

BAB I
PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Gender dapat diartikan sebagai suatu peranan yang terbentuk dalam proses kehidupan bermasyarakat serta perilaku yang telah terlembaga melalui proses pemasyarakatan. Secara biologis terdapat beberapa hal yang berbeda antara laki-laki dan perempuan, namun konstruksi sosial budaya mengartikan perbedaan biologis menjadi suatu hal yang mengatur bagaimana seseorang seharusnya bertingkah laku. Adanya perbedaan biologis yang dimiliki oleh laki-laki dan perempuan dapat memunculkan perbedaan gender yang akan melahirkan peran gender. Perbedaan gender dan peran gender dapat menjadi suatu masalah apabila menimbulkan berbagai bentuk ketidakadilan dan diskriminasi yang utamanya dirasakan oleh kaum perempuan. Bentuk ketidakadilan tersebut antara lain subordinasi, marginalisasi, stereotipe, kekerasan, dan beban kerja ganda. Untuk menghapuskan segala bentuk ketidakadilan tersebut maka perlu adanya tindakan atau kebijakan untuk mendorong terciptanya kesetaraan dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan.

Mempercepat kesetaraan dan keadilan gender serta pemberdayaan perempuan merupakan landasan dari pembangunan suatu negara. Dalam upaya untuk mendorong keikutsertaan perempuan dalam berbagai aspek pembangunan maka pemerintah Indonesia ikut terlibat dalam penandatanganan *Convention On The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang merupakan suatu konvensi penghapusan segala tindak diskriminasi pada perempuan. Kemudian pada tahun 1995 dalam Konferensi Dunia tentang Perempuan menghasilkan suatu landasan yang bernama *Beijing Platform for Action* yang merupakan landasan aksi bagi negara-negara di dunia dalam rangka melaksanakan hasil konvensi CEDAW. Dalam Platform Aksi Beijing ini terdapat berbagai isu yang berusaha mengintegrasikan perempuan ke dalam pembangunan dengan menyoroti masalah kebutuhan dan hak-hak perempuan. Konferensi ini

memberikan kesempatan bagi perempuan untuk bergerak maju dan mengukur perkembangannya. Gerakan perempuan, yang mengumpulkan kekuatan setelah tahun 1970-an, telah menyebabkan perundang-undangan progresif dan perubahan positif, didorong oleh partisipasi perempuan dalam pemerintahan.¹

Selanjutnya, langkah yang diambil pemerintah Indonesia bersama negara-negara anggota PBB untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi pada perempuan adalah menyepakati tentang Deklarasi Milenium untuk melaksanakan tujuan pembangunan milenium atau *millenium development goals* (MDGs). Semua negara yang hadir dalam pertemuan tersebut telah sepakat untuk berkomitmen dalam upaya mengintegrasikan MDGs sebagai bagian dari program pembangunan nasional untuk menangani penyelesaian isu-isu yang sangat mendasar tentang pemenuhan hak asasi manusia, kebebasan manusia, perdamaian, keamanan, dan pembangunan. Salah satu tujuan MDGs poin ketiga adalah mendorong tercapainya kesetaraan dan pemberdayaan perempuan. Setelah MDGs berakhir pada tahun 2015, maka diteruskan dengan diberlakukannya *sustainable development goals* (SDGs) yang merupakan agenda pembangunan berkelanjutan dari MDGs. Adapun agenda pembangunan SDGs akan berakhir sampai tahun 2030.

Adapun tujuan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development goals* adalah kesepakatan pembangunan baru yang mendorong perubahan-perubahan untuk bergeser ke arah pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan hak asasi manusia dan kesetaraan guna mendorong pembangunan di bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup. SDGs memiliki makna yang penting karena akan menjadi acuan secara global dan nasional sehingga agenda pembangunan dapat menjadi lebih fokus. Dalam SDGs diberlakukan prinsip-prinsip universal, integrasi, dan inklusif agar tidak akan ada seorang pun yang tertinggal “*no one left behind*”. Di dalam SDGs terdiri dari 17 tujuan dan 169 target. Adapun untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan terdapat pada poin kelima tujuan SDGs. Dalam upaya mencapai kesetaraan gender bukan berarti

¹Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. 2016. *Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2016*.

memperlakukan laki-laki dan perempuan secara sama, melainkan mewujudkan perlakuan yang adil bagi laki-laki dan perempuan dengan mempertimbangkan kebutuhan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan.²

Pembangunan di Indonesia pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan keamanan rakyat Indonesia, baik perempuan maupun laki-laki, anak-anak maupun dewasa. Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 48 dikatakan bahwa “perempuan berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi dengan persyaratan yang telah ditentukan”. Kemudian dilanjutkan dalam Pasal 49 (1) perempuan berhak untuk memilih, dipilih, diangkat, dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan. (2) perempuan berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi perempuan. (3) hak khusus yang melekat pada diri perempuan dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin, dan dilindungi oleh hukum”. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 pasal 48 dan pasal 49 ayat 1, 2, dan 3 telah diamanatkan bahwa kaum perempuan berhak memperoleh hak-haknya dan dijamin oleh hukum. Untuk menunjang dan memperkuat regulasi-regulasi yang telah dibuat oleh pemerintah, kemudian pemerintah menciptakan suatu strategi yang bernama pengarusutamaan gender.

Pengarusutamaan gender dapat didefinisikan sebagai suatu strategi holistik yang bertujuan untuk memperkenalkan perspektif kesetaraan dan sensitivitas gender dalam seluruh kebijakan pada semua tingkatan dan tahapan dengan merubah norma dan praktik yang menyebabkan lahirnya ketidaksetaraan gender. Di tingkat nasional berbagai macam produk hukum dan kebijakan telah diadopsi untuk mengakhiri diskriminasi gender yang seringkali menyasar kaum perempuan, serta memastikan mengikutsertakan kaum perempuan yang masih tertinggal dalam semua hal yang berkaitan dengan pembangunan. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dikeluarkan Instruksi Presiden RI

²<https://www.kempppa.go.id> (diakses pada 16 Maret 2018).

Nomor 9 tahun 2000 yang berisi tentang pengarusutamaan gender yang memiliki tujuan akhir menurunkan kesenjangan yang terjadi antara perempuan dan laki-laki dalam mengakses dan memperoleh manfaat pembangunan, serta meningkatkan partisipasi perempuan dan laki-laki dalam proses pembangunan. Selain itu, dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden ini diharapkan dapat menjadi tonggak bagi kemajuan kaum perempuan dan peningkatan kesetaraan gender. Harapan ke depannya Instruksi Presiden ini dapat membawa dampak yang positif bagi perempuan, salah satunya membuka kesempatan bagi kaum perempuan untuk masuk ke dalam birokrasi. Dengan masuknya perempuan dalam birokrasi diharapkan mereka dapat mengisi posisi kosong di setiap tingkatan jabatan, baik dalam jabatan struktural maupun jabatan fungsional.

Terbukanya kesempatan perempuan untuk dapat setara dengan laki-laki dalam menduduki jabatan struktural di pemerintahan pada hakekatnya akan menjadi parameter dari kualitas kesetaraan gender. Saat ini, isu pengarusutamaan gender tertuang dalam visi pembangunan nasional melalui penghapusan diskriminasi gender. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 mencantumkan sasaran pembangunan berperspektif gender yaitu peningkatan kualitas hidup perempuan, peningkatan peran perempuan di berbagai bidang kehidupan, pengintegrasian perspektif gender di semua tahapan pembangunan, dan penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender, baik di level pusat maupun daerah.³

Berdasarkan publikasi dari Lembaga Administrasi Negara tahun 1982 dengan mengambil sampel dari 222 orang jumlah ASN, diantaranya 109 orang laki-laki dan 113 orang perempuan dan ini merupakan pertama kalinya dalam mengidentifikasi perempuan dalam pertumbuhan birokrasi di Indonesia.⁴ Penelitian ini dilakukan dengan memberikan kuesioner untuk eselon II, III, IV, dan V pada tujuh kementerian dan lembaga. Hasilnya menunjukkan bahwa kedudukan perempuan dalam posisi pimpinan masih rendah. Kebanyakan perempuan yang ada di birokrasi berada di posisi staf dengan level partisipasi

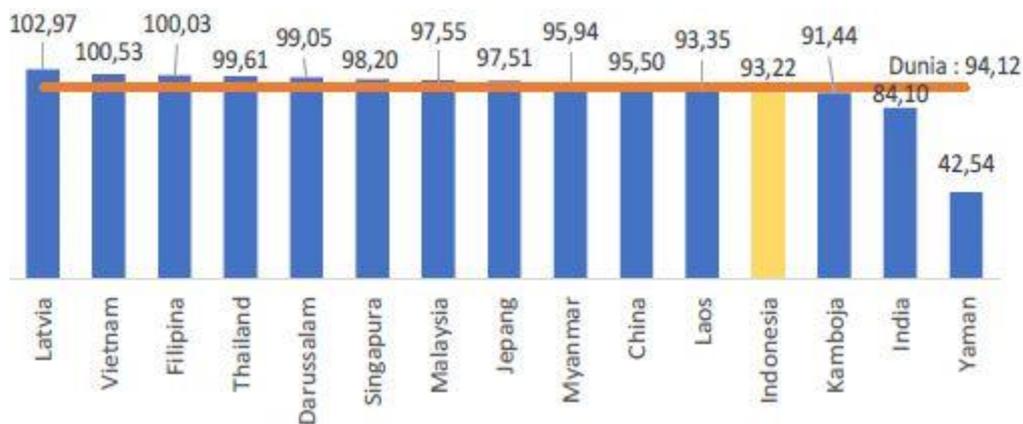
³<https://www.bappenas.go.id> (diakses pada 17 Maret 2018).

