

PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN: SEBERAPA EFEKTIFKAH DALAM MENINGKATKAN KESETARAAN GENDER? WOMEN'S EMPOWERMENT IN POVERTY REDUCTION PROGRAMS: HOW EFFECTIVE IS IT IN ADDRESSING GENDER EQUALITY?



Hamah Smity/SMERU

Sudah sangat lama berkembang berbagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan gender di Indonesia, namun efektivitasnya masih sering diperdebatkan. Sosok Kartini adalah pengingat bagi tonggak perjuangan untuk mencapai kesetaraan gender, ketika Indonesia belum merdeka. Setelah kemerdekaan Indonesia, upaya-upaya mewujudkan kesetaraan gender juga terus dikembangkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan dan program pembangunan, khususnya melalui upaya pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan. Edisi ini secara khusus menyoroti efektivitas unsur pemberdayaan perempuan yang diintegrasikan ke dalam beberapa program penanggulangan kemiskinan dalam upaya meningkatkan kesetaraan gender.

(Bersambung ke hlm. 3)

Efforts to achieve gender equality in Indonesia started long ago; however, the effectiveness of these efforts has been the subject of much debate. Kartini, a prominent Indonesian national hero and a pioneer in the area of women's rights in the country, is a reminder of Indonesia's struggle against gender inequality before Indonesia gained its independence. After independence, the government continued efforts to achieve gender equality through various development policies and programs, particularly through gender mainstreaming and women's empowerment. This newsletter edition examines the effectiveness of integrating a women's empowerment approach into a number of poverty reduction programs as an attempt to promote gender equality.

(Continued on page 3)

DARI EDITOR/ FROM THE EDITOR	2
FOKUS KAJIAN FOCUS ON	3
Pemberdayaan Perempuan dalam Program Penanggulangan Kemiskinan: Seberapa Efektifkah dalam Meningkatkan Kesetaraan Gender <i>Women's Empowerment in Poverty Reduction Programs: How Effective Is It in Addressing Gender Equality?</i>	
DATA BERKATA AND THE DATA SAYS	11
Apakah Perempuan Kepala Rumah Tangga Lebih Miskin daripada Laki-Laki Kepala Rumah Tangga? <i>Are Female-Headed Households Poorer Than Male-Headed Households?</i>	
DARI LAPANGAN FROM THE FIELD	18
<ul style="list-style-type: none"> - Program Pemerintah untuk Pemberdayaan Ekonomi Perempuan <i>Government Program for Women's Economic Empowerment</i> - Gender, Ketahanan Pangan, dan Perlindungan Sosial <i>Gender, Food Security, and Social Protection</i> - Arti Penting Pekerjaan Pengasuhan dan Perawatan Tak Berbayar <i>The Significance of Unpaid Care Work</i> 	
OPINI OPINION	31
Memahami Tantangan Berat dalam Upaya Mencapai Kesetaraan Gender: Dinamika Ekonomi-Politik Pengarusutamaan Gender <i>Understanding the Persistent Challenges to Gender Equality: Political Economy Dynamics of Gender Mainstreaming</i>	
KABAR DARI LSM NEWS FROM NGOs	37
Pelayanan Pendampingan bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Kabupaten Timor Tengah Selatan <i>Assistance for Women and Child Victims of Violence in Kabupaten Timor Tengah Selatan</i>	



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

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

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

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

DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Asep Suryahadi, Widjajanti Isdijoso, Muhammad Syukri,
Syaikhul Usman, Athia Yumna, Rizki Fillaili,
Valentina Y.D. Utari

REDAKSI/EDITORIAL STAFF:

Guest English editor: David McDevitt
Editor/Editors/ Penerjemah/Translators: Liza Hadiz,
Budhi Adrianto, Mukti Mulyana, Gunardi Handoko
Perancang Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir
Distribusi/Distribution: Heru Sutapa

Buletin SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi, dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam buletin SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyandang dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi situs web SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

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

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia

Phone: +6221-3193 6336; Fax: +6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id



The SMERU Research Institute
@SMERUInstitute

Pembaca yang Budiman,

Buletin SMERU edisi ini mencermati efektivitas pengintegrasian pendekatan pemberdayaan perempuan ke dalam program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, dengan fokus utama pada program-program perlindungan sosial.

Di sini kami mencoba melihat apakah program-program penanggulangan kemiskinan, seperti PNPM dan PKH, yang memasukkan komponen pemberdayaan perempuan ke dalam rancangan programnya mampu membantu mentransformasikan ketimpangan gender menjadi suatu kondisi yang lebih berkesetaraan gender ataukah malah menguatkan peran tradisional perempuan serta relasi-relasi kekuasaan berbasis gender yang masih berjalan. Lebih jauh, lalu bagaimana seharusnya kita mulai mengembangkan rancangan-rancangan program dan kebijakan-kebijakan yang dapat secara efektif menyikapi kerentanan-kerentanan spesifik gender, mengingat kenyataan bahwa perempuan dan laki-laki mengalami dampak sosial-ekonomi berbeda? Terakhir, bagaimana kita bisa bergerak ke arah sebuah agenda perlindungan sosial yang peka gender?

Berdasarkan studi-studi SMERU, satu pelajaran penting yang dapat dipetik ialah bahwa untuk merancang kebijakan perlindungan sosial yang diharapkan akan berdampak signifikan terhadap pemberdayaan perempuan, kita perlu beranjak melampaui kebijakan-kebijakan yang hanya menjangkau kebutuhan mendesak kaum perempuan menuju kebijakan-kebijakan yang akan mengurangi ketimpangan gender secara mendasar. Ini berarti, antara lain, mempertanyakan secara kritis pembagian kerja berdasarkan gender serta norma-norma lain yang kini berlaku. Dengan cara ini, pemahaman yang lebih mendalam tentang kesetaraan gender, yang dapat membantu menetapkan arah dan tujuan kebijakan, dapat dibangun.

Mengenai arah kebijakan, Rebecca Holmes—dalam artikel Opini pada edisi ini—menguraikan tantangan-tantangan ekonomi-politik dalam pengintegrasian kesetaraan gender ke dalam kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial serta menyediakan sebuah kerangka untuk menyikapi tantangan-tantangan ini.

Kami menutup edisi ini dengan cerita dari Sanggar Suara Perempuan tentang kerja advokasinya seputar isu kekerasan terhadap perempuan di Kabupaten Timor Tengah Selatan, sebagai sebuah contoh tentang mekanisme-mekanisme berbasis masyarakat yang dilaksanakan dalam rangka melindungi kelompok-kelompok rentan.

Selamat membaca.

Liza Hadiz

Editor

Dear Readers,

This newsletter edition examines the effectiveness of integrating a women's empowerment approach into poverty reduction programs in Indonesia, with a main focus on social protection programs.

Here we try to see whether poverty reduction programs—such as the PNPM and PKH—which, by design, incorporate a women's empowerment component actually help redress gender inequality or, in contrast, further reinforce women's traditional roles and the existing gender power relations. Furthermore, how should we go about developing program designs and policies that can effectively address gender-specific vulnerabilities, given the fact that women and men experience different socioeconomic impacts? Finally, how can we move towards a gender-sensitive social protection agenda?

From SMERU's studies, one important lesson learned is that in order to set social protection policies with significant impact on women's empowerment, we need to move beyond policies that only address women's immediate needs and start developing ones that will significantly reduce gender inequality. This would mean, among other things, critically challenging the gender division of labor as well as other existing norms. This way, a deeper understanding of gender equality—one that can help set policy directions and objectives—can be constructed.

In terms of policy direction, Rebecca Holmes, in the Opinion feature of this edition, describes the political economy challenges to the integration of gender equality into poverty reduction and social protection policies and provides a framework for addressing these challenges.

We end this edition with Sanggar Suara Perempuan's account of its advocacy work on violence against women in Kabupaten (District of) Timor Tengah Selatan, as an example of community-based mechanisms for safeguarding vulnerable groups.

We hope you enjoy this edition.

Liza Hadiz

Editor

PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DALAM PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN: SEBERAPA EFEKTIFKAH DALAM MENINGKATKAN KESETARAAN GENDER?

WOMEN'S EMPOWERMENT IN POVERTY REDUCTION PROGRAMS: HOW EFFECTIVE IS IT IN ADDRESSING GENDER EQUALITY?

Muhammad Syukri*



Stella Hutagalung/SMERU

Pada prinsipnya, kesetaraan gender mengacu pada terciptanya posisi dan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam segala bidang. Namun, ketertinggalan perempuan memunculkan kebutuhan akan adanya upaya untuk secara sengaja memberikan dukungan bagi perempuan melalui program-program pemberdayaan perempuan. Secara umum, pemberdayaan perempuan dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan akses, kontrol, dan partisipasi perempuan dalam proses sosial, ekonomi, dan politik, serta manfaat yang bisa dinikmati oleh perempuan. Meski di Indonesia istilah pemberdayaan perempuan baru menjadi populer pascareformasi, Blackburn (2004) dan Martyn (2005) mencatat bahwa berbagai upaya pemberdayaan perempuan

Basically, gender equality refers to a condition in which men and women can enjoy equal position and opportunity in all spheres of life. However, the reality that women in general are still left behind suggests the need for affirmative measures, through women's empowerment programs, in order to increase the capacity of women. In general, women's empowerment is perceived as efforts to increase women's access, control, and participation in social, economic, and political dynamics as well as the benefit women gain thereof. Although women's empowerment, as a term, in Indonesia has only been popular following the Reformasi era, Blackburn (2004) and Martyn (2005) noted that various efforts to empower women had actually been in place

* Muhammad Syukri adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

* Muhammad Syukri is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

sebenarnya sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka dan terus bertransformasi bentuknya dari rezim ke rezim. Perubahan nomenklatur Kementerian Negara Peranan Wanita menjadi Kementerian Pemberdayaan Perempuan pada masa Reformasi makin meningkatkan popularitas pemberdayaan perempuan sebagai upaya untuk meningkatkan kesetaraan gender sehingga ada kecenderungan untuk menyamakan gagasan peningkatan kesetaraan gender dengan pemberdayaan perempuan. Oleh karena itu, pengarusutamaan gender juga dilaksanakan pemerintah dengan, antara lain, memasukkan upaya-upaya pemberdayaan perempuan dalam kebijakan dan program pembangunan.

Sejalan dengan pengembangan program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, termasuk di dalamnya berbagai program perlindungan sosial, juga telah dilakukan upaya untuk memasukkan unsur pemberdayaan perempuan; meskipun program penanggulangan kemiskinan bukan termasuk dalam program yang secara khusus diarahkan untuk pemberdayaan perempuan. Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dilaksanakan Lembaga Penelitian SMERU terhadap berbagai program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial, khususnya Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Program Keluarga Harapan (PKH), artikel ini menyoroti beberapa kelemahan yang membatasi efektivitas komponen pemberdayaan perempuan pada program-program tersebut dalam mendukung peningkatan kesetaraan gender.

Perlindungan Sosial dan Kesetaraan Gender

Ditinjau dari perspektif gender, perlindungan sosial yang transformatif diperlukan agar kondisi dan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan tidak terabaikan dan ketimpangan gender dapat dikurangi. Menurut Holmes dan Jones (2013: 25) perlindungan sosial yang transformatif adalah perlindungan sosial yang dirancang dengan mempertimbangkan beberapa faktor yang meliputi kerentanan sosial beserta berbagai sumbernya, kompleksitas interaksi antara sumber-sumber risiko, dan kerentanan ekonomi serta dipusatkan pada upaya-upaya untuk mencapai kesejahteraan dan kesetaraan.

Di Indonesia, upaya mendorong kesetaraan ini nampak pada PNPM dan PKH yang dalam desainnya mencakup unsur pemberdayaan ekonomi perempuan; PNPM bahkan sudah meliputi unsur pemberdayaan politik. Sekilas, hal ini nampaknya merupakan langkah yang tepat dalam merespons kondisi ketimpangan gender yang ada. Sebagaimana ditemukan Fillaili, Mawardi, dan Akhmadi (2012) dalam kajian mereka terhadap gender dan pengambilan keputusan di bidang ekonomi, pola pembagian kerja tradisional berdasarkan gender secara umum masih jamak dijumpai di Indonesia, dan proses pengambilan keputusan di berbagai tingkatan masih didominasi oleh laki-laki.

Dalam kerangka pemberdayaan ekonomi, dari 13 program pemberdayaan masyarakat di bawah payung PNPM Mandiri, sebagiannya memiliki komponen kredit mikro yang juga ditujukan bagi pemberdayaan perempuan. Di antara yang paling besar cakupannya adalah Program Simpan Pinjam untuk Perempuan

even before independence and have continued to evolve with the rise and fall of different regimes. The change of the name of the State Ministry of Women's Role to the Ministry of Women's Empowerment during the Reformasi era increased the popularity of women's empowerment as an approach to increase gender equality. Hence, increasing gender equality and empowering women are tended to be seen as one and the same measures. Because of this, gender mainstreaming efforts are implemented by the government, among other ways, by integrating efforts to empower women into development policies and programs.

In the development of poverty reduction programs in Indonesia, including social protection programs, a women's empowerment approach is integrated into these programs even though the programs are not specifically intended to empower women. Based on various studies conducted by The SMERU Research Institute on various poverty reduction and social protection programs, particularly the National Program for Community Empowerment (PNPM) and the Family of Hope Program (PKH), this article highlights the weaknesses that limit the effectiveness of the women's empowerment component in the programs in supporting gender equality.

Social Protection and Gender Equality

From a gender perspective, a transformative social protection is required to address the different conditions and needs of men and women and to reduce gender inequality. According to Holmes and Jones (2013: 25), a transformative social protection framework takes into account social vulnerabilities as well as their sources, the complexity of interactions between sources of risks, and economic vulnerabilities; furthermore, it is focused on the efforts to achieve welfare and equality.

In the Indonesian context, efforts to support equality are apparent in the PNPM and PKH programs, which incorporates an economic empowerment of women component in their design; in fact, PNPM has incorporated a political empowerment component for women. At a glance, this seems like an appropriate response against the existing gender inequality. Fillaili, Mawardi, and Akhmadi (2012) in their study of gender and decision-making in economic sector show that the traditional gender division of labor, in general, is still common in Indonesia and that decision-making processes at various levels are still dominated by men.

In terms of economic empowerment, some of the 13 community empowerment programs under the umbrella of PNPM Mandiri have a microcredit program component and are aimed at empowering women. One of the programs with the biggest number of recipients is the women's savings and loan program of the Rural PNPM Mandiri. In a number of



(SPP) pada PNPM Mandiri Perdesaan. Dalam beberapa kasus, program kredit mikro bagi perempuan ini dianggap berhasil mendorong perempuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi produktif dan meningkatkan pendapatan rumah tangga (Syukri et al., 2013).

Sementara itu, bantuan langsung bersyarat lewat Program Keluarga Harapan (PKH) memungkinkan perempuan mendapatkan bantuan langsung yang jumlahnya beragam sesuai karakteristik keluarganya, yaitu berapa jumlah anak balita dan anak usia sekolah dasar dan menengah pertama pada keluarga bersangkutan dan apakah si ibu hamil atau tidak. Perempuan penerima program dituntut untuk memenuhi persyaratan program terkait kesehatan dan pendidikan anaknya.

Arif et al. (2013) mengungkapkan bahwa meski PKH sukses meningkatkan kehadiran siswa di sekolah dan meningkatkan kesehatan anak balita serta ibu yang baru melahirkan, PKH belum mampu mengubah relasi gender di dalam rumah tangga. Akses kepada uang tunai yang didapatkan perempuan peserta program tidak meningkatkan posisi tawar perempuan dalam pengambilan keputusan penting atau yang menyangkut penggunaan uang dalam jumlah besar di dalam keluarga.

Dalam kerangka pemberdayaan politik, melalui mekanisme yang mewajibkan adanya usulan kegiatan dari kelompok perempuan dan kuota kehadiran perempuan dalam semua musyawarah, PNPM berupaya mendorong perempuan agar makin terlibat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat komunitas. Sebagian perempuan bahkan sukses menduduki posisi strategis dalam struktur pelaksana program di berbagai tingkatan. Menurut beberapa kalangan, partisipasi perempuan dalam program pemberdayaan ini juga

cases, this microcredit program for women is seen as having successfully encouraged women's participation in economically productive activities and in increasing household income (Syukri et al., 2013).

The conditional cash transfer of the PKH program makes it possible for women to obtain direct cash transfer in different amounts according to the characteristics of their family, i.e., how many under-fives and primary and junior high school-aged children are in the family and whether a woman is pregnant or not. The program recipient must comply with the requirements of the program which is related to the healthcare and education of the children.

Arif et al. (2013) found that although PKH is successful in increasing the attendance of children at school and in improving the health of under-fives as well as women who just gave birth, PKH has not been able to transform the gender relations at the household level. The access of women recipients to cash did not increase their bargaining position in family decision-making of important issues or in the use of large sums of money.

In terms of political empowerment, the PNPM program encourages women to be more involved in decision-making processes at the community level by making it compulsory to obtain proposals from women's groups concerning activities to be carried out and by setting a minimum number of female participants in discussion forums. Several women were even successful in landing strategic positions at the executive level of the program implementation at various levels. In fact, some view that women's participation in this program has also succeeded in encouraging women to get involved in local politics. However, the domination of men in decision-making for the use of the program's fund had not changed.

Beberapa program bisa dianggap berhasil meningkatkan "kondisi" perempuan yang umumnya merujuk pada kebutuhan dasar sehari-hari. Sementara itu, "posisi" perempuan belum berubah secara signifikan.

Some programs can be considered successful in improving the "condition" of women which, in general, refers to the fulfillment of women's daily basic needs. However, there have been no significant changes in terms of women's "position".



Syaikhul Usman/SMIERU

berhasil mendorong perempuan untuk terlibat dalam politik lokal. Namun, dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan untuk penggunaan dana program ternyata tidak berubah. Peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan ternyata juga masih instrumental. Artinya, hadirnya perempuan dalam suatu forum pengambilan keputusan hanyalah untuk memenuhi persyaratan program. Pada kenyataannya, posisi tawar perempuan masih lemah, dan hampir semua pengambilan keputusan didominasi laki-laki (Syukri et al., 2013).

Program-program di atas, dengan beberapa catatan, bisa dianggap berhasil meningkatkan “kondisi” perempuan yang umumnya merujuk pada kebutuhan dasar sehari-hari. Sementara itu, “posisi” yang merupakan fungsi dari pola relasi gender belum berubah secara signifikan. Keadaan ini bisa terjadi karena desain program sama sekali tidak dibuat untuk mentransformasikan pola relasi gender di dalam rumah tangga dan di masyarakat sehingga tidak berdampak pada posisi perempuan (Holmes et al., 2010 dan Yumna et al., 2012) dan kesetaraan gender.

Kegagalan program-program perlindungan sosial untuk mentransformasikan posisi perempuan disebabkan kurangnya pemahaman pengambil kebijakan terhadap perspektif gender secara utuh sehingga program hanya mampu menjangkau pemberdayaan sebatas peningkatan akses dan partisipasi perempuan dan tidak pada kontrol maupun manfaat yang didapatkan perempuan.

