

## POTRET KETERLIBATAN PEREMPUAN DALAM PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

*Partini*

### Abstract

*Local bureaucracies has been marginally improved its performance in delivering public service, even though they have been granted with wider autonomy and bureaucratic reform has been taking place. Women bureaucrats are not significantly improving the quality of public service as their attitude remain ambivalence, given the persistence of patriarchal culture in local bureaucracy.*

**Kata-kata kunci:** *birokrasi; peranan perempuan; pelayanan publik; otonomi daerah.*

### Pengantar

Sebagai aparat birokrasi yang menjadi penyedia layanan publik sesungguhnya telah lama mendengar dan berusaha mengimplementasikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan gender, namun masalah ini masih saja menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian secara lebih serius. Hal ini disebabkan oleh karena di dalam berbagai sektor dan bidang pelayanan, diskriminasi masih terlihat karena belum adanya sadar gender. Sadar gender ini hanya dapat terjadi apabila diikuti oleh terjadinya perubahan *mind-set* mereka, dan itu bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan. Atas

---

\* *Dr. Partini* adalah dosen pada Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

dasar kenyataan inilah maka tulisan ini mencoba melakukan analisis terhadap posisi perempuan yang ada di dalam struktur birokrasi khususnya dalam masalah pelayanan publik

Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh IRDA (*Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*) yang diselenggarakan oleh *The Asia Foundation* disamping juga penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM tentang Pelayanan Publik di Indonesia, yang akhirnya dikemas sebagai buku *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Dwiyanto, dkk. 2002). Penulis terlibat secara langsung pada kedua penelitian di atas, dan ingin memanfaatkan catatan yang tidak terungkap dalam laporan kedua penelitian tersebut di atas. Kedua penelitian tersebut pada dasarnya mengkaji bekerjanya birokrasi lokal, tidak secara khusus mengkaji keterlibatan perempuan. Melalui tulisan ini, penulis bermaksud mengedepankan keterlibatan perempuan. Agar konteks penyajian tulisan ini bisa dipahami, ada baiknya simak sejumlah apa yang sedang berlangsung dalam birokrasi lokal.

### Kinerja Pelayanan Publik

Kajian IRDA menelaah perkembangan kinerja birokrasi, khususnya dalam hal pelayanan publik. Mengapa pelayanan publik harus memperoleh perhatian secara serius? Karena pemerintah yang merupakan aparat birokrasi harus dapat melaksanakan tugas-tugasnya sebaik mungkin, yaitu sebagai pelayan dan bukan sebagai penguasa yang harus dilayani.

Perkembangan pelayanan publik ini ingin dikaji, apakah sejalan dengan rambu-rambu yang digariskan pemerintah pusat melalui Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1995. Dalam keputusan tersebut ada beberapa prinsip yang ingin ditegaskan, yakni bahwa pemberian pelayanan harus menganut prinsip kejelasan persyaratan, kepastian waktu, kesederhanaan, keterbukaan, efisiensi dan ekonomis serta adanya etika dan rasa keadilan sehingga tidak melakukan diskriminasi terhadap sekelompok orang. Jelasnya, penelitian tersebut berusaha untuk melihat apakah telah terjadi perubahan dalam pelayanan publik setelah dicanangkannya kebijakan otonomi daerah? Jikalau ada, seberapa besar perubahan?

Hasil temuan IRDA menunjukkan, memang telah ada pergeseran dan perubahan penting dalam hal pelayanan publik yang dapat dirasakan bersama. Perubahan penting tersebut dapat ditengarai salah satu di antaranya adalah adanya upaya untuk mendorong penyederhanaan birokrasi, sehingga terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas tersebut bukan berarti bahwa penyelenggaraan pelayanan publik telah berubah menjadi baik seperti yang diharapkan oleh warga masyarakat sebagai pihak pengguna layanan, namun setidaknya telah terjadi perubahan di beberapa hal.

Indikasi terjadinya perubahan penting tersebut antara lain adalah adanya debirokratisasi pelayanan publik. Kenyataan tersebut dapat dilihat dengan munculnya upaya untuk membuat birokrasi yang menangani bidang-bidang pelayanan lebih sederhana, baik dalam persyaratan yang harus dipenuhi, waktu pelaksanaan, prosedur dan biaya yang harus dikeluarkan. Munculnya UPT (Unit Pelayanan Terpadu) dan UPTSA (Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap) di berbagai daerah penelitian, dimaksudkan agar supaya masyarakat memiliki akses yang lebih luas dan agar penyelenggaraan pelayanan publik lebih mudah, murah, efektif dan efisien. Selain itu pengguna layanan lebih ditempatkan sebagai subyek dan bukan obyek. Ada kecenderungan bahwa kinerja aparat birokrasi sudah lebih manusiawi.

Pertanyaan selanjutnya, apakah terjadinya perubahan tersebut karena adanya kebijakan otonomi daerah ataukah karena adanya reformasi? Hal ini sangat sulit untuk dijelaskan. Yang jelas, saat ini ada tuntutan yang semakin gencar dari warga masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut, mau tidak mau mendorong dinas-dinas dalam pemerintahan daerah lebih responsif terhadap kepentingan dan keluhan masyarakat. Tuntutan dan desakan dari pengguna layanan tersebut diduga cukup signifikan di dalam mempengaruhi pandangan penyedia layanan. Indikasi dari perubahan itu dapat dilihat dari kinerja aparat birokrasi yang kini berusaha untuk lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat daripada kepentingan birokrat yang menjadi atasannya. Kinerja mereka cenderung lebih berorientasi pelanggan (*customer driven*) bukan semata-mata pada *rule driven* seperti yang selama ini mereka lakukan.