⁴Isabel Dale Silver. 1998. Doctoral Disertation: *In the Shadow: Women, Gender, And Public Administration In Indonesia*. Virginia Commonwealth University.

yang semakin menurun untuk mendapatkan posisi yang semakin tinggi. Di satu sisi, mayoritas responden merasa bahwa dalam melakukan pekerjaannya perempuan lebih bersifat peduli dan kemungkinan untuk menyalahgunakan kekuasaannya sangat rendah. Namun, di sisi lain responden merasa bahwa perempuan memiliki sifat yang mudah bergantung pada orang lain, takut mengambil resiko, emosional, dan membutuhkan perlindungan laki-laki.

Kehadiran perempuan dalam kantor pemerintahan dapat meningkatkan jumlah perempuan dalam administrasi publik. Selain itu, kehadiran perempuan dalam administrasi publik juga dapat meningkatkan representasi atas kepentingan perempuan. Namun, hubungan ini tidak berlaku untuk semua posisi administratif. Misalnya saja ketika pejabat strategis seperti Walikota dan Wakil Walikota dipimpin oleh perempuan maka tidak serta merta akan meningkatkan jumlah perempuan dalam jabatan struktural tingkat atas. Kemudian, dalam penelitian lainnya disebutkan bahwa representasi perempuan dalam politik lokal masih kurang. Kurangnya representasi perempuan adalah bukti lebih lanjut tentang akses kekuasaan yang tidak setara. Padahal keterlibatan perempuan dalam politik dan administrasi publik sangat diperlukan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan terutama dalam menentukan kepentingan dan prioritas kebijakan.

Dalam mewujudkan kesetaraan gender, pada tahun 1995 organisasi internasional *United Nations Development Programme* (UNDP) memperkenalkan sebuah ukuran pembangunan manusia yang mengakomodasi aspek-aspek gender yaitu Indeks Pembangunan Gender (IPG). Saat ini penghitungan IPG menggunakan rasio IPM perempuan dan IPM laki-laki, sehingga dapat terlihat pencapaian pembangunan manusia antara perempuan dan laki-laki. Adapun dimensi yang digunakan penghitungan IPG adalah umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, serta standar hidup layak. Semakin dekat nilai IPG ke 100, maka semakin kecil kesenjangan pembangunan antara laki-laki dan perempuan sehingga dapat terwujud kesetaraan gender.



Gambar I.1 Indeks Pembangunan Gender Negara-Negara ASEAN dan Beberapa Negara Lain Tahun 2017

Sumber : *Human Development Report 2017*⁵

Berdasarkan Gambar I.1 menunjukkan bahwa secara global Indeks Pembangunan Gender mencapai angka 94,12. Dengan nilai IPG yang masih di bawah 100 maka mengindikasikan bahwa pembangunan laki-laki masih lebih tinggi daripada pembangunan perempuan. IPG tertinggi di dunia diraih oleh Latvia yaitu sebesar 102,97. Pada level ASEAN, Vietnam memimpin posisi IPG tertinggi sebesar 109,53. Sementara itu, IPG Kamboja berada di posisi terakhir yaitu sebesar 91,44. Di tingkat ASEAN, Indonesia menempati posisi kesembilan dengan IPG sebesar 93,22. Nilai IPG Indonesia yang masih dibawah rata-rata menunjukkan bahwa capaian pembangunan perempuan masih di bawah laki-laki meskipun perbedaannya tidak terlalu besar.

Selanjutnya, untuk memahami kesetaraan gender di lingkungan birokrasi berikut ini adalah penyajian data tentang jumlah ASN yang dirinci menurut jabatan struktural dan jenis kelamin di tingkat pusat :

⁵Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. 2019. *Pembangunan Manusia Berbasis Gender 2019*.

Tabel I.1 Jumlah ASN Menurut Jabatan Struktural dan Jenis Kelamin 2019

No.	Jabatan Struktural	Laki-laki	%	Perempuan	%	Jumlah	%
1	Eselon I	512	0,1	113	0,02	625	0,13
2	Eselon II	16.737	3,6	2.608	0,55	19.345	4,1
3	Eselon III	76.469	16,4	24.286	5,2	100.755	21,6
4	Eselon IV	204.104	43,7	126.999	27,2	331.103	70,9
5	Eselon V	10.356	2,2	4.533	1	14.889	3,19
	TOTAL	308.178	66%	158.539	34%	466.717	100%

Sumber : bps.go.id⁶

Berdasarkan Tabel I.1 jumlah total ASN yang menduduki jabatan struktural di Indonesia pada tahun 2019 adalah sebesar 466.717 orang dengan komposisi laki-laki sebesar 308.178 orang dan perempuan sebesar 158.539 orang. Secara kuantitas pejabat struktural laki-laki masih mendominasi di setiap tingkatan eselon dibandingkan perempuan. Masih terlihat jelas adanya ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam menduduki jabatan struktural. Padahal apabila pejabat struktural perempuan semakin banyak di birokrasi maka dapat berpengaruh terhadap keputusan yang akan diambil nantinya, misalnya saja dalam mengakomodasikan kepentingan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki yang selama ini mungkin belum dapat tertangani dengan baik. Pada tabel I.1 dapat diketahui bahwa semakin tinggi tingkat jabatan struktural di birokrasi (khususnya eselon I dan eselon II), maka jumlah perempuan juga semakin sedikit. Untuk memperjelas informasi berikut kutipannya:

“m.mediaindonesia.com - Masih rendahnya keterwakilan perempuan dalam birokrasi, diakui Sekretaris Utama LAN Sri Hadiati. Dia menerangkan, merujuk data dari Badan Kepegawaian Negara pada 2016, perbandingan perempuan dan laki-laki yang menduduki jabatan pimpinan tinggi (eselon I dan II) masih menunjukkan kesenjangan. “Semakin tinggi posisi jabatan di birokrasi, jumlah perempuan semakin sedikit,” ujar dia. Menurut Sri, ada beberapa penyebab kondisi itu. Pertama, beban ganda yang ada pada perempuan. Kedua karena regulasi tidak mengakomodasi kondisi perempuan yang harus menjalankan beban ganda. “Perempuan di

⁶ <https://www.bps.go.id> (diakses pada 20 Juli 2020)

satu sisi harus bekerja, tapi di sisi lain ada tanggung jawab lain seperti mengurus keluarga,” tuturnya. (21/04/2017)⁷

Kutipan berita di atas menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam birokrasi di pemerintahan pusat masih terbilang rendah. Adapun penyebab masih rendahnya keterlibatan perempuan dalam birokrasi salah satunya disebabkan karena adanya beban ganda yang dipikul oleh perempuan dan regulasi yang ada masih belum mampu mengakomodasi kondisi yang berbeda antara laki-laki dan perempuan yang harus menjalankan beban ganda.

Salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki IPG dengan kategori yang baik adalah Provinsi Jawa Timur. Hal ini tidak lepas dari komitmen Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk terus berusaha meningkatkan kesetaraan gender di provinsi tersebut. Jawa Timur berhasil meraih sepuluh kali penghargaan “Anugerah Parahita Ekapraya (APE)” dari pemerintah pusat yang membuktikan bahwa provinsi Jawa Timur memang sangat ramah terhadap perempuan dan anak. Bahkan dua diantaranya mendapat kategori tertinggi dari seluruh kategori yang ada yakni APE kategori mentor.

Penghargaan tersebut diberikan kepada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang berhasil melaksanakan berbagai inovasi yang menjadi inspirasi tentang program Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) secara berkesinambungan melalui pengintegrasian isu gender, perlindungan perempuan, serta perlindungan dan pemenuhan hak anak. Keberhasilan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam memperoleh penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya tidak lepas dari peran seluruh elemen masyarakat dan Bupati/Walikota di seluruh Jawa Timur pada bidang pengarusutamaan gender, khususnya dalam mengatasi permasalahan *three ends*, yakni akhiri kekerasan terhadap perempuan dan anak, akhiri perdagangan manusia, dan akhiri kesenjangan ekonomi. Berikut ini akan disajikan Tabel I.2 yang berisi data tentang Indeks Pembangunan Gender Provinsi Jawa Timur Pada Tahun 2010-2019.

⁷<https://m.mediaindonesia.com> (diakses pada 20 Maret 2018).

