

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Isu kesetaraan gender di birokrasi menjadi krusial karena terdapat kecenderungan dominasi laki-laki di birokrasi yang menjadikan posisi perempuan sebagai sub-ordinat dari laki-laki. Kesetaraan antara perempuan dan laki-laki sudah seyogyanya mendapat perhatian dalam setiap aspek kehidupan termasuk dalam konteks birokrasi. Karena salah satu perwujudan dari nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi adalah isu tentang kesetaraan gender di birokrasi. Dari tidak seimbang posisi perempuan dan laki-laki inilah yang kemudian memunculkan pandangan pengarusutamaan gender.<sup>1</sup>

Perbandingan posisi perempuan dan laki-laki di birokrasi selama ini masih belum seimbang, terutama dalam jabatan struktural. Keberadaan jabatan struktural cukup strategis sebagai patokan dalam mengambil dan membuat kebijakan. Perempuan belum sepenuhnya diberikan ruang yang proporsional agar bisa berkontribusi dan berperan aktif dalam pembangunan. Artinya, posisi perempuan masih tidak diperhitungkan penting dalam pengambilan kebijakan. Keadaan ini bertolak belakang dengan teori *Equilibrium* yang menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki. Karena itu, penerapan kesetaraan dan keadilan gender harus

---

<sup>1</sup> Ariana, "Mencermati Aspek Pengarusutamaan Gender Dalam Penempatan Pegawai Pada Posisi Struktural di birokrasi di Provinsi Sumatera Selatan", *Jurnal Politik Profetik*, Vol 6. No.2, 2018, hal 139

memperhatikan masalah kontekstual dan situasional, bukan berdasarkan perhitungan secara matematis dan tidak bersifat universal.<sup>2</sup>

Gender diperkenalkan untuk menjelaskan perbedaan laki-laki dan perempuan yang bersifat bawaan sebagai ciptaan Tuhan (kodrati) dan yang bersifat bentukan budaya. Gender diartikan sebagai perbedaan peran, fungsi, status, dan tanggung jawab pada laki-laki dan perempuan sebagai hasil dari bentukan (konstruksi) sosial budaya yang tertanam lewat proses sosialisasi dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan demikian, kesetaraan gender yang dimaksud adalah kondisi dimana laki-laki ataupun perempuan bebas mengembangkan kemampuan personal mereka dan membuat pilihan-pilihan tanpa dipengaruhi oleh apakah mereka dilahirkan sebagai laki-laki atau perempuan.<sup>3</sup>

Dalam mewujudkan upaya kesetaraan gender, pemerintah Indonesia melaksanakan Pengarusutamaan Gender (PUG)<sup>4</sup> sebagai bentuk komitmen dalam upaya pewujudan kesetaraan gender tersebut, dimana isu gender dijadikan pengarusutamaan dalam pembangunan dan pemberdayaan gender. Oleh karenanya sangat menarik untuk melihat sejauh mana kebijakan-kebijakan pengarusutamaan gender memberikan dampak terhadap peluang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

---

<sup>2</sup> Rudi. Aldianto, "Kesetaraan Gender Masyarakat Transmigrasi Etnis Jawa", *Jurnal Equilibrium Pendidikan Sosiologi*. Vol. 3, No. 1, 2015, hal 89

<sup>3</sup> <http://eprints.uny.ac.id/pdf>. Di akses pada tanggal 6 Oktober 2019

<sup>4</sup> Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah suatu strategi penilaian dari setiap rencana aksi bagi perempuan dan laki-laki mencakup peraturan, kebijakan atau program pada seluruh bidang disemua tingkatan (Dewan Ekonomi PBB, 1997). Sejak diterbitkannya Inpres Nomor 9 Tahun 2000, banyak cara yang sudah ditempuh oleh pemerintah pusat ataupun daerah untuk meningkatkan kesadaran dan kepekaan gender dalam program-programnya, khususnya dilingkungan wilayahnya. Kebijakan yang ada telah banyak berorientasi pada Pengarusutamaan Gender (PUG), sehingga cukup banyak penyempurnaan atau perubahan aturan-aturan perundangan di daerah yang tidak bias gender dan mengandung diskriminasi pada perempuan. Hal ini dilaksanakan guna meningkatkan kedudukan dan peran perempuan diberbagai bidang kehidupan.

