam uang dari kelompok mereka masing-masing. Hal ini dapat dilihat dari data pengeluaran para responden yang melakukan pembayaran kembali pinjaman ke kelompok mereka.

Berkaitan dengan jenis pekerjaan, 41% anggota PEKKA yang miskin di daerah ini bekerja di sektor jasa atau bekerja sebagai pembuat kerajinan tangan, 14% lainnya bekerja sebagai pedagang kecil, dan sisanya bekerja sebagai tenaga upahan atau informal, petani, karyawan swasta, buruh tani, atau staf desa. Berbagai jenis pekerjaan tidak tetap tersebut membuat situasi ekonomi mereka rentan yang diperburuk dengan besarnya jumlah tanggungan yang ada. Oleh karena itu, para anggota PEKKA harus diberdayakan sehingga mereka dapat meningkatkan standar hidup mereka. Misalnya, mereka perlu diberi informasi mengenai keluarga berencana, cara hidup sehat, sistem koperasi, pinjaman modal, pelatihan, bantuan hukum, atau bantuan untuk mendapatkan akses program-program tersebut.

Mayoritas anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia bertanggung jawab atas empat orang tanggungan di dalam keluarga, sementara sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di atas garis kemiskinan Indonesia memiliki tiga orang tanggungan.

Tabel 5 menunjukkan bahwa dari 99 orang anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional di Kabupaten Flores Timur, sebagian besar (98%) di antaranya menerima raskin. Tabel 6 menunjukkan bahwa 56% dari anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan menerima BLT pada 2005. Enam puluh dua persen dari anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan menerima BLT pada 2008. Enam puluh persen anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis

kemiskinan nasional di Kabupaten Flores Timur menerima Jamkesmas (Tabel 7). Angka ini lebih rendah bila dibandingkan dengan persentase penerima Raskin. Kotak 1 menyajikan dampak tidak diperolehnya Jamkesmas bagi perempuan miskin kepala keluarga.

Kotak 1 **Resahnya Menanti Jamkesmas**

Ibu F adalah ketua PEKKA dari Kecamatan Ile Boleng, Kabupaten Flores Timur, Provinsi NTT. Selama lebih dari enam bulan, Ibu F telah menanti dengan resah kedatangan kartu jaminan kesehatan yang akan digunakan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Pada awal 2009, Ibu F datang untuk memeriksakan diri ke klinik kesehatan setempat. Dokter yang bertugas mengatakan bahwa ia terkena gondok dan menyarankan agar ia menjalani perawatan selama tiga bulan. Dokter tersebut juga kemudian menyarankan bahwa bila kondisinya tidak menunjukkan adanya perbaikan, ia harus dioperasi. Perawatan kesehatan selama tiga bulan berlalu dan tidak ada perubahan yang lebih baik pada kondisi kesehatannya.

Karena tidak ada rumah sakit yang memiliki fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai di tingkat kecamatan atau kabupaten, Ibu F pergi ke rumah sakit umum di Kota Kupang untuk memeriksakan gondok di lehernya. Perjalanan dari desanya ke Kupang sangat jauh. Untuk mencapai Kupang, Ibu F harus menyeberang dari Pulau Adonara ke Flores sebelum menumpang kapal selama satu malam yang menuju Kupang. Di sebuah rumah sakit umum di Kupang, Ibu F melakukan pemeriksaan di Laboratorium Prodia dan harus membayar lebih dari Rp400.000. Kemudian ia menjalani pemeriksaan USG seharga Rp200.000. Selain itu, ia juga harus membayar biaya-biaya administrasi di setiap klinik antara Rp12.000–Rp20.000. Biaya-biaya tersebut mahal dan Ibu F harus membayar semuanya karena ia tidak memiliki kartu jaminan kesehatan.

Setelah dokter memeriksa hasil laboratorium dan USG, ia menyarankan bahwa Ibu F harus menjalani operasi gondok. Menurut perkiraan dokter, biaya operasi yang diperlukan lebih dari Rp20 juta, sudah termasuk biaya operasi, biaya kamar, dan obat-obatan. Selain itu, Ibu F juga harus menanggung biaya transportasi. Jumlah keseluruhan beban biaya yang harus dibayarkan sangat tinggi bagi Ibu F karena ia adalah seorang perempuan kepala keluarga yang membesarkan satu orang anak usia remaja yang masih tinggal di rumah. Kemudian, Ibu F disarankan agar mencoba mendapatkan surat keterangan tidak mampu (SKTM) untuk meminta pembebasan biaya medis dari Walikota Kupang. Sayangnya, Ibu F bukan penduduk Kupang dan tidak memiliki kartu tanda penduduk Kupang. Lalu, dokter menyarankan agar Ibu F mendapatkan kartu jaminan kesehatan untuk meminta pembebasan biaya operasi.

Ketika ia berada di Kupang, salah seorang teman Ibu F yang seorang ketua PEKKA meneleponnya untuk memberitahukan bahwa menurut informasi yang didapatkan dari klinik kesehatan setempat, seorang dokter dari Australia akan datang ke klinik kesehatan tersebut untuk membantu masyarakat. Saat mengetahui informasi ini, Ibu F merasakan adanya secercah harapan. Untuk mendapatkan pelayanan kesehatan tersebut, seseorang harus memiliki kartu kesehatan dan terdaftar di klinik kesehatan. Ibu F meminta saudara iparnya untuk mendaftarkan namanya di klinik kesehatan tersebut. Kisah berikutnya menceritakan perjuangannya untuk mendapatkan kartu jaminan kesehatan.

Sekembalinya dari Kupang, Ibu F datang ke kantor desa untuk mengurus kartu jaminan kesehatan. Ia mendapatkan keterangan bahwa daftar nama penduduk yang akan menerima kartu jaminan kesehatan telah dikirimkan ke tingkat kecamatan. Ibu F kemudian mengunjungi sekretaris kecamatan dan mendapatkan penjelasan bahwa sudah terlambat untuk melakukan penambahan nama baru ke dalam daftar tersebut. Sekretaris kecamatan menyarankan agar Ibu F bertukar nama dengan anggota keluarga atau orang lain yang sudah tercantum di daftar kartu jaminan kesehatan. Ibu F menemui seseorang yang bersedia mengganti namanya dengan nama Ibu F pada daftar kartu jaminan kesehatan karena mereka tidak memerlukan kartu tersebut. Persyaratan untuk memproses kartu jaminan kesehatan telah dipenuhi dan berkas-berkas yang diperlukan telah diserahkan. Hingga Agustus 2009, tidak ada berita mengenai kartu kesehatan yang akan menentukan nasibnya.

Sumber: Wawancara, anggota PEKKA, NTT, April 2009.

2.2 Tingkat Pendidikan dan Pencapaian Pendidikan Para Anggota PEKKA dan Tanggungan Mereka

2.2.1 Tingkat Pendidikan Anggota PEKKA

Pada umumnya, tingkat pendidikan yang dimiliki para anggota PEKKA di keempat daerah penelitian sangat rendah. Dari 601 orang responden, 24% di antaranya tidak pernah mengenyam pendidikan di sekolah dan 34% responden pernah bersekolah tetapi tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, sedangkan 28% responden berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar. Walaupun demikian, beberapa anggota PEKKA memiliki latar belakang pendidikan yang cukup baik. Beberapa dari mereka berhasil menyelesaikan pendidikan di sekolah menengah atas, atau bahkan universitas. Anggota PEKKA yang memiliki tingkat pendidikan yang cukup tinggi dapat diberdayakan sebagai pengelola kelompok yang dapat membagikan pengetahuan dan keterampilan yang mereka miliki dengan anggota kelompok lainnya.

Tingkat pendidikan anggota PEKKA pada umumnya lebih rendah daripada tingkat pendidikan nasional (lihat Tabel 8). Jumlah anggota PEKKA yang tidak bersekolah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar, masing-masing, adalah 24% dan 34%, jauh lebih tinggi daripada angka nasionalnya, yaitu 7,57% dan 20,37%. Di samping itu, bila ditinjau dari penyelenggaraan pendidikan lanjutan, kesenjangan yang ada bahkan lebih lebar lagi. Hanya 28% anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, sedangkan angka nasionalnya adalah 31,19%. Proporsi anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama hanya 7%, sedangkan angka nasionalnya adalah 17,49%. Proporsi anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan menengah atas atau lebih tinggi adalah 7%, sementara pencapaian di tingkat nasionalnya adalah 23,37%.

Tabel 8. Pencapaian Pendidikan Anggota PEKKA di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur

Pencapaian Pendidikan	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur		Jumlah		Nasional ^a
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Tidak pernah bersekolah	48	29	15	13	53	34	29	17	145	24	7,57
Tidak/belum menyelesaikan sekolah dasar	35	21	46	40	67	43	56	34	204	34	20,37
Sekolah dasar	44	27	39	34	24	15	62	37	169	28	31,19
Sekolah menengah pertama	16	10	9	8	5	3	10	6	40	7	17,49
≥ Sekolah menengah atas	21	13	6	5	6	4	10	6	43	7	23,37
Jumlah	164	100	115	100	155	100	167	100	601	100	100

^aBPS, 2007.

Di Kabupaten Pidie, persentase anggota PEKKA yang tidak pernah bersekolah adalah 29%, sementara persentase mereka yang tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar adalah 21%. Kedua persentase tersebut menunjukkan bahwa jumlah anggota PEKKA yang kurang berpendidikan masih sangat tinggi. Persentase anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar adalah 27%, sedangkan persentase anggota yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama adalah 10%. Jumlah anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau tingkatan yang lebih tinggi, adalah 13%, lebih tinggi daripada jumlah anggota yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama.

Di Kabupaten Karawang, anggota PEKKA juga memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Tabel di atas menunjukkan bahwa persentase anggota PEKKA yang tidak menyelesaikan pendidikan di tingkat sekolah dasar adalah yang paling tinggi (40%). Tiga puluh empat persen anggota PEKKA hanya lulusan sekolah dasar dan 13% lainnya tidak pernah bersekolah. Delapan persen anggota PEKKA berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama dan 5% lainnya berhasil menyelesaikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi. Meskipun demikian, kami mengidentifikasi bahwa hanya seorang responden saja di Kabupaten Karawang yang memiliki gelar sarjana.

Di Kabupaten Kubu Raya, tingkat pendidikan anggota PEKKA juga sangat rendah, di mana 34% anggota tidak pernah bersekolah, 43% tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, dan 15% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar. Persentase anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama adalah 3% dan yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi adalah 4%. Bila dibandingkan dengan kabupaten lain yang disurvei, pencapaian pendidikan anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya berada di tingkatan yang rendah. Hal ini dapat terjadi karena usia rata-rata para anggota PEKKA di kabupaten ini lebih tinggi daripada di kabupaten lainnya.

Di Kabupaten Flores Timur, persentase anggota PEKKA yang tidak pernah bersekolah adalah 17%. Persentase tertinggi diraih oleh para anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan di tingkat sekolah dasar, yaitu 37%, diikuti oleh mereka yang tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, yaitu 34%. Persentase anggota PEKKA yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas atau lebih tinggi memiliki nilai yang sama, yaitu 7%. Kami mengidentifikasi bahwa terdapat dua orang responden di kabupaten ini yang memiliki gelar diploma.

Karena tingkat pencapaian pendidikan para anggota PEKKA relatif rendah, hal itu memengaruhi opini mereka mengenai apakah anak laki-laki atau anak perempuan mereka akan disekolahkan bila pendapatan keluarga menjadi kendala (preferensi gender dalam pendidikan), seperti yang disajikan pada tabel di bawah ini.

Tabel 9. Preferensi Gender dalam Pendidikan Anak-Anak Anggota PEKKA

% dari Anggota PEKKA yang Memilih:	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Anak perempuan	29	12	25	26	24
Anak laki-laki	67	79	74	74	73
Tidak menjawab	4	9	1	0	3

Bila dana yang tersedia untuk pendidikan anak-anak mereka terbatas, para orang tua di Kabupaten Pidie lebih memprioritaskan untuk menyekolahkan anak-anak laki-laki mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai (67%). Berbagai alasan yang melatarbelakangi hal ini adalah karena anak laki-laki mereka suatu hari nanti akan menjadi kepala keluarga (65%), anak laki-laki akan memiliki masa depan yang lebih baik (13%), dan anak-anak perempuan mereka akan menjadi istri dan ibu rumah tangga (10%), dan beragam alasan lainnya. Para orang tua yang memilih untuk menyekolahkan anak perempuan mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai bila dana pendidikan yang tersedia terbatas menyatakan bahwa alasan mereka adalah karena anak perempuan lebih cerdas dan lebih tekun (56%) dan karena anak perempuan yang berpendidikan juga memiliki kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan (21%).

Di Kabupaten Karawang, 79% orang tua memilih untuk menyekolahkan anak laki-laki mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai bila dana pendidikan yang tersedia terbatas. Berbagai alasan yang melatarbelakangi hal ini adalah karena anak laki-laki akan menjadi kepala keluarga (63%), anak laki-laki akan memikul tanggung jawab atas orang tua dan keluarga mereka (25%), dan anak perempuan akan menjadi istri atau ibu rumah tangga (5%), dan alasan-alasan lainnya. Lima puluh persen orang tua yang memilih untuk menyekolahkan anak perempuan mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai bila dana pendidikan yang tersedia terbatas menyatakan bahwa anak perempuan lebih cerdas dan lebih tekun, sementara 29% orang tua menyatakan bahwa anak perempuan yang berpendidikan baik memiliki banyak peluang.

Di Kabupaten Kubu Raya, bila dana yang tersedia terbatas, sebagian besar orang tua (74%) memilih untuk menyekolahkan anak laki-laki mereka ke tingkat yang paling tinggi yang bisa dicapai. Berbagai alasan yang melatarbelakangi hal ini, menurut responden, adalah karena anak laki-laki akan menjadi kepala keluarga (51%), anak perempuan akan menjadi istri dan ibu rumah tangga (19%), anak laki-laki akan memiliki masa depan yang lebih baik (13%), dan lain-lain. Orang tua yang memilih untuk menyekolahkan anak perempuan mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai memberikan alasan bahwa anak perempuan lebih cerdas dan lebih tekun (28%), anak perempuan bisa membantu orang tua dan adik-adik mereka (15%), anak perempuan lebih memperhatikan keluarga (13%), dan lain-lain.

Bila dana yang tersedia terbatas, 74% orang tua di Kabupaten Flores Timur memilih untuk menyekolahkan anak mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai. Berbagai alasan yang melatarbelakangi adalah karena anak laki-laki akan memikul tanggung jawab atas orang tua dan keluarga mereka (21%), anak laki-laki akan mengurus orang tua mereka bila sudah tua (21%), anak laki-laki akan menjadi kepala keluarga (20%), anak perempuan akan menjadi istri dan ibu rumah tangga (18%), dan para responden lainnya memberikan beragam jawaban lain. Sebagian orang tua (26%) memilih untuk menyekolahkan anak perempuan mereka ke tingkat paling tinggi yang bisa dicapai bila dana yang tersedia terbatas karena anak perempuan lebih memperhatikan keluarga mereka (32%) dan anak perempuan akan membantu orang tua dan adik-adik mereka (20%).

2.2.2 Pencapaian Pendidikan Anak-Anak Para Anggota PEKKA

Ada 1.870 anak yang dimiliki oleh 601 anggota PEKKA (setiap anggota PEKKA memiliki 3,1 anak). Untuk membandingkan data PEKKA dengan data nasional, yang diperhitungkan hanya pencapaian anak-anak anggota PEKKA yang berusia 10 tahun ke atas. Anak-anak anggota PEKKA pada umumnya memiliki tingkat pencapaian pendidikan yang lebih rendah daripada tingkat pencapaian pendidikan nasional.

Pada umumnya, pencapaian pendidikan anak-anak anggota PEKKA di Kabupaten Pidie rendah. Tiga puluh persen dari anak-anak tersebut tidak pernah bersekolah, 8% tidak pernah atau belum menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 4% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, dan 36% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama (Tabel 10). Persentase dari anak-anak yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi mencapai 22%. Angka ini sedikit lebih rendah daripada angka nasional, yaitu 23,37% orang-orang yang berusia 10 tahun atau ke atas yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi. Selain itu, jumlah anak-anak anggota PEKKA yang tidak bersekolah lebih tinggi daripada skala nasional, yaitu 30% berbanding 7,5%.

Tabel 10. Pencapaian Pendidikan Anak-Anak Para Anggota PEKKA yang Berusia 10 Tahun ke Atas di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur

Pencapaian Pendidikan	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur		Jumlah		Nasional*
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Tidak pernah bersekolah	82	30	45	18	76	27	146	41	349	28	7,57
Tidak/belum menyelesaikan pendidikan sekolah dasar	23	8	16	6	42	15	42	12	123	10	20,37
Sekolah dasar	11	4	89	35	70	25	94	27	367	29	31,19
Sekolah menengah pertama	101	36	69	27	47	17	45	13	262	21	17,49
≥ Sekolah menengah atas	60	22	38	15	43	15	26	7	167	13	23,37
Jumlah**	277	100	257	100	278	100	353	100	1268	100	100

Keterangan: * Sumber data nasional: BPS, 2007.

** Jumlah seluruh anak (*primary economic responsibility*/PER, atau tanggung jawab ekonomi utama) dengan pengecualian 601 anggota PEKKA dan 1 nilai yang hilang.

Di Kabupaten Karawang, pencapaian pendidikan anak-anak anggota PEKKA sangat beragam, mulai dari yang tidak bersekolah sampai yang berhasil menyelesaikan pendidikan di tingkat universitas. Akan tetapi, tingkat pendidikan sebagian besar dari mereka tidak tinggi. Tabel 4 menunjukkan bahwa 18% dari anak-anak anggota PEKKA tidak pernah bersekolah, 6% tidak atau belum menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 35% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 27% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama, dan 15% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi. Pencapaian pendidikan anak-anak para anggota PEKKA sedikit lebih baik daripada angka nasional untuk tingkat pencapaian pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Daerah perkotaan di mana mereka tinggal memungkinkan mereka untuk mendapatkan pendidikan yang lebih baik. Meskipun demikian, untuk pencapaian pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi, persentase yang diraih oleh anak-anak anggota PEKKA hanya 15%, jauh lebih rendah daripada angka persentase nasional, yaitu 23,37%.

Di Kabupaten Kubu Raya, pencapaian pendidikan anak-anak para anggota PEKKA pada umumnya rendah. Dua puluh tujuh persen dari mereka tidak pernah bersekolah, 15% tidak atau belum menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 25% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 17% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama, dan hanya 15% saja yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi. Persentase mereka yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi lebih rendah daripada angka nasional, yaitu 23,37%.

Di Kabupaten Flores Timur, pencapaian pendidikan anak-anak anggota PEKKA berada di tingkatan yang paling rendah bila dibandingkan dengan ketiga daerah penelitian lainnya. Lebih dari setengah jumlah anak-anak yang ada tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, sementara 41% dari mereka tidak pernah bersekolah. Hanya 27% yang berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah dasar, 13% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama, dan 7% berhasil menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas atau lebih tinggi. Persentase anak-anak yang tidak pernah bersekolah lebih tinggi daripada angka nasional. Pencapaian pendidikan di tingkat sekolah dasar dan sekolah menengah pertama dan atas juga berada di bawah angka nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pendidikan di Kabupaten Flores Timur masih jauh terbelakang di semua tingkat yang ada.

Di seluruh daerah penelitian, pencapaian pendidikan anak-anak para anggota PEKKA, terutama di tingkat sekolah menengah pertama dan atas, masih sangat rendah. Salah satu cara untuk memperbaiki kondisi ini adalah dengan melaksanakan program-program kesetaraan pendidikan (pendidikan kesetaraan Paket A dan B), dengan bantuan dari lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bekerja sama dengan institusi pendidikan setempat.

2.2.3 Biaya Pendidikan Anak-Anak Anggota PEKKA

Tingkat pendidikan para anggota PEKKA pada umumnya rendah, sementara tingkat kemiskinan masyarakat di keempat daerah penelitian ini pada umumnya tinggi. Di keempat daerah penelitian, terdapat 788 anak-anak yang masih bersekolah pada tingkat pendidikan yang berbeda-beda: kelompok bermain, taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah pertama, dan sekolah menengah atas. Terdapat 719 anak-anak yang masih duduk di bangku sekolah dasar, sekolah menengah pertama, dan sekolah menengah atas. Sebagian dari mereka belajar di sekolah swasta, sementara yang lainnya bersekolah di sekolah negeri. Kami akan memfokuskan analisis kami pada biaya pendidikan ketiga kelompok usia tersebut, jenis sekolah, dan pendapatan rata-rata per kapita dari ibu mereka (anggota PEKKA). Biaya pendidikan rata-rata dalam satu tahun terdiri atas sembilan biaya sekolah: uang sekolah (SPP), biaya asrama/kos (bila diperlukan; karena letak sekolah yang berjauhan dari rumah), alat tulis, buku-buku pelajaran, biaya transportasi, seragam/sepatu, uang sumbangan wajib sekolah, uang jajan, dan kegiatan ekstrakurikuler.

Tabel 11. Rata-Rata Total Biaya dalam Satu Tahun untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Dasar (tanpa Biaya Asrama) bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)

Jenis Biaya	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur	
Uang sekolah	1.837	0%	4.645	0%	4.680	0%	9.517	0%
Alat tulis	57.980	3%	43.484	3%	58.737	3%	79.523	2%
Buku-buku pelajaran	10.122	1%	22.153	1%	20.362	1%	13.753	0%
Biaya transportasi	61.510	3%	0	0%	38.645	2%	15.172	0%
Seragam dan sepatu	129.898	7%	171.355	11%	70.309	4%	244.960	7%
Sumbangan wajib	10.592	1%	12.581	1%	2.618	0%	5.517	0%
Uang jajan	1.491.286	84%	1.148.610	74%	423.354	25%	189.023	6%
Kegiatan ekstrakurikuler	22.000	1%	145.063	9%	496.833	29%	41.556	1%
Rata-rata total biaya	1.785.225	100%	1.547.890	100%	1.115.539	100%	599.021	100%
% dari pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA	103%		45%		65%		18%	

Pada umumnya, setiap desa di Indonesia memiliki setidaknya satu sekolah dasar. Karena sekolah dasar berada dalam jarak yang dapat ditempuh dengan berjalan kaki di keempat daerah penelitian, para orang tua tidak perlu membayar biaya asrama. Di Kabupaten Pidie, uang jajan merupakan pengeluaran terbesar bagi seorang anggota PEKKA yang memiliki anak yang duduk di sekolah dasar karena 84% dari jumlah keseluruhan biaya pendidikan diserap oleh komponen pengeluaran tersebut setiap tahunnya. Biaya terbesar kedua adalah seragam dan sepatu. Rata-rata biaya tahunan untuk menyekolahkan seorang siswa sekolah dasar di Pidie mengambil sekitar 103% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA (lihat Tabel 3 dan 11). Anak-anak para anggota PEKKA yang bersekolah di sekolah dasar di Kabupaten Pidie pada umumnya berjalan kaki ke sekolah dengan jarak tempuh sekitar satu kilometer.