Selain itu, program-program tersebut tidak dirancang untuk mengintervensi pola relasi gender di dalam rumah tangga; bahkan dalam kasus PKH, tidak dilibatkannya laki-laki (suami) dapat melanggengkan peran perempuan sebagai penanggung jawab utama pekerjaan-pekerjaan pengasuhan dan perawatan di dalam rumah tangga. Hal ini menjustifikasi bahwa tempat laki-laki adalah di ranah publik dan perempuan berada di ranah rumah tangga.

Upaya untuk mengubah pandangan dikotomis tentang peran laki-laki dan perempuan menjadi problematik karena di satu sisi pemerintah mengakui bahwa kesetaraan gender perlu ditingkatkan, tetapi di sisi lain pemerintah tidak mengubah kebijakan-kebijakan yang sudah ada yang menyumbang pada pembakuan peran gender, seperti definisi peran suami sebagai pencari nafkah utama dan istri sebagai ibu rumah tangga sebagaimana diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Reproduksi gagasan-gagasan

Women’s participation in decision-making was merely an instrument to fulfill program requirement. In reality, women’s bargaining position is still weak and almost all decision-making is dominated by men (Syukri et al., 2013).

The programs discussed above, with some exceptions, can be considered successful in improving the “condition” of women which, in general, refers to the fulfillment of women’s daily basic needs. However, there have been no significant changes in terms of women’s “position” in the pattern of gender relations. This may occur because the design of the programs does not, by any means, aim to transform the pattern of gender relations at the household and community levels and therefore does not have impact on women’s position (Holmes et al., 2010 and Yumna et al., 2012) and gender equality.

The failure of social protection programs to transform the position of women is due to the lack of understanding on the side of policymakers about gender perspective in a comprehensive sense. As a result, the program’s ability to empower women is limited to increasing women’s access and participation and does not extend to increasing women’s control over resources and the impact on the benefit that women attain.

Moreover, the programs provide no interventions on intrahousehold gender relations. and the fact that men (husbands) are not involved in the PKH program may perpetuate the gender role of women as the ones mainly responsible for care work in the household. This justifies that a man’s place is in the public sphere while a woman’s place is in the home.

Efforts to transform the dichotomic view on the role of men and women is problematic because, although the government acknowledges that gender equality needs to be increased, there has been no real effort by the government to replace the existing policies which contribute to the reinforcement of gender roles, such as Marriage Law No. 1/1974, which defines the role of the husband as the breadwinner and the wife as the homemaker. Notions that perpetuate unequal gender relations are continued to be reproduced, among other ways, through the inclusion of those notions in primary school text books (Utomo et al., 2007). Statistics Indonesia’s definition

Sejalan dengan pengembangan program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, termasuk di dalamnya berbagai program perlindungan sosial, juga telah dilakukan upaya untuk memasukkan unsur pemberdayaan perempuan; meskipun program penanggulangan kemiskinan bukan termasuk dalam program yang secara khusus diarahkan untuk pemberdayaan perempuan.

In the development of poverty reduction programs in Indonesia, including social protection programs, a women’s empowerment approach is integrated into these programs even though the programs are not specifically intended to empower women.

yang melanggengkan pola relasi gender yang timpang ini pun masih terus berlangsung, antara lain, melalui buku-buku pelajaran sekolah dasar (Utomo *et al.*, 2007). Definisi BPS terhadap bekerja¹ yang lebih mencakup kegiatan-kegiatan produktif juga dapat menghasilkan bias gender pada konsep di balik angka-angka dan akan menghasilkan gambaran yang tidak akurat tentang kondisi, permasalahan, dan kebutuhan masyarakat, serta jenis program seperti apa yang perlu dikembangkan.

Kasus-kasus Keterpinggiran Laki-laki

Persoalan yang seringkali luput dalam konteks upaya penyetaraan gender yang menekankan pada pemberdayaan perempuan adalah kemungkinan bahwa laki-laki justru bisa menjadi terkucilkan dan kurang mendapat akses ke perlindungan sosial.

Dalam studi tentang hubungan antara perubahan komposisi rumah tangga dan kemiskinan kronis di Indonesia, Widyanti *et al.*² (2009: 15) menemukan bahwa jumlah rumah tangga dengan laki-laki sebagai orang tua tunggal yang mengalami kemiskinan kronis lebih banyak daripada jumlah rumah tangga dengan perempuan sebagai orang tua tunggal yang mengalami kemiskinan kronis. Secara umum, rumah tangga dengan pasangan suami-istri lengkap memiliki kecenderungan paling kecil untuk jatuh miskin dibandingkan dengan rumah tangga tanpa pasangan suami-istri lengkap (Widyanti *et al.*, 2009: 10).

Dalam studi tentang berbagai risiko terkait gender, kemiskinan, dan kerentanan, Arif *et al.* (2012) mengungkapkan bahwa kondisi laki-laki kepala rumah tangga miskin tanpa istri lebih



PKH sukses meningkatkan kesehatan anak balita serta ibu yang baru melahirkan, tetapi belum mampu mengubah relasi gender di dalam rumah tangga.

PKH is successful in improving the health of under-fives as well as women who just gave birth, but PKH has not been able to transform the gender relations at the household level.

of “work”¹, which mostly covers productive activities, may result in concepts, and thus data, that are flawed with gender bias and will produce an inaccurate picture of the condition, problem, and the needs of the community, as well as the kind of programs that need to be developed.

Cases of Male Exclusion

A strong emphasis on women’s empowerment as an effort to increase gender equality may raise the possibility that men are excluded from or have poor access to social protection; and this is one side effect that is often overlooked.

In a study on the relationship between changes in household composition and chronic poverty in Indonesia, Widyanti *et al.*² (2009: 15) found that there are more households with men as single parents who experienced chronic poverty than households with women as single parents with the same condition. In general, married-couple households have the lowest probability to fall into poverty compared to single-parent households (Widyanti *et al.*, 2009: 10).

In a study on risks in connection to gender, poverty, and vulnerability, Arif et al. (2012) found that the condition of single male heads of poor households is worse than that of single female heads of poor households, and that it was difficult for those male heads of households to remarry. This is due to the fact that they are not even able to fulfill the needs of

¹ Badan Pusat Statistik (BPS) masih mempertahankan definisi bekerja sebagai “kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seseorang dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan, paling sedikit 1 jam (tidak terputus) dalam seminggu yang lalu. Kegiatan tersebut termasuk pola kegiatan pekerja tak dibayar yang membantu dalam suatu usaha/kegiatan ekonomi” (BPS, 2012).

² Studi ini mengelompokkan komposisi rumah tangga ke dalam empat kelompok besar, yaitu rumah tangga dengan pasangan suami-istri lengkap, rumah tangga dengan perempuan sebagai orang tua tunggal, rumah tangga dengan laki-laki sebagai orang tua tunggal, dan berbagai komposisi lainnya (Widyanti *et al.*, 2009: 10).

¹ Statistics Indonesia still maintains the following definition of work: “an economic activity that is undertaken by a person with the aim of obtaining or helping to obtain income or profit, for a minimum of an hour (without pausing) within a week ago. This activity includes the activity of an unpaid laborer who helps with a business/economic activity (BPS, 2012).

² In this study, household composition is classified into four large groups: households with husband and wife, single mother households, single father households, and other compositions households (Widyanti *et al.*, 2009: 10).

parah daripada perempuan kepala rumah tangga miskin tanpa suami dan bahwa sulit bagi laki-laki tersebut untuk menikah lagi. Mereka tidak sanggup membiayai kebutuhan rumah tangganya, apalagi membiayai pernikahan baru. Karena kemiskinan kronis yang dialami, mereka sulit menemukan perempuan yang bersedia dinikahi. Kelompok ini cenderung tidak mendapatkan bantuan apa pun, baik dari pemerintah maupun masyarakat. Alasannya sesuai dengan konsepsi tradisional tentang gender, yakni bahwa meskipun sangat miskin, mereka adalah laki-laki dan laki-laki dianggap selalu mampu untuk berusaha bila dibandingkan dengan perempuan.

Meskipun data dari Susenas 2012 tidak memperlihatkan bahwa secara umum rumah tangga yang dikepalai laki-laki tanpa pasangan lebih miskin daripada rumah tangga yang dikepalai perempuan tanpa pasangan ataupun rumah tangga dengan pasangan lengkap, akses laki-laki kepala rumah tangga tanpa pasangan ke beberapa program perlindungan sosial cenderung lebih kecil (lihat artikel "Data Berkata" di buletin ini). Kondisi kemiskinan dan kerentanan yang dihadapi laki-laki kepala rumah tangga tanpa pasangan dan akses mereka ke perlindungan sosial, hingga saat ini belum banyak dipelajari dan diperhitungkan dalam rancangan program-program perlindungan sosial.

Implikasi Kebijakan: Menuju Perlindungan Sosial Transformatif

Paparan di atas menunjukkan bahwa upaya untuk memasukkan unsur pemberdayaan perempuan ke dalam program PNPM dan PKH telah menghasilkan peningkatan kondisi ekonomi perempuan; tetapi posisi perempuan dalam pengambilan keputusan belum berubah secara signifikan karena belum adanya intervensi yang menyentuh persoalan fundamental terkait aspek kontrol yang mengarah pada perubahan pola relasi gender yang berlaku di masyarakat. Fokus yang cenderung berat ke pemberdayaan perempuan tersebut juga berpotensi untuk mengucilkan laki-laki dengan kondisi sosial-ekonomi tertentu, seperti tersisihnya laki-laki sangat miskin tanpa pasangan dari program perlindungan sosial.

Langkah praktis yang dapat diterapkan di dalam program-program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial, khususnya yang menasar pada pemberdayaan perempuan, adalah dengan mengembangkan pelatihan dan forum-forum di mana istri dan suami yang menjadi peserta program dapat berpartisipasi bersama. Dengan demikian, peningkatan kesadaran tentang perlunya perubahan dalam peran-peran gender dialami baik oleh perempuan maupun laki-laki. Pelatihan dan forum tersebut dapat membahas isu-isu tentang gender yang ditemukan sehari-hari dalam komunitas ataupun berupa peningkatan kapasitas yang bersifat praktis, seperti pelatihan manajemen keuangan atau tentang kesehatan balita.

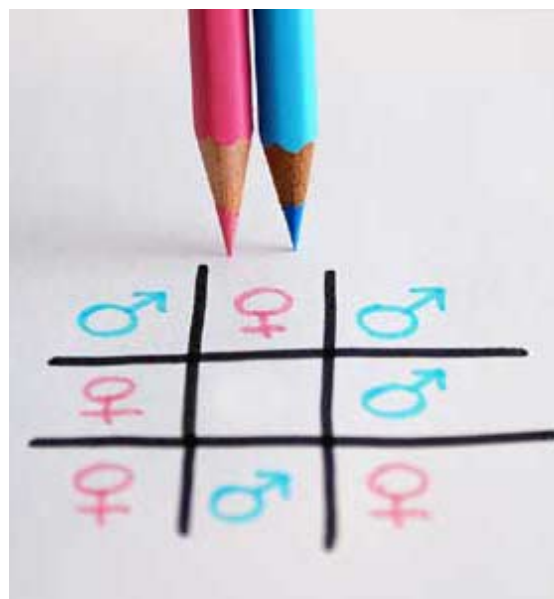
their household, let alone take responsibility in a new marriage. Because they are in chronic poverty, it is difficult to find a woman who would be willing to marry them. They are less likely to receive assistances, either from the government or the community. The reason for this is consistent with society's traditional conception of gender: that although very poor, they are men and, compared to women, men should always be able to find an earning.

Although the 2012 Susenas data does not show that, in general, single-male-headed households are poorer than single-female-headed households and married-couple households, the single male parents' access to a number of social protection program is generally very limited (see "And The Data Says" article in this edition). The poverty and vulnerability that these men face and their access to social protection, up to this day, have not been examined and estimated in the design of social protection programs.

Policy Implication: Towards a Transformative Social Protection

The discussion above shows how efforts to integrate women's empowerment into the PNPM and PKH programs have improved the economic condition of women; however, women's position in decision-making has not changed significantly due to the nonexistence of interventions that address the fundamental issues of control, which would bring about changes to the pattern of gender relations in the community. Greater focus on women's empowerment will also likely exclude men under certain socioeconomic circumstances, such as very poor men without spouses, from social protection programs.

A practical measure that can be implemented in poverty reduction and social protection programs, particularly those that aim to empower women, is to develop training sessions and forums that are attended by husbands and wives. Therefore, awareness-raising of the need for changes in gender roles is provided for both women and men. The training sessions and forums may discuss gender-related issues that are apparent in the daily life of the community or can take the form of capacity building activities for practical skills, such as financial management or the healthcare of children under five.



<http://gettyimages.com>

Guna mengikis norma, budaya, dan nilai-nilai yang melanggengkan pola relasi gender yang timpang, salah satu langkah strategis yang dapat diambil adalah dengan menciptakan lingkungan kebijakan yang kondusif terhadap kesetaraan gender melalui peninjauan ulang berbagai regulasi dan kebijakan.³ Pembaruan pada buku-buku teks sekolah dasar yang mensosialisasikan pembagian peran berdasarkan gender hendaknya menjadi bagian dari langkah tersebut. Pendefinisian ulang peran laki-laki dan perempuan menjadi penting karena dapat menjadi cetak biru bagi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan program perlindungan sosial yang transformatif.

Sebagaimana adanya keharusan untuk melakukan analisis dampak lingkungan pada program pembangunan, hendaknya setiap penyusunan dan pelaksanaan kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan pun (termasuk perlindungan sosial) disertai analisis dampak gender. Dengan analisis ini, aspek-aspek kontrol dan manfaat menjadi tidak luput dari perhatian dan upaya peningkatan kesetaraan gender dapat lebih efektif. Jika dari analisis tersebut terlihat kemungkinan yang regresif terhadap kesetaraan gender, maka program itu seharusnya dibatalkan atau diperbaiki sehingga bisa bersifat progresif terhadap kesetaraan gender. Selanjutnya, adanya analisis dampak gender dalam perancangan program dapat mengarahkan pengumpulan data agar tidak dipengaruhi bias-bias gender, termasuk bias pada definisi-definisi yang digunakan.

Terakhir, semua upaya ke arah kesetaraan gender, termasuk perlindungan sosial yang transformatif, seharusnya betul-betul mempertimbangkan kedua pihak, yaitu perempuan dan laki-laki. Pada kasus/sektor tertentu, kesetaraan gender perlu dipahami sebagai upaya untuk memberdayakan perempuan. Namun, pada kasus dan sektor lain, pemberdayaan juga perlu dilakukan pada laki-laki. Perlu dipahami juga bahwa upaya pemberdayaan perempuan perlu dilakukan dengan melibatkan laki-laki karena dinamika hubungan kekuasaan gender berdampak baik pada laki-laki maupun perempuan. Oleh karena itu, diperlukan lebih banyak studi untuk melihat secara lebih komprehensif pada kasus dan sektor apa saja perempuan tertinggal dari laki-laki, dan begitu pula sebaliknya, serta dinamika pola relasi kekuasaan di ranah rumah tangga dan ranah publik. ■

DAFTAR ACUAN

Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Widjajanti Isdijoso, Meuthia Rosfadhila, dan Bambang Soelaksono (2013) 'Is Conditionality Pro-Women? A Case Study of Conditional Cash Transfer in Indonesia.' [Apakah Bantuan Bersyarat Berpihak pada Perempuan? Kasus Bantuan Tunai Bersyarat di Indonesia] Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Strategic measures to shift norms, culture, and values that perpetuate unequal gender relations include revisiting existing regulations and policies³ in order to create a policy environment which is conducive to gender equality. Revisions of primary school text books which socialize the gender division of labor would be part of these measures. The redefinition of the roles of men and women is vital because it can serve as a blue print for the planning and implementation of transformative social protection policies and programs.

As there is a requirement to conduct an environmental impact analysis for development programs, there should also be a gender impact analysis for the development and implementation of poverty reduction policies and programs (including social protection). With this analysis, issues concerning control and benefit will not be overlooked and efforts to increase gender equality will be more effective. If the analysis indicates that there is a possibility that the program will be regressive to gender equality, the program should be cancelled or improved in order to make it progressive to gender equality. Furthermore, a gender impact analysis at the program design stage can prevent gender bias in the definitions used and in data collection.

Finally, all efforts directed at gender equality, including transformative social protection, should take women and men into account. In some cases or sectors, gender equality may be understood as empowering women; however, in other cases and sectors, men must also be equally empowered. Efforts to empower women should engage men because the dynamics in gender power relations impact both parties. Therefore, more study is needed to provide a more comprehensive examination of the cases and sectors in which women fall behind men, and vice versa, as well as the dynamics of power relations in the household and in the public spheres. ■

LIST OF REFERENCES

Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Widjajanti Isdijoso, Meuthia Rosfadhila, and Bambang Soelaksono (2013) 'Is Conditionality Pro-Women? A Case Study of Conditional Cash Transfer in Indonesia.' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

³ Misalnya meninjau ulang UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Berbagai pihak, termasuk ornop dan organisasi-organisasi perempuan, sedang memperjuangkan perubahan pasal-pasal dalam UU Perkawinan yang kontraproduktif terhadap upaya mewujudkan kesetaraan gender di Indonesia.

³ For example Marriage Law No. 1/1974. Several parties, including NGOs and women's organization, are at this moment advocating for the revision of articles in the law that is counter-productive to efforts to achieve gender equality.

- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, dan Vita Febriany (2012) 'Gendered Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia [Risiko, Kemiskinan, dan Kerentanan Berdimensi Gender: Studi Kasus Program Raskin di Indonesia]. The SMERU Research Institute.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2012) Tenaga Kerja [dalam jaringan] <http://www.bps.go.id/menutab.php?tabel=1&kat=1&id_subyek=06> [27 September 2013].
- Blackburn, Susan (2004) *Women and the State in Indonesia* (Perempuan dan Negara di Indonesia). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fillaili, Rizki, Sulton Mawardi dan Akhmadi (2012) 'Gender and Economic Decision Making: Indonesia Case Study' [Gender dan Pengambilan Keputusan di Bidang Ekonomi: Studi Kasus Indonesia]. Draft Research Report. The SMERU Research Institute.
- Holmes, Rebecca dan Nicola Jones (2013), *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond Mothers and Safety Nets* [Gender dan Perlindungan Sosial di Negara-Negara Sedang Berkembang: Melampaui Ibu dan Jaring Pengaman]. London & New York: Zed Books.
- Holmes, Rebecca, Vita Febriany, Athia Yumna, dan Muhammad Syukri (2010) 'The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia: A Gendered Approach' [Peran Perlindungan Sosial dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan dan Gizi Rendah di Indonesia: Sebuah Pendekatan Gender] Research Report. UK: Overseas Development Institute and The SMERU Research Institute.
- Martyn, Elizabeth (2005) *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia* [Gerakan Perempuan di Indonesia Pascapenajajahan]. London, RoutledgeCurzon.
- Syukri, Muhammad, Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2013) 'Studi Kualitatif Dampak PNPM Perdesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara. Laporan Penelitian.' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Utomo, I. D., Peter McDonald, Terence Hull, Ida Rosyidah, T. Hartimah, Nurul Ilmi Idrus, Saparinah Sadli, dan Jamhari Makruf (2007) *Gender Depiction in Indonesian School Text Books: Progress or Deterioration* [Gambaran Gender dalam Buku Teks Sekolah: Progress atau Kemunduran]. Marrakech: XXVI IUSSP International Population Conference.
- Widyanti, Wenefrida, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, dan Athia Yumna (2009) 'The Relationship between Chronic Poverty and Household Dynamics: Evidence from Indonesia' [Hubungan antara Kemiskinan Kronis dan Dinamika Rumah Tangga: Bukti dari Indonesia]. Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, and Vita Febriany (2012) 'Gendered Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia. The SMERU Research Institute.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2012) Tenaga Kerja [Labor Force] [online] <http://www.bps.go.id/menutab.php?tabel=1&kat=1&id_subyek=06> [27 September 2013].
- Blackburn, Susan (2004) *Women and the State in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fillaili, Rizki, Sulton Mawardi and Akhmadi (2012) 'Gender and Economic Decision Making: Indonesia Case Study.' Draft Research Report. The SMERU Research Institute.
- Holmes, Rebecca and Nicola Jones (2013), *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond Mothers and Safety Nets*. London & New York: Zed Books.
- Holmes, Rebecca, Vita Febriany, Athia Yumna, and Muhammad Syukri (2010) 'The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia A Gendered Approach.' Research Report. UK: Overseas Development Institute and The SMERU Research Institute.
- Martyn, Elizabeth (2005) *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia*. London, RoutledgeCurzon.
- Syukri, Muhammad, Sulton Mawardi, and Akhmadi (2013) 'Studi Kualitatif Dampak PNPM Perdesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara' [A Qualitative Study on the Impact of the PNPM-Rural in East Java, West Sumatra, and Southeast Sulawesi]. Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Utomo, I. D., Peter McDonald, Terence Hull, Ida Rosyidah, T. Hartimah, Nurul Ilmi Idrus, Saparinah Sadli, and Jamhari Makruf (2007) *Gender Depiction in Indonesian School Text Books: Progress or Deterioration*. Marrakech: XXVI IUSSP International Population Conference.
- Widyanti, Wenefrida, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, and Athia Yumna (2009) 'The Relationship between Chronic Poverty and Household Dynamics: Evidence from Indonesia.' Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

APAKAH PEREMPUAN KEPALA RUMAH TANGGA LEBIH MISKIN DARIPADA LAKI-LAKI KEPALA RUMAH TANGGA? *ARE FEMALE-HEADED HOUSEHOLDS POORER THAN MALE-HEADED HOUSEHOLDS?*

Asri Yusrina*



Selama ini kondisi kesejahteraan rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan sering dinilai berbeda dan bahkan dianggap lebih rendah daripada rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki. Seperti yang disampaikan oleh Barros *et al.* (dikutip dari Rajaram, 2009: 5), di Brazil, rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan cenderung lebih miskin dibandingkan dengan yang dikepalai oleh laki-laki karena lebih rendahnya pendapatan rata-rata perempuan. Di lain pihak, Rajaram (2009) berargumen bahwa penggunaan pengukuran kesejahteraan yang berbeda akan memberikan hasil dan gambaran yang berbeda mengenai kondisi kesejahteraan kedua tipe rumah tangga. Jika menggunakan pengukuran kondisi rumah dan indeks kesejahteraan, rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan di India lebih sejahtera dibandingkan dengan yang dikepalai oleh laki-laki. Sementara itu, jika menggunakan pengukuran kesejahteraan berdasarkan indeks “standar hidup”, maka rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan sedikit lebih miskin daripada yang dikepalai oleh laki-laki.

Artikel ini secara khusus menyoroti perbedaan kondisi kesejahteraan rumah tangga dengan pasangan lengkap (dikepalai oleh suami), rumah tangga tanpa pasangan yang dikepalai oleh perempuan, dan rumah tangga tanpa pasangan yang dikepalai oleh

There is a general assumption that welfare levels of female-headed households are different from, or even lower than, those of male-headed households. Barros et al. (cited in Rajaram, 2009: 5) finds that, in Brazil, because of women’s lower income levels, female-headed households are generally poorer than male-headed ones. On the other hand, Rajaram (2009) argues that the results depend on the types of indicators used to measure the welfare of both types of households. In India, for example, when housing conditions and welfare indexes are used as indicators, female-headed households are less poor than male-headed ones; however, if living standards are used, the opposite is true.

This article specifically highlights the difference in welfare levels between married-couple households and single-parent households¹ (both female and male-headed households) in Indonesia. A welfare

* Asri Yusrina is a researcher at The SMERU Research Institute.

¹ This article uses the term “single-parent household” to describe a household in which there is only one parent or caregiver. This could be because of a number of reasons including divorce, death or because the parent never married. It also includes parents who are separated (i.e., still legally married but not living together). There are also households in which a grandparent or older sibling takes on the role of the primary caregiver. While this might not fit the precise definition of a single-parent household, the roles and responsibilities they take on are similar. The article therefore uses an expanded definition of the term to include all single-caregiver households.

* Asri Yusrina adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

laki-laki di Indonesia. Analisis terhadap kondisi kesejahteraan kedua tipe rumah tangga tanpa pasangan dianggap penting untuk dilakukan karena kepala rumah tangga, baik perempuan ataupun laki-laki, yang tidak memiliki pasangan dianggap lebih rentan terhadap guncangan sosial-ekonomi karena mereka menanggung sendiri berbagai kewajiban seperti mencari nafkah, melakukan pekerjaan rumah tangga dan merawat anak. Artikel ini juga akan menelisik lebih lanjut tentang tingkat kerentanan dan resiko yang dialami oleh kedua tipe rumah tangga tanpa pasangan, serta melihat keterkaitannya dengan akses terhadap program perlindungan sosial.

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan perempuan kepala rumah tangga tunggal (PKRT) sebagai perempuan yang karena tidak adanya pasangan lelaki atau lelaki dewasa yang dituakan maka perempuan tersebut menjadi kepala rumah tangga. Namun, pada kasus di mana di dalam rumah tangga terdapat pasangan suami-istri dengan istri sebagai pencari nafkah utama, maka rumah tangga tersebut tetap didefinisikan sebagai rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki.

Kondisi Kemiskinan pada Berbagai Tipe Rumah Tangga

Dengan menggunakan definisi BPS di atas, hasil pengukuran kemiskinan berbasis moneter (rata-rata pengeluaran per kapita) menunjukkan bahwa rumah tangga dengan pasangan lengkap cenderung lebih miskin daripada rumah tangga tanpa pasangan. Namun, di antara rumah tangga tanpa pasangan, rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan cenderung lebih miskin daripada yang dikepalai oleh laki-laki. Hal ini ditunjukkan oleh persentase rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan nasional 2012. Persentase rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap ternyata lebih tinggi (9,84%) daripada rumah tangga tanpa pasangan, baik yang dikepalai oleh perempuan (8,83%) maupun laki-laki (4,78%). Jumlah absolut rumah tangga dengan pasangan lengkap yang miskin juga jauh lebih banyak daripada rumah tangga miskin yang dikepalai oleh perempuan; dan jumlah rumah tangga miskin yang dikepalai oleh perempuan lebih banyak daripada yang dikepalai oleh laki-laki (Tabel 1).

analysis of single-parent households is important because—being without a spouse and having to single-handedly juggle between obligations such as earning money for the family, doing the household chores, and taking care of the children—single parents, both female and male, are more likely to be prone to socioeconomic shocks. The article also further explores the vulnerability and risks faced by single-parent households as well as examines the implications this has on their access to social protection programs.

Statistics Indonesia (BPS) defines a female household head as a woman who, due to the absence of a male spouse or a respected male adult, assumes the role of head of the household. However, a married-couple household is regarded as a male-headed one even if the wife is the main breadwinner.

Poverty in Various Types of Households

Using Statistics Indonesia’s definition above, monetary-based poverty measures (average expenditure per capita) show that married-couple households are generally poorer than single-parent households. Furthermore, among single-parent households, those with a female head are generally poorer than those headed by males. This is reflected from an analysis of households living below the 2012 national poverty line. The percentage of married-couple poor households (9.84%) is higher than the percentage of households with a single parent, both female (8.83%) and male (4.78%). The absolute number of married-couple poor households is far larger than the number of female-headed poor households, which in turn, is larger than the number of male-headed poor households (Table 1).



Tabel 1. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga Miskin berdasarkan Jenis Kepala Rumah Tangga, 2012
Table 1. Number and Percentage of Poor Households (HHs) Based on the Type of Household Head, 2012

Berada di bawah garis kemiskinan nasional 2012/ Below the 2012 National Poverty Line?	Pasangan Lengkap/ Married-Couple HH	Tanpa Pasangan/ Single-Parent HH		Total/Total
		dikepalai laki-laki/ Male-Headed	dikepalai perempuan/ Female-Headed	
Tidak (RT)/ No (no. of HHs)	44,618,425	4,006,201	8,094,638	56,719,264
(%)	90.16	95.22	91.17	90.64
Ya (Miskin) (RT)/ Yes (no. of HHs)	4,871,497	201,230	784,332	5,857,059
(%)	9.84	4.78	8.83	9.36
Total (RT)/ Total (no. of HHs)	49,489,922	4,207,431	8,878,970	62,576,323
(%)	100	100	100	100

Sumber/Source: Susenas Maret 2012, diolah/Author’s calculation based on Susenas (March 2012).

Pengukuran kemiskinan relatif juga memperlihatkan bahwa persentase rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan di kuintil-1 (Q1)—kelompok 20% rumah tangga termiskin—lebih rendah dibandingkan dengan di kuintil-5. Kecenderungan yang sama juga terlihat pada rumah tangga tanpa pasangan yang dikepalai oleh laki-laki; bahkan persentasenya di kuintil-5 jauh lebih besar (40%). Sebaliknya, pada rumah tangga dengan pasangan lengkap, persentasenya di kuintil-1 lebih tinggi dibandingkan di kuintil-5 (Tabel 2).

Similarly, relative poverty measures show that the percentage of female-headed households in quintile 1 (Q1)—the 20% poorest households—is lower than the percentage in Q5. The same is true for unmarried-male-headed households, although there is a much larger percentage of them in Q5 (40%). In contrast, the percentage of married-couple households is greater in Q1 than in Q5 (see Table 2).

Tabel 2. Distribusi (%) Rumah Tangga Antarkuintil Tingkat Kesejahteraan, 2012
Table 2. Distribution (%) of Households Across Welfare Quintiles, 2012

Kuintil/ Quintile	Pasangan Lengkap/ Married-Couple HH	Tanpa Pasangan/ Single-Parent HH	
		dikepalai laki-laki/ Male-Headed	dikepalai perempuan/ Female-Headed
Q1	20.95	11.32	18.81
Q2	20.95	12.15	18.46
Q3	20.27	15.61	20.54
Q4	19.87	20.73	20.37
Q5	17.96	40.19	21.81
	100%	100%	100%

Sumber/Source: Susenas Maret 2012, diolah/Source: Author's calculation based on Susenas (March 2012).

Karakteristik berbagai Tipe Rumah Tangga Miskin

Karakteristik ketiga tipe rumah tangga tidak terlalu berbeda dalam hal sebaran lokasi (perdesaan dan perkotaan) dan jumlah anak yang tidak bersekolah (Tabel 3). Tetapi PKRT miskin cenderung (i) lebih tua, (ii) lebih banyak yang pasangannya telah meninggal dunia, (iii) memiliki latar belakang pendidikan yang lebih rendah, (iv) lebih banyak yang bekerja di sektor pertanian tanaman pangan dan palawija, (v) berstatus sebagai pekerja bebas, dan (vi) memiliki beban kerja yang lebih berat karena bekerja dan sekaligus mengurus rumah tangga.

Lebih dari separuh rumah tangga miskin, baik yang pasangan lengkap maupun tanpa pasangan, tinggal di perdesaan, meskipun proporsi rumah tangga miskin yang dikepalai oleh laki-laki yang tinggal di perkotaan sedikit lebih besar daripada proporsi rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap dan yang dikepalai oleh perempuan yang tinggal di perkotaan. Pada semua tipe rumah tangga miskin, mayoritas tidak memiliki anak yang tidak bersekolah. Tetapi proporsi rumah tangga miskin yang dikepalai oleh perempuan yang memiliki anak yang tidak bersekolah sedikit lebih besar daripada rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap; dan proporsi rumah tangga miskin yang dikepalai oleh laki-laki dengan anak yang tidak bersekolah adalah yang paling besar. Data ini sejalan dengan penelitian dari Delamonica (dikutip dari Chant 2006:8) dan Widyanti *et al.*, (2009) bahwa anak dalam rumah tangga dengan rumah tangga miskin yang dikepalai oleh laki-laki tanpa pasangan relatif lebih terbelakang dari segi pendidikan.

Characteristics of All Types of Poor Households

There are only slight differences in household characteristics of the three household types, particularly in terms of location (rural and urban areas) and the number of children out of school (Table 3). However, in general, female heads of poor households tend to be (i) older, (ii) widowed, (iii) less educated, (iv) rice and secondary crop farmers, (v) freelance workers, and (vi) responsible for both working and taking care of the family.

More than half the number of poor households—both married-couple and single-parent households—live in rural areas. In urban areas, the proportion of male-headed poor households is a little higher than the proportion of either the married-couple or female-headed poor households. The majority of poor households do not have children out of school. However, the proportion of female-headed poor households in this category is slightly higher than that of married-couple poor households, while the proportion of male-headed poor households is the highest. The data is in keeping with Delamonica (cited in Chant, 2006:8) and Widyanti *et al.* (2009) who found that a higher proportion of children who are deprived of education come from single-male-headed households.

Dilihat dari sebaran usia kepala rumah tangga, PKRT cenderung lebih tua. Lebih dari separuh (53%) PKRT miskin tidak berada di kelompok usia produktif; sedangkan separuh (50%) laki-laki kepala rumah tangga tunggal (LKRT) miskin dan sebagian besar (76%) rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap berada pada usia produktif. Mayoritas LKRT miskin dan PKRT miskin berstatus cerai mati. Walaupun demikian, persentase LKRT miskin yang belum menikah¹ dan yang masih menikah (pasangannya tidak tinggal serumah) lebih besar daripada PKRT miskin dengan status yang sama.

Mayoritas pendidikan terakhir semua tipe kepala rumah tangga miskin adalah tidak pernah sekolah atau tidak tamat SD, dengan persentase PKRT miskin yang paling besar (66%), diikuti oleh LKRT miskin (53%). Persentase kepala rumah tangga dengan pasangan lengkap yang tidak pernah sekolah atau tamat SD hanya 36%. Rendahnya tingkat pendidikan tampaknya menentukan jenis pekerjaan dan kedudukan dalam pekerjaan utamanya. Kebanyakan kepala rumah tangga miskin bekerja di sektor pertanian tanaman pangan dan palawija. Untuk PKRT miskin, lapangan kerja terbanyak lainnya adalah perdagangan dan industri pengolahan. Untuk LKRT miskin, lapangan kerja terbanyak lainnya adalah perkebunan dan perdagangan. Untuk kepala rumah tangga dengan pasangan, lapangan pekerjaan terbanyak lainnya adalah perkebunan dan konstruksi.

PKRT miskin cenderung berstatus sebagai (i) pekerja bebas yang artinya tidak memiliki satu majikan (28%), (ii) berusaha sendiri (27%), dan (iii) berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap/tidak dibayar (26%). LKRT miskin paling banyak (i) berusaha sendiri (32%), (ii) berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap/tidak dibayar (29%), dan (iii) pekerja bebas (22%). Sementara itu, rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap lebih banyak yang berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap/tidak dibayar (36%).

Rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan adalah kelompok dengan proporsi penerima Jamkesmas/SKTM dan Raskin terbesar.

Female-headed households are the group with the highest proportion of Jamkesmas/SKTM and rice subsidy beneficiaries.



Hannah Smith/ISMERU

In terms of age, single-female household heads are generally older. More than half (53%) of them are older than the productive working age; while half (50%) of single-male household heads and the majority (76%) of married-couple household heads are in the productive working age bracket. The majority of single-parent household heads are widows, but there is a higher proportion of male poor household heads who have never been married² or are separated (i.e., still married but not living in the same house) compared to female poor household heads with the same status.

The majority of single-parent poor household heads never attend school or do not finish elementary school: 66% of poor female heads and 53% of male household heads. This figure is only 36% for heads of married-couple households. Education levels seem to be the main factor in determining the type of work household heads undertake and their employment status. Food crop farming is the most common form of employment across all types of poor households. For female heads of poor households, trade and manufacturing are also important, while a large number of male household heads work on plantations and in the trade sector. A significant number of heads of married-couple households also work on plantations or in the construction industry.

Female heads of poor households are generally either (i) freelance workers who are available to work for more than one employer (28%), (ii) self-employed (27%), or (iii) self-employed while assisted by temporary/unpaid workers (26%). The male heads of poor households are mostly either (i) self-employed (32%), (ii) self-employed while assisted by temporary/unpaid workers (29%), or (iii) freelance workers (22%). Most heads of poor married-couple households are self-employed while assisted by temporary/unpaid workers (36%).

¹ Sebagai contoh, anak sulung dalam sebuah keluarga yang mengambil peran sebagai pencari nafkah utama karena sang ayah meninggal sementara sang ibu tidak bisa menjalankan peran sebagai kepala rumah tangga.

² This could include, for example, the oldest child of a family who assumes the role of breadwinner because the father has passed away and the mother cannot take on the role of head of her family.

