

Kabupaten Bangkalan, Provinsi Jawa Timur

Peraturan Desa Mengenai Itsbat Nikah: Memperkuat Klaim Perempuan terhadap Hak Sipil dan Meningkatkan Akses atas Perlindungan Sosial

*The Village Regulation on Marriage Verification:
Strengthening Women's Claims to Civil Rights
and Increasing Access to Social Protection*

Penulis

Indah Surya Wardhani dan Anastasia Imelda Cahyaningrum

Editor dan Pengulas Naskah

Volume Editors and Reviewers

Amalinda Savirani

Rachael Diprose

Annisa Sabrina Hartoto

Ken M.P. Setiawan

Penyunting dan Penerjemah Naskah

Copy Editors

Annisa Sabrina Hartoto

Bronwyn Beech Jones

Untuk merujuk studi kasus ini:

Wardhani, I.S., dan Cahyaningrum, A.I., 2020. Peraturan Desa Mengenai Itsbat Nikah: Memperkuat Klaim Perempuan terhadap Hak Sipil dan Meningkatkan Akses atas Perlindungan Sosial [The Village Regulation on Marriage Certification: Strengthening Women's Claims to Civil Rights and Increasing Access to Social Protection]. Dalam A. Savirani, R. Diprose, A.S. Hartoto, dan K.M.P. Setiawan [Eds], *Membuka Jalan untuk Pembangunan Inklusif Gender di Daerah Perdesaan Indonesia: Bunga Rampai Kajian Aksi Kolektif Perempuan dan Pengaruhnya pada Pelaksanaan Undang-undang Desa [Forging Pathways for Gender-inclusive Development in Rural Indonesia: Case Studies of Women's Collective Action and Influence on Village Law Implementation]*. The University of Melbourne, Universitas Gadjah Mada dan MAMPU: Jakarta, hal. 65-87. <https://doi.org/10.46580/124328>. Tersedia di: www.mampu.or.id dan www.demisetara.org.

Penelitian ini didukung oleh Pemerintah Australia dan Indonesia, dan dilakukan melalui konsultasi dengan organisasi masyarakat sipil yang terlibat. Kami menghaturkan terima kasih kepada organisasi-organisasi ini, dan Kemitraan Australia-Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan (MAMPU) atas dukungan mereka, serta kepada para partisipan penelitian, terutama para perempuan desa yang telah membagikan pengalaman dan pandangan mereka dengan kami. Isi dari publikasi ini merupakan hasil analisis dan pandangan para penulis, dan belum tentu merefleksikan pandangan dari pemerintah dan organisasi yang terlibat. Isi dari studi kasus ini di masa depan dapat diubah untuk merefleksikan lebih jauh hasil dan analisis penelitian seiring waktu berjalan. Untuk analisis yang lebih menyeluruh dan komparatif dari semua studi kasus, lihat Diprose, R., Savirani, A., Setiawan, K.M.P., dan Francis, N., 2020. Aksi Kolektif Perempuan dan Pelaksanaan Undang-Undang Desa: Upaya Perempuan dalam Menggerakkan Perubahan dan Memengaruhi Pembangunan Inklusif Gender di Daerah Perdesaan Indonesia. The University of Melbourne, Universitas Gadjah Mada, dan MAMPU. <https://doi.org/10.46580/124327>. Tersedia di: www.mampu.or.id dan www.demisetara.org.

To cite this case study:

Wardhani, I.S., and Cahyaningrum, A.I., 2020. Peraturan Desa Mengenai Itsbat Nikah: Memperkuat Klaim Perempuan terhadap Hak Sipil dan Meningkatkan Akses atas Perlindungan Sosial [The Village Regulation on Marriage Certification: Strengthening Women's Claims to Civil Rights and Increasing Access to Social Protection]. In A. Savirani, R. Diprose, A.S. Hartoto, and K.M.P. Setiawan [Eds], *Membuka Jalan untuk Pembangunan Inklusif Gender di Daerah Perdesaan Indonesia: Bunga Rampai Kajian Aksi Kolektif Perempuan dan Pengaruhnya pada Pelaksanaan Undang-undang Desa [Forging Pathways for Gender-inclusive Development in Rural Indonesia: Case Studies of Women's Collective Action and Influence on Village Law Implementation]*. The University of Melbourne, Universitas Gadjah Mada and MAMPU: Jakarta, pp. 65-87. <https://doi.org/10.46580/124328>. Available at: www.mampu.or.id and www.demisetara.org.

This research was supported by the Governments of Australia and Indonesia, and was conducted in consultation with the civil society organisations involved. We would like to thank these organisations and the Australia-Indonesia Partnership for Women's Empowerment and Gender Equality (MAMPU) for their support, as well as all participants in the research, in particular the countless village women who shared their experiences and views with us. The views expressed in the analysis are those of the authors alone and do not necessarily reflect the views of the supporting governments or organisations. Future iterations of this case study might reflect further research and analysis over time. For a more extensive and comparative analysis of the case studies, see Diprose, R., Savirani, A., Setiawan, K.M.P., and Francis, N., 2020. Women's Collective Action and the Village Law: How Women are Driving Change and Shaping Pathways for Gender-inclusive Development in Rural Indonesia. The University of Melbourne, Universitas Gadjah Mada, and MAMPU. <https://doi.org/10.46580/124326>. Available at: www.mampu.or.id and www.demisetara.org.

Ucapan Terima Kasih

Tim editor ingin mengucapkan terima kasih kepada semua anggota tim peneliti lapangan dari Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta, atas kerja keras dan dedikasi mereka dalam penelitian dan penulisan studi kasus mengenai aksi kolektif perempuan dan Dana Desa di Indonesia ini: Anastasia Imelda Cahyaningrum, Azifah R. Astrina, Bellicia Angelica Tanvil, Desi Rahmawati, Devy Dhian Cahyati, Galih Prabaningrum, Hening Wikan Sawiji, Indah Surya Wardhani, Longgina Novadona Bayo, Mustaghfiroh Rahayu, Nadlirotul Ulfa, Norin Mustika Rahadiri Abheseka, Smita Tanaya, Ulya Niemi Efrina Jamson, dan Wigke Capri.

Volume studi kasus ini terwujud melalui kerja LSM-LSM yang terlibat yang berkomitmen penuh untuk mendukung dan membimbing perempuan di desa di seluruh Indonesia. Setiap hari para kader, staf, dan pendamping lapangan bergerak bahu membahu bersama perempuan desa untuk memperjuangkan kesetaraan hak perempuan serta membentuk kebijakan, inisiatif, dan pendekatan untuk pemberdayaan perempuan. Para editor dan penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua staf organisasi atas partisipasi mereka dalam workshop perencanaan dan analisis kolaboratif yang diselenggarakan dalam proses penelitian ini, dukungan yang diberikan selama penelitian di lapangan, beserta waktu yang mereka sediakan untuk wawancara. Kami sangat menghargai kolaborasi yang terbentuk dengan organisasi di level nasional: 'Aisyiyah, Bina Keterampilan Pedesaan Indonesia (BITRA), Forum Pengada Layanan (FPL), Institut KAPAL Perempuan, Migrant CARE, Yayasan Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), PERMAMPU, Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI), dan Yayasan Annisa Swasti (Yasanti) serta mitra subnasional mereka — Yayasan Kajian dan Pemberdayaan Masyarakat (YKPM, mitra lokal KAPAL Perempuan di Pangkajene dan Kepulauan), Yayasan Amnaut Bife Kuan (YABIKU, mitra FPL di NTT), DAMAR Lampung (mitra PERMAMPU di Lampung), Serikat Perempuan Independen (SPI) Labuhan Batu (mitra FPL di Labuhan Batu, Sumatera Utara), Perkumpulan Panca Karsa di Mataram (PPK, mitra Migrant CARE di Lombok Tengah, NTB), dan Kelompok Perempuan dan Sumber-Sumber Kehidupan (KPS2K, mitra KAPAL Perempuan di Jawa Timur).

Apresiasi juga kami sampaikan kepada Astutik Supraptini dan Stewart Norup, yang telah memberikan masukan dan saran yang berharga terkait penyusunan dokumen ini, dan juga kepada segenap tim MAMPU atas dukungan yang diberikan selama proses penelitian dan diseminasi hasilnya, terutama Amron Hamdi, Dhina M. Kartikasari, Atik Dewi, Deasy Widjajanti, Arsi Nurwaskito, Krisdeny Mahajaya dan Kate Shanahan.

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya juga kami haturkan kepada semua partisipan dalam penelitian ini, yang tersebar di 9 provinsi di Indonesia. Pandangan, pengetahuan dan pengalaman semua perempuan yang berada di dalam bunga rampai ini kami harapkan dapat terus memberikan pelajaran dan inspirasi bagi upaya pemberdayaan perempuan di Indonesia.

Ringkasan

Studi kasus ini menggambarkan perubahan yang terjadi di sebuah desa di Bangkalan setelah keluarnya “Perdes Itsbat Nikah” pada tahun 2017. Perdes ini dilatarbelakangi oleh permasalahan yang dialami oleh warga desa, perempuan pada khususnya, untuk mendapatkan dokumen administrasi kependudukan yang diakui pemerintah. Di desa ini masih marak praktik pernikahan yang hanya berbasis keagamaan tanpa dicatat resmi oleh negara. Kondisi geografis desa yang minim akses transportasi juga menyuburkan praktik percaloan yang berbiaya mahal. Selain itu, norma sosial dan agama yang kuat membatasi gerak perempuan di ruang publik dan mendorong praktik perkawinan anak yang tidak tercatat secara formal. Hal-hal ini kemudian mengakibatkan hak dasar warga (termasuk perempuan dan anak), seperti hak mendapatkan bantuan pemerintah, menjadi sangat terbatas.

Permasalahan di atas mendorong terbentuknya Kelompok Pekka yang tergabung ke dalam Serikat Pekka untuk secara kolektif melakukan advokasi pemenuhan hak sipil perempuan di desa penelitian. Dimotori oleh Kader Pekka dari aktor perempuan setempat, Serikat Pekka dan Kelompok Pekka melaksanakan program Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi (KLIK). Program KLIK ini turut membangun kesadaran di antara warga terkait pentingnya dokumen kependudukan untuk akses terhadap program perlindungan jaminan sosial. Selain itu, data yang terkumpul melalui KLIK ini memberikan gambaran riil mengenai pemetaan prioritas kebutuhan warga akan dokumen surat nikah, yang menguatkan komitmen desa untuk menertibkan administrasi kependudukan. Serikat Pekka, dengan didukung oleh PEKKA, mendorong pemerintah desa menerbitkan “Perdes Itsbat Nikah”, yang dijadikan landasan hukum bagi pemerintah desa untuk menyelenggarakan sidang itsbat nikah di balai desa serta mengalokasikan dana APBDes sebesar Rp28 juta per tahun untuk memfasilitasi kegiatan tersebut. Tanpa adanya fasilitasi dari pemerintah desa ini, sidang itsbat hanya dapat diselenggarakan di kantor Pengadilan Agama di pusat kota Bangkalan yang jauh dari desa.

“Perdes Itsbat Nikah” membuat tiga perubahan penting di desa. *Pertama*, bagi perempuan miskin, Perdes memberikan kepastian layanan surat nikah sebagai salah satu persyaratan untuk mengurus identitas kependudukan lainnya sehingga mereka memenuhi persyaratan untuk mengakses layanan perlindungan sosial negara. *Kedua*, Perdes ini membuka ruang bagi gerakan kolektif dan pengembangan kapasitas dan jaringan perempuan dalam membantu pengurusan legalitas identitas kependudukan. *Ketiga*, bagi tata kelola pemerintahan desa, Perdes berhasil menata data kependudukan warga, serta mengikis praktik percaloan pengurusan dokumen identitas. Perdes ini menjadi landasan hukum bagi pemerintah desa mengalokasikan Dana Desa untuk penyelenggaraan proses sidang itsbat nikah di desa.

Keberhasilan Serikat Pekka dan Kelompok Pekka mendorong Perdes tidak terlepas dari pendampingan PEKKA. Antara tahun 2016 dan 2017, PEKKA menempuh dua jalur gerakan untuk mendorong perumusan dan penetapan Perdes, yaitu jalur akar rumput melakukan pemberdayaan perempuan, dan jalur pemerintahan desa melakukan advokasi kebijakan perlindungan sosial. Diawali pemetaan struktur kekuasaan sosial yang dilakukan PEKKA sebelumnya, teridentifikasi orang-orang kunci di desa yang kemudian didekati secara formal and informal. Proses pemetaan dan pendekatan membuahkan hasil dengan terbukanya pintu bagi Serikat Pekka membentuk Kelompok Pekka untuk berkegiatan di desa.