Di Kabupaten Karawang, biaya terbesar dalam menyekolahkan seorang anak anggota PEKKA di sekolah dasar juga terdapat pada uang jajan. Biaya terbesar kedua adalah seragam dan sepatu. Rata-rata biaya keseluruhan yang diperlukan untuk menyekolahkan seorang siswa sekolah dasar di Kabupaten Karawang menyerap sekitar 45% pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA. Rata-rata jarak sekolah dasar dengan tempat tinggal di Karawang adalah 0,6 kilometer dan sebagian besar anak-anak anggota PEKKA pergi ke sekolah dengan berjalan kaki.

Di Kabupaten Kubu Raya, yang mengejutkan adalah bahwa biaya pendidikan tertinggi yang diperlukan untuk seorang siswa sekolah dasar terdapat pada biaya ekstrakurikuler. Hal ini terjadi, mungkin, karena banyaknya anak-anak anggota PEKKA yang saat ini duduk di kelas enam. Para siswa yang duduk di kelas enam biasanya mendapatkan pelajaran tambahan setelah jam sekolah dan orang tua mereka harus menanggung biaya tersebut. Selain pelajaran tambahan yang diberikan dari sekolah, terkadang orang tua harus memasukkan anak-anak mereka yang duduk di kelas enam ke kursus privat. Melalui melakukan hal ini, para orang tua berharap agar anak-anak mereka dapat melanjutkan pendidikan mereka ke sekolah menengah pertama yang baik. Namun, para anggota PEKKA harus menghabiskan 65% dari pendapatan per kapita tahunan mereka untuk menyekolahkan anak-anak mereka di sekolah dasar. Sebagian besar anak yang besar bersekolah di Kabupaten Kubu Raya juga pergi ke sekolah dengan berjalan kaki dengan rata-rata jarak tempuh sekitar 0,6 kilometer.

Di Kabupaten Flores Timur, biaya terbesar dalam menyekolahkan anak-anak anggota PEKKA di sekolah dasar terdapat pada seragam dan sepatu. Hal ini terjadi karena penduduk di Flores Timur pada umumnya mengimpor kebutuhan mereka dari Pulau Jawa sehingga harga barang-barang seperti seragam, sepatu, dan alat tulis relatif tinggi. Biaya tertinggi kedua yang harus ditanggung oleh anggota PEKKA dalam menyekolahkan seorang anak ke sekolah dasar adalah uang jajan sehari-hari. Meskipun demikian, biaya uang sekolah seorang anak di sekolah dasar hanya mengambil 18% dari pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA. Hal ini merupakan biaya tahunan terendah dalam menyekolahkan seorang siswa sekolah dasar bila dibandingkan dengan di daerah-daerah penelitian lainnya. Kejadiannya mungkin seperti itu karena biaya uang jajan sehari-hari seorang anak di kabupaten ini lebih rendah daripada biaya uang jajan di daerah-daerah penelitian lainnya. Rata-rata jarak yang harus ditempuh untuk tiba di sekolah di Kabupaten Flores Timur adalah 0,6 kilometer.

Tabel 12. Rata-Rata Total Biaya Tahunan untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Menengah Pertama bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)

Jenis Biaya	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur	
Uang sekolah	34.567	1%	26.823	1%	12.104	1%	290.618	14%
Biaya asrama	3.900.000	62%	0	0%	0	0%	600.000	28%
Alat tulis	80.896	1%	58.324	2%	79.311	5%	102.563	5%
Buku-buku pelajaran	33.881	1%	121.088	3%	109.973	7%	103.375	5%
Biaya transportasi	524.716	8%	1.552.942	40%	211.676	13%	135.000	6%
Seragam dan sepatu	211.851	3%	230.294	6%	174.108	11%	274.000	13%
Sumbangan wajib	24.239	0%	38.441	1%	15.162	1%	12.386	1%
Uang jajan	928.433	15%	1.236.527	32%	633.836	39%	250.250	12%
Kegiatan ekstrakurikuler	563.475	9%	592.625	15%	376.026	23%	352.550	17%
Rata-rata total biaya	6.302.057	100%	3.857.064	100%	1.612.196	100%	2.120.742	100%
% dari pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA	364%		113%		94%		64%	

Di Kabupaten Pidie, ada seorang anak anggota PEKKA yang duduk di bangku sekolah menengah pertama dan tinggal di dalam asrama. Biaya yang harus dikeluarkan untuk membayar asrama cukup tinggi. Biaya asrama memberikan kontribusi lebih dari 50% pada rata-rata biaya keseluruhan yang diperlukan untuk menyekolahkan si anak. Biaya uang jajan juga cukup tinggi, diikuti oleh biaya kegiatan ekstrakurikuler. Secara keseluruhan, seorang anggota PEKKA di Kabupaten Pidie harus menghabiskan 364% dari pendapatan per kapita tahunan mereka untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama. Rata-rata jarak yang harus ditempuh menuju sekolah di Kabupaten Pidie adalah 2,3 kilometer. Sebagian besar anak pergi ke sekolah dengan berjalan kaki, sementara beberapa orang anak lainnya mengendarai sepeda atau menggunakan kendaraan umum, yang dikenal sebagai *rbt*.

Di Kabupaten Karawang, biaya pendidikan tertinggi yang harus ditanggung seorang anggota PEKKA untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama adalah biaya transportasi. Sebagian besar anak-anak para anggota PEKKA yang duduk di bangku sekolah menengah pertama di Kabupaten Karawang menggunakan kendaraan umum, sementara beberapa orang anak lainnya berjalan kaki ke sekolah. Biaya tertinggi kedua yang harus ditanggung anggota PEKKA adalah uang jajan. Biaya kegiatan ekstrakurikuler juga merupakan pengeluaran yang signifikan bagi para anggota PEKKA yang menyekolahkan anak-anak mereka di sekolah menengah pertama. Seluruh biaya yang dikeluarkan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama dapat menghabiskan 113% pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA. Rata-rata jarak yang ditempuh untuk menuju sekolah adalah 1,7 kilometer.

Di Kabupaten Kubu Raya, biaya pendidikan tertinggi yang harus ditanggung seorang anggota PEKKA untuk menyekolahkan seorang anak adalah uang jajan, diikuti oleh biaya kegiatan ekstrakurikuler dan biaya transportasi. Berkaitan dengan biaya-biaya tersebut, para anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya harus menghabiskan 94% dari pendapatan per kapita tahunan mereka untuk menyekolahkan anak mereka di sekolah menengah pertama. Rata-rata jarak yang harus ditempuh untuk mencapai sekolah menengah pertama di Kabupaten Kubu Raya adalah 1,9 kilometer. Sebagian besar anak-anak anggota PEKKA mengendarai sepeda ke sekolah. Meskipun demikian, beberapa orang anak anggota PEKKA harus berjalan kaki ke sekolah dan melanjutkan perjalanan dengan perahu motor. Anak-anak tersebut berasal dari Desa Mekarsari, sebuah desa tempat tinggal para pengungsi konflik Sampit.

Di Kabupaten Flores Timur, biaya pendidikan tertinggi yang harus dikeluarkan adalah untuk asrama. Biaya tertinggi kedua adalah untuk kegiatan ekstrakurikuler. Biaya-biaya lainnya yang memberikan kontribusi secara signifikan pada pengeluaran yang harus ditanggung anggota PEKKA berturut-turut adalah uang sekolah, seragam dan sepatu, dan uang jajan. Rata-rata biaya per tahun yang harus dibayarkan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama di Kabupaten Flores Timur menyerap 64% dari pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA. Sebagian besar anggota PEKKA tinggal di dekat sekolah menengah pertama dan anak-anak mereka biasanya berjalan kaki ke sekolah. Meskipun demikian, ada seorang anak anggota PEKKA yang harus menggunakan kendaraan umum, yang disebut *oto*, dan melanjutkan perjalanan ke sekolah dengan perahu motor umum. Jarak rata-rata yang ditempuh untuk mencapai sekolah menengah pertama di Kabupaten Flores Timur adalah 1,5 kilometer.

Karena pembebasan uang sekolah dalam program BOS hanya berlaku untuk siswa yang duduk sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, pada umumnya, biaya yang diperlukan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas lebih tinggi.

Di Kabupaten Pidie, biaya tertinggi yang dikeluarkan dalam menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas adalah untuk uang jajan, diikuti oleh biaya kegiatan ekstrakurikuler dan biaya transportasi (Tabel 13). Biaya asrama juga merupakan pengeluaran yang signifikan bagi anggota PEKKA. Seperti yang disajikan dalam tabel tersebut, biaya seragam dan sepatu masih lebih tinggi daripada uang sekolah yang dikeluarkan untuk anak yang duduk di bangku sekolah menengah atas. Secara keseluruhan, para anggota PEKKA harus menghabiskan 322% dari pendapatan per kapita tahunan mereka untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas. Rata-rata jarak yang harus ditempuh untuk mencapai sekolah menengah atas adalah 3,3 kilometer. Sebagian besar siswa pergi ke sekolah dengan menggunakan kendaraan umum (*rbi*).

Tabel 13. Rata-Rata Total Biaya Tahunan untuk Menyekolahkan Seorang Siswa Sekolah Menengah Atas bagi Anggota PEKKA yang Disurvei (Rp)

Jenis Biaya	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur	
Uang sekolah	57.778	1%	683.000	12%	401.130	11%	768.709	23%
Biaya asrama	492.000	9%	600.000	10%	0	0%	773.333	23%
Alat tulis	119.056	2%	86.111	1%	115.957	3%	138.282	4%
Buku-buku pelajaran	60.407	1%	329.611	6%	213.304	6%	104.659	3%
Biaya transportasi	824.185	15%	1.336.500	23%	1.056.478	30%	1.035.500	30%
Seragam dan sepatu	246.667	4%	254.444	4%	267.174	8%	338.977	10%
Sumbangan wajib	34.296	1%	114.722	2%	107.826	3%	55.619	2%
Uang jajan	2.788.500	50%	1.382.324	24%	671.477	19%	181.999	5%
Kegiatan ekstrakurikuler	957.647	17%	1.023.000	18%	711.857	20%	0	0%
Rata-rata total biaya	5.580.536	100%	5.809.713	100%	3.545.203	100%	3.397.078	100%
% dari pendapatan per kapita tahunan anggota PEKKA	322%		153%		207%		103%	

Di Kabupaten Karawang, hampir 50% dari rata-rata total biaya pendidikan yang diperlukan oleh siswa sekolah menengah atas dihabiskan untuk uang jajan. Biaya tertinggi kedua adalah untuk kegiatan ekstrakurikuler, diikuti oleh biaya transportasi. Jumlah dana yang dikeluarkan untuk uang sekolah lebih tinggi daripada biaya untuk seragam dan sepatu. Rata-rata total biaya yang dikeluarkan setiap tahun untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas di Kabupaten Karawang menghabiskan 170% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA. Biaya transportasi juga memberikan kontribusi yang signifikan karena sebagian besar anak para anggota PEKKA yang duduk di sekolah menengah atas pergi ke sekolah dengan menggunakan kendaraan umum atau sepeda motor. Rata-rata jarak yang harus ditempuh oleh seorang anak anggota PEKKA untuk mencapai sekolah adalah 3,7 kilometer.

Di Kabupaten Kubu Raya, biaya pendidikan tertinggi terdapat pada biaya transportasi. Hal ini terjadi karena jarak yang harus ditempuh untuk mencapai sekolah menengah atas adalah 6,3 kilometer. Lebih dari 50% anak-anak para anggota PEKKA pergi ke sekolah dengan menggunakan kendaraan, seperti kendaraan umum, sepeda motor milik orang tua mereka, atau sepeda motor milik mereka sendiri. Biaya tertinggi kedua adalah biaya untuk kegiatan ekstrakurikuler. Uang sekolah juga lebih tinggi daripada biaya seragam dan sepatu. Rata-rata total biaya per tahun yang dikeluarkan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas di Kabupaten Kubu Raya menghabiskan 207% dari pendapatan per kapita per tahun seorang anggota PEKKA.

Di Kabupaten Flores Timur, biaya transportasi yang diperlukan oleh seorang siswa yang duduk di sekolah menengah atas merupakan biaya yang tertinggi. Hal ini kemudian diikuti berturut-turut oleh biaya yang diperlukan untuk biaya asrama, uang sekolah, dan biaya seragam dan sepatu. Tingginya biaya transportasi disebabkan oleh jenis kendaraan yang digunakan oleh siswa. Sebagian besar dari mereka pergi ke sekolah dengan menggunakan kendaraan umum, seperti *oto* atau ojek. Tingginya biaya asrama timbul karena para anggota PEKKA menyekolahkan anak-anak mereka ke sekolah menengah atas yang baik yang terletak di pulau yang berlainan. Meskipun biaya keseluruhan yang dikeluarkan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas menghabiskan 130% pendapatan per kapita per tahun para anggota PEKKA di kabupaten ini, total biaya tersebut relatif rendah bila dibandingkan dengan biaya-biaya di daerah-daerah penelitian lainnya.

Singkatnya,

- a) menyekolahkan seorang anak di sekolah dasar negeri menghabiskan 51% dari pendapatan per kapita per tahun seorang anggota PEKKA,
- b) menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama negeri menghabiskan 140% dari pendapatan per kapita per tahun seorang anggota PEKKA, dan
- c) menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah atas negeri menghabiskan 178% dari pendapatan per kapita per tahun seorang anggota PEKKA.

Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa biaya keseluruhan yang dikeluarkan untuk menyekolahkan seorang anak di sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas melebihi pendapatan per kapita rata-rata dalam keluarga PEKKA yang seharusnya dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari seorang anak. Bagi anak-anak dari perempuan kepala keluarga, menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun merupakan hal yang tidak mungkin terjadi.

III. PERNIKAHAN

Undang-undang pernikahan di Indonesia mendefinisikan pernikahan sebagai ikatan jasmani dan rohani antara seorang pria dan wanita sebagai suami dan istri yang bertujuan untuk membentuk keluarga dan rumah tangga yang bahagia dan abadi yang berlandaskan pada Tuhan.⁷ Pernikahan dianggap sah bila dilaksanakan sesuai dengan agama atau keyakinan yang dipeluk oleh kedua belah pihak yang ingin menikah. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2006, dinyatakan bahwa suatu pernikahan yang sah sesuai dengan ketentuan dan hukum yang berlaku harus dilaporkan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah tanggal pernikahan. Pernikahan juga harus dicatatkan pada catatan akta pernikahan oleh petugas kantor kependudukan dan catatan sipil. Buku akta pernikahan diberikan kepada suami dan istri. Saat akan mencatatkan pernikahan, pasangan muslim mendaftarkan diri di KUA tingkat kecamatan, sedangkan pasangan nonmuslim mendaftarkan diri di kantor kependudukan dan catatan sipil tingkat kabupaten.⁸ Pencatatan pernikahan juga berlaku untuk pernikahan yang dilaksanakan di pengadilan⁹ dan pernikahan yang melibatkan orang yang berkebangsaan asing yang dilaksanakan di Indonesia berdasarkan permintaan mereka. Pencatatan pernikahan juga merupakan hal yang wajib dilakukan oleh warga negara Indonesia yang menikah di luar wilayah negara Indonesia.

Proses pencatatan pernikahan di KUA adalah sebagai berikut: kedua pasangan menyatakan keinginan mereka untuk menikah dengan mendatangi KUA setempat dan menyerahkan dokumen-dokumen sebagai berikut: (i) formulir N1, N2, N3, N4, dan N5¹⁰ yang telah divalidasi oleh kepala desa atau lurah; (ii) pernyataan yang mengonfirmasi bahwa calon pengantin wanita atau calon pengantin pria merupakan seorang muslim dari imam masjid atau ketua majelis taklim; (iii) bagi calon pengantin yang mualaf, pernyataan yang ditulis dengan tangan yang menyatakan keinginan untuk pindah ke agama lain yang ditandatangani pada materai Rp6.000 dan diketahui oleh orang tua dan kepala desa; (iv) fotokopi KTP atau surat keterangan yang menyatakan KTP pengganti sementara dari dari kantor desa; (v) enam lembar foto calon mempelai yang berukuran 2 x 3 sentimeter dengan latar belakang berwarna biru; dan (vi) daftar pengujian nikah (DPN) yang ditandatangani oleh pasangan calon mempelai dan wali. Bila calon mempelai perempuan atau calon mempelai pria adalah anggota dari Tentara Nasional Indonesia (TNI), mereka harus mendapatkan surat izin dari atasan mereka. Penghulu dari KUA kemudian akan memeriksa seluruh dokumen yang diperlukan dan mencatatkan pernikahan tersebut pada DPN. DPN memakan waktu sepuluh hari kerja untuk pemrosesannya sebelum pasangan diizinkan untuk menikah. KUA memberikan bimbingan dan kursus bagi pasangan yang akan menikah mengenai pembentukan keluarga yang bahagia. Setelah sepuluh hari berlalu, KUA melaksanakan akad nikah dan memberikan buku nikah. Saat upacara pernikahan, KUA juga dapat bertindak sebagai wakil dari wali (bertindak sebagai

⁷Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 mengenai Pernikahan, Ayat 1.

⁸KUA di tingkat kecamatan adalah unit kerja yang mencatat pernikahan, talak, perceraian, dan rujuk di tingkat kecamatan untuk penduduk muslim (Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2008).

⁹Pernikahan antaragama adalah pernikahan yang diatur oleh pengadilan (Keterangan (a), Ayat 35, UU No. 23 Tahun 2006).

¹⁰Formulir N1 adalah formulir yang menyatakan bahwa pasangan tersebut akan menikah, N2 adalah formulir yang mencatat asal calon mempelai pria dan calon mempelai perempuan, N3 adalah formulir yang menyatakan persetujuan pasangan tersebut untuk menikah, N4 adalah formulir yang mencatat informasi mengenai orang tua atau wali dari pasangan tersebut, dan N5 berisi izin menikah dari orang tua atau wali pasangan. Selain itu, N6 adalah formulir yang menyatakan kematian pasangan hidup sebelumnya bagi calon mempelai yang janda/duda dan N7 adalah pernyataan dari calon mempelai pria dan calon mempelai perempuan, wali, atau wakil dari wali yang ditujukan kepada kepala KUA, atau penghulu atau wakil penghulu yang menyatakan keinginan pasangan tersebut untuk menikah.

orang tua muslim, namun mendelegasikan posisi wali kepada penghulu KUA) atau bertindak sebagai wali dari mempelai perempuan (untuk mempelai perempuan nonmuslim yang muallaf).

Proses pencatatan pernikahan bagi pasangan nonmuslim adalah sebagai berikut: pasangan harus menyerahkan surat izin dari tokoh agama/pendeta yang menyatakan bahwa suatu pernikahan telah diselenggarakan atau surat yang menyatakan bahwa pernikahan berdasarkan suatu agama telah dilaksanakan yang ditandatangani oleh tokoh agama/pendeta; KTP suami dan istri; foto suami dan istri; akta kelahiran suami dan istri dan paspor bagi warga negara asing. Setelah seluruh persyaratan dipenuhi, pasangan tersebut harus mengisi formulir pencatatan pernikahan di kantor UPTD (unit pelaksanaan teknis daerah) dengan melampirkan seluruh persyaratan di atas. Kemudian, petugas kantor kependudukan dan catatan sipil di UPTD akan mencatatkan pernikahan tersebut di catatan akta pernikahan dan menerbitkan buku akta pernikahan. Buku akta pernikahan ini akan diberikan kepada suami dan istri.

Terdapat jenis pernikahan lain yang berlaku dalam masyarakat muslim yang dikenal sebagai nikah siri. Nikah siri adalah pernikahan antara seorang laki-laki dan perempuan yang dilaksanakan dengan berdasarkan pada hukum Islam dan ijab kabul yang sama oleh ayah/wali hakim mempelai perempuan untuk memberikan izin kepada mempelai perempuan untuk menikah, dipimpin oleh imam atau kiai dan dihadiri oleh teman dan kerabat dekat mempelai pria dan mempelai perempuan, namun tidak dicatatkan di KUA setempat. Akan tetapi, nikah siri dapat disahkan melalui proses isbat nikah di pengadilan agama. Pengadilan agama dapat memberikan dokumen yang membuktikan pernikahan yang sudah terjadi sebelumnya kepada pasangan muslim tersebut.¹¹ Pada 2009, lebih dari 13.000 pengesahan pernikahan (kasus isbat nikah) diterima oleh pengadilan agama. Dokumen pengesahan pernikahan yang diterima dari pengadilan agama kemudian dapat digunakan di kantor kependudukan dan catatan sipil untuk mendapatkan dokumen-dokumen lainnya, termasuk akta kelahiran.

UU No. 1 Tahun 1974 tentang Pernikahan mensyaratkan bahwa usia minimal untuk menikah adalah 16 tahun untuk perempuan dan 19 tahun untuk laki-laki. Berbagai kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Indonesia bertujuan memastikan bahwa setiap anak memiliki kesempatan untuk menyelesaikan program pendidikan dasar sembilan tahun dan mengurangi tingkat buta huruf pada perempuan (Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007: 37). Kebijakan-kebijakan tersebut mendukung *Millennium Development Goals* (MDGs). Oleh karenanya, usia minimal yang diizinkan untuk pernikahan, dengan calon mempelai perempuan harus setidaknya berusia 16 tahun, tidak sesuai dengan kebijakan pembangunan pemerintah yang lebih luas ini.

Dari 601 responden PEKKA yang disurvei, 161(27%) menikah sebelum berusia 16 tahun yang merupakan usia di bawah usia sah untuk menikah di Indonesia. Jumlah tertinggi dari anggota PEKKA yang tidak menikah terdapat di Kabupaten Flores Timur (17 responden). Karena proses pernikahan di Kabupaten Flores Timur didasarkan pada adat, dan mahal dan rumit, nampaknya pernikahan yang dilakukan pada usia muda akan jarang ditemukan. Beberapa orang anggota PEKKA yang menjadi responden survei di Kabupaten Flores Timur hidup melajang, dengan satu hingga lima orang tanggungan, yang merupakan alasan mengapa mereka bergabung menjadi anggota PEKKA.

¹¹Buku 1 Kumpulan Hukum Islam (mengenai pernikahan), Ayat 7 dan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Ayat 36.

Tabel 14. Persentase Anggota PEKKA yang Menikah di Bawah Usia 16 Tahun

Usia Saat Menikah Pertama Kali	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
	<16	47 29%	56 49%	49 32%	9 5%
≥16	116 71%	59 51%	106 68%	141 84%	422 70%
Tidak menjawab	1 1%	0 0%	0 0%	17 10%	18 3%
Jumlah	164	115	155	167	601

Sebagian besar anggota PEKKA di keempat daerah penelitian yang menikah sebelum berusia 16 tahun dinikahkan pada saat berusia 15 tahun. Usia paling muda saat menikah adalah 9 tahun. Karena usia sah minimal untuk menikah bagi perempuan adalah 16 tahun, para anggota PEKKA yang menikah sebelum berusia 16 tahun pada umumnya tidak memiliki akta pernikahan.