Tabel 3. Karakteristik Rumah Tangga Miskin berdasarkan Tipe Kepala Rumah Tangga (%), 2012
 Table 3. The Characteristics of Poor Households Based on Types of Household (HH) Head (%), 2012

Karakteristik/ Characteristics	Pasangan Lengkap/ Married-Couple HH	Tanpa Pasangan/Single Parent HH	
		dikepalai laki-laki/Male-Headed	dikepalai perempuan/Female-Headed
Wilayah/Area			
Perdesaan/Rural	65.57	59.03	65.43
Perkotaan/Urban	34.43	40.97	34.57
Kepala rumah tangga pada usia produktif (18–54)/ Head of household in productive age bracket (18–54)			
Tidak/No	24.18	49.84	52.9
Ya/Yes	75.82	50.16	47.1
Status pernikahan kepala rumah tangga/Marital status of household head			
Belum menikah/Never been married		9.42	1.53
Menikah/Married	100	18.85	12.18 ^a
Cerai hidup/Divorced		14.99	14.27
Cerai mati/Widow		56.73	72.02
Pendidikan terakhir ditamatkan kepala rumah tangga/ Household head's level of education			
Tidak pernah sekolah/tidak tamat SD/Never attend/do not finish elementary school	36	52.92	66.22
Tamat SD/Elementary school graduate	41.55	32.48	24.26
Tamat SMP/Junior high school graduate	13.54	9.02	6.68
Tamat SMA/Senior high school graduate	8.42	5.58	2.47
Tamat Diploma/Diploma ^b	0.17	0	0.37
Tamat Universitas/Bachelor's Degree	0.32	0	0
6 Lapangan usaha dari kepala rumah tangga bekerja dengan persentase di atas 5%/Top 6 areas of employment for working household heads (>5%)			
Pertanian tanaman pangan & palawija/Food crop farming	39.58	48.29	46.31
Perkebunan/Plantations	10.98	9.66	8.94
Konstruksi/bangunan/Construction	8.53	5.27	0.04
Perdagangan/Trade	7.08	8.54	13
Jasa kemasyarakatan, pemerintahan & perorangan/Civil service, government and individual service	6	7.92	8.6
Industri pengolahan/ Manufacturing	5.95	6.95	10.79
Status kedudukan dalam pekerjaan utama bagi kepala rumah tangga yang bekerja/ Employment status of working household heads			
Berusaha sendiri/Self-employed	20.18	32.35	27.07
Berusaha dibantu buruh tidak tetap/tidak dibayar/Self-employed and assisted by temporary/unpaid workers	36.11	28.93	26.38
Berusaha dibantu buruh tetap/dibayar/Self-employed and assisted by fulltime/paid workers	2.23	3.74	1.86
Buruh/karyawan/pegawai/ Workers/employee	18.8	12.35	13.43
Pekerja bebas/Freelance	21.7	22.45	28.3
Pekerja keluarga atau tidak dibayar/Working in family business (unpaid)	0.98	0.18	2.96
4 Kegiatan Kepala Keluarga terbanyak selama seminggu terakhir/Top 4 activities of household heads during the last week			
Bekerja/Working	71.73	45.25	6.78
Bekerja & urus ruta/Working while taking care of family and doing household chores	19.02	19.74	54.8
Tidak beraktifitas/None	7.07	24.98	7.1
Urus rumah tangga/Taking care of family and doing household chores	2.16	9.96	31.15
Jumlah anak yang tidak lagi bersekolah/Number of out of school children			
Tidak ada/None	83.73	79.24	82.15
1	14.16	19.1	16.43
2	1.85	1.65	1.35
3	0.24	0	0.07
4	0.03	0	0

Sumber/Source: Susenas Maret 2012, diolah/ Author's calculation based on Susenas (March 2012).

^a including household heads who are separated (i.e., still legally married but not living together).

^b An academic degree awarded for a course of study with a period of one to three years, usually focusing on practical skills.

Walaupun mayoritas kegiatan dari semua tipe kepala keluarga rumah tangga miskin adalah bekerja, tetapi beban PKRT miskin cenderung lebih besar. Lebih dari separuh (55%) PKRT miskin bekerja sambil mengurus rumah tangga. Sangat sedikit (7%) PKRT miskin yang bekerja saja, dan ada 31% yang mengurus rumah tangga saja. Sebanyak 72% kepala rumah tangga dengan pasangan bekerja saja, dan hanya 19% yang bekerja sambil mengurus rumah tangga. Pada LKRT miskin, 45% bekerja, 20% bekerja sambil mengurus rumah tangga, dan hanya 10% mengurus rumah tangga saja. Persentase LKRT miskin yang tidak beraktivitas apa-apa dalam seminggu terakhir justru yang paling besar (25%) dibandingkan PKRT miskin dan kepala rumah tangga miskin dengan pasangan lengkap (7%).

Akses terhadap Program Perlindungan Sosial

Adanya peningkatan cakupan berbagai program perlindungan sosial terlihat dari persentase rumah tangga penerima bantuan untuk pembiayaan kesehatan (Jamkesmas/SKTM), untuk pangan (Raskin), dan kredit melalui Program KUR dan kredit yang disalurkan dalam skema PNPM. Peningkatan persentase rumah tangga penerima program-program tersebut terlihat di semua tipe rumah tangga. Namun, rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki tanpa pasangan cenderung tereksklusi. Persentase rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki yang menerima Jamkesmas/SKTM dan yang membeli Raskin paling kecil, sedangkan persentase rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan adalah yang paling besar. Persentase rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki yang menerima Program KUR dan kredit dari PNPM juga yang paling kecil. Namun, untuk kedua program ini, persentase rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan penerima juga lebih kecil daripada rumah tangga dengan pasangan lengkap.

Kesimpulan dan saran

Pengukuran kemiskinan dengan pendekatan moneter tidak memperlihatkan bahwa rumah tangga dengan kepala rumah tangga tanpa pasangan, baik LKRT maupun PKRT, tidak lebih miskin

While working is the primary activity for all types of household heads, female heads of poor households also tend to take on other responsibilities. More than half (55%) of them work while taking care of their family and doing the household chores. Very few (7%) of them only work and 31% of them only take care of their family and do the housework. In contrast, 72% of the heads of married-couple households only work, and only 19% of them work while taking care of their family and doing household chores. The percentage of male heads of poor households who (i) only work, (ii) work while taking care of their family and do the household chores, and (iii) only take care of their family and do the household chores are 45%, 20%, and 10% respectively. Surprisingly, a large proportion of male household heads were not engaged in any of these activities during the last week (25%), compared to female household heads and the heads of married-couple households (7% each).

Access to Social Protection Programs

The growing percentage of households that receive benefits in the form of healthcare funding (Jamkesmas/SKTM), food (Raskin), and loans (KUR and credit through the PNPM scheme) shows an increase in the coverage of social protection schemes. The increase covers all types of households. However, in general, male-headed households seem to benefit less: a lower proportion receive benefits from the Jamkesmas/SKTM scheme or loans through the KUR and PNPM programs. Female-headed households, on the other hand, are the group with the highest proportion of Jamkesmas/SKTM and rice subsidy beneficiaries, although the percentage of female-headed households receiving KUR or PNPM loans is lower than that of married-couple households.

Conclusions and Recommendations

The monetary approach to measuring poverty does not show that single-parent households —with a male or female head—are not

Tabel 4. Rumah Tangga Penerima & Pengguna Bantuan Sosial, 2012
Table 4. Households Receiving Benefits from Social Assurances, 2012

	Percentages (%)		
	Rumah Tangga yang Menerima dan Menggunakan Jamkesmas/SKTM/Households Receiving Benefits from Jamkesmas/SKTM	Rumah Tangga yang Membeli Raskin/Households Enjoying Benefits of Rice Subsidies (Raskin)	Rumah Tangga Penerima KUR dan Kredit PNPM/Percentages of Households Receiving Loans through KUR and PNPM
PKRT (tanpa pasangan)/ Female-Headed	14.2	61.64	1.6
LKRT (tanpa pasangan)/ Male-Headed	9.08	45.1	0.85
RT dengan pasangan lengkap/Married-Couple	11.25	53.08	2.52
Total	11.53	53.76	2.28

Sumber/Source: Susenas panel 2008–2011 dan Susenas Maret 2012, diolah/Author’s calculations of Susenas panel (2008–2011) and Susenas (March, 2012).

daripada rumah tangga dengan pasangan lengkap.² Walaupun demikian, karakteristik usia, latar belakang pendidikan, pekerjaan dan aktivitas dari masing-masing tipe kepala rumah tangga tersebut memperlihatkan bahwa rumah tangga miskin dengan kepala rumah tangga tanpa pasangan lebih rentan kondisinya daripada rumah tangga dengan pasangan lengkap. Rumah tangga miskin dengan kepala rumah tangga tunggal perempuan secara umum lebih rentan daripada rumah tangga miskin yang dikepalai oleh laki-laki, kecuali dalam hal pendidikan anak, yang justru sebaliknya. Oleh karena itu, pengukuran kondisi kemiskinan selayaknya tidak hanya mengacu pada standar berbasis moneter, tetapi juga memperhitungkan aspek-aspek lainnya.

Dalam kaitan dengan program perlindungan sosial, rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan tanpa pasangan sudah mendapat manfaat yang relatif lebih baik dalam program-program Jamkesmas/SKTM dan Raskin, tetapi masih terdiskriminasi dalam Program KUR dan kredit dari PNPM. Namun, ternyata rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki tanpa pasangan masih tereksklusi dari semua jenis program tersebut dan oleh karena itu perlu mendapat lebih banyak perhatian. ■

DAFTAR ACUAN

- Akhmadi, Asri Yusrina, Sri Budiayati, dan Athia Yumna (2011) Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia, Studi Kasus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Laporan Penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- BPS (2012) 'Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2012.' Berita Resmi Statistik No. 45/07/Th. XV. Jakarta: BPS.
- Chant, Sylvia (2006) 'Poverty Begins at Home? Questioning Some (Mis)conceptions about Children, Poverty and Privation in Female-Headed Households' [Kemiskinan Berawal di Rumah? Mempertanyakan Beberapa Konsep (Keliru) tentang Anak, Kemiskinan, dan Privatisasi dalam Rumah Tangga yang Dikepalai Perempuan] [dalam jaringan] <<http://www.unicef.org/sowc07/docs/chant.pdf>> [20 Agustus 2013]
- Rajaram, Ramaprasad (2009) 'Female-Headed Households and Poverty: Evidence from the National Family Health Survey' [Rumah Tangga yang Dikepalai Perempuan dan Kemiskinan: Bukti dari Survei Nasional Kesehatan Keluarga] [dalam jaringan] <http://www.frbatlanta.org/documents/news/conferences/09-3rd_se_international_economics_paper_rajaram.pdf> [16 September 2013]
- Widyanti, Wenefrida, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, Athia Yumna (2009) 'The Relationship between Chronic Poverty and Household Dynamics: Evidence from Indonesia' [Hubungan antara Kemiskinan Kronis dan Dinamika Rumah Tangga: Bukti dari Indonesia]. Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

² Kesimpulan ini hanya berlaku bila analisis didasarkan pada definisi kepala rumah tangga yang digunakan BPS. Akhmadi *et al.* (2011) menyatakan bahwa definisi ini mengandung dualisme dan kurang sesuai dengan kenyataan bahwa ada rumah tangga yang memiliki pasangan lengkap dengan istri sebagai pencari nafkah utama.

poorer than married-couple households.³ However, an analysis of the characteristics of household heads (age, educational background, type of employment, and principle activities) shows that single-parent poor households are more vulnerable than married-couple poor households. Furthermore, female-headed poor households, in general, are more vulnerable than male-headed ones except in regard to the education of the children. Therefore, measuring poverty should also include other aspects besides monetary-based indicators.

With regard to existing social protection programs, female-headed households enjoy relatively greater benefits from the Jamkesmas/SKTM and Raskin programs, although this is not the case when it comes to KUR and PNPM loans. Households with single male heads, on the other hand, are still excluded from all of these programs, and therefore require extra attention. ■

LIST OF REFERENCES

- Akhmadi, Asri Yusrina, Sri Budiayati, and Athia Yumna (2010) Access to Justice: Empowering Female Heads of Household in Indonesia, Case Studies in Nanggroe Aceh Darussalam, West Java, West Kalimantan, and East Nusa Tenggara. Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- BPS (2012) 'Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2012' [Poverty Profile in Indonesia: March 2012]. Berita Resmi Statistik No. 45/07/Th. XV. Jakarta: BPS.
- Chant, Sylvia (2006) 'Poverty Begins at Home? Questioning Some (Mis)conceptions about Children, Poverty and Privation in Female-Headed Households.' [online] <<http://www.unicef.org/sowc07/docs/chant.pdf>> [20 August 2013]
- Rajaram, Ramaprasad (2009) 'Female-Headed Households and Poverty: Evidence from the National Family Health Survey.' [online] <http://www.frbatlanta.org/documents/news/conferences/09-3rd_se_international_economics_paper_rajaram.pdf> [16 September 2013]
- Widyanti, Wenefrida, Asep Suryahadi, Sudarno Sumarto, Athia Yumna (2009) 'The Relationship between Chronic Poverty and Household Dynamics: Evidence from Indonesia.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

³ This analysis is true only if we use BPS's definition of household. Akhmadi *et al.* (2010) point out that there is dualism in this definition and that it does not reflect the reality that there are households with couples where the wife is the main breadwinner.

PROGRAM PEMERINTAH UNTUK PEMBERDAYAAN EKONOMI PEREMPUAN GOVERNMENT PROGRAM FOR WOMEN'S ECONOMIC EMPOWERMENT

Sulton Mawardi*



Nur Anni Talib/SMERU

Ketidaksetaraan gender dalam kehidupan sehari-hari masyarakat merupakan persoalan yang nyata, baik di ranah domestik (rumah tangga) maupun publik. Diakui atau tidak, kaum laki-laki pada umumnya menduduki posisi yang dominan di dalam masyarakat. Di tingkat rumah tangga, misalnya, peran suami masih dominan dalam pengambilan keputusan yang penting. Kondisi demikian merupakan akibat langsung dari pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin yang berlaku di dalam masyarakat yang menempatkan suami sebagai kepala keluarga dan pencari nafkah utama. Namun, dalam kenyataannya, di banyak kelompok masyarakat, perempuan juga mempunyai peran ekonomi besar dan bahkan dituntut untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Di ranah publik, meskipun kaum perempuan sudah mencapai kemajuan signifikan dalam sektor pendidikan, kerja, dan sektor lainnya, secara umum

Gender inequality is still prevalent today, in both the domestic and public domain. Men generally hold the dominant positions in society. At the household level, for instance, husbands take the lead in making major decisions. This is the direct result of a gender division of labor which assigns the role of head of household and main breadwinner to the husband. However, in many communities, women assume substantial economic responsibility and in some cases are even expected to meet the needs of their family. Despite the fact that Indonesian women have made significant progress in education and in the workplace, as well

* Sulton Mawardi adalah peneliti senior Lembaga Penelitian SMERU.

* Sulton Mawardi is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

perempuan Indonesia masih terjebak di dalam peran tradisional mereka (Fillaili, Mawardi, dan Akhmadi, 2012), yakni sebagai ibu rumah tangga dan istri pendamping suami.

Berangkat dari kenyataan tersebut, kebijakan, strategi, program dan proyek, baik yang bersifat afirmatif maupun bersasaran luas (*broadbase targeted*) yang bertujuan memberdayakan perempuan dalam aspek apapun akan memberi kontribusi penting untuk kesetaraan gender. Keberdayaan perempuan akan membawa dampak positif dalam segenap segi kehidupan bangsa. Khusus dalam bidang ekonomi, keberdayaan perempuan akan mampu menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi karena faktor produktif perekonomian mengalami penambahan entitas. Artikel ini menyoroti beberapa temuan SMERU atas upaya Pemerintah Indonesia terkait pemberdayaan ekonomi perempuan melalui pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Program Keluarga Harapan (PKH).

PNPM adalah payung program pemberdayaan masyarakat nasional, termasuk pemberdayaan perempuan. Secara normatif PNPM memberikan prioritas tinggi pada keterlibatan dan peran perempuan dan menysasar baik pada pemberdayaan politik maupun ekonomi. Antara lain, PNPM melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan dan memberikan program penguatan ekonomi secara khusus kepada perempuan. Contohnya, PNPM memprioritaskan usulan pembangunan infrastruktur yang diajukan oleh kaum perempuan dan memberikan bantuan keuangan kepada perempuan melalui Program SPP (Simpan Pinjam Perempuan).

Khusus untuk Program SPP, para responden studi SMERU umumnya menyatakan bahwa program ini memberikan manfaat cukup besar. Sebagian besar penerima program menggunakan dana SPP untuk mengembangkan usaha lama dan sebagian lainnya untuk memulai usaha baru. Sebagian kecil dana SPP juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga, terutama kebutuhan yang mendesak.

Di luar berbagai manfaat tersebut, Program SPP juga dinilai mengurangi peran rentenir. Bunga SPP yang jauh lebih rendah dibandingkan bunga rentenir dan prosedur meminjamannya yang tidak berbelit-belit menyebabkan banyak "nasabah" rentenir yang kemudian mengakses Program SPP. Namun sayangnya, akses perempuan miskin relatif terbatas dalam pelaksanaan program ini. Alasannya, pelaksana program mengkhawatirkan mereka tidak akan mampu mengembalikan pinjaman. Ironisnya, pada program yang memprioritaskan pinjaman bagi perempuan miskin ini, terdapat beberapa kasus perempuan nonmiskin mengatasnamakan perempuan miskin agar mereka bisa memperoleh pinjaman.

Fenomena lain yang menyertai praktik pelaksanaan Program SPP adalah kaum elite desa cenderung melaksanakan program ini sebagai program yang sifatnya instrumental, bukan sebagai program yang substansial untuk memberdayakan kegiatan ekonomi perempuan. Sebagian besar pelaksana Program PNPM di tingkat desa berpendapat bahwa keberhasilan menyalurkan dana SPP merupakan bagian dari syarat mendapatkan dana untuk program pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, pelaksana Program

as achievements in other areas, they are generally still trapped in their traditional roles (Fillaili, Mawardi, and Akhmadi, 2012) as homemakers and subordinates to their husband.

Given this state of affairs, any policy, strategy, program, or project—be it based on affirmative action or a broadly targeted approach—that is aimed at empowering women in all aspects of their life, will make an important contribution to gender equality. Women's empowerment will benefit the country in every aspect, particularly economically. The country will benefit from higher economic growth as there will be a larger number of productive economic entities. This article highlights SMERU's findings on the Indonesian government's efforts to empower women economically, through the implementation of the National Program for Community Empowerment (PNPM) and the Family of Hope (PKH) program.

PNPM is a nationwide umbrella program for community empowerment, including that of women. The aim of the PNPM is to empower women, both politically and economically, by giving them a greater role in decision-making processes and by providing financial assistance. For instance, the national program prioritizes infrastructure development proposals submitted by women and provides credit for women through the Women's Savings and Loans (SPP) program.

Most of the respondents in the SMERU study claimed that the SPP program has been very beneficial. The majority of the program beneficiaries use the funds to expand their existing businesses, while others use it to start a new business. A small number use the funds for their household needs, particularly those that are urgent.

In addition, the SPP program helps reduce the role of loan sharks. Many loan shark customers have switched to the SPP program, which offers low interest rates and a simplified application process. However, poor women find it difficult to access the program because program administrators are concerned about their ability to pay back their loans. Ironically, although poor women are the priority of this program, there are cases in which woman who are not poor apply for loans on behalf of women who are.

Furthermore, in practice the village elites have a tendency to view the SPP merely as a means to an end, rather than a program that substantially aims to economically empower women. Most of the people involved in implementing the PNPM at the village level view the successful distribution of SPP funds only as a prerequisite for obtaining block grants for local infrastructure development programs. Therefore, every effort is made to distribute the SPP funds, including such dubious methods as establishing women's business groups in order to meet SPP targets, which in turn will help secure funding for infrastructure development projects.

Other programs aimed at empowering women also had unsatisfactory results. The Conditional Cash Transfer (CCT), also known as the Family of Hope Program (PKH), is one example (Febriany et al., 2011). Although the program was designed to increase investment in human

Program pemberdayaan perempuan yang ada perlu dilanjutkan bersamaan dengan program pendidikan gender bagi perempuan dan laki-laki—baik anak maupun dewasa.

The government should continue to implement existing women's empowerment programs alongside long-term education programs on gender equality for women and men, young and adult.



Hannah Smith/SMERU

PNPM berusaha keras merealisasikan penyaluran dana tersebut termasuk dengan cara "mengakali" pelaksanaannya, misalnya, dengan membentuk kelompok usaha perempuan secara instan supaya Program SPP terealisasi dan selanjutnya mendapatkan pendanaan proyek infrastruktur.

