PEREMPUAN, KEMISKINAN DAN ANGGARAN PEMBANGUNAN[1]

Indraswari[2]

Abstract

This paper discusses the relationship between poverty, gender and development budget. Poverty is a multidimensional phenomenon and it needs to be approached from various perspectives. Worldwide women constitute 70% of the poor while among the poor women are the poorest. In terms of development women are lack behind men in areas such as health and education. Therefore development budget should be gender sensitive and address women's specific needs.

Keywords: *gender, poverty, development budget.*

Pendahuluan

Perempuan, kemiskinan dan anggaran pembangunan adalah tiga issue yang berjalin berkelindan. Ketiganya melibatkan pula issue gender yaitu konstruksi sosial yang mengatur bagaimana peran laki-laki dan perempuan dalam konteks sosial budaya tertentu.

Penting melibatkan aspek gender dalam diskusi penanggulangan kemiskinan karena kontruksi sosial tentang gender telah menempatkan perempuan dalam posisi marginal, akibatnya perempuan dan laki-laki mengalami kemiskinan secara berbeda. Whitehead menyatakan *"Poverty is more complexly gendered, as men and women are often poor for different reasons, experience poverty differently, and have differing capacities to withstand and or escape poverty"* (2003:9). Selanjutnya Whitehead mengutip Cagatay yang

[1] Dipresentasikan dalam konferensi nasional II "Memperkuat Gerakan Advokasi Anggaran Pro Rakyat Miskin yang Responsif Gender". Konferensi ini diadakan oleh Sekertariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA), didukung oleh The Asia Foundation, Jakarta, 16 September 2008

[2] Dosen Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, email indras@home.unpar.ac.id

menyatakan *"Gender-based power relation means that women experience poverty differently and more forcefully than men do and women are more vulnerable to chronic poverty because of gender inequalities in the distribution of income, access to productive inputs, such as credit, command over property or control over earned income, as well as gender biased in labour markets"* (ibid).

Dari sisi kuantitatif, data PBB menyebutkan bahwa dari 1,3 milyar penduduk dunia yang termasuk kategori miskin absolut, 70%-nya adalah perempuan. Demikian pula dari sisi kualitatif, ketidaksetaraan gender berakibat di antara orang miskin, perempuan adalah yang termiskin (*women are the poorest of the poor*). Ketimpangan gender memperparah kemiskinan (perempuan) dan sebaliknya kemiskinan itu sendiri berkontribusi mempertajam ketimpangan gender.

Kemiskinan adalah fenomena multi dimensional, oleh sebab itu masalah kemiskinan harus didekati dari berbagai aspek termasuk diantaranya aspek gender. Penyusunan anggaran pembangunan umumnya atau anggaran pengentasan kemiskinan khususnya perlu berperspektif gender pula.

Adapun diagnosa umum penyebab kemiskinan berdasarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) adalah kegagalan pemenuhan hak-hak dasar yaitu:

1. Terbatasnya kecukupan pangan dan mutu pangan
2. Terbatasnya akses dan mutu layanan kesehatan
3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan
4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha
5. Terbatasnya akses layanan perumahan
6. Terbatasnya akses terhadap air bersih/aman dan sanitasi
7. Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah
8. Memburuknya kondisi sumberdaya alam dan lingkungan hidup
9. Lemahnya perlindungan/jaminan hak atas rasa aman
10. Lemahnya akses partisipasi masyarakat miskin
    (Royat, 2008)

Perempuan dalam perbandingan relatif dengan laki-laki, memiliki kendala lebih besar dalam mengakses berbagai hak dasar sebagaimana tercantum dalam dokumen SNPK. Kendala tersebut disebabkan, *pertama* karena kemiskinan mereka, *kedua* karena konstruksi sosial yang memarginalkan perempuan.

Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan Berperspektif Gender

Pembangunan pada dasarnya bertujuan meningkatkan kesejahteraan manusia. Dalam konteks ini, negara wajib menanggulangi kemiskinan yang telah mengikis kesejahteraan rakyatnya. Karena itu penanggulangan kemiskinan seharusnya menjadi arus utama (*mainstream*) pelaksanaan pembangunan seluruh bangsa (Yumarni, 2005).

Penanggulangan kemiskinan sebagai arus utama pembangunan mensyaratkan keberpihakan pemerintah kepada rakyat miskin. Selain keberpihakan, diperlukan pula *pro poor governance* yaitu pengelolaan manajemen pemerintah yang berpihak pada masyarakat miskin, (ibid mengutip Konten dan Alfonso, 2003).