perempuan dalam memperoleh jabatan-jabatan strategis di pemerintahan. Adanya keterbukaan akses dan peluang yang setara dengan laki-laki, pada hakekatnya merupakan parameter dari kualitas kesetaraan gender untuk memperoleh serta menduduki jabatan strategis di pemerintahan.<sup>5</sup>

Urgensi dari keberadaan pengarusutamaan gender adalah pentingnya perempuan diposisikan secara adil (*equal*) dengan kaum laki-laki, termasuk dalam pengangkatan perempuan dalam jabatan struktural di birokrasi. Pentingnya pengarusutamaan gender bercermin pada kondisi dan konteks budaya di birokrasi yang cenderung menunjukkan adanya ketidaksetaraan. Dalam Permendagri No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah dengan jelas dikemukakan bahwa “masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah”. Perempuan dan laki-laki tidak memiliki peluang yang sama dalam hal pekerjaan khususnya dalam menduduki jabatan di sektor publik ataupun privat. Dari penjelasan tersebut tampak ada diskriminasi promosi jabatan untuk perempuan dibandingkan dengan laki-laki.

Selanjutnya, dilihat dari pelaksanaan otonomi daerah sebagai bentuk kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan yang cukup besar dalam pengelolaan kepegawaian daerah dan diharapkan akan membantu meningkatkan kesetaraan gender. Namun, UNDP (United Nations Development Programs) Indonesia menyatakan bahwa masih ada sekitar 154 Peraturan Daerah di

---

<sup>5</sup>Ulber Silalahi, Skripsi: “Kesetaraan Gender Dalam Administrasi Publik : Peluang Pegawai Perempuan Dalam Promosi Jabatan Di Pemerintahan Kota Bandung”, (Kota Bandung : Lppm Universitas Khatolik Parahyangan, 2016), hal 12

Indonesia yang mendiskriminasikan perempuan. Kasusnya, dalam pelaksanaan otonomi daerah, seleksi dan pengangkatan calon pegawai negeri sipil yang terkesan asal-asalan dan penempatan atau promosi jabatan tidak berdasarkan standar dan kompetensi. Yang mana tidak dengan promosi jabatan berdasarkan *merit system* (kualifikasi dan kompetensi pegawai), tetapi berdasarkan *spoil system* (keterlibatan tim sukses pemilihan Kepala Daerah atau kedekatan dengan pengurus partai pendukung).<sup>6</sup>

Fenomena di atas selaras dengan keterangan Eliza selaku Kepala Sekolah perempuan di Kota Solok, menyatakan bahwa ada beberapa kendala keterwakilan perempuan di ranah publik, di antaranya faktor internal seperti motivasi diri, kompetensi, dan rasa bersalah. Disokong oleh faktor eksternal seperti lingkungan kerja dan akses pendidikan. Di luar dari dua faktor yang disebutkan, kendala lainnya adalah kebijakan bersifat *spoil system*. *Spoil system* dapat terimplementasi karena adanya hak prerogatif Kepala Daerah (Walikota/Bupati/Gubernur), kasusnya terlihat pada pemindahan atau pelepasan jabatan kepala sekolah karena tidak mendukung Kepala Daerah terpilih, lalu diganti dengan tim sukses yang terlibat saat pemilihan.<sup>7</sup>

Oleh karenanya, hal di atas menunjukkan pemberian keleluasaan terhadap pemerintah daerah dari pemerintah pusat justru memunculkan kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan. Munculnya kebijakan alternatif sebagai hasil dari pertarungan arena politik formal yang tidak lepas dari kuatnya

---

<sup>6</sup> UNDP Indonesia. 2010.