Proses pendekatan yang dilakukan oleh Serikat Pekka pada dasarnya adalah memanfaatkan struktur kekuasaan patriarkis yang ada di desa, melalui penguatan Kader Pekka yang berhubungan dekat tokoh-tokoh struktural tradisional di desa. Kader-kader ini memiliki posisi yang strategis dalam memperluas jaringan pengaruh, dengan meyakinkan tokoh-tokoh tersebut agar mendukung terbitnya Perdes. Walaupun begitu, penerbitan Perdes Itsbat Nikah belum mampu mengubah seluruh struktur kekuasaan yang ada. Norma sosial yang membentuk konservatisme relasi baru berubah secara bertahap, di mana perempuan mulai terlibat di ruang publik, namun masih seputar kegiatan yang bersifat domestik. Secara sosial politis, proses pengambilan keputusan di desa masih didominasi oleh tokoh laki-laki senior di desa. Namun demikian, studi kasus di Bangkalan ini menunjukkan bagaimana dengan strategi dan pendekatan yang tepat, gerakan kolektif perempuan melalui pembentukan kelompok-kelompok dan jaringan justru mampu memanfaatkan struktur kekuasaan yang ada, yang semula resisten, kemudian menjadi lebih mendukung pemenuhan hak-hak perempuan.

Summary

This case study examines changes in a village in Bangkalan that led to and resulted from the enactment of the Village Regulation (Perdes) on Marriage Verification in 2017. This Village Regulation responded to the challenges for residents, particularly women, in acquiring civil administration documents, especially government-recognised marriage certificates. It is common for the people in the village to have religious-based marriages that are not formalised by the government. The geographic location of the Bangkalan research village and its lack of access to transport services has encouraged a brokerage industry charging exorbitant prices for vital identity documents. The Bangkalan district is also characterised by strong Islamic values and Madurese traditional norms. These social and religious norms limit women's mobility in public spaces and allow practices of informal and underage marriage, both of which further limit women's ability to access government social protection programs.

In response to these challenges, since 2015 members of the village's Pekka union have collectively advocated for the fulfilment of women's civil rights. These unions are led by local women cadres of PEKKA (the Female-Headed Families Empowerment Program/Foundation). PEKKA and the Pekka union group endeavours to build awareness in the village about the importance of legal identity documents to access social protection programs, primarily through PEKKA's Information and Consultation Services Clinic (*Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi* – KLIK). Pekka union cadres also collected data through the KLIK to map the priority needs of the community, including marriage certificates.

The Pekka union women's group, together with the PEKKA National Secretariat, then advocated for and provided support to the village government to issue the 2017 Village Regulation on Marriage Verification. This regulation enabled the village government to conduct marriage verification meetings in the village hall rather than exclusively at the Office of the Religious Court in central Bangkalan which is far from the village. The Regulation also allocated Rp. 28 million per year of Village Budget (APBDes) funds to conduct marriage verification meetings.

This Village Regulation has produced three major changes in the Bangkalan research village. First, particularly for poor women, the Village Regulation provides certainty in acquiring marriage certificates and other legal identity documents, which are required to process other identity documents, and enable them to access social protection programs. Second, this regulation has created opportunities for women's collective action and capacity improvement to support the processing of legal identity documents. Third, in terms of village governance, the Village Regulation has helped to improve population data collection and succeeded in reducing the use of brokers to process vital documents. The regulation has also provided a legal basis for the village government to allocate budget from the Village Fund for marriage verification processes.

The women's groups' success in shaping this Village Regulation was supported through PEKKA assistance. Between 2016 and 2017, PEKKA adopted a dual approach to encourage the formulation and enactment of the Village Regulation: supporting the grassroots empowerment of village women and direct advocacy to the village government about the importance of social protection policies. By first mapping social structures in the village, PEKKA identified key village leaders who were then approached formally and informally. This initial step was crucial in facilitating the acceptance of PEKKA's work in the village. PEKKA's approach worked through the existing social and patriarchal structure in the Bangkalan research village by empowering female cadres who are closely related to traditional, government, and religious leaders. These cadres played important roles in extending networks of influence and convincing community leaders to support the Village Regulation.

Even so, this Village Regulation has not been able to entirely reshape the existing power structures in the village. Conservative social norms have begun to change incrementally. Women have become involved in the public sphere but in ways which still revolve around their domestic duties and position, whereas decision-making processes are still dominated by senior men. However, this case study in Bangkalan demonstrates how by utilising multilayered strategies and approaches, women's collective action through groups and networks can shift community leaders from being resistant to supportive of policies to fulfil women's rights.

Pendahuluan

Studi kasus ini berfokus pada bagaimana perempuan di desa penelitian di Bangkalan berupaya untuk mengklaim hak sipil mereka untuk membuka akses perlindungan sosial bagi perempuan miskin kepala keluarga.¹ Karakteristik desa yang secara geografis sulit dijangkau, pola sosial ekonomi desa yang mengutamakan peran publik untuk laki-laki, serta keterbatasan pendidikan membuat perempuan di desa ini kesulitan mengurus identitas kependudukan yang merupakan syarat untuk mengakses berbagai bentuk jaminan sosial negara.

Untuk mengklaim hak sipil mereka, perempuan di desa penelitian di Bangkalan ini berperan aktif dalam program kolektif Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi (KLIK) yang difasilitasi oleh PEKKA (Yayasan Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) yang berkerjasama dengan Serikat Pekka (organisasi berbasis keanggotaan Perempuan Kepala Keluarga di tingkat desa). Melalui partisipasi dalam program KLIK ini, perempuan desa memberdayakan diri untuk mendata kebutuhan warga terkait dokumen kependudukan serta membantu warga desa untuk mendapatkan dokumen tersebut, terutama pengurusan surat nikah.

“Saya ndak ngerti, apa itu PEKKA, terus didatangi sama Mbak Fat. Tiap ada pertemuan didatengin-didatengin. Terus pada akhirnya saya ngerti, terus ada pertemuan Kader tiap bulan. Tapi ndak ada kantornya sebelumnya itu. Pertemuannya pun terkadang pindah-pindah, kalau saya ditelfon, pertemuan kader, pun kadang saya nyari “di mana?”, cari-cari sampe ndak ketemu. Kan saya bisa baca tulis, tapi jelek. Terus akhirnya dapat satu tahun dapat undangan [membantu pelaksanaan KLIK] ke Camplong [Desa Camplong, Sampang]. Di sana ada ustad-ustad, sama tokoh- tokoh masyarakatnya, sama Klebunnya. Terus tambah meluas, saya ngerti.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Surat Nikah merupakan suatu dokumen yang saling terkait dalam memperoleh identitas kependudukan lain seperti KK, KTP, dan Akta Kelahiran. Dengan dibantu oleh PEKKA, Serikat Pekka di desa Bangkalan berhasil mendorong terbitnya “Perdes Itsbat Nikah” yang memungkinkan adanya alokasi APBDes untuk penyelenggaraan proses sidang itsbat nikah di kantor desa, serta membiayai sidang perkara itsbat nikah bagi warga yang tidak mampu secara ekonomi. Studi kasus ini terdiri dari tujuh bagian. Bagian pertama menggambarkan konteks umum situasi desa. Bagian kedua menjelaskan permasalahan yang dihadapi oleh perempuan desa. Bagian ketiga menggambarkan proses dan strategi yang ditempuh PEKKA untuk mengatasi sejumlah tantangan dalam langkah advokasinya. Bagian keempat menguraikan perubahan-perubahan yang terjadi dengan masuknya PEKKA ke desa. Bagian kelima menguraikan mengenai faktor-faktor yang mendorong atau menghambat perubahan di desa. Bagian keenam peluang replikasi untuk diterapkan di desa yang memiliki situasi serupa dengan studi kasus ini. Bagian ketujuh menggarisbawahi keberhasilan PEKKA dalam membawa perubahan di desa. Sebagai penutup, disimpulkan bagaimana keberadaan Perdes Itsbat Nikah ini sangat erat kaitannya dengan keterlibatan perempuan secara kolektif melalui penyelenggaraan KLIK, yang menjadi basis upaya pemenuhan hak sipil dan mendorong keluarnya Perdes tersebut. Studi kasus ini juga menunjukkan bahwa dengan pendekatan dan strategi yang tepat, KLIK sebagai gerakan kolektif perempuan mampu mengubah struktur kekuasaan yang ada secara perlahan, sehingga kini menjadi lebih mendukung pemenuhan hak sipil perempuan.

1. Konteks Desa

Karakteristik geografis, sosial, dan ekonomi desa studi kasus di Bangkalan ini menimbulkan hambatan berlapis-lapis bagi perempuan desa untuk mengakses perlindungan sosial. Secara geografis, desa ini relatif sulit terjangkau dengan sarana transportasi yang terbatas. Lokasi desa berjarak sekitar 30 km dari pusat kota Bangkalan. Dari jalan raya utama jalur Bangkalan Sampang, perlu lagi masuk ke pedalaman sejauh sekitar 10 km untuk mencapai desa ini. Jalanan desa sudah beraspal namun jalan antar-dusun, yang dipisahkan oleh

¹ Semua nama yang digunakan di dalam studi kasus ini telah disamarkan dan bukan nama sebenarnya.

areal persawahan, masih berupa jalan setapak. Di wilayah ini terdapat angkutan desa milik usaha perseorangan yang melintas namun dengan ketersediaan jumlah armada dan waktu layanan yang terbatas.

Secara umum, desa ini masih mengikuti tata ruang tradisional yang disebut dengan *tanian lanjheng* khas masyarakat Madura. *Tanian lanjheng* adalah pola sosial ekonomi desa yang hidup di tengah ekologi pertanian tegalan dan memiliki kolektivitas masyarakat yang masih terjaga (Sa'dan, 2016). Masyarakat desa tinggal dalam pola residensi tradisional di mana satu keluarga besar (*extended family*) tinggal bersama di dalam satu pekarangan luas. Sejumlah pekarangan yang berdampingan membentuk satu kluster menunjukkan kekerabatan. Di dalam setiap pekarangan, langgar (mushola) merupakan sentral bangunan di dalam pekarangan ini, diikuti rumah tinggal milik orang tua di sisi terdekat langgar, lalu rumah milik anak tertua dan seterusnya (Sa'dan, 2016). Sejumlah bangunan pendukung didirikan di sisi terluar pekarangan, yaitu kamar mandi, yang lokasinya berdekatan dengan sumur, gudang bahan makanan (lumbung) dan kandang ternak.

Pola residensi ini menunjukkan peranan sentral keagamaan yang disimbolkan oleh langgar. Sejumlah langgar, biasanya milik keluarga tokoh masyarakat, selain untuk beribadah juga dipakai sebagai madrasah yang mengajarkan ilmu agama kepada anak-anak usia 4-13 tahun setiap hari sekitar pukul 15-17 dan berlanjut pukul 18.30 – 20.00. Lokasi madrasah untuk anak perempuan terpisah dengan lokasi madrasah untuk anak laki-laki.² Sementara itu, peran keluarga besar juga dominan terutama dalam membagi peran laki-laki dan perempuan. Pembagian peran ini menempatkan ruang perempuan dalam ranah domestik, sedangkan laki-laki menempati posisi dan peran yang dominan, tidak hanya di ruang keluarga, tetapi juga di ruang publik, misalnya untuk menentukan keputusan formal di masyarakat.

Norma sosial dan agama turut memengaruhi pembagian ruang laki-laki dan perempuan di desa. Kuatnya norma agama yang mengutamakan pendidikan keagamaan di madrasah atau pesantren tradisional menempatkan pendidikan formal bukan sebagai prioritas. Data Monografi Desa (2018) merekam bahwa 1.600 penduduk usia 7-45 tahun, hampir 20 persen tidak bersekolah formal. Sementara itu, 25 persen lainnya mengenyam pendidikan tertinggi SD. Hanya ada tiga orang sarjana yang ada di desa ini (Monografi Desa, 2018). Dalam situasi ini, sulit untuk membicarakan pendidikan formal bagi perempuan mengingat perempuan cenderung ditempatkan oleh struktur sosial yang ada untuk memerankan peranan domestik di dalam keluarga.

“Di sini sama orang-orang itu [dianggap] kalau kuliah mau ke mana, cewek pasti ke dapur. Ini (mengurus pendirian TK) untuk nunjukin ke orang-orang.” (Mita, kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Kondisi sosial dan kultural desa, serta keterbatasan pendidikan menyebabkan banyak warga yang belum menyadari pentingnya dokumen identitas kependudukan. Kesadaran warga baru terbentuk ketika warga membutuhkan dokumen kependudukan untuk mengakses pelayanan negara seperti pendidikan dan perlindungan sosial. Situasi ini diakui oleh tokoh masyarakat desa.

“Kan kebanyakan orang sini sudah kawin sampai beranak-pinak ngga punya surat nikah. Itu awalnya, karena masalah kayak gitu terkait dengan tertib administrasi yang sekarang untuk sekolah saja kita harus punya KTP, akta nikah kan itu jadi persyaratan.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 4 Maret 2019)

Selain kesadaran yang minim, warga yang membutuhkan dokumen tersebut juga mengalami kesulitan untuk mengurus identitas kependudukan karena kendala geografis dan biaya. Lokasi desa yang jauh dari pusat kecamatan dan kabupaten, serta minimnya akses transportasi menyebabkan warga harus mengeluarkan biaya yang besar untuk transportasi. Untuk mengurus dokumen kependudukan, warga perlu beberapa kali mendatangi kantor pelayanan seperti Kantor Kecamatan, Kantor Urusan Agama di kecamatan maupun Kantor

² Observasi peneliti di desa.