Tabel 15. Usia Saat Menikah Pertama Kali dari Para Anggota PEKKA yang Menikah di Bawah Usia 16 Tahun

Usia Saat Menikah Pertama Kali Sebelum 16 Tahun	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
	9	-	2	-	-
10	1	-	-	-	1
11	1	1	1	-	3
12	-	12	9	-	21
13	2	8	14	-	24
14	5	8	7	2	22
15	38	25	18	7	88
Jumlah	47	56	49	9	161

Seperti yang disajikan pada Tabel 16, 601 orang perempuan anggota PEKKA yang disurvei menjalani 782 pernikahan di mana hanya 48% di antaranya yang termasuk pernikahan sah menurut hukum Indonesia. Jumlah pernikahan lebih tinggi daripada jumlah responden karena ada beberapa anggota PEKKA yang menikah lebih daripada satu kali (Lampiran Tabel A3). Persentase responden yang menikah lebih dari satu kali adalah 22% (133 responden).

Tabel 16. Proporsi Pernikahan Responden Anggota PEKKA yang Sah

Kabupaten	Jumlah Pernikahan	Jumlah Pernikahan yang Sah	%
Pidie	190	96	51%
Karawang	236	81	34%
Kubu Raya	195	139	71%
Flores Timur	161	59	37%
Jumlah	782	375	48%

Para anggota PEKKA yang berasal dari Kabupaten Kubu Raya memiliki tingkat pernikahan yang sah menurut hukum yang tinggi secara signifikan, yaitu 71%, meskipun memiliki persentase jumlah anggota yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang paling tinggi. Kabupaten Flores Timur dan Karawang memiliki tingkat pernikahan sah yang paling rendah, dengan hanya sekitar sepertiga dari seluruh anggota mereka yang memiliki pernikahan yang sah. Keragaman dalam persentase anggota PEKKA dengan pernikahan yang sah mungkin terjadi karena Kabupaten Kubu Raya memiliki rata-rata biaya terendah untuk mendapatkan akta pernikahan, yaitu Rp23.000, dan Kabupaten Karawang memiliki rata-rata biaya tertinggi untuk memperoleh akta pernikahan, yaitu Rp86.000.

Di sisi lain, berbagai alasan utama mengapa anggota PEKKA di keempat wilayah penelitian tidak memiliki pernikahan yang sah adalah karena mereka: (i) tidak mengetahui pentingnya pernikahan yang sah; (ii) tidak mengetahui prosedur untuk mendapatkan akta pernikahan; (iii) mengira bahwa suamilah yang bertanggung jawab untuk mendapatkan akta pernikahan; dan (iv) berkeyakinan bahwa pernikahan di bawah hukum agama sudah memadai.

Dalam kaitannya dengan agama, Kabupaten Pidie, Karawang, dan Kubu Raya memiliki mayoritas anggota PEKKA yang muslim, sementara Kabupaten Flores Timur memiliki 46% anggota yang muslim dan 54% anggota yang nonmuslim. Karakteristik agama memengaruhi proses atau mekanisme pernikahan di setiap kabupaten. Di Kabupaten Flores Timur, adat juga memiliki peranan yang penting dalam memengaruhi proses pernikahan. Bagian selanjutnya akan membahas lebih jauh mengenai data survei yang berkaitan dengan pernikahan para anggota PEKKA dan kebiasaan atau faktor-faktor lokal yang memengaruhi suatu pernikahan di setiap kabupaten.

3.1 Pernikahan di Kabupaten Pidie

Dua puluh sembilan persen anggota PEKKA menikah pertama kali di bawah usia 16 tahun (Tabel 14). Terdapat responden yang menikah pertama kali pada usia 10 dan 11 tahun; 2 responden pada usia 13 tahun; 5 responden pada usia 14 tahun; dan 38 responden pada usia 15 tahun (Tabel 15). Bahkan, ada juga responden yang dinikahkan sebelum mencapai masa puber. Karena tidak dewasa secara fisik dan psikologis, tidak mengherankan kalau banyak dari para perempuan muda tersebut tidak mengerti bagaimana cara melengkapi persyaratan pernikahan yang ditetapkan oleh KUA.

Meskipun demikian, informasi yang berbeda didapatkan dari kepala KUA di Kecamatan M yang menyatakan bahwa usia rata-rata calon pengantin pada pernikahan pertama di wilayah ini adalah 18 tahun dan hanya sedikit sekali yang menikah di bawah usia tersebut. Penulis berasumsi bahwa informasi yang berbeda dapat terjadi karena dua hal berikut ini.

- a) Yang pertama adalah kesenjangan waktu. Kepala KUA hanya menjelaskan situasi terbaru, sementara kami menyadari bahwa sebagian besar responden PEKKA menikah lebih dari sepuluh tahun yang lalu ketika adat dan kebiasaan yang berlaku berbeda dari saat ini.
- b) Kedua, rata-rata usia 18 tahun untuk pernikahan pertama mungkin tepat bagi mereka yang melangsungkan pernikahan di KUA. Meskipun demikian, pada kenyataannya, banyak orang, termasuk para anggota PEKKA, tidak mencatatkan pernikahan mereka di KUA sehingga rata-rata usia menikah tidak diketahui.

Pada saat terjadi konflik, pernikahan di Pidie dilangsungkan tanpa dicatatkan di KUA dan pada 2005, KUA menerbitkan buku nikah untuk pasangan-pasangan tersebut. Bagi mereka yang belum mencatatkan pernikahan, mereka harus memverifikasi pernikahan mereka (isbat nikah) di pengadilan agama untuk mendapatkan buku nikah. Bagi mereka yang kehilangan buku nikah saat terjadinya konflik atau tsunami, KUA akan memberikan buku nikah pengganti.

Dari 190 pernikahan, hanya 51% yang dicatatkan secara sah di KUA (seluruh responden adalah muslim) dengan setiap pasangan memiliki buku nikah sebagai bukti dari pernikahan mereka. Akan tetapi, bila responden ditanya mengenai prosedur untuk mendapatkan buku nikah, pada umumnya, mereka tidak tahu tentang rinciannya. Berdasarkan pada Lampiran Tabel A4, hanya 29% responden yang memiliki akta pernikahan yang mengetahui berapa jumlah yang harus dibayarkan untuk mendapatkan buku nikah. Sebagian responden tidak memiliki akta pernikahan karena mereka tidak memahami pentingnya memiliki akta pernikahan atau karena mereka menganggap masalah tersebut adalah tanggung jawab suami atau keluarga.

Berkaitan dengan frekuensi pernikahan, ada seorang responden anggota PEKKA (1%) di Pidie yang tidak menikah. Delapan puluh enam persen dari para responden menikah satu kali; 11% menikah dua kali, 2% menikah tiga kali, dan 1% responden menikah empat kali (lihat Lampiran Tabel A3).

Kotak 2

Mengesahkan Pernikahan untuk Mendapatkan Uang Pensiun Suami

Ibu B telah menikah sebanyak empat kali. Ia adalah responden PEKKA di Pidie yang memiliki frekuensi pernikahan paling banyak. Kisah pernikahan yang ia alami juga menarik. Suaminya yang pertama, kedua, dan ketiga pergi begitu saja tanpa berpamitan dan menikah kembali di desa lain. Tidak satu pun dari seluruh pernikahan yang ia jalani dicatatkan di KUA. Selain mengalami kekerasan dalam rumah tangga dalam bentuk kelalaian ekonomi, ia juga mengalami kekerasan fisik dari suami-suaminya yang terdahulu.

Suaminya yang pertama jarang pulang ke rumah. Bila ia pulang ke rumah, mereka akan bertengkar dan pertengkaran akan berakhir dengan pemukulan terhadap Ibu B oleh suaminya sampai akhirnya suaminya tidak pernah pulang lagi. Ibu B menunggu kepulangan suaminya selama tiga tahun hingga ia akhirnya kembali menikah. Akan tetapi, ia tidak mengetahui bahwa suaminya yang kedua kemudian menikah dengan perempuan lain di Banda Aceh. Ia mendatangi suaminya di Banda Aceh, tetapi mereka kemudian bertengkar dan suaminya menampar wajah Ibu B sehingga ia memutuskan untuk pulang ke rumah saja. Setelah lima tahun berlalu, Ibu B kembali menikah yang ketiga kalinya. Suaminya yang ketiga tidak pernah menafkahi Ibu B dan memperlakukannya dengan sangat buruk. Ketika Ibu B hamil anak ketiga dan setelah melahirkan, ia seringkali dipukuli tanpa alasan yang jelas. Karena ia tidak sanggup bertahan lebih lama lagi, Ibu B meminta seorang ustaz di desa untuk mengabulkan permintaan cerainya. Setelah beberapa lama berselang, Ibu B kembali menikah lagi.

Suaminya yang keempat adalah seorang pensiunan tentara. Ia meninggal dunia karena mengidap penyakit setelah tiga tahun lamanya menikah dengan Ibu B. Tidak lama setelah suaminya meninggal dunia, Ibu B menderita depresi karena perceraian yang dialami oleh salah seorang anaknya. Ketika anak Ibu B ingin mengambil uang pensiun ayahnya, masalah muncul karena Ibu B tidak memiliki buku nikah. Oleh karena itu, Ibu B saat ini sedang mengurus akta legalisasi pernikahan di pengadilan agama. Karena menganggap ia tidak akan dapat mengurus masalah ini sendirian, Ibu B meminta bantuan dari kepala desa dan sejak saat itu, ia tidak mengalami masalah yang berarti. Sekarang Ibu B masih menunggu buku nikahnya dan bila prosesnya sudah selesai, ia akan berhak mendapatkan uang pensiun mendiang suaminya.

Sumber: Wawancara, anggota PEKKA, NAD, April 2009.

Dalam masyarakat Pidie yang sebagian besar penduduknya adalah muslim, pernikahan merupakan sesuatu yang secara umum berkaitan dengan hukum Islam atau sesuai dengan hukum Negara. Biaya pernikahan adalah Rp30.000 ditambah sumbangan untuk anak yatim piatu sejumlah Rp20.000. Biaya-biaya lainnya yang harus ditanggung oleh calon mempelai pria dan calon mempelai perempuan adalah sumbangan sukarela untuk imam upacara pernikahan. Biaya yang dikeluarkan untuk pernikahan bervariasi antara Rp160.000 dan Rp175.000. Sebagian besar anggota PEKKA menyebutkan mahal biaya yang harus dikeluarkan untuk menikah di KUA.

Selain membayar biaya menikah di KUA yang mahal, ada tradisi di Aceh yang mengharuskan calon mempelai pria dan keluarganya untuk memberikan mahar kepada mempelai perempuan dalam bentuk emas asli yang disebut *mayam*. Jumlah dari mahar ditentukan oleh kesepakatan antara keluarga mempelai laki-laki dan keluarga mempelai perempuan. Mahar biasanya sekitar 10–20 *mayam*.¹² Di satu sisi, pemberian mahar dimaksudkan sebagai pengakuan terhadap harga diri perempuan (mempelai perempuan). Akan tetapi, di sisi lain, persyaratan mengenai mahar ini terkadang dianggap terlalu membebani bagi calon mempelai laki-laki dan keluarganya.

3.2 Pernikahan di Kabupaten Karawang

Berlawanan dengan hukum pernikahan yang menetapkan usia menikah minimal untuk perempuan pada usia 16 tahun, di Karawang, 49% dari 115 responden menikah di bawah usia 16 tahun (Tabel 14). Bahkan, 2 orang responden menikah pada usia 9 tahun, 2 responden pada usia 11 tahun, dan 12 responden pada usia 12 tahun.

Tingginya angka pernikahan di bawah umur disebabkan oleh dualisme dalam menginterpretasikan hukum pernikahan di sejumlah daerah di Indonesia, termasuk Jawa Barat (Karawang dan Cianjur). Hukum negara dan hukum agama berlaku pada saat yang sama. Menurut hukum Islam, wali mempelai perempuan, orang tuanya, atau kiai dapat menikahkan pasangan. Hal ini membuat banyak pasangan menikah tanpa mendaftarkannya di KUA sehingga mereka tidak memiliki akta pernikahan.

Dari 236 pernikahan responden anggota PEKKA, hanya 34% dari mereka yang memiliki pernikahan yang sah dan akta pernikahan. Berkaitan dengan kesadaran mengenai biaya akta pernikahan, bagi anggota PEKKA yang memiliki akta pernikahan, terdapat 31% responden yang tidak mengetahui biaya akta pernikahan (Lampiran Tabel A4).

Berbagai alasan mengapa anggota PEKKA di Kabupaten Karawang tidak memiliki akta pernikahan adalah karena (i) mereka tidak mengerti bagaimana cara mendapatkan akta pernikahan di KUA; (ii) mereka tidak menganggap akta pernikahan sebagai sesuatu yang penting sehingga mereka tidak merasa perlu untuk meluangkan waktu untuk mengurus akta pernikahan di KUA; (iii) mereka tidak memiliki kemampuan finansial untuk membayar akta pernikahan, dan (iv) mereka menganggap bahwa akta pernikahan adalah tanggung jawab keluarga atau suami.

Tingkat pernikahan di Kabupaten Karawang tinggi di mana sebagian besar dari 115 responden PEKKA menikah lebih dari satu kali. Dari 115 anggota PEKKA di Kabupaten Karawang yang disurvei, 40% di antaranya menikah satu kali, 33% menikah dua kali, 17% menikah tiga kali, dan 2% menikah tujuh kali (lihat Lampiran Tabel A3). Pada umumnya, budaya orang Karawang dikenal sangat terbuka. Tingginya tingkat pernikahan dan perceraian telah lama ada dan dihubungkan dengan keterbukaan masyarakat terhadap budaya lain yang berasal dari luar daerah mereka. Faktor-faktor tersebut membuat para orang tua cepat menikahkan anak-anak perempuan mereka saat musim panen, pada saat banyak perayaan diselenggarakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, terdapat banyak kasus di mana anak-anak perempuan dinikahkan pada usia yang sangat dini.

Dalam pernikahan yang sesuai dengan mekanisme hukum negara, berbagai persyaratan administratif yang membingungkan harus dipenuhi oleh pasangan, terutama oleh penduduk desa. PPN (petugas pencatat nikah) atau amil yang merupakan petugas desa atau kelurahan

¹²Satu *mayam* setara dengan emas seberat 3,3 gram.

yang ditunjuk oleh kepala desa untuk membantu KUA adalah orang yang sering bertindak sebagai perantara untuk menolong pasangan yang akan menikah melengkapi seluruh dokumen-dokumen administratif yang diperlukan. Akan tetapi, pada praktiknya, biaya pernikahan merupakan hal yang sangat mahal, yaitu antara Rp350.000 dan Rp500.000. Menurut amil, biaya tersebut tidak merepresentasikan jasanya saja tetapi juga termasuk biaya untuk sejumlah perangkat desa dan petugas KUA. Amil menyatakan bahwa ia hanya mendapatkan uang sekitar Rp 50.000.

3.3 Pernikahan di Kabupaten Kubu Raya

Persentase anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya yang menikah di bawah usia 16 tahun adalah 32%. Usia termuda dari responden PEKKA pada saat pernikahannya yang pertama adalah 11 tahun dan sebagian besar responden menikah pada saat berusia 15 tahun (Tabel 14). Terdapat beberapa anggota PEKKA yang menikah di bawah usia 16 tahun tetapi bisa memiliki buku nikah. Hal ini terjadi karena orang tua memalsukan usia anak perempuan mereka. Para orang tua biasanya meminta petugas kantor desa untuk mengubah tanggal kelahiran anak perempuan mereka yang tertulis di kartu keluarga (KK). Ada banyak kasus serupa yang ditemukan saat wawancara dilakukan dengan beberapa orang responden.

Kotak 3 Pernikahan di Bawah Umur

Ibu S dari Desa L, Kecamatan Sungai Raya, menikah pada saat berusia 13 tahun. Ia menikah dengan seorang pria yang berusia dua kali lipat dari umurnya. Meskipun ia masih sangat muda pada saat itu, ia menyatakan bahwa pernikahannya dicatatkan di KUA. Akan tetapi, ia tidak datang kembali ke KUA untuk mengambil buku nikahnya karena ia tidak mengira bahwa buku nikah adalah hal yang penting.

Karena ketika itu ia masih sangat muda, Ibu S tidak mengerti bahwa ia telah menikah. Ibunya mengantarkan Ibu S ke rumah mertuanya dengan alasan bahwa ibunya diminta untuk memetik cabe di ladang milik mertuanya. Tanpa sepengetahuannya, ibunya meninggalkannya di sana. Setelah menyadari bahwa ibunya telah membohonginya, Ibu S menangis sambil berguling-guling di tanah. Keluarga mertuanya berhasil menenangkan Ibu S dengan memintanya bermain di pohon rambutan. Ia memanjat pohon itu dan berayun-ayun di dahannya hingga akhirnya ia lupa akan ibunya.

Sumber: Wawancara, anggota PEKKA, Kalimantan Barat, April 2010.

Para anggota PEKKA dapat menerima kasus-kasus seperti di atas dan mereka mengakui bahwa mereka juga menikahkan anak-anak perempuan mereka pada usia yang relatif muda. Menurut mereka, mereka tidak dapat menolak bila ada keluarga yang melamar anak perempuan mereka karena tidak sopan untuk menolak keluarga yang datang melamar. Mereka juga berpikir bahwa akan lebih baik bagi anak perempuan mereka untuk menikah lebih cepat saat ada laki-laki yang menginginkan anak perempuan mereka. Selain itu, menikahkan anak perempuan mereka juga akan mengurangi beban ekonomi keluarga.

Tabel 16 menunjukkan bahwa dari 155 anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya, terdapat 195 pernikahan, termasuk pernikahan pertama dan berikutnya dan pernikahan yang dicatatkan dan tidak dicatatkan. Persentase dari responden yang memiliki pernikahan yang sah dan buku nikah adalah 71% dari seluruh sampel yang ada. Berkaitan dengan pernikahan yang sah tersebut, 61% dari responden PEKKA tidak mengetahui biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan buku nikah (Lampiran Tabel A4).

Buku nikah merupakan hal yang penting untuk perempuan karena dapat digunakan sebagai dokumen sah untuk mengklaim hak-hak mereka pada saat bercerai. Seorang responden yang diceraikan melalui pengadilan agama mengatakan bahwa ia beruntung karena menyimpan buku nikah miliknya dan milik suaminya dengan baik. Ketika suaminya memutuskan untuk menikah dengan perempuan lain tanpa persetujuannya, ia dapat mencegah suaminya untuk berpoligami karena ia memiliki dokumen-dokumen sah yang membuktikan ia adalah istri dari suaminya secara sah menurut hukum (lihat Kotak 4).

Bagi anggota PEKKA yang tidak memiliki buku nikah (29%), alasan yang paling umum adalah karena mereka tidak memahami isu-isu yang berhubungan dengan buku nikah atau karena mereka menganggap buku nikah adalah tanggung jawab dari suami atau keluarga mereka.

Wawancara dengan para pemimpin masyarakat mengungkapkan bahwa masyarakat Madura mampu menyelenggarakan pesta pernikahan yang mahal. Akan tetapi, mereka tidak melegalisasi pernikahan di KUA dan tidak memiliki buku nikah. Hal ini tidak hanya terjadi karena tradisi mewajibkan mereka untuk mementingkan upacara pernikahan, tetapi juga karena lokasi baru dari desa mereka yang direlokasi mempersulit mereka untuk mendapatkan status pernikahan yang sah. Desa tersebut tidak memiliki petugas pencatat nikah untuk mewakili KUA. Untuk mencatatkan pernikahan, mereka harus menempuh jarak 25 km melalui jalur berbatu yang hanya dapat dilewati dengan mengendarai sepeda motor. Rute lainnya dapat dilalui dengan perahu motor selama satu setengah jam. Berdasarkan wawancara dengan ketua RT, hanya ada dua orang kepala keluarga di RT tersebut yang memiliki buku nikah, termasuk dirinya sendiri.

Berkaitan dengan frekuensi pernikahan, sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei (79%) menikah sebanyak satu kali, 16% menikah dua kali, 4% menikah tiga kali, dan hanya satu responden (1%) yang menikah empat kali (lihat Lampiran Tabel A3).

Biaya pencatatan pernikahan bervariasi tergantung pada kemampuan keluarga untuk membayar. Meskipun demikian, petugas PPN setempat memberikan informasi yang berbeda. Menurut PPN, biaya pernikahan bisa saja tinggi, terutama untuk pernikahan-pernikahan yang diselenggarakan di rumah mempelai perempuan. Keluarga mempelai perempuan harus menanggung tidak hanya biaya transportasi, tetapi juga biaya-biaya lain: (i) map dokumen; (ii) majalah mengenai pernikahan yang diterbitkan oleh Kementerian Agama; (iii) uang sejumlah Rp30.000 untuk buku nikah; (iv) sumbangan untuk rekening tabungan PPN;¹³ dan (v) pembayaran “khusus” untuk KUA. Tidak seorang responden pun yang mengetahui tarif resmi buku nikah, yaitu Rp30.000. Pada umumnya, mereka hanya diberi tahu bahwa jumlah keseluruhan yang harus dibayarkan adalah lebih dari Rp100.000. Bagi beberapa orang, tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan buku nikah merupakan masalah.

Calon mempelai perempuan dan calon mempelai laki-laki yang sangat miskin dapat dibebaskan dari biaya-biaya tersebut bila memiliki surat (SKTM) dari kepala desa yang memverifikasi kondisi ekonomi mereka. Meskipun demikian, di KUA Sungai Durian, tidak ada penduduk yang bersedia membawa SKTM saat akan menikah. Sumber informasi yang ada menyatakan bahwa ketika ia bekerja di KUA Kabupaten Bengkayang, ada sepasang calon pengantin yang miskin dan dapat menikah dengan menyerahkan SKTM.

¹³Uang diambil dari rekening ini setiap kali dokumen diserahkan. Akan tetapi, amil tidak mendapat bayaran dari rekening yang didasarkan pada jumlah pernikahan yang telah mereka tangani karena uang tersebut dibagikan secara merata untuk seluruh amil. Jadi, bayaran amil tidak tergantung pada jumlah pernikahan yang telah ditanganinya. KUA menganggap hal ini adil jika dana tersebut dibagikan secara merata untuk seluruh amil.

Bagi pasangan nonmuslim, biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan buku nikah dapat lebih tinggi daripada pasangan Muslim. Seorang informan mengungkapkan bahwa ia harus membayar biaya sejumlah Rp400.000 untuk mencatatkan pernikahan bagi pasangan nonmuslim di kantor kependudukan dan catatan sipil. Banyak penduduk nonmuslim atau penduduk keturunan etnis Cina yang hanya melaksanakan pernikahan di gereja atau kuil Budha yang dikenal dengan istilah nikah tamasya. Pasangan yang melakukan nikah tamasya akan mendapatkan buku nikah yang diterbitkan oleh gereja atau kuil Budha, tetapi buku ini tidak diakui oleh negara dan pernikahan tersebut dianggap tidak sah. Disarankan bahwa setelah memperoleh buku nikah dari gereja atau kuil Budha, pasangan tersebut mencatatkan pernikahan mereka di kantor kependudukan dan catatan sipil yang kemudian akan menerbitkan akta pernikahan sebagai bukti bahwa pernikahan tersebut diakui oleh negara. Akan tetapi, sebagian besar responden PEKKA tidak melakukan hal ini karena biaya yang harus dibayarkan terlalu tinggi.