Selain PNPM, beberapa program lain yang bertujuan memberdayakan perempuan juga kurang menunjukkan hasil yang memuaskan. Program Keluarga Harapan (PKH) adalah salah satu contoh (Febriany, 2011). Meskipun desain program ini bertujuan meningkatkan investasi di bidang sumber daya manusia untuk generasi yang akan datang dan bukan menjadikan perempuan sebagai target, program ini menempatkan perempuan pada posisi yang unik sebagai penerima bantuan. Semua responden perempuan penerima program mengaku bahwa mereka sendirilah yang mengelola uang tersebut, bukan suami. Sesuai dengan tuntunan yang diberikan oleh pendamping program, uang tersebut sebagian besar dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pendidikan dan kesehatan anak-anak.

Studi SMERU menunjukkan bahwa tidak ada perubahan signifikan dalam relasi gender antara suami dan istri terkait dengan penyaluran bantuan PKH. Perubahan yang ada tampaknya terbatas pada hal-hal terkait dengan penggunaan uang bantuan PKH saja. Dalam kasus PKH, mengingat perempuan pada umumnya masih terperangkap dalam konsep peran gender tradisional sebagai pengasuh dan perawat, yang menempatkan perempuan pada posisi lebih rendah daripada laki-laki, maka penyaluran bantuan kepada perempuan untuk kesehatan balita dan ibu hamil dan pendidikan anak justru dapat memperkuat konsepsi tradisional tersebut. Hal ini dikarenakan selama ini pengaturan pengeluaran rutin untuk kepentingan pendidikan dan kesehatan balita umumnya sudah menjadi bagian dari domain tanggung jawab perempuan. Oleh karena itu juga, bantuan dana PKH kepada perempuan tidak serta-merta

capital for future generations and does not specifically target women, it is women who are given the money. All the recipients of PKH funds who participated in the study claimed that they were in charge of managing the money they received, and not their husbands. In keeping with the conditions specified by the program advisors, most of the money is used for their children's education and healthcare.

SMERU's study, however, found that the distribution of PKH funds has no significant effect on gender relations. Any changes are limited to how the money is used. In general, women still remain trapped in their traditional gender roles, as caregivers and subordinate to men. The distribution of PKH funds to women, which is specifically designed for healthcare for under-fives and pregnant women, as well as children's education, only helps to reinforce the traditional concept of women's role in society. Women have long been in charge of managing the day-to-day household expenses, particularly those related to education and healthcare for under-five, and as a result, the PKH funds have done little to improve the position of women in terms of greater access to other

Bantuan dana PKH kepada perempuan tidak serta-merta meningkatkan posisi perempuan dalam akses terhadap sumber daya lain atau pengambilan keputusan dalam rumah tangga.

PKH funds have done little to improve the position of women in terms of greater access to other resources or a greater role in household decision-making processes.

meningkatkan posisi perempuan dalam akses terhadap sumber daya lain atau pengambilan keputusan dalam rumah tangga. Sama seperti kondisi sebelumnya, akses dan kontrol istri dalam pengambilan keputusan terbatas pada pengeluaran rutin rumah tangga sehari-hari. Untuk hal-hal yang dianggap penting atau strategis bagi semua anggota rumah tangga, atau hal-hal yang memerlukan biaya cukup besar, suamilah yang memegang keputusan akhir. Tidak hanya itu, bahkan untuk hal-hal yang terkait langsung dengan kepentingan perempuan, misalnya siapa yang akan menolong kelahiran dan di mana akan melahirkan, pendapat suami bersifat menentukan.

Keseluruhan paparan tersebut mengindikasikan bahwa dalam praktiknya PNPM dan PKH, dalam hal tujuan memberdayakan perempuan secara ekonomi (maupun politik), belum mencapai sasarannya. Selain karena adanya persoalan teknis pelaksanaan program, masalah utamanya justru terletak pada bingkai norma/nilai masyarakat. Umumnya, masyarakat belum bisa menerima perempuan sebagai kaum yang sepenuhnya setara dengan laki-laki.

Program pemberdayaan perempuan yang ada perlu dilanjutkan bersamaan dengan program pendidikan gender bagi perempuan dan laki-laki—baik anak maupun dewasa, terutama mereka dari rumah tangga miskin. Kegiatan ini perlu dijadikan program bervisi jangka panjang dalam upaya menggapai pola hubungan suami-istri yang setara.

resources or a greater role in household decision-making processes. The PKH program has done little to affect women's access to and control over the decision-making processes, which remain limited to managing day-to-day household expenses. When it comes to important matters that affect all household members or that involve considerable expense, it is still the husband that makes the final decision. Moreover, husbands also make decisions about matters closely related to women, such as where women should give birth and who should assist during labor.

The findings indicate that, in practice, PNPM's and PKH's specific aim to economically (and politically) empower women have not had the desired outcome. While this is partly due to technical problems related to program implementation, the main problem lies in the entrenched norms and values held by the community. Most people still cannot accept the notion that women are equal in every way to men.

The government should continue to implement existing women's empowerment programs alongside long-term education programs on gender equality for women and men (young and adult), especially those from poor households, in an effort to create a society where husbands and wives can live in equal partnership.

Di banyak kelompok masyarakat, perempuan juga mempunyai peran ekonomi besar dan bahkan dituntut untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

In many communities, women assume substantial economic responsibility and in some cases are even expected to meet the needs of their family.



Stella Hutagalung/SVIERU

DAFTAR ACUAN

Febriany, Vita, Nina Toyamah, Justin Sodo, dan Sri Budiyati (2011) 'Qualitative Impact Study for PNPM Generasi and PKH on the Provision and the Utilization of Maternal and Child Health Services and Basic Education Services in the Provinces of West Java and East Nusa Tenggara' [Studi Kualitatif Dampak PNPM Generasi dan PKH dalam Penyediaan dan Pemanfaatan Layanan bagi Kesehatan Ibu Hamil dan Anak serta Layanan Pendidikan Dasar di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Nusa Tenggara Timur]. Draft Research Report. The SMERU Research Institute.

Fillaili, Rizki, Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2012) 'Gender and Economic Decision Making: Indonesia Case Study' [Gender dan Pengambilan Keputusan: Studi Kasus Indonesia]. Draft Research Report. The SMERU Research Institute.

Syukri, Muhammad, Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2013) 'Studi Kualitatif Dampak PNPM Perdesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara. Laporan Penelitian.' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

LIST OF REFERENCES

Febriany, Vita, Nina Toyamah, Justin Sodo, and Sri Budiyati (2011) 'Qualitative Impact Study for PNPM Generasi and PKH on the Provision and the Utilization of Maternal and Child Health Services and Basic Education Services in the Provinces of West Java and East Nusa Tenggara.' Draft Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Fillaili, Rizki, Sulton Mawardi, and Akhmadi, (2012) 'Gender and Economic Decision Making: Indonesia Case Study.' Draft Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Syukri, Muhammad, Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2013) 'Qualitative Impact Study on Rural PNPM in the Provinces of East Java, West Sumatra, and Southeast Sulawesi.' Research Report. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Publikasi Baru/*Recent Publications*Laporan Penelitian/*Research Reports****The Governance of Indonesian Overseas Employment in the Context of Decentralization***

Palmira Permata Bachtiar; editor: Budhi Adrianto

Tersedia hanya dalam bahasa Inggris/*Available only in English*

Studi Kualitatif Dampak PNPM-Perdesaan di Provinsi Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara***A Qualitative Study on the Impact of the PNPM-Rural in East Java, West Sumatra, and Southeast Sulawesi***

Muhammad Syukri, Sulton Mawardi, & Akhmadi; editor: Budhi Adrianto

Tersedia dalam bahasa Indonesia dan Inggris/*Available in Indonesian and English*

Catatan Kebijakan/*Policy Brief****The Urgency of Addressing Multidimensional Child Poverty in Indonesia***

Widjajanti Isdijoso; editor(s): Budhi Adrianto & David McDevitt

Tersedia dalam bahasa Indonesia dan Inggris/*Available in Indonesian and English*

Publikasi yang Akan Datang/
*Forthcoming Publication*Buklet/*Booklet****Paket Informasi Dasar: Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan Poverty and Vulnerability Reduction Mainstreaming Toolkit***

Prio Sambodho, Syaikh Usman, Bambang Sulaksono, Muhammad Syukri, & M. Sulton Mawardi;
editor(s): Budhi Adrianto & Gunardi Handoko

Tersedia dalam bahasa Indonesia dan Inggris/
Available in Indonesian and English



GENDER, KETAHANAN PANGAN, DAN PERLINDUNGAN SOSIAL

GENDER, FOOD SECURITY, AND SOCIAL PROTECTION

Athia Yumna*



Stella Hutagalung/SMERU

Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) adalah bantuan beras bersubsidi yang bertujuan menjaga konsumsi pangan orang miskin pada waktu krisis. Program ini merupakan salah satu komponen Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang diluncurkan setelah krisis ekonomi 1997/1998 dan masih berlanjut hingga sekarang sebagai bagian dari program perlindungan sosial. Perlindungan sosial merupakan rangkaian intervensi yang dilakukan pemerintah untuk melindungi orang miskin dari kondisi kerentanan dan deprivasi.

Terkait dengan hal di atas, beberapa penelitian SMERU mengungkap bahwa kondisi kemiskinan dan kerentanan yang ada di masyarakat sangat berdimensi gender (Arif *et al.*, 2010; Holmes *et al.*, 2011; dan Yumna *et al.*, 2012). Berdasarkan hasil studi-studi tersebut, tulisan ini menguraikan risiko dan kerentanan yang berdimensi gender dalam hal ketahanan pangan dan respons program perlindungan sosial yang tepat untuk mengatasinya.

The Raskin (Rice for the Poor) subsidized food program aims to maintain adequate levels of food consumption for the poor during times of crisis. It is one of the components of the Social Safety Net Program which was launched after the 1997—1998 economic crisis and continues today as part of Indonesia's social protection program. Social protection involves a set of government interventions to protect the poor from vulnerability and deprivation.

*A number of SMERU studies relating to social protection have shown that poverty and vulnerability have a strong gender dimension (Arif *et al.*, 2010; Holmes *et al.*, 2011; and Yumna *et al.*, 2012). Based on the results of these studies, this article outlines the gender dimensions of risk and vulnerability in relation to food security and how social protection programs need to respond accordingly.*

* Athia Yumna adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

* Athia Yumna is a senior researcher at The SMERU Research Institute.

Studi-studi di atas menunjukkan bahwa perempuan dan laki-laki menghadapi risiko dan kerentanan dengan cara yang berbeda. Guncangan, baik sosial maupun ekonomi, menghasilkan dampak yang juga tidak sama terhadap perempuan dan laki-laki, walaupun mereka berada dalam satu keluarga. Norma sosial dan budaya terkadang juga menjadi sumber diskriminasi yang membuat perempuan makin rentan terhadap kemiskinan. Berbicara mengenai ketahanan pangan pada masa krisis, perempuan adalah salah satu yang paling terkena dampaknya karena perempuan yang bertanggung jawab penuh untuk mempertahankan konsumsi pangan dan nutrisi keluarga. Mereka memegang peranan yang sangat vital dalam ketahanan pangan keluarga, baik sebagai produsen makanan maupun pengelola makanan, terutama dalam kondisi harga komoditas pangan yang terus melambung.

Studi SMERU di Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) mengungkap bahwa, pada tingkatan tertentu, perempuan lebih rentan pada kondisi rawan pangan. Para ibu lebih banyak mengalah untuk mengurangi konsumsi makan dalam keluarga mereka pada saat masa paceklik.

Daripada anak yang kurang makan, lebih baik kita [orang tua yang mengurangi maka]. Ya, tapi biasanya [orang tua] perempuanlah yang lebih sering. (FGD¹, perempuan dewasa, Kabupaten Tapanuli Tengah)

Di samping itu, ibu hamil dan menyusui serta anak-anak juga memiliki kebutuhan pangan dan nutrisi yang berbeda dengan anggota keluarga yang lain. Dalam konteks ini, desain program perlindungan sosial yang dirancang untuk mengatasi kerawanan pangan, khususnya program beras bersubsidi Raskin, belum memerhatikan aspek kebutuhan khusus tersebut.

Fakta lain adalah tidak adanya keberpihakan secara khusus pada beberapa kelompok perempuan yang sangat rentan, seperti janda dan perempuan kepala keluarga, di dalam desain program Raskin. Para janda yang ditinggal mati oleh suaminya dan memiliki anak-anak yang masih kecil memiliki beban ganda untuk mencari nafkah dan merawat anak-anaknya sendiri. Kesulitan mereka bertambah ketika mereka tidak memiliki tanah atau lahan sebagai sumber mata pencaharian. Mereka mau tidak mau harus menyewa lahan dengan konsekuensi hasil panen dibagi dengan pemilik lahan.

Kalau dulu bapak masih ada, kami bisa tanam 20–30 are, tapi sekarang hanya mampu ± 10 are saja. Tenaga dalam rumah sudah semakin kurang. ... Apalagi hujan sekarang sudah tidak jelas sehingga hasil kebun semakin sedikit. (Maria², perempuan, 47 tahun, TTS)

Awaklah kini semua yang ngurus anak sama mencari makan. Ada suami pun awak susah. Apalagi kalau awak semua yang ngurus. Sawah pun menyewa, kalau panen dapat sepuluh kaleng bayarnya (ke pemilik) dua kaleng. (Nur, perempuan, 29 tahun, Kabupaten Tapanuli Tengah)

These studies show that women and men respond to risk and vulnerability in different ways. Shocks, social or economic, impact differently on women and men, even of the same family. Social and cultural norms sometimes result in discrimination which makes women more vulnerable to poverty. Food insecurity during times of crisis, tends to have the biggest impact on women because women are fully responsible for the family's food and nutrition. They play a vital role in the food security of the family, both as food producers and food managers, particularly during periods of high food prices.

SMERU's research in Kabupaten Tapanuli Tengah and Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) found that, to some extent, women are more vulnerable during food insecurity. Mothers tend to reduce their consumption of food during times of shortage.

Rather than letting the kids have less food, it's better if we [the parents] have less. Yes, but it's usually the women [mothers] who most often go without. (Women's FGD¹, Kabupaten Tapanuli Tengah)

In addition, pregnant women, breastfeeding mothers, and children have different nutritional needs to other members of the family. The design of social protection programs which aim to address food insecurity, particularly the Raskin rice subsidy program, has so far failed to take into account these specific needs.

Furthermore, the Raskin program does not prioritize or provide additional assistance to very vulnerable women, such as widows and female heads of households. Widows who have young children face the double burden of being the sole breadwinner and caregiver. These difficulties are exacerbated when they have no land to use as a source of income. They are forced to rent and as a consequence, they have to share a portion of their earnings from the sale of their harvest with the land owner.

When father was still alive, we were able to plant 20–30 acres, but now we are only able to plant 10 acres. We have fewer laborers. ... In addition, rain is unpredictable, so production is down. (Maria², female, 47 years old, TTS)

I'm the one who does everything... I take care of the children and work. Even with a husband, I still have a hard time. Especially if I have to manage everything. We have to rent land and during the harvest, if we produce ten tins we have to pay two tins to the land owner. (Nur, female, 29 years old, Kabupaten Tapanuli Tengah)

¹ FGD: diskusi kelompok terfokus.

² Semua nama dalam tulisan ini merupakan nama samaran.

¹ FGD: focus group discussion.

² All names in this article have been changed.

Kisah Norma menggambarkan kesulitan hidup seorang janda yang ditinggal mati suami dan anak laki-lakinya. Karena warisan sawah dan kebun diambil paksa oleh keluarga suaminya, Norma kehilangan sumber mata pencahariannya sehingga terpaksa hidup dari sedekah dan bantuan orang lain. Bantuan Raskin yang diterima hanya dapat menyambung makan beberapa minggu. Ia mengaku, “kalau ada beras Raskin itu ku makan, kalau kurang, pinjam sama orang. [Nanti] kalau beras Raskin datang, itu buat bayar” (Wawancara, Norma, perempuan, 60-an tahun, Tapanuli Tengah).

Studi di dua wilayah tersebut juga menemukan adanya bentuk kerentanan lain terkait ketahanan pangan yang banyak dihadapi perempuan, yakni ketegangan dan kekerasan dalam rumah tangga, terutama pada masa-masa sulit seperti musim paceklik. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, konflik dalam rumah tangga meningkat ketika ada tekanan ekonomi. Ketegangan biasanya terjadi pada musim penghujan ketika penghasilan suami dari menyadap karet berkurang atau tidak ada sama sekali. Para suami biasanya duduk-duduk di kedai kopi atau *lapo* terdekat untuk meredakan stres, sementara para istri tetap harus mengerjakan pekerjaan rumah tangga (termasuk memasak dan menyiapkan makanan) dan pergi ke sawah untuk mendapatkan penghasilan tambahan agar dapat menyediakan makanan. Ketegangan ini biasanya disalurkan dalam bentuk verbal dan bukan fisik, sebagaimana digambarkan seorang informan, “Ibu sudah capek, bapak baru datang dari kedai, apalagi kurang enak makanan [tidak ada lauk], *berantemlah*” (FGD perempuan dewasa, Kabupaten Tapanuli Tengah).

Hal yang berbeda ditemukan di Kabupaten TTS. Penyebab utama konflik antara suami dan istri biasanya adalah karena tidak ada makanan ketika suami tiba dari kebun atau istri keluar rumah tanpa izin suami. Suami menganggap bahwa istri terlambat memasak karena sibuk mengobrol dengan tetangga, tetapi menurut istri ia terlambat memasak karena harus mengurus anak yang rewel atau karena harus mengambil air jauh dari rumah pada saat musim kemarau. Di samping itu, di musim kemarau, ketersediaan jenis makanan terbatas dan jagung menjadi pengganti beras. Diperlukan waktu yang lebih lama untuk memasak jagung (minimal tiga jam). Para suami juga sering menyalahkan istri ketika hanya ada jagung di meja makan dan tidak ada lauk lain. Mereka menganggap istri tidak *becus* mengurus keuangan rumah tangga.

Ibu hamil dan menyusui serta anak-anak memiliki kebutuhan pangan dan nutrisi yang berbeda dengan anggota keluarga yang lain. Desain program perlindungan sosial yang dirancang untuk mengatasi kerawanan pangan belum memerhatikan aspek kebutuhan khusus tersebut.

Pregnant women, breastfeeding mothers, and children have different nutritional needs to other members of the family. The design of social protection programs which aim to address food insecurity has so far failed to take into account these specific needs.

Norma's account of her life reflects her difficult situation following the death of her husband and her son. Her land was forcibly taken from her by her husband's family, and as a result she lost her livelihood and is now forced to live on handouts and rely on other people for help. The Raskin rice she receives only lasts for a few weeks: "If there's Raskin Rice, I'll eat it. If it is not enough, I'll borrow from other people. [Later] When the Raskin rice is distributed, I use it to pay back the rice I borrowed" (Interview, Norma, about 60, Kabupaten Tapanuli Tengah).