Pengadilan Agama dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di kabupaten. Selain itu, warga juga masih terkendala prasarana jalan yang buruk. Meski jalan utama dari Jalan Raya Bangkalan Sampang menuju desa ini sudah beraspal sekitar 10 km, jalan yang menghubungkan antar dusun di dalam desa masih berupa jalan setapak dan jalan berbatu (makadam). Transportasi umum yang tersedia merupakan usaha perseorangan menggunakan mobil berplat nomor hitam dan hanya beroperasi pada jam tertentu selama pagi hingga siang dengan jumlah armada yang terbatas. Ongkos naik angkutan tersebut, dari balai desa ke pusat kecamatan sekitar Rp18 ribu pulang pergi, jumlah yang cukup besar bagi kebanyakan penduduk desa yang tidak berpenghasilan tetap.

Norma sosial dan agama Islam menempatkan laki-laki dalam posisi sebagai pengambil keputusan, termasuk dalam pengambilan keputusan di ruang publik, dengan demikian mereka lebih terbiasa berinteraksi dengan institusi pemerintah desa dan perangkat struktural di desa. Di sisi lain, pergerakan perempuan masih terbatas pada urusan domestik dan tanggung jawab perawatan, seperti pergi ke pasar, mencari air ketika musim kemarau, atau mencari pakan ternak. Hal ini membuat perempuan cenderung enggan untuk berinteraksi dengan perangkat desa. Kultur kepemimpinan yang didominasi laki-laki, baik sebagai kepala keluarga, tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh keamanan, menunjuk laki-laki sebagai sentra pengambil keputusan. Tokoh desa seperti Kades berada dalam posisi struktural teratas di desa memiliki jarak berlapis-lapis dari perempuan desa kebanyakan. Hal ini menciptakan situasi yang berjarak antara kepemimpinan laki-laki dengan warga desa perempuan, seperti yang disadari oleh kepala desa.

“Saya [fasilitasi], silahkan kalian usulkan. Saya sudah sarankan, siapkan usulkan ke saya, maunya perempuan itu ke mana. Cuma sampai sekarang masih maju mundur. [Mereka] itu, sungkannya keterlalu. Nggak kaya mahasiswa sama dosennya, itu nggak bisa. Ini budayanya masih seperti santri ke gurunya di pesantren. Kaya sistem masih model-model kerajaan gitu loh. Masih ada paham itu, untuk menghilangkan itu butuh ketelatenan dan kesabaran sampai mereka berani ngomong betul. Kita biasa ngomong menyampaikan sesuatu kan boleh-boleh saja sebenarnya, yang penting dengan catatan dengan bahasa yang santun. Mereka masih takut-takut.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 4 Maret 2019)

2. Permasalahan Perempuan terkait Klaim Hak Sipil

Keseluruhan konteks geografis dan sosial desa penelitian di Bangkalan ini menyebabkan hambatan berlapis bagi perempuan desa untuk dapat mengurus identitas kependudukan secara mandiri. Sebagai contoh adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh salah seorang perempuan desa, Yuli, yang kesulitan memperoleh akta kelahiran bagi anaknya akibat pernikahan yang tidak tercatat secara resmi. Norma sosial yang membatasi gerak perempuan di ruang publik di desa membuat Yuli enggan untuk berinteraksi dengan perangkat desa.

“Dia [Yuli] ini malu bicara dengan Kades, tapi beranian jalan kaki ke rumah Praja [adik Kades yang pada waktu itu menjabat sebagai sekretaris desa]. Dia minta tolong Praja mengurus akta anaknya pada tahun 2016. Saat itu, balai desa belum ada, pelayanan desa di rumah Kades. [...] Praja minta tolong Pak Mukti untuk membantu mengurus KK tapi tidak membuat surat nikah. Dalam KK, suami Yuli ini ditulis cerai mati, tapi sebetulnya mantan suaminya itu masih hidup, tapi dia (suami Yuli) sudah menikah lagi. Akhirnya (berkat Pak Mukti) dapat KK dan akta lahir untuk anaknya. Bayar Rp300 ribu.” (Yuli, perempuan desa, sebagaimana yang diterjemahkan oleh Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 26 Februari 2019).

Pengalaman Yuli (29) merupakan persoalan yang dihadapi oleh banyak perempuan di desa ini. Suaminya meninggalkannya dan membuatnya menjadi ibu tunggal bagi anak laki-laki berusia 10 tahun. Yuli tidak lulus SD, tidak dapat membaca dan menulis, serta tidak lancar berbahasa Indonesia. Kondisi kesehatannya juga buruk sehingga dia tidak dapat bekerja terlalu berat di sawah atau bekerja di luar desanya sebagai pedagang atau asisten rumah tangga. Untuk biaya hidup, dia menggantungkan uang kiriman dari saudara-saudaranya yang bekerja di luar desa sebagai imbal jasa mengasuh anak-anak mereka yang ditiptkan kepadanya.

Kondisi ini menimbulkan kesulitan bagi Yuli ketika harus mengurus akte kelahiran bagi anaknya untuk mendaftar SD pada tahun 2016. Untuk mengurus akte kelahiran, Yuli perlu melampirkan Kartu Keluarga (KK). Situasi menjadi sulit karena pernikahan Yuli tidak pernah tercatat secara resmi sehingga dia tidak memiliki surat nikah yang merupakan persyaratan utama mengurus KK. Yuli juga tidak memiliki uang untuk mengurus dokumen-dokumen tersebut.

Di Bangkalan, dokumen kependudukan merupakan lahan percaloan yang berbiaya mahal. Para calo menjual jasa mengurus dokumen KK, KTP, dan akte kelahiran dengan harga sekitar Rp150 ribu hingga Rp300 ribu per dokumen. Harga untuk surat nikah mencapai Rp1,5 juta hingga Rp2 juta.³ Biaya ini fantastis bagi desa yang sebagian besar penduduknya hidup hanya dari hasil bertani sawah tadah hujan, pedagang skala mikro, atau buruh serabutan. Tingkat pendidikan warga yang rata-rata tamat SD dengan kemampuan baca tulis yang terbatas menyebabkan peluang pekerjaan bagi warga juga terbatas pada pertanian dan sektor informal. Seperti kebanyakan warga desa Bangkalan pada saat itu, Yuli sulit untuk tidak bergantung pada calo.

Dengan kondisi desa tersebut, sulit bagi perempuan desa ini untuk dapat mengambil keputusan meski untuk dirinya sendiri. Yuli misalnya, ditinggalkan dengan satu anak tanpa tunjangan dari suaminya. Pernikahan Yuli pun tidak memiliki kekuatan hukum karena dilakukan di luar hukum formal negara. Ketiadaan dokumen identitas membuat nama Yuli tidak tercatat oleh negara sehingga tidak bisa mengakses program jaminan sosial.

Kuatnya norma agama di desa ini juga menyebabkan warga mengutamakan pernikahan di usia belia, yang sering kali melalui proses perjodohan, dan dilakukan sebelum usia 16 tahun meski dengan konsekuensi tidak tercatat di dalam hukum sipil negara yang mensyaratkan usia menikah minimal 16 tahun.

“Mengurus syarat pernikahan legal, sesuai aturan negara, harus dilampiri dengan KTP [yang artinya kurang dari 17 tahun tidak bisa menikah]. UU Pernikahan mengatur pernikahan minimal usia 16 tahun, sementara syariat Islam membolehkan pernikahan usia 9 tahun untuk perempuan. Dalam kultur Madura menikah dini adalah bentuk memenuhi syariat. Sudah lazim ketika SMP anak sudah dijodohkan, dan ditunangkan sehingga banyak kasus ketika lulus [sekolah] dinikahkan. KUA membolehkan pernikahan di bawah 16 tahun dengan syarat mendapatkan rekomendasi Pengadilan Agama. Tanpa rekomendasi ini akan ditolak. Untuk menyingkat prosedur ini, banyak pernikahan dini [perkawinan anak] dilakukan dengan nikah secara agama tanpa bukti pencatatan sipil.” (Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) tingkat kecamatan, kecamatan penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Keberhasilan perempuan di Bangkalan, bersama-sama dengan PEKKA, dalam mendorong keluarnya “Perdes Itsbat Nikah” pada tahun 2017 secara perlahan mengubah konteks desa yang semula sulit menjadi lebih terbuka bagi perempuan untuk mengurus legalitas status pernikahan. Perempuan membutuhkan dokumen surat nikah ini sebagai salah satu syarat untuk mengurus dokumen kependudukan lainnya - seperti KTP, KK, dan Akta Kelahiran - supaya dapat mengakses layanan perlindungan sosial. Klinik Layanan Informasi dan Kependudukan (KLIK) yang dimotori oleh perempuan desa membantu mendekatkan dan mempermudah proses pengurusan dokumen kependudukan bagi warga desa.

Sebelum adanya gerakan kolektif perempuan melalui KLIK, dokumen kependudukan seperti KTP, KK, Akta kelahiran dan Surat Nikah merupakan barang mewah. Dokumen yang menunjukkan legalitas identitas kependudukan merupakan lahan basah bagi praktik percaloan (*brokerage*). Nominal biaya yang diminta oleh calo cukup fantastis mengingat aturan resmi tidak ada pungutan biaya untuk pengurusan dokumen KK, KTP dan akta kelahiran. Sementara itu, aturan resmi Mahkamah Agung menetapkan perkara sidang pengesahan pernikahan juga hanya Rp316.000,00 per pasangan. Bagi warga miskin, Peraturan Mahkamah Agung No. 1

³ Berdasarkan pemetaan persoalan sosial yang dilakukan oleh PEKKA, yang juga dikonfirmasi melalui informasi wawancara dengan kepala desa dan kader perempuan di desa.

tahun 1974 bahkan menyediakan layanan sidang perkara pengesahan pernikahan secara prodeo (cuma-cuma). Namun, layanan prodeo memiliki kuota dan secara teknis sulit diakses secara langsung oleh warga miskin tanpa adanya advokasi legalitas dari lembaga seperti PEKKA yang membantu warga miskin mengakses layanan ini.

Tingginya biaya jasa tersebut antara lain disebabkan tingginya ongkos transportasi dari desa pelosok ini menuju kecamatan dan kabupaten. Untuk layanan sidang itsbat nikah, warga harus mengeluarkan ongkos transportasi dari desa ke pusat kabupaten untuk menghadiri persidangan di Kantor Pengadilan Agama. Tanpa adanya fasilitasi “Perdes Itsbat Nikah” yang mendatangkan layanan persidangan ke balai desa, warga harus beberapa kali datang ke kantor kecamatan dan Kantor Urusan Agama di pusat Kecamatan Tanah Merah untuk mengurus dokumen yang perlu dilampirkan sebagai persyaratan berkas perkara. Minimnya kemampuan warga miskin untuk membaca dan menulis membuat warga tidak memiliki pilihan lain kecuali meminta bantuan calo yang pada umumnya merupakan orang-orang terdekat kepala desa atau perangkat desa. Situasi ini dijelaskan pula oleh Kades.

“Kalau dianjurkan ke pengadilan, (surat nikah) itu biayanya (mengurus) lumayan mahal sampai Rp2 juta sak transportnya itu kan kronologisnya begitu.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 4 Maret 2019)

3. Perubahan yang Terjadi: Itsbat Nikah

Melihat permasalahan yang terjadi di desa, perempuan di Bangkalan lalu membentuk Kelompok Pekka (Perempuan Kepala Keluarga), yang didorong oleh kader Pekka dari aktor setempat serta didukung oleh PEKKA sebagai penanggung jawab kelompok. Perubahan inilah yang mendasari perubahan kedua, yaitu penyelenggaraan program KLIK yang menghasilkan data awal kebutuhan dokumen identitas kependudukan. Data awal kebutuhan dokumen identitas di desa ini berhasil meyakinkan pemerintah desa untuk menerbitkan “Perdes Itsbat Nikah”. Perubahan ketiga adalah terbitnya “Perdes Itsbat Nikah” melegitimasi pemerintah desa mengalokasikan dana APBDes untuk proses sidang itsbat nikah. Dengan memfasilitasi pembuatan surat nikah, Perdes ini secara tidak langsung memberikan kepastian bagi perempuan tidak mampu untuk dapat mengakses layanan pendidikan dan kesehatan serta akses perlindungan sosial.

3.1. Munculnya Kader dan Kelompok Pekka di Bangkalan

Pembentukan Kelompok Pekka di desa di Bangkalan tidak terlepas dari peran seorang Kader Pekka di desa, yaitu Ati. Ati merupakan kader Posyandu aktif yang juga aktor dalam kegiatan perempuan Muslimat NU sehingga memiliki jaringan kuat dengan kelompok-kelompok perempuan di Bangkalan, terutama di wilayah dusun yang menjadi lokasi penelitian. Beliau juga memiliki dan memimpin sekolah TK yang didirikannya di desa. Jaringan yang dimiliki oleh Ati menempatkan beliau dalam posisi strategis untuk menjaring anggota bagi Kelompok Pekka di desa.