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tabel I.2 Indeks Pembangunan Gender Provinsi Jawa Timur 2010-2019

Provinsi	Indeks Pembangunan Gender (IPG)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aceh	89.05	89.30	90.32	90.61	91.50	92.07	91.89	91.67	91.67	91.84
Sumatera Utara	89.43	89.57	90.04	90.07	90.26	90.96	90.82	90.65	90.66	90.71
Sumatera Barat	91.98	92.82	92.98	93.02	94.04	94.74	94.42	94.16	94.17	94.09
Riau	85.17	85.74	86.29	86.74	87.62	87.75	88.04	88.17	88.37	88.43
Jambi	83.04	83.94	85.91	87.69	87.88	88.44	88.29	88.13	88.44	88.44
Sumatera Selatan	89.73	89.92	90.79	91.25	91.64	92.22	92.08	92.43	92.62	92.40
Bengkulu	88.88	89.47	90.51	90.55	91.02	91.38	91.06	91.34	91.37	91.19
Lampung	87.18	88.23	88.49	88.84	89.62	89.89	90.30	90.49	90.57	90.39
Kep. Bangka Belitung	86.87	87.10	87.54	87.73	87.74	88.37	88.90	88.93	89.15	89.00
Kepulauan Riau	92.05	92.11	92.23	92.81	93.20	93.22	93.13	92.96	92.97	93.10
Dki Jakarta	93.76	93.76	94.11	94.26	94.60	94.72	94.98	94.70	94.70	94.71
Jawa Barat	86.94	87.12	87.79	88.21	88.35	89.11	89.56	89.18	89.19	89.26
Jawa Tengah	90.32	90.92	91.12	91.50	91.89	92.21	92.22	91.94	91.95	91.89
D I Yogyakarta	92.82	93.56	93.73	94.15	94.31	94.41	94.27	94.39	94.73	94.77
Jawa Timur	88.80	89.28	89.36	90.22	90.83	91.07	90.72	90.76	90.77	90.91
Banten	90.22	90.22	90.28	90.31	90.99	91.11	90.97	91.14	91.30	91.67
Bali	90.90	91.67	92.78	93.00	93.32	92.71	93.20	93.70	93.71	93.72
Nusa Tenggara Barat	86.53	87.60	88.85	89.44	90.02	90.23	90.05	90.36	90.37	90.40
Nusa Tenggara Timur	90.06	90.66	91.47	91.74	92.76	92.91	92.72	92.44	92.57	92.72
Kalimantan Barat	84.09	84.10	84.28	84.39	84.72	85.61	85.77	86.28	86.74	86.81
Kalimantan Tengah	88.02	88.11	88.13	88.47	89.33	89.25	89.07	88.91	89.13	89.09
Kalimantan Selatan	88.00	88.09	88.33	88.33	88.46	88.55	88.86	88.60	88.61	88.61
Kalimantan Timur	83.00	83.18	84.33	84.69	84.75	85.07	85.60	85.62	85.63	85.98
Kalimantan Utara	-	-	-	85.63	85.67	85.68	86.34	85.96	86.74	87.00
Sulawesi Utara	93.10	93.29	93.38	93.75	94.58	94.64	95.04	94.78	94.79	94.53
Sulawesi Tengah	91.23	91.70	91.77	91.84	92.69	92.25	91.91	91.66	92.08	92.01
Sulawesi Selatan	91.54	91.79	91.96	92.34	92.60	92.92	92.79	92.84	93.15	93.09
Sulawesi Tenggara	87.90	88.06	88.42	89.24	89.56	90.30	90.23	90.24	90.24	90.56
Gorontalo	83.26	84.19	84.54	84.57	85.09	85.87	86.12	86.64	86.63	86.83
Sulawesi Barat	87.53	87.60	87.90	88.56	89.18	89.52	89.35	89.44	90.05	89.76
Maluku	91.79	92.36	92.38	92.46	92.55	92.54	92.38	92.75	93.03	93.04
Maluku Utara	85.29	85.31	87.06	87.96	88.79	88.86	89.15	89.15	89.50	89.61
Papua Barat	81.15	81.34	81.57	81.72	81.95	81.99	82.34	82.42	82.47	82.74
Papua	73.93	74.99	76.42	77.61	78.57	78.52	79.09	79.38	80.11	80.05

Sumber : bps.go.id

Berdasarkan Tabel I.2 menunjukkan bahwa Indeks Pembangunan Gender di Provinsi Jawa Timur mengalami fluktuatif dari tahun ke tahun. IPG mengalami kenaikan mulai tahun 2010 hingga 2015. Kemudian masuk di tahun 2016 IPG mengalami penurunan dan dari tahun 2017 hingga 2019 mengalami kenaikan kembali. Meskipun dari tahun ke tahun pertumbuhan IPG cenderung lambat, namun pertumbuhan tetap berjalan secara terus-menerus. Keseriusan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam upaya percepatan pengarusutamaan gender dapat dilihat pada Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang RPJMD 2014-2019 Provinsi Jatim yang salah satu visi misinya adalah strategi pembangunan pengarusutamaan gender.

Pada Tabel I.3 berikut ini akan disajikan data tentang jumlah aparatur sipil negara yang dirinci menurut jabatan struktural dan jenis kelamin di Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2018 :

Tabel I.3 Jumlah ASN Berdasarkan Jabatan Struktural dan Jenis Kelamin Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2018

No.	Eselon	Laki-laki	Persen	Perempuan	Persen	Jumlah	Persen
1	Ia	0	0	0	0	0	0
2	Ib	1	0,04	0	0	1	0,04
3	IIa	41	1,67	6	0,24	47	1,91
4	IIb	18	0,73	6	0,24	24	0,97
5	IIIa	178	7,26	81	3,30	259	10,56
6	IIIb	185	7,54	54	2,20	239	9,74
7	IVa	906	36,95	483	19,7	1389	56,65
8	IVb	279	11,4	213	8,69	492	20,1
9	Va	0	0	0	0	0	0
10	Vb	0	0	1	0,04	1	0,04
TOTAL		1608	65,59	844	34,41	2452	100%

Sumber : bkd.jatimprov.go.id (data diolah)

Berdasarkan Tabel I.3 dari jumlah total ASN struktural sebesar 2.452 orang, jumlah ASN perempuan yang menduduki jabatan struktural di Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah sebesar 844 orang. Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan ASN laki-laki yang menduduki jabatan struktural sebesar 1.608 orang. Meskipun jumlah ASN perempuan cenderung lebih rendah daripada ASN laki-laki, namun jumlah ini sudah dapat dikatakan cukup memadai. Dari

2.452 orang, jumlah ASN struktural terbesar ada di eselon IVa, perempuan sebesar 483 orang dan laki-laki sebesar 906 orang. Dan jumlah ASN struktural terkecil terdapat pada eselon Ib yang diisi oleh laki-laki dan eselon Vb yang diisi perempuan.

Salah satu kota di Provinsi Jawa Timur yang memiliki Indeks Pembangunan Gender yang tergolong baik adalah Kota Surabaya. Sebagai ibukota Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya merupakan kota metropolitan terbesar di provinsi tersebut. Di Kota Surabaya jumlah kepadatan penduduk cukup tinggi yakni laki-laki sebesar 1.414.025 jiwa dan perempuan 1.448.381 jiwa. Dalam upaya mencapai kesetaraan gender, Pemerintah Kota Surabaya membentuk dan menetapkan sebuah Instruksi Walikota Surabaya Nomor 6 tahun 2008 tentang percepatan pengarusutamaan gender, walikota surabaya terus berkomitmen untuk melakukan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi terhadap kebijakan program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender. Semenjak diberlakukannya Instruksi Walikota ini menyebabkan Indeks Pembangunan Gender di Kota Surabaya meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini menandakan bahwa tingkat kesenjangan pembangunan antara laki-laki dan perempuan semakin kecil.

Komitmen Walikota Surabaya dalam melaksanakan pengarusutamaan gender telah membuahkan hasil yang sangat baik, hal ini dibuktikan dengan diperolehnya penghargaan “Anugerah Parahita Ekapraya” enam kali berturut-turut mulai tahun 2008-2013 yang diberikan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.⁸ Pada tahun 2016 Kota Surabaya kembali menerima penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya dengan kategori mentor yakni kategori tertinggi dari semua kategori. Kota Surabaya dinyatakan berhasil setelah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah melakukan evaluasi pembangunan PPPA di tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia dan menyatakan Kota Surabaya sebagai peraih penghargaan tertinggi Anugerah Parahita Ekapraya. Komitmen Walikota Surabaya untuk terus memprioritaskan

⁸Munir, Devy. “Upaya Kota Surabaya Membangun Kesetaraan Gender Untuk Terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat”. (apeksi.id), diakses pada 17 Maret 2018).

kesetaraan gender dan perlindungan anak tidak hanya berhenti pada penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya, namun terus berlanjut dengan adanya Program Kota Surabaya sebagai Kota Peduli Perempuan dengan komitmen membangun ragam infrastruktur yang responsif gender.⁹

Salah satu bentuk pengarusutamaan gender di birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi seluruh aparatur sipil negara termasuk perempuan untuk mengisi jabatan struktural yang sedang lowong. Walikota Surabaya Tri Rismaharini dalam memilih pegawai perempuan untuk mengisi jabatan struktural bukan semata karena dirinya juga perempuan, namun karena memang mereka yang terpilih memiliki kemampuan dan kesesuaian di bidang masing-masing. Untuk memperjelas informasi berikut kutipannya :

“jawapos.com - Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini memilih para perempuan itu bukan semata karena dirinya perempuan. Tapi, Risma melihat kemampuan orang-orang tersebut dan kesesuaian di bidang masing-masing. ”Karena saya tahu mereka sejak lama. Jadi, ya memang tahu karakternya,” kata Risma yang ditemui di ruang kerjanya Rabu sore. (23/04/2015).¹⁰

Pada Tabel I.4 di bawah ini akan disajikan data terkait Indeks Pembangunan Gender Kota Surabaya Pada Tahun 2010-2018. Berdasarkan Tabel I.4 diketahui bahwa IPG Kota Surabaya mengalami kenaikan terus menerus dari tahun 2010 hingga 2015, meskipun kenaikan IPG cenderung lambat namun pertumbuhan tetap berjalan terus menerus. Untuk tahun 2016 data IPG tidak dapat disajikan karena sensus SAKERNAS (Survei Angkatan Kerja Nasional) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik mengalami penurunan.