<sup>7</sup> Wawancara dilakukan dengan Eliza selaku Kepala Sekolah SD 13 Tanjung Paku Kota Solok , yang bertempat di rumah narasumber sendiri, pada tanggal 1 Juni 2020

perspektif pemikiran patriarki<sup>8</sup> dalam benak dan pikiran para pembuat kebijakan yang didominasi oleh laki-laki ataupun perempuan yang tak memiliki perspektif yang mengakomodasi kebutuhan perempuan, sehingga pada akhirnya muncul berbagai kebijakan yang mengatur perempuan sebagai objek yang didisiplinkan dan diatur perilaku sikap dan tubuhnya. Selain itu, secara sosiologis, fondasi masyarakat masih lekat dalam religiositas simbolik, dimana perempuan berada dalam piramida terbawah masyarakat patriarki.<sup>9</sup>

Kemudian, indikasi permasalahan terkait gender di atas dapat ditelusuri dengan dimensi *Gender Equality* yang dikemukakan oleh Riant Nugroho<sup>10</sup> yang memiliki indikator dalam promosi jabatan sebagai sarana menduduki jabatan struktural adalah akses, partisipasi, kontrol dan manfaat. Di sini peneliti melihat akses sebagai gerbang awal untuk memiliki kesempatan atas promosi jabatan, dan seyogyanya baik perempuan ataupun laki-laki memiliki akses yang setara. Lalu, pada indikator partisipasi seperti yang dijelaskan di atas, kehadiran perempuan cenderung tak diperhitungkan dan semestinya keterlibatan antara laki-laki juga perempuan harus diperhitungkan agar tidak menghasilkan kebijakan yang diskriminasi. Dan selanjutnya kontrol dan manfaat, di sini peneliti melihat dari efek kebijakan sebagai kontrol untuk mendapat kedudukan yang adil dan setara.

---

<sup>8</sup> Patriarki adalah berasal dari kata patriarkat, berarti struktur yang menempatkan peran laki-laki sebagai penguasa tunggal, sentral dan segala-galanya. Rujuk Alfian Rokhmansyah. 2016. Pengantar Gender dan Feminisme. Untuk Pembahasan lebih lanjut.

<sup>9</sup> Any Sundari, "*Politik Berbasis Komunitas : Pemberdayaan gender Pemimpin di Yogyakarta*", (<https://www.jurnalperempuan.or.id/> Diakses pada tanggal 6 Oktober 2019)

<sup>10</sup> Riant Nugroho, "*Gender dan Administrasi Publik : Studi tentang Kualitas Kesetaraan Gender dalam Administrasi Publik Indonesia Pasca Reformasi, 1998-2002*", (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008), hal 60

Melihat dari faktor rendahnya keterwakilan perempuan dalam unit analisis pemerintahan di atas menggiring peneliti pada penelitian ini kepada satu pemerintahan daerah di provinsi Sumatera Barat yakni Kota Solok. Pemerintahan daerah Kota Solok tahun 2019<sup>11</sup> memperoleh predikat baik dan meningkat dari tahun sebelumnya (2018) pada laporan hasil evaluasi penerapan reformasi birokrasi<sup>12</sup>. Hal tersebut menandakan adanya kesungguhan atas pengoptimalan reformasi birokrasi yang mencakup penganggaran serta sumber daya manusia. Salah satu proses perencanaan dan penganggaran yang dimasukkan pada pemerintah pusat ataupun daerah adalah instrumen pengarusutamaan gender. Pengarusutamaan gender dalam pembangunan lokal yang dikeluarkan oleh Kemendagri tahun 2010 mengharuskan semua lembaga pemerintah untuk menggunakan analisis gender dalam proses penganggaran.<sup>13</sup>

Keberhasilan instrumen pengarusutamaan gender dalam pembangunan lokal pada Kota Solok terbukti dengan 9 orang perempuan yang berada di jajaran eksekutif SKPD, dan dengan jumlah laki-laki di jajaran eksekutif SKPD tersebut yang berjumlah sebanyak 19 orang, maka jika dipersentasekan perempuan yang duduk sebagai Kepala SKPD di Kota Solok sebanyak 32% dari laki-laki yang memiliki persentase lebih tinggi sebanyak 68%.<sup>14</sup> Meskipun perbandingan jumlah jajaran jabatan struktural cukup signifikan antar jenis kelamin, hal ini sudah

---

<sup>11</sup> Tri Ismaini, SAKIP Kota Solok 2019 Peroleh Predikat Baik, (*sumbar.antaranews.com*, diakses pada tanggal 5 Juni 2020)

<sup>12</sup> Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia aparatur. Rujuk Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010) hal 11. Untuk pembahasan lebih lanjut