3.4 Pernikahan di Kabupaten Flores Timur

Rata-rata usia menikah para anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Flores Timur adalah 20 tahun. Kisaran usia pada saat pernikahan pertama cukup luas, antara 14 dan 39 tahun. Akan tetapi, sebagian besar (84%) dari mereka pertama kali menikah saat berusia lebih dari 16 tahun dan hanya 16% yang menikah sebelum berusia 16 tahun (Tabel 14), termasuk dua orang responden yang menikah saat berusia 14 tahun dan tujuh orang responden yang menikah saat berusia 15 tahun.

Tabel 16 menunjukkan bahwa ada 161 pernikahan dari 167 anggota PEKKA yang disurvei di mana 17 orang di antara mereka hidup melajang atau tidak menikah. Hanya 37% dari 161 pernikahan tersebut yang sah dengan para anggota PEKKA tersebut memiliki buku nikah. Akan tetapi, 19% dari responden yang menikah secara sah dan memiliki buku nikah tidak mengetahui biaya buku nikah (lihat Lampiran Tabel A4).

Dari 161 pernikahan para anggota PEKKA, 63% di antaranya tidak sah dan, oleh karena itu, mereka tidak mendapatkan buku nikah. Alasan yang melatarbelakangi pernikahan yang tidak sah tersebut termasuk bahwa mereka menikah di bawah hukum adat (50%), tidak mengetahui pentingnya memiliki akta pernikahan (21%), atau tidak dapat memenuhi persyaratan administratif (15%) (lihat Lampiran Tabel A5).

Sebagian besar responden di Kabupaten Flores Timur hanya menikah satu kali saja (139 responden atau 83%). Hanya sebagian kecil responden yang menikah dua kali (12 responden atau 6%), di mana tujuh di antara mereka menikah di bawah hukum agama atau hukum adat karena mereka bukanlah istri yang pertama.

Berkaitan dengan proses pernikahan, di Kabupaten Flores Timur, terdapat tiga jenis pernikahan yang didasarkan pada (i) ketentuan adat, (ii) hukum agama, dan (iii) hukum negara. Suatu pasangan pertama-tama dapat menikah di bawah hukum adat dan kemudian diikuti dengan upacara hukum agama. Seringkali pasangan yang beragama Kristen/Katolik pertama-tama harus menikah di bawah hukum adat dan kemudian diikuti dengan upacara hukum agama, sementara pasangan Muslim pertama-tama menikah di bawah hukum agama dan kemudian diikuti dengan upacara hukum adat.

Pernikahan yang didasarkan pada adat dimulai dengan perkenalan antarpasangan dan kemudian kesepakatan untuk membentuk keluarga baru. Bila orang tua mereka merestui, keluarga dari kedua belah pihak mengadakan pertemuan di rumah orang tua calon mempelai perempuan. Pertemuan ini melibatkan 40 orang dari kedua belah pihak untuk membicarakan mahar (*belis*¹⁴). Hanya dua atau tiga orang saja yang terlibat untuk membahas *belis*. *Belis* diberikan dalam bentuk gading dan jumlah *belis* yang diberikan berbeda-beda untuk setiap kasus. Jumlah *belis* yang diberikan oleh orang dari kalangan biasa adalah antara satu sampai empat gading, sedangkan untuk orang kaya, antara lima sampai tujuh gading. Bila kedua belah pihak telah mencapai kesepakatan mengenai *belis*, babi dan kambing akan dipotong. Bila darah dari babi dan kambing mengalir keluar, pernikahan pasangan tersebut dianggap resmi secara adat dan ada ikatan antara laki-laki dan perempuan. Langkah berikutnya adalah melaksanakan upacara pernikahan di gereja.

Sejumlah kasus pernikahan berdasarkan adat yang menarik bermunculan, termasuk di mana seorang laki-laki dapat menikahi sebanyak mungkin perempuan yang ia sukai dan pernikahan tersebut dianggap sah selama ia dapat membayar *belis* yang harus diberikan. Kasus lainnya adalah di mana pasangan yang memeluk agama yang berbeda dapat menikah secara resmi berdasarkan adat. Selain itu, adat juga mengatur perkara kehamilan di luar pernikahan dan kawin lari.¹⁵

Di Kabupaten Flores Timur, pernikahan yang berdasarkan pada hukum agama telah dilakukan bertahun-tahun lamanya. Bagi pasangan yang muslim, misalnya, di Kecamatan Kelubagolit, pernikahan menurut hukum Islam dilaksanakan pada tahun 70-an dan 80-an. Pasangan tersebut dinikahkan oleh orang tua mereka dan seorang imam dan kiai di masjid setempat. Akan tetapi, karena KUA beroperasi di tingkat kecamatan, pernikahan dilaksanakan oleh PPN setempat di rumah mempelai perempuan dan kemudian dicatatkan di KUA.

Pernikahan secara Islam (nikah siri) biasanya didahului oleh kawin lari, di mana, sesuai dengan adat yang berlaku, seorang laki-laki yang jatuh cinta dengan seorang perempuan akan membawanya ke rumah keluarga laki-laki di desa atau di luar desa tersebut. Setelah kawin lari, perwakilan dari keluarga laki-laki mengunjungi keluarga perempuan setelah satu hingga tiga hari berikutnya untuk mengirimkan berita. Setelah menerima kabar tersebut, urusan adat akan berlanjut. Untuk mendamaikan kedua belah keluarga, jumlah *plala*, yaitu *belis* dalam bentuk gading, akan ditentukan. Hanya bila laki-laki tersebut mampu memberikan gading, pernikahan akan dilaksanakan. Bila keluarga laki-laki tidak dapat menyediakan *belis*, mereka harus membuat

¹⁴ *Belis* (mahar) atau mas kawin adalah simbol penghargaan keluarga mempelai laki-laki terhadap keluarga mempelai perempuan karena telah menyerahkan anak perempuan mereka untuk menikah (Aliandu, Augustina, dan Patty, n.d.). *Belis* termasuk *misak* dan *bedoring*. *Misak* adalah gading utama atau gading yang harus disediakan dan biayanya sekitar 60–70 juta rupiah, sementara *bedoring* adalah “pengikut” yang dapat diberikan dalam bentuk *nudek* (gading kedua) atau *urine* (gading yang terpendek), dengan harga tidak lebih dari 50 juta rupiah. Menurut adat, selain *belis* yang diberikan kepada orang tua mempelai perempuan, hewan ternak (biasanya kambing) diberikan kepada saudara laki-laki dari ibu mempelai perempuan. Sebagai gantinya, keluarga mempelai perempuan memberikan pakaian (dalam bentuk sarung atau baju yang salah satunya terbuat dari sutra). Jika pemberian pakaian tersebut disepakati oleh kedua belah pihak, hal ini disimbolkan dengan makan daun sirih dan buah pinang bersama. Secara tradisional, perceraian sulit dilakukan karena adanya *belis*.

¹⁵ Untuk kehamilan yang terjadi di luar pernikahan, bila laki-laki yang menjadi tersangka mengakui perbuatannya, akan dilaksanakan upacara adat dan bila anak tersebut sudah lahir, ia akan menjadi bagian dari marga ayahnya. Akan tetapi, bila laki-laki yang menjadi tersangka tidak mengakui perbuatannya, anak yang dilahirkan akan menjadi bagian dari marga ibunya dan laki-laki yang menjadi tersangka harus membayar denda dalam bentuk yang disepakati oleh kedua belah pihak, misalnya dalam bentuk satu buah gading. Dalam kasus kawin lari, di mana pasangan tersebut sepakat untuk kawin lari tetapi orang tua dari kedua belah pihak tidak ada, pada umumnya perempuan dibawa ke rumah laki-laki dan orang tua atau perwakilan dari pihak laki-laki akan mengirimkan berita kepada orang tua pihak perempuan.

pernyataan di hadapan forum adat di mana para tokoh agama dan adat melaksanakan pertemuan atas nama klan mereka. Seluruh negosiasi tersebut dapat memakan waktu berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun. Setelah mereka mencapai kesepakatan mengenai waktu dan persyaratan adat, pasangan tersebut pertama-tama akan dinikahkan secara hukum Islam oleh imam. Bila imam tersebut memahami pentingnya buku nikah, ia akan menyarankan agar pasangan tersebut untuk memiliki buku nikah. Tidak ada biaya resmi untuk menyelenggarakan pernikahan secara siri dan biaya ditentukan melalui kesepakatan antara pasangan tersebut dan imam.

Untuk pasangan muslim, bila mereka ingin mencatatkan pernikahan mereka di KUA, pasangan tersebut harus membayar biaya pernikahan sejumlah Rp30.000 ke bagian keuangan negara. Selain itu, mereka juga harus membayar Rp2.500 untuk biaya administrasi/pengiriman dokumen ke bagian keuangan pemerintah. Bila pasangan tersebut meminta KUA untuk mengirimkan biaya pernikahan ke bagian keuangan pemerintah, mereka akan diminta membayar Rp50.000 untuk biaya transportasi di dalam wilayah kecamatan.

Bila daerah kecamatan tersebut luas, sulit bagi KUA kecamatan untuk tiba di wilayah yang jauh letaknya. PPN biasanya ditugaskan di daerah-daerah seperti ini. Misalnya, di Kecamatan Kelubagolit, terdapat tiga PPN, yaitu di Sagu, Koli, dan Adonara. Tugas utama PPN sama seperti tugas penghulu KUA. Setelah menikahkan suatu pasangan di suatu daerah, PPN menyerahkan seluruh formulir N dan DPN ke KUA. Biaya pernikahan yang dilaksanakan oleh PPN adalah Rp100.000, sudah termasuk Rp70.000 untuk transportasi PPN dan Rp30.000 untuk biaya pernikahan.

Jika pasangan yang miskin ingin menikah, KUA pertama-tama akan memperjelas beberapa hal. Mereka masih harus membayar biaya pernikahan sejumlah Rp30.000. Dalam formulir N, dinyatakan bahwa meskipun pasangan tersebut memiliki SKTM dari perangkat desa, mereka masih harus membayar biaya yang sama. Akan tetapi, mereka dibebaskan dari biaya administrasi (Rp2.500) dan biaya transportasi (Rp50.000) yang menjadi tanggung jawab KUA. Sampai saat penelitian ini dilaksanakan, tidak ada SKTM yang pernah diserahkan ke KUA Kelubagolit.

Penduduk Kabupaten Flores Timur beragama Kristen/Katolik menikah berdasarkan agama Kristen/Katolik. Pernikahan tersebut disahkan oleh Keuskupan Larantuka. Pernikahan pasangan Kristen/Katolik dan pasangan yang berbeda agama (seorang penganut agama Katolik dan pasangannya yang menganut agama lain) dilaksanakan di gereja.

Bagi pasangan Katolik, gereja menyelenggarakan kursus persiapan mengenai bimbingan membentuk keluarga bagi pasangan tersebut, termasuk untuk pasangan Katolik, pernikahan antargereja yang berbeda (pasangan yang beragama Katolik dan Protestan), dan pasangan beda keyakinan (seorang penganut agama Katolik yang menikahi pasangan yang menganut agama Islam, Hindu, atau Budha). Masa bimbingan yang diberikan antara empat dan lima hari dan diberikan selama lima jam per harinya. Bimbingan kolektif dilaksanakan dua kali dalam satu tahun, di mana sekitar 10 hingga 27 pasangan berpartisipasi di dalam setiap kursus. Tim pembimbing dari gereja (jemaat) hadir dalam kursus tersebut. Isi kursus tersebut termasuk pernikahan dari sudut pandang adat, hukum sipil, dan peraturan gereja. Tim pembimbing terdiri atas lima pasangan. Biaya kursus dibayar secara kolektif oleh para peserta.¹⁶

¹⁶Biaya-biaya tersebut termasuk biaya administrasi yang terdiri atas Rp15.000 untuk mendapatkan surat baptis, Rp20.000 untuk mendapatkan surat khusus, Rp25.000 untuk mendapatkan surat izin menikah dari gereja, Rp200.000 untuk biaya makanan selama pertemuan yang diselenggarakan selama empat hari, dan Rp400.000 untuk biaya makanan saat penutupan kursus. Biaya-biaya tersebut ditanggung bersama oleh seluruh peserta. Jadi, pasangan yang sudah hidup bersama harus membayar Rp250.000, sementara pasangan yang masih hidup sendiri harus membayar Rp200.000. Selain itu, pasangan yang turut berpartisipasi harus menyediakan Rp50.000 untuk pasangan yang memberikan bimbingan.

Setelah bimbingan selesai diberikan, penyelidikan kanonik dilaksanakan dan diikuti oleh upacara pernikahan. Penyelidikan kanonik pasangan dilaksanakan oleh pastor dengan dihadiri oleh orang tua atau wali kedua belah pihak dan dua orang saksi dari pastoran (tidak dipungut bayaran). Selama proses ini, pernyataan diperoleh melalui wawancara terhadap pasangan mengenai kesediaan mereka untuk menikah. Jawaban yang mereka dicatat oleh pastor di dalam Lembar Kanonik. Kemudian, pastor meminta orang tua/wali kedua belah pihak dan saksi-saksi untuk mengetahui apakah salah satu dari pasangan tersebut atau kedua-duanya pernah menikah sebelumnya. Bila jawabannya adalah ya, pernikahan tersebut dibatalkan. Bila tidak, maka pernikahan dianggap resmi sesuai dengan peraturan gereja.

Setelah proses kanonik diselesaikan, berbagai persiapan untuk upacara pernikahan dimulai di mana pasangan Katolik menerima sakramen pertobatan. Akan tetapi, untuk pernikahan antar-keyakinan, saat penyelidikan kanonik dilaksanakan, pasangan non-Katolik dan orang tuanya harus menandatangani perjanjian tertulis yang menyatakan bahwa ia bersedia menikah atas dasar keinginannya sendiri dan tanpa ada paksaan apapun. Ia, atas keinginannya sendiri, memutuskan untuk menikah (dalam artian kedua belah pihak bebas untuk tetap menganut agamanya masing-masing). Dan perjanjian lain yang ditandatangani menyatakan bahwa pihak non-Katolik setuju untuk membaptis anak-anak mereka dan membesarkan anak-anak sebagai pemeluk agama Katolik. Akan tetapi, bila pihak yang non-Katolik memutuskan untuk pindah agama, proses yang berbeda akan dilaksanakan di mana ia akan mengikuti persiapan bimbingan.

Bagi pasangan nonmuslim (Kristen/Katolik) yang telah menikah di bawah hukum adat dan kemudian ingin menikah sesuai dengan hukum agama, gereja mengundang mereka untuk berpartisipasi dalam sesi bimbingan untuk mencatatkan pernikahan mereka. Sampai saat penelitian ini dilaksanakan, terdapat 60 pasangan yang telah menerima buku nikah mereka melalui gereja atau komunitas gereja. Akan tetapi, akta pernikahan seperti ini tidak sah menurut hukum negara.

Bila pasangan tersebut ingin mendapatkan buku nikah dari kantor kependudukan dan catatan sipil, mereka harus memenuhi berbagai persyaratan berikut: (i) izin menikah dari pemimpin agama; (ii) dua orang saksi yang mengisi formulir-formulir yang diperlukan; dan (iii) foto dari mempelai perempuan dan mempelai laki-laki. Biaya yang dibebankan untuk memproduksi akta pernikahan di kantor kependudukan dan catatan sipil adalah Rp82.000. Akan tetapi, bila kantor kependudukan dan catatan sipil tersebut menyelenggarakan program pembebasan biaya di mana mereka berkeliling desa, calon mempelai perempuan dan calon mempelai laki-laki dari desa tidak perlu membayar biaya akta pernikahan mereka.

IV. PERCERAIAN

UU No. 1 Tahun 1974 mengatur perceraian antara suami dan istri. UU tersebut menyatakan bahwa ikatan pernikahan dapat diputuskan oleh tiga alasan berikut ini: kematian, perceraian, atau keputusan pengadilan. Bila terjadi perceraian, pasangan muslim harus membawa tuntutan hukum mereka ke pengadilan agama dan pasangan nonmuslim ke pengadilan umum. UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan juga mengatur perceraian. Bila perceraian terjadi di luar wilayah Indonesia, hal itu harus dilaporkan sekurang-kurangnya 30 hari setelah pihak yang bercerai kembali ke Indonesia.

Suatu perceraian dianggap sah hanya bila diputuskan oleh pengadilan Indonesia dan akta perceraian diterbitkan. Di dalam terminologi pengadilan agama, bila perceraian diminta oleh istri, hal itu disebut sebagai cerai gugat dan bila diminta oleh suami, hal itu disebut sebagai cerai talak. Pada kasus-kasus perceraian, pengadilan umum tidak membedakan antara kasus yang diajukan oleh suami atau istri. Dua pertiga dari seluruh perceraian yang terjadi di pengadilan agama dan pengadilan umum diajukan oleh istri.

Tabel 17. Jumlah Perceraian yang Dialami Anggota PEKKA dan Jumlah Perceraian yang Sah

Kabupaten	Jumlah Perceraian	Jumlah Perceraian Sah melalui Pengadilan	%	Diajukan oleh:	
				Istri	Suami
Pidie	45	12	27%	9	3
Karawang	152	10	7%	6	4
Kubu Raya	56	15	27%	9	6
Flores Timur	12	1	8%	1	0
Jumlah	265	38	14%	25	13

Jumlah perceraian di keempat daerah penelitian disajikan dalam Tabel 17. Dari 601 responden anggota PEKKA, terdapat 265 kasus perceraian dan 38 di antaranya (14%) diselesaikan di pengadilan. Dua puluh lima dari 38 kasus yang ada (66%) diajukan oleh anggota PEKKA. Dari 38 kasus, 15 kasus di antaranya terjadi di Kabupaten Kubu Raya, 12 di Kabupaten Pidie, 10 di Kabupaten Karawang, dan hanya 1 kasus di Kabupaten Flores Timur. Tabel ini juga menunjukkan bahwa pada umumnya responden anggota PEKKA di Kabupaten Karawang memiliki tingkat perceraian yang tertinggi. Sebaliknya, di Kabupaten Flores Timur, responden anggota PEKKA memiliki tingkat perceraian terendah.

Bagi masyarakat miskin, hambatan utama untuk mengakses pengadilan adalah masalah keuangan dan berhubungan dengan biaya pengadilan dan biaya transportasi untuk pergi ke pengadilan terdekat.

Masalah-masalah tersebut merupakan hal yang sangat signifikan bagi masyarakat miskin yang tinggal di perdesaan. Delapan puluh delapan persen anggota PEKKA merasa lebih termotivasi untuk pergi ke pengadilan untuk menyelesaikan kasus-kasus perceraian mereka bila pengadilan membebaskan biaya persidangan dan 89% anggota PEKKA merasa akan lebih termotivasi untuk pergi ke pengadilan untuk menyelesaikan kasus-kasus perceraian mereka bila pengadilan menyelesaikan kasus mereka dalam proses pengadilan keliling.

Biaya transportasi menuju pengadilan bervariasi secara signifikan tergantung pada apakah pihak yang ingin bercerai tinggal di daerah perkotaan yang berada di dekat pengadilan atau di daerah perdesaan. Menurut Sumner (2010a), 50% dari klien pengadilan yang disurvei pada 2007 dan 2009 tinggal dalam jarak 10 km dari pengadilan agama atau pengadilan umum yang menyelesaikan kasus perceraian mereka. Responden anggota PEKKA yang berjumlah 601 orang, tinggal di daerah perkotaan dan daerah perdesaan. Anggota PEKKA yang hidup di daerah perkotaan tinggal di lokasi yang rata-rata berjarak 13 km dari pengadilan dan memerlukan uang Rp25.000 untuk perjalanan pulang pergi ke pengadilan. Akan tetapi, anggota PEKKA yang hidup di daerah perdesaan tinggal di lokasi yang rata-rata berjarak 80 km dari pengadilan dan biasanya memerlukan uang Rp92.000 untuk perjalanan pulang pergi ke pengadilan (nyaris setengah dari pendapatan per kapita per bulan seorang anggota PEKKA).¹⁷

Biaya kasus perceraian di pengadilan agama (hanya biaya pengadilan dan biaya transportasi pihak yang bercerai) dapat berbeda-beda secara signifikan, tergantung pada sejauh mana jarak yang harus ditempuh oleh seseorang dari pengadilan. Kasus-kasus perceraian di pengadilan umum lebih mahal karena terdapat tiga persidangan yang harus diikuti untuk setiap kasus. Semakin jauh tempat tinggal pihak-pihak yang ingin bercerai dari pengadilan, semakin tinggi biaya transportasi yang harus dikeluarkan. Di kasus Kabupaten Flores Timur yang disajikan di atas, misalnya, biaya transportasi memberi kontribusi 70% dari biaya kasus perceraian.

Tabel 18. Biaya Kasus Perceraian di Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama untuk Pengguna Jasa Pengadilan yang Tinggal di Daerah Perkotaan dan Perdesaan

	Biaya Persidangan	Biaya Transportasi	Biaya Kasus Perceraian = Biaya Persidangan + Biaya Transportasi
Pengguna jasa pengadilan agama di daerah perkotaan	Rp350.000 (atau US\$35)	Rp25.000 x 5 perjalanan ke pengadilan = Rp125.000 (atau US\$12,50)	Rp475.000 (atau US\$48)
Pengguna jasa pengadilan umum di daerah perkotaan	Rp350.000 (atau US\$35)	Rp25.000 x 8 perjalanan ke pengadilan = Rp200.000 (atau US\$20)	Rp550.000 (atau US\$55)
Pengguna jasa pengadilan agama di daerah perdesaan (misalnya, Kab. Flores Timur)	Rp350.000 (atau US\$35)	Rp100.000 x 5 perjalanan ke pengadilan = Rp500.000 (atau US\$50)	Rp850.000 (atau US\$85)
Pengguna jasa pengadilan umum di daerah perdesaan (misalnya, Kab. Flores Timur)	Rp350.000 (atau US\$35)	Rp100.000 x 8 perjalanan ke pengadilan = Rp800.000 (atau US\$80)	Rp1.150.000 (atau US\$115)

4.1 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Pidie

Pengadilan agama di Provinsi Aceh dikenal sebagai mahkamah syariah (MS). Dalam hubungan antara suami dan istri di Aceh pada umumnya dan di Kabupaten Pidie khususnya, para pria, secara tradisional, mengucapkan *talak* kapan saja mereka inginkan. Hal ini berarti bahwa

¹⁷Kalkulasi penulis berdasarkan Lampiran Tabel A6. Berkaitan dengan jarak menuju pengadilan, Kabupaten Pidie dan Karawang dikategorikan sebagai daerah perkotaan. Di sisi lain, Kabupaten Kubu Raya dan Flores Timur dikategorikan sebagai daerah perdesaan.

hubungan antara suami dan istri dapat putus dengan sangat mudah, tanpa harus berurusan dengan MS. Menurut para suami, jenis adat ini, perceraian tanpa pengesahan, sudah sesuai dengan hukum agama walaupun tidak sesuai dengan hukum negara.