⁹Rizky, Petrus. 2012. “*Surabaya Canangkan Diri Sebagai Kota Peduli Perempuan*” <https://www.voaindonesia.com/a/surabaya-canangkan-diri-sebagai-kota-peduli-perempuan-137676303/103678.html> (diakses pada 17 Maret 2018).

¹⁰Mufid, Juneka Subaihul. 2015. “*Saat Bertugas, Kadang Lupa Kalau Perempuan*”, dalam <http://www2.jawapos.com/baca/artikel/16198/Saat-Bertugas-Kadang-Lupa-kalau-Perempuan-> (diakses pada 18 Maret 2018).

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tabel I.4 Indeks Pembangunan Gender Kota Surabaya 2010-2018

Kabupaten/Kota Se Jawa Timur	Indeks Pembangunan Gender (IPG)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kabupaten Pacitan	72.58	76.56	79.84	82.12	83.76	84.19	-	84.41	84.44
Kabupaten Ponorogo	92.63	93.06	93.08	93.19	93.85	93.91	-	93.30	93.00
Kabupaten Trenggalek	89.78	90.79	90.83	91.04	92.58	92.22	-	91.84	92.52
Kabupaten Tulungagung	92.84	93.28	93.39	94.12	95.11	95.07	-	95.30	95.75
Kabupaten Blitar	89.30	89.77	90.04	91.14	92.81	92.96	-	92.50	92.33
Kabupaten Kediri	90.85	91.50	91.50	91.80	91.98	91.99	-	92.81	92.81
Kabupaten Malang	87.13	87.45	87.48	87.68	87.89	88.38	-	88.33	88.38
Kabupaten Lumajang	80.91	82.59	84.15	87.18	89.08	88.15	-	87.72	87.88
Kabupaten Jember	81.75	82.61	83.07	83.44	83.74	83.55	-	84.32	84.23
Kabupaten Banyuwangi	82.36	83.14	83.65	84.05	85.06	86.01	-	86.20	86.44
Kabupaten Bondowoso	85.38	87.50	87.59	88.58	88.79	89.59	-	89.48	89.89
Kabupaten Situbondo	81.64	83.63	83.86	84.08	86.64	87.16	-	86.78	86.69
Kabupaten Probolinggo	81.49	82.09	82.33	82.44	83.40	83.90	-	84.57	84.86
Kabupaten Pasuruan	87.46	87.82	87.92	89.88	89.95	90.11	-	90.65	90.41
Kabupaten Sidoarjo	90.84	91.80	92.21	93.53	94.20	94.28	-	93.33	93.33
Kabupaten Mojokerto	87.52	88.69	89.82	90.28	90.46	90.27	-	90.39	90.15
Kabupaten Jombang	86.48	87.24	87.92	88.47	89.35	89.42	-	89.91	89.94
Kabupaten Nganjuk	90.83	91.69	91.86	92.23	93.48	93.55	-	93.48	93.26
Kabupaten Madiun	90.53	90.73	90.93	90.99	91.53	91.57	-	91.61	91.13
Kabupaten Magetan	91.17	92.18	92.59	92.80	93.50	93.64	-	93.20	92.93
Kabupaten Ngawi	90.99	91.33	91.40	91.69	92.03	92.01	-	91.70	91.72
Kabupaten Bojonegoro	87.56	88.36	88.60	88.92	89.24	89.38	-	89.78	89.77
Kabupaten Tuban	86.68	86.76	87.13	87.65	87.78	87.83	-	87.32	87.34
Kabupaten Lamongan	81.41	82.85	84.78	85.62	87.21	87.58	-	87.98	88.00
Kabupaten Gresik	87.96	87.98	88.60	88.88	89.01	89.31	-	89.57	89.72
Kabupaten Bangkalan	80.73	81.67	83.55	84.96	85.52	86.52	-	86.92	86.38
Kabupaten Sampang	76.85	78.55	80.15	81.16	82.62	83.57	-	84.15	84.33
Kabupaten Pamekasan	80.60	82.27	82.72	83.43	84.68	85.26	-	85.68	85.50
Kabupaten Sumenep	70.84	73.92	75.71	77.14	78.63	78.70	-	79.65	80.11
Kota Kediri	93.26	94.14	94.64	95.05	95.15	95.29	-	94.64	94.48
Kota Blitar	97.37	97.60	97.63	97.74	98.23	98.23	-	97.91	97.60
Kota Malang	92.94	94.01	94.51	94.98	94.99	95.73	-	94.96	94.71
Kota Probolinggo	93.54	94.64	95.71	96.27	96.74	96.65	-	96.07	95.56
Kota Pasuruan	95.02	95.42	95.42	95.46	96.30	96.32	-	96.36	96.02
Kota Mojokerto	92.13	92.71	92.97	93.05	93.27	93.67	-	93.40	93.05
Kota Madiun	90.93	91.68	91.84	92.15	92.81	92.95	-	93.66	93.47
Kota Surabaya	93.27	93.35	93.49	93.64	93.65	94.20	-	93.66	93.57
Kota Batu	85.75	86.17	86.74	87.25	89.22	89.47	-	89.27	89.27

Sumber : jatim.bps.go.id

Berdasarkan Tabel I.4 pada tahun 2017 dan 2018 IPG Kota Surabaya terlihat mengalami penurunan. Adanya penurunan IPG inilah yang mungkin melatarbelakangi Pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengarusutamaan Gender agar segala bentuk perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi terhadap kebijakan program dan kegiatan pembangunan lebih responsif gender. Dengan adanya Perda tersebut diharapkan dapat semakin mempercepat pengarusutamaan gender sehingga nantinya dapat terwujud kesetaraan gender pada setiap proses pembangunan yang berlangsung di Pemerintah Kota Surabaya

Kemudian pada Tabel I.5 berikut ini akan disajikan data mengenai jumlah ASN yang dirinci menurut jabatan struktural dan jenis kelamin di Pemerintah Kota Surabaya. Penyajian data ini bertujuan untuk menggambarkan kesempatan ASN perempuan dalam menduduki jabatan struktural di Kota Surabaya.

Tabel I.5 Jumlah ASN Berdasarkan Jabatan Struktural dan Jenis Kelamin di Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2015-2019

Tahun	Jumlah Pejabat Struktural	Laki-laki	%	Perempuan	%
2015	1654	959	58%	695	42%
2016	1645	951	58%	694	42%
2017	1623	913	56,3%	710	43,7%
2018	1551	853	55%	698	45%
2019	1592	863	54,2%	729	45,8%

Sumber : Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya (data diolah)

Berdasarkan Tabel 1.5 berikut ini dapat diketahui bahwa jumlah pejabat struktural dari tahun 2015 hingga 2018 mengalami penurunan dan pada tahun 2019 mengalami sedikit kenaikan. Jumlah pejabat struktural laki-laki secara kuantitas memang masih didominasi oleh ASN laki-laki, namun meskipun demikian terlihat bahwa jumlah pejabat struktural laki-laki mengalami penurunan, sedangkan pejabat struktural perempuan justru mengalami kenaikan setiap tahunnya kecuali di tahun 2018. Secara komposisi pejabat struktural laki-laki memang lebih banyak dari perempuan, namun tidak dapat dipungkiri bahwa

tingkat keterwakilan perempuan dalam birokrasi di Pemerintah Kota Surabaya dapat dikatakan telah cukup seimbang. Kedudukan ASN perempuan sebagai pejabat struktural dalam birokrasi memegang peran penting dalam pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi setiap kebijakan atau program yang akan diambil sehingga akan lebih responsif gender.

Peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan terkait pengarusutamaan gender dalam birokrasi serta kesetaraan gender dalam rekrutmen pejabat struktural ini karena melihat realita yang menunjukkan bahwa semenjak Kota Surabaya dipimpin oleh Walikota perempuan, jumlah pejabat struktural banyak diisi oleh perempuan. Banyaknya jumlah pejabat struktural perempuan di setiap jenjang baik di tingkat Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau Jabatan Administrasi di Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya bukan semata-mata karena Walikota seorang perempuan, namun Walikota dalam memilih calon pejabat struktural melihat berdasarkan pada profil pegawai, rekam jejak jabatan, kualifikasi, kompetensi, riwayat pendidikan, serta bagaimana kinerja selama ini. Apabila seorang perempuan dapat terpilih untuk mengisi jabatan struktural sudah dapat dipastikan memiliki kemampuan yang tidak kalah hebat dari laki-laki, atau bisa saja mungkin justru lebih.