<sup>13</sup> Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 119/2009. Tahun 2011

<sup>14</sup> Lampiran 1

sejalan dengan pemenuhan sistem *Affirmative Action*<sup>15</sup> dimana kuota perempuan telah ditetapkan sebanyak 30%. Melihat fenomena keterwakilan perempuan di Pemerintah Kota Solok yang cukup baik, peneliti merelevansikan hal tersebut dengan konsep *Gender Equality* yang dikemukakan oleh Riant Nugroho sebagai konsep kesetaraan gender yang berpengaruh terhadap peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan. Oleh karenanya perihal keterwakilan perempuan dalam jabatan publik di Pemerintah Kota Solok menjadi menarik untuk dikaji dan diteliti lebih jauh, baik peluang dan hambatannya.

## 1.2 Rumusan Masalah

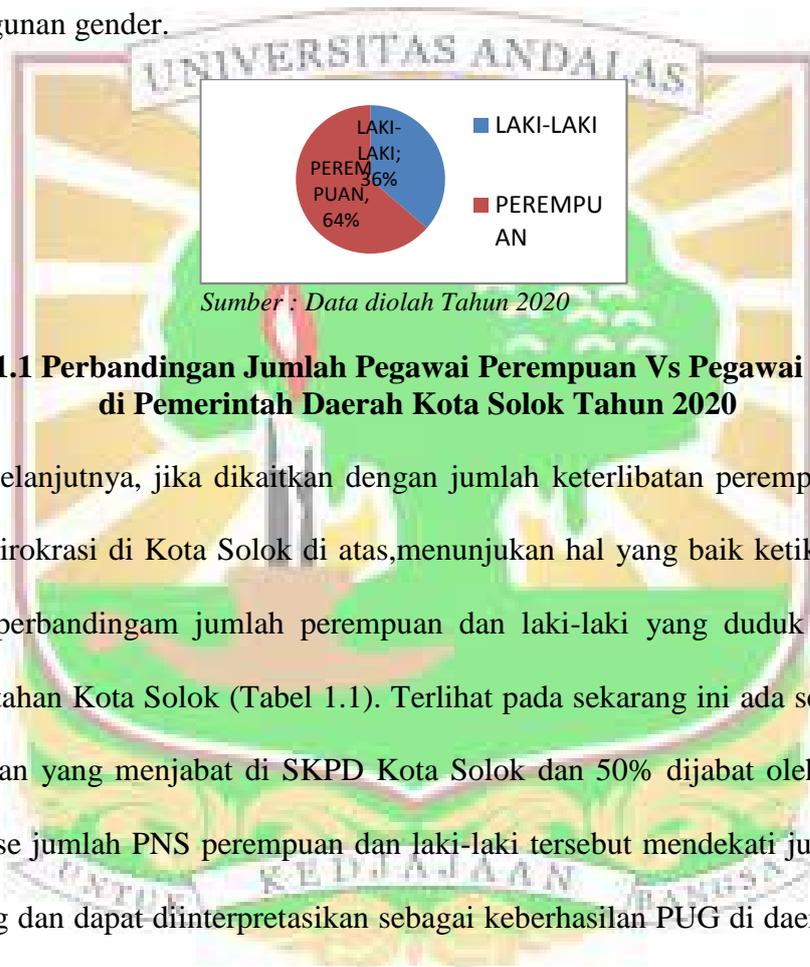
Keterlibatan perempuan dalam pemerintahan penting di perhatikan terlebih dalam posisi menempati jabatan struktural, dengan menempati posisi yang strategis pada jabatan struktural perempuan akan memiliki hak sebagai pengambil kebijakan yang nantinya akan mempengaruhi instansi pemerintah dalam melahirkan suatu kebijakan dan program-program yang sensitif terhadap persoalan perempuan. Sangat disayangkan konstruksi peran perempuan di masyarakat sarat deskriminatif. Deskriminasi yang di lahirkan cenderung menganggap bahwasanya perempuan lemah dan irrasional dibandingkan laki-laki. Hal tersebut terjadi karena adanya fenomena *Glass Ceiling*, dimana *Glass Ceiling* merupakan pandangan bahwa adanya langit-langit kaca yang membatasi perempuan itu sendiri.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Affirmative Action merupakan upaya temporer untuk menjamin kaum perempuan terlibat dalam proses politik dan pengambilan keputusan. Rujuk Mudiwati Rahmatunnisa. Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan Indonesia. Untuk pembahasan lebih lanjut