Desentralisasi diharapkan mampu meningkatkan komitmen aparat birokrasi dan pada gilirannya memenuhi kebutuhan pengguna

layanan (Osborne dan Gaebler, 1998). Kajian tersebut di atas memperlihatkan, desentralisasi di Indonesia belum membuahkan hasil yang memuaskan bagi berbagai pihak. Dengan kata lain bahwa kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan dan penyediaan pelayanan publik masih belum menunjukkan perubahan yang cukup berarti, bahwa kualitas pelayanan publik masih perlu ditingkatkan. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang terungkap dalam penelitian IRDA senada dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada tahun 2000 – 2001.<sup>1</sup> Temuan dari dua kajian tersebut di atas (yang dilakukan oleh IRDA maupun PSKK-UGM) ternyata tidak jauh berbeda. Kedua sumber utama dari tulisan ini menunjukkan bahwa kualitas dan kinerja pelayanan publik di republik ini masih jauh dari harapan, baik dari segi pelaksanaannya, maupun kebijakannya. Temuan-temuan tersebut membuktikan bahwa kualitas pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh *customer* dan *provider*, tetapi juga menyangkut kinerja birokrat secara menyeluruh. Pada umumnya di dalam pelayanan publik, *provider* perempuan dijadikan ujung tombak dalam pelayanan, merekalah yang dituntut harus murah senyum, ramah dan sopan seperti yang tercantum dalam buku panduan yang harus ditaati untuk melakukan pelayanan prima, sedangkan laki-laki lebih banyak berada di belakang meja dan di tangan laki-lakilah berbagai kebijakan dirumuskan. Kenyataan seperti ini menunjukkan bahwa telah terjadi adanya ketidaksetaraan.

Pada temuan penelitian IRDA berikutnya telah memasukkan isu kesetaraan terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, (pendidikan, kesehatan, pertanian dan kependudukan). Walaupun tidak secara spesifik melihat secara lebih mendalam tentang perubahan pelayanan publik di berbagai bidang, temuan beberapa putaran

<sup>1</sup> Penelitian ini mengambil sampel cukup besar yang dilakukan di tiga provinsi yaitu DIY, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan. Penentuan ketiga provinsi tersebut didasarkan pada perbedaan kultur yang berkembang di masyarakat. Dalam penelitian tersebut setiap daerah diambil sampel sebanyak 800 responden, 500 responden customer dan 300 responden provider. Metode penelitian yang digunakan adalah campuran, yaitu berusaha memadukan antara survei (kuesioner) dengan kualitatif (indepth interview dan Focus Group Discussion) sehingga informasi yang diperoleh dapat saling melengkapi.

penelitian yang dilakukan IRDA masih nampak adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik. Diskriminasi dalam hal ini bukan hanya yang menyangkut masalah perbedaan atas dasar suku, agama, etnik, status sosial seseorang yang berada di dalam masyarakat, tetapi lebih luas lagi yaitu diskriminasi yang berkaitan dengan masalah-masalah gender, perbedaan yang didasarkan atas relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan.

### Perempuan dalam Budaya Birokrasi

Di dalam pelayanan publik, budaya masyarakat setempat sangat besar pengaruhnya terhadap budaya birokrasi di wilayah tersebut. Sebagai contoh, birokrasi yang berkembang di Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh budaya Jawa, yang sangat terkenal dengan konsep kehidupan priyayi. Hal ini disebabkan oleh karena Yogyakarta merupakan barometer dari kebudayaan Jawa, karena di wilayah inilah masih diakui adanya kerajaan (Kasultanan), yang menjadikan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dan Sultan sebagai penguasa kraton yang secara kebetulan kini juga sebagai penguasa daerah tingkat provinsi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika banyak ahli membedakan kehidupan masyarakat menjadi dua kelompok yang sangat berbeda kriterianya, yaitu kelompok priyayi dan kelompok non priyayi yaitu *wong cilik*. Di dalam kehidupan priyayi inilah perempuan berada pada posisi yang ter subordinasi, sedangkan laki-laki sebagai pengayom bagi seluruh anggota keluarga yang memiliki posisi dominan.

Selain itu persoalan perempuan bukan hanya dilihat dalam hubungannya dengan laki-laki, tetapi perlu dicermati dalam konteks struktur, kultur dan sistem sosial masyarakat yang lebih luas. Selama ini kehidupan sosial masyarakat telah dikonstruksikan secara patriarkis, sehingga perempuan berada pada struktur yang terhegemoni oleh laki-laki. Sistem nilai budaya membayangkan kehidupan warganya, karena di dalam sistem nilai budaya tersebut terkandung makna bagaimana menjadi laki-laki dan perempuan yang baik (Lorber & Farrel, 1991). Pencermatan dari hegemoni nilai budaya seperti ini juga nampak pada sistem birokrasi di Indonesia. Perlu diketahui bahwa pada rezim Orde Baru, sistem birokrasi di Indonesia terhegemoni oleh budaya Jawa yang mencirikan budaya paternalisme, bahkan cenderung

pada budaya patriarkis (Dwiyanto dkk, 2002). Padahal jumlah penduduk Indonesia saat ini tercatat bahwa penduduk perempuan lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk laki-lakinya (51,68 % perempuan dan 48,32 % laki-laki berdasarkan data BPS tahun 2002), namun struktur dan sistem nilai masyarakat sudah terlanjur dikonstruksikan timpang dalam hampir semua aspek kehidupan.