Sejak tahun 2015, Ati mulai berperan sebagai Pengurus Kelompok Pekka di desa di Bangkalan. Keterlibatan Ati berawal dari dorongan dan kedekatan dengan tokoh pemerintahan di desa. Ati merupakan adik sepupu dari Mukti, tokoh dusun di desa tersebut yang tinggal dalam satu lingkungan rumah keluarga besar. Mukti-lah yang mendorong Ati untuk berperan secara aktif. Sebagai tokoh kepercayaan yang merupakan eksekutor utama kebijakan Kades H. Joni, Mukti diberikan mandat mencari orang untuk menjadi anggota Kelompok Pekka yang akan dibentuk. Mukti lalu menunjuk Ati untuk membantu kegiatan Serikat Pekka di desa. Ati menyambut positif karena merasa penunjukkan tersebut adalah wujud kepercayaan dari para tokoh desa kepada dirinya. Apalagi, H. Joni adalah anak tiri dari Umi, guru mengajinya sejak remaja. Selain itu, Ati juga mendapatkan dukungan dari suaminya, selama keterlibatan Ati di Serikat Pekka tidak menghabiskan waktu sehari penuh atau sampai mengingap.

“Umi itu guru saya. Nyai saya. Pak Klebun [Kepala Desa, yaitu H. Joni] itu anaknya. Jadi itu [H. Joni] guru saya juga.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Peranan Ati sebagai Pengurus Kelompok Pekka di desa di Bangkalan didukung oleh usaha-usaha penguatan kelompok yang dilakukan oleh pengurus Serikat Pekka. Pengurus Serikat Pekka kerap datang ke Bangkalan untuk memberikan informasi kepada anggota kelompok baru tersebut pentingnya identitas kependudukan. Selain itu, pengurus serikat juga mengenalkan nilai-nilai kesetaraan gender dengan ilustrasi sederhana mengambil contoh keseharian relasi perempuan dan laki-laki di desa. Dalam kesempatan itu, satu per satu anggota kelompok diberi kesempatan mengemukakan pendapatnya untuk melatih keberanian berbicara di dalam forum.⁴ Ini artinya merupakan peningkatan kemampuan perempuan secara individual di desa.

“Saya ndak ngerti, apa itu PEKKA, terus didatangi sama Mbak Fat. Tiap ada pertemuan didatengin-didatengin. Terus pada akhirnya saya ngerti, terus ada pertemuan Kader tiap bulan. Tapi ndak ada kantornya sebelumnya itu. Pertemuannya pun terkadang pindah-pindah, kalau saya ditelfon, pertemuan kader, pun kadang saya nyari “di mana?”, cari-cari sampe ndak ketemu. Kan saya bisa baca tulis, tapi jelek. Terus akhirnya dapat satu tahun dapat undangan [membantu KLIK] ke Camplong [Desa Camplong, Sampang]. Di sana ada ustad-ustad, sama tokoh-tokoh masyarakatnya, sama Klebunnya. Terus tambah meluas, saya ngerti.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Untuk mempercepat terbentuknya kelompok, Ati memiliki strategi khusus. Dia memastikan bahwa waktu pertemuan Kelompok Pekka dibuat bersamaan dengan kegiatan kelompok perempuan di desa yang sudah berjalan rutin, seperti pengajian atau mengisi waktu perempuan yang menunggu anaknya bersekolah TK.

“Kalau ikut Serikat Pekka kan seharian. Terus kadang pernah, pelatihan tiga hari di rumahnya Mbak [Ketua Serikat Pekka], sampai maghrib, jam tujuh malam. Pernah dimarahin [suami], ikut kegiatan seharian itu. Iya, agak takut itu saya. Tapi kalau seharian ndak ikut, nanti anak saya mau sekolah dan sebagainya siapa yang nyiapin. Tapi sekarang endak, maksimal sudah jam empat sore. Semua kader [membuat jadwal].” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Selain itu, untuk mendekatkan kegiatan pada hal yang disenangi perempuan di Bangkalan, Ati membentuk uang tabungan dan uang kas yang dapat dipakai untuk kegiatan wisata ziarah ke makam wali pada akhir waktu yang disepakati. Pertemuan kelompok ini menarik uang iuran anggota Rp1.000,00 per orang sebagai tabungan kelompok. Tabungan ini kemudian dipakai sebagai dana simpan pinjam bagi anggota, menjadikannya salah satu daya tarik bagi perempuan untuk bergabung dalam Kelompok Pekka di desa. Kegiatan simpan pinjam ini kerap kali digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga sebagai salah satu kebutuhan perempuan di desa.

“Ya, masing-masing (kemampuan), kadang tabungannya per-orang [terkumpul satu tahun] ada yang Rp200 ribu, ada yang Rp500 ribu, satu tahun nabungnya. [setoran tabungan] Rp5 ribu, sebulan dua kali. Ada yang nabung Rp10 ribu [sekali setor]. Pokoknya dapet ratusan lah.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Kader lain yang aktif dalam kegiatan Kelompok Pekka di desa adalah Mita, anak perempuan dari Mukti, tokoh dusun. Keikutsertaan Mita sejak tahun 2015 berawal dari ajakan Ati, bibinya, untuk bergabung. Selain hubungan kekeluargaan yang dekat dengan Ati, Mita juga turut mengajar di TK yang dipimpin oleh Ati, serta di langgar milik keluarganya. Mita merupakan perempuan pertama di desa tersebut yang berhasil lulus bangku kuliah. Keluarga mereka termasuk keluarga terpandang, di mana ayah Mita adalah mantan kepala dusun, dan memiliki hubungan saudara dengan kepala desa di Bangkalan saat itu. Dalam kepengurusan Serikat Pekka, salah satu harapan terbesar Mita adalah dapat berkunjung ke Yayasan PEKKA di Jakarta dan bertemu Kader PEKKA seluruh Indonesia.

⁴ Observasi mengikuti kegiatan pembentukan kelompok baru PEKKA di Bangkalan. Model pembentukan dan pembinaan kelompok baru yang diterapkan saat ini memiliki kesamaan model dengan yang diterapkan PEKKA pada masa awal tahun 2015.

“Saya pengen mbak suatu saat nanti saya diajak ke Jakarta, ke Seknas PEKKA. Sepertinya seru, saya pengen ke luar kota yang besar seperti Jakarta. Makanya saya aktif di Serikat Pekka biar nanti mungkin bisa diajak Mbak Lia [Penanggungjawab Lapangan PEKKA di Madura] ke Jakarta.” (Mita, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Mita menunjukkan kesungguhannya mendukung kegiatan Serikat Pekka dengan terlibat langsung menguruskan akte lahir dan KK bagi warga. Sebagai awalan, dia menguruskan akte lahir milik adik dan tetangga terdekatnya. Untuk itu, dia memberanikan diri untuk mendatangi kantor desa, kecamatan, dan Disdukcapil di Bangkalan demi mengikuti seluruh prosedur. Keberhasilan awal tersebut membuatnya percaya diri untuk membantu lebih banyak warga untuk mendapatkan dokumen kependudukan. Beberapa kali dia ikut membantu program PEKKA berupa Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi (KLIK) untuk mendata kebutuhan dokumen kependudukan di sejumlah desa.

“Saya awalnya nggak enak karena nanti dikira ambil pekerjaan orang lain di kantor desa. Tapi karena ini kan punya adik dan orang sini saja, saya mau mengurus. Seneng waktu sudah jadi [akte dan KK]. Saya terus ikut bantu urus ini sekarang.” (Mita, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019).

Pembentukan Kelompok Pekka juga membantu perempuan desa untuk membangun jaringan dukungan, baik dengan sesama perempuan desa maupun dengan tokoh masyarakat yang berpengaruh. Di desa penelitian di Bangkalan ini, kepengurusan Kelompok Pekka di desa dipegang oleh kader-kader potensial yang memang mempunyai kedekatan dengan tokoh pemerintahan di desa. Pada saat yang bersamaan, potensi kader-kader dikuatkan untuk terlibat membantu kegiatan Serikat Pekka di masyarakat. Kegiatan kelompok terkoordinasi dengan Serikat Pekka melalui rapat koordinasi setiap sebulan sekali di Center PEKKA yang mengundang pengurus kelompok dan satu anggota.

Selain itu, PEKKA memiliki program pelatihan kepemimpinan, Akademi Paradigta yang bertujuan untuk mempersiapkan kader perempuan dapat mengambil peran secara langsung dalam tata kelola desa.⁵ Pelatihan yang didesain berlangsung dalam 30 pertemuan ini diselenggarakan di Center Pekka di Kecamatan Tanah Merah. Pada tahun 2015, terdapat dua orang peserta yang berasal dari Bangkalan, yaitu Nurul dan Idah. Nurul merupakan kader Posyandu, yang juga merupakan anak tokoh masyarakat anggota BPD. Sementara itu, Idah aktif dalam kegiatan PKK desa dan merupakan istri sekretaris desa. Kedua kader ini dilatih untuk memiliki kapasitas teknis di bidang administrasi dan tata kelola pemerintahan desa sehingga dapat menjadi kader utama Serikat Pekka yang membantu Pengurus Serikat Pekka mengorganisasi anggota Kelompok Pekka dalam penyelenggaraan KLIK. Selain itu, kedua kader ini juga dipersiapkan sebagai paralegal yang membantu warga di sekitarnya mengurus proses surat nikah secara berjenjang, dari desa hingga kabupaten.

Pembentukan Kelompok Pekka di desa-desa menjadi tulang punggung keanggotaan Serikat Pekka secara umum. Saat ini, Serikat Pekka di Madura memiliki 1.500 anggota yang tersebar 900 orang di Bangkalan dan 600 orang di Sampang.⁶ Di Bangkalan saat ini terdapat satu kelompok baru, dan dua kelompok lama. Satu kelompok lama tidak lagi aktif karena pengurus kelompok mengundurkan diri dengan alasan melahirkan dan memiliki kesibukan membuka warung. Kelompok Pekka dan Kader Pekka di desa juga diarahkan untuk mendukung pengorganisasian program KLIK di desa.

Peningkatan kapasitas perempuan, baik secara individu maupun kolektif, membantu para perempuan di desa menjadi lebih ulet dan tangguh dalam menanggapi situasi kritis seperti pandemi COVID-19. Menyikapi situasi

⁵ Akademi ini merepresentasikan strategi konsolidasi PEKKA di wilayah perdesaan. Akademi Paradigta adalah sekolah perempuan desa yang berdaulat merupakan program pelatihan kepemimpinan untuk membentuk kader Pekka. Menurut PL PEKKA di Bangkalan, program ini dibiayai oleh KOMPAK dengan desain selama 30 pertemuan yang terbagi ke dalam beberapa tema seperti hukum, administrasi dan pemerintahan desa, keadilan gender.

⁶ Pernyataan Lia pendamping lapangan PEKKA di Bangkalan.

pandemi, Serikat Pekka di desa penelitian di Bangkalan membantu melakukan survei pemetaan masyarakat yang rentan, dalam rangka penyaluran Bantuan Langsung Tunai Dana Desa. Pemerintah desa meminta bantuan Serikat Pekka, tidak hanya karena para kader sudah terlatih dalam melakukan pemetaan, tapi juga karena memiliki jaringan di masyarakat.

3.2. Program KLIK (Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi)

Program KLIK dilaksanakan di Desa Bangkalan pada tahun 2016. Melalui program ini Kader Pekka dan Kelompok Pekka di Desa Bangkalan, dibantu oleh Pengurus Serikat Pekka, mendata jumlah kebutuhan warga terhadap dokumen kependudukan seperti surat nikah, KK, KTP, dan akta kelahiran. Selain mendata, program KLIK ini juga memberikan informasi bagi warga tentang pentingnya identitas kependudukan sebagai syarat administratif untuk mengakses berbagai program perlindungan sosial, seperti BPJS, Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, serta berbagai program bantuan seperti Program Keluarga Harapan (PKH).

Data yang sudah terkumpulkan dari KLIK tahun 2016 diserahkan kepada Kades dan perangkat desa. Serikat Pekka meminta menyerahkan keputusan kepada Kades dan perangkat desa mengenai siapa saja yang mendapatkan prioritas untuk difasilitasi menggunakan prodeo itsbat nikah pada tahun 2016. Dari data yang terkumpul, sebanyak 35 orang membutuhkan surat nikah⁷. Jumlah kebutuhan atas surat nikah merupakan yang terbanyak dibandingkan dokumen lainnya.