<sup>16</sup> Jenasti Viona, Skripsi: "*Faktor Penyebab Rendahnya Keterwakilan Perempuan di Dinas dan Badan Provinsi Sumatera Barat tahun 2010-2015*". (Kota Padang : Labor Ilmu Politik Universitas Andalas, 2017),hal 35

Terkait keterlibatan perempuan dalam jajaran birokrasi di Kota Solok menunjukkan hal yang baik dari kuantitas jumlah pegawai negeri sipil (PNS) perempuan yang mencapai 1.363 orang (64%) dan PNS laki-laki berjumlah 780 orang (36%) (Bagan 1.1). Jumlah tersebut menginterpretasikan partisipasi perempuan di sektor publik Pemerintahan Kota Solok telah tampak implikasi pembangunan gender.



Sumber : Data diolah Tahun 2020

### **Bagan 1.1 Perbandingan Jumlah Pegawai Perempuan Vs Pegawai Laki-laki di Pemerintah Daerah Kota Solok Tahun 2020**

Selanjutnya, jika dikaitkan dengan jumlah keterlibatan perempuan dalam jajaran birokrasi di Kota Solok di atas, menunjukkan hal yang baik ketika di iringi dengan perbandingan jumlah perempuan dan laki-laki yang duduk di Eselon Pemerintahan Kota Solok (Tabel 1.1). Terlihat pada sekarang ini ada sekitar 49% perempuan yang menjabat di SKPD Kota Solok dan 50% dijabat oleh laki-laki. Persentase jumlah PNS perempuan dan laki-laki tersebut mendekati jumlah yang seimbang dan dapat diinterpretasikan sebagai keberhasilan PUG di daerah, hal ini juga di tuturkan oleh Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Pemerintah Kota Solok, Nurzal Gustim yang menyatakan banyaknya perempuan di jajaran pejabat

di lingkup Pemerintah Kota Solok merupakan bentuk komitmen dalam instrumen PUG.<sup>17</sup>

**Tabel 1.1**

**Perbandingan Jumlah PNS Perempuan dan PNS Laki-laki Menurut Eselon Di Kota Solok Tahun**

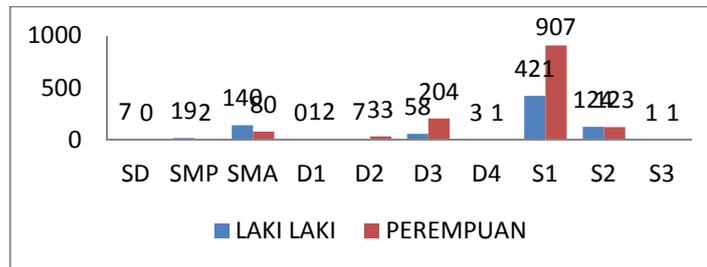
Eselon	L	P	Jumlah
I/a	1	-	1
II/a	15	8	23
II/b	28	12	40
III/a	41	43	84
III/b	97	123	220
IV/a	61	57	118
IV/b	20	11	31
<b>Jumlah</b>	<b>263</b>	<b>254</b>	<b>516</b>

Sumber : Data diolah Tahun 2020

Selain pernyataan Nurzal Gustim di atas yang menyatakan peningkatan jumlah pejabat perempuan didasarkan oleh penerapan PUG, tingkat pendidikan juga berhubungan erat dengan pemberdayaan diri pegawai untuk sampai ke puncak karir, yang mana pendidikan disaratkan sebagai usaha untuk memberdayakan manusia, manusia berdaya adalah manusia yang dapat berpikir kreatif, mandiri, dan yang dapat membangun dirinya dan masyarakatnya.<sup>18</sup>. Pada (Bagan 1.2) menunjukkan bahwa tingkat pendidikan antara PNS perempuan dan PNS laki-laki di Pemerintah Kota Solok cukup baik karena kuantitasnya hampir seimbang.