Oleh karena itu tidak mengherankan apabila ada asumsi yang berkembang yang menyatakan bahwa birokrasi memperlihatkan citra laki-laki daripada citra kesetaraan. Struktur birokrasi bukan hanya memiliki pegawai dan pejabat struktural saja, tetapi juga ada jabatan politik, terutama jabatan puncak, seperti kepala daerah dan kepala dinas. Mereka yang memegang jabatan-jabatan politik inilah yang biasanya merumuskan kebijakan. Sementara itu perempuan yang dapat menduduki jabatan puncak jumlahnya masih sangat kecil. Dari 300 lebih kabupaten/Kota yang ada di Indonesia, hanya ada 6 bupati perempuan, dan itupun setelah munculnya gerakan reformasi yang digulirkan pada Mei, 1998. Perempuan yang dapat masuk ke sektor birokrasi belum mendapatkan tempat yang sama dengan laki-laki. Masyarakat juga mengkonstruksikan birokrasi identik dengan politik, sehingga persoalan yang menyangkut birokrasi selalu bersinggungan dengan persoalan politik yang merupakan ranahnya laki-laki, adalah sebuah konstruksi yang sangat bias menurut perspektif gender.

Secara konseptual birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan ataukah kejahatan, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar (Blau, 1987). Seringkali birokrasi diinterpretasikan hanya sebagai pelaku yang menerapkan kebijakan yang telah diputuskan di tempat lain oleh politisi. Padahal sebenarnya birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan (Mas'ood, 1994). Dengan demikian birokrasi lebih berfungsi sebagai mediator antara elit politik dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Model birokrasi ini memiliki karakteristik yang jelas, yaitu adanya pembagian kerja, hierarki, adanya formalisasi dalam kerja, sistem jabatan yang lebih mendasarkan pada meritokrasi dan memiliki hubungan impersonal.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah berbagai kewenangan sudah dilimpahkan ke daerah, sehingga masing-masing daerah harus mampu membuat program prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan. Program prioritas tersebut termuat di dalam RENSTRA, POLDAS, REPETADA atau dalam rencana program yang lain. Penentuan program prioritas tersebut disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Acuan yang dipakai adalah Kepmendagri No. 9 Tahun 1982 yang ditentukan melalui tahapan tertentu, yaitu mulai dari Musbangdes atau Musbangkel, Musbangcam (UDKP) dan Rakorbang.

Temuan IRDA menunjukkan bahwa akses masyarakat dalam penentuan program prioritas masih sangat rendah, karena sebagian besar usulan warga masyarakat termasuk perempuan lebih bersifat masukan saja yang ditampung dan tidak mengikat ataupun menentukan baik di tingkat desa/kalurahan (Musbangdes), kecamatan (UDKP) maupun tingkat kabupaten (Rakorbang). Formulasi kebijakan masih diwarnai oleh pola *top down*, sedangkan pola *bottom up* tidak banyak terlihat dalam proses formulasi kebijakan tersebut. Pada saat Rakorbang yang diselenggarakan di tingkat kabupaten, keputusan birokratlah yang paling dominan, karena di tangan merekalah dana pembangunan dikuasai. Pendekatan *top down* dirasakan oleh Pemda karena kebutuhan akan efisiensi waktu dalam proses perumusan kebijakan Kenyataan lain terlihat jelas bahwa mulai dari desa/kelurahan dan kecamatan yang lebih banyak diundang dan hadir adalah laki-laki, sehingga akses perempuan sangat kecil. Sedangkan di kabupaten jumlah perempuan yang ikut menentukan program prioritas masih dapat dihitung dengan jari sebelah.

Selama ini partisipasi perempuan untuk menyampaikan aspirasinya hanya dikumpulkan melalui forum-forum non formal, seperti PKK, Dharma Wanita, Arisan Kampung, Kelompok Pengajian dan forum-forum lain yang banyak diikuti oleh kaum perempuan. Aspirasi tersebut disampaikan ke kalurahan dan pihak kalurahan dalam menyelenggarakan pertemuan-pertemuan untuk menjaring aspirasi masyarakat selalu dilakukan pada malam hari, karena waktu siang hari dipergunakan untuk kerja produktif. Perempuan mengalami keterbatasan untuk hadir dalam pertemuan tersebut, sehingga aspirasi mereka tidak terakomodasi dalam keputusan publik.