Simpson (2001) sebagaimana dikutip Yumarni (2005) mengemukakan tujuh prinsip *pro poor governance* yaitu:

1. Mengikutsertakan si miskin tanpa pengecualian
2. Transparan dan bertanggungjawab kepada si miskin
3. Efektif dan adil dalam memberikan pelayanan tanpa ada diskriminasi bagi si miskin
4. Menjamin adanya perlindungan hukum bagi si miskin
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat khususnya si miskin
6. Cepat tanggap untuk melayani si miskin sebaik-baiknya
7. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan

Dari perpektif gender permasalahan utama pembangunan terletak pada fakta bahwa "kue" pembangunan tidak dinikmati secara berimbang oleh laki-laki dan perempuan. Program-program pembangunan yang diasumsikan netral gender ternyata tidak netral karena di sana sini masih terdapat ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati kue tersebut.

Berikut ini akan diuraikan secara ringkas beberapa masalah ketimpangan gender dalam pembangunan:

1. Ketimpangan dalam pendidikan

Grafik 1

Sumber[3] : BPS, Statistik Kesejahteraan Rakyat Tahun 2000 – 2004

Grafik 1 memperlihatkan jumlah penduduk buta huruf perempuan lebih tinggi dari laki-laki. Hal ini ini mengindikasikan bahwa program pembangunan di bidang pendidikan – yang diasumsikan netral gender – tidak dinikmati secara sama oleh laki-laki dan perempuan.

Pengaruh nilai sosial budaya yang memandang pendidikan bagi anak perempuan tidaklah sepenting pendidikan bagi anak laki-laki berkontribusi terhadap ketimpangan gender dalam pendidikan. Ketimpangan tersebut diperparah oleh kemiskinan, dimana bagi keluarga miskin dana pendidikan yang terbatas (jika ada) cenderung diperuntukan bagi anak laki-laki. Dalam situasi tersebut besar kemungkinan anak perempuan diminta mengalah guna memberi kesempatan bagi saudara laki-lakinya untuk melanjutkan pendidikan. Selain itu tenaga anak perempuan dibutuhkan untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga.

2. Ketimpangan dalam pelayanan kesehatan

Ketimpangan dalam pelayanan kesehatan antara lain tampak dari data Angka Kematian Ibu melahirkan (AKI) nasional sebesar 307/100.000

[3] Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Statistik Gender, http://www.menegpp.go.id/menegpp.php?cat=list&id=gender

kelahiran hidup atau yang tertinggi di ASEAN. AKI tersebut 65 kali AKI Singapura, 9,5 kali AKI Malaysia, 8,9 kali AKI Thailand, and 2,3 kali AKI Filipina (Indraswari, 2006a).

AKI di daerah juga menunjukan variasi antara lain AKI Kabupaten Merauke pada tahun 2004 sebesar 1071/100.000 kelahiran hidup (Subiyantoro, 2005)), AKI Jawa Barat 343/100.000 dan AKI Bali 718/ 100.000 kelahiran hidup.

Data AKI di tingkat nasional dan regional memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak serta merta berdampak positif terhadap pelayanan kesehatan bagi perempuan khususnya pelayanan kesehatan reproduksi. Provinsi Jawa Barat dan Bali yang secara umum tergolong provinsi "maju" ternyata memiliki AKI di atas angka nasional.

Tingginya AKI dipengaruhi antara lain oleh nilai sosial budaya yang menganggap kehamilan dan melahirkan adalah "urusan perempuan". Akibatnya penanganan ibu hamil dan melahirkan tidak menjadi arus utama (*mainstream*) dalam pembangunan di bidang kesehatan.

3. Ketimpangan dalam bidang ketenagakerjaan

Masuknya perempuan dalam pasar kerja tidak serta merta mengangkat posisi mereka. Diskriminasi gender di sektor publik masih banyak terjadi. Data BPS memperlihatkan bahwa rata-rata gaji perempuan 70% gaji laki-laki untuk pekerjaan yang sama.

Diskriminasi terhadap pekerja perempuan terjadi secara terbuka atau terselubung. Diskriminasi terbuka berupa pembedaan terang-terangan upah laki-laki dan perempuan untuk pekerjaan yang sama. Di sektor formal, diskriminasi terbuka relatif jarang ditemukan saat ini. Namun diskriminasi terselubung masih marak terjadi yaitu diskriminasi dalam pembayaran berbagai tunjangan seperti tunjangan keluarga dan tunjangan kesehatan. Dalam struktur pengupahan, pekerja perempuan yang berstatus menikah tetap dianggap lajang sehingga mereka tidak mendapatkan tunjangan keluarga. Sementara itu tunjangan kesehatan diberikan hanya untuk dirinya sendiri, tidak untuk anggota keluarganya. Berbeda dengan pekerja laki-laki yang berstatus menikah, mereka mendapat tunjangan keluarga dan kesehatan untuk dirinya sendiri dan keluarganya. Dengan demikian total upah laki-laki dan perempuan berbeda untuk pekerjaan yang sama.