Di Kabupaten Pidie, dari 164 responden anggota PEKKA, terdapat 45 perceraian. Hanya 27% dari seluruh perceraian tersebut yang sah dan persentase kasus di mana istri yang meminta cerai adalah 75%. Berkaitan dengan frekuensi, 21% dari 164 responden telah bercerai sebanyak satu kali dan 2% pernah bercerai sebanyak dua kali (lihat Lampiran Tabel A7). Hanya satu orang responden yang pernah bercerai sebanyak tiga kali. Kecilnya jumlah perceraian di Kabupaten Pidie berhubungan dengan adat masyarakat yang artinya merupakan hal mudah bagi laki-laki untuk mengabaikan pernikahan mereka dengan mengucapkan *talak* dan hal itu sudah dianggap memadai sebagai perceraian menurut hukum agama.

Temuan kualitatif menunjukkan bahwa terdapat kesalahpahaman yang berkaitan dengan apa yang harus dilakukan oleh pasangan muslim dalam bercerai. Pasangan yang mengalami percekocokan dan ingin bercerai sering pergi ke KUA karena mereka mengira bahwa KUA dapat menyelesaikannya. Akta perceraian tidak dapat diterbitkan oleh KUA. Akan tetapi, KUA dapat membantu pasangan tersebut untuk menyelesaikan percekocokan mereka melalui subdivisi di KUA yang dikenal sebagai BP4. Bila percekocokan tersebut tidak dapat diselesaikan di KUA, KUA (dalam hal ini BP4) akan memanggil *gencbik* untuk mencari tahu masalah yang sebenarnya. Setelah itu, pasangan yang menikah tersebut akan dipanggil oleh KUA untuk berdamai. Bila proses perdamaian tidak berhasil, KUA akan menyarankan agar mereka menangani masalah mereka dan melegalisasi perpisahan mereka di MS.

Hingga saat ini, MS lebih banyak menghadapi kasus-kasus cerai gugat daripada kasus-kasus cerai talak. Pada umumnya, berbagai alasan cerai gugat adalah karena suami tidak bertanggung jawab atau istri diabaikan, sedangkan cerai talak biasanya disebabkan oleh kurangnya hubungan yang harmonis antara suami/istri bila mereka kerap kali bertengkar. Bila perceraian ditangani di MS, hakim wajib memfasilitasi proses mediasi.

Di Pidie, MS telah lama membebaskan biaya persidangan. Akan tetapi, terdapat beberapa perbaikan dengan adanya peningkatan dana dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sejak 2007 (meskipun belum ada dana dari DIPA untuk melaksanakan sosialisasi). Oleh karena itu, diperlukan adanya kerja sama dengan dinas syariah yang merupakan kantor khusus di NAD karena mungkin ada anggaran di dinas syariah dan lembaga tersebut dapat meminta hakim dari MS untuk terlibat dalam sosialisasi. Untuk mendapatkan pembebasan biaya (*prodeo*) pengadilan, pasangan yang ingin bercerai harus membawa SKTM dari kepala desa untuk membuktikan bahwa mereka miskin.

4.2 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Karawang

Data statistik pernikahan dan perceraian Kabupaten Karawang cukup tinggi. Penelitian ini menegaskan data statistik bahwa di antara 115 anggota PEKKA yang disurvei, terdapat 152 perceraian (Tabel 17). Angka kasus perceraian yang signifikan mungkin berkaitan dengan kebiasaan pernikahan dini (di bawah usia 16 tahun) dan konsumerisme. Mereka yang berusia terlalu muda untuk menikah (biasanya karena paksaan orang tua) pada umumnya tidak menyadari esensi pernikahan. Suatu perceraian biasanya terjadi karena orang tua atau responden ingin mendapatkan menantu/suami yang kaya dan mereka berharap agar pernikahan yang baru setelah perceraian tersebut dapat meningkatkan taraf hidup keluarga.

Akan tetapi, hanya 7% dari perceraian yang ada (sepuluh kasus) dikategorikan sah di mana pasangan yang bercerai memiliki akta perceraian. Anggota PEKKA yang disurvei yang telah mengalami perceraian tidak merasa perlu untuk mengesahkan perceraian mereka karena hal itu memerlukan uang, waktu, dan keberanian.

Enam dari sepuluh kasus perceraian yang sah diajukan oleh istri. Kasus-kasus yang terjadi biasanya disebabkan oleh kekerasan dalam rumah tangga yang biasanya dipicu oleh hubungan perselingkuhan suami atau karena ketidakmampuan suami untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Kasus-kasus perceraian yang diajukan oleh suami biasanya terjadi karena istri bekerja sebagai buruh migran di Arab Saudi yang merupakan hal yang umum di Karawang. Sementara perempuan bekerja di luar negeri dan mempercayakan pengasuhan anak-anak di tangan kakek dan neneknya, suaminya menikah lagi.

Frekuensi perceraian untuk 115 responden terdiri atas 32% pernah bercerai sekali, 18% bercerai sebanyak dua kali, 11% bercerai sebanyak tiga kali, 3% bercerai sebanyak empat kali, 2% bercerai sebanyak lima kali, 1% bercerai sebanyak enam kali, dan 1% bercerai sebanyak tujuh kali (lihat Lampiran Tabel A7). Hanya seorang responden saja yang memiliki dua akta perceraian.

Seorang anggota PEKKA memiliki pengalaman dua kali bercerai dan menyatakan bahwa untuk mendapatkan akta perceraian, ia harus menunggu lebih dari lima bulan. Ia tidak merasa puas dengan hasil yang didapatkan karena pengadilan tidak dapat melakukan apa-apa saat mantan suaminya tidak memenuhi kewajibannya. Menurut putusan pengadilan, mantan suaminya wajib memberikan uang sejumlah Rp600.000 untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari kedua anaknya. Sampai saat ini, suaminya tidak memberikan apa-apa. Ia telah menghabiskan uang sebanyak Rp700.000 untuk biaya persidangan dan Rp350.000 untuk biaya transportasi dan makanan (ia ditemani oleh seseorang saat mengurus proses perceraian). Seorang petugas di pengadilan agama memintanya untuk membayar Rp1.000.000 lagi, tetapi ia tidak punya uang lagi.

Bukanlah hal yang mudah bagi penduduk desa untuk memahami waktu dan biaya yang diperlukan untuk mengurus kasus perceraian. Akan tetapi, tidak semua proses perceraian mahal. Di Cianjur, pengadilan agama bekerja sama dengan PEKKA untuk mengadakan pengadilan keliling di mana biaya persidangan dibebaskan untuk anggota PEKKA yang dapat membuktikan kondisi mereka yang tidak mampu. Seorang anggota PEKKA yang menjadi korban dari kekerasan dalam rumah tangga akhirnya bisa mendapatkan akta perceraian melalui pengadilan keliling tersebut. Kasusnya dibebaskan dari biaya oleh pengadilan agama. Ia hanya memerlukan waktu selama dua bulan untuk menyelesaikan seluruh proses yang ada dan hanya mengeluarkan uang senilai Rp20.000 (untuk biaya transportasi) untuk mendapatkan akta pernikahan. Di Cianjur, pemerintah daerah (kantor tenaga kerja, lembaga kepolisian, dan lembaga hukum) bekerja sama dengan pengadilan agama dan PEKKA untuk membangun kesadaran masyarakat di bidang administrasi sipil seperti mendapatkan akta, melaporkan segala bentuk tindakan kekerasan dalam rumah tangga, dan lain-lain.

Keputusan Bupati Cianjur Tahun 2005 mengatur kerja sama antara pengadilan agama, pemerintah daerah, dan PEKKA dalam bentuk Forum Multi-Pemangku Kepentingan (*Multi Stakeholder Forum*–MSF). Pada forum ini, pengadilan agama memfasilitasi program pelatihan PEKKA di bidang hukum. Pengadilan Agama Kabupaten Cianjur juga menyelenggarakan pengadilan keliling untuk memproses pengesahan kasus-kasus pernikahan dan perceraian di tingkat kecamatan. Pelayanan ini diadakan karena tingginya angka kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga di masyarakat.

4.3 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Kubu Raya

Dari 155 responden di Kubu Raya, terdapat 56 kasus perceraian (Tabel 17), tetapi hanya 15 kasus (27%) yang dibawa ke pengadilan. Berkaitan dengan frekuensi perceraian, dari 155 orang responden, 22% pernah bercerai sebanyak satu kali, 6% bercerai sebanyak dua kali, dan 1% bercerai sebanyak tiga kali.

Sebagian besar kasus perceraian para anggota PEKKA tidak diajukan ke pengadilan agama di Mempawah tetapi dicatatkan di Kabupaten Sambas, Singkawang, dan bahkan Pulau Jawa (karena mereka bermigrasi dari sana). Sebagian responden mengajukan kasus-kasus mereka di Kabupaten Pontianak karena mereka tinggal di sana (Kotak 4).

Dari 15 anggota PEKKA yang memiliki kasus-kasus perceraian, sembilan orang di antaranya adalah pihak yang mengajukan kasus. Sebagian besar responden yang mengajukan perceraian ke pengadilan menyatakan bahwa mereka mengetahui besarnya biaya yang diperlukan, sementara sisanya tidak mengetahui seberapa besar jumlah uang yang harus mereka bayarkan. Beberapa orang responden lainnya tidak perlu membayar untuk kasus yang diajukan. Seorang responden yang mengalami kejadian tersebut menyatakan ia tidak membayar apapun karena ia baru saja menjadi mualaf. Suaminya yang pertama meninggalkannya untuk menikah dengan perempuan lain. Ia kemudian mengajukan permintaan cerai di Pengadilan Agama Kabupaten Singkawang. Petugas di pengadilan bersimpati padanya karena perempuan keturunan Cina tersebut baru saja menjadi mualaf dan membebaskannya dari biaya persidangan. Ia kemudian menikah lagi tetapi mendapatkan pengalaman yang sama seperti pernikahannya yang pertama. Sekali lagi, ia mengajukan permintaan cerai dan kali ini ia mendapatkan sejumlah uang karena para petugas di pengadilan agama merasa kasihan padanya. Ia, lalu, pindah ke desa lain bersama anak-anaknya.

Kotak 4 Lebih Baik Bercerai daripada Berbagi Suami

Seorang anggota PEKKA (Ibu A) menceraikan suaminya karena sang suami ingin menikah lagi tanpa persetujuannya. Pada saat itu, Ibu A sedang hamil anak mereka yang kedua. Ibu A didatangi oleh keluarga suaminya dan istri barunya yang memaksa Ibu A untuk menandatangani surat persetujuan pernikahan kedua bagi suaminya. Ibu A merasa ditekan dan menandatangani surat tersebut tetapi menyatakan bahwa ia tidak menyetujui pernikahan suaminya yang kedua.

Setelah mendiskusikan permasalahan tersebut dengan pamannya dan mendapatkan nasihat dari kepala desa, Ibu A akhirnya melaporkan ke KUA setempat bahwa ia telah ditekan untuk menandatangani surat persetujuan pernikahan suaminya yang kedua. Menurut Ibu A, ia beruntung karena ia menyimpan buku nikahnya dan buku nikah suaminya dan, dengan menyimpan buku nikah tersebut, ia dapat mencegah KUA mengesahkan pernikahan suaminya yang kedua. Paman Ibu A mengatakan bahwa bila seorang istri yang menyetujui pernikahan suaminya yang kedua (poligami) tapi tidak memberikan persetujuan di pengadilan agama, pernikahan tersebut dianggap tidak sah dan petugas KUA setempat dapat dilaporkan ke polisi.

Setelah suaminya pergi dan Ibu A bergabung dengan PEKKA, Ibu A akhirnya memutuskan untuk menceraikan suaminya melalui pengadilan agama. Alasan Ibu A membawa kasus ini ke pengadilan adalah karena tanpa adanya akta perceraian yang resmi, ia sering mengalami pelecehan sebagai perempuan lajang yang statusnya tidak jelas antara masih dalam pernikahan dan sudah bercerai.

Proses persidangan kasus tersebut pun tidak rumit. Biaya yang harus dikeluarkan Ibu A untuk proses pengadilan sejak awal hingga dijatuhkannya keputusan akhir perceraian adalah Rp500.000 (US\$50). Total biaya tersebut belum termasuk uang yang harus ia keluarkan untuk biaya transportasi. Akan tetapi, biaya transportasi yang diperlukan memang tidak terlalu mahal karena tempat tinggal Ibu A tidak terlalu jauh dari pengadilan. Keputusan perceraian dari Pengadilan Agama Kota Pontianak diterima setelah satu bulan, setelah tiga kali pemeriksaan. Suaminya tidak pernah datang ke seluruh pemeriksaan tersebut.

Sumber: Wawancara, anggota PEKKA, Kalimantan Barat, April 2009.

Masyarakat miskin dapat mengajukan perceraian tanpa biaya (kasus prodeo). Sembilan kasus perceraian pada paragraf sebelumnya (lihat Tabel 17) terjadi sebelum adanya kasus-kasus prodeo sehingga tidak seorang pun dari mereka menggunakan fasilitas tersebut. Menurut petugas Pengadilan Agama Mempawah, untuk mendapatkan pembebasan biaya persidangan, pihak yang mengajukan tuntutan perceraian harus menyerahkan SKTM dari kepala desanya—dengan pengakuan dari kepala kecamatan—beserta kartu Jamkesmas dan kartu Raskin. Petugas pengadilan yang mensurvei rumah penggugat juga dapat memberikan keterangan kepada hakim mengenai apakah seseorang berhak mendapatkan pembebasan biaya persidangan.

Salah seorang responden menyatakan bahwa ia mengalami kesulitan saat berusaha mendapatkan pembebasan biaya pada kasus perceraian yang ia hadapi. Saat mengajukan tuntutan perceraianya, ia harus menyerahkan surat permintaan perceraian dan SKTM. Surat tersebut harus mencantumkan informasi latar belakang, seperti kejadian-kejadian kronologis yang menyebabkan terjadinya gugatan cerai. Ia tidak mengetahui bagaimana caranya membuat surat tersebut dan, oleh karena itu, seorang petugas membantunya. Ia diminta untuk membayar Rp20.000 untuk biaya pengetikan, tetapi karena ia tidak memiliki uang, ia memohon petugas itu untuk membebaskannya dari biaya pengetikan.

Selain tingginya biaya perceraian yang harus ditanggung dan lamanya waktu pemrosesan yang diperlukan, para anggota PEKKA di Kabupaten Kubu Raya yang ingin mengajukan gugatan cerai merasa kesulitan untuk mencapai lokasi pengadilan agama. Hal ini karena Kabupaten Kubu Raya masih tergantung pada Kabupaten Pontianak untuk sebagian pelayanan umum, seperti pengadilan agama dan pengadilan umum, yang berlokasi di Kecamatan Mempawah.¹⁸ Untuk memfasilitasi masyarakat dari daerah-daerah lain, pengadilan agama memiliki kantor perwakilan di kecamatan pusat Kabupaten Kubu Raya. Kantor perwakilan ini dikenal dengan nama Dewan Balai Sidang Pengadilan Agama Mempawah yang bertindak sebagai pengadilan keliling. Pengadilan tersebut telah melaksanakan 30 persidangan pada 2009. Ada saat-saat di mana sebagian orang tidak dapat mendaftarkan persidangan di kantor perwakilan, terutama bila jumlah petugas yang tersedia tidak memadai untuk menangani seluruh kasus yang didaftarkan. Jarak antara pengadilan agama di Kecamatan Mempawah dan kantor perwakilan di Kubu Raya adalah sekitar 100 kilometer. Perjalanan dapat ditempuh dengan menggunakan bus selama tiga jam. Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari anggota PEKKA yang disurvei, rata-rata jarak yang harus ditempuh untuk mencapai pengadilan agama di Kecamatan Mempawah adalah sekitar 110,75 kilometer dan rata-rata waktu yang diperlukan untuk mencapai lokasi tersebut adalah 190 menit. Menurut wawancara kualitatif yang dilakukan, meskipun tempat yang dituju cukup jauh, para responden lebih memilih untuk pergi bolak-balik daripada harus bermalam di Mempawah hanya untuk mendaftarkan perceraian (kecuali jika mereka memiliki kerabat yang tinggal di sana). Selain itu, sebagian besar responden menyatakan bahwa mereka belum pernah pergi ke Mempawah, terutama mereka yang tinggal di Desa Mekarsari dan Kecamatan Rasau Jaya, sehingga mereka hanya memperkirakan biaya berdasarkan pada pengalaman orang lain. Untuk biaya transportasi dan makanan, mereka biasanya harus menghabiskan sekitar Rp82.809.

4.4 Data Statistik Perceraian di Kabupaten Flores Timur

Para penduduk desa di Kabupaten Flores Timur memegang teguh adat mereka. Lembaga pernikahan tidak hanya mengikutsertakan suami dan istri tetapi juga keluarga dari kedua belah pihak—dan bahkan suku/marga. Seorang perempuan menjadi bagian dari keluarga suaminya pada saat *belis* diberikan. Ikatan pernikahan tidak dapat diputuskan oleh adat atau agama.

¹⁸Kecamatan Mempawah adalah pusat dari pemerintahan Kabupaten Pontianak. Seluruh kantor pemerintahan terletak di sini, termasuk pengadilan kabupaten yang harus didukung oleh lembaga kepolisian, kantor pengacara, dan lembaga pemasyarakatan.

Sebagian besar responden menyatakan bahwa mereka tidak menginginkan adanya perceraian. Meskipun demikian, ada beberapa kasus perceraian. Perceraian yang sulit dilakukan karena adanya tradisi adat (*belis*) dikombinasikan dengan tingginya tingkat migrasi, terutama bagi laki-laki, berarti ada banyak perempuan kepala keluarga yang bertindak sebagai pencari nafkah bagi keluarga mereka. Beberapa perempuan kepala keluarga masih menerima uang dari para suami mereka, tetapi yang lainnya tidak mendapatkan dukungan ekonomi dalam bentuk apapun.

Dari 167 anggota PEKKA yang disurvei, hanya terdapat 12 kasus perceraian (Tabel 17). Rendahnya tingkat perceraian menunjukkan bahwa masyarakat di kabupaten ini tidak mendukung perceraian. Hanya satu dari 12 kasus perceraian (8%) yang didaftarkan di pengadilan dan diajukan oleh istri. Alasan mengapa para anggota PEKKA lainnya tidak bercerai secara sah di pengadilan adalah karena (i) suami pergi tanpa pamit, (ii) adanya tekanan dari keluarga atau adat, (iii) pernikahan tersebut tidak disetujui oleh istri pertama suami, atau (iv) perceraian dilakukan menurut hukum adat. Meskipun demikian, bila pernikahan sulit untuk dilanjutkan, mereka akan bercerai juga (lihat Kotak 5).

Kotak 5 Sulitnya Bercerai

Saya berusia 41 tahun, menikah, dan memiliki anak. Saya mengenyam pendidikan di sekolah dasar Islam, sekolah menengah pertama Islam, dan sekolah menengah atas swasta di ibukota provinsi.

Pernikahan. Setelah meninggalkan rumah selama beberapa lama, saya kembali ke desa dan menikah di KUA kecamatan. Biaya administrasi yang harus dibayarkan adalah Rp75.000 dan ditanggung oleh suami saya. Persyaratan yang harus dipenuhi adalah pengisian formulir dan penyerahan foto dan KTP. Anak pertama kami lahir pada 1997. Satu tahun kemudian, saya meminta cerai karena suami saya berselingkuh. Keluarga suami sering mengancam saya, seperti memukul dan bahkan menodongkan pisau pada saya. Saudara-saudara suami saya menyuruh saya untuk melupakan perselingkuhan yang dilakukan oleh suami saya dan tidak mengatakannya kepada siapapun. Kemudian, saya mendaftarkan permohonan perceraian di pengadilan kabupaten (untuk kekerasan dalam rumah tangga), tetapi anak saya diambil oleh keluarga suami saya yang tinggal di desa lain selama tiga hari dan dua malam, padahal anak saya masih harus disusui. Keluarga suami terlampaui turut campur tangan dalam pernikahan kami. Saat saya mendaftarkan persidangan di pengadilan kabupaten, saya harus membayar biaya administrasi sebesar Rp25.000. Saya memberitahukan semuanya kepada petugas, termasuk kekerasan fisik yang saya alami dari suami saya. Pemeriksaan dilangsungkan dua minggu setelahnya, tetapi suami saya tidak datang ke pemeriksaan yang pertama dan kedua. Pada saat persidangan dilaksanakan, keluarga suami saya datang bersama 30 orang, sementara saya hanya sendiri saja. Saudara laki-laki saya sebenarnya menawarkan diri untuk mengantarkan saya, tapi saya melarangnya. Pengadilan memutuskan bahwa suami saya harus membayar denda, tetapi saya tidak tahu seberapa banyak. Keputusan pengadilan menyatakan bahwa suami saya mendapatkan hukuman selama tiga bulan (ditangguhkan), tetapi bila kekerasan fisik tetap dilakukan, ia akan dipenjarakan.

Perceraian di pengadilan agama dan secara adat. Pada 1998, setelah putusan dari pengadilan kabupaten dijatuhkan, saya mendaftarkan permohonan perceraian di pengadilan agama di W (pada pulau yang sama). Suami saya tidak datang pada pemeriksaan pertama. Pada pemeriksaan yang kedua, ia datang tapi tidak ingin menceraikan saya, sementara saya bersikeras untuk bercerai. Ia tidak datang pada pemeriksaan yang ketiga. Saya datang ke pengadilan agama di kabupaten dan menyerahkan surat pengadilan kepada kepala desa untuk diberikan kepada suami saya. Akan tetapi, sampai sekarang [saat wawancara dilakukan], suami saya tidak pernah muncul. Ia tidak pernah memberikan hak-hak seorang istri kepada saya sejak 1998. Pada 2000, dengan ditemani oleh ayah, saya melakukan permohonan perceraian ke lembaga adat. Ada empat marga di desa tempat tinggal suami. Hanya dua marga saja yang datang ke pertemuan tersebut karena dua marga lainnya merupakan marga keluarga suami saya atau masih memiliki hubungan kekerabatan dengannya. Pertemuan yang melibatkan dua marga dan dihadiri oleh 50–60 orang, serta membuat saya menanggung biaya konsumsi sebesar Rp200.000 memutuskan bahwa saya dan anak saya harus kembali ke keluarga ayah saya. Keputusan yang dihasilkan disampaikan kepada suami saya dan keluarganya oleh dua orang perwakilan pertemuan tersebut. Keluarga suami saya menerima putusan itu, tetapi meminta agar anak saya nantinya dikembalikan kepada mereka. Pertemuan itu juga mencapai kesepakatan bahwa bila *belis* dikirimkan sebelum matahari terbenam, hak asuh anak berada di tangan saya. Sampai hari ini, saya tidak memiliki akta perceraian. Semoga saja dengan bantuan dari para anggota PEKKA lainnya, saya dapat menyelesaikan masalah ini.

Sumber: Wawancara, anggota PEKKA, NTT, April 2009.

Menurut frekuensi perceraian dari 167 orang responden, 93% dari mereka belum pernah mengalami perceraian, 6% mengalami perceraian sebanyak satu kali, dan 1% pernah bercerai sebanyak dua kali (lihat Lampiran Tabel A7).