Adapun studi terdahulu yang menjadi rujukan peneliti adalah penelitian milik Rawluszko¹¹ yang berjudul “*Gender Mainstreaming Revisited: Lesson From Poland*”. Penelitian ini mengeksplorasi dinamika dan dampak reformasi pengarusutamaan gender yang dilakukan dalam Dana Sosial Eropa di Polandia pada 2007-2013. Ini didasarkan pada wawancara kualitatif yang dilakukan dengan praktisi pengarusutamaan gender, baik feminis maupun administrator negara. Penelitian ini mengkaji faktor-faktor yang memungkinkan dan menghambat keberhasilan implementasi pengarusutamaan gender dan membahas efek spin-off positif potensial. Kasus yang dianalisis menunjukkan bahwa etika profesional pegawai negeri yang kuat memang memfasilitasi perubahan progresif, sedangkan

¹¹ Rawluszko, Marta. 2018. Gender Mainstreaming Revisited: Lesson From Poland. *European Journal of Women's Studies*. I-5

norma-norma birokrasi dan nilai-nilai non gender spesifik dari kebijakan publik tertentu akhirnya menghambat efektivitas strategi.

Penelitian selanjutnya milik Alonso¹² yang berjudul “*Who Learns What From Whom? Implementing Gender Mainstreaming in Multi-level Settings*”. Penelitian ini meninjau kembali pertanyaan klasik tentang siapa yang belajar apa dari siapa dengan menyikapi implementasi pengarusutamaan gender dalam kebijakan penelitian di wilayah Spanyol melalui lensa transfer kebijakan. Kasus di wilayah Spanyol menawarkan skenario terbaik karena mereka telah lama tertanam dalam kerangka kerja kelembagaan yang sangat kompleks yang tunduk pada pengaruh Uni Eropa dan dinamika wilayah yang kuat. Kebijakan penelitian menawarkan sumber yang kaya akan bahan empiris persuasif dari Uni Eropa, pemerintah Spanyol, serta beberapa Komunitas Otonomi Spanyol yang telah terlibat dalam mempromosikan kesetaraan gender dalam ilmu pengetahuan. Dengan kendala di berbagai tingkat pemerintahan, pengaturan multi-level memberikan tantangan kompleks untuk implementasi pengarusutamaan gender. Transfer kebijakan tampaknya memiliki beberapa potensi penjas dalam konteks semacam ini.

Penelitian selanjutnya milik Mirya R. Holman¹³ dengan judul “*Women in Local Government: What We Know and Where We Go From Here*”. Penelitian ini mengkaji tentang keterwakilan perempuan pada pemerintah daerah di Amerika Serikat dengan mengidentifikasi berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keterwakilan perempuan. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam pemerintah daerah masih rendah menandakan akses untuk memasuki pemerintah daerah belum setara. Padahal masuknya perempuan dalam pemerintah daerah dapat membuka jalan untuk dapat naik ke jenjang jabatan yang lebih tinggi lagi seperti Dewan Kota atau bahkan Walikota. Salah satu faktor yang dapat menghambat perempuan untuk masuk dalam pemerintah daerah adalah karena adanya kurangnya informasi atau data terkait

¹² Alonso, Alba. 2016. Who Learns What From Whom? Implementing Gender Mainstreaming in Multi-level Settings. *European Journal of Women's Studies*. Vol. 24(2) 174-188.

¹³ Holman, Mirya R. 2017. Women in Local Government: What We Know and Where We Go from Here. *State and Local Government Review*. Vol. 49(4) 285-296.

representasi perempuan terutama representasi perempuan non kulit putih di pemerintah daerah.

Penelitian selanjutnya milik Kenneth dan Kendall¹⁴ dengan judul “*Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments*”. Penelitian ini membahas identitas gender pada Pemerintah Daerah Brazil dengan mengacu pada teori birokrasi representatif. Temuan yang disajikan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kehadiran perempuan di kantor terpilih dapat meningkatkan jumlah perempuan dalam administrasi publik, namun hubungan ini mungkin tidak berlaku untuk semua posisi administratif. Memiliki Walikota perempuan, Wakil Walikota perempuan, atau sebagian besar perempuan di Dewan Kota dapat meningkatkan kehadiran perempuan di posisi administratif, namun tidak secara langsung meningkatkan persentase keseluruhan perempuan di administrasi eksekutif kota. Representasi numerik yang lebih besar dari perempuan di kantor terpilih meningkatkan keragaman gender di bagian atas birokrasi dan pada gilirannya mempengaruhi proporsi perempuan dalam administrasi publik.

Penelitian selanjutnya milik Puji Astuti¹⁵ yang berjudul “*Peluang PNS Perempuan Dalam Memperoleh Jabatan Struktural: Studi Kualitas Kesetaraan Gender di Pemerintah Kota Semarang*”. Pada penelitian ini mengkaji mengenai kesetaraan gender yang ditinjau dari aspek akses. Adapun hasil penelitian menunjukkan keterlibatan perempuan pada Pemerintah Kota Semarang apabila dilihat dari aspek kuantitas memang jauh lebih besar daripada laki-laki. Meskipun dari segi kuantitas jumlah perempuan cukup besar, namun dari segi kualitas ASN perempuan masih dianggap belum mumpuni. Hal ini tercermin pada jumlah ASN perempuan yang terbilang kecil dalam mengisi jabatan struktural, hal ini dikhawatirkan dapat menyebabkan adanya kemungkinan beberapa produk kebijakan atau keputusan yang hendak diambil oleh Pemerintah Kota Semarang

¹⁴Meier, Kenneth J and Kendall D. Funk. 2017. *Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments. Administration & Society*. Vol (I) 121-142.

¹⁵Astuti, Puji. 2012. *Peluang ASN Perempuan dalam Memperoleh Jabatan Struktural: Studi Kualitas Kesetaraan Gender di Pemerintah Kota Semarang*. *Jurnal Politika Undip*. Vol. 3 Nomor 2. ejournal.undip.ac.id

masih belum sepenuhnya memperhatikan kepentingan perempuan dan menjamin keadilan gender antara perempuan dan laki-laki.

Penelitian terakhir adalah milik Dina Saraswati¹⁶ yang berjudul “*Studi Tentang Representasi Gender Dalam Jabatan Struktural Pada Pemerintah Kota Balikpapan*”. Penelitian ini berusaha untuk mengulas lebih dalam terkait fenomena keterwakilan gender di Pemerintah Kota Balikpapan dengan menggunakan teori representasi gender. Adapun hasil dari penelitian ini memperlihatkan bahwa representasi gender di Pemerintah Kota Balikpapan telah dapat dikatakan cukup proporsional. Proses rekrutmen yang dilakukan oleh ASN perempuan tidak jauh berbeda dengan proses rekrutmen yang dilakukan oleh ASN laki-laki. Menurut sudut pandang ASN perempuan, mereka merasa sudah tidak ada lagi diskriminasi gender dalam proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Balikpapan.

Pada penelitian ini, peneliti mengelaborasi keenam riset tersebut untuk memperkaya literatur konseptual. Keenam penelitian ini memiliki fokus tersendiri dalam menjelaskan berbagai fenomena yang sedang terjadi. Penelitian tersebut membahas pelaksanaan pengarusutamaan gender sebagai suatu strategi holistik pada seluruh kebijakan di setiap tahapan dan tingkatan dengan tujuan akhir mencapai kesetaraan gender. Kesetaraan gender dapat dikatakan telah terwujud apabila perempuan maupun laki-laki telah memiliki akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang sama dalam menggunakan sumber daya pembangunan. Untuk mengetahui apakah kesetaraan gender telah terwujud maka salah satu hal yang dapat dilakukan adalah dengan melihat bagaimana representasi (keterwakilan) gender dalam administrasi publik. Berbeda dengan keenam penelitian di atas, penelitian ini akan berfokus pada proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural dengan melihat pada aspek perencanaan-pelaksanaan-pemantauan-evaluasi, serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya yang ditinjau dari aspek akses-partisipasi-kontrol-manfaat.

¹⁶Saraswati, Dina. 2016. *Studi Tentang Representasi Gender Dalam Jabatan Struktural Pada Pemerintah Kota Balikpapan*. eJournal Ilmu Pemerintahan. Vol. 4 Nomor 1, 177-188. ejournal.ip.fisip.unmul.org.

I.2 Rumusan Masalah

Bersumber pada uraian latar belakang di atas, maka muncul pertanyaan penelitian yang hendak diteliti yaitu:

1. Bagaimana proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya?
2. Bagaimana kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya?