Nilai sosial budaya yang menganggap peran utama perempuan adalah di sektor domestik dan pandangan bahwa perempuan adalah tanggungan suami, berkontribusi terhadap diskriminasi ini. Akibatnya apapun yang dilakukan perempuan di sektor publik dianggap aktifitas sekunder dan mendapat penghargaan (upah) lebih rendah dibandingkan hal yang sama yang dilakukan laki-laki.

4. Kekerasan terhadap perempuan

Perempuan (dan anak) adalah kelompok yang rentan dari tindak kekerasan baik yang terjadi di sektor publik maupun sektor domestik. Data Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan mencatat pada tahun 2003 tercatat 7.787 kasus tindak kekerasan terhadap perempuan, tahun 2004 tercatat 14.020 kasus, tahun 2005 tercatat 20.391 kasus dan tahun 2006 tercatat 22.512 kasus (Nugroho, 2006 mengutip Komnas Perempuan). Dari jumlah tersebut 82% adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga.

Kekerasan terhadap perempuan terjadi lintas kelas dan tidak selalu terdapat korelasi antara kemiskinan dan kekerasan terhadap perempuan. Namun disinyalir kemiskinan bisa menjadi salah satu faktor pencetus kekerasan dalam rumah tangga dengan korban utama perempuan dan anak.

5. Lingkungan dan infrastruktur

Kualitas lingkungan dan ketersediaan infrastruktur seperti pelayanan air bersih berdampak berbeda terhadap masyarakat dari kelas yang berbeda (miskin dan tidak miskin) dan jenis kelamin yang berbeda (laki-laki dan perempuan).

Buruknya pelayanan air bersih bagi kelompok miskin terungkap dalam penelitian penulis terhadap masyarakat miskin di sebuah sudut kota Bandung dimana penulis menemukan sebagian keluarga miskin terpaksa mengalokasikan hingga 60% penghasilan harian mereka untuk membeli air (Indraswari, 2006c:42). Pada umumnya orang miskin harus membayar air dengan tarif lebih mahal dibandingkan mereka yang tidak miskin. Di wilayah yang langka sumber air, orang miskin harus membayar Rp 25.000-50.000 per m^3 air, sedangkan tarif air PAM (bagi rumah tangga yang dilayani oleh PAM) sebesar Rp 1.400 per m^3 air (Kompas, 2005).

Nilai sosial budaya yang menempatkan perempuan di area domestik membawa konsekuensi beban terbesar pekerjaan rumah tangga seperti mencuci dan memasak jatuh ke pundak perempuan. Sulitnya akses terhadap air bersih yang disebabkan oleh kerusakan lingkungan dan atau pelayanan air bersih yang tidak memadai telah menambah berat beban kerja perempuan.

6. Alokasi sumber daya dan pembagian kerja seksual dalam rumah tangga

Nilai patriarki yang mengutamakan laki-laki di hampir semua lini kehidupan, berdampak terpinggirkannya perempuan dalam alokasi sumber daya dalam rumah tangga. Pada saat yang sama perempuan menanggung beban kerja domestik lebih tinggi dibandingkan laki-laki. Akibatnya dalam sebuah keluarga sangat mungkin terdapat tingkat kemiskinan yang berbeda-beda di antara anggotanya.

Dalam hal sumber daya pangan misalnya, ketimpangan dalam alokasi pangan di tingkat rumah tangga terungkap dalam studi World Bank (2003) yang menyatakan bahwa di banyak tempat *women eat last and least.* Anggota keluarga laki-laki (terutama ayah) mendapatkan makanan terbaik dari sisi kuantitas dan kualitas. Dalam jangka panjang, hal ini berdampak buruk bagi asupan gizi perempuan.

Dalam hal pembagian kerja seksual dalam rumah tangga, nilai sosial budaya yang menempatkan perempuan di sektor domestik mengakibatkan perempuan menanggung seluruh atau sebagian besar beban kerja rumah tangga. Bagi perempuan bekerja, hal ini memperpanjang jam kerja dan memperberat beban kerja mereka. Sebuah studi UNDP (1999) menyatakan :

> *"In virtually every country of the world, women work longer hours than men, yet share less in the economic rewards. If women's work was accurately reflected in national statistics, it would shatter the myth that men are the main breadwinners of the world"* (Indraswari, 2006b).

Anggaran Pembangunan Berperspektif Gender

Salah satu komponen penting dalam penyelenggaraan pembangunan adalah ketersediaan anggaran. Kebijakan anggaran yang diasumsikan netral gender berangkat dari sudut pandang bahwa pembangunan berdampak sama

bagi laki-laki dan perempuan. Padahal selama masih terdapat ketimpangan gender sebagaimana diuraikan dimuka, pembangunan tidak berdampak sama bagi laki-laki dan perempuan.