The study in the two areas also found that many women are vulnerable to domestic violence, which is often related to food insecurity. Domestic violence is particularly prevalent during times of difficulty, particularly during low harvest season. In Kabupaten Tapanuli Tengah, intrahousehold conflict increases when there is more economic pressure. This usually occurs during the rainy season when the husband has less or no income from tapping rubber. The men hang out in their local coffee shop or eatery relaxing, while their wives do the housework (including preparing and cooking the meals) and work in the paddy field to seek for additional sources of income in order to provide food. The strain between husband and wife usually leads to arguments but not physical violence, as one informant illustrates: "The mother is tired, the father has just returned from the coffee shop and the food doesn't taste too good [there is no side dish], so they quarrel" (Women's FGD, Kabupaten Tapanuli Tengah).

The situation in Kabupaten TSS is different. Conflict between couples occurs when the husband comes home from the fields and there is no food, or when the wife leaves the house without the husband's permission. The husband thinks that his wife is late in preparing their meal because she was busy talking with the neighbors, while the wife claims that she is late because she had to take care of their child who was crying or because she had to go a long way to fetch water during the dry season. In addition, during the dry season there is a limited variety of food and corn becomes a substitute for rice. It takes longer for corn to cook (at least three hours). Husbands frequently blame their wives when there is only corn on the table and nothing else. They accuse them of being incompetent in managing the household finances.



<http://interactions-eidlis.org/unpaid-care-work02.jpg>

Ketegangan ini sering berlanjut menjadi kekerasan dalam rumah tangga (baik dalam bentuk psikologis maupun fisik), apalagi jika suami dalam keadaan mabuk. Hal ini menjadi makin parah karena dianggap normal oleh masyarakat setempat jika suami memukul istri mereka dengan tangan atau kayu, seperti ungkapan berikut.

Ayah minum miras, Ibu terlambat memasak, ibu dipukuli.
(FGD remaja laki-laki, Kabupaten TTS)

Kekerasan dalam rumah tangga disebabkan oleh adanya seseorang yang mabuk. Setelah minum-minum dan kembali ke rumah serta istri tidak ada di rumah atau belum memasak, suami menjadi marah dan memukul istrinya. (Wawancara, kepala desa, Kabupaten TTS)

Temuan studi SMERU menunjukkan bahwa upaya integrasi aspek gender dalam program perlindungan sosial, khususnya yang berkaitan dengan ketahanan pangan, menjadi sangat mendesak mengingat peran vital perempuan sebagai produsen makanan dan pengelola makanan, di samping karena kerentanan yang dihadapi perempuan miskin. Dalam kasus Program Raskin, perlu ada rumah tangga yang diprioritaskan sebagai penerima, seperti rumah tangga miskin yang dikepalai perempuan atau rumah tangga miskin dengan ibu hamil atau menyusui. Namun, dengan kenyataan bahwa kondisi kemiskinan dan kerentanan yang ada di masyarakat sangat berdimensi gender, program-program perlindungan sosial hendaknya tidak hanya memasukkan aspek gender dengan menjadikan perempuan sebagai target penerima bantuan saja, akan tetapi juga dengan mencermati kondisi hubungan antaranggota dalam rumah tangga serta menyentuh hubungan kekuasaan gender dan dinamika relasi gender di dalam rumah tangga untuk menjamin agar kelompok yang paling rentan (perempuan maupun laki-laki) mendapat bantuan yang tepat. ■

DAFTAR PUSTAKA

- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, dan Vita Febriany (2010) 'Gendered Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia' [Risiko, Kemiskinan, dan Kerentanan Berdimensi Gender: Studi Kasus Program Raskin di Indonesia]. Research Report. London: ODI.
- Holmes, Rebecca, Vita Febriany, Athia Yumna, dan Muhammad Syukri (2011) 'The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia: A Gendered Approach' [Peran Perlindungan Sosial dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan dan Kurang Gizi di Indonesia: Sebuah Pendekatan Berdimensi Gender]. Research Report. London: ODI.
- Yumna, Athia, Vita Febriany, Muhammad Syukri, Paola Perezniето, dan Agnieszka Malachowska (2012) 'The Politics of Gender and Social Protection in Indonesia: Opportunities and Challenges for a Transformative Approach' [Politik Gender dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Peluang dan Tantangan bagi Pendekatan Transformatif]. Research Report. London: ODI.

This strain between spouses frequently leads to domestic violence (psychological and physical violence), particularly when the husband is drunk. This problem becomes worse as it is considered normal by the community for husbands to hit their wives or beat them with a stick, as explained below:

The father drinks, the mother is late in cooking his meal, the mother gets hit. (Teen FGD, Kabupaten TTS)

Violence in the household is generally caused by someone who is drunk. If he returns home after drinking and his wife is not home or has not cooked, the husband gets angry and hits his wife. (Interview, village head, Kabupaten TTS)

The findings of SMERU's study show the urgency of integrating gender into social protection programs, particularly programs related to food security. It is important to consider the vital role that women play as food producers and food managers, as well as the particular vulnerabilities of poor women. In the case of the Raskin program, priorities for beneficiary households should be set, such as for poor households headed by women or households with pregnant or breastfeeding women. However, given the gendered nature of poverty and vulnerability, social protection programs should not just simply target women, but also take into account pre-existing intra-household relations, as well as address gender power relations and gender dynamics in the household in order to ensure the most vulnerable groups (women and men) are given the right level of assistance. ■

LIST OF REFERENCES

- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, and Vita Febriany (2010) 'Gendered Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia.' Research Report. London: ODI.
- Holmes, Rebecca, Vita Febriany, Athia Yumna, and Muhammad Syukri (2011) 'The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia: A Gendered Approach.' Research Report. London: ODI.
- Yumna, Athia, Vita Febriany, Muhammad Syukri, Paola Perezniето, and Agnieszka Malachowska (2012) 'The Politics of Gender and Social Protection in Indonesia: Opportunities and Challenges for a Transformative Approach.' Research Report. London: ODI.

ARTI PENTING PEKERJAAN PENGASUHAN DAN PERAWATAN TAK BERBAYAR *THE SIGNIFICANCE OF UNPAID CARE WORK*

Rachma Nurbani*



Mona Sintia/SMERU

Care work belum banyak diperhatikan dalam agenda pembangunan maupun diskursus gender di Indonesia. *Care work* secara sederhana dapat didefinisikan sebagai kegiatan pengasuhan dan perawatan yang dilakukan seseorang terhadap orang lain. Contoh kegiatan ini yang kita temui dalam keseharian adalah pekerjaan rumah tangga, mengasuh anak, merawat orang sakit, merawat orang lanjut usia, merawat orang dengan kebutuhan khusus, dan termasuk juga kegiatan merawat anggota keluarga lainnya. Masyarakat pada umumnya mengaitkan pekerjaan ini dengan sifat merawat yang secara alamiah dipercaya merupakan sifat keperempuanan. Tak mengherankan bila *care work*, terutama di dalam keluarga, sebagian besar dilakukan oleh perempuan.

Care work dipandang masyarakat sebagai pekerjaan yang tidak mempunyai nilai ekonomi karena, pertama, pekerjaan ini dimaknai sebagai perpanjangan dari fungsi biologis perempuan (melahirkan

Little attention has been paid to care work as part of the development agenda or in the gender discourse in Indonesia. Simply put, care work involves activities related to nurturing and caring for others. Examples of care work we encounter in our daily lives include domestic chores, taking care of children, caring for the sick, caring for the elderly, caring for people with special needs, or looking after other members of the family. Society generally associates this type of work with women because they are seen as being naturally more caring and nurturing. Not surprisingly, the majority of care work, particularly in the context of the family, is usually done by women,

Care work is viewed as having no economic value because, first, it is seen as an extension of a woman's biological function (giving birth and breastfeeding) and thus part of a "woman's natural role"; second,

* Rachma Nurbani adalah peneliti Lembaga Penelitian SMERU.

* Rachma Nurbani is a researcher at The SMERU Research Institute.

dan menyusui) sehingga dihubungkan dengan “kodrat perempuan”; kedua, kebanyakan dari pekerjaan ini dilakukan di lingkup domestik yang sering dianggap sebagai wilayah “nonekonomi” karena tidak menghasilkan uang secara langsung. Pandangan inipun mungkin menjadi alasan mengapa sebagian besar kegiatan *care work* merupakan kegiatan tidak berbayar (*unpaid care work*) dan luput dari perhatian penyusun kebijakan publik.

Studi yang sedang dilakukan SMERU tentang *unpaid care work* di Indonesia menunjukkan pentingnya untuk memerhatikan dan memasukkan isu ini ke dalam agenda kebijakan nasional. Temuan awal studi ini memperlihatkan bahwa tanpa adanya anggota rumah tangga yang melakukan *unpaid care work*, maka anggota rumah tangga lain tidak mungkin bisa berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi (Kotak 1). Artinya, secara tidak langsung, *unpaid care work* berkontribusi terhadap kegiatan ekonomi rumah tangga dan pada akhirnya terhadap perekonomian nasional.

care work primarily takes place in a domestic setting, which is considered “noneconomic” as it does not directly generate money. This may well be the reason why most care work activities are unpaid and overlooked by policymakers.

The study that SMERU is currently conducting on unpaid care work in Indonesia shows the importance of addressing this issue and putting it on the national policy agenda. The preliminary findings show that without a household member doing the unpaid care work, other members of the household would not be able to participate in economic activities (Box 1). In other words, unpaid care work indirectly contributes to the household economy and ultimately to the national economy.

Kotak 1. Terpaksa Menutup Warung/Box 1. Forced to Close Her Stall

Pada 2012, Ibu Neneng (34 tahun, Desa Cimaju, Jawa Barat) terpaksa menutup usaha warung miliknya karena ketika ia menjaga warung, tidak ada yang membantu Ibu Neneng untuk melakukan pekerjaan rumah tangga dan mengasuh anak bungsunya yang waktu itu masih berusia 2 tahun. Anak Ibu Neneng berjumlah lima orang. Pada waktu itu, dua anak yang tertua tinggal bersama nenek mereka di Semarang. Suami Ibu Neneng, Pak Rudi (52 tahun), lebih banyak sibuk dengan pekerjaannya sebagai penjual jajanan keliling dan tidak banyak membantu dalam pekerjaan rumah tangga serta pengasuhan anaknya. Anak ketiga dan keempat pasangan ini pun tidak banyak membantu melakukan pekerjaan rumah tangga dan pengasuhan karena mereka masih kecil-kecil dan sibuk bersekolah.

Pada 2013, anak perempuannya yang tertua, Yunda (18 tahun), kembali dari Semarang bersama kakaknya, Yudi (laki-laki, 19 tahun). Sejak kepulangan Yunda, Ibu Neneng bisa membuka warungnya kembali karena Yunda-lah yang membantunya menjaga adik-adiknya dan melakukan pekerjaan rumah tangga. Namun, hal tersebut tak berlangsung lama, Ibu Neneng terpaksa menutup warungnya kembali ketika Yunda memutuskan untuk bekerja di pabrik garmen.

In 2012, Neneng, (34 years old, Desa Cimaju) was forced to close her stall because no one could help her with the household chores or take care of her youngest child, who was two years old at the time. Neneng has five children. At that time the two eldest children were living with their grandmother in Semarang. Her husband, Rudi (52 years old), was busy working as a snack peddler and did not help much with the household chores or caring for the children. The third and fourth child could not help much either, because they were still too young and busy with school.

In 2013, the eldest daughter, Yunda (18 years old), and her older brother, Yudi (19 years old), came back from Semarang. Following Yunda’s return, Bu Neneng was able to reopen her stall because Yunda helped take care of the children and assisted her with the household chores. However, this did not last long because soon after, Yunda went to work in a garment factory and Neneng was once again forced to close her stall.

Sumber/Source: wawancara/interview.

Keterangan/Note: nama informan dan desa adalah nama samaran/The names of informants and the village have been changed.

Di desa-desa yang menjadi kajian, ketika istri harus meninggalkan keluarga untuk bekerja, suami biasanya mengalihkan peran ibu ke anak perempuan tertua atau ibu kandung/mertuanya (Kotak 2). Dalam konteks inilah isu *unpaid care work* menjadi sangat relevan dengan upaya untuk menjamin kualitas pengasuhan dan perawatan anggota keluarga. Dengan semakin banyaknya perempuan yang bekerja dan berkembangnya sistem keluarga batih yang tidak bisa bergantung lagi pada keluarga besar, muncul masalah terkait kualitas pengasuhan dan perawatan yang terutama terjadi pada anak di keluarga miskin. Meskipun demikian, walau sedikit, ditemukan kasus-kasus dengan laki-laki yang mampu mengurus sendiri anak-anaknya (Kotak 3).

In the study villages, when a wife has to leave her husband and children to work elsewhere, her maternal role is usually shifted, by her husband, to their oldest daughter or his mother/mother-in-law (Box 2). It is in this context that issues around unpaid care work are important for efforts to ensure the quality of nurturing and care of family members. The fact that more and more women are working, along with a shift towards a nuclear family model that is less dependent on the extended family, has raised concerns about the quality of nurturing and care, especially of children from poor families. However, although very few, there are cases found where men are able to take care of their children all by themselves (Box 3).

Kotak 2. “Siapa yang Akan Mengurus Adikmu?”/Box 2. “Who Will Take Care of Your Little Brother?”

Pada rumah tangga miskin, kesulitan ekonomi sering mendorong ibu atau perempuan untuk mencari penghasilan tambahan di luar rumah dan mengalihkan beban *unpaid care work* yang biasa mereka lakukan kepada anak perempuan tertua mereka. Hal ini seringkali menyebabkan anak perempuan terpaksa mengorbankan pendidikannya. Seperti yang dialami oleh Isna (11 tahun, Desa Darmajaya, Jawa Barat), sejak ditinggal ibunya yang bermigrasi ke Arab Saudi untuk bekerja, Isna sering sekali tidak masuk sekolah karena harus mengasuh adiknya dan mengerjakan pekerjaan rumah tangga yang sebelumnya dikerjakan oleh ibunya. Walau pihak sekolah mengizinkan anak-anak membawa serta adik mereka ke kelas, Isna merasa malu jika adiknya menangis di tengah pelajaran. Apalagi ayahnya, seorang buruh tani dan buruh serabutan, telah memintanya untuk tidak melanjutkan sekolah. “Jika bukan kamu siapa yang akan mengurus adikmu?”, demikian yang dikatakan oleh ayahnya. Isna sendiri sebenarnya ingin tetap sekolah.

In poor households, economic hardship often means that women have to find other sources of income outside the home and unpaid care work becomes the responsibility of the oldest daughter. It is common in cases like these that the daughter is forced to drop out of school, as in the case of Isna (11 years old, Desa Darmajaya). After her mother left to work in Saudi Arabia, she had to frequently skip school to take care of her little brother and do the housework. Although the school allows students to bring their younger siblings to class, Isna felt embarrassed when her little brother started crying in the middle of a subject. In addition, Isna’s father who works as a farmhand and casual worker, asked her to stop going to school: “If you don’t do it, who else will take care of your little brother?”. Isna herself, would rather still be in school.

Sumber/Source: wawancara/interview.

Keterangan/Note: Desa Darmajaya merupakan desa kantong TKI. Kebanyakan penduduknya bekerja sebagai TKI di Timur Tengah; nama informan dan desa adalah nama samaran/Desa Darmajaya provides a large number of female migrant workers. Most of the women work in the Middle East; the names of the informant and the village have been changed.

Kotak 3. Pak Cecep Sudah Biasa Mengurus Anak/Box 3. Cecep is Used to Taking Care of His Children

Mencuci baju, mencuci piring, membereskan rumah, memasak, dan mengajak anak bermain, sudah menjadi rutinitas dalam keseharian Pak Cecep (46 tahun, Desa Darmajaya, Jawa Barat). Tujuh tahun yang lalu, istrinya pergi ke Arab Saudi untuk menjadi pekerja rumah tangga demi mengumpulkan uang untuk membangun rumah keluarga. Sebenarnya Pak Cecep tinggal berdekatan dengan ibunya. Namun, kondisi ibunya yang sudah tua tidak memungkinkannya untuk membantu Pak Cecep merawat anak-anak. Walau sulit, Pak Cecep, yang sehari-hari bekerja sebagai buruh tani, berusaha merawat anak-anaknya dengan baik.

Doing the laundry, washing the dishes, cleaning the house, cooking, and playing with the children are the daily activities of Cecep (46 years old, Desa Darmajaya, Province of West Java). Seven years ago, his wife left to Saudi Arabia to work as a domestic helper so that the money she earns can be used to help build their house. Cecep lives close to his mother; however, his mother is too old to help take care of his children. Even though it is difficult for Cecep who works as a farm hand, he still tries to take good care of his children.

Sumber/Source: wawancara/interview.

Keterangan/Note: nama informan dan desa adalah nama samaran/the names of the informant and the village have been changed.

Walaupun cenderung dianggap tidak memiliki nilai ekonomi, sebenarnya *unpaid care work* memiliki kontribusi penting pada sektor ekonomi dan pembangunan nasional karena pengasuhan dan perawatan anak yang kebanyakan dilakukan perempuan tak lain adalah menyiapkan generasi baru angkatan kerja dan oleh karena itu mendukung keberlanjutan roda perekonomian. Selain itu, *unpaid care work* yang dilakukan perempuan memungkinkan anggota keluarga lain untuk melakukan kegiatan ekonomi di luar rumah sehingga dapat dikatakan secara tidak langsung berkontribusi pada perekonomian rumah tangga.

Meski belum ada studi khusus di Indonesia yang mengkuantifikasi nilai ekonomi *unpaid care work*, setidaknya bisa dibayangkan berapa biaya yang harus dikeluarkan satu rumah tangga jika untuk setiap pekerjaan pengasuhan dan perawatan dialihkan masing-masing kepada seorang pekerja dengan standar upah minimum regional. Sementara itu, sebagai gambaran potensi nilai ekonomi *unpaid care*

Although it tends to be seen as having no economic value, unpaid care work actually makes an important contribution to the economy and national development because the task of nurturing and caring, which is mostly done by women, is in fact preparing the next generation of workers, helping to sustain the economy. In addition, women doing unpaid care work make it possible for other members of the family to work outside the home, so in this way unpaid care work can be seen as indirectly contributing to the household economy.

Although there has been no study in Indonesia which quantifies the economic value of unpaid care work, one could imagine that the amount of money a household has to spend to employ a worker for each kind of care work according to the regional minimum wage standard would be substantial. As an illustration of the potential value of unpaid care work

work pada skala nasional, sebuah studi di tujuh negara menunjukkan bahwa bila *unpaid care work* itu dikuantifikasi, kontribusinya terhadap perekonomian nasional bisa lebih besar daripada kontribusi sektor formal (Budlender dan Moussie 2013: 16–17).