I.3 Tujuan Penelitian

Bersumber pada uraian latar belakang dan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai yaitu:

1. Mendeskripsikan dan memahami proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya
2. Mendeskripsikan dan memahami kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

I.4 Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini mampu memberikan manfaat yang dapat diperoleh baik secara akademis maupun praktis. Manfaat tersebut antara lain :

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu digunakan sebagai bahan perbandingan dalam rangka penelitian dan pengembangan lebih lanjut dalam penerapan ilmu khususnya mengenai pengarusutamaan gender dalam birokrasi dan kesetaraan gender. Dalam penelitian sebelumnya yang ditulis Rawluszko¹⁷, penelitian ini mengeksplorasi dinamika dan dampak reformasi pengarusutamaan gender yang dilakukan dalam Dana Sosial Eropa di Polandia pada 2007-2013. Penelitian ini mengkaji faktor-faktor yang memungkinkan dan menghambat keberhasilan implementasi pengarusutamaan gender dan membahas efek spin-off positif potensial. Selanjutnya penelitian milik Alonso¹⁸ yang meninjau kembali

¹⁷ Rawluszko, Marta. *Loc.cit*

¹⁸ Alonso, Alba. *Loc.cit*

pertanyaan klasik tentang siapa yang belajar apa dari siapa dengan menyikapi implementasi pengarusutamaan gender dalam kebijakan penelitian di wilayah Spanyol melalui lensa transfer kebijakan. Penelitian milik Mirya R. Holman¹⁹ mengkaji tentang keterwakilan perempuan pada pemerintah daerah di Amerika Serikat dengan mengidentifikasi berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keterwakilan perempuan. Penelitian milik Kenneth dan Kendall²⁰ membahas identitas gender pada Pemerintah Daerah Brazil dengan mengacu pada teori birokrasi representatif. Temuan yang disajikan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kehadiran perempuan di kantor terpilih dapat meningkatkan jumlah perempuan dalam administrasi publik, namun hubungan ini mungkin tidak berlaku untuk semua posisi administratif. Pada penelitian yang dilakukan Puji Astuti²¹ lebih berfokus untuk mengetahui kualitas kesetaraan gender dengan melihat pada peluang ASN perempuan dalam menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Semarang. Selanjutnya penelitian milik Dina Saraswati²² berfokus pada perkembangan keterwakilan gender lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan dengan menggunakan teori representasi gender.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari keenam penelitian yang telah dipaparkan di atas untuk melihat perkembangan pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam mencapai kesetaraan gender. Pada penelitian ini, peneliti ingin mengulas lebih dalam tentang pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural dengan berpedoman pada aspek perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi. Selain mengkaji tentang pengarusutamaan gender, penelitian ini juga mengulas mengenai kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya ditinjau dari empat aspek yaitu akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat.

¹⁹ Holman, Mirya R. *Loc.cit*

²⁰ Meier, Kenneth J and Kendall D. Funk. *Loc.cit*

²¹ Astuti, Puji. *Loc.cit*

²² Saraswati, Dina. *Loc.cit*

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi mengenai proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu diharapkan juga hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembuat kebijakan di Pemerintah Kota Surabaya dalam mengoptimalkan pelaksanaan pengarusutamaan gender khususnya terkait rekrutmen pejabat struktural. Serta dapat menambah pengetahuan dan wawasan terkait bagaimana kesetaraan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

I.5 Kerangka Konseptual

Konsep dapat diartikan sebagai definisi, gagasan, dan uraian ide untuk menciptakan suatu kerangka berpikir yang lebih terarah dan sistematis. Kerangka konseptual dalam penelitian ini terdiri atas beberapa konsep yang digunakan untuk membangun dan membentuk kerangka berpikir dalam menjelaskan masalah penelitian. Beberapa macam konsep yang digunakan oleh peneliti untuk menjelaskan masalah penelitian antara lain Gender, Kesetaraan Gender, Pengarusutamaan Gender, Rekrutmen, dan Jabatan Struktural.

I.5.1 Gender

Istilah “*gender*” yang sudah lama berkembang dalam kehidupan bermasyarakat acapkali disamakan dengan istilah *sex* (jenis kelamin), padahal antara *sex* dan *gender* memiliki makna yang berbeda. Berikut ini akan diuraikan beberapa arti gender menurut pandangan dari beberapa ahli sehingga mempunyai kesamaan arti dan makna.

Berdasarkan pandangan Oakley²³, gender bukanlah bersifat biologis dan tidak pula berasal dari sang pencipta. Adanya perbedaan yang bersifat biologis berasal dari Tuhan dan ditandai dengan adanya perbedaan alat kelamin pada

²³Oakley, Ann. 2016. *Sex, Gender, and Society*. New York: Routledge.

perempuan dan laki-laki yang biasa dikenal dengan sebutan *sex*. Sedangkan gender tidak hanya membahas seputar perbedaan biologis, namun lebih mengarah pada perbedaan kultural dan psikologis perempuan dan laki-laki yang selama ini telah terkonstruksi dalam kehidupan bermasyarakat.

Sementara itu menurut Fakih²⁴, teori gender dapat didefinisikan sebagai sebuah konstruksi sosial kultural untuk membedakan beragam sifat non lahiriah pada perempuan dan laki-laki. Disusul dengan pendapat lain yang dikemukakan oleh Smith²⁵, ia mendefinisikan gender sebagai suatu pengetahuan mengenai konstruksi sosial dan juga untuk lebih mengenal mengenai ideologi serta lapisan analisis bahan. Kemudian menurut Lembaga Kesehatan Dunia (WHO)²⁶ mendefinisikan gender sebagai ciri khas laki-laki dan perempuan yang dibentuk melalui proses sosial misalnya norma serta hubungan dan peranan antara laki-laki dan perempuan. Gender dapat bervariasi dari masyarakat ke masyarakat dan dapat diubah.

Hampir sama dengan definisi yang dikemukakan oleh Lembaga Kesehatan Dunia, definisi gender menurut Caplan²⁷ adalah tingkah laku yang berbeda (*behavioural differences*) diantara perempuan dan laki-laki selain dari faktor fisiologis, namun juga terbentuk karena adanya faktor budaya. Gender dapat bersifat fleksibel karena dapat berubah dari masa ke masa. Selanjutnya menurut Nugroho²⁸ gender didefinisikan sebagai suatu hubungan antara perempuan dan laki-laki yang dikonstruksi melalui sebuah sistem di mana keduanya berada. Gender dapat terbentuk karena kekuasaan pada berbagai bidang kehidupan seperti dalam bidang sosial kultural maupun ekonomi politik.

Kemudian menurut Hanum²⁹, gender dapat dimaknai sebagai sifat yang telah terlembaga melalui sosial budaya dan telah melekat pada atribut pada laki-laki maupun perempuan. Umpamanya dapat diambil contoh peran gender yang

²⁴Fakih, Mansour. 2016. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Insist Press: Yogyakarta.

²⁵Puspitawati, H. 2012. *Gender dan Keluarga: Konsep dan Realita di Indonesia*. PT IPB Press: Bogor.

²⁶<http://www.who.int> (diakses pada 18 November 2018).

²⁷Patricia, Caplan. 1987. *The Cultural Construction of Sexuality*. Routledge: London & Newyork.

²⁸Nugroho, Riant. 2008. *Gender dan Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

²⁹Hanum, Farida. 2018. *Kajian dan Dinamika Gender*. Malang: Intrans Publishing.

telah melekat pada atribut perempuan selama ini yaitu terkait pekerjaan domestik seperti mengolah urusan rumah tangga dan memomong anak, di sisi lain peran gender yang melekat pada atribut laki-laki seperti pencari nafkah bagi keluarga. Peran gender tersebut bukan bersifat kodrati, namun merupakan hasil konstruksi sosial budaya yang selama ini melekat pada masyarakat sehingga sifat tersebut dapat dipertukarkan antara satu sama lain. Lebih lanjut, menurut Noerdin³⁰ gender merupakan seperangkat atribut dan perilaku yang telah melekat pada perempuan maupun laki-laki serta terbentuk karena faktor budaya.

Dari berbagai pandangan ahli mengenai gender yang sudah dijelaskan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa gender merupakan sebuah konstruksi atas peran yang berbeda antara laki-laki dan perempuan yang bukan bersifat kodrati, namun berasal dari proses pelebagaan atau konstruksi sosial budaya yang mencakup norma dan nilai-nilai yang mana telah berlangsung lama dalam proses kehidupan bermasyarakat. Pemahaman terhadap gender juga mengatur mengenai bagaimana semestinya perempuan dan laki-laki bersikap dan berperilaku selaras dengan norma-norma yang berlaku serta selaras dengan ketetapan sosial budaya di lingkungan mereka. Gender jelas tidak dapat dipersamakan dengan *sex*, namun memang kedua hal ini saling berkaitan. Adanya perbedaan biologis diantara perempuan dan laki-laki memunculkan perbedaan gender yang dapat melahirkan peran gender. Peran gender serta perbedaan gender tidak menjadi suatu persoalan selama tidak menimbulkan diskriminasi yang dapat berujung pada lahirnya ketidakadilan gender.

I.5.1.1 Konsep Gender

Konsep gender acapkali sering disamakan dengan konsep *sex* (jenis kelamin). Gender dan *sex* dapat diumpamakan sebagai dua sisi mata pisau. Dalam hal ini dapat kita ketahui bahwa apabila kita berbicara mengenai “*gender*”, secara tidak langsung kita juga akan menyinggung perihal “*sex*” atau yang biasa disebut jenis kelamin. Namun sebenarnya kedua konsep ini memiliki beberapa perbedaan, baik dari sisi makna ataupun definisinya.

³⁰Noerdin, Edriana. 2006. *Potret Kemiskinan Perempuan*. Jakarta: Women Institut Research .