Laki-laki dan perempuan memiliki kebutuhan dan permasalahan yang berbeda, oleh karena itu perlu pendekatan pembangunan – termasuk penganggaran – yang mengakomodasi perbedaan tersebut. Pengaruh budaya patriarki mengakibatkan perbedaan-perbedaan tersebut terstruktur sedemikian rupa sehingga menempatkan perempuan pada posisi yang tidak setara dengan laki-laki dalam menikmati "kue" pembangunan

Rubin dan Bartle (2005) mengidentifikasi beberapa terminologi anggaran berperspektif gender yaitu *"women's budgets, gender budgets, gender-sensitive budgets, gender-responsive budgets"* semuanya mengacu pada anggaran publik yang mengakomodasi perspektif gender dalam keseluruhan proses penganggaran. Secara lebih khusus gender-responsive budget adalah:

- *The actual integration of a gender perspective into budget decisions at the national or sub-national level of government*
- *An organised movement to influence government to incorporate a gender perspective into its budget decisions*

(ibid)

Tresiana (2005) mengutip Budlender dan Sharp (1998) menyatakan bahwa anggaran yang responsif gender harus memenuhi kriteria *sensitifitas, partisipasi* dan *transparansi.* Derajat *sensitifitas* diartikan sebagai tingkat kepekaan atau responsifitas aparat terhadap keadilan gender dalam menyusun dan mengimplementasikan anggaran. Derajat *partisipasi* diartikan sebagai seberapa besar keterlibatan perempuan, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi penganggaran/program pembangunan. Sedangkan derajat *transparansi* diartikan sebagai seberapa besar kemudahan masyarakat (laki-laki dan perempuan) untuk mengetahui proses anggaran. Ketiga kriteria ini mengasumsikan jika derajat sensitifitas aparat terhadap keadilan gender tinggi, partisipasi perempuan tinggi dan tingkat transparansi tinggi, maka anggaran tersebut dapat dikatakan telah berperspektif gender (ibid).

Di tingkat implementasi, anggaran responsif gender dan pro rakyat miskin dapat dilakukan dengan menyentuh langsung permasalahan perempuan miskin antara lain penyediaan pelayanan kesehatan reproduksi yang berkualitas. Jika di suatu negara/daerah terdapat AKI yang tinggi maka perlu

dianggarkan secara khusus dana pembangunan di bidang kesehatan reproduksi dan sebagian diantaranya diperuntukan spesifik bagi pelayanan kesehatan reproduksi perempuan miskin. Contoh konkrit dari pelayanan kesehatan reproduksi perempuan miskin misalnya penyediaan asuransi kesehatan khusus bagi ibu miskin yang hamil dan melahirkan. Di tingkat nasional, penanganan khusus ini diharapkan dapat menekan AKI. Hal yang sama dapat pula diterapkan di bidang lain.

Potret Perempuan Miskin

Berikut ini akan ditampilkan tiga potret perempuan miskin, guna melihat dimensi kualitatif dampak kemiskinan dan ketimpangan gender.

Potret 1: Mak Eros

Suatu hari sekitar pukul 10.00, Ny Eros (58) tergeletak kelelahan di sebuah teras rumah warga Desa Citeko, Kecamatan Plered, Kabupatan Purwakarta, Jawa Barat. Dagangannya yang belum laku berupa makanan tradisional, seperti kolak pisang dan agar-agar, dibiarkan teronggok disampingnya.

Sekitar pukul 01.00 dini harinya ia baru saja melahirkan anak ke-10, ujar Ny. Hj Susi SLN (35), warga Citeko. Namun beberapa jam setelah bersalin, ia harus sudah mengambil penganan di rumah Hj. Cicoh (50), pembuat makanan tradisional di Desa Citeko. Seperti pekerjaan sehari-harinya ketika sedang hamil, Eros pun kemudian menjajakan makanan itu ke pelosok kampung di sentra keramik dan genteng Plered.

"Kala tidak begitu, darimana saya membiayai makan anak-anak sebab penghasilan dari suami tidak mencukupi", ujar Eros. Suaminya, Asep (60), hanyalah tukang becak yang penghasilannya rata-raata sehari Rp 5.000, sementara keluarga Eros memerlukan uang untuk membeli lima liter beras sehari Rp 15.000. Lauknya cukup dengan kecap atau kerupuk yang diaduk dengan nasi. *[terbatasnya kecukupan dan mutu pangan]*"Kecap, kan, masih ada gizinya karena terbuat dari kacang kedelai", ujarnya polos.

Tiada hari libur bagi Eros karena penghasilan baik air di daun talas. Perolehan hari itu habis hari itu juga. Itupun kalau tidak ada yang *ngutang*. Karena itu, pada kondisi hamil hingga melahirkan anak ke-25 tiga tahun lalu

ia tetap menjalankan tugas hariannya menjajakan makanan, terutama untuk kuli harian *[terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha]*.