Sebenarnya berbagai upaya telah ditempuh oleh pemerintah untuk lebih meningkatkan peran perempuan dalam program pembangunan, salah satunya adalah keterlibatan isteri pegawai negeri dalam sebuah organisasi Dharma Wanita. Namun sayangnya organisasi yang wajib diikuti oleh isteri pegawai negeri ini membuktikan bahwa perempuan telah mengorbankan dirinya untuk memperlancar karir suaminya. Bias gender sangat nampak dalam hal ini, karena tidak ada organisasi laki-laki yang diperuntukkan bagi para suami dari perempuan yang menjadi pegawai negeri. Untuk mendapatkan tempat yang sangat strategis, perempuan harus berjuang sendiri tanpa ada orang lain yang berperan dalam kariernya. Jika ada Dharma Wanita sebagai jalan "tol" yang mampu mempercepat karier suami bagaimana dengan karier perempuan?. Seandainya kemudian dibentuk sebuah organisasi semacam Dharma Wanita untuk laki-laki, maka akan dianggap sebagai sebuah "pelecehan" terhadap laki-laki.

Berkembangnya budaya paternalisme dalam birokrasi di Indonesia membuat perempuan tidak dapat banyak memainkan peran. Posisi mereka ter subordinasi dan termarginalisasi di dalam berbagai bidang. Dalam bidang pendidikan, kesehatan dan bidang sosial jumlah pegawai perempuan paling banyak dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain, posisi perempuan tetap termarginalkan. Pada ketiga bidang ini sebenarnya perjuangan perempuan cukup strategis untuk menunjukkan eksistensinya, namun kenyataan yang terjadi tidak jauh berbeda dengan bidang-bidang yang lain.

### **Bias Gender Dalam Birokrasi**

Jumlah perempuan di dalam struktur birokrasi jika dicermati secara lebih seksama, baik secara makro (nasional) maupun secara mikro (propinsi ataupun kabupaten), rata-rata hanya berkisar antara 30 – 35 persen dari jumlah pegawai negeri secara keseluruhan. Padahal jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari jumlah penduduk laki-laki. Dari sisi jumlah ini saja sudah terlihat bahwa perbandingan antara laki-laki dan perempuan yang dapat masuk kedalam sistem birokrasi sangat timpang. Ketimpangan ini sudah berjalan puluhan bahkan ratusan tahun silam.

Dalam bidang pendidikan dan kesehatan yang biasanya dikatakan sebagai perpanjangan dari pekerjaan sektor domestik, akses perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan masih rendah. Berdasarkan temuan IRDA terbukti bahwa jumlah guru TK yang ada, semuanya perempuan (sangat sedikit guru TK yang laki-laki), Guru SD tercatat kurang lebih 60 persennya adalah perempuan, tetapi dari jumlah tersebut hanya sekitar 20 persen yang menjadi kepala sekolah. Untuk tingkat pendidikan menengah (SMP dan SMU/SMK) jumlah perempuan yang menjadi guru menunjukkan adanya penurunan jika dibandingkan dengan guru TK dan SD. Dari jumlah yang ada untuk masing-masing tingkat pendidikan, akses perempuan untuk menjadi kepala sekolah masih rendah. Semakin tinggi tingkatan pendidikannya, akses perempuan semakin kecil. Untuk tingkat pendidikan tinggi, jumlah dekan perempuan di Indonesia masih sangat sedikit, dan baru ada seorang mantan rektor perempuan yaitu di UNJ (IKIP Jakarta)

Kenyataan tersebut juga terjadi di bidang kesehatan. Pada level bawah, sebagian terbesar perawat adalah perempuan, tetapi dokter spesialis kandungan adalah laki-laki. Tingginya tingkat kematian ibu dan anak yang terjadi selama ini karena sebagian besar ibu yang melahirkan memperoleh pertolongan dari dukun bayi yang semuanya adalah perempuan. Keterjangkauan pelayanan KIA menjadi kendala tersendiri, tingginya biaya Puskesmas mendorong masyarakat untuk lebih mempergunakan jasa dukun ketimbang bidan atau dokter. Pemegang kartu sehat bagi kelompok perempuan miskin memperoleh perlakuan yang diskriminatif. Keterlibatan perempuan di bidang ini masih sangat terbatas, karena semua keputusan dan kebijakan di puskesmas selalu berasal dari Dinas kesehatan yang biasanya laki-laki. Hal ini membuktikan kepada kita bahwa posisi perempuan masih ter subordinasi laki-laki. Inilah sebuah konstruksi dari sebuah ketimpangan awal.

Ketimpangan lapis kedua adalah bahwa memang benar semakin lama jumlah perempuan yang dapat masuk ke sektor birokrasi ada peningkatan jumlah dan apabila kita mencermati data selama 3 tahun terakhir menunjukkan adanya trend yang positif. Walaupun peningkatannya hanya sedikit, hal itu cukup memberikan harapan baru bagi perempuan untuk dapat memiliki akses kearah sana. Dinamika

masing-masing daerah dalam menempatkan pegawai perempuan sangat bervariasi, tergantung dari masing-masing daerah. Birokrasi pemerintah di era otonomi daerah ini diharapkan miskin struktur kaya fungsi, di samping itu jumlah birokrat tidak mengalami pertumbuhan yang berarti (*zero growth*). Di berbagai tempat hampir di seluruh daerah penelitian, secara kuantitas pegawai negeri tercukupi, bahkan ada beberapa daerah yang merasa kelebihan, namun secara kualitas sebenarnya sumberdaya manusia dalam struktur birokrasi belum siap untuk menyongsong pelaksanaan otonomi daerah. Kinerja aparat birokrasi di era otonomi daerah harus lebih profesional, agar dapat memajukan dan mengelola daerahnya dengan lebih baik, sehingga kesejahteraan sosial bagi warganya semakin meningkat.