Di kabupaten ini, tidak ada kasus perceraian yang diselesaikan pada pengadilan prodeo atau pengadilan keliling. Para responden memiliki pengetahuan (dan akses) yang sangat terbatas mengenai pengadilan-agama maupun kabupaten. Sebagian besar responden tidak mengetahui lokasi pengadilan yang berjarak 38 hingga 65 kilometer dari tempat tinggal mereka. Diperlukan waktu selama sekitar 1 jam 40 menit hingga 8 jam untuk mencapai pengadilan, tergantung jenis transportasi yang digunakan. Biaya transportasi sendiri bervariasi antara Rp50.000 dan Rp190.000.

V. AKTA KELAHIRAN

UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan mengharuskan orang tua untuk memiliki akta kelahiran dalam kurun waktu 60 hari setelah kelahiran anaknya. Kantor kependudukan dan catatan sipil akan menerbitkan akta kelahiran tanpa biaya untuk orang tua yang mendaftarkan kelahiran anak mereka dalam kurun waktu 60 hari. Bila kelahiran anak tidak didaftarkan dalam kurun waktu satu tahun sejak tanggal kelahiran seorang anak, UU No. 23 Tahun 2006 mewajibkan orang tua untuk mengurus pernyataan keterangan kelahiran yang diperoleh dari pengadilan umum sebelum kantor kependudukan dan catatan sipil menerbitkan akta kelahiran.

Berdasarkan waktu kelahiran yang dilaporkan, terdapat tiga jenis akta kelahiran: akta kelahiran umum, akta kelahiran khusus, dan akta kelahiran dispensasi. Akta kelahiran umum adalah akta kelahiran yang diterbitkan berdasarkan pada laporan kelahiran yang diberikan selambat-lambatnya 60 hari kerja untuk warga negara Indonesia dan 10 hari kerja untuk warga negara asing setelah tanggal kelahiran. Akta kelahiran khusus adalah akta kelahiran yang diterbitkan berdasarkan pada laporan kelahiran yang telah melewati kurun waktu yang ditetapkan baik untuk warga negara Indonesia maupun bagi warga negara asing. Akta kelahiran dispensasi adalah akta kelahiran yang diterbitkan berdasarkan pada program pemerintah untuk memudahkan didapatkannya akta kelahiran bagi mereka yang kelahirannya terlambat dilaporkan.

Peraturan mengenai transisi ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk menunda masa berlaku peraturan-peraturan tertentu pada UU No. 23 Tahun 2006 bila mereka mendaftarkan pencatatan kelahiran hingga bulan Desember 2010.¹⁹ Khususnya, ketentuan dari keputusan pengadilan umum untuk mendapatkan akta kelahiran tidak akan diberlakukan secara paksa sampai 2011. Transisi dalam peraturan diperlukan untuk memberikan waktu untuk meningkatkan kesadaran mengenai peraturan dalam undang-undang baru yang berlaku. Akan tetapi, juga jelas terlihat bahwa peraturan tersebut merupakan penghambat untuk mencapai Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011) yang bertujuan untuk mendata seluruh kelahiran yang terjadi di Indonesia sebelum 2011.²⁰

Untuk mendaftarkan kelahiran secara sah, diperlukan lima hal berikut ini: (i) dokumen kelahiran dari dokter/bidan/asisten bidan; (ii) nama dan identitas saksi kelahiran; (iii) KK orang tua bayi; (iv) KTP orang tua bayi; dan (v) buku/akta nikah orang tua bayi. Pada kenyataannya, kelima persyaratan tersebut pun merupakan masalah bagi orang tua yang ingin mencatatkan kelahiran anak-anak mereka.

Meskipun demikian, UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan²¹ mengatur supaya akta kelahiran diterbitkan bagi anak-anak bahkan pada kasus-kasus tertentu di mana orang tua mereka tidak memiliki akta pernikahan. Dalam keadaan-keadaan tersebut, hanya nama ibu saja yang dicatatkan pada akta kelahiran. Akan tetapi, norma budaya yang berlaku di Indonesia tidak mendukung diterbitkannya akta kelahiran bagi seorang anak, kecuali nama kedua orang tuanya dicatatkan pada akta kelahiran tersebut.

¹⁹Surat Kementerian Dalam Negeri per tanggal 11 Maret 2009 tentang Batas Waktu Pelaksanaan Program Dispensasi Pelayanan Pencatatan Akta Kelahiran selama Masa Transisi UU No. 23 Tahun 2006.

²⁰Rencana Strategis Tahun 2011 Kementerian Dalam Negeri untuk Pencatatan Seluruh Anak Indonesia di Kantor Catatan Sipil, 2008.

²¹UU No. 23 Tahun 2006 mengenai Administrasi Pencatatan Kependudukan Ayat 52 (2).

Tabel 19. Kepemilikan Akta Kelahiran untuk Anak-anak Anggota PEKKA

Apakah Anda Memiliki Akta Kelahiran Anak Anda?	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Ya	56	124	152	202	534
Tidak	366	90	124	104	684
Jumlah	422	214	276	306	1218
% dari anak-anak yang tidak memiliki akta kelahiran	87%	42%	45%	34%	56%

Di keempat daerah penelitian, terdapat 1.218 anak dari 601 anggota PEKKA yang disurvei dan 56% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran. Kepemilikan buku nikah bukanlah satu-satunya hambatan untuk mencatatkan kelahiran anak-anak mereka. Berbagai faktor yang menyebabkan seorang anak tidak memiliki akta kelahiran termasuk kurangnya dana yang tersedia untuk mengurus akta kelahiran, jauhnya jarak yang harus ditempuh untuk mencatatkan kelahiran, atau kurangnya pemahaman mengenai pentingnya kepemilikan akta kelahiran.

Kemampuan seorang anak untuk dapat menyelesaikan pendidikan wajib sembilan tahun nampaknya memiliki hubungan yang erat dengan apakah seorang anak memiliki akta kelahiran.

Dari anak-anak yang berusia 10–19 tahun dari para anggota PEKKA yang disurvei di Kabupaten Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur, 78% di antaranya masih bersekolah. Tujuh puluh persen dari anak-anak yang masih bersekolah tersebut memiliki akta kelahiran.²²

5.1 Akta Kelahiran di Kabupaten Pidie

Di Kabupaten Pidie, dari 422 orang anak responden PEKKA, 87% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran (Tabel 19). Alasan yang paling umum mengapa seorang anak tidak memiliki akta kelahiran adalah karena responden tidak memahami pentingnya memiliki akta kelahiran. Alasan-alasan lainnya adalah karena mereka tidak sanggup membayar biaya yang harus dikeluarkan, jarak yang harus ditempuh untuk mencapai kantor kependudukan dan catatan sipil terlalu jauh dari tempat tinggal mereka, mereka tidak mengetahui proses yang sebenarnya harus dilaksanakan, dan mereka tidak memiliki buku nikah (lihat Lampiran Tabel A8).

Berbagai dokumen yang diperlukan untuk mengurus akta kelahiran di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pidie adalah dokumen kelahiran, buku nikah orang tua bayi, KTP orang tua bayi, dan KK. Bila orang tuanya tidak memiliki buku nikah, mereka harus membawa surat dari kepala desa yang menjelaskan bahwa anak tersebut adalah anak dari kedua orang tuanya. Hal ini terjadi karena di Pidie, tidak ada undang-undang atau peraturan daerah mengenai pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan.

²²Anak-anak para anggota PEKKA yang disurvei di Aceh tidak disertakan dalam analisis ini karena 84% dari anak-anak tersebut yang berusia 11–19 tidak memiliki akta kelahiran.

Tabel 20. Korelasi antara Pencapaian Pendidikan dan Akta Kelahiran (Anak-anak yang Berusia 10 hingga 19 Tahun)

Anak-Anak Anggota PEKKA yang Berusia 10–19 Tahun	Kabupaten Karawang				Kabupaten Kubu Raya				Kabupaten Flores Timur				Jumlah
	Tidak Bersekolah		Masih Bersekolah		Tidak Bersekolah		Masih Bersekolah		Tidak Bersekolah		Masih Bersekolah		
	Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		
	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	
10	-	-	4	3	-	-	10	7	-	-	13	11	48
11	-	-	4	4	-	-	10	4	-	-	13	7	42
12	-	-	7	5	1	-	4	7	-	-	19	9	52
13	-	-	7	1	1	4	14	5	-	1	25	5	63
14	1	-	9	4	-	-	8	2	1	1	14	4	44
15	1	2	11	3	2	3	15	2	1	3	9	3	55
16	5	3	5	1	3	1	5	1	2	4	6	2	38
17	1	4	5	2	3	2	7	1	1	5	12	3	46
18	5	4	3	2	3	4	2	2	1	1	6	2	35
19	3	5	2	-	5	2	4	2	2	6	2	1	34
Jumlah	16	18	57	25	18	16	79	33	8	21	119	47	457
Dari yang masih bersekolah, % yang memiliki/ tidak memiliki akta kelahiran			70%	30%			71%	29%			72%	28%	
Jumlah anak yang masih/ tidak bersekolah	34		82		34		112		29		166		457
% dari anak-anak yang tidak/masih bersekolah	29%		71%		23%		77%		15%		85%		

Untuk menyediakan pelayanan bagi masyarakat, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pidie memiliki dua mobil unit pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil keliling (UP3SK) sebagai fasilitas untuk memberikan pelayanan-pelayanan utama bagi masyarakat untuk mendapatkan KTP, KK, dan akta kelahiran. Seluruh pelayanan yang diberikan bebas dari biaya. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pidie bekerja sama dengan camat and *geuchik* untuk mengumumkan jadwal kunjungan kendaraan UP3SK di berbagai kecamatan dan desa kepada masyarakat. Akan tetapi, sosialisasi yang diberikan oleh camat dan *geuchik* tidak optimal karena meskipun mobil UP3SK tiba di suatu desa, tidak ada penduduk yang hadir karena mereka sedang bekerja di sawah atau sedang melakukan aktivitas lain.

5.2 Akta Kelahiran di Kabupaten Karawang

Di Kabupaten Karawang, dari 214 orang anak para responden PEKKA, 42% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran (Tabel 19). Alasan yang umum dikemukakan mengenai mengapa seorang anak di Kabupaten Karawang tidak memiliki akta kelahiran adalah karena para anggota PEKKA tidak memiliki waktu untuk mengikuti proses pembuatan akta kelahiran, mereka tidak memiliki akta pernikahan, dan mereka tidak memiliki uang dalam jumlah yang memadai (lihat Lampiran Tabel A8).

Untuk melaksanakan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan, kantor kependudukan dan catatan sipil telah melaksanakan sejumlah usaha untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya akta kelahiran. Hal ini dilaksanakan melalui pendekatan terhadap berbagai institusi, seperti kantor tenaga kerja, kantor imigrasi, lembaga pendidikan, dan KUA.

Akta kelahiran diperlukan dalam proses perekrutan tenaga kerja dan buruh migran (TKI-TKW). Saat sekolah mulai mensyaratkan akta kelahiran untuk tingkat sekolah dasar/sekolah menengah pertama, para orang tua mulai mengurus akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Disebutkan bahwa KUA semakin aktif dalam meningkatkan kesadaran pasangan muslim bahwa akta pernikahan merupakan salah satu persyaratan administratif untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak mereka. Kantor kependudukan dan catatan sipil juga menyatakan bahwa jumlah pasangan nonmuslim yang mencatatkan pernikahan mereka mengalami peningkatan secara dramatis dari hanya 50 pasangan pada 2007 menjadi sekitar 400 pasangan pada 2008.

Pemerintah daerah juga memudahkan proses pengurusan dengan surat kenal nikah untuk digunakan sebagai pengganti buku nikah yang merupakan salah satu persyaratan untuk mencatatkan akta kelahiran. Pada Agustus 2009, pemerintah daerah di Karawang telah menetapkan proses verifikasi pernikahan di tingkat desa. Untuk pernikahan yang dilaksanakan sebelum 1974, para anggota masyarakat harus mengisi Surat Keterangan Kenal Pernikahan (SKKP) yang ditandatangani oleh dua orang saksi dan kepala desa. Akan tetapi, ada beberapa masalah yang berkaitan dengan hal ini dan, oleh karena itu, kerangka waktu yang telah ditetapkan diperpanjang bagi mereka yang menikah sebelum 1980 selama KUA kecamatan mengetahui pernikahan tersebut. Formulir SKKP tersedia di kantor kependudukan dan catatan sipil. Jadi, pengurusan dokumen-dokumen pernikahan bagi orang tua diproses di tingkat kecamatan/desa. Mekanisme ini telah menimbulkan dampak yang signifikan terhadap peningkatan jumlah anak yang memiliki akta kelahiran. Hal ini merupakan bukti dalam penelitian ini karena kepemilikan akta kelahiran dalam keluarga responden cukup tinggi.

Sejak 2007, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Karawang dan Cianjur telah membentuk tim pelayanan akta kelahiran setempat. Tim ini memberikan pelayanan pengurusan akta langsung untuk masyarakat di tingkat kecamatan. Pelayanan ini seharusnya diselenggarakan setiap tahun; akan tetapi, pada kenyataannya, pelayanan ini tergantung pada ketersediaan dana dari pemerintah daerah. Melalui pelayanan ini, masyarakat yang ingin mendapatkan akta kelahiran tidak perlu pergi ke kantor kependudukan dan catatan sipil di ibukota kabupaten. Selain menyediakan pelayanan tersebut kepada masyarakat, tim ini juga memberikan sosialisasi kepada masyarakat.

Pelayanan keliling ini dilaksanakan setelah sosialisasi. Masyarakat pada umumnya diberitahu satu minggu sebelum unit pelayanan keliling datang sehingga mereka dapat menyiapkan dokumen-dokumen administratif, seperti KTP, KK, fotokopi dokumen-dokumen pernikahan, atau SKKP untuk mereka yang tidak memiliki dokumen-dokumen pernikahan. Setiap anggota masyarakat sangat antusias untuk memanfaatkan pelayanan unit keliling ini, sampai terkadang, terdapat 600 (dan kadang-kadang sampai 1.000) permohonan akta. Tujuan pemerintah dalam menyediakan pelayanan keliling ini adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai administrasi pencatatan kependudukan dan hal ini telah terbukti efektif. Akan tetapi, pemerintah daerah seringkali mengalami kekurangan dana sehingga sampai kapan pelayanan ini akan diberikan merupakan hal yang tidak pasti.

Bidan desa atau bidan yang berpraktik di tingkat desa/kecamatan sering memberikan bantuan dalam proses pengurusan akta kelahiran. Setelah membantu proses kelahiran, bidan biasanya membantu mengurus akta kelahiran sebagai paket pelayanan yang diberikan dengan biaya Rp500.000 hingga Rp700.000. Akan tetapi, seorang bidan menyatakan bahwa ia hanya memberikan pelayanan ini bagi mereka yang memiliki dokumen yang lengkap, termasuk dokumen pernikahan. Bagi mereka yang tidak memiliki dokumen yang lengkap, bidan tersebut hanya bisa menyediakan dokumen kelahiran.

Untuk masyarakat miskin, pemerintah daerah saat ini sedang merancang peraturan agar keluarga miskin dibebaskan dari biaya. Akan tetapi, peraturan ini masih didiskusikan di tingkat pusat, terutama di Kementerian Keuangan.

5.3 Akta Kelahiran di Kabupaten Kubu Raya

Di Kabupaten Kubu Raya, dari 276 orang anak para responden PEKKA, 45% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran (Tabel 19). Alasan yang paling umum dikemukakan mengenai mengapa anak-anak mereka tidak memiliki akta kelahiran adalah karena para anggota PEKKA yang disurvei tidak mengetahui pentingnya akta kelahiran bagi anak-anak mereka dan mereka tidak memiliki uang untuk membiayainya (lihat Lampiran Tabel A8).

Hasil survei mengindikasikan bahwa ada usaha dari pemerintah kabupaten untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya memiliki akta kelahiran. Salah satu contohnya adalah bahwa saat ini sekolah-sekolah dasar di Kubu Raya mewajibkan para siswa mereka untuk memiliki akta kelahiran. Akan tetapi, pihak sekolah tidak dapat memaksakan kewajiban ini untuk dipenuhi karena mereka memiliki kuota siswa yang harus dipenuhi. Pihak sekolah merasa khawatir bahwa bila mereka menolak untuk menerima siswa yang tidak memiliki akta kelahiran, mereka akan kekurangan murid.

Menurut sumber informasi dari sekolah menengah pertama di Kecamatan Rasau Jaya, akta kelahiran hanya memainkan peranan yang penting di tingkat sekolah dasar karena nama siswa yang tercantum dalam akta kelahiran tersebut adalah nama yang akan dituliskan pada ijazah

sekolah dasar. Oleh karena itu, hanya pada saat pelaksanaan ujian nasional saja petugas administrasi sekolah meminta akta kelahiran dari setiap siswa. Ijazah sekolah menengah pertama hanya memerlukan ijazah sekolah dasar di mana Nomor Siswa Nasional dicantumkan. Nama dan nomor ini kemudian digunakan untuk ijazah pendidikan siswa yang selanjutnya. Beberapa sekolah juga membantu proses perolehan akta kelahiran karena para siswa mereka ikut serta dalam berbagai perlombaan yang mewakili nama sekolah.

PEKKA juga menyelenggarakan program untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak dari anggotanya. Program ini diselenggarakan untuk pertama kalinya pada Maret dan April 2008. Biaya untuk mengurus akta kelahiran adalah Rp21.000 per anak. Setelah program ini tidak lagi diselenggarakan secara formal, beberapa anggota PEKKA masih meminta bantuan secara tidak resmi untuk menolong para anggota PEKKA dan para anggota masyarakat lainnya yang belum mengurus akta kelahiran bagi anak-anak mereka. Biaya yang diperlukan berbeda: Rp25.000 untuk anak-anak yang berusia di bawah 17 tahun dan Rp45.000 untuk anak-anak yang berusia di atas 17 tahun.

Selain itu, sebagian besar penduduk di Kubu Raya saat ini berusaha untuk mendapatkan kesempatan kerja di luar negeri yang membuat mereka ingin mendapatkan akta kelahiran karena kantor imigrasi mensyaratkan akta kelahiran ketika akan menerbitkan paspor. Pada umumnya, mereka bisa mendapatkan akta kelahiran dari agen tenaga kerja. Baik mereka mengurus akta kelahiran di kantor kependudukan dan catatan sipil maupun mereka menggunakan akta kelahiran milik orang lain—oleh karena itu, beberapa buruh migran pergi bekerja ke luar negeri dengan menggunakan nama orang lain.

Berkaitan dengan UU No. 23 Tahun 2006, Kabupaten Kubu Raya menerbitkan Peraturan Bupati No. 21 Tahun 2008 tentang Dispensasi Pelayanan Pencatatan Akta Kelahiran. Peraturan ini efektif diberlakukan selama satu tahun setelah diterbitkan hingga tanggal 31 Maret 2009. Program yang berkaitan dengan peraturan ini adalah program pembebasan biaya. Program ini telah dilaksanakan oleh seluruh kecamatan di Kabupaten Kubu Raya sejak April 2008. Akan tetapi, program bebas biaya ini hanya berlaku bila seseorang mengurus sendiri akta kelahiran anggota keluarganya sendiri di kecamatan. Beberapa orang petugas desa berinisiatif memberikan bantuan kolektif yang tidak gratis.

Pada saat penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kubu Raya, tidak ada peraturan daerah yang mengatur retribusi bidang administrasi kependudukan dan akta catatan sipil; mereka masih menggunakan peraturan dari kabupaten utama, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak No. 4 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak No. 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Bidang Administrasi Kependudukan dan Akta Catatan Sipil. Peraturan daerah ini menyatakan bahwa seluruh warga negara Indonesia yang berusia 0–18 tahun dapat memperoleh akta kelahiran tanpa dipungut biaya. Warga negara Indonesia yang berusia di atas 18 tahun yang merupakan anak pertama atau anak kedua harus membayar Rp10.000, sementara bila mereka adalah anak ketiga dan seterusnya, harus membayar Rp15.000.

Meskipun demikian, pada praktiknya, biaya yang dikeluarkan untuk mengurus akta kelahiran bagi warga negara Indonesia yang berusia di atas 17 tahun seharusnya adalah Rp17.000, tetapi mereka yang mengajukan permintaan akta kelahiran dikenakan biaya Rp25.000. Biaya resmi yang dikenakan untuk warga negara Indonesia yang berusia 1–17 tahun adalah Rp2.500, tetapi biaya yang dikenakan adalah Rp5.000. Warga negara Indonesia yang berusia kurang dari satu tahun, tidak dikenakan biaya. Sebagian besar anggota PEKKA tidak ingin mengurus akta kelahiran sendiri karena mereka khawatir akan menemui berbagai masalah di kantor kependudukan dan catatan sipil dan kemudian mereka harus bolak-balik ke kantor tersebut berulang kali yang berarti akan meningkatkan jumlah biaya yang dikeluarkan untuk transportasi.

Berdasarkan kondisi di lapangan, kesadaran masyarakat di Kabupaten Kubu Raya akan pemilikan atau pengurusan surat-surat yang berhubungan dengan hukum keluarga dan status sipil masih sangat rendah. Kondisi ini dipengaruhi oleh akses terhadap berbagai pelayanan yang disediakan pemerintah daerah sebelum pembentukan Kabupaten Kubu Raya ketika masyarakat harus menempuh jarak 80 kilometer untuk mengurus akta kelahiran. Kondisi setelah satu tahun pembentukan kabupaten yang baru tidak menimbulkan banyak perubahan, mengingat bahwa sosialisasi yang diberikan mengenai pembentukan kabupaten yang baru dan akses masyarakat terhadap berbagai pelayanan pemerintah setempat tidak diketahui oleh masyarakat sekitar. Beberapa orang responden tidak mengetahui bahwa Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kubu Raya berbeda dari kantor kependudukan dan catatan sipil yang terletak di Mempawah dan berada di kantor Bupati Kubu Raya di Kecamatan Sungai Raya.

5.4 Akta Kelahiran di Kabupaten Flores Timur

Di Kabupaten Flores Timur, dari 306 orang anak para responden PEKKA, 34% di antaranya tidak memiliki akta kelahiran (Tabel 19). Alasan mengapa anak-anak dari para anggota PEKKA tidak memiliki akta kelahiran termasuk (i) orang tua menyatakan ketidaktahuan mereka mengapa akta kelahiran dianggap sebagai hal yang penting untuk anak-anak mereka; (ii) mereka tidak tahu bagaimana caranya mengurus akta kelahiran; (iii) mereka tidak memiliki buku nikah; (iv) mereka tidak memiliki dana untuk membayar biaya pemrosesan akta kelahiran; (v) dan/atau lokasi kantor kependudukan dan catatan sipil berada jauh dari tempat tinggal mereka (lihat Lampiran Tabel A8). Sebagai akibat dari tidak dimilikinya akta kelahiran, terdapat berbagai kesulitan saat mendaftarkan anak-anak mereka di sekolah dan saat mereka ingin mendaftarkan anak-anak mereka, para orang tua harus mengurus surat keterangan. Masalah lainnya adalah anak-anak tersebut tidak dapat memiliki paspor.