Akhirnya, isu *unpaid care work* penting untuk diangkat di dalam agenda pembangunan karena pengabaian isu tersebut bisa menghambat upaya-upaya kesetaraan gender atau pembedayaan perempuan yang saat ini terus dilakukan pemerintah. Meski tak berbayar, *unpaid care work* perlu diakui sebagai pekerjaan karena menyokong stabilitas rumah tangga dan ekonomi. Oleh karena itu juga, *unpaid care work* harus disadari keberadaannya oleh para pengambil kebijakan dan menjadi bagian tak terpisahkan dari perencanaan pembangunan dan kebijakan publik. Di antara upaya yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengurangi beban *unpaid care work* adalah dengan menyediakan layanan perawatan yang berkualitas bagi anak, lansia, dan difabel, di samping memfasilitasi tumbuhnya layanan perawatan alternatif, termasuk yang berbasis komunitas. Selain itu, perlu ada intervensi yang mendorong perubahan pada pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin yang berlaku di masyarakat dan meningkatkan keterlibatan laki-laki dalam pekerjaan pengasuhan dan perawatan tak berbayar di dalam rumah tangga. ■

DAFTAR ACUAN

Budlender, Debbie, dan Rachel Moussie (2013) *Making Care Visible: Women's Unpaid Care Work in Nepal, Nigeria, Uganda, Kenya* [Mengungkap Nilai Pekerjaan Pengasuhan dan Perawatan: *Unpaid Care Work Perempuan di Nepal, Nigeria, Uganda, Kenya*]. Johannesburg: ActionAid.

at the national scale, a study on seven countries shows that if *unpaid care work* was quantified, its contribution to the national economy can be larger than that of the formal sector (Budlender and Moussie, 2013: 16–17).

Unpaid care work is an important issue to raise as part of the development agenda because overlooking this issue may hamper continued government efforts to achieve gender equality and women's empowerment. Despite having no direct monetary returns, *unpaid care work* should be recognized as work because it supports the stability of the household and the economy. It is for this reason that the importance of *unpaid care work* must be recognized by policymakers and included in development planning and public policy. Among the efforts the government can do to reduce the drudgery of *unpaid care work* is by providing quality services for the care of children, the elderly, and people with disability, as well as by facilitating the development of alternative care provisions, including community based services. In addition, interventions should be made to initiate changes in the gender-based division of labor and to increase the involvement of men in *unpaid care work* in the household. ■

LIST OF REFERENCES

Budlender, Debbie, and Rachel Moussie (2013) *Making Care Visible: Women's Unpaid Care Work in Nepal, Nigeria, Uganda, Kenya*. Johannesburg: ActionAid.

Dengan semakin banyaknya perempuan yang bekerja, muncul masalah terkait kualitas pengasuhan dan perawatan, terutama anak dari keluarga miskin.

The fact that more women are working raises concerns about the quality of nurturing and care, especially of children from poor families.



Mona Sintia/SMERU

MEMAHAMI TANTANGAN BERAT DALAM UPAYA MENCAPAI KESETARAAN GENDER: DINAMIKA EKONOMI-POLITIK PENGARUSUTAMAAN GENDER

UNDERSTANDING THE PERSISTENT CHALLENGES TO GENDER EQUALITY: POLITICAL ECONOMY DYNAMICS OF GENDER MAINSTREAMING

Rebecca Holmes*



<http://gettyimages.com>

Pengarusutamaan gender merupakan strategi global untuk mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Pengarusutamaan gender merupakan sebuah proses teknis untuk mencurahkan perhatian pada perspektif-perspektif gender dan tujuan-tujuan dalam rangka mencapai kesetaraan gender di dalam perencanaan dan kebijakan nasional, perundang-undangan, alokasi sumber daya, serta implementasi dan pemantauan program dan proyek. Pengarusutamaan gender mensyaratkan adanya kapasitas, keterampilan, dan komitmen. Jika dilaksanakan secara efektif, pengarusutamaan gender dapat secara signifikan memperbaiki kesetaraan gender, baik dalam aspek kesempatan maupun dampak, khususnya bagi kaum perempuan yang karena status sosial, ekonomi, dan/atau politiknya menghadapi kondisi-kondisi ketertinggalan spesifik di ranah politik, ekonomi, dan sosial.

Gender mainstreaming is a global strategy for promoting gender equality and women's empowerment. It is a technical process which involves attention to gender perspectives and the goal of gender equality in national policies and plans, legislation, resource allocation, as well as implementation and monitoring of programs and projects. It requires capacity, skills, and commitment. Carried out effectively, gender mainstreaming can significantly improve gender equality in opportunities and outcomes, particularly for women who face specific disadvantages in political, economic, and societal spheres.

* Rebecca Holmes adalah peneliti utama Overseas Development Institute (ODI).

* Rebecca Holmes is a researcher fellow at the Overseas Development Institute (ODI).

Alih-alih sebuah proses teknis semata, pengarusutamaan gender juga merupakan sebuah proses yang sangat politis. Politik memengaruhi sumber daya yang dialokasikan untuk pengarusutamaan gender, jenis pengarusutamaan yang dilaksanakan dalam sektor-sektor kebijakan, dan pelaku-pelaku yang mengemban tugas melakukan pengarusutamaan dalam kondisi tertentu. Sejak pertengahan 1990-an, pengarusutamaan gender telah dilaksanakan dengan tingkat keberhasilan yang beragam, baik antarnegara dan antarsektor maupun yang di dalam satu negara/sektor. Meski dapat dikatakan bahwa pengarusutamaan gender telah dilaksanakan dengan cukup baik di beberapa sektor seperti pendidikan, kesehatan, serta air bersih dan sanitasi, kemajuan di sektor lainnya masih sangat terbatas. Salah satu contohnya adalah sektor perlindungan sosial. Selama beberapa tahun ini, komitmen pada perlindungan sosial telah mengalami peningkatan yang signifikan di negara-negara berpendapatan menengah dan rendah dengan adanya jutaan rumah tangga miskin yang mendapatkan manfaat program-program bantuan sosial dan jaminan sosial. Meskipun demikian, pengakomodasian perspektif gender secara tepat pada program dan kebijakan perlindungan sosial masih sangat terbatas.

Mencermati tantangan-tantangan terhadap pengarusutamaan gender dari perspektif ekonomi-politik dapat membantu mengungkap pemahaman yang lebih mendalam mengenai apa yang menghalangi dan menghambat upaya mengintegrasikan perspektif gender ke dalam kebijakan dan program pembangunan. Terlebih lagi, hal ini dapat mengidentifikasi celah dan kesempatan yang dapat dimanfaatkan untuk mengatasi berbagai hambatan terhadap tumbuhnya komitmen yang lebih besar terhadap kesetaraan gender di masa mendatang.

Kerangka kerja yang berguna untuk memahami dinamika ekonomi-politik adalah dengan memperhatikan “3I”, institusi, *interest* (kepentingan), dan ide (Rosendorff, 2005), sebagaimana diuraikan berikut.

1. Institusi mencakup lembaga atau arena *formal/resmi* (misalnya, pemilihan umum dan politik partai, badan legislatif dan yudikatif, serta politik informal) dan kesempatan atau hambatan yang mereka hadirkan dalam negosiasi pengembangan kebijakan dan program.
2. *Interest* (kepentingan) mencakup kepentingan pelaku-pelaku kunci yang kemungkinan besar mendapatkan keuntungan atau merugi dari perubahan-perubahan kebijakan (misalnya, elite-politik, institusi birokrasi, lembaga dana, pejuang hak masyarakat sipil) dan keseimbangan kekuasaan yang relatif di antara mereka (misalnya, ketidakseimbangan kekuasaan antara kementerian keuangan/ekonomi dan kementerian kesejahteraan sosial. Kementerian kesejahteraan sosial biasanya berada dalam posisi yang lebih lemah).

Gender mainstreaming, however, is not only a technical process, but also a highly political one: politics influence the resources committed to mainstreaming gender, the type of mainstreaming implemented in policy sectors, and the actors tasked with carrying out mainstreaming in a given context. Since the mid-1990s gender mainstreaming has been implemented with varying success across (and within) countries and sectors. While it has arguably been delivered relatively well in some sectors such as education, health, and water and sanitation, other sectors have seen much less progress. The social protection sector is one such example of this. While commitment to social protection has seen a significant increase in middle- and low-income countries over the past few years with millions of poor households benefiting from social assistance and social insurance programs, the extent to which programs and policies have been informed by a sound gender perspective has been extremely limited.

Interrogating the challenges to mainstreaming gender from a political economy perspective can help to unravel a more detailed understanding of the blockages and bottlenecks to integrating a gender perspective into development policies and programs. More importantly, it can also identify openings and opportunities for overcoming barriers to promote greater commitment to gender equality in the future.

A useful framework for understanding political economy dynamics is to look at the “3Is” (Rosendorff, 2005) of institutions, interests and ideas:

1. *Institutions or institutional arenas (e.g., elections and party politics, the legislature, the judiciary, and informal politics) and the opportunities or constraints that they present in the negotiation of policy and program development.*
2. *Interests of key actors who are likely to gain or lose from policy changes (e.g., political elites, bureaucratic agencies, donors, and civil society champions) and the relative balance of power between them (e.g., power imbalances between ministries of finance/economics and of social welfare, the latter of which is often the weaker side).*

Mencermati tantangan-tantangan terhadap pengarusutamaan gender dari perspektif ekonomi-politik dapat membantu mengungkap pemahaman yang lebih mendalam mengenai apa yang menghalangi dan menghambat upaya mengintegrasikan perspektif gender ke dalam kebijakan dan program pembangunan.

Interrogating the challenges to mainstreaming gender from a political economy perspective can help to unravel a more detailed understanding of the blockages and bottlenecks to integrating a gender perspective into development policies and programs.

3. Ide mencakup gagasan-gagasan para elite dan masyarakat mengenai kemiskinan dan penyebabnya, kontrak sosial antara negara dan warga, dan sisi baik dari bentuk dukungan negara. Hal ini bisa mencakup gagasan tentang “kelompok yang menjadi miskin karena faktor di luar dirinya”, kekhawatiran mengenai “ketergantungan”, dan sikap terhadap ketimpangan dan fragmentasi sosial (Hickey, 2009).

Dengan mengambil sektor perlindungan sosial sebagai contoh, kita bisa melihat bagaimana “3I” tersebut memainkan peran yang sangat penting dalam memengaruhi integrasi gender ke dalam program-program (lihat Holmes dan Jones, 2013 untuk pembahasan yang lebih lengkap).

Negara-negara berpendapatan menengah dan rendah mengalami hambatan institusional ketika hendak mengintegrasikan gender ke dalam program perlindungan sosial. Kecuali pada beberapa kasus, tujuan mencapai kesetaraan gender pada umumnya merupakan tujuan sekunder, sementara koordinasi yang lemah antara *focal point* gender di lembaga pemerintahan dan lembaga-lembaga pelaksana program perlindungan sosial menghambat pelaksanaan program yang efektif, termasuk pengintegrasian ketentuan-ketentuan tentang gender. Di Etiopia, misalnya, terbatasnya koordinasi antarsektor di tingkat nasional dan distrik dalam pelaksanaan program pekerjaan umum, yakni Productive Safety Net Program (PSNP) atau Program Jaringan Pengaman Produktif, menghalangi sinergi potensial dengan kebijakan-kebijakan gender penting lainnya, khususnya paket-paket pembangunan pertanian untuk perempuan dan rencana nasional untuk kesetaraan gender (Evers et al., 2008). Sebagaimana ditemukan dalam kasus-kasus di berbagai negara, kurangnya kekuasaan dan sumber daya kementerian-kementerian yang bertanggung jawab untuk mempromosikan kesetaraan gender telah menghalangi mereka untuk dapat memainkan peran koordinasi yang signifikan dalam mengembangkan desain program dan dalam badan-badan pelaksana. Sementara itu, lembaga-lembaga pemerintah yang lebih baik sumber dayanya belum tentu memiliki pengetahuan tentang gender dan bagaimana mengintegrasikannya ke dalam program-program mereka untuk mendorong sinergi yang positif dan relevan.

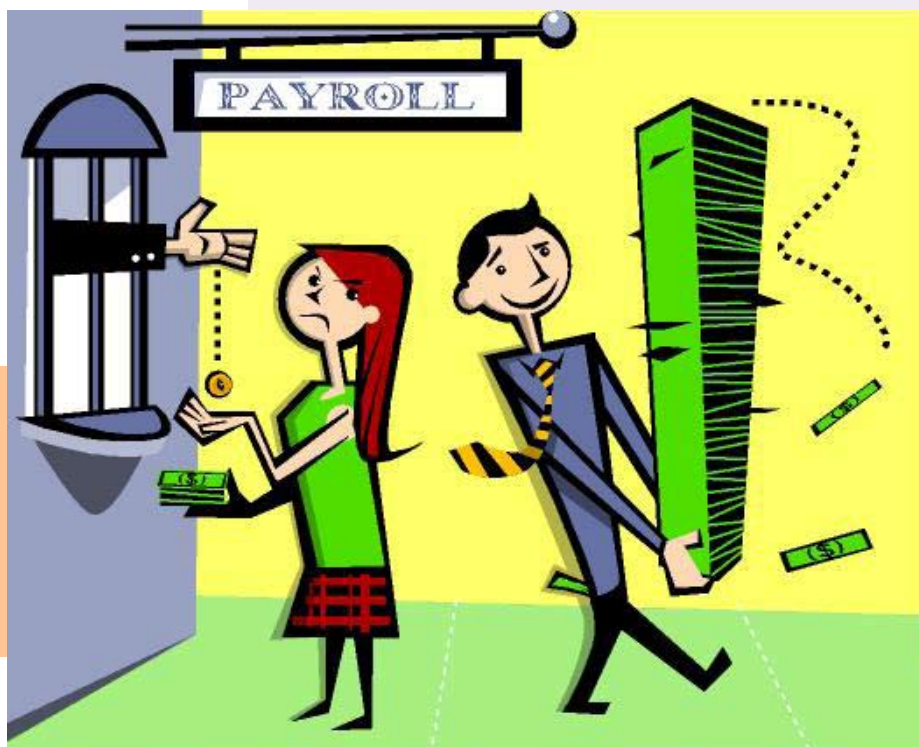
Perlu mencari peluang untuk memasukkan elemen-elemen yang sensitif gender, seperti upah yang sama untuk perempuan, pada beragam instrumen perlindungan sosial.

There is the need to seek opportunity for gender-sensitive features, such as equal wages for women, which could be included across a wide range of social protection instruments.

3. *Ideas held by elites and the public regarding poverty and its causes, the social contract between state and citizens, and the merits of particular forms of state support. This may include notions of the “deserving poor”, concerns about “dependency”, and attitudes towards inequality and social fragmentation (Hickey, 2009).*

Taking the social protection sector as an example, we can see how these three “Ps” play a critical role in affecting the provision of gender into programs (see Holmes and Jones, 2013 for a full discussion).

Across a range of middle- and low-income countries, key institutional blockages occur to incorporating gender into social protection programs. With few exceptions, gender equality goals are only secondary program objectives, and weak coordination between governmental gender focal points and social protection implementing agencies limit opportunities for effective program rollout, including the integration of gender provisions. In Ethiopia, for instance, limited inter-sectoral coordination at state and district levels in the rollout of the public works program, the Productive Safety Net Program (PSNP) hindered the potential for synergies with other key gender policy initiatives, particularly the agricultural development packages for women and the national action plan for gender equality (Evers et al., 2008). As is the case in many other countries, the lack of power and resources held by ministries responsible for promoting gender equality prevents them from playing a significant coordinating role in program design and implementation committees. And other government agencies who are better represented do not necessarily have the knowledge about gender and its incorporation in their own programs to promote positive and relevant synergies.



<http://gettyimages.com>

Peran lembaga legislatif dan yudikatif yang terbatas dalam mendukung pengintegrasian kesetaraan gender ke dalam kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial, sementara sistem pemantauan dan evaluasi yang menggunakan seperangkat indikator terkait gender yang sempit menyebabkan keterbatasan kapasitas kelembagaan dalam mengadopsi perspektif gender.

Dalam konteks ide, norma sosial-budaya yang tertanam dalam masyarakat menyangkut persepsi tentang peran negara yang tepat dalam meningkatkan peran perempuan dan relasi setara di dalam rumah tangga menjadi tantangan besar bagi perancangan program perlindungan sosial yang berperspektif gender. Di tambah lagi, kurangnya kegiatan pelatihan dan upaya peningkatan kesadaran bagi para pelaksana program tentang dasar pemikiran di balik ketentuan-ketentuan terkait gender berdampak pada terbatasnya pelaksanaan aspek-aspek program yang sensitif terhadap permasalahan gender, meskipun aspek tersebut sudah terintegrasi dalam desain program. Di Indonesia, misalnya, krisis 1997-98 membuka celah untuk memfokuskan kebijakan pada masalah kemiskinan dan kerentanan. Namun, sebagian besar wacana yang berkembang mengabaikan resiko sosial dan terutama peran relasi gender yang tidak setara, yang menjebak orang di dalam kemiskinan (Arif et al., 2010). Contoh lain, di Vietnam, pendekatan dokumen-dokumen strategi nasional selama ini terutama memusatkan perhatian pada pembangunan ekonomi dan dinamika pertumbuhan. Sementara itu, relasi gender lazim dipandang sebagai bagian dari domain keluarga dan/atau kelompok-wilayah yang tidak boleh diintervensi oleh negara— dan oleh karena itu, intervensi negara terhadap relasi gender akan mendapat penolakan dari masyarakat.

Akhirnya, keragaman pelaku yang terlibat dalam perlindungan sosial beserta kepentingan dan prioritas mereka memengaruhi sejauh mana gender diarusutamakan ke dalam program. Meskipun terdapat beragam pelaku yang terlibat dalam pengembangan perlindungan sosial—dari tingkat internasional, nasional, hingga lokal—peran aktivis gender dalam memastikan pengintegrasian komponen-komponen program yang sensitif gender kurang terasa dampaknya, dibandingkan pada perdebatan kebijakan publik lainnya. Hal ini terjadi meski ada peluang-peluang yang signifikan untuk memasukkan elemen-elemen yang sensitif gender—seperti upah yang sama untuk perempuan atau pelayanan tambahan untuk mengatasi diskriminasi gender dalam bentuk sosial-budaya—pada berbagai instrumen perlindungan sosial.

The limited role of legislative and judicial bodies in championing the integration of gender equality into poverty reduction and social protection policies and programs, and the narrow set of gender-related indicators in monitoring and evaluation systems are also critical institutional limitations to incorporating a gender lens.

In terms of ideas, entrenched sociocultural norms with regard to perspectives of the appropriate role of the state in terms of women's roles and intrahousehold relations present a major challenge to the design of social protection from a gender perspective. In addition, the lack of training and awareness-raising for implementing staff on the rationale for gender-related provisions, limits the rollout of gender-sensitive features, even when they are provided for in design. In Indonesia, for example, the 1997–1998 crisis opened up an important space to focus policy attention on poverty and vulnerability, but the resulting discourse largely neglected social risks and especially the role of unequal gender relations in trapping people in poverty (Arif et al., 2010). In Vietnam, there is a persistent approach to national strategy documents which are concerned primarily with economic development and growth dynamics while gender relations are often seen as the purview of individual families and/or groups, and therefore met with resistance as an area in which the state should not intervene.

Lastly, the range of actors involved in social protection, and their respective interests and priorities affects the extent to which gender is mainstreamed into programs. While there are a wide range of actors involved in social protection from the international, to the national, to the local level, the role of gender equality activists in ensuring the inclusion of gender-sensitive program components has been much less prominent than that in other areas of public debate. This is despite the significant opportunity for gender-sensitive features—such as equal wages for women and links to complementary services that tackle sociocultural forms of gender discrimination—which could be included across a wide range of social protection instruments.