Ketimpangan lapis ketiga adalah, perempuan yang jumlahnya hanya sedikit dalam struktur birokrasi. Masih sangat sedikit perempuan yang dapat duduk pada jabatan-jabatan yang membuat kebijakan, sehingga hampir semua kebijakan yang ada masih saja bias gender. Pada umumnya perumus kebijakan di daerah tingkat II adalah pejabat teras yang biasanya ini terdiri dari Bupati dan Kepala-Kepala Dinas. Pejabat teras ini bersama-sama dengan anggota DPRD setempat yang biasanya laki-laki, masih banyak yang belum sadar gender, sehingga mereka kurang peka terhadap kebutuhan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan.

Untuk mendukung terjadinya ketimpangan ini dapat dilihat melalui perbandingan birokrat laki-laki dan perempuan yang dapat mencapai jabatan tertentu. Hasil penelitian Partini (1998) yang dilakukan di DIY menunjukkan bahwa perbandingan laki-laki dan perempuan dalam memperebutkan jabatan struktural adalah 1 : 12 untuk perempuan dan 1 : 6 untuk laki-laki. Penelitian senada dilakukan oleh PSKK UGM tahun 2001 tentang pelayanan publik dengan mengambil sampel Kotamadya Yogyakarta yang mewakili perkotaan dan Kabupaten Sleman, yang mewakili daerah pedesaan menunjukkan hasil yang sangat timpang. Di kota kesempatan laki-laki untuk menduduki jabatan struktural adalah 1 : 4,5, sedangkan kesempatan perempuan 1 : 7. Sedangkan di Kabupaten Sleman perbandingannya adalah 1 : 17 untuk laki-laki, sedangkan perempuan mempunyai perbandingan 1 : 41. Data di atas menunjukkan dengan jelas bahwa di dalam struktur birokrasi masih terdapat bias gender yang sangat signifikan.

Ketimpangan lapis keempat. Berdasarkan berbagai penelitian tersebut diperoleh informasi bahwa anggaran pemerintah (APBN dan APBD) belum banyak yang diarahkan untuk kepentingan perempuan. Bahkan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan perempuan belum memperoleh tempat. Walaupun *gender mainstreaming* sejak tahun 2000 telah dihimbau untuk dilakukan, bahkan menjadi agenda pemerintah pusat dan juga pemerintah-pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota, pemberdayaan *perempuan* yang selama ini dilakukan hanya menempel pada sektor lain yang dianggap berdekatan, seperti misalnya pada bidang sosial. Secara struktural bidang-bidang yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan hanya menjadi bagian atau sub bagian dari bidang tertentu dan belum menjadi kantor atau dinas yang berdiri sendiri. Kondisi yang demikian ini menyebabkan pencapaian alokasi anggaran tidak dapat dilakukan, karena jalur untuk memperoleh alokasi anggaran tidak tersedia. Berdasarkan temuan IRDA hanya ada satu daerah yang telah membentuk Kantor Pemberdayaan Perempuan yaitu di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur.

Keempat lapis ketimpangan tersebut cukup memberikan bukti bahwa perempuan masih saja ter subordinasi dan termarginalisasi dalam struktur dan sistem birokrasi yang berlaku di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Kepentingan perempuan ditempatkan pada urutan bawah, bahkan mungkin urutan terakhir, karena kepentingan-kepentingan politik, ekonomi dan kerusakan sarana dan prasarana fisik baik karena adanya bencana alam maupun sebagai akibat dari terjadinya konflik masih menempati urutan teratas yang mungkin sulit untuk digeser.

Padahal jika perempuan memiliki akses untuk ikut terlibat pada kegiatan yang berada di sektor birokrasi belum tentu mereka tidak mampu. Kemampuan manajerial pegawai perempuan cukup memadai, karena kemampuan pendidikan perempuan yang masuk ke sektor birokrasi sama dengan laki-laki. Tolok ukur pendidikan ini menjadi penting dalam kinerja birokrasi, karena birokrasi sarat dengan peraturan-peraturan, dan setiap orang harus dapat menterjemahkan peraturan tersebut di dalam praktek kerja. Tingginya kemampuan mencerna berbagai peraturan ini akan membawa dampak pada dinamika kerja yang juga sering berubah. Perubahan kinerja ini karena adanya perubahan peraturan sehingga setiap orang harus sanggup

untuk selalu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi. Kualitas kinerja dapat mudah diukur dari cepat tidaknya menyesuaikan diri dengan perubahan yang semakin cepat, oleh dinamika kerja yang semakin tinggi. Penyesuaian dan perubahan sikap para birokrat di wilayah perkotaan harus lebih cepat bila dibandingkan dengan yang berada di daerah pedesaan, karena *customer* yang dilayani juga memiliki dinamika dan kualitas pendidikan yang lebih tinggi dan lebih baik.

