

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Isu gender dan kemiskinan rumah tangga merupakan salah satu sumber diskriminasi dan subordinasi terhadap perempuan. Ketidak setaraan di dalam alokasi sumberdaya dalam rumah tangga memperlihatkan laki-laki dan perempuan mengalami bentuk kemiskinan yang berbeda. Di ruang publik, kemiskinan perempuan selalu dikaitkan dengan tertutupnya ruang-ruang partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan yang sifatnya formal bagi perempuan. Bagi perempuan seringkali konsep ruang publik ini diartikan sebagai tempat kerja atau tempat berusaha daripada forum-forum di dalam komunitas. Persoalan lain yang dihadapi perempuan adalah pembangunan di segala bidang yang seringkali belum berpihak kepada perempuan.

Program-program pembangunan secara formal seringkali dikuasai laki-laki dan karena sumber daya yang penting dalam kehidupan selalu dikuasai oleh pihak-pihak yang memiliki kekuatan sosial, ekonomi dan politik lebih kuat, maka adanya marginalisasi terhadap peran perempuan dalam pengambilan keputusan seringkali terabaikan. Hal ini terjadi karena perempuan seringkali tidak dilibatkan dalam proses-proses pengambilan keputusan yang bersifat formal dan mengabaikan keberadaan perempuan dalam negara yang semestinya tidak ada keterbatasan antara laki-laki dan

perempuan<sup>1</sup> seperti yang sudah tercantum dalam UUD 1945 BAB XA tentang HAK ASASI MANUSIA Pasal 28C Ayat 1 Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, Ayat 2 Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negara, Pasal 28D Ayat 3 Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.<sup>2</sup>

Diskriminasi sosial yang mengakibatkan terpuruknya kehidupan perempuan dalam politik, hukum dan budaya sehingga hilangnya kepercayaan diri perempuan, seiring dengan meningkatnya kekerasan terhadap perempuan akan berdampak pada kehidupan perempuan yang rentan terhadap kemiskinan. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang diterbitkan Bappenas pada awal tahun 2015, jelas terlihat masih ada kesenjangan gender yang antara lain diperlihatkan oleh data perbedaan rata-rata upah per bulan antara pekerja perempuan dan laki-laki dimana perempuan menerima rata-rata Rp.1,427 juta sedangkan laki-laki Rp.1,795 juta, dan data Sakernas 2013 memperlihatkan kesenjangan kontribusi pendapatan antara perempuan dan laki-laki cenderung meningkat. Sementara itu, data Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menunjukkan bahwa rumah tangga

---

<sup>1</sup> <http://www.batukarinfo.com/komunitas/blogs/kemiskinan-bagi-kaum-perempuan>

<sup>2</sup> UUD RI 1945

miskin yang dikepalai oleh perempuan mengalami peningkatan 1,09% sedangkan rumah tangga miskin yang dikepalai laki-laki menurun 1,09% selama tahun 2006-2012, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan juga mencatat bahwa tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan rumah tangga miskin yang dikepalai oleh perempuan lebih buruk dari rumah tangga miskin yang dikepalai laki-laki. Penurunan tingkat kedalaman kemiskinan rumah tangga miskin yang dikepalai oleh perempuan hanya 19% sedangkan rumah tangga miskin yang dikepalai laki-laki mencapai 25%.<sup>3</sup>

Kajian tentang kebijakan pemerintah dalam mendukung pemberdayaan perempuan, sebenarnya sudah ada sejak zaman orde baru mulai dari keterlibatan perempuan dalam pertanian, penghapusan kekerasan dalam rumah tangga, dan program pemberdayaan kesejahteraan keluarga (PKK). Ide-ide gerakan perempuan pun tidak hanya mewarnai beragam aturan dan kebijakan, tetapi juga mendorong tumbuh dan berkembangnya organisasi-organisasi gerakan perempuan dalam kelompok *civil society*.<sup>4</sup> Organisasi-organisasi tersebut misalnya Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA, tahun 2000).