Ketika punya anak ketujuh, Eros mengikuti anjuran seorang mantri ikut keluarga berencana. Ia pun disuntik KB setelah kurang cocok dengan pil KB. Namun, hal itu malah membuat badannya sakit, yang menyebabkan ia tidak bisa melakukan aktifitas dagang. Lalu ia harus berobat ke Puskesmas, dan itupun berarti harus mengeluarkan biaya untuk membeli obat penahan rasa sakit. *[terbatasnya akses dan mutu layanan kesehatan/KB]*

"Masuk KB malah menjadi sakit" katanya. Akibatnya, selain harus keluar uang, Eros juga kehilangan kesempatan memperoleh uang. Ia berhenti KB karena membebani.

Dari berjualan makanan itu ia bisa memperoleh penghasilan Rp 15.000 sehari. Syaratnya, dagangan yang terdiri atas 100 biji papais (makanan khas Sunda), pisang coklat, kolak pisang dan agar-agar seharga masing-masing Rp 500 per buah harus laku semua. Eros mendapat keuntungan Rp 100 dari setiap makanan tradisional yang terjual. Kalau tidak laku, makanan itu boleh dikembalikan karena ia tidak bermodal.

Untuk menambah penghasilan, Eros membawa ikan asin mentah di sela-sela dagangan matangnya. "Modalnya Rp 300.000 dari Hj. Susi" ujarnya. Ikan asin itu dijual untuk para kuli harian wanita yang tidak sempat belanja untuk makan keluarganya.

Sebelum berdagang, Eros harus memandikan anak-anaknya, misalnya, ada tujuh orang sekaligus. Satu per satu anak-anak itu dibariskan lalu dibasahi dan diberi sabun colek mulai dari rambut hingga kaki. "Sabun mandi harganya mahal", ujarnya. Kalau kebetulan ada sayuran mentah (biasanya kangkung pemberian tetangga), ia memasak dulu. Kangkung itu diiris, persis seperti seorang gembala memberi makan bebek *[beban ganda perempuan]*

Kini wanita perkasa itu harus menanggung 18 orang di rumah sempit yang atap biliknya bergelombang sebagai tanda mau runtuh. Sebagian anaknya ada yang sudah menikah dan masih tinggal di rumah itu. Rumahnya yang

berukuran 5X6 m dengan satu kamar terletak di gang sempit nan kumuh *[terbatasnya akses layanan perumahan]*. Karena itu, keluarga besar tersebut sering tidur *ngampar* di tengah rumah.

Anggotanya keluarganya terus bertambah setelah kelahiran sang cucu sehingga rumah itu diisi 4 keluarga, yakni anaknya yang sudah menikah, termasuk diantaranya 6 cucu yang juga tinggal di rumah tersebut.

Dari 25 anak yang dilahirkan yang terus lahir hidup hingga dewasa 18 anak. Yang lainnya meninggal pada usia balita antara 2-5 tahun. Kemungkinannya gizi buruk karena makan hanya dengan kerupuk. Ketika ia berdagang, anak-anak bayinya dijaga oleh kakak-kakaknya atau anak-anaknya yang lebih tua. Saat bayi itu menangis, biasanya hanya diberi air teh manis atau air putih, yakni air tanah yang dimasak sendiri.

Hanya anak ke-12 yang berhasil menduduki kelas VI SD. Sekolah anak-anaknya berhenti rata-rata kelas III SD. *[terbatasnya akses layanan pendidikan]* Pokoknya kalau anak sudah bisa baca tulis, anak itu berhenti sekolah untuk digantikan oleh adiknya. Pada awal tahun ajaran baru, pertengahan Juli 2008, anak-anak yang masih duduk di SD tidak berani masuk sekolah pada hari Jumat dan Sabtu. "Mereka malu karena belum punya seragam pramuka", kata Eros menerangkan.

Si Cikal (anak pertama), Ani Sumarni (25), sudah menjadi janda beranak satu dari suami keduanya yang bekerja sebagai kuli harian. Anak semata wayang Sumarni yang berusia dua tahun menambah jumlah anggota keluarga besar Eros karena tak diurus bapaknya. Sumarni mencoba peruntungan ke Arab Saudi menjadi TKW.

"Tapi, jangankan mengirim uang, kabarpun sudah dua tahun tidak saya peroleh", ujarnya sambil terisak meratapi nasib.

Sumber:

Muhtadi, Dedi, 2008, *Mak Eros Pernah Melahirkan 25 Kali*, Kompas, 8 Agustus 2008. (Diringkas oleh penulis, keterangan singkat dalam tanda kurung [ ] ditambahkan oleh penulis).