### Ambivalensi Birokrat Perempuan

Paparan di atas membuktikan bahwa perempuan bekerja di sektor publik menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, sekalipun belum dapat menduduki posisi strategis yaitu sebagai pengambil keputusan. Tampaknya perempuan dan ketergantungan merupakan dua pengertian yang sangat erat menyatu, lebih-lebih apabila dua pengertian tersebut dikaitkan dengan kedudukan perempuan di dalam keluarga. Perempuan sangat sulit membebaskan diri dari perasaan bersalah jika ada tugas-tugas rumah tangga yang tidak dapat diselesaikan dengan baik, termasuk tugas untuk mendidik dan menjaga anak-anaknya dari pengaruh lingkungan yang tidak kondusif terhadap perkembangan anak. Sekalipun kepergian perempuan keluar rumah untuk melakukan pekerjaan produktif, perasaan bersalah ini tetap mengganggu bahkan menghantui konsentrasi perempuan dalam menjalankan aktivitasnya di kantor atau di sektor publik.

Berdasarkan wawancara mendalam dengan pejabat perempuan diperoleh informasi bahwa sekalipun keinginan untuk maju antara laki-laki dan perempuan adalah sama, capaian posisi dalam struktur birokrasi sangat berbeda. Di tempat kerja perempuan ingin mencapai prestasi, namun ada keengganan jika harus meninggalkan tugas domestiknya, sehingga peluang yang idealnya dapat diisi terpaksa dibiarkan berlalu begitu saja. Sikap ambivalensi inilah yang membuat perempuan tidak dapat memperoleh akses dan kedudukan yang sama. Atau seandainya perempuan berkeinginan untuk mencapai kedudukan yang sama maka pengorbanan perempuan yang harus diberikan akan lebih banyak dibandingkan dengan pengorbanan laki-laki.

Kenyataan tersebut didukung oleh data hasil penelitian IRDA di Kabupaten Bantul melalui wawancara mendalam terhadap beberapa orang perempuan yang dapat memiliki kesempatan untuk menduduki jabatan struktural mengatakan bahwa: gaji suaminya yang paling dominan, walaupun sebenarnya gaji suaminya lebih rendah dibandingkan dengan gajinya sendiri. Gaji perempuan hanya memberikan tambahan saja agar dapat hidup lebih baik. Perempuan tidak perlu bekerja "*ngoyo*" karena suaminya sebagai penyangga kehidupan rumah tangga. Hasil penelitian Sudarningsih (2002) di Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa dari informan yang memiliki pasangan hidup sesama pegawai negeri, isteri yang memiliki status sosial dan jabatan di kantor dan memiliki pendapatan yang lebih tinggi daripada suaminya akan menimbulkan kecemburuan dan rasa irih hati yang tersembunyi dalam diri suaminya. Dampak dari rasa iri hati tersebut pada puncaknya menyebabkan suami merasa rendah diri, sering marah dan implikasi dari semua itu justru memunculkan tindak kekerasan terhadap perempuan, walaupun itu isterinya sendiri. Bandingkan dengan tulisan Campbell (1989) dalam sebuah buku yang diberi judul *Successful Women, Angry Men*. Tulisan ini menggambarkan bagaimana keberhasilan perempuan menjadikan malapetaka bagi laki-laki karena posisinya menjadi tergeser.

Pada dasarnya kerja di pemda merupakan kerja tim yang harus solid. Kualitas kerja akan lebih baik jika itu dilakukan bersama, namun temuan IRDA cukup menarik karena ternyata perempuan lebih suka bekerjasama dalam satu tim dengan laki-laki. Kerjasama demikian dianggap menguntungkan bagi kedua belah pihak, karena perempuan lebih teliti, suka mencatat dan rajin sehingga dalam pandangan laki-laki kalau harus membuat laporan maka bahan yang dimiliki oleh perempuan cukup banyak. Sebaliknya dalam pandangan perempuan, bekerjasama dengan laki-laki lebih enak karena laki-laki memiliki pemikiran yang lebih rasional, cepat, punya banyak inisiatif dan memiliki wawasan luas. Di samping itu laki-laki lebih berani mengambil keputusan, sehingga hasil kerjanya lebih baik dan cepat selesai.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik seringkali setiap pegawai dituntut untuk dapat melakukan diskresi. Diskresi dapat menjadi indikator penting dalam pelayanan publik, karena diskresi menyangkut responsivitas *provider* dalam menanggapi kemajuan dan kemauan *cus*

tomor. Diskresi biasanya dilakukan agar pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien. Seorang birokrat yang memiliki tingkat diskresi tinggi biasanya memiliki inisiatif, kemampuan dan kreativitas yang tinggi pula. Hal ini disebabkan oleh karena pelayanan yang diberikan tidak semata-mata tergantung pada peraturan yang dituangkan di dalam bentuk juklak dan juknis secara kaku, tetapi ada inisiatif dari *provider* yang muncul yang lebih memihak kepada *customer*. Pada umumnya, tidak banyak perempuan berani melakukan deskresi karena seberapapun kecilnya akan mempunyai resiko dan kebanyakan perempuan tidak berani mengambil resiko tersebut.