<sup>17</sup> Rijal Islamy, Perempuan Dengan Jabatan Strategis di Kota Solok, Sentuhan Feminisme Mengatasi Kodrat, (<https://www.metroandalas.co.id>, diakses pada 7 Juni 2020)

<sup>18</sup> Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2000), hal 21



Sumber : Data diolah Tahun 2020

### Bagan 1.2 Data Jumlah PNS Berdasarkan Pendidikan di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Solok tahun 2020

Berdasarkan kondisi faktual terlihat jelas bahwa adanya implikasi pembangunan gender karena terdapat kuantitas yang hampir seimbang antara pegawai perempuan dan laki-laki dalam menduduki jabatan struktural. Melihat dari data tingkat pendidikan, peneliti juga berasumsi bahwa kuantitas yang hampir seimbang dicapai atas persaingan yang sportif berdasarkan kompetensi tanpa memandang gender karena baik pegawai perempuan ataupun pegawai laki-laki dapat memberdayakan kemampuan yang mereka miliki. Akan tetapi, untuk sampai pada tahap promosi jabatan perempuan memiliki berbagai kendala, fenomena *Glass Ceiling* dapat menggambarkan bagaimana hambatan perempuan untuk mencapai puncak karir. Yang mana perempuan terkekang oleh rasa bersalah sehingga rendahnya motivasi diri, dan jika telah memberanikan diri untuk lepas dari jeratan dari dalam diripun perempuan terkendala oleh lingkungan yang deskriminatif dan keputusan akhir pemimpin yang patriarki.

Kemudian, dengan berbagai faktor yang menghambat keterwakilan perempuan di sektor publik Kota Solok yakni faktor internal dan eksternal, seperti kasus *spoil system* yang kerap terjadi, hal ini tak menyurutkan pegawai perempuan di Kota Solok untuk memuncaki karir, terbukti dengan data bahwa

Pemerintah Kota Solok merupakan daerah yang cukup tinggi dalam persentase pejabat perempuan. Dengan banyaknya perempuan di jajaran pejabat di lingkup Pemerintah Kota Solok, peneliti berasumsi bahwa ada hubungan antara komitmen pengarusutamaan gender yang berperan pada instrumen kesetaraan gender dengan promosi jabatan di Pemerintah Kota Solok. Oleh karenanya, peneliti memiliki hipotesis bahwasanya ada pengaruh kesetaraan gender di birokrasi terhadap peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan sehingga perempuan dapat duduk di jabatan struktural.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang diteliti secara rinci adalah :

1. Apakah pengarusutamaan gender dapat mempengaruhi keberadaan kesetaraan gender di birokrasi?
2. Bagaimana kesetaraan gender di birokrasi mempengaruhi peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan di Pemerintah Kota Solok?

Penelitian ini bermaksud melakukan kajian kesetaraan gender dan pengaruhnya terhadap peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan di Pemerintah Kota Solok. Melihat ada hubungan kesetaraan gender dengan peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan, dengan kata lain jika Z mendahului X maka Y, (Z= Pengarusutamaan Gender, X=Kesetaraan gender, Y=Peluang Pegawai Perempuan) artinya menimbulkan pertanyaan apakah ada proses mempengaruhi dan ada yang dipengaruhi. Dan apakah pengarusutamaan gender menghasilkan kesetaraan gender di birokrasi sebagai faktor utama yang mempengaruhi peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan di Pemerintah Kota Solok.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Seperti yang telah dipaparkan di dalam rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah menggambarkan dan menganalisis pengaruh pengarusutamaan gender terhadap kesetaraan gender di birokrasi dan pengaruh kesetaraan gender di birokrasi terhadap peluang pegawai perempuan dalam promosi jabatan di Pemerintah Kota Solok.

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1. Secara Akademis

Memberikan kontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan konsep kesetaraan gender dalam promosi jabatan di Kota Solok.

#### 2. Secara Sosial

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan baru yang dapat membentuk kesadaran sikap baru terhadap urgensi kesetaraan gender di setiap kebijakan khususnya dalam promosi jabatan.

#### 3. Secara Praktis

Penelitian ini dapat menjadi wawasan baru baik bagi pemerintah terkait, ataupun kepada masyarakat umum. Serta dapat sebagai bahan kajian bagi kalangan akademisi nantinya.