PEKKA merupakan sebuah inisiatif pemberdayaan perempuan kepala keluarga yang mulai digagas pada akhir tahun 2000 dari rencana awal KOMNAS PEREMPUAN (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan) yang ingin

---

<sup>3</sup> Laporan Akhir 2015 PEKKA

<sup>4</sup> Dini Anitasari dan Sabaniah Melly Setyawati, *Analisis Kebijakan Pemberdayaan Perempuan: Ide Dan Konsep Pemberdayaan oleh Pemerintah (Potret Kebijakan dan Implementasi Pemberdayaan Perempuan di Indonesia)*, 2009, hlm. 11-16

mendokumentasikan kehidupan para janda di wilayah konflik dan keinginan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merespon permintaan para janda korban konflik di Aceh untuk memperoleh akses sumber daya agar dapat mengatasi persoalan ekonomi dan trauma mereka. Berdasarkan Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Indonesia 2007 dari BPS menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga yang dikepalai perempuan mencapai 13,60% perempuan atau sekitar enam juta rumah tangga yang mencakup lebih dari 30 juta penduduk, dan data Susenas pada tahun 2014 yang dikeluarkan BPS meningkat menjadi 14,84% rumah tangga yang dikepalai perempuan.<sup>5</sup> Sedangkan dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 menegaskan bahwa kepala keluarga adalah suami atau laki-laki, dan hal ini tercermin dalam seluruh sistem sosial, ekonomi dan politik yang berlaku. Akibatnya, perempuan kepala keluarga menghadapi diskriminasi hak dalam kehidupan sosial politiknya.<sup>6</sup>

Tugas PEKKA adalah membantu para perempuan miskin dalam peran dan tanggung jawab mereka sebagai pencari nafkah, pengelola rumah tangga, dan pengambil keputusan dalam keluarga, ini mencakup: janda cerai/mati, perempuan lajang atau tidak menikah, istri dengan pasangan hidup cacat tetap, perempuan menikah dengan status tidak jelas setelah ditelantarkan suaminya, dan perempuan miskin pencari nafkah. Rumah tangga yang dikepalai perempuan umumnya miskin dan merupakan kelompok termiskin dalam strata sosial ekonomi di Indonesia. Hal

---

<sup>5</sup> <http://www.pekka.or.id/index.php?option=com>

<sup>6</sup> Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

ini sangat terkait dengan kualitas sumber daya perempuan kepala keluarga (Pekka) yang rendah. Data Dasar Sekretariat Nasional PEKKA di 19 provinsi menunjukkan bahwa perempuan kepala keluarga umumnya berusia antara 20–60 tahun, pendidikan 62% hanya duduk di bangku sekolah dasar. Mereka menghidupi antara 1-6 orang tanggungan, bekerja sebagai buruh tani dan sektor informal dengan pendapatan rata-rata kurang dari Rp 10 ribu per hari.

PEKKA mempunyai Visi untuk pemberdayaan perempuan kepala keluarga dalam rangka ikut berkontribusi membangun tatanan masyarakat yang sejahtera, adil gender, dan bermartabat. Untuk mewujudkan visi tersebut, PEKKA mengemban Misi untuk:

1. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan perempuan kepala keluarga
2. Membuka akses perempuan kepala keluarga terhadap berbagai sumberdaya
3. Membangun kesadaran kritis perempuan kepala keluarga, baik terhadap kesetaraan peran, posisi, dan status mereka, maupun terhadap kehidupan sosial politiknya
4. Meningkatkan partisipasi perempuan kepala keluarga dalam berbagai proses kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya
5. Meningkatkan kontrol perempuan terhadap proses pengambilan keputusan mulai di tingkat rumah tangga hingga negara<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Laporan Sepuluh Tahun, Pemberdayaan perempuan Kepala Keluarga (PEKKA). Desember 2001-Desember 2011

Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu provinsi yang masuk dalam wilayah kerja PEKKA di 20 Provinsi di Indonesia yang terdapat di Kabupaten Flores Timur dan Kabupaten Lembata. Dua kabupaten ini merupakan daerah dalam lingkaran suku bangsa Lamaholot, keyakinan akan adat dan istiadat yang selalu dijunjung dan hormati, penghormatan terhadap leluhur merupakan proses ritual demi kelangsungan hidup kedepannya yang selalu dilakukan orang Lamaholot. Budaya Lamaholot tentunya tidak terlepas dari pemahaman akan alam sebagai tempat sekaligus sumber nilai yang dianut masyarakat Lamaholot dalam kehidupannya. Dalam budaya Lamaholot konsep nilai atau filsafat tentang alam sangat melekat dalam segala bentuk praktek kehidupan budayanya.

Hal ini dapat kita temukan dalam berbagai bentuk ungkapan serta tradisi Lamaholot yang sangat kental dengan konsep alam itu sendiri, misalnya untuk menyebut Tuhan sebagai pencipta, orang Lamaholot menyebutNya sebagai “Ama Lera Wulan, Ina Tana Ekan” artinya adalah Bapa Matahari dan Bulan, Ibu Bumi”, maksud dari ungkapan ini adalah Tuhan adalah Bapak matahari dan Bulan yang selalu menyinari dan menjaga anak-anak Lamaholot baik dalam siang maupun dalam kegelapan malam, serta Ibu bumi sebagai sumber kehidupan yang memelihara, menjaga dan mengidupi anak- anak Lamaholot. Masyarakat Lamaholot meyakini alam/bumi adalah tempat mereka hidup, memperoleh makanan, bercocok tanam, serta tempat mereka kembali ketika akhir hidup mereka. Kearifan terhadap alam ini kemudian secara turun temurun melekat dalam budaya dan adat istiadat masyarakat Lamaholot. Alam dipandang sebagai suatu kekuatan yang menguasai manusia

sehingga masyarakat Lamaholot lari dan berlindung pada alam karena manusia yakin bahwa di dalamnya hiduplah para nitu (roh penjaga alam) dan Lera Wulan Tana Ekan.<sup>8</sup>

Dari pemahaman masyarakat Lamaholot tentang alam inilah kemudian tercermin dalam setiap praktek kehidupan masyarakat Lamaholot termasuk menempatkan perempuan sebagai sosok yang pantas dilindungi dan dihormati, tetapi kenyataannya perempuan Lamaholot dinilai nomor dua dalam keluarga dan masyarakat, hal ini bukan menjadikan posisi perempuan Lamaholot untuk meninggalkan keluarganya, sebaliknya adalah sebuah gambaran yang ingin ditunjukkan terhadap dunia bahwa perempuan Lamaholot merupakan perempuan yang patuh terhadap keluarga dan adat istiadat. Nilai kebebasan bukan hal yang penting atau masalah bagi kaum perempuan Lamaholot, karena nilai tanggung jawab perempuan Lamaholot hanya kepada keluarga dan adat istiadat.

Saat kehidupan perempuan lamaholot jauh dari elemen-elemen organisasi pemberdayaan, didepan matanya terbentang tanggung jawab besar terhadap keluarga. Hidup dari daerah patrilineal menjadikan perempuan buta akan kebebasan, hal ini mempengaruhi keberadaan perempuan dalam posisi strategis dalam masyarakat dan adat istiadat. Bahkan tidak dipungkiri bahwa banyak perempuan Lamaholot yang menjadi kepala keluarga untuk memperoleh akses sumber daya agar mengatasi persoalan ekonomi karena ditinggal suami merantau, walaupun demikian tidak sedikit pun niat istri untuk meninggalkan suaminya ataupun menikah lagi, dikarenakan agar

---

<sup>8</sup> <http://blog-sejarah.blogspot.co.id/2011/06/asal-usul-orang-tanah-lamaholot-ntt.html>

menjaga nilai kekerabatan antara kedua belah pihak keluarga, dimana sudah disatukan lewat adat yang secara keyakinan harus dipatuhi, selain itu banyak juga perempuan yang malu untuk mengatakan status “tanpa suami” dan berusaha menyembunyikannya.<sup>9</sup> Sehingga masuknya Organisasi PEKKA (Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) diharapkan memperkuat kedudukan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat bukan dilihat dari status perkawinan semata.

Model pemberdayaan perempuan sebagai kepala keluarga dilihat dalam sudut pandang budaya Lamaholot merupakan sebuah konsep yang sangat mengganggu ketika melihat dan mengetahui kaum perempuan menjadi kepala keluarga atau pemimpin dalam keluarga. Konsep bahasa perempuan sebagai kepala keluarga merupakan sebuah konsep menentang dalam daerah yang menganut paham patrilineal, paham ini merupakan sebuah konsep yang bisa dikatakan sama dengan isi UU Perkawinan yang menempatkan keutuhan laki-laki sebagai kepala keluarga. Dilihat dari sudut pandang hukum merupakan sebuah diskriminasi sosial terhadap kaum perempuan, nilai perlakuan yang sama dihadapan hukum dalam isi UUD 1945 BAB XA HAK ASASI MANUSIA tidak sejalan dengan Undang-Undang sekarang yang dibuat. Paham patrilineal dalam budaya Lamaholot menempatkan posisi nomor satu laki-laki dalam keluarga dan adat istiadat, berkaitan dengan konsep pemberdayaan perempuan sebagai kepala keluarga dimana perempuan dilatih untuk memerangi dua peran ganda dalam keluarga ketika suaminya meninggal atau

---

<sup>9</sup> <http://www.weeklyline.net/humaniora/20151117/sebab-perempuan-lamaholot-dilahirkan-tidak-untuk-merantau.html>



suaminya sudah tua dan tidak bisa mencari nafkah, suaminya merantau dan menelantarkan keluarganya, keadaan ini yang memaksa perempuan harus sebagai kepala keluarga. Konsep perempuan sebagai kepala keluarga merupakan sebuah konsep pemberdayaan yang dilakukan guna memperbaiki kehidupan mereka tetapi tidak dilatih untuk menentang budaya atau adat istiadat mereka yang dimana dalam urusan ritual adat laki-lakilah yang tetap menempatkan posisi tersebut.

Masuknya PEKKA di Adonara tepatnya di Kecamatan Kelubagolit, Kabupaten Flores Timur pada tanggal 7 Juli 2008 dengan nama organisasi PEKKA Lodan Doe melalui Koordinator Wilayah PEKKA NTT Bernadette Deram yang melihat kehidupan di pulau Adonara yang umumnya mengandalkan hasil kebun sehingga membuat perjuangan besar masyarakat Lamaholot untuk menghidupi keluarganya, keadaan ekonomi yang tidak mendukung hingga mengakibatkan para suami merantau, tidak hanya suami yang merantau tetapi juga suami yang telah meninggal hal ini menjadikan perempuan mengambil peranan sebagai kepala keluarga. Banyaknya rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan mengharuskan perempuan menjadi tulang punggung tunggal dalam menghidupi keluarganya dan membuat kekhawatiran bahwa dengan makin meningkat jumlah rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan maka tingkat pengontrolan orang tua terhadap anak makin berkurang.

Berikut data yang menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga di Desa Lamapaha yang dikepalai perempuan dalam tiga tahun terakhir terus meningkat dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 1**  
**Data Keseluruhan Jumlah Kepala Keluarga dan Jumlah Rumah Tangga yang Dikepalai Oleh Laki-Laki dan Perempuan Desa Lamapaha Tahun 2013 – 2015**

Tahun	Jumlah kk Desa Lamapaha	Jumlah Rumah Tangga dikepalai Laki-laki	Jumlah Rumah Tangga dikepalai Perempuan
2013	173 KK	124 KK	49 KK
2014	173 KK	122 KK	51 KK
2015	179 KK	123 KK	56 KK

Sumber : Data Jumlah KK Desa Lamapaha

Menjadi seorang perempuan dengan memegang peran tunggal dalam keluarga membuat perempuan mengalami tekanan batin yang mendalam dikarenakan tanggung jawab akan hutang dan pendidikan anak – anaknya yang mengharuskan perempuan untuk bekerja, menjaga dan melindungi keluarganya. Tekanan ekonomi merupakan sebuah masalah besar yang dimana harus dijalani oleh keluarga dengan tingkat ekonomi yang rendah, hal ini diperkuat dengan observasi dan wawancara awal dengan kepala Desa Lamapaha saat ditemui mengatakan bahwa:

“Jumlah rumah tangga yang dikepalai perempuan mengalami minimnya pengawasan dan rendahnya daya beli rumah tangga yang telah berimplikasi pada tingginya tingkat anak putus sekolah bahkan terlibat pergaulan bebas yang berdampak pada kriminalisasi.”

Hal ini menjadi konflik utama dalam keluarga yang dibebankan pada seorang perempuan sebagai kepala keluarga tunggal.

Bertolak dari hal tersebut maka Desa Lamapaha bergabung dengan organisasi PEKKA. Desa Lamapaha merupakan salah satu desa yang masuk dalam wilayah

kerja PEKKA Lodan Doe dengan memiliki satu kelompok kerja yang bernama Kelompok KELINCI, terbentuk pada tahun 2012.

Berikut merupakan data jumlah anggota dan status kelompok kelinci PEKKA :

**Tabel 2**  
**Data Jumlah Anggota dan Status Kelompok KELINCI PEKKA Desa Lamapaha tahun 2012 – Februari 2016**

Tahun	Jumlah Anggota	
	Masuk	Keluar
2012	28 Orang	-
2013	3 Orang	-
2014	1 Orang	-
2015	2 Orang	1 orang
Februari 2016	1 Orang	1 orang/meninggal
<b>Jumlah anggota tetap</b>	<b>33 Orang</b>	

Sumber : Data Kelompok Kelinci PEKKA

**Tabel 3.**  
**Status Kelompok KELINCI PEKKA Desa Lamapaha tahun 2012 – Februari 2016**

STATUS ANGGOTA		
Janda	Lajang	Masih Bersuami
19 Orang	3 Orang	11 Orang

Sumber : Data Kelompok Kelinci PEKKA

Dilihat dari data terdahulu diketahui bahwa sejak awal terbentuknya kelompok KELINCI di desa Lamapaha jumlah anggota kelompok terus bertambah, hanya pada tahun 2015 satu orang keluar karena harus merantau untuk mencari biaya kuliah anaknya. Dari status anggota kelompok KELINCI di Desa Lamapaha tidak hanya

janda yang suaminya telah meninggal, akan tetapi ada juga yang masih memiliki suami dengan keadaan ditelantarkan suaminya yang sudah bertahun-tahun merantau yang tidak pernah mengirim uang dan keadaan suami yang tidak bisa mencari nafkah dikarenakan sudah sangat tua. Selain harus mengurus anak juga harus melunasi hutang yang ditinggalkan suami sebelum merantau, sedangkan yang berstatus lajang harus menjadi tulang punggung bagi keluarga yang bergantung padanya.

Untuk menjadi kepala keluarga itu mempunyai peranan penting dan memiliki tanggung jawab besar pada keluarganya, sehingga berdirinya PEKKA Lodan Doe di Adonara merupakan sebuah usaha demi terwujudnya visi dan misi dengan menempatkan perempuan pada kedudukan, peran, dan tanggungjawabnya sebagai kepala keluarga dalam mencari nafkah, mengelola rumah tangga, dan pengambil keputusan dalam keluarga, bukan dilihat dari status perkawinan semata. Biasanya, pemerintah yang datang ke mereka adalah untuk memberikan bantuan, sedangkan PEKKA sifatnya hanya menemani, memberi penyadaran, memotivasi, dan melatih. Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **PERAN ORGANISASI PEKKA DALAM PEMBERDAYAAN PEREMPUAN SEBAGAI KEPALA KELUARGA DI DESA LAMAPAHA, KECAMATAN KELUBAGOLIT, KABUPATEN FLORES TIMUR.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana peran Organisasi PEKKA Lodan Doe dalam Program Pemberdayaan Perempuan Sebagai Kepala Keluarga?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

### **1. Tujuan**

Untuk mendeskripsikan peran organisasi PEKKA Lodan Doe dalam Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga.

### **2. Kegunaan**

#### **a. Bagi keilmuan,**

1. Sebagai bahan belajar dalam menerapkan konsep ilmiah kedalam bentuk nyata.
2. Menambah wawasan tentang pentingnya peran organisasi dalam pemberdayaan perempuan

#### **b. Bagi Organisasi terkait**

Sebagai bahan masukan dan sumber informasi dalam proses kerja kedepannya.

#### **c. Bagi peneliti,**

Sebagai referensi untuk menambah pengetahuan dan pengalaman bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian lanjutan.