“Nah setelah KLIK itu kami adakan diskusi kampung, karena kan untuk tindak lanjut hasil dari data itu. Data hasil KLIK itu [kita tanya] “Ini Pak Klebun [Kepala Desa] atau Pak Apel [Kepala Dusun] ini mau diapakan?” Kami rapat dulu, ada namanya diskusi kampung. Jadi di sana ada tokoh masyarakat, tokoh agama, terus ada beberapa kader [Serikat Pekka], masyarakatnya juga ada beberapa, sama kepala desa dan apalnya ada di situ, kumpul jadi satu di sana. Jadi kalau diitsbat [disidangkan] Klebun itu harus saring dulu [warganya], karena kan kalau itsbat itu yang masuk prodeo, kami melayani yang benar-benar miskin. Jadi tidak melayani orang yang mampu.” (Ifah, Ketua Serikat Pekka Bangkalan, Bangkalan, 25 Februari 2019)

Setelah mendapatkan gambaran riil jumlah kebutuhan warga terhadap dokumen kependudukan, terutama surat nikah, Kades memutuskan untuk mengambil alih penanganan surat nikah. Kades menyatakan komitmennya untuk mengalokasikan APBDDes dari pos Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari APBD Kabupaten untuk membantu masyarakat mendapatkan surat nikah. Merespon pernyataan ini, Serikat Pekka dan Kelompok Pekka di desa lalu mendorong Kades menerbitkan Perdes supaya kegiatan itsbat nikah dapat dikelola secara kelembagaan. Dalam proses penerbitan “Perdes Itsbat Nikah”, Pendamping Lapangan PEKKA dan PEKKA membantu sejak perumusan substansi hingga penyusunan naskah Perdes secara sentralistik. Naskah perda disiapkan oleh PEKKA dan dikomunikasikan kepada Kades melalui Pendamping Lapangan PEKKA.

Rekomendasi PEKKA untuk penerbitan “Perdes Itsbat Nikah” berdasarkan data KLIK sejalan dengan kebutuhan desa terhadap pemutakhiran data kependudukan. Di antara dokumen kependudukan lainnya, surat nikah merupakan dokumen yang sangat terkait dalam penerbitan KK, KTP, dan Akte Kelahiran. Kades menindaklanjuti rekomendasi PEKKA untuk menerbitkan “Perdes Itsbat Nikah” sebagai langkah awal pemutakhiran data kependudukan.

“Orangnya sudah kawin, sudah punya anak, belum punya akta nikah. Itu awalnya. Awal kita berjalan ke sana [membuat perdes]. Lalu solusi seperti halnya tani, pemutakhiran data di tanah. [...] Itsbat pun demikian, karena dengan pemutakhiran data sekarang untuk perbaikan administrasi itu kita cari solusi. Sudah dua tahun, mulai adanya program ini (fasilitasi desa untuk sidang itsbat nikah). [...] sekarang bukan orang yang gak mampu saja, yang mampu pun kita fasilitasi agar mereka punya data yang valid. Kan kebanyakan orang sini sudah kawin sampai beranak-pinak ngga punya surat nikah. Kalau dianjurkan ke pengadilan, itu biayanya lumayan mahal

⁷ Catatan Serikat Pekka.

sampai Rp2.000.000,00 sak transportnya itu. Kan kronologisnya begitu. Setelah itu saya pelajari, saya coba tak ke itu [membuat perdes].” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

3.3. Perdes Itsbat Nikah

Dibandingkan dengan desa dampingan PEKKA lainnya, desa di Bangkalan ini merupakan desa pertama yang mengeluarkan peraturan desa (Perdes) tentang sidang itsbat nikah atau yang sering disebut “Perdes Itsbat Nikah”.⁸ Perdes tentang itsbat nikah diterbitkan pertama kali oleh Pemerintah Desa Bangkalan tahun 2017 sebagai dasar hukum bagi pemerintah desa untuk menyelenggarakan sidang itsbat nikah. Sejak disahkannya Perdes tersebut, pemerintah desa telah mengalokasikan dana ADD sebesar Rp 28.000.000,00 untuk kebutuhan sidang itsbat nikah, yaitu di tahun 2017 dan 2018.

Perdes ini membuat Pemerintah Desa Bangkalan menjadi fasilitator penyelenggara sidang itsbat. Terbitnya “Perdes Itsbat Nikah” mendekatkan layanan legalitas pernikahan kepada warga, terutama warga tidak mampu, dengan menghadirkan persidangan di Balai Desa Bangkalan. Penyelenggaraan di balai desa memudahkan warga hadir di persidangan tanpa harus mengeluarkan biaya transportasi karena sidang itsbat nikah mengharuskan pasangan yang mengurus pengesahan pernikahan hadir tanpa dapat diwakilkan. Sebelum ini warga harus pergi ke Kantor Urusan Agama di kota kabupaten untuk menghadiri sidang tersebut.

Secara kelembagaan, “Perdes Itsbat Nikah” menandai keberhasilan PEKKA mendorong sejumlah perubahan di desa ini. Perubahan pertama dilihat dari jumlah keikutsertaan warga dalam sidang itsbat nikah yang difasilitasi desa pada tahun 2017 dan 2018. Tahun 2018, sebanyak 73 pasangan suami istri mengikuti program ini dan mendapatkan pengesahan pernikahan. Dari jumlah tersebut, sebanyak 43 pasangan mengikuti sidang itsbat dengan biaya desa, sementara sebanyak 30 pasangan lainnya mendapatkan layanan prodeo (cuma-cuma). Sebagai warga miskin, mereka dibebaskan dari biaya sidang yang kemudian ditanggung negarasebagai warga miskin. Jumlah pasangan yang mengikuti Sidang Itsbat di tahun 2018 meningkat dari tahun 2017 yang mengesahkan pernikahan 65 pasangan.

Secara strategis, “Perdes Itsbat Nikah” memperkenalkan jalur formal pengurusan identitas yang berarti membuka peluang lebih lebar bagi warga, baik laki-laki maupun perempuan, untuk mengurus dokumen identitas kependudukan secara mandiri. Perdes ini menjadi momentum Serikat Pekka secara politis mendorong kesadaran warga terhadap hak sipil legalitas kependudukan.

“Perdes Itsbat Nikah” menandai momentum politik Serikat Pekka untuk mendorong reformasi administrasi kependudukan, terutama dalam mendorong pemenuhan hak legalitas sipil perempuan untuk mengakses perlindungan sosial. Sebelum adanya jalur formal pengurusan identitas, warga tidak menganggap layanan dokumen identitas merupakan bagian dari hak sipil, melainkan urusan yang bergantung pada “bantuan” (*willingness*) perangkat desa. Sebelum balai desa berdiri dan berfungsi resmi pada tahun 2016, urusan pemerintahan desa dilakukan di rumah Kades, termasuk layanan pembuatan dokumen identitas.

Selain itu, “Perdes Itsbat Nikah” juga memiliki efek positif terhadap tata kelola pemerintahan desa. Peraturan ini menunjukkan komitmen pemerintah desa secara formal memangkas rantai percaloan (*brokerage*) penerbitan dokumen identitas kependudukan yang selama ini terjadi di Kabupaten Bangkalan. Secara riil,

⁸ Sidang Itsbat (pengesahan) merupakan sidang yang diselenggarakan oleh Pengadilan Agama untuk mengesahkan status pernikahan pasangan suami istri beragama Islam. Sidang ini biasanya dijalani oleh pasangan suami istri yang sudah melangsungkan pernikahan berdasarkan hukum Islam namun belum mencatatkan ke dalam hukum sipil negara. Sidang ini dilakukan di Kantor Pengadilan Agama dengan menghadirkan pasangan suami istri serta dua orang saksi. Sidang Itsbat akan mengeluarkan surat yang menyatakan tiga jenis status pernikahan, yaitu menikah, bercerai hidup atau bercerai mati.

“Perdes Itsbat Nikah” telah memangkas banyak pengeluaran warga untuk mengurus dokumen dari Rp2.500.000,00 per dokumen surat nikah menjadi nol rupiah.⁹

Sejak dikeluarkannya “Perdes Itsbat Nikah”, pemerintah desa mendapatkan momentum untuk memperbaiki layanan identitas kependudukan menjadi lebih tertata dan termonitor. Sejak 2017, Pemdes membuka loket layanan pengurusan dokumen identitas di balai desa. Pemerintah desa mengambil alih secara kelembagaan rantai percaloan pengurusan dokumen kependudukan lainnya, dari yang semula ditangani perseorangan, kini ditangani oleh perangkat. Biaya jasa yang sebelumnya masuk ke perseorangan, kini dikelola secara kelembagaan oleh perangkat desa. Bagi warga yang memiliki keterbatasan akses transportasi ke kecamatan dan kabupaten, perangkat desa membuka layanan jasa titip pengurusan dokumen identitas kependudukan yang biayanya masuk menjadi pendapatan kas desa.¹⁰ Biaya jasa menjadi lebih rasional karena pada prinsipnya, biaya administrasi pengurusan identitas adalah gratis, dan warga yang membutuhkan jasa hanya mengganti ongkos transportasi dari desa ke kecamatan, dan dari kecamatan ke kabupaten. Biaya titip jasa pengurusan untuk KTP dan KK masing-masing Rp50 ribu, serta Akte Kelahiran Rp100 ribu yang difasilitasi oleh Kepala Seksi Urusan Sosial dan Kesejahteraan. Sedangkan, biaya surat nikah adalah nol rupiah karena sudah diatur di dalam Perdes. Pemerintah desa memfasilitasi penyelenggaraan sidang itsbat nikah di balai desa dan menggratiskan biaya perkara bagi warga tidak mampu.

4. Proses Pendekatan PEKKA: Strategi Informal dan Formal

Perubahan-perubahan yang terjadi di desa, mulai dari pembentukan Kelompok Pekka, pelaksanaan program KLIK, dan terbitnya Peraturan Desa tentang Itsbat Nikah, terkait erat dengan upaya-upaya pendampingan yang dilakukan oleh PEKKA. Konteks desa yang sulit serta persoalan yang dihadapi perempuan antara lain merupakan pertimbangan PEKKA untuk memilih desa ini menjadi wilayah kerja. Serikat Pekka, didampingi oleh Pendamping Lapangan PEKKA, mulai masuk ke desa ini pada tahun 2015. Berawal dari situasi yang minim layanan pencatatan sipil, dalam dua tahun desa ini perlahan berubah menjadi desa yang tertib administrasi kependudukan. Sejak tahun 2017, desa ini secara resmi memfasilitasi warga tidak mampu untuk mengakses layanan penerbitan surat nikah. Surat nikah merupakan salah satu dokumen yang menjadi persyaratan mengurus dokumen identitas lainnya, seperti KK, KTP, dan Akte Kelahiran. Tanpa dokumen kependudukan tersebut, warga tidak dapat mengakses berbagai bentuk jaminan sosial negara. Pilihan PEKKA atas bidang legalitas kependudukan ini merupakan bagian dari misi utama PEKKA memberikan perlindungan sosial bagi perempuan. Pada bagian selanjutnya, akan dibahas bagaimana PEKKA melakukan pendekatan dengan pemerintahan dan masyarakat desa.

PEKKA bekerja di 20 provinsi di Indonesia yang masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. Proses pendekatan yang dilakukan PEKKA untuk masuk ke suatu wilayah baru pun berbeda, disesuaikan dengan situasi dan peraturan pemerintah di wilayah tersebut. Ketika masuk ke wilayah kerja yang baru, PEKKA sering mengawali dengan pengurusan izin penelitian, karena pemerintah tidak mempunyai instrumen perizinan lain untuk kerja pengorganisasian di masyarakat. Izin penelitian ini hanya berlaku enam bulan, yang mendorong PEKKA untuk dengan cepat berupaya memperoleh dukungan pemerintah setempat guna memperlancar kerja mereka di daerah. Kabupaten Bangkalan sendiri merupakan wilayah yang kurang kondusif, karena pada awalnya mereka tidak mengakui izin yang diberikan kepada PEKKA oleh pemerintah pusat. Menghadapi konteks yang sulit ini, PEKKA memadukan strategi formal dan informal, yang hampir keseluruhannya merupakan strategi terencana (*planned strategy*) yang digariskan oleh Yayasan PEKKA secara nasional.

⁹ Dalam praktiknya, warga tetap mengeluarkan sedikit biaya titip jasa kepada perangkat desa yang membantu pengurusan dokumen di luar surat nikah, seperti KTP, KK dan akte kelahira, ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Biaya titip jasa ini lalu dimasukkan ke dalam kas desa untuk digunakan untuk keperluan lainnya. Informasi ini diberikan secara ‘off-the-record’.

¹⁰ Observasi dan partisipatori peneliti pada kegiatan di kantor desa, catatan harian peneliti.

Strategi formal (1): Kerjasama dengan institusi pemerintahan di tingkat Kabupaten

PEKKA yang telah mendalami sektor perlindungan sosial bagi perempuan sejak tahun 2005 ini menemukan bahwa perempuan kelompok rentan tidak memiliki dokumen identitas sehingga tidak dapat mengakses jaminan sosial. Analisis ini mendorong PEKKA menjalin kerjasama dengan Mahkamah Agung pada tahun 2010. Kerjasama ini menjadi fondasi bagi PEKKA dalam mengadvokasi perempuan miskin di desa untuk mengakses sidang itsbat nikah.