Hal lain yang dapat dilihat untuk memberikan gambaran adanya sikap ambivalensi perempuan ini adalah keinginan memanfaatkan kesempatan bagi perempuan untuk berkarier. Salah satu prasyarat yang harus dipenuhi seseorang apabila akan menduduki jabatan struktural dalam kariernya adalah keikutsertaannya di dalam kursus penjenjangan. Kursus ini biasanya memerlukan waktu yang cukup lama sehingga perempuan banyak yang enggan mengikuti kursus tersebut, karena harus diikuti secara intens. Tidak jarang perempuan yang cukup pandai dan sebenarnya dapat meraih sukses di kantornya, kemudian menarik diri karena anaknya menjadi nakal, brutal dan pecandu narkoba (bandingkan dengan penelitian Martaniah dkk, 1992). Adalah benar bahwa anak yang brutal dan menjadi pecandu narkoba bukan hanya menjadi tanggung jawab perempuan, namun beberapa kasus menunjukkan bahwa anak melakukan hal-hal yang destruktif pada awalnya karena ingin menarik perhatian dari orang tuanya. Jika orang tuanya tidak tanggap akan hal itu, biasanya lingkungan pergaulan dan lingkungan sosial yang akan membentuk kepribadian anak tersebut (biasanya melalui *peer group*). Jika *peer group* yang diikuti positif kegiatannya itu adalah merupakan suatu anugerah, namun sebaliknya jika *peer groupnya* lebih banyak melakukan hal-hal yang negatif sifatnya maka *petakalah* yang didapat.

Oleh karena itu kebanyakan perempuan tidak memiliki ambisi untuk menguasai kehidupan di sektor publik sebagaimana laki-laki melakukannya. Perempuan lebih dikonstruksikan sebagai makhluk yang dapat memberikan kesejukan di saat rumah/situasi sedang panas, perempuan akan menjadi penghibur di saat suami dan anak-anaknya sedang suntuk, perempuan akan menjadi tumpuan segudang harapan

bagi anggota keluarga. Keutuhan dan kebahagiaan keluarga akan dipertaruhkan dibandingkan dengan pertarungan dalam memperoleh jabatan. Oleh karena itu biasanya perempuan akan menjadi lamban dalam merespon peluang yang tersedia. Menurut kacamata masyarakat, perempuan yang sukses adalah perempuan yang sukses sebagai isteri, ibu dan sekaligus sukses dalam karier. Perempuan yang hanya sukses dalam kariernya saja, tetapi keluarganya tidak harmonis akan tercela dalam kehidupan masyarakat.

Ambivalensi seperti ini akan menghambat kehidupan perempuan di sektor publik. Selain itu secara fisik perempuan sebelum berangkat bekerja sudah lelah untuk menyiapkan banyak hal, baik untuk suami, anak, maupun untuk dirinya sendiri. Di tempat kerja masih harus dapat menyesuaikan irama kerja dengan temannya yang laki-laki yang pada saat berangkat kerja masih segar. Di berbagai daerah secara kultur perempuan diharapkan dapat menjadi seorang wanita sekaligus seorang ibu yang baik. Jika perempuan dapat menjadi pimpinan maka dia diharapkan oleh lingkungan sosialnya juga harus dapat memainkan perannya sebagai ibu di kantornya. Dengan harapan seperti itu pimpinan perempuan selalu dituntut harus tetap feminine yang merupakan pencerminan dari seorang ibu yang baik. Dalam gambaran seperti ini maka pada saat dia harus memberikan perintah kepada bawahannya, tidak semata-mata memerintah atas dasar tugas, tetapi harus tetap dapat menjaga imagenya sebagai seorang perempuan yang feminine, karena yang diperintah seringkali banyak yang lebih tua usianya.

Guna mendukung realitas yang ada bagaimana sikap lingkungan sosial dan lingkungan kerja terhadap perempuan yang berada di sektor publik, Josefowitz (1993) menggambarkan dan melukiskannya secara sinis dan tidak adil seperti di bawah ini:

*The family picture is on HIS desk*

*Ah, a solid, responsible family man.*

*The family picture is on HER desk*

*Umm her family will come before her career*

*HIS desk is cluttered*

*He's obviously a hard worker and a busy man.*

*Her desk is cluttered  
She's obviously a disorganized scatterbrain  
HE'S not at his desk  
He must be at a meeting  
SHE'S not at her desk  
She must be in the ladies room  
HE'S having lunch with the boss  
He's on the way up  
SHE'S having lunch with the boss  
They must be having an affair  
HE'S getting married  
He'll get more settled  
SHE'S getting married  
She'll get pregnant and leave  
HE'S having a baby  
He'll need a raise  
SHE'S having a baby  
She'll cost the company money in maternity benefits  
HE'S going on a business trip  
It's good for his career  
SHE'S going on a business trip  
What will her husband say?  
HE'S leaving for a better job  
He knows how to recognize a good opportunity  
SHE'S leaving for a better job  
Women are not dependable*

Gambaran di atas jelas merupakan kendala yang harus segera dihilangkan, agar kinerja perempuan dapat menjadi lebih maksimal. Semua itu dapat dilakukan bukan hanya dari kelompok perempuan saja, tetapi juga harus ada dukungan dan kesadaran laki-laki yang berada di sekitarnya. Agar supaya perempuan memiliki akses yang sama dengan laki-laki maka perlu diciptakan situasi yang dapat mendorong perempuan ke arah kesetaraan. Untuk itu Pemda diharapkan dapat membuat Peraturan Pemerintah atau Keputusan Gubernur, Bupati yang berkaitan dengan pemberian kesempatan yang sama bagi laki-laki dan perempuan, dan pemberian alokasi anggaran

bagi pemberdayaan perempuan. Sudah barang tentu hal tersebut juga harus diikuti oleh adanya perubahan struktur organisasi birokrasi pemda (SOT) agar usaha untuk melakukan pemberdayaan perempuan dapat tertangani lebih baik.