Gender dapat dikatakan sebagai suatu konsep yang menggambarkan tentang suatu peranan yang harusnya dimiliki seorang laki-laki maupun perempuan dalam kehidupan bermasyarakat. Konsep inilah yang akhirnya melahirkan identitas gender diantara laki-laki dan perempuan yang kemudian diperkenalkan, diperkuat, dan diinformasikan melalui perangkat sosial dan norma-norma yang ada dalam masyarakat. Konsep gender yang dikembangkan oleh Hubies meliputi³¹ :

1. Perbedaan Perilaku Gender (*Gender Behavioral Differences*) dapat dimaknai sebagai perbedaan perilaku, ciri khas, dan berbagai harapan yang dilekatkan pada jenis kelamin tertentu.
2. Gender (*Genderization*) dapat dimaknai sebagai pedoman atas konsep yang menempatkan jenis kelamin tertentu pada pendapat orang lain dan jati diri.
3. Peran Gender (*Gender Role*) dapat dimaknai sebagai peranan suatu jenis kelamin tertentu yang dilaksanakan secara nyata berdasarkan pada norma sosial budaya yang telah terlembaga.
4. Kesenjangan Gender (*Gender Gap*) dapat dimaknai sebagai perbedaan dalam hubungan berpolitik dan bersikap antara laki-laki dan perempuan.
5. Identitas Gender (*Gender Identity*) yaitu perilaku yang seharusnya dimiliki seseorang menurut jenis kelaminnya.

Untuk memperjelas konsep *sex* dan gender, Unger³² mengidentifikasi perbedaan *sex* dan gender melalui tabel berikut ini:

³¹Rokhmansyah, Alfian. 2016. *Pengantar Gender dan Feminisme Pemahaman Awal Kritik Sastra Feminisme*. Yogyakarta: Garudhawaca.

³²Handayani, Trisakti & Sugiarti. 2008. *Konsep dan Teknik Penelitian Gender Edisi Revisi*. UMM Press: Malang.

Tabel 1.6 Perbedaan Sex dan Gender

No	Karakteristik	Sex	Gender
1	Berasal dari	Tuhan	Manusia
2	Visi, Misi	Kesetaraan	Kebiasaan
3	Perbedaan	Biologis (alat reproduksi)	Kebudayaan (tingkah laku)
4	Sifat	Merupakan kodrat yang tidak dapat dipertukarkan	Merupakan harkat martabat yang masih dapat dipertukarkan
5	Dampak	Terlahirnya beragam nilai seperti kedamaian dan kenikmatan sehingga dapat menguntungkan semua jenis kelamin.	Terlahirnya beragam norma mengenai kepantasan dalam bertingkah laku. Akibatnya seringkali merugikan pihak perempuan.
6	Keberlakuan	Berlaku sepanjang masa serta tidak mengenal pembedaan kelas.	Bisa berubah dari masa ke masa dan dapat berbeda antar kelas.

Dapat disimpulkan bahwa konsep mengenai gender lebih mengarah pada penentuan peranan pada laki-laki dan perempuan yang awalnya tersosialisasi melalui keluarga dan kemudian tersosialisasi lewat masyarakat yang mana kita hidup dalam harapan-harapan lingkungan sosial di mana kita berada. *Gender behavioral differences* merupakan perbedaan perilaku dan harapan yang telah dilekatkan pada jenis kelamin tertentu. Sedangkan *gender identity* merupakan identitas gender yang harus dipunyai oleh laki-laki dan perempuan sesuai dengan jenis kelaminnya. Sedangkan *gender roles* menuntut laki-laki serta perempuan untuk memiliki peranan yang sesuai dengan apa yang selama ini sudah terlembaga dalam kehidupan sosial mereka.

1.5.1.2 Gender Dalam Administrasi Publik

Apabila menengok lebih jauh beberapa puluh tahun yang lalu tentang bagaimana kaum perempuan berusaha untuk dapat memasuki dunia administrasi publik yang dulunya kental akan dominasi kaum laki-laki, maka sudah sepatutnya apabila memberikan peluang yang sama kepada perempuan agar dapat secara terbuka berkompetisi dengan laki-laki dalam

usaha mencapai posisi manajemen puncak yang ada di administrasi publik.³³ Dalam upaya mencapai posisi puncak terdapat beberapa hambatan yang kerap kali menghambat proses tersebut di antaranya yaitu dari bidang politik, organisasi, maupun kemasyarakatan.³⁴ Selain itu, hambatan yang juga seringkali muncul dalam dunia administrasi publik adalah isu gender yang hampir selalu dikaitkan dengan sifat keperempuanan (*femaleness*) dan sifat laki-laki (*maleness*) yang secara tidak langsung sudah termaktub dalam standar organisasi.³⁵ Akibat dari adanya hambatan ini menyebabkan perempuan kurang terwakili secara memadai dalam proses pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan dalam administrasi publik. Berikut ini akan disajikan studi terdahulu terkait bagaimana perjalanan perempuan dalam administrasi publik.

1. Perempuan Minoritas Dalam Administrasi Publik

Pada studi yang dilakukan oleh Lia³⁶ berusaha untuk mengulas teori kerja emosional yang sering dipandang sebagai penghalang perempuan minoritas dalam memasuki angkatan kerja. Pada akhirnya penelitian ini berusaha untuk memahami nilai yang dibawa oleh perempuan minoritas ke administrasi publik dan bagaimana mereka memengaruhi profesi yang berdampak positif bagi semua orang tanpa memandang ras, jenis kelamin, agama, atau tingkat penghasilan. Dengan sepenuhnya memahami tantangan dan hambatan bagi perempuan minoritas di tempat kerja. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk membawa pemahaman tentang nilai kerja emosional dan keseimbangan yang dapat diberikan bersama keterampilan kognitif dan kepemimpinan. Jika tenaga kerja emosional seimbang, "keterampilan" ini dapat direalisasikan sebagai aset daripada penghalang bagi perempuan minoritas.

³³Widianingrum, Ambar. 1999. Dilema Gender Dalam Administrasi Publik. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Vol. 3 No. 1.

³⁴Alkadry, M. G. and Tower, L. E. 2014. *Women and Public Service: Barriers, Challenges, and Opportunities*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

³⁵Widianingrum, Ambar. *Loc. cit.*

³⁶Abney, Lia. 2010. "Minority Women and Public Administration". *Women in Public Administration Theory and Practice*. Maria J. D'Agostino and Helisse Levine. United States of America: Jones & Bartlett Learning. 125- 139.

Tenaga kerja emosional adalah hasil dari interaksi yang terjadi di lingkungan kerja dan kemampuan untuk menggunakan koneksi emosional untuk kepentingan organisasi. Perempuan telah diberi label terlalu emosional, sehingga diabaikan dalam proses seleksi untuk posisi tingkat senior, yang terkadang menghasilkan gaji yang lebih rendah daripada rekan laki-laki mereka. Perempuan minoritas dapat menjadi administrator publik yang efektif dan cocok untuk posisi tingkat senior jika mereka dapat menyeimbangkan emosi daripada dikendalikan oleh emosi mereka. Oleh karena itu, keseimbangan kerja emosional dapat menjadi atribut positif daripada hambatan bagi perempuan pada umumnya.

Perempuan minoritas lebih dari sekadar representasi berharga dari beragam budaya yang ada dalam profesi administrasi publik. Para peneliti sadar bahwa menggabungkan keterampilan emosional dan kognitif penting untuk melayani mereka yang membutuhkan dari setiap budaya, dan bahwa perempuan minoritas dapat mempengaruhi budaya lain dengan cara yang positif. Kepemimpinan yang efektif juga merupakan faktor kunci untuk memastikan efisiensi dalam angkatan kerja dan sangat penting untuk organisasi mencapai tujuan strategis dan tujuan. Tanpa memandang jenis kelamin, manfaat dapat menjadi penting ketika ada keseimbangan kerja emosional, keterampilan kognitif, dan keterampilan kepemimpinan yang seimbang. Dampak yang dapat dimiliki perempuan minoritas dalam menghubungkan pengalaman dan pengetahuan mereka untuk membantu keluarga, anak-anak, dan orang lain yang berjuang dalam perselisihan ekonomi saat ini dapat meningkatkan kebijakan dan program. Dengan semakin banyak perempuan memasuki dunia kerja, peluang semakin meningkat.

Menurut Lia³⁷ melalui kacamata teori kerja emosional, secara stereotip perempuan dianggap sebagai makhluk emosional yang dapat mempengaruhi kemampuan mereka menjadi pemimpin yang efektif dalam posisi manajemen tingkat atas. Studi menunjukkan bahwa dengan adanya

³⁷ *Ibid*, hlm.127

kerangka kerja emosional dapat meningkatkan peluang bagi administrator publik di masa depan untuk lebih baik melakukan dan beradaptasi dengan faktor eksternal dan internal yang dapat mempengaruhi keputusan kepemimpinan. Perempuan minoritas yang berfungsi sebagai administrator publik dapat membawa nilai yang berbeda ke tempat kerja. Para perempuan ini memahami variabel atau atribut yang ada di populasi minoritas dan mereka memiliki pemahaman kognitif tentang bagaimana variabel-variabel ini mempengaruhi kehidupan mereka. Penting bagi populasi minoritas untuk memiliki seseorang mewakili suaranya untuk memastikan bahwa kebijakan atau undang-undang yang diberlakukan memungkinkan stabilitas dan kemajuan dalam masyarakat saat ini.

Dengan adanya stereotip bahwa perempuan makhluk emosional memungkinkan perempuan memiliki atribut tambahan seperti kekuatan dan welas asih untuk membantu keluarga yang memiliki masalah sosial. Atribut-atribut tersebut bermanfaat bagi perempuan minoritas ketika mereka memperjuangkan hak-hak minoritas di seluruh bangsa. Kemampuan untuk terhubung dengan orang lain pada tingkat emosional yang seimbang serta menggunakan keterampilan pribadi adalah atribut yang sangat familiar bagi perempuan. Perempuan dikenal sebagai pengurus utama di rumah, oleh karena itu atribut ini dapat dianggap berguna dalam bidang administrasi publik ketika menangani isu-isu masyarakat yang beragam.