Potret 2: Ibu Reno[4]

Ibu Reno adalah orang tua tunggal dengan sembilan anak berusia antara 5-30 tahun sbb:

- Anak pertama: perempuan, tamat kelas 2 SMP, menikah, memiliki satu anak, tinggal terpisah.
- Anak ke-2: perempuan, tamat SD, janda cerai, memiliki satu anak, tinggal dengan Ibu Reno, bercerai karena KDRT
- Anak ke-3: perempuan, tamat SD, menikah, tinggal terpisah.
- Anak ke-4: laki-laki, lajang, tamat SD, penggali sumur, tinggal dengan Ibu Reno.
- Anak ke-5: laki-laki, lajang, tamat SD, tukang becak, tinggal dengan Ibu Reno.
- Anak ke-6: laki-laki, lajang, tamat SD, penjual koran, tinggal dengan Ibu Reno.
- Anak ke-7: laki-laki, masih sekolah di kelas 5 SD, tinggal dengan Ibu Reno.
- Anak ke-8: laki-laki, masih sekolah di kelas 3 Sd, tinggal dengan Ibu Reno.
- Anak ke-9: laki-laki, lima tahun, tinggal dengan Ibu Reno.

[tingkat pendidikan semua anak mencerminkan terbatasnya akses dan mutu layanan pendidikan]

Dengan demikian terdapat sembilan orang dari tiga generasi tinggal di rumah berukuran 7,5 m2, atau 0,83 m^2 per orang *[terbatasnya akses layanan perumahan, jauh dibawah standar WHO 10 m^2 per orang]* Area ini tidak termasuk sarana MCK dan dapur yang digunakan bersama dengan dua tetangga lain. MCK dilengkapi dengan sumur manual yang menghasilan air berwarna coklat tua yang digunakan untuk mencuci dan mandi *[terbatas nya akses terhadap air bersih/aman dan sanitasi]*. Kebutuhan air minum dipenuhi dari adik Ibu Reno yang tinggal berdekatan yang "mensubsidi" keluarga Ibu Reno dengan air PAM tanpa memungut biaya. Dalam hal akses terhadap air, Ibu Reno dapat dianggap "cukup beruntung" dibandingkan sebagian tetangga sekitar yang sama sekali tidak memiliki akses terhadap air sumur maupun air pipa, dan sepenuhnya bergantung kepada penjual air.

[4] Bukan nama sebenarnya

Ibu Reno bekerja sebagai penjual marus di sebuah pasar yang beroperasi saat subuh. Ia bekerja tujuh hari seminggu, berangkat bekerja pukul 12 tengah malam dan tiba di rumah pukul 7 pagi *[terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha]*. Segera setelah tiba di rumah, Ibu Reno langsung mengerjakan setumpuk pekerjaan rumah tangga seperti mencuci dan memasak *[beban ganda perempuan: menanggung beban kerja di sektor publik dan domestik]*. Keduanya memakan waktu dan tenaga cukup besar karena minimnya alat pendukung dan pembagian kerja dalam rumah tangga yang timpang. Air harus ditimba manual dari sumur. Mencuci pakaian seluruh anggota keluarga lumayan melelahkan karena dilakukan manual. Memasak memakan cukup banyak waktu karena hanya ada satu kompor minyak tanah yang sudah tua. Interupsi tak terhindarkan karena sumur, kamar mandi (sekaligus tempat mencuci), dapur, toilet, dan sekaligus kandang ayam (dalam kotak kayu), kesemuanya terletak dalam sebuah ruangan berukuran 3 m^2, tanpa jendela, dengan lampu 10 watt yang menyala setiap saat, harus digunakan bersama dengan dua tetangga lain.

Beban yang ditanggung Ibu Reno semakin berat karena hanya sebagian kecil anggota keluarga yang ikut mengerjakan pekerjaan domestik. "Ibu mah punya banyak anak cuma *ngerjain* saja, maunya main terus. Ada juga yang kerja tapi uangnya buat seneng-seneng sendiri", ujarnya. Keluhan tersebut terutama ditujukan kepada anak-anak laki-laki yang telah dewasa dan bekerja. Hanya anak ke-2 perempuan yang membantu Ibu Reno mengerjakan pekerjaan rumah tangga. Namun ia sendiri cukup sibuk mengasuh anaknya yang masih balita dan tidak dapat sepenuhnya diandalkan. Akhirnya sebagian besar beban domestik dikerjakan sendiri oleh Ibu Reno *[beban ganda perempuan]*, sejak pukul 7.00 hingga 13.00-14.00, dilanjutkan dengan makan siang dan istirahat. Ibu Reno berangkat tidur pada pukul 19.00-20.00, berangkat bekerja pukul 12.00 malam, tiba kembali di rumah pukul 07.00, demikian seterusnya. Beban kerja berlebih dan kelelahan kronis sering membuatnya emosional, mengeluh dan marah-marah.

Berjualan marus di pasar subuh menghasilkan keuntungan Rp 20.000 per hari. Jumlah tersebut digunakan untuk biaya hidup dirinya sendiri, tujuh anak dan seorang cucu. "Habis terus", demikian komentar perihal penghasilannya. Penghasilan tersebut habis pada hari yang sama. Tiada hari libur bagi Ibu Reno, karena libur sama dengan tidak makan.