Persepsi tentang peran negara yang tepat dalam meningkatkan peran perempuan dan relasi setara di dalam rumah tangga menjadi tantangan besar bagi perancangan program perlindungan sosial yang berperspektif gender.

Perspectives of the appropriate role of the state in terms of women's roles and intrahousehold relations present a major challenge to the design of social protection from a gender perspective.

Meskipun tantangan ekonomi-politik terhadap pengarusutamaan gender cukup signifikan, bukan berarti tantangan tersebut tidak dapat diatasi. Namun untuk itu, diperlukan perhatian yang cukup agar program-program yang sensitif gender dapat terlembaga dan bersinambung secara efektif. Oleh karena itu, ada beberapa implikasi kebijakan yang muncul dari analisis ekonomi-politik terhadap negara seperti Indonesia, terutama dalam konteks meningkatnya investasi pada sektor perlindungan sosial dan kebijakan pembangunan lainnya. Upaya investasi ini mensyaratkan keterlibatan para ahli politik dan/atau ekonomi-politik di dalam tim yang merancang dan melaksanakan program untuk membantu para perencana berpikir lebih strategis tentang dinamika kekuasaan antar lembaga, potensi hambatan, serta solusi, yang semuanya akan memengaruhi integrasi pengarusutamaan gender. Perspektif ekonomi-politik juga menunjukkan pentingnya untuk menilai alasan politis dan proses negosiasi yang memengaruhi pilihan terhadap proses-proses implementasi program dan teknik-teknik pemantauan dan evaluasi. Selain itu, masih ada ruang untuk membangun lebih banyak aliansi dengan beragam pelaku (negara, ornop, sektor swasta, kelompok-kelompok yang menyediakan perlindungan sosial yang lebih bersifat informal, dan lembaga-lembaga agama), di samping untuk menyumbang pemikiran mengenai tujuan dan pendekatan program dengan menggunakan konsep dan bahasa yang peka konteks dan populer dalam mengemukakan argumen tentang kesetaraan gender. ■

While the political economy challenges to gender mainstreaming are significant, they are not insurmountable. But they do need to be given sufficient attention if gender-sensitive programs are to be effectively institutionalized and sustainable. As such, there are a number of policy implications which emerge from the political economy analysis for a country like Indonesia, especially in the context of increased investment in the social protection sector and in other development policy arenas. Such efforts will require that political scientists and/or political economists are included in program design and implementation teams to help planners to think more strategically about institutional power dynamics, potential blockages, and solutions which affect the integration of gender mainstreaming. The political economy perspective also demonstrates the importance of assessing the underlying politics and negotiation processes that underpin the choice of program, implementation processes and monitoring and evaluation techniques. And there is also space to propose more alliances among the range of actors (state, NGO, private sector, groups providing more informal social protection, religious institutions) and to contribute to framing program aims and approaches using context-sensitive and resonant concepts and language on the argument for gender equality. ■

Koordinasi pelaksana program perlindungan sosial yang lemah mengurangi peluang untuk mengintegrasikan ketentuan-ketentuan tentang gender.

Weak coordination between social protection implementing agencies limit opportunities for the integration of gender provisions.



DAFTAR ACUAN

- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Widjajanti Isdijoso, Meuthia Rosfadhila, dan Bambang Soelaksono (2010) *Is Conditionality Pro-Women? A Case Study of Conditional Cash Transfer in Indonesia* [Apakah Bantuan Bersyarat Berpihak pada Perempuan? Kasus Bantuan Tunai Bersyarat di Indonesia]. Working Paper. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Evers, Barbara, Almaz Wondimu, Jean Garsonnin, dan Alemtsehay Aberra (2008) *Contextual Gender Analytical Study of the Ethiopia Productive Safety Nets Programme* [Study Analisis Gender Kontekstual terhadap Program Jaring Pengaman Produktif Etiopia]. Addis Ababa: Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.
- Hickey, Sam (2009) 'The Politics of Protecting the Poorest: Moving Beyond the "Anti-Politics Machine"' [Politik Melindungi Mereka yang Paling Miskin: Bergerak Melampaui "Mesin Antipolitik"]. *Political Geography* 28(8): 473–83.
- Holmes, Rebecca dan Nicola Jones (2013) *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond Mothers and Safety Nets* [Gender dan Perlindungan Sosial di Negara-Negara Sedang Berkembang: Melampaui Ibu dan Jaring Pengaman]. Zed Books.
- Rosendorff, B. Peter (2005) 'Ideas, Interests, Institutions and Information: Bhagwati and the Political Economy of Trade Policy' [Ide, Kepentingan, Institusi, dan Informasi: Bhagwati dan Ekonomi-Politik Kebijakan Perdagangan]. Conference in Honour of Jagdish Bhagwati on his 70th Birthday. New York, 5–6 August 2005.

LIST OF REFERENCES

- Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Widjajanti Isdijoso, Meuthia Rosfadhila, and Bambang Soelaksono (2010) *Is Conditionality Pro-Women? A Case Study of Conditional Cash Transfer in Indonesia*. Working Paper. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Evers, Barbara, Almaz Wondimu, Jean Garsonnin, and Alemtsehay Aberra (2008) *Contextual Gender Analytical Study of the Ethiopia Productive Safety Nets Programme*. Addis Ababa: Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.
- Hickey, Sam (2009) 'The Politics of Protecting the Poorest: Moving Beyond the "Anti-Politics Machine."' *Political Geography* 28(8): 473–83.
- Holmes, Rebecca and Nicola Jones (2013) *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond Mothers and Safety Nets*. Zed Books.
- Rosendorff, B. Peter (2005) 'Ideas, Interests, Institutions and Information: Bhagwati and the Political Economy of Trade Policy.' Conference in Honour of Jagdish Bhagwati on his 70th Birthday. New York, 5–6 August 2005.



PELAYANAN PENDAMPINGAN BAGI PEREMPUAN DAN ANAK KORBAN KEKERASAN DI KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN

ASSISTANCE FOR WOMEN AND CHILD VICTIMS OF VIOLENCE IN KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN

Sanggar Suara Perempuan



Sanggar Suara Perempuan

Sejak tahun 2000, Sanggar Suara Perempuan (SSP) mulai membangun diskusi di kampung-kampung di Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) dengan melibatkan perempuan dan laki-laki. Dalam diskusi-diskusi itu muncul berbagai persoalan, di antaranya, remaja perempuan memiliki anak dan membesarkannya sendiri tanpa suami, anak kecil mengalami perkosaan tetapi tidak mendapat perhatian, dan istri yang ditinggal suami. Meskipun kejadian yang dialami kompleks, perempuan korban kekerasan merasa hal tersebut adalah persoalan pribadi yang tidak perlu diungkapkan kepada orang lain.

Melihat kondisi itu, SSP memutuskan untuk memfokuskan perhatian pada isu kekerasan terhadap perempuan dan anak. Untuk ini, langkah pertama SSP adalah melatih sumber daya manusia serta menata dan memperkuat lembaga. Peningkatan kapasitas yang diberikan, antara lain, berupa pengetahuan seputar kekerasan terhadap perempuan dan anak, pelatihan konseling dan advokasi, serta diskusi-diskusi terkait penanganan perempuan dan anak korban kekerasan. Staf SSP aktif mengikuti kegiatan pelatihan dan diskusi, baik yang dilaksanakan di dalam lembaga maupun di luar lembaga.

Since 2000, Sanggar Suara Perempuan (SSP) has been holding discussions with women and men in several villages of Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS). During these discussions a number of issues were raised, including young girls bringing up children on their own in the absence of a husband, children who had been raped but not received proper care or attention, and wives who had been abandoned by their husbands. However, despite the complexity of these problems, women victims of violence often feel that these are private matters which should not be discussed in public.

In light of this, SSP decided to focus their activities on issues concerning violence against women and children. In order to address these issues, SSP took first measures to train its staff and build its organizational capacity. A number of capacity building activities were conducted including improving staff knowledge of issues related to violence against women and children, counselling and advocacy training, and discussions about providing support for women and children who are victims of violence. SSP personnel were actively involved in the training sessions and discussion forums, which were conducted at the SSP office and other venues.

SSP kemudian mengembangkan berbagai pelayanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Beberapa pelayanan yang disediakan, antara lain, konseling, pendampingan litigasi dan nonlitigasi, menyediakan rumah aman (*shelter*), dan memfasilitasi korban untuk mendapat pelayanan medis dan bantuan hukum (misalnya pengacara). Semua pelayanan tersebut tidak dikenakan biaya.

Dalam mendampingi perempuan dan anak korban kekerasan, SSP bekerja sama dengan berbagai pihak, seperti Tim Pemantau Masalah Kekerasan terhadap Perempuan, Jaringan Peduli Masalah Perempuan, Kelompok Pemerhati Kesetaraan Jender, LSM mitra, konselor desa, pemerintah, penegak hukum, tokoh agama, tokoh masyarakat, pengacara, dan masyarakat umum.

Praktik Pendampingan

Pendampingan yang dilakukan SSP meliputi penerimaan pengaduan korban yang datang ke lembaga dan mendampingi korban yang dirujuk oleh pihak kepolisian, rumah sakit, puskesmas, tokoh agama, dan masyarakat. Selain itu, apabila SSP mendengar atau membaca berita lokal tentang kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, maka SSP akan langsung menemui korban dan keluarga untuk menawarkan jasa pendampingan. Prinsip pendampingan yang selalu dipegang SSP adalah kerahasiaan, empati, korban tidak boleh dihakimi, baik secara verbal maupun nonverbal, tidak membedakan pelayanan berdasarkan usia, suku, ras, agama, dan jenis kasus, dan keputusan penyelesaian kasus berada sepenuhnya di tangan korban.

Dalam melakukan pendampingan ada beberapa tahapan yang dilalui, yaitu menerima pengaduan (baik langsung maupun rujukan); melakukan konseling; merujuk korban ke lembaga pelayanan kesehatan, kepolisian, atau tokoh agama (sesuai intervensi krisis yang dibutuhkan); mendampingi korban memproses kasusnya, baik melalui jalur litigasi maupun nonlitigasi; dan menyiapkan rumah aman bagi korban (bila dibutuhkan). Pendampingan litigasi yang dilakukan, antara lain, membantu korban ketika melapor dan membuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP) di kepolisian, melakukan investigasi ke tempat kejadian perkara, dan mendampingi korban saat rekonstruksi kejadian. SSP juga membantu memperkenalkan korban kepada jaksa penuntut umum, membantu jaksa mengumpulkan bukti-bukti pendukung, memperkenalkan ruang sidang kepada korban, mendampingi korban saat persidangan, baik yang terbuka maupun tertutup. Apabila suatu kasus mengalami kendala, SSP melakukan lobi dengan aparat penegak hukum dan pengacara serta mengeluarkan surat imbauan ke berbagai pihak untuk mendukung proses penyelesaian kasus secara hukum.

SSP then developed a number of services for women and children victims of violence. Among the activities are counseling, legal and non-legal support, safe houses (shelters), and assistances to obtain medical and legal services (i.e., lawyers). All of these services are provided free of charge.

In supporting women and children victims of violence, SSP works in partnership with a number of groups, including Tim Pemantau Masalah Kekerasan terhadap Perempuan (the Monitoring Team for Violence against Women), Jaringan Peduli Masalah Perempuan (the Network for Women's Issues), Kelompok Pemerhati Kesetaraan Jender (Gender Equality Activist Group), and other NGO partners, as well as with the village counselor, government authorities, law enforcement agencies, religious and community leaders, lawyers, and community members.

Support services

SPP's work includes recording accusations or complaints from victims who present themselves to the SSP office, and advocating for victims who are referred to SSP by the police, hospital, community health center, religious leaders, or community members. In addition, if SSP learns about a case through the local media, its staff will approach the victim and offer their support. In providing support, SPP adheres to the following principles: confidentiality; empathy for the victim; a nonjudgmental attitude; and the provision of services without discrimination based on age, ethnicity, race, religion, or type of case. Furthermore, the decision on how to proceed with the case rests solely with the victim.

Providing support involves a number of stages, which includes receiving reports of the case (directly or by referral); providing counseling; referring victims to health services, the police, or religious figures (depending on the kind of intervention required); advocating for the victim as their case is processed, either through the legal or non-legal system; and admitting the victim to a safe house (if required). Legal support includes assisting the victim in reporting their case and providing a statement to the police, investigating the crime scene, and supporting the victim during the reconstruction of the crime. SSP also helps link the victim to a prosecutor, helps the prosecutor gather supporting evidence, familiarizes the victim with the court room, and accompanies the victim during the trial, whether public or closed. If a case is experiencing setbacks, SSP will lobby the law enforcement agencies and lawyers involved, and issue a letter calling for the various parties to facilitate the completion of the legal process.

Tidak semua kasus kekerasan yang diadukan ke SSP dapat diproses secara hukum. Hal ini disebabkan, antara lain, tidak cukupnya bukti, aturan hukum tidak mengakomodasi, belum ada ikatan perkawinan yang jelas, pelaku lari, tidak ada saksi, dan bahkan korban sendiri yang tidak ingin agar kasusnya diproses secara hukum. Pada kasus yang diatur secara hukum, seperti di dalam KUHP, undang-undang (UU) khusus seperti UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, serta UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, SSP merujuk korban ke kepolisian sesuai wilayah hukum terjadinya kasus tersebut.

Pendampingan nonlitigasi mencakup, antara lain, membangun diskusi dengan korban dan keluarga dan memfasilitasi pertemuan dengan pemerintah dari berbagai jenjang, tokoh agama, dan tokoh masyarakat untuk penyelesaian kasus (seperti kasus kekerasan dalam rumah tangga dan ingkar janji menikah) serta membangun diskusi dengan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait.

Keberhasilan dan Hambatan

Dengan berjalannya waktu, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap SSP makin meningkat. Kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak lagi dilihat sekadar sebagai urusan personal semata. Dari tahun 2000 hingga 2011, SSP menerima 1.020 pengaduan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa di balik keberhasilan yang dicapai, terdapat berbagai hambatan yang mewarnai pendampingan. Beberapa hambatan yang dihadapi adalah (i) keterbatasan sistem hukum dalam

Not all cases of violence reported to the SSP can be resolved through the legal system. This is due to a number of reasons, including insufficient evidence, lack of legal grounds to support the case, unclear marital status, the disappearance of the perpetrator, an absence of witnesses, and in some cases, the decision of the victim not to take any legal action. When there are legal grounds to support a case, such as when stipulated by the Indonesian penal code or specific laws, such as Law No. 23, Year 2002, on Child Protection; Law No. 23, Year 2004, on the Elimination of Domestic Violence; and Law No. 21, Year 2007, on the Eradication of People Trafficking), SSP will accompany the victim to the police precinct which has jurisdiction over the case.

Non-legal support includes, building a dialogue with victims and their families and facilitating meetings with government representatives at various levels, religious figures, and community leaders, with a view to seeking a resolution (such as in cases of domestic violence or breach of promise of marriage), as well as initiating discussions with relevant regional government working units.

Success and Obstacles

As time passes, the level of community trust towards SSP has increased. Violence against women and children is no longer seen by the community as solely a private matter. From 2000 to 2011, a total of 1,020 cases of violence against women and children were reported to SSP. Nevertheless, despite the successes, there remain many obstacles. These include: (i) the limitations of the legal system in protecting the rights of women and children; (ii) delays in reporting, particularly in the villages where cases of violence are often only reported after the failure to find a non-legal resolution,

Salah satu acara SSP yang diadakan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat TTS terhadap kekerasan terhadap perempuan.

An SSP event conducted to raise the awareness of the TTS community on violence against women.



Stranger Suara Perempuan

melindungi pelanggaran hak-hak perempuan dan anak; (ii) di desa sering kali kasus kekerasan baru dilaporkan ketika tidak ada jalan keluar, sementara bukti-buktinya telah hilang; (iii) korban pada umumnya awam hukum, tidak mengetahui langkah-langkah yang perlu diambil; (iv) kurang dukungan masyarakat terhadap korban, misalnya, takut atau tidak mau menjadi saksi; (v) lemahnya koordinasi antarlembaga penyedia pelayanan bagi korban; (vi) terbatasnya alokasi dana pemerintah untuk memproses kasus-kasus kekerasan; dan (vii) kurangnya perhatian dari lembaga agama.

Hambatan yang dihadapi ini, oleh SSP disikapi dengan beberapa kegiatan berikut ini.

- Mengadvokasi kebijakan daerah dengan menginisiasi pembuatan peraturan daerah (perda) tentang perlindungan perempuan korban kekerasan dan perda perlindungan anak korban kekerasan.
- Memfasilitasi pemerintah Desa Bosen dan Desa Kiufatu dalam pembuatan peraturan desa tentang perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.
- Menginisiasi pembentukan *standar operating prosedur* (SOP) untuk penanganan perempuan dan anak korban kekerasan.
- Menyebarkan informasi terkait isu-isu kekerasan terhadap perempuan dan anak melalui radio dan media cetak (Leaflet dan Buletin Okomama).
- Melakukan sosialisasi, pelatihan, dan diskusi publik agar masyarakat—perempuan dan laki-laki—sadar dan peduli serta memberi perhatian kepada perempuan dan anak korban kekerasan sehingga apabila mengalami atau mengetahui adanya tindakan kekerasan, baik secara fisik maupun seksual, akan segera melapor ke aparat penegak hukum.
- Melibatkan kelompok dampingan yang ada dalam masyarakat dalam pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak serta dalam penanganan korbannya.
- Melakukan sosialisasi UU No. 13 Tahun 2007 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
- Membangun kerja sama dengan lembaga-lembaga agama agar mereka peduli dengan persoalan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Dengan melakukan kegiatan-kegiatan di atas, SSP mempunyai harapan besar bahwa masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak dalam segala bentuknya dapat dicegah dan diatasi. ■

by which time much of the evidence has been lost; (iii) a lack of understanding of the legal system, which means victims are unaware of the procedures; (iv) a lack of support from the community for victims because of a fear or unwillingness to become a witness; (v) a lack of coordination amongst institutions providing support services; and (vii) a lack of concern from religious institutions.

SSP responds to these obstacles by:

- *Advocating at the local policy level for the formulation of local regulations to protect women and child victims of violence.*
- *Facilitating the Desa Bosen and Desa Kiufatu governments in drafting a local regulation on the protection of women and child victims of violence.*
- *Initiating the development of a standard operating procedure (SOP) for dealing with cases concerning women and child victims of violence.*
- *Disseminating information on issues involving violence against women and children through the radio and print media (the Okomama leaflet and bulletin)*
- *Conducting activities such as raising awareness, training, and public discussions, so that members of the community—both women and men—are aware of, and pay greater attention to women and child victims of violence, so that if they experience violence or know that physical or sexual violence has taken place, they will immediately report it to authorities.*
- *Involve other support groups in the community in helping to prevent violence against women and children, and in dealing with the victims.*
- *Raise awareness of Law No. 13, Year 2007, on Witness and Victim Protection.*
- *Develop ongoing collaborations with religious institutions to raise concerns about issues regarding violence against women and children.*

By carrying out the activities described above, SSP sincerely hopes that violence against women and children in all of its forms can be addressed and prevented. ■