Saat berusaha mendapatkan akta kelahiran anak-anak mereka, para responden PEKKA pada umumnya mendapat bantuan dari perangkat desa, anggota keluarga, anggota PEKKA, atau sekolah tempat anak-anak mereka belajar. Biaya yang diperlukan untuk mengurus akta kelahiran berkisar dari Rp1.000 hingga Rp50.000. Beberapa orang responden menyatakan bahwa mereka tidak perlu membayar apa-apa saat mengurus akta kelahiran untuk anak-anak mereka.

Jenis pernikahan yang dilakukan oleh suatu pasangan, apakah menurut adat, agama, atau hukum negara, juga menimbulkan dampak bagi akta kelahiran yang dimiliki oleh anak-anak pasangan tersebut. Anak-anak dari orang tua yang memiliki pernikahan secara Katolik menerima surat baptis. Surat baptis ini adalah hak dari setiap anak yang pernah dibaptis. Akan tetapi, bila anak tersebut memerlukan akta kelahiran dari kantor kependudukan dan catatan sipil di Larantuka, persyaratan yang diperlukan adalah bukti berupa surat baptis atau surat kelahiran dan fotokopi dari akta pernikahan orang tua bayi dari gereja (Keuskupan Larantuka).

Anak-anak dari orang tua yang menikah menurut hukum negara bisa mendapatkan akta kelahiran mereka melalui kantor kependudukan dan catatan sipil. Persyaratan untuk mengurus akta kelahiran adalah surat kelahiran dan dokumen pernikahan atau akta nikah yang diterbitkan oleh kantor kependudukan dan catatan sipil. Bila orang tua tidak memiliki surat nikah, mereka dapat menggunakan surat nikah dari imam di masjid atau surat keterangan pemberkatan dari gereja.

Bila tidak ada akta nikah dan surat pernikahan yang tersedia dari imam atau surat keterangan pemberkatan dari gereja, akta kelahiran hanya mencantumkan nama ibu saja, dan tidak menyertakan nama ayah. Anak-anak yang lahir di luar pernikahan juga hanya memiliki nama ibu yang dicantumkan pada akta kelahiran.

Tidak ada cara khusus untuk mengurus akta kelahiran bagi anggota masyarakat yang miskin, dengan menggunakan surat keterangan tidak mampu (SKTM) atau tidak. Meskipun demikian, kantor kependudukan dan catatan sipil menyediakan program pelayanan bebas biaya yang tidak terbatas bagi masyarakat miskin saja, tetapi juga disediakan untuk seluruh bagian masyarakat dalam wilayah yang dicakup oleh program pelayanan bebas biaya.

VI. TEMUAN UTAMA DAN RESPONS STRATEGIS

Bab ini merangkum seluruh temuan utama dan respons strategis dari kajian akses dan kesetaraan dan telah ditulis melalui kerja sama tim peneliti Survei Akses Kemiskinan dan Hukum. Seluruh respons strategis didasarkan pada temuan-temuan yang ada dan dibagi ke dalam dua kategori, tindakan strategis jangka pendek dan jangka menengah.

Bagian respons strategis diberi warna untuk menunjukkan tindakan-tindakan strategis yang dilakukan dalam jangka pendek (dalam warna abu-abu gelap) dan jangka menengah (dalam warna abu-abu terang). Tindakan-tindakan strategis jangka pendek adalah berbagai tindakan yang dapat dicapai, memiliki dampak yang penting, dan dapat dilaksanakan secara realistis dalam jangka pendek, sementara tindakan-tindakan strategis jangka menengah adalah segala tindakan yang akan memerlukan PEKKA untuk melakukan advokasi dengan satu atau lebih lembaga dan mungkin memerlukan waktu lebih lama untuk dicapai.

Tabel 20. Rangkuman Temuan Utama dan Respons Strategis

No.	Temuan Utama	Respons Strategis
1.	<p>Jumlah terlapor dari keluarga yang dikepalai perempuan di Indonesia berada di bawah perkiraan.</p> <p>Pada 2010, BPS memperkirakan bahwa terdapat 65 juta keluarga, di mana 14% (9 juta) di antaranya dikepalai oleh perempuan. Definisi BPS mengenai kepala keluarga saat ini memungkinkan adanya dua orang yang dianggap sebagai kepala suatu keluarga, yaitu: (i) orang yang sebenarnya bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarga atau (ii) orang yang dianggap sebagai kepala keluarga. Definisi ini rancu, karena hanya ada satu orang saja yang dapat disebut sebagai kepala keluarga melalui proses survei nasional BPS.</p> <p>Oleh karena itu, mungkin terjadi keadaan di bawah perkiraan mengenai jumlah keluarga yang dikepalai perempuan di Indonesia. Hal ini menimbulkan akibat pada perencanaan dan pelaksanaan kebijakan untuk program-program pengurangan kemiskinan yang memberikan manfaat bagi kesejahteraan para perempuan kepala keluarga dan keluarga mereka.</p>	<p>Sekretariat Nasional PEKKA dan SMERU akan bekerja sama dengan BPS dan Bappenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) untuk mengubah definisi BPS mengenai kepala keluarga menjadi “orang yang sebenarnya bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan sehari-hari keluarga” dan menghilangkan referensi pada “orang yang dianggap/ditunjuk sebagai kepala keluarga” dan b) untuk mengembangkan perkiraan yang lebih akurat terhadap proporsi perempuan kepala keluarga di Indonesia secara <i>de facto</i> untuk memastikan perencanaan kebijakan yang lebih efektif, dengan menggunakan definisi kepala keluarga yang baru. <p>PEKKA akan bekerja sama dengan lembaga-lembaga pemerintahan dan parlemen untuk melakukan advokasi bagi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) didefinisikannya kepala keluarga sebagai orang yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan sehari-hari keluarga, dan tidak merujuk pada norma budaya, dalam undang-undang yang terkait (misalnya, UU Pernikahan) dan b) kesetaraan gender pada peranan dalam keluarga.

<p>2. Lima puluh persen dari 601 perempuan anggota PEKKA yang diwawancarai hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p> <p>Terdapat 14% dari penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Lebih dari setengah anggota PEKKA yang disurvei berada di dalam kelompok ini. Bila garis kemiskinan internasional yang menyatakan US\$2 PPP sebagai ambang batas diterapkan pada kelompok perempuan ini, 79% dari seluruh anggota PEKKA yang disurvei akan berada di bawah garis kemiskinan internasional tersebut.</p>	<p>PEKKA akan melanjutkan program-program penghidupan yang diselenggarakan dengan beberapa anggota masyarakat miskin Indonesia untuk mengangkat tingkat pendapatan perempuan kepala keluarga dan keluarga yang mereka nafkahi.</p> <p>Sekretariat Nasional PEKKA akan mengangkat profil keluarga yang dikepalai oleh perempuan dalam konteks pembentukan kebijakan pengentasan kaum miskin melalui dialog dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang relevan, seperti Kantor Wakil Presiden (Komite Pengentasan Kaum Miskin), Menko Kesejahteraan Rakyat (Kesra), dan Kementerian Sosial (Kemensos).</p>
<p>3. Sepertiga dari perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tersebut tidak dapat mengakses program-program bantuan langsung tunai.</p> <p>Sementara sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia memiliki akses terhadap Raskin, dana BLT yang diberikan pada 2005 dan 2008 lebih sulit didapatkan oleh para anggota PEKKA.</p>	<p>Kelompok-kelompok PEKKA yang tersebar di seluruh Indonesia harus mengikuti setiap pertemuan Jamkesmas di tingkat kabupaten untuk meningkatkan keberadaan perempuan kepala keluarga sehingga mereka diakui keberadaannya saat sumber daya yang langka dialokasikan. Strategi yang serupa harus digunakan untuk mendapatkan alokasi BLT yang lebih setara secara gender bagi perempuan kepala keluarga.</p> <p>Kelompok-kelompok PEKKA di seluruh Indonesia akan menyediakan informasi bagi anggotanya mengenai cara mengakses BLT dan Jamkesmas.</p> <p>Sekretariat Nasional PEKKA akan bekerja dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program-program pengentasan kaum miskin untuk memastikan bahwa panduan pendistribusian BLT atau Jamkesmas atau program pengentasan kemiskinan lainnya akan (i) mengharuskan perangkat desa untuk melaporkan proporsi keluarga yang dikepalai oleh perempuan yang menjadi pihak penerima manfaat dan (ii) menentukan bahwa pertemuan-pertemuan desa harus dijadwalkan dengan baik sehingga dapat dihadiri oleh perempuan dan mendorong partisipasi perempuan dalam pertemuan-pertemuan tersebut.¹</p>
<p>4. Sepertiga dari perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses program Jamkesmas.</p> <p>Persentase tersebut meningkat menjadi 48% di Kalimantan Barat bagi para anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p>	<p>Respons strategis yang sama seperti pada temuan kunci no. 3.</p>
<p>5. Tiga dari setiap sepuluh anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, batas usia menikah menurut hukum.</p>	<p>Kelompok-kelompok PEKKA di seluruh Indonesia akan bekerja sama dengan KUA dan kantor kependudukan dan catatan sipil untuk meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai:</p> <p>a) pentingnya pernikahan yang sah,</p>

¹Di Aceh, sebagian besar pertemuan desa dilaksanakan setelah 18.00 WIB, sementara kebiasaan desa tidak mengizinkan perempuan keluar rumah pada waktu tersebut.

Rata-rata, 27% dari seluruh anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, yaitu di bawah batas umur menikah menurut hukum di Indonesia. Persentase tersebut mengalami peningkatan menjadi 49% bagi seluruh anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat.

- b) fakta bahwa menikahi perempuan di bawah usia 16 tahun adalah tindakan yang melawan hukum, dan
- c) ketentuan dari UU Perlindungan Anak Tahun 2002 untuk melindungi anak-anak perempuan dan laki-laki di bawah usia 18 tahun.

Sekretariat Nasional PEKKA akan berdialog dengan Kementerian Pendidikan untuk memfasilitasi anak-anak perempuan agar dapat melanjutkan pendidikan mereka tanpa mempedulikan status pernikahan atau kehamilan mereka.

Sekretariat Nasional PEKKA akan melaksanakan program advokasi:

- a) untuk menaikkan batas usia sah untuk menikah bagi anak-anak perempuan menjadi 18 tahun,
- b) untuk meningkatkan kesadaran mengenai pentingnya anak-anak perempuan mendapatkan akta kelahiran sebagai cara untuk membuktikan usia mereka saat mencatatkan pernikahan mereka,
- c) untuk meningkatkan kesadaran bahwa pendidikan wajib belajar sembilan tahun akan tidak dapat dipenuhi oleh anak perempuan bila mereka menikah di bawah umur, dan
- d) untuk meningkatkan kesadaran di tingkat desa mengenai pentingnya anak-anak perempuan menyelesaikan pendidikan mereka sebelum menikah karena sekolah pada umumnya tidak mengizinkan anak perempuan melanjutkan pendidikan mereka begitu mereka menikah.

6. Kurang dari 50% anggota PEKKA yang disurvei menjalani pernikahan yang sah menurut hukum.

Kelompok-kelompok PEKKA di seluruh Indonesia akan:

- a) bekerja sama dengan para pemimpin agama dan lembaga-lembaga keagamaan untuk menekankan bagi setiap perempuan dan laki-laki bahwa hukum Indonesia mewajibkan pernikahan yang dilakukan menurut hukum agama harus dicatatkan di KUA atau kantor kependudukan dan catatan sipil dalam kurun waktu 60 hari;
- b) meningkatkan kesadaran di tingkat masyarakat mengenai pentingnya pernikahan yang sah sebagai syarat dicantulkannya nama kedua orang tua pada akta kelahiran anak-anak yang dilahirkan dari pernikahan mereka;
- c) meningkatkan kesadaran akan tanggung jawab suami dan istri untuk mendapatkan akta pernikahan dan menyimpan salinan mereka masing-masing;
- d) meningkatkan kesadaran dalam masyarakat mengenai proses pengadilan untuk:
 - (1) mengesahkan pernikahan yang telah terjadi sebelumnya (*itsbat nikah*),
 - (2) mendapatkan surat keterangan pernikahan bila dokumen yang asli hilang, dan
 - (3) meningkatkan kemampuan masyarakat miskin untuk mendaftarkan persidangan pemeriksaan tanpa biaya; dan
- e) bekerja sama dengan KUA dan kantor kependudukan dan catatan sipil untuk mempublikasikan kepada anggota PEKKA saat akan diadakannya layanan keliling dan layanan

apa saja yang akan diberikan untuk masyarakat; khususnya masyarakat miskin dapat mengambil manfaatnya karena mereka dapat menerima informasi dan mengurus akta pernikahan dan kelahiran tanpa mengeluarkan biaya untuk pergi ke ibu kota kabupaten atau kecamatan.

7. **Prinsip dasar keadilan adalah bahwa keadilan harus dapat diakses secara universal. Sayangnya, kelompok termiskin dari masyarakat Indonesia menghadapi berbagai hambatan yang sangat sulit untuk dapat membawa kasus-kasus hukum keluarga yang terjadi ke dalam pengadilan. Sembilan dari sepuluh kepala keluarga PEKKA yang disurvei tidak dapat mengakses pengadilan untuk mengatasi kasus-kasus perceraian yang mereka hadapi. Bagi masyarakat miskin, biaya persidangan dan biaya transportasi yang harus dibayarkan untuk mencapai pengadilan terdekat dipandang sebagai masalah berat untuk mengakses pengadilan. Adanya informasi dan dukungan bagi kelompok-kelompok yang tidak mampu untuk menuntun mereka dalam proses persidangan juga merupakan hal yang penting, terutama bila dikombinasikan dengan rendahnya tingkat melek huruf. Akan tetapi, seperti yang ditunjukkan melalui kerja sama PEKKA dan pengadilan agama, hambatan informasi pada kelompok-kelompok yang tidak mampu dapat diatasi melalui adanya meja informasi persidangan dan kerja sama dengan berbagai LSM.**

Empat belas persen dari seluruh penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Biaya total rata-rata yang diperlukan untuk menyidangkan kasus dalam pengadilan agama yang diketahui dari survei adalah Rp789.666 (US\$90), hampir empat kali dari jumlah pendapatan per kapita bulanan seseorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Biaya total rata-rata yang diperlukan untuk menyidangkan kasus perceraian di pengadilan umum pada 2008 adalah Rp2.050.000 (US\$230); pihak-pihak yang terlibat tidak menggunakan jasa pengacara. Angka ini sekitar sepuluh kali dari per kapita bulanan seseorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Seluruh biaya tersebut membuat masyarakat miskin tidak mampu untuk membawa kasus-kasus hukum keluarga mereka ke pengadilan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam hukum Indonesia.

PEKKA akan bekerja sama dengan pengadilan umum dan pengadilan agama untuk

- melanjutkan bantuan untuk anggota PEKKA dan anggota masyarakat lainnya yang kurang beruntung untuk mencatatkan kasus-kasus hukum keluarga mereka di pengadilan keliling,
- meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai kemampuan pengadilan untuk membebaskan biaya untuk masyarakat miskin dan menyediakan pengadilan keliling,
- mengembangkan panduan mengenai tata cara pencatatan kasus-kasus perceraian, pengesahan pernikahan, akta kelahiran pada pengadilan dan pendaftaran persidangan prodeo, dan
- menyediakan data jumlah anggota PEKKA yang berusaha membawa kasus-kasus hukum keluarga mereka ke pengadilan di seluruh wilayah di Indonesia dan membutuhkan bantuan tanpa biaya dan/atau berusaha agar kasus mereka disidangkan di pengadilan keliling, serta memfasilitasi kasus-kasus tersebut.

PEKKA merekomendasikan agar MA mempertimbangkan untuk mempublikasikan dalam laporan tahunannya mengenai jumlah kasus persidangan yang tidak dipungut biaya dan jumlah kasus yang disidangkan di pengadilan keliling untuk menunjukkan komitmennya terhadap akses keadilan bagi perempuan, masyarakat miskin, dan mereka yang tinggal di daerah terpencil.

PEKKA akan mengusahakan persetujuan dari MA bagi para tenaga paralegal agar diizinkan untuk membantu para pencari keadilan dengan memberikan bantuan di ruang sidang. Hal ini diperlukan karena kurangnya pendidikan, informasi, dan kepercayaan diri seringkali membuat para perempuan miskin takut membawa kasus perceraian mereka ke pengadilan.

<p>8. Delapan puluh delapan persen perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia akan merasa lebih termotivasi untuk mendapatkan perceraian yang sah menurut hukum bila biaya-biaya persidangan ditiadakan.</p> <p>Ditiadakannya biaya-biaya persidangan (<i>prodeo</i>) akan memberikan bantuan yang sangat besar bagi mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia seperti halnya para klien miskin lainnya dari pengadilan Indonesia yang sering berutang atau menghabiskan penghasilan keluarga selama beberapa bulan untuk menyidangkan kasus perceraian di pengadilan.</p>	<p>Respons strategis yang sama seperti pada temuan kunci no. 7.</p>
<p>9. Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan dalam mengakses pengadilan, terutama bagi masyarakat miskin di daerah perdesaan yang tinggal jauh dari pengadilan.</p> <p>Biaya transportasi yang diperlukan untuk mencapai pengadilan berbeda-beda secara signifikan, tergantung pada lokasi tempat tinggal pihak yang berkepentingan dan lokasi pengadilan berada. Semakin jauh jarak yang harus ditempuh untuk mencapai pengadilan, semakin besar pula biaya transportasi yang harus ditanggung oleh seseorang.</p> <p>Biaya rata-rata transportasi yang diperlukan oleh seorang anggota PEKKA yang tinggal di daerah perkotaan untuk mencapai pengadilan adalah Rp25.000 untuk perjalanan pulang pergi, sedangkan anggota PEKKA yang tinggal di daerah perdesaan harus menanggung biaya sebesar Rp92.000 untuk perjalanan pulang pergi ke pengadilan; hal ini berarti menghabiskan setengah dari pendapatan bulanan keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p>	<p>Respons strategis yang sama seperti pada temuan kunci no. 7.</p>
<p>10. Delapan puluh sembilan persen perempuan anggota PEKKA akan merasa lebih termotivasi untuk mendapatkan perceraian yang sah menurut hukum bila pengadilan keliling dilaksanakan di kota yang terdekat.</p> <p>Bagi masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan, biaya transportasi merupakan bagian signifikan dari biaya keseluruhan yang harus ditanggung untuk membawa suatu kasus ke pengadilan. Biaya-biaya transportasi yang dikeluarkan merupakan 70% atau lebih dari total biaya yang harus ditanggung untuk membawa suatu kasus ke pengadilan. Ketersediaan pengadilan di lokasi yang berdekatan dengan tempat tinggal pihak-pihak yang berkepentingan akan mengurangi biaya yang harus ditanggung untuk membawa suatu kasus ke pengadilan secara signifikan dan meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan dan daerah terpencil.</p>	<p>Respons strategis yang sama seperti pada temuan kunci no. 7.</p>

<p>11. Perkiraan yang terlampau tinggi akan uang muka yang harus dibayarkan ke pengadilan untuk kasus-kasus perceraian membuat para pencari keadilan merasa enggan untuk membawa kasus-kasus mereka ke pengadilan, terutama bagi masyarakat miskin.</p> <p>Rata-rata, para klien yang berasal dari enam pengadilan agama yang disurvei membayar uang muka 24% lebih banyak daripada biaya persidangan perkara secara keseluruhan. Para klien yang berasal dari enam pengadilan umum yang disurvei membayar uang muka 79% lebih banyak daripada biaya persidangan perkara secara keseluruhan.</p> <p>Semakin tinggi uang muka yang harus dibayarkan, semakin rendah kemampuan yang dimiliki masyarakat miskin untuk membawa kasus-kasus hukum keluarga mereka ke pengadilan.</p>	<p>Kelompok-kelompok PEKKA di Indonesia akan bekerja sama dengan pengadilan agama dan pengadilan umum untuk memastikan bahwa setiap keterangan di ruang tunggu pengadilan terlihat dengan jelas sehingga klien dapat mengetahui (i) dasar penghitungan uang muka biaya persidangan, (ii) bahwa mereka harus mendapatkan tanda terima untuk pembayaran uang muka biaya persidangan, dan (iii) bahwa sisa uang muka akan dikembalikan pada mereka pada akhir persidangan.</p> <p>Bila pengadilan memiliki situs jaringan, informasi tersebut juga harus tersedia di dalamnya.</p>
<p>12. Pengembalian uang muka yang telah dibayarkan ke pengadilan merupakan hal penting bagi seluruh klien, terutama masyarakat miskin.</p> <p>Adanya transparansi yang baik mengenai biaya pengadilan dan uang muka yang harus dibayarkan untuk kasus-kasus perceraian akan membantu membangun kepercayaan publik dan kepercayaan pada pengadilan.</p>	<p>Kelompok-kelompok PEKKA di Indonesia akan memberikan penyuluhan kepada anggota mereka bahwa</p> <ol style="list-style-type: none"> mereka harus mendapatkan tanda terima untuk uang muka persidangan yang dibayarkan dan sisa uang muka yang dibayarkan akan dikembalikan pada mereka pada akhir persidangan.
<p>13. Tujuh puluh sembilan persen anggota PEKKA yang dapat mengakses pengadilan merasa puas atau sangat puas dengan pelayanan yang disediakan oleh pengadilan.</p>	<p>Sekretariat Nasional PEKKA akan berdiskusi dengan pengadilan umum dan pengadilan agama mengenai hal-hal yang dianggap kurang memuaskan bagi anggota PEKKA dalam hal pelayanan terhadap klien, yaitu</p> <ol style="list-style-type: none"> transparansi keuangan, informasi pembebasan biaya bagi masyarakat miskin, penundaan kasus dan pemberian putusan, dan penyederhanaan berbagai formulir persidangan.
<p>14. Sebesar 78% dari 264 perceraian yang terjadi disebabkan oleh kekerasan dalam rumah tangga menurut para anggota PEKKA.²</p>	<p>Kelompok-kelompok PEKKA di Indonesia akan bekerja sama dengan tokoh setempat dan pemimpin agama untuk meningkatkan kesadaran mengenai</p> <ol style="list-style-type: none"> UU kekerasan dalam Rumah Tangga (UU No. 23 Tahun 2004), fakta bahwa kekerasan dalam rumah tangga adalah tindakan kriminal, dan dampak kekerasan dalam rumah tangga terhadap perkembangan bayi dan anak-anak.
<p>15. Perceraian yang diproses melalui pengadilan memberikan kepastian hukum bagi kaum perempuan dan masyarakat miskin.</p>	<p>PEKKA akan melanjutkan program-program pemberdayaan hukum dan memperluas jangkauan program-program tersebut ke provinsi lain.</p>

²Responden PEKKA yang disurvei ditanya apakah kekerasan (fisik, psikologis, ekonomi, atau seksual) yang dialami mereka dan/atau anak-anak mereka merupakan penyebab terjadinya perceraian.