Sumber:
Indraswari, 2006, *Women and Warung in an Urban Kampung*, Disertasi Doktor, *Research School of Pacific and Asian Studies*, The Australian National University, Canberra, hal 237-240.
(Keterangan singkat dalam tanda kurung [ ] ditambahkan oleh penulis khusus untuk artikel ini)

Potret 3: Ati[5]

Salah seorang anak Ibu Reno (potret 2) yang cukup intensif berinteraksi dengan saya (saat penelitian lapangan) adalah anak pertama, Ati, yang tinggal terpisah dengan Ibu Reno. Ati tinggal di kampung yang berbeda bersama suami dan anaknya yang berusia 4 bulan. Suami Ati bekerja sebagai penjual koran di bis kota dan berpenghasilan Rp 5.000-10.000 per hari, dengan jam kerja pukul 6.00-20.00.

Ati dan anaknya bergantung sepenuhnya dari penghasilan suami yang menurutnya tidak mencukupi. Sebelum memiliki anak Ati bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan terpaksa berhenti setelah memiliki anak. Suatu saat dalam kondisi terpepet, Ati harus menjual tiga dari enam kain baik untuk menggendong bayi yang dimilikinya, seharga Rp 30.000 untuk membeli makanan. Namun ini bukan kondisi terburuk sampai suatu hari saya menemukan Ati terpaksa pulang ke rumah ibunya karena "Saya tidak sanggup lagi 'puasa' lebih dari tiga hari". Selama tiga hari Ati tidak makan apapun, hanya minum, karena sama sekali tidak punya uang. Akibat "puasa" tersebut ASI-nya berhenti, dan selama tiga hari anaknya - bayi empat bulan – hanya minum air putih dicampur gula merah *[terbatasnya kecukupan dan mutu pangan]*. Jarak rumah Ati dan ibunya sekitar 3 km, yang ditempuh dengan berjalan kaki, berhenti setiap sekitar lima langkah karena sakit kepala dan lemas. Ati tidak mampu menggunakan angkutan umum karena tidak punya uang.

Rumah Ati sendiri adalah rumah petak yang disewanya sebesar Rp 50.000 per bulan. Rumah tersebut berdinding bambu, berukuran 3 m^2, tanpa jendela, dengan penerangan lampu 5 watt. Dinding bambu dan atap yang banyak berlubang di sana sini di tambal dengan kardus dan kertas koran. Menurut Ati "kalau hujan deras pada bocor". *[terbatasnya akses layanan perumahan]* MCK berupa kamar mandi dan WC kering digunakan bersama dengan beberapa tetangga. Di sebut MCK kering karena tidak ada fasilitas air. Setiap pengguna MCK membawa air masing-masing.

[5] Bukan nama sebenarnya

Setiap hari Ati membeli tiga jerigen air dengan harga Rp 1.000 per jerigen untuk kebutuhan minum, mandi dan mencuci. Ati membelanjakan Rp 3.000 per hari untuk membeli air atau sama dengan 30-60% dari total penghasilan keluarga sebesar Rp 5.000 – 10.000 per hari. "Ya harus dicukup-cukupin" ujar Ati tentang tiga jerigen air yang dibelinya. *[terbatasnya akses terhadap air bersih/aman dan sanitasi]*

Suatu hari menjelang magrib saya menemukan Ati dan anaknya meminta maaf karena menerima kedatangan saya dalam kondisi belum mandi. Keduanya menunggu suami dan ayah mereka pulang dan membawa uang untuk membeli air untuk mandi.

Masalah air membuat Ati (dan tetangga sekitar) jarang sekali memasak. Mereka lebih suka membeli makanan matang di warung dibandingkan memasak untuk konsumsi keluarga. Dalam konteks di mana air relatif mahal dan sebagian besar (60%) penghasilan habis hanya untuk membeli air, memasak akan memakan biaya, waktu dan tenaga lebih besar dibandingkan membeli makanan matang di warung. Bagi Ati membeli makanan matang adalah pilihan rasional karena memasak akan menghabiskan lebih banyak pendapatan karena membutuhkan air lebih dari yang telah ia belanjakan.

Sumber:
Indraswari, 2006, *Women and Warung in an Urban Kampung*, Disertasi Doktor, *Research School of Pacific and Asian Studies*, The Australian National University, Canberra, hal 241-243.
(Keterangan singkat dalam tanda kurung [ ] ditambahkan oleh penulis khusus untuk artikel ini)

Benang Merah Potret Perempuan Miskin:

Ketiga kasus Mak Eros, Ibu Reno dan Ati adalah potret tiga perempuan miskin yang harus menanggung beban kemiskinan sekaligus beban ketimpangan gender. Mak Eros harus bekerja keras mencari nafkah meskipun dalam kondisi hamil dan baru melahirkan. Iapun masih harus menanggung beban domestik (memandikan anak dan memasak). Keterbatasannya dalam mencari nafkah sebagian disebabkan terbatasnya kesempatan kerja dan rendahnya pendidikan Mak Eros. Besar kemungkinan anak-anaknya – dengan bekal pendidikan minim dan tidak tercukupinya kebutuhan pangan berkualitas– akan mengikuti jejak kedua orang tuanya.