Apabila desakan terhadap kuota 30 persen bagi perempuan di lembaga legislatif telah dapat diakomodasikan di dalam Undang-Undang Pemilu No. 65 ayat 1 tahun 2002, walaupun tingkat keberhasilannya masih perlu diuji, setidaknya akses pada lembaga legislatif tersebut telah mulai terbuka lebar. Sejalan dengan itu, perlu segera dipikirkan untuk melakukan kuota bagi perempuan di lembaga eksekutif dan yudikatif seperti yang terjadi di lembaga legislatif.

### Penutup

Budaya masyarakat setempat sangat besar pengaruhnya terhadap budaya birokrasi tempat birokrasi sebagai suatu lembaga yang berkewajiban untuk menyelenggarakan dan menyediakan pelayanan publik beroperasi. Walaupun jumlah penduduk perempuan di Indonesia lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki, posisi perempuan di dalam struktur birokrasi, khususnya di dalam pelayanan publik masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh karena sistem dan budaya yang berlaku di dalam pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh bagaimana tingkat pengetahuan birokrat tentang pentingnya keadilan gender. Kesadaran tersebut diharapkan dapat mengubah persepsi yang pada akhirnya dapat mengubah sistem nilai budaya yang berlaku. Informasi tentang keadilan gender saja tidak mungkin cukup jika tidak dibarengi dengan kesadaran akan arti pentingnya keadilan gender, karena perubahan yang menuju kearah yang lebih setara membutuhkan pengorbanan, baik secara internal (diri sendiri dan rumah tangga) maupun secara eksternal (lingkungan sosial, publik). Untuk itu diperlukan adanya pemberdayaan bagi perempuan, agar perempuan lebih dapat percaya diri sehingga mereka lebih berani mengungkapkan apa yang mereka ketahui secara terbuka.

Proses formulasi kebijakan publik selama tiga tahun otonomi daerah masih tetap didominasi oleh pendekatan *top down* dari masing-masing tingkatan birokrasi pemerintah. (Departemen Teknik Pusat, Gubernur, Bupati, DPRD dan Perangkat daerah yang lain). Pola *bot*

tom up hanya mampu menampung masukan dan aspirasi masyarakat yang sifatnya tidak mengikat, meskipun di bidang pendidikan, kesehatan dan pertanian telah mulai terbuka untuk menerima masukan-masukan dari masyarakat sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Partisipasi masyarakat terutama perempuan dalam perumusan kebijakan masih sangat lemah, tidak terlembaga dan bias gender.

Lemahnya posisi perempuan di dalam perumusan kebijakan perlu memperoleh penanganan yang serius. Salah satu usaha untuk itu adalah pemberdayaan bagi perempuan, agar perempuan memiliki konsep diri yang lebih baik. Oleh karena itu jikalau negara peduli pada kuota 30 persen bagi perempuan di lembaga legislatif, maka di jajaran birokrasi sebagai lembaga eksekutif sudah seharusnya diterapkan kuota bagi perempuan sebagaimana yang diterapkan pada lembaga legislatif. Hanya dengan cara itulah maka ketertinggalan langkah perempuan yang terjadi selama ini dapat sedikit terkejar, agar dapat menuju pada posisi keadilan dan kesetaraan seperti yang diinginkan oleh banyak kalangan. Kondisi yang demikian ini merupakan agenda yang harus segera dipikirkan oleh banyak kalangan yang mempunyai kompetensi dan kepedulian terhadap persoalan tersebut. Tanpa campur tangan pemerintah maka selamanya konsep kesetaraan dan keadilan gender hanya akan menjadi wacana tanpa implementasi yang jelas.\*\*\*

#### Daftar Pustaka

- Blau, Peter, (1987). *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Campbell, Bebe Moore, (1989). *Successful Women, Angry Men*. New York: Jove Books.
- Dwiyanto, Agus, dkk, (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

- Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA), (2002). *Seminar Synthesis*. Jakarta. The Asia Foundation.
- Josefowitz, Natasha, (1993). *Paths To Power: A Women's Guide from First to Top Executive*. California: Addison-Wesley Publishing Company.
- Lorber, Judith dan Susan Farrell, (1991). *The Social Construction of Gender*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Martaniah, Sri Mulyani dkk, (1992). *Ketakutan untuk Meraih Sukses pada Wanita*. Laporan Penelitian, Yogyakarta, Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada.
- Mas'ood, Mohtar, (1994). *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, (1998). *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Partini, (1998). *Peluang Pegawai Wanita Untuk Menduduki Jabatan Struktural*. Yogyakarta, Disertasi Doktor UGM, belum diterbitkan.
- Sudarningsih, (2002). *Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan (Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Pegawai negeri Sipil, Kab Sleman)*. Yogyakarta, Thesis S2 UGM, tidak diterbitkan.