Berdasarkan studi kasus di Amerika Serikat, perempuan minoritas (perempuan kulit hitam) dihadapkan pada hambatan dan tantangan yang sama seperti yang dihadapi perempuan kulit putih ketika membuat keputusan untuk bekerja di luar rumah atau menjadi seorang ibu rumah tangga.³⁸ Perempuan minoritas dalam administrasi publik dapat menjadi pemain utama dalam menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi perempuan minoritas itu sendiri, anak-anak, serta keluarga. Atribut yang dimiliki oleh perempuan minoritas tidak dapat diabaikan dan oleh karena itu kehadiran perempuan dianggap sangat penting dalam administrasi publik

³⁸*Ibid.*

untuk menciptakan perubahan. Perempuan minoritas memiliki kekuatan untuk meminjamkan suara selama proses pengambilan keputusan dalam pengembangan kebijakan dan undang-undang yang dapat meningkatkan kualitas hidup warga negara tanpa memandang ras atau gender.

2. Narasi Perempuan Dalam Administrasi Publik

Maria melalui teori narasi dominan³⁹ mengungkapkan bahwa narasi dominan tentang perempuan dalam administrasi publik berfokus pada identifikasi hambatan untuk kemajuan perempuan dan bagaimana mengatasi tantangan tersebut. Pergeseran diskusi dari apa hambatan tersebut dan bagaimana cara menghilangkannya membutuhkan kerangka kerja interpretatif untuk memfokuskan kembali narasi tentang perbedaan yang dilakukan oleh perempuan inklusi dan pentingnya keterlibatan mereka pada keadilan sosial. Ada beberapa studi terdahulu yang dapat menunjukkan perbedaan yang telah dibuat oleh perempuan di bidang administrasi publik seperti penelitian milik Guy⁴⁰, di mana dia menyatukan biografi Laverne Burchfield yang merupakan mantan redaktur pelaksana tinjauan administrasi publik dan administrator publik terkemuka melalui arsip, penelusuran internet, email, surat, dan wawancara dengan keluarga dan rekan kerja; memberikan wawasan tentang kontribusi dan semangatnya untuk pelayanan publik, yang sebagian besar tetap tidak diakui dan tidak ada di buku teks di lapangan.

Kedua, penelitian milik Schachter⁴¹ yang menyatukan biografi Lillian Borrone melalui wawancara dengan rekan-rekannya yang menceritakan tentang para pemimpin perempuan yang bekerja di organisasi yang didominasi laki-laki dan memainkan peran utama dalam revitalisasi Otoritas Pelabuhan. Ketiga, penelitian milik Stivers⁴² yang berfokus pada gerakan pemukiman didominasi oleh perempuan yang dapat menjadi

³⁹D'Agostino Maria J. 2017. Changing The Narrative: The Difference Women Make In Public Administration. *Administration & Society*. Vol. 49 (I) 9-19.

⁴⁰ Guy, M. E. 2000. The Amazing Miss Burchfield. *Public Administration Review*, 60,6-19.

⁴¹ Schachter, H. L. 2008. Lillian Borrone: Weaving A Web To Revitalize Port Commerce In New York And New Jersey. *Public Administration Review*, 68, 61-67.

⁴² Stivers, C. 2000. Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration In The Progressive Era. Lawrence: University Press Of Kansas.

kekuatan untuk reformasi. Perempuan-perempuan pemukiman ini bekerja untuk memperbaiki kondisi kehidupan, mengembangkan program sosial baru untuk orang miskin serta merawat orang-orang di seluruh lingkungan. Stivers berpendapat bahwa pengembangan negara administratif dikarenakan adanya program kesejahteraan sosial yang berdasar pada hasil eksperimen praktis proyek percontohan yang dilakukan oleh penduduk pemukiman dan anggota klub. Program-program ini menawarkan administrasi publik modern sebagai model berpikir dan bertindak yang substantif, bukannya prosedural.

Kemajuan perempuan dalam administrasi publik pernah ada di tahap stagnasi karena sebagian dari narasi dominan berfokus pada hambatan untuk menduduki posisi tingkat atas. Padahal, mencoba memahami perbedaan yang dibuat oleh perempuan dengan melihat kontribusinya terhadap administrasi publik dapat mengubah alur narasi dominan. Salah satu tujuan dari penelitian narasi adalah untuk menggali ataupun menyalurkan suara-suara dari kelompok perempuan yang terpinggirkan dan memfasilitasi kepada perubahan yang positif. Selain mengungkap suara yang dibungkam, penyelidikan naratif membangun kembali perspektif dan kebenaran yang dapat merangsang perubahan dalam norma budaya dan institusional yang berlaku. Temuan dalam penyelidikan naratif lebih mungkin dianggap sah karena memberikan pengetahuan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah dan dapat menimbulkan perubahan sosial. Menggunakan penelitian interpretatif dalam penyelidikan naratif dipandang sangat relevan dengan administrasi publik karena menghubungkan penelitian akademis dengan praktisi aktual melalui penyampaian narasi yang unik baik berupa lisan maupun tulisan.

Untuk mendorong kemajuan perempuan, sangat perlu memfasilitasi perubahan untuk memperluas ruang lingkup narasi dominan. Memahami perbedaan yang dibuat perempuan dalam administrasi publik sebagaimana didefinisikan oleh suara perempuan yang telah menavigasi tantangan dan hambatan ketika berada dalam posisi kepemimpinan sehingga

memungkinan untuk mengubah narasi dominan. Metode penelitian yang biasa digunakan untuk memahami ketidaksetaraan gender yang berfokus pada menghitung berapa banyak perempuan berada dalam posisi kepemimpinan atau menganalisis mengapa perempuan tidak dapat memperolehnya tidak cukup untuk mengkomunikasikan suara perempuan dalam memahami perbedaan yang dibuat perempuan dalam administrasi publik. Namun, salah satu tujuan utama penyelidikan naratif adalah memberi suara pada kelompok yang terpinggirkan dan memfasilitasi perubahan positif. Melalui penyelidikan naratif peneliti dapat mengumpulkan, menganalisis, dan berkomunikasi melalui cerita, perspektif orang lain, menciptakan empati yang merupakan langkah konstruktif terhadap perubahan sosial dan menghapus penindasan narasi yang dominan.

3. Representasi Perempuan Dalam Administrasi Publik

Pertanyaan abadi untuk studi perempuan dalam administrasi publik adalah terkait representasi aktif di mana mempertanyakan apakah birokrasi yang diisi oleh banyak pegawai perempuan menghasilkan kebijakan berbeda dengan birokrasi yang kurang representatif dan apakah dengan adanya perempuan di posisi puncak birokrasi dapat meningkatkan proporsi perempuan dalam birokrasi. Meskipun representasi perempuan dalam birokrasi pemerintah sangat bervariasi namun representasi aktif dipandang berkontribusi pada pemerintahan yang lebih demokratis. Lahirnya teori birokrasi representatif dipelopori karena adanya isu masih banyaknya kaum minoritas (termasuk perempuan) yang masih tidak dapat masuk dalam birokrasi publik. Oleh karena itu diciptakannya teori ini adalah untuk memberikan kesempatan yang sama baik bagi perempuan maupun laki-laki untuk dapat menjadi birokrat tanpa adanya diskriminasi. Literasi mengenai birokrasi representatif yang telah cukup banyak dikembangkan terbagi menjadi representasi pasif dan representasi aktif. Birokrasi dapat dikatakan sebagai representasi pasif apabila memiliki karakteristik yang sama dengan populasi yang akan diwakili (misalnya ras, etnisitas, kelas sosial, jenis

kelamin). Sedangkan birokrasi dapat dikatakan sebagai representasi aktif apabila perwakilan secara aktif berusaha untuk melakukan tindakan yang sesuai dengan kepentingan yang diwakili.

Dalam studi milik Kenneth⁴³ tingkat representasi perempuan yang tinggi dalam menduduki posisi puncak birokrasi di Brazil memiliki propabilitas yang lebih besar dalam meningkatkan proporsi perempuan dalam administrasi publik. Dengan memiliki Walikota perempuan, Wakil Walikota perempuan, atau sebagian besar perempuan di Dewan Kota dapat meningkatkan kehadiran perempuan di posisi administratif tingkat atas, namun tidak secara langsung meningkatkan persentase keseluruhan perempuan di administrasi eksekutif kota. Representasi numerik yang lebih besar dari perempuan di kantor terpilih meningkatkan keragaman gender di bagian atas birokrasi dan pada gilirannya secara tidak langsung mempengaruhi proporsi perempuan dalam administrasi publik. Dengan meningkatnya representasi perempuan di ranah administrasi publik lebih memungkinkan untuk proses pengambilan keputusan, kebijakan, dan program yang dibuat akan memperhatikan kepentingan perempuan dan kebijakan yang diambil dapat lebih responsif dan ramah terhadap perempuan. Meluasnya peran perempuan dalam administrasi publik dan pembangunan, sebagai peserta dalam pengambilan keputusan, sebagai pemimpin perubahan sistemik, dan sebagai pengasuh kesejahteraan sosial merupakan peluang bagi administrasi publik