Sebelum masuk ke desa studi kasus di Bangkalan pada tahun 2014, Serikat Pekka Bangkalan terlebih dahulu menjalin kerjasama dengan Kantor Pengadilan Agama Bangkalan. Kerjasama di tingkat lokal ini dapat terselenggara berdasarkan kesepakatan yang sudah dibuat oleh Yayasan PEKKA dengan Mahkamah Agung untuk persidangan itsbat nikah pada tahun 2005. Pada tahun 2011, Serikat Pekka Bangkalan dan Kantor Pengadilan Agama Bangkalan menandatangani kontrak kerjasama supaya Pengadilan Agama Bangkalan memberikan prioritas bagi perempuan miskin dampingan Serikat Pekka untuk mengakses layanan sidang itsbat prodeo (secara cuma-cuma). Menanggapi peran Serikat Pekka dalam membantu warga miskin mengakses layanan prodeo sidang itsbat, Ketua Pengadilan Agama Bangkalan mengatakan:

“Saya justru begini, tanpa kerjasama dengan semacam ini [antara Pengadilan Agama dan Serikat Pekka] kita ada kesulitan untuk menggunakan uang itu [kuota prodeo]. Karena masyarakat, mereka tidak tahu kalau ada program itu di pengadilan agama, sementara kebutuhan mereka sangat mendesak. Mereka butuh pengakuan dari pemerintah bahwa saya punya suami, saya punya istri, anak, cucu, tapi belum ada bukti. Belum diakui oleh negara. Nah itu mereka mau untuk itu. Mungkin kendala dengan uang, mungkin infomasinya. Mungkin ada uang, tapi ada saja halangannya. Atau ada bayangan bahwa “Ah berperkara itu pasti tinggi [harganya] itu” (Ketua Pengadilan Agama di tingkat Kabupaten, Bangkalan, 18 Februari 2019)

Strategi formal (2): pendekatan ke tokoh kunci di desa

Strategi formal Yayasan PEKKA diiringi dengan strategi informal Serikat Pekka di tingkat desa. PEKKA memerlukan waktu hampir dua tahun untuk meyakinkan para tokoh desa supaya dapat menerima keberadaan PEKKA dan mendukung kegiatan pemenuhan hak sipil dan pemberdayaan perempuan. Bermula dari tahun 2014 sebagai titik awal masuknya PEKKA di desa, PEKKA baru mendapatkan izin dari Kades setempat untuk berkegiatan di desa di Bangkalan pada tahun 2016. Untuk mendapatkan kepercayaan, Serikat Pekka bekerja keras menunjukkan keseriusan dengan menunjukkan bukti nyata kemampuan mereka mengurus legalitas kependudukan. Pendamping Lapangan PEKKA saat itu, Pina, melakukan pendekatan kepada kepala desa sehingga akhirnya mendapatkan lampu hijau untuk berkegiatan dan membentuk kelompok. Sebagai bentuk dukungan, Kades mempersilakan Pina untuk menghubungi Mukti, Kepala Dusun Bajur Barat. Kades meminta Mukti mencarikan orang untuk menjadi anggota Kelompok Pekka yang akan dibentuk. Dari proses inilah, teridentifikasi Ati sebagai kader potensial untuk pembentukan kelompok.

“Ada yang datang ke Pak Mukti bilang gini, “Pak ini saya dari PEKKA”. Saya ndak ngerti PEKKA itu apa. “Saya dari Pak Klebun” [Kepala Desa] dia bilang gitu, hari Sabtu itu. Tanya saya bisa ikut tidak. Terus kalau bisa kapan, mau ada pertemuan untuk kelompok. “Oh ya Sabtu lagi dek”, Pak Mukti bilang gitu. Besoknya langsung (saya ikut kata Pak Mukti) kunjungi satu-satu orang. Terus nanya-nanya, ya hampir seluruh ndak punya surat nikah.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

“Nda sih, ngga ada kesulitan di sana. Soalnya kan tadinya saya mau bentuk kelompok [...] Nah Ati itu yang buat kelompok. Biasanya kalau kita lewat ke desa kan kepala desa, kepala desa itu nunjuk Kadus ini. Nanti Kadus itu yang akan [menunjukkan] “Oh ini orangnya yang aktif”.” (Ifah, Ketua Serikat Pekka Bangkalan, kecamatan penelitian di Bangkalan, 25 Februari 2019)

Desa di Bangkalan dipilih sebagai bagian dari PEKKA untuk masuk ke wilayah Madura. Desa ini dipilih berdasarkan pertimbangan senioritas Kades yang pada saat itu masih dijabat oleh H. Joni, salah satu Kades

senior yang berpengaruh.¹¹ H. Joni berasal dari keluarga yang secara turun-temurun menjadi Kades di desa ini. Ayahnya H. Hamdan yang mantan Kades dan ibu tirinya Umi dianggap sebagai keluarga pemuka agama. Posisi sosial ini selain membuat warga desa menjadi loyal, juga Kades-Kades lain di wilayah ini juga menghormati H. Joni. Dengan posisi ini, PEKKA memilih H. Joni sebagai tonggak pencapaian (*benchmark*). Jika H. Joni dapat menerima program PEKKA di desanya, maka peluang PEKKA untuk diterima di desa lainnya lebih besar.¹²

Sebelum melaksanakan kegiatan di desa, Serikat Pekka dan Pendamping Lapangan PEKKA untuk pertama kalinya mendatangi tokoh desa H. Joni, yang saat itu masih menjabat sebagai Kades, untuk meminta izin sekaligus meminta dukungan bagi kegiatan PEKKA. Tahun 2014, Serikat Pekka dan Pendamping Lapangan PEKKA untuk pertama kalinya masuk ke desa menawarkan program KLIK (Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi). Sebelum ada izin dari Kades, Serikat Pekka tidak berani melakukan kegiatan apapun di desa. Pertama kali ditawarkan, program KLIK ditolak Kades karena dianggap mengganggu “urusan desa”. Selain itu, layanan identitas kependudukan juga menjadi lahan percaloan yang biasanya dilakukan oleh orang-orang terdekat Kades.

“Kalau kepala desa yang sadar itu merasa terbantu dengan adanya KLIK. Biasanya kalau kepala desa itu kalah dengan orang-orangnya, maksudnya orang-orang kayak pungli, biasanya [kepala desa] kalah pengaruh dari [mereka] itu. PEKKA itu masih kalah pengaruh dari pungli itu. Karena kalau pungli itu kan ke mana-mana selalu dengan kepala desa, pengaruhnya besar. Maksudnya, kalau dengan adanya KLIK itu kan pencahariannya (pungli) berkurang. Akhirnya PEKKA yang memfasilitasi, dia [orang-orang kepala desa] kan nggak dapat rezeki gitu loh. Akhirnya, kadang sebagian desa nggak ngizinkan adanya KLIK. Takutnya apa? Nanti kalau masyarakatnya datang semua ke PEKKA, difasilitasi [PEKKA] terus dia [orang-orang kepala desa] kerjanya apa. Makanya ya identitas diri mba, kayak pembuatan KTP, surat nikah, itu jangan [diurus PEKKA].” (Ifah, Ketua Serikat Pekka Bangkalan, Bangkalan, 25 Februari 2019)

Selain Serikat Pekka perlu meyakinkan bahwa kehadiran PEKKA tidak mengganggu “urusan desa” dan tidak merusak tatanan sosial yang sudah ada. Kuatnya norma sosial dan norma agama Islam di Bangkalan memengaruhi pola relasi laki-laki dan perempuan di desa ini. Norma ini, misalnya, menempatkan laki-laki sebagai sentral dalam pengambilan keputusan. Banyak peran yang melekat pada laki-laki, terutama peran kepemimpinan, mulai dari kepala keluarga, kepala adat, kepala agama, hingga kepala pemerintahan desa. Nama PEKKA menjadi problematika bagi Serikat Pekka karena Kader Pekka kerap dituduh menyebarkan paham yang membuat perempuan akan berani melawan norma agama dan adat.

“Jadi PEKKA itu apa? “Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga”. “Kok perempuan diajarkan menjadi kepala keluarga?” Biasa kalau di desa-desa kan seperti itu. “Kok kalian mau mengajarkan ibu-ibu menjadi penentang suami-suami mereka” Ada juga yang “Ah kelompoknya janda-janda” kayak gitu. Ada yang pikirannya negatif, “Kelompok janda ya? Perempuan janda ya?” (Lia, Pendamping Lapangan PEKKA, Bangkalan, 25 Februari 2019)

Strategi formal yang dijalankan oleh Serikat Pekka memang berhasil menggali dukungan di tingkat pemerintah Kabupaten melalui Kantor Pengadilan Agama Bangkalan. Sayangnya, pendekatan di tingkat pemerintah desa belum berhasil menggali dukungan pemerintah bagi kegiatan PEKKA karena adanya norma sosial yang menciptakan resistensi bagi kegiatan pemberdayaan perempuan. Karena itulah Serikat Pekka kemudian melaksanakan beberapa pendekatan informal di tingkat desa, melalui pemetaan sosial dan juga dengan memanfaatkan jaringan sosial di desa.

¹¹ H. Joni secara formal sudah tidak lagi menjabat sebagai Kades sejak tahun 2018. Saat studi kasus ini ditulis pada tahun 2019, posisi Kepala Desa dijabat oleh Plt. (Pelaksana Tugas) Kades yang ditunjuk dari kecamatan, sampai pelaksanaan Pilkades berikutnya. Namun demikian, secara informal semua keputusan di desa masih berada di tangan H. Joni, yang hampir setiap hari berada di Kantor Desa. Semua aparat desa masih meminta petunjuk dan keputusan dari H. Joni, bukan dari Plt. Kades yang justru jarang berada di kantor.

¹² Keterangan Seknas MAMPU mengenai strategi pemilihan desa dampingan saat Workshop MAMPU di Jakarta, 28-29 Oktober 2019.

Strategi informal (1): pemetaan sosial

Mengalami kendala di strategi pendekatan formal, Serikat Pekka mengembangkan pendekatan informal kepada tokoh individual desa yang terpetakan sebelumnya melalui pemetaan yang dilakukan oleh PEKKA. PEKKA sudah membekali Serikat Pekka dan Kader Pekka dengan kompetensi menyusun “pemetaan sosial” sebagai instrumen menganalisis struktur kekuasaan berikut analisis “kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman” (SWOT).¹³ Kompetensi ini menjadi basis kemampuan kader untuk melakukan pendekatan informal terhadap orang-orang yang berada di dalam jaringan sekitar kepemimpinan desa.

Strategi pendekatan informal yang diterapkan PEKKA menjadi kunci diterimanya program PEKKA di desa. Pengurus Serikat Pekka menerapkan proses konsultasi, lobi, dan pendekatan informal kepada orang-orang terpercaya di sekitar Kades dan tokoh masyarakat untuk membantu meyakinkan Kades dan tokoh desa bahwa program PEKKA memiliki tujuan utama membantu warga secara umum mengatasi persoalan legal formal kependudukan.

“Biasanya kalau kita lewat ke desa kan kepala desa, kepala desa itu nunjuk Kadus ini. Nanti Kadus itu yang akan “Oh ini orangnya yang aktif”, akhirnya Kadus yang [menunjukkan] “Ini mbak bisa dijadikan kader”. Kadang ya kita melalui teman juga. Dari mulut-ke mulut, maksudnya dari kenalan satu ke yang lain, [tapi] mesti dari Kades. Ini kalau setiap kegiatan kalau ngga memberitahu Kades, berbahaya. Kelompok bisa dibubarkan.” (Ana, Sekretaris Serikat Pekka, Bangkalan, 25 Februari 2019).

Strategi informal (2): memanfaatkan jaringan sosial

Serikat Pekka, yang beranggotakan aktor-aktor perempuan di Kecamatan Tanah Merah, dengan cepat memetakan para aktor pengambil keputusan di Desa Bangkalan. Mereka menemukan celah untuk meyakinkan Kepala Desa setelah berkomunikasi dengan Praja, adik Kades yang saat itu menjabat sebagai sekretaris desa. Ketua Serikat Pekka, Ifah, sudah mengenal Praja yang dulu adalah kawan sekolahnya. Praja yang memiliki kapasitas latar belakang pendidikan hukum merasa tertarik dengan program PEKKA setelah mengetahui bahwa PEKKA dapat mengakses itsbat nikah di pengadilan agama melalui jalur prodeo (cuma-cuma) yang diperuntukkan bagi keluarga tidak mampu. Negosiasi dilakukan, Pendamping Lapangan PEKKA menyanggupi untuk memfasilitasi itsbat nikah melalui jalur prodeo jika desa mengizinkan PEKKA untuk mengadakan KLIK.