Tanpa adanya perceraian yang sah menurut hukum, tidak mungkin untuk dapat menikah kembali. Anak-anak yang berasal dari pernikahan berikutnya di mana tidak terdapat perceraian yang sah menurut hukum untuk pernikahan sebelumnya tidak dapat menyandingkan nama ayah mereka dalam akta kelahiran. Hal ini merupakan kendala bagi sebagian besar perempuan Indonesia untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Para hakim dan karyawan pengadilan di Indonesia serta para perempuan kepala keluarga di organisasi PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia sepakat bahwa perceraian yang resmi melalui pengadilan Indonesia memperjelas tanggung jawab hukum untuk pengasuhan dan dukungan finansial pasangan suami istri yang telah bercerai dan anak-anak yang berasal dari pernikahan mereka.

16. Sembilan dari sepuluh responden yang menjalani proses persidangan yang disurvei tidak menganggap kewajiban hukum Indonesia untuk membawa kasus-kasus hukum ke pengadilan sebagai alasan utama untuk memperkarakan kasus yang mereka alami.

Hanya 11% dari seluruh klien pengadilan agama dan 8% dari seluruh klien pengadilan umum yang disurvei memilih untuk menempuh proses pengadilan karena hal itu merupakan kewajiban dalam hukum Indonesia.

Dari 1.655 klien yang disurvei, 89% dari klien pengadilan agama dan 91% dari klien pengadilan umum mendaftarkan kasus yang mereka alami ke pengadilan karena berbagai mekanisme resolusi nonpersidangan lainnya, seperti usaha perdamaian keluarga, telah gagal atau karena pasangan mereka telah memilih untuk membawa kasus tersebut ke pengadilan.

Sekretariat Nasional PEKKA akan mendesak lembaga-lembaga pemerintahan nasional untuk meningkatkan kesadaran di tingkat desa mengenai pentingnya pernikahan dan perceraian yang sah untuk suami, istri, dan anak-anak hasil dari pernikahan mereka.

Rencana strategis Pemerintah Indonesia untuk mencatat seluruh kelahiran anak Indonesia tidak akan tercapai, kecuali pemerintah juga melakukan kampanye informasi mengenai persyaratan yang diberlakukan negara tentang pernikahan dan perceraian yang sah untuk memfasilitasi pilihan apakah kedua nama orang tua akan dicantumkan pada akta kelahiran anak.

17. Lima puluh enam dari seluruh anak para perempuan anggota PEKKA yang disurvei tidak memiliki akta kelahiran. Persentase ini meningkat menjadi 87% bagi seluruh perempuan anggota PEKKA yang disurvei di Aceh.

Siklus pernikahan dan perceraian yang tidak sah terjadi pada para perempuan kepala keluarga anggota PEKKA. Kegagalan untuk mendapatkan dokumen resmi yang berkaitan dengan pernikahan dan perceraian dihubungkan dengan rendahnya tingkat akta kelahiran untuk anak-anak. Bila orang tua tidak dapat membawa kasus mengenai akta kelahiran anak-anak mereka ke pengadilan umum, hak asasi dasar anak-anak untuk mendapatkan identitas hukum dan akses terhadap berbagai pelayanan sosial, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, akan tidak diakui atau berkurang.

Sekretariat Nasional PEKKA akan bekerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri dan MA untuk membantu tercapainya Rencana Strategis Tercatatnya Kelahiran Semua Anak Indonesia pada 2011, terutama melalui pembebasan biaya untuk

- kasus-kasus pengesahan pernikahan di pengadilan umum dan pengadilan agama dan
- kasus-kasus akta kelahiran (pengadilan umum).

PEKKA akan bekerja sama dengan pengadilan umum dan pengadilan agama untuk

- melanjutkan bantuan untuk anggota PEKKA dan anggota masyarakat lainnya yang kurang beruntung untuk mencatatkan kasus-kasus hukum keluarga mereka di pengadilan keliling;
- meningkatkan kesadaran bahwa pengadilan Indonesia dapat menyelesaikan kasus pengesahan pernikahan untuk menyediakan surat keterangan pernikahan yang dapat digunakan untuk memperoleh akta kelahiran anak-anak;

Pemerintah Indonesia telah menetapkan prioritas yang tinggi di mana setiap kelahiran anak Indonesia harus telah didaftarkan semua pada 2011. Kewajiban yang tercantum pada UU No. 23 Tahun 2006 adalah bahwa orang tua harus membawa perkara akta kelahiran ke pengadilan umum bila mereka tidak memiliki akta kelahiran untuk anak mereka dalam jangka waktu satu tahun sejak anak tersebut dilahirkan merupakan penyebab keengganan utama bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal di daerah terpencil dan berada jauh dari kantor kependudukan dan catatan sipil.

- c) meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai kemampuan pengadilan untuk membebaskan biaya untuk masyarakat miskin dan menyediakan pengadilan keliling; dan
- d) mengembangkan panduan mengenai tata cara pencatatan kasus-kasus perceraian, pengesahan pernikahan, akta kelahiran pada pengadilan dan pendaftaran persidangan prodeo.

PEKKA akan bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri untuk memberikan advokasi mengenai pendekatan nonyudisial untuk mendapatkan akta kelahiran bila waktu yang ditetapkan untuk mengurus akta kelahiran telah lewat. Peraturan yang ada pada UU No. 23 Tahun 2006 yang mengharuskan perkara akta kelahiran harus dibawa ke pengadilan umum harus dipertimbangkan kembali untuk mengetahui apakah ada pendekatan nonyudisial yang bisa ditemukan karena hal ini merupakan hambatan signifikan bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal di tempat yang jauh dari kantor kependudukan dan catatan sipil bila ingin mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

18. Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei, 24% di antaranya tidak pernah bersekolah dan 34% di antaranya tidak menyelesaikan pendidikan sekolah dasar.

Empat puluh dua persen dari anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah dasar bila dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional sebesar 72%. Empat belas persen dari anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama bila dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional sebesar 41% (BPS, 2007).

Dua puluh tujuh persen dari anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia menikah yang sah menurut hukum, yaitu 16 tahun. Dalam sebagian besar kasus, pernikahan di bawah umur membuat para perempuan tidak dapat menjalani pendidikan dasar sembilan tahun sesuai dengan kewajiban nasional karena pada umumnya sekolah tidak mengizinkan siswa perempuan untuk melanjutkan pendidikan bila mereka telah menikah.

Sekretariat Nasional PEKKA harus melanjutkan kerja sama dengan Pemerintah Indonesia untuk mendukung adanya program kesetaraan pendidikan (Paket A, B, dan C) bagi para anggota PEKKA untuk kebaikan mereka sendiri dan untuk membantu pencapaian pendidikan anak-anak mereka. PEKKA akan menyarankan agar biaya pelaksanaan program kesetaraan pendidikan (Paket A, B dan C) agar dibebaskan bagi mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan.

19. Tingkat pendidikan yang dicapai oleh anak-anak para perempuan anggota PEKKA berada jauh di bawah standar nasional:

- a) 28% anak-anak para perempuan anggota PEKKA tidak pernah bersekolah berbanding 8% angka rata-rata nasional,
- b) 63% anak-anak para perempuan anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah dasar berbanding 72% angka rata-rata nasional,

Kelompok-kelompok PEKKA di seluruh Indonesia akan

- a) mengajak guru dan komite sekolah untuk mendapatkan beasiswa bagi anak-anak dari keluarga miskin;
- b) meminta Departemen Pendidikan untuk menyediakan buku-buku gratis di sekolah (di daerah yang tidak memiliki koneksi internet atau yang koneksi internetnya buruk, Departemen Pendidikan harus menyediakan buku pelajaran

<p>c) 34% anak-anak para perempuan anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah menengah pertama berbanding 41% angka rata-rata nasional, and</p> <p>d) 11% anak-anak para perempuan anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas berbanding 23% angka rata-rata nasional.</p>	<p>gratis di sekolah karena tidak mungkin mengakses buku elektronik (<i>e-book</i>) di daerah-daerah tersebut);</p> <p>c) bekerja sama dengan dinas pendidikan tingkat provinsi dan lokal untuk menyediakan transportasi gratis³ (hal ini sangat penting bagi siswa sekolah menengah atas, seperti yang dialami anggota PEKKA di NTT; selain itu, biaya transportasi bagi siswa sekolah menengah pertama di Jawa Barat mengambil bagian 40% dari jumlah keseluruhan biaya pendidikan siswa sekolah menengah pertama; dan biaya transportasi di Kalimantan Barat adalah 30% dari biaya per tahun seorang siswa sekolah menengah atas);</p> <p>d) meningkatkan kesadaran bahwa pengadilan Indonesia dapat menyelesaikan kasus-kasus pengesahan pernikahan untuk menyediakan surat keterangan pernikahan sehingga dapat digunakan untuk mengurus akta kelahiran anak-anak mereka;</p>
<p>20. Keberhasilan seorang anak dalam menyelesaikan program pendidikan dasar wajib sembilan tahun nampaknya memiliki keterkaitan yang erat dengan akta kelahiran yang dimiliki atau tidak dimiliki oleh seorang anak.</p> <p>Dari seluruh anak berusia 10–19 tahun yang menjadi tanggungan para perempuan anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur, 78% di antaranya masih mengenyam pendidikan di bangku sekolah. Dari seluruh anak yang masih bersekolah tersebut, 70% di antaranya memiliki akta kelahiran.</p>	<p>e) melanjutkan pengembangan pusat-pusat kegiatan pendidikan masyarakat yang dapat memberikan buku-buku dan sumber informasi teknologi bagi anak-anak dan orang dewasa dalam sistem pendidikan yang formal dan informal:</p> <p>(1) pusat pendidikan tersebut menjadi titik penting untuk kegiatan pembelajaran setelah jam sekolah dan pembimbingan dari pemimpin masyarakat dan para anggota PEKKA yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan</p> <p>(2) bagi siswa yang memiliki orang tua dengan tingkat pendidikan yang rendah, pusat pendidikan masyarakat juga dapat memberikan dukungan pendidikan dan menjadi sarana untuk bimbingan dalam menyelesaikan pekerjaan rumah, tugas sekolah, dan perbaikan ujian; dan</p> <p>f) melaksanakan kampanye advokasi bersama Kementerian Pendidikan yang bekerja sama dengan Dinas Pendidikan di tingkat provinsi dan local mengenai biaya berbagai seragam sekolah (adanya 3–4 seragam yang berbeda) dan dampak dari kebijakan ini, terutama bagi masyarakat miskin.</p>
<p>21. Biaya pendidikan yang diperlukan oleh seorang anak merepresentasikan bagian yang signifikan dari pendapatan per kapita tahunan rata-rata seorang anggota PEKKA.</p> <p>a) Biaya yang diperlukan oleh seorang anak yang mengenyam pendidikan sekolah dasar di sekolah negeri menghabiskan 51% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA.</p> <p>b) Biaya yang diperlukan oleh seorang anak yang mengenyam pendidikan sekolah</p>	<p>Respons strategis yang sama seperti pada temuan kunci 19 dan 20.</p>

³Pada 2007, pemerintah kabupaten menyediakan transportasi gratis bagi desa-desa asuhan PEKKA untuk pergi ke sekolah menengah atas yang terletak di kecamatan.

-
- menengah pertama di sekolah negeri menghabiskan 140% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA.
- c) Biaya yang diperlukan oleh seorang anak yang mengenyam pendidikan sekolah menengah atas di sekolah negeri menghabiskan 178% dari pendapatan per kapita tahunan seorang anggota PEKKA.

Angka-angka di atas menunjukkan bahwa biaya keseluruhan yang diperlukan oleh seorang anak yang mengenyam pendidikan di sekolah menengah pertama dan atas melampaui pendapatan per kapita rata-rata dalam keluarga anggota PEKKA yang seharusnya dapat dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari anak tersebut. Bagi anak-anak dari perempuan kepala keluarga, pemenuhan pendidikan dasar sembilan tahun merupakan hal yang sulit untuk diwujudkan.

-
- 22. Para anggota PEKKA akan memilih menyekolahkan anak laki-laki mereka dibandingkan dengan anak perempuan mereka dengan perbandingan 3:1 bila mereka dipaksa untuk membuat pilihan karena adanya kendala pendapatan keluarga.**

Kelompok-kelompok PEKKA di seluruh Indonesia akan bekerja sama untuk meningkatkan kesadaran para anggotanya mengenai

- a) pentingnya pendidikan bagi anak perempuan seperti halnya pada anak laki-laki dan
- b) fakta bahwa anak-anak perempuan dari anggota PEKKA tidak boleh menikah di bawah usia 16 tahun agar mereka dapat menyelesaikan program pendidikan wajib sembilan tahun.

Sekretariat Nasional PEKKA akan mendorong pemerintah dan program donor internasional untuk mendukung pusat-pusat pendidikan masyarakat dan program beasiswa tahunan untuk anak-anak perempuan yang mencakup biaya keseluruhan pendidikan seorang siswa.

DAFTAR ACUAN

- Aliandu, Johanes, Maria Augustina, dan Noach Patty (n.d.) *Profil Statistik dan Indikator Gender di Provinsi Nusa Tenggara Timur*. La Ode Syafiuddin (ed.). Jakarta: BPS Jakarta dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan.
- BPS (2010) *Statistik Gender 2009*. Jakarta: BPS.
- . (2009) *Perempuan dan Laki-laki di Indonesia 2008*. Jakarta: BPS: 19.
- . (2008a) *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2007*. Buku 1: Provinsi. Jakarta: BPS.
- . (2008b) *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun*. Buku 2: Kabupaten/Kota. Jakarta: BPS.
- . (2008c) *Profil Kemiskinan di Indonesia, Maret 2009-Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th.XII* [dalam jaringan] <http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan-01jul10.pdf> [1 Juli 2010].
- . (2007) *Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan Penduduk Berumur 10 Tahun ke Atas* [dalam jaringan] <http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=1> [9 Maret 2008].
- BPS Kabupaten Flores Timur (2008a) *Kecamatan Kelubagolit Dalam Angka 2008*. Larantuka: BPS Kabupaten Flores Timur.
- . (2008b) *Kecamatan Ile Boleng Dalam Angka 2008*. Larantuka: BPS Kabupaten Flores Timur.
- . (2008c) *Flores Timur Dalam Angka 2008*. Larantuka: BPS Kabupaten Flores Timur.
- BPS Kabupaten Karawang (2008) *Karawang Dalam Angka 2008*. Karawang: BPS Kabupaten Karawang.
- Gardiner, Mayling Oey dan Soedarti Surbakti (1991) *Strategi Kehidupan Wanita Kepala Rumah Tangga*. Jakarta: BPS.
- Hartanto, Wendy (2010) *Sensus Penduduk Indonesia 2010*. Jakarta: BPS.
- Jalan, Jyostna dan Martin Ravallion (1998) 'Determinant of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China.' Policy Research Working Paper 1936. Washington D.C.: Research Development Group, The World Bank.
- Kamaruzzaman, Suraiya (2008) *Peran Perempuan dalam Proses Perdamaian di Aceh* [dalam jaringan] <<http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/bahasa/women.php>> [11 Mei 2009].
- McKay, A. dan D. Lawson (2002) 'Chronic Poverty: A Review of Current Quantitative Evidence.' Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 15. Manchester: IDPM, Universitas Manchester; dan Chronic Poverty Research Centre (CPRC).

- Kementerian Dalam Negeri (2008) 'Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011)'. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2007) 'Laporan Pencapaian Millennium Development Goals Indonesia 2007'. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
- Sumner, Cate (2010a) *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian General and Religious Courts 2007–2009*. Jakarta: Mahkamah Agung dan AusAID.
- . (2010b) *Access to Justice: Empowering Female Heads of Household in Indonesia*. [Jakarta]: AusAID dan PEKKA.
- . (2008) *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian Religious Courts 2007*. Jakarta: Mahkamah Agung dan AusAID.
- Vandenabeele, Caroline dan Christine V. Lao (eds.) (2007) *Legal Identity for Inclusive Development*. Filipina: Asian Development Bank.
- Woolard, Ingrid dan Stephan Klasen (2005) 'Determinants of Income Mobility and Household Poverty Dynamics in South Africa.' *The Journal of Development Studies* 41(5): 865–897.
- Zulminarni, Nani (2009) 'Change through Empowerment—The Journey of Indonesia Women Heads of Households.' Laporan proyek yang dipresentasikan pada Lokakarya PEKKA yang diadakan oleh Bank Dunia di Hotel Borobudur, Jakarta, Juni 2009, tidak dipublikasikan.

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 474.1-785 tentang Penerbitan Akta Kelahiran bagi yang Terlambat Pencatatannya 1989.
- Keputusan Ketua Pengadilan Larantuka No. W26.U3/.../KP.07.10/VII/2007 tentang Biaya Perkara Perdata pada Pengadilan Negeri Larantuka.
- Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan.
- Kompilasi Hukum Islam Buku I Pasal 7 tentang Hukum Perkawinan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak No. 4 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pontianak No. 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Bidang Administrasi Kependudukan dan Akta Catatan Sipil.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Surat Menteri Dalam Negeri kepada Bupati/Walikota Seluruh Indonesia Tertanggal 16 Juli 2007 perihal Dispensasi Pelayanan Pencatatan Kelahiran dalam Masa Transisi Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2006.

Surat Bupati Kubu Raya kepada Camat Se-Kabupaten Kubu Raya Tertanggal 27 Februari 2009 perihal Batas Waktu Dispensasi Akta Kelahiran.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Ayat 36 tentang Administrasi Pencatatan Kependudukan.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh .

LAMPIRAN

Tabel A1. Garis Kemiskinan BPS, Maret 2008–Maret 2009

Daerah/Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)			Jumlah Populasi Miskin (juta)	Persentase Populasi Miskin (%)
	Makanan	Nonmakanan	Jumlah		
Perkotaan					
Maret 2008	143.897	60.999	204.896	12,77	11,65
Maret 2009	155.909	66.214	222.123	11,91	10,72
Perdesaan					
Maret 2008	127.207	34.624	161.831	22,19	18,93
Maret 2009	139.331	40.503	179.835	20,62	17,35
Perkotaan + Perdesaan					
Maret 2008	135.270	47.366	182.636	34,96	15,42
Maret 2009	147.339	52.923	200.262	32,53	14,15

Tabel A2. Tanggungan Anggota PEKKA

Jumlah Tanggungan	Pidie			Karawang			Kubu Raya			Flores Timur		
	0	1	Jumlah	0	1	Jumlah	0	1	Jumlah	0	1	Jumlah
1	4	0	4	1	0	1	10	2	12	13	1	14
2	29	7	36	18	6	24	20	26	46	17	9	26
3	26	17	43	22	10	32	16	20	36	21	21	42
4	12	17	29	13	13	26	5	28	33	8	27	35
5	10	19	29	4	12	16	2	10	12	7	19	26
6	4	12	16	1	9	10	2	8	10	1	9	10
7	0	4	4	1	3	4	1	4	5	1	8	9
8	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	2	2
9	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	3	3
10	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah	85	79	164	60	55	115	56	99	155	68	99	167

Keterangan: 0 = di atas garis kemiskinan, 1 = di bawah garis kemiskinan.

Tabel A3. Frekuensi Pernikahan Anggota PEKKA

Jumlah Pernikahan	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur		Jumlah	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0	1	1%	-	-	-	-	17	10%	18	3%
1	141	86%	47	41%	123	79%	139	83%	450	75%
2	18	11%	38	33%	25	16%	11	7%	92	15%
3	3	2%	19	17%	6	4%	-	-	28	5%
4	1	1%	4	3%	1	1%	-	-	6	1%
5	-	-	4	3%	-	-	-	-	4	1%
6	-	-	1	1%	-	-	-	-	1	0%
7	-	-	2	2%	-	-	-	-	2	0%
Jumlah	164	100%	115	100%	155	100%	167	100%	601	100%

Tabel A4. Pasangan yang Memiliki Akta Pernikahan dan Pengetahuan mengenai Biaya Akta Pernikahan

	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Pasangan yang memiliki akta pernikahan	96	81	139	59	375
Pasangan yang tidak mengetahui biaya pembuatan akta pernikahan	68	25	85	11	189
	71%	31%	61%	19%	

Tabel A5. Alasan Tidak Memiliki Buku Nikah

Alasan	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Tidak memiliki uang	0	33	4	3	40
Tidak tahu bagaimana cara mendapatkan akta	6	52	20	7	85
Tidak tahu pentingnya buku nikah	55	35	6	21	117
Menyerahkan urusan buku nikah kepada suami/keluarga	20	27	14	2	63
Tidak memenuhi persyaratan administratif	1	1	9	15	26
Kondisi yang sulit	2	0	0	0	2
Menikah menurut adat	1	2	1	50	54
Tidak menjawab	2	5	2	3	12
Tidak tahu	7	0	0	1	8
Jumlah	94	155	56	102	407

Tabel A6. Rata-Rata Jarak Tempuh, Biaya Transportasi, dan Waktu Tempuh ke Pengadilan bagi Anggota PEKKA yang Mengakses Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama

	Rata-Rata untuk Empat Daerah Studi	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur
Jarak tempuh (km)	49	15	11	111	52
Biaya transportasi (Rp)	61.306	32.000	17.104	82.810	100.566
Waktu tempuh (menit)	129	58	40	190	203

Tabel A7. Jumlah Perceraian yang Dialami oleh Responden Anggota PEKKA di Kabupaten Pidie, Karawang, Kubu Raya, dan Flores Timur, 2009

Jumlah Perceraian	Pidie		Karawang		Kubu Raya		Flores Timur	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0	125	76	36	31	110	71	156	93
1	34	21	37	32	34	22	10	6
2	4	2	21	18	9	6	1	1
3	1	1	13	11	2	1	-	-
4	-	-	4	3	-	-	-	-
5	-	-	2	2	-	-	-	-
6	-	-	1	1	-	-	-	-
7	-	-	1	1	-	-	-	-
Jumlah	164	100	115	100	155	100	167	100

Tabel A8. Alasan Tidak Memiliki Akta Kelahiran

Alasan	Pidie	Karawang	Kubu Raya	Flores Timur	Jumlah
Tidak memiliki buku nikah	7	26	7	4	44
Tidak memiliki uang	20	20	44	3	87
Jarak yang jauh dari kantor kependudukan dan catatan sipil	10	0	0	3	13
Tidak mengetahui prosesnya	9	3	3	17	32
Tidak mengetahui pentingnya akta kelahiran	314	4	62	58	438
Proses yang rumit	0	0	3	4	7
Tidak punya waktu	1	31	1	14	47
Tidak berpendidikan	3	0	0	0	3
Sedang dalam proses	0	3	0	0	3
Tidak ada yang membantu	2	3	4	1	10
Jumlah	366	90	124	104	684

Tabel A9. Jumlah Akta Kelahiran yang Diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Karawang

Bulan	2006	2007	2008
Januari	1.187	2.381	5.400
Februari	1.307	2.152	5.717
Maret	1.579	2.865	5.416
April	2.870	3.101	12.183
Mei	3.971	4.923	13.566
Juni	4.354	5.198	17.008
Juli	3.192	5.151	17.757
Agustus	1.897	4.278	6.250
September	1.921	3.175	3.716
Oktober	1.197	1.927	3.811
November	2.085	7.570	4.495
Desember	1.826	4.722	3.949

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: www.smeru.or.id

ISBN: 978 – 979 – 3872 – 85 – 8