Kasus 2 dan 3 juga memperlihatkan beban berlebih yang ditanggung perempuan. Sama dengan Mak Eros, Ibu Reno dan anak seorang anak perempuannya masih terikat dengan setumpuk beban domestik. Ketimpangan dalam pembagian kerja domestik ternyata tidak hanya dihadapi pasangan suami istri. Ketimpangan tersebut berawal jauh dari keluarga *parental* dimana anak laki-laki terbebaskan dari pekerjaan domestik.

Dua kasus terakhir juga memperlihatkan rantai kemiskinan dari tiga generasi Ibu Reno, anak perempuannya Ati, dan anak Ati yang kemungkinan besar akan berlanjut kecuali jika mereka mendapatkan intervensi yang mampu memutus rantai tersebut. Intervensi dalam bentuk pemenuhan hak dasar seperti hak atas pangan (bergizi), pendidikan, pekerjaan yang layak, rumah sehat, air bersih dan sanitasi akan memberdayakan mereka dan memutus rantai kemiskinan. Tanpa intervensi tersebut besar kemungkinan anak Ati akan mengikuti jejak nenek dan ibunya. Tanpa pendidikan yang cukup dan gizi buruk saat balita, saat dewasa ia akan terjun dalam pekerjaan tak berketrampilan dengan tingkat kesejahteraan buruk dan akibatnya tetap terjerat dalam rantai kemiskinan.

Penutup

Data kuantitatif di tingkat makro dan data kualitatif di tingkat mikro mendukung pernyataan di awal makalah ini bahwasanya di antara orang miskin perempuan adalah kelompok termiskin.

Ketimpangan gender memperparah kemiskinan (perempuan) dan sebaliknya kemiskinan itu sendiri berkontribusi mempertajam ketimpangan gender.

Sangat penting menyusun dan mengimplementasikan program dan penyusunan anggaran pembangunan pro rakyat miskin yang berperspektif gender. Wacana kemiskinan tidak dapat meniadakan masalah perbedaan pengalaman laki-laki dan perempuan miskin. Pada akhirnya program pengentasan kemiskinan juga penting mengakomodasi masalah ketimpangan gender dengan memberi perhatian dan jika diperlukan perlakuan khusus pada perempuan miskin.

Mengingat kompleksitas masalah pembangunan dan heterogenitas wilayah, perlu diidentifikasi secara spesifik masalah pembangunan, kemiskinan dan perempuan miskin di tiap wilayah dengan didukung data terpilah laki-laki dan perempuan. Berdasarkan identifikasi, data terpilah dan mempertimbangkan aspek sensitifitas, partisipasi dan transparansi, anggaran pembangunan disusun dan diimplementasikan.

Daftar Pustaka

Indraswari, 2006a, *Why is maternal mortality rate in Indonesia still so high?* artikel, The Jakarta Post, 21 April 2006

————————. 2006b, *Myth of Male Breadwinner*, artikel, The Jakarta Post, 14 Juli 2006

————————, 2006c *Women and Warung in an Urban Kampung*, Disertasi Doktor, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra.

Kementrian Pemberdayaan Perempuan (KPP), *Statistik Gender*, http://[illegible], diakses tanggal 9 Agustus 2008.

Kompas, 2005, *Warga Miskin Bayar Air Lebih Mahal Dari Orang Kaya*, Kompas, 31 March 2005.

Muhtadi, Dedi, 2006, *Mak Eros Pernah Melahirkan 25 Kali*, Kompas, 8 Agustus 2008

Nugroho, ID, 2007, *Thousands suffer in silence from domestic violence*, The Jakarta Post, 26 April 2007.

Royat, Sujana, 2008, *Kebijakan, Strategi dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia.*

Rubin, Marilyn Marks dan Bartle John R., 2005, *Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective*, Public Administration Review, Volume 65 Issue 3, May/June 2005, Washington.

Subiyantoro, Eko Bambang, 2005, *Perempuan Miskin Di Ujung Negeri*, Jurnal Perempuan, Nomor 42 Tahun 2005, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta.

Tresiana, Novita, 2005 , *Gender Budgeting: Kearah Keadilan dan Kesetaraan Gender*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 4 Nomor 1, April 2005, Centre for Public Policy and Management Studies, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Whitehead, Ann, 2003, *Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*, Report for the UK Gender dan Development Network.

World Bank, 2003, *Gender Equality and The Millennium Development Goals*, World Bank.

Yumarni, Tri, 2005, *Pro Poor Governance Dalam Pelayanan Publik*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 4 Nomor 2, Oktober 2005, Centre for Public Policy and Management Studies, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.