“Untuk KLIK sendiri itu [awalnya] juga sukar kami masuk ke sana. Karena saya sama Mbak Pina [pendamping PEKKA tahun 2015] juga yang sosialisasi ke sana, [namun ditolak Kades] dengan alasan tidak perlu itu. Mbak Pina itu sudah ngga percaya diri. Tapi akhirnya Mba Pina coba gali-gali ternyata Pak Sekdesnya itu cuma memerlukan [surat pengantar berisi penjelasan dan informasi] untuk masuk ke prodeo, “Suratnya seperti apa saya minta pengantar saja”. Setelah itu, tertarik dengan itu [jalur prodeo], Pak Sekdes jadi diizinkan [KLIK].” (Ifah, Ketua Serikat Pekka Bangkalan, kecamatan penelitian di Bangkalan, 25 Februari 2019)

PEKKA melakukan pendekatan yang intensif kepada Praja bukan tanpa alasan. Berbeda dengan kebanyakan perangkat desa yang berusia tua dan tidak berpendidikan formal, Praja (saat itu sekitar 40 tahun) merupakan sekretaris desa yang berusia muda dan memiliki gelar sarjana sehingga dapat dikatakan sebagai sosok pembaharu di Bangkalan. Praja merupakan orang pertama menginisiasi pembangunan balai desa Bangkalan di tahun 2015 ketika pada masa itu tidak ada satu desa pun di Kecamatan Tanah Merah memiliki inisiatif untuk membangun balai desa. Operasional pemerintahan desa pada masa itu dilakukan di rumah Kades, bahkan beberapa desa di Kecamatan Tanah Merah masih melakukan hingga saat ini. Posisi sebagai adik kandung Kades menempatkan Praja sebagai orang terdekat Kades yang dapat memberikan masukan sekaligus mengkritik kebijakan Kades. Praja mendukung PEKKA untuk menyelenggarakan kegiatan di Bangkalan.

¹³ Pemetaan sosial dan analisis SWOT merupakan kompetensi yang wajib dimiliki oleh pendamping lapangan, Serikat dan Kader Serikat Pekka. Kompetensi ini diajarkan dalam pelatihan untuk seluruh Kader Pekka. Pernyataan dari Seknas PEKKA saat Workshop MAMPU di Jakarta, 28-29 Oktober 2019.

“Saya orang yang menerima PEKKA. Bangkalan banyak orang bilang sudah bagus pembangunannya, tapi kalau kata saya memerlukan lebih banyak program pemberdayaan dan memaksimalkan pembangunan yang sudah ada. Saya setuju dengan PEKKA walau ada beberapa desa yang menolak karena dianggap mengambil ranah pemerintah desa [khususnya kepala desa] sehingga membuat masyarakat desa tidak percaya perangkat desa lebih jauh, [karena biaya pengurusan surat lewat PEKKA lebih murah]. Proses administrasi desa harus dibuat sederhana dan seadil mungkin agar masyarakat tidak terbebani. Saya dulu yang buat Balai Desa [dari anggaran ADD] supaya warga bisa mendapatkan pelayanan lebih baik di Kantor Desa dan tidak mendatangi rumah Kades.” (Praja, pegawai di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bangkalan, perbincangan tanpa rekaman, 19 Februari 2019)¹⁴

Selain Praja, pendamping PEKKA juga mendekati Mukti, saat itu adalah Kepala Dusun (atau *apel* dalam bahasa setempat) Bajur Barat yang juga merupakan tokoh masyarakat kepercayaan Kades. Kepada Mukti, Serikat Pekka menawarkan bantuan untuk menguruskan surat nikah. Keikutsertaan Mukti pada program yang ditawarkan PEKKA menjadi daya tarik bagi warga lainnya untuk ikut mendaftarkan diri menguruskan identitas kependudukan.

“Awalnya ya Pak Mukti sendiri yang daftar pertama, bikin itsbat, bikin surat nikah, terus [setelah Mukti mendaftarkan diri] yang daftar langsung tiga belas orang. [Setelah] suratnya jadi dan terbuktilah di masyarakat. Nah responnya Pak Klebun [Pak Kades], baik. “Kalau memang ada seperti itu ya saya bangga, itu bisa membantu saya ” kata Pak Klebun, “itu kan salah saya, salah orang tua saya, tidak membuatkan surat, karena persoalan dulu banyak pernikahan dini [perkawinan anak] itu.” (Ati, Kader Pekka, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Strategi informal ini membuahkan hasil. Tahun 2016, PEKKA dan Serikat Pekka mendapatkan lampu hijau dari Kades dan tokoh masyarakat untuk berkegiatan di Desa Bangkalan. Segera setelah mengantongi restu Kades, Serikat Pekka secara formal bekerjasama dengan pemerintah desa melaksanakan Program KLIK (Klinik Layanan Informasi dan Konsultasi). Program KLIK ini tidak terpisahkan dengan strategi pemberdayaan perempuan melalui pembentukan Kelompok Pekka di tingkat dusun. Kedua program ini berjalan simultan saling mendukung satu sama lain.

5. Peluang dan Tantangan Perubahan

Sejumlah faktor menjadi pendorong dan sejumlah lainnya menjadi faktor penghambat program legalitas kependudukan PEKKA di Bangkalan. Banyaknya warga yang belum memiliki dokumen identitas kependudukan menjadi pendorong utama penerimaan warga atas program KLIK dan upaya fasilitasi itsbat nikah. Banyaknya warga yang tidak memiliki dokumen identitas kependudukan ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain tingginya perkawinan anak yang tidak tercatat secara sipil di KUA. Berdasarkan keterangan dari Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KB P3A) Kabupaten Bangkalan, angka perkawinan anak di Bangkalan mencapai 17 persen dari total pernikahan di kabupaten tersebut. Angka ini jauh melampaui angka nasional perkawinan anak sebelum 18 tahun. Data BPS tahun 2018 menunjukkan 11.21% perempuan usia 20-24 tahun menikah sebelum mereka berumur 18 tahun (BPS dan BAPPENAS, 2020). Angka perkawinan anak di Bangkalan diperkirakan jauh lebih tinggi mengingat banyak pernikahan dilakukan dengan syariat agama Islam yang tidak tercatat dalam pencatatan sipil. Selain itu, penyebab lainnya adalah mahalnya biaya pengurusan dokumen kependudukan akibat praktik percaloan menyebabkan hanya warga mampu yang memiliki identitas, rendahnya tingkat pendidikan menyebabkan ketidaktahuan mengurus identitas kependudukan.

Dari sisi dukungan pemerintah desa, setelah berhasil meyakinkan pemerintah desa mengenai pelaksanaan kegiatan PEKKA di desa, kepala desa dan perangkat desa lainnya cenderung tidak lagi konfrontatif terhadap

¹⁴ Praja bertemu dengan tim peneliti di kantor DPMD Kabupaten Bangkalan secara tidak sengaja. Tim penulis memperkenalkan diri serta tujuan riset di desa penelitian di Bangkalan. Informasi yang dikemukakan oleh Praja dicatat oleh peneliti tanpa rekaman.

program KLIK. Hal ini terjadi karakter program legal formal kependudukan, seperti KLIK dan itsbat nikah, cenderung sejalan dengan prioritas pemerintah desa, bahkan memperkuat peranan Kades yang berkepentingan untuk mendorong program pendataan kependudukan. Melalui “Perdes Itsbat Nikah”, penyelenggaraan sidang pengadilan agama di kantor desa menjadi momentum Kades menunjukkan klaim keberhasilan lembaga pemerintahan desa yang lebih profesional, yang tersentralisasi di kantor desa.

“Awalnya kami pesimis [dalam menyelenggarakan sidang pengadilan agama], tantangan untuk kami. Belum ada desa-desa lain, pun se-kecamatan biasanya di kantor KUA atau di balai kecamatan. Desa baru kita yang melaksanakan. Dan sekarang mau ada semacam ikut serta itu Desa A (note: Kades sebut nama desa lain) gabung sini, karena gak mau ribet mungkin aparatnya kan perangkatnya belum aktif juga kaya sini. Kalau sini kan anak-anaknya (note: maksudnya adalah perangkat usia muda rekrutmen baru 2017 dan 2019) sudah aktif, kita [klebun dan tokoh masyarakat senior] cuma mendampingi. [Kantor desa] baru sini sama desa B [sebut nama desa lain] kalau ngga salah yang aktif itu. Masih banyak ngantor di rumahnya (Kades) masing-masing.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Kepentingan Kades ini sejalan dengan berlangsungnya kultur baru pelayanan desa di Bangkalan yang lebih profesional dan transparan melalui aktivasi layanan di kantor desa. Kultur baru ini merupakan implikasi UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang antara lain mengatur rekrutmen baru perangkat desa yang berpendidikan minimal SLTA. Regulasi ini mengubah struktur pemerintahan desa dengan menempatkan perangkat desa berusia lebih muda dengan pendidikan lebih tinggi dibandingkan dengan struktur perangkat lama. Terkait pelayanan dokumen kependudukan, kultur baru ini mendorong kantor desa membuka layanan kerja terjadwal, dari pukul 08.00-13.00. Adanya kantor ini dan jam layanan yang jelas memudahkan bagi warga, baik laki-laki maupun perempuan, untuk mengakses layanan identitas kependudukan. Perubahan institusional layanan kependudukan menempatkan warga laki-laki dan perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan layanan kependudukan.

Meski desa ini sudah mencatatkan sejumlah perubahan, harus diakui bahwa perubahan itu masih belum mengubah struktur kekuasaan yang ada secara keseluruhan. Kepemimpinan tradisional berbasis norma sosial dan keagamaan masih kuat, dan belum memberikan peluang yang sama bagi perempuan untuk berperan lebih banyak di ruang publik. Kultur relasi yang konservatif menempatkan Kades dan tokoh masyarakat senior di dalam struktur tertinggi warga baik secara politis pengambilan keputusan desa maupun secara sosial terkait urusan warga. Dominasi posisi laki-laki di ruang publik menempatkan perempuan masih terbatas pada ruang domestik. Ruang publik belum membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi perempuan, misalnya mengemukakan pendapat dan aspirasi secara langsung, baik dalam forum rapat desa maupun dalam forum informal dengan tokoh masyarakat.

“Keterlibatan mulai ada, mulai diaktifkan sekarang. Kita bikin giat-giat seperti kursus batik. Itu ada keterampilan membatik, perempuan semua anggotanya. Untuk membangun sinergi antara komponen satu dan lainnya ini yang masih sulit. Karena apa? Karena itu mitos yang manghantui mereka awalnya. Mitosnya kayak gini kalau perempuan ya tempatnya di dapur. Ini mulai hilang di sini sebenarnya. Kan ada kalau orang dulu mau ke mana sekolah tinggi-tinggi wong kamu perempuan gak mungkin bisa jadi apa. Itu untuk mensinergitas hal-hal kayak gitu yang komponen satu, perempuan, pemudanya, tokohnya, pimpinannya itu kan sulit ya.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Dengan kata lain, berlakunya “Perdes Itsbat Nikah” membawa perubahan institusional pemerintahan desa namun belum mengubah struktur kekuasaan yang patriarkis. Peran laki-laki masih mendominasi proses pengambilan keputusan untuk kepentingan publik, sementara perempuan cenderung mengurus kepentingan domestik. Perdes ini belum dapat mendorong keterlibatan perempuan secara lebih aktif di dalam ruang publik untuk mengadvokasi kebutuhan perempuan. Selain itu, “Perdes Itsbat Nikah” juga belum mereformasi patronase politik desa yang berada di tangan segelintir tokoh laki-laki beserta keluarganya. Sejumlah tokoh

laki-laki secara tradisional menentukan proses pengambilan keputusan desa, yang sering kali tidak konstruktif terhadap pemberdayaan dan pemenuhan kebutuhan perempuan. Namun, terbitnya “Perdes Itsbat Nikah” justru tidak terlepas dari strategi pendekatan Serikat Pekka yang memanfaatkan struktur kekuasaan tersebut, yaitu dengan meyakinkan tokoh-tokoh struktural tradisional yang semula menolak menjadi struktur kekuasaan yang mendukung terbitnya perdes ini.

6. Langkah Selanjutnya

Perdes Itsbat Nikah” di desa penelitian di Bangkalan ini membawa dampak perubahan pada terbukanya jalur formal pengurusan dokumen identitas serta kesamaan akses antara perempuan dan laki-laki mendapatkan layanan identitas kependudukan. Memakan waktu hampir dua tahun untuk meyakinkan Kades mengeluarkan Perdes, proses inisiasi perdes ini di Desa Bangkalan dapat direplikasi di desa lainnya. Menurut Lia, Pendamping Lapangan PEKKA Bangkalan, PEKKA Bangkalan telah menargetkan “banjir perdes” pada tahun 2019-2020 di desa-desa dampingan PEKKA di Bangkalan dan Sampang.¹⁵ PEKKA dan Serikat Pekka dapat mereplikasi keberhasilan di desa Bangkalan melalui sejumlah strategi berikut untuk mempercepat pencapaian target perdes di desa-desa lain.¹⁶

Pertama, strategi memetakan dan memanfaatkan struktur kekuasaan (*power structure*) merupakan strategi efektif. Strategi yang dilakukan pertama kali saat PEKKA dan Serikat Pekka akan memasuki desa wilayah kerja ini memetakan aktor perempuan yang sudah ada di desa dan menganalisis peluang para aktor perempuan ini dapat mendukung gerakan kolektif PEKKA menghadapi situasi struktural yang ada.

Kedua, strategi memanfaatkan struktur kekuasaan perempuan perlu diiringi dengan upaya mendorong keikutsertaan para aktor perempuan di dalam musyawarah dusun dan musyawarah desa. PEKKA, melalui Serikat Pekka, dapat memberikan pemahaman terhadap para aktor perempuan tentang pentingnya memengaruhi APBDes dan perlunya keterlibatan perempuan di dalam forum musyawarah tersebut.

Ketiga, inisiasi PEKKA terhadap sejumlah lembaga formal di kabupaten terkait legalisasi kependudukan bagi perempuan perlu diperkuat dengan pendekatan *lobbying* yang lebih strategis, terutama dalam menggalang dukungan dari Pemerintah Kabupaten. Secara khusus, PEKKA, melalui Serikat Pekka, perlu memperkuat kerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bangkalan supaya dapat menyediakan layanan keliling ke desa-desa untuk pendataan dan penetapan dokumen identitas selain surat nikah, yaitu KTP, KK, dan Akte Kelahiran. Selain itu, Serikat Pekka juga perlu mempererat kerjasama yang sudah diinisiasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bangkalan, terutama Bidang Pemerintahan dan Pembangunan Manusia yang membawahi Sub-Bidang Kependudukan.

Keempat, menciptakan kegiatan Kelompok Pekka di desa dan di dusun dengan mengkombinasikan antara kebutuhan dan kegemaran perempuan. Variasi kegiatan, misalnya tabungan untuk simpan pinjam atau wisata serta pelatihan ketrampilan, perlu dioptimalkan untuk mempertahankan keaktifan anggota setelah program KLIK selesai dilaksanakan.

Selain itu, terdapat sejumlah hal yang dapat menjadi masukan Serikat Pekka bagi pemerintah desa. *Pengembangan pertama* terkait dengan perluasan pembiayaan APBDes yang tidak sebatas pada fasilitas sidang itsbat keliling, melainkan juga mencakup pembuatan dokumen identitas lainnya seperti KK, KTP, dan Akte Kelahiran bagi warga miskin. Perluasan pembiayaan ini dapat diinisiasi seiring dengan perbaikan kerjasama antara Serikat Pekka dengan Disdukcapil untuk mendatangkan layanan mobil keliling Disdukcapil di desa yang menyelenggarakan KLIK.

¹⁵ Observasi dan partisipasi peneliti. Istilah ini beberapa kali diucapkan saat rapat koordinasi dan pertemuan Serikat Pekka pada 6 Maret 2019.

¹⁶ Replikasi keberhasilan di satu desa untuk diterapkan di desa lainnya merupakan strategi PEKKA dalam upaya pemberdayaan perempuan. Penulis mengonfirmasi strategi “replikasi keberhasilan” di workshop MAMPU, 28-29 Oktober 2019 di Jakarta.

Pengembangan kedua terkait dengan perluasan substansi Perdes. Saat ini, “Perdes Itsbat Nikah” sebatas menempatkan kegiatan sidang itsbat sebagai kegiatan tahunan, tidak berbeda dengan acara tahunan peringatan hari besar nasional atau keagamaan. Pengembangan materi Perdes di masa mendatang perlu memuat prinsip-prinsip pemberdayaan, misalnya membawa misi bahwa mengurus identitas kependudukan merupakan bagian dari mengklaim hak sipil untuk mengakses kewarganegaraan.

Pengembangan ketiga terkait dengan insentif bagi Kades. Saat ini “Perdes Itsbat Nikah” memiliki insentif bagi Kades yaitu bagian dari pencapaian Kades yang bersifat selebrasi mampu mendatangkan sidang keliling di desa. Seiring dengan makin terbukanya akses transportasi dan informasi ke desa-desa di Bangkalan, dan penguatan kapasitas perangkat desa baru di banyak desa di Bangkalan, Serikat Pekka secara bertahap perlu memasukkan ide-ide “inovatif” kepada kepemimpinan formal desa, misalnya terkait nilai-nilai perlindungan sosial bagi warga negara secara setara kepada laki-laki dan perempuan. Tidak tertutup kemungkinan di masa mendatang Perdes dapat memberikan insentif nilai yang lebih “substansif” kepada Kades. Dengan perluasan substansi semacam ini, Perdes diharapkan dapat membawa perubahan yang tidak sebatas perbaikan layanan legal formal kependudukan, namun mengubah kesadaran Kades untuk memberikan perlindungan sosial bagi perempuan miskin seperti yang tercantum sebagai misi PEKKA.

7. Signifikansi Perdes sebagai Fondasi Perubahan

Target Serikat Pekka mengakses Perdes untuk membiayai proses legalisasi identitas merupakan bagian dari misi PEKKA. Misi utama Serikat Pekka di Kabupaten Bangkalan mengacu pada program Yayasan PEKKA, yaitu perlindungan sosial dan pemberdayaan perempuan kepala keluarga (Migunani, 2017). Dalam menjalankan misi ini, terutama dalam kaitannya mengurus dokumen kependudukan, Serikat Pekka bekerja secara berjenjang, mulai dari tingkat warga komunitas, pemerintah desa, kecamatan, hingga kabupaten.

Supaya dapat bekerja efektif, PEKKA mendorong pemberdayaan Serikat Pekka di kabupaten dan Kader Pekka di desa supaya memiliki kapasitas pengetahuan mengenai pemerintahan daerah dan teknis mengenai pengurusan identitas kependudukan. Kapasitas Kader Pekka akan menentukan proses pembentukan Kelompok Pekka di desa-desa untuk mengakses layanan dokumen kependudukan secara kolektif.

Seluruh proses kerja kolektif perempuan ini bertujuan supaya perempuan, terutama dari masyarakat miskin, dapat mengakses hak dasar. Kepemilikan dokumen kependudukan merupakan kunci bagi perempuan untuk dapat mengakses hak lainnya, terutama hak untuk mendapatkan layanan dasar kesehatan dan pendidikan. Selain itu, juga diperlukan sebagai persyaratan wajib untuk mengakses program bantuan pemerintah bagi warga miskin, seperti Program Keluarga Harapan, dan mengakses program bantuan perumahan. Melalui program paralegal kependudukan ini, PEKKA menargetkan perempuan kepala keluarga supaya berdaya menghidupi diri sendiri dan memiliki kemampuan untuk menafkahi keluarganya. Pada praktiknya, program PEKKA di Bangkalan menyasar perempuan secara umum, tidak hanya kepala keluarga tetapi seluruh perempuan terutama dari keluarga berpendapatan rendah. Perluasan target PEKKA juga terlihat dari praktik kegiatan Serikat Pekka di Desa Bangkalan, yaitu legalisasi identitas kependudukan yang menargetkan perempuan miskin, dapat mengakses layanan identitas kependudukan.

“Perdes Itsbat Nikah” di Bangkalan belum secara langsung berdampak pada penguatan pemberdayaan perempuan di tingkat desa. Namun, secara institusional, kebijakan ini meletakkan layanan identitas kependudukan sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan desa bidang pemberian layanan administratif, yang tidak secara langsung terkait dengan agenda perlindungan sosial. Secara administratif, pembiayaan APBDes untuk kegiatan itsbat nikah tahun 2017 dan 2018 menempatkan sidang itsbat sebagai kegiatan tahunan, yang memiliki posisi setara dengan pembiayaan kegiatan lainnya seperti misalnya perayaan kemerdekaan RI 17 Agustus.

Pemerintah Kecamatan Tanah Merah yang merupakan otoritas di atas Pemerintahan Desa Bangkalan menanggapi bahwa secara legal formal munculnya Perdes tentang Itsbat Nikah tahun 2017 yang diikuti dengan pembiayaan dari APBDes tahun 2017 dan 2018 adalah produk kebijakan yang kurang tepat.

“Sebenarnya nggak perlu [Perdes]. Keputusan Kepala Desa bisa, atau Peraturan Kepala Desa juga bisa. Misalkan, kayak ada itsbat nikah. Dia [Kades] kan ngundang, dia [Kades] kan mengadakan sendiri. Nggak usah [Perdes] sebenarnya, kan [itsbat nikah] kegiatan sosial. Seandainya [bisa revisi], ya maksimal Peraturan [Surat Keputusan] Kepala Desa itu.” (Kepala Kecamatan, kecamatan penelitian di Bangkalan, 4 Maret 2019)

Meskipun pemerintah kecamatan beranggapan demikian, Perdes ini justru memiliki posisi yang lebih kuat daripada Surat Keputusan (SK) Kepala Desa, karena memberikan implikasi bahwa penyelenggaraan sidang itsbat nikah adalah salah satu tanggung jawab dan kewajiban pemerintah desa. Selain itu, keluarnya “Perdes Itsbat Nikah” perlu diapresiasi sebagai pengakuan pemerintahan desa atas kerja kolektif yang diinisiasi oleh Serikat Pekka. Kades secara pribadi mengakui bahwa PEKKA dan Serikat Pekka memberikan masukan kebijakan yang penting bagi desa Bangkalan. Dampak kebijakan ini meluas hingga ke desa sekitarnya.

“Dua tahun yang lalu itu mulai dilaksanakan program [sidang itsbat nikah], itu dari 2017 sama 2018 sudah berjalan. Sekarang masih membuka pendaftaran lagi bahkan bukan hanya untuk desa sini, desa Se-Kecamatan barangkali minta untuk bersama bersidang di sini sudah dibuka nih. Bukan hanya untuk Desa Bangkalan sekarang, awalnya itu pemecahannya dari PEKKA juga mbak. Timbul inisiatif kayak gitu, ada yang satunya kayak gitu miskomunikasi kita satukan mereka, satukan visi misinya kita sepakat dilaksanakan di balai desa. Di sini sebelum kita laksanakan itu, PEKKA yang giring, yang mengakomodir itu PEKKA semua. Banyak juga yang deselenggarakan PEKKA, terus acaranya, terus administrasinya. Setelah jalin itu berkomunikasi dengan PEKKA kita mediator.” (H. Joni, Kades, desa penelitian di Bangkalan, 20 Februari 2019)

Penutup

Terlepas dari kelebihan dan kekurangan “Perdes Itsbat Nikah” dalam hal memberikan kepastian layanan legalitas pernikahan bagi perempuan miskin, Perdes ini telah menandai perubahan institusional di desa studi kasus di Bangkalan dalam memberikan kesamaan akses bagi warga laki-laki maupun perempuan untuk memenuhi hak sipil registrasi kependudukan. Keberadaan “Perdes Itsbat Nikah” tersebut tidak terlepas dari keterlibatan perempuan secara kolektif menyelenggarakan KLIK di desa ini tahun 2016. Melalui KLIK dan dengan dukungan PEKKA, perempuan desa mampu mengembangkan kemampuan mereka secara pribadi, seperti kesadaran mengenai keadilan gender, kemampuan berbicara dan mengemukakan pendapat di muka umum, maupun secara kolektif dalam memengaruhi kebijakan di desa. KLIK menyediakan basis data yang melandasi keputusan desa mengeluarkan “Perdes Itsbat Nikah”. “Perdes Itsbat Nikah” menjadi landasan hukum bagi pemerintah desa menggunakan APBDes dari pos Alokasi Dana Desa untuk memfasilitasi warga tidak mampu supaya dapat mengakses layanan penerbitan surat nikah. Perdes ini memudahkan perempuan miskin mendapatkan surat nikah, yang merupakan dokumen dasar pengurusan legalisasi identitas kependudukan, seperti KK, KTP, dan Akta Kelahiran.

Walaupun begitu, penerbitan Perdes Itsbat Nikah belum mampu mengubah seluruh struktur kekuasaan yang ada. Norma sosial yang membentuk konservatisme relasi baru berubah secara bertahap, di mana perempuan mulai terlibat di ruang publik, namun masih seputar kegiatan yang bersifat domestik. Pengalaman perempuan di desa ini menunjukkan bahwa dengan pendekatan dan strategi yang tepat, gerakan kolektif perempuan melalui pembentukan kelompok-kelompok dan jaringan justru mampu memanfaatkan struktur kekuasaan yang ada, yang semula resisten, kemudian menjadi lebih mendukung upaya perempuan terkait pemenuhan hak-haknya, termasuk dalam menghapus secara perlahan praktik perkawinan anak di desa.

Bibliografi

BPS dan BAPPENAS, 2020. Pencegahan Perkawinan Anak, Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda.

Migunani, 2017. *Women's Collective Action for Empowerment in Indonesia. A study of collective action initiated by partners of the MAMPU Program*. Yogyakarta: Migunani and MAMPU.

Pemerintah Desa, 2018. *Profil Desa di Kabupaten Bangkalan*.

Sa'dan, M., 2016. Tradisi Perkawinan Matrilokal Madura (Akulturasi Adat dan Hukum Islam). *Jurnal IBDA'*, diakses 18 Januari 2020: <<http://ejournal.iainpurwokerto.ac.id/index.php/ibda/article/view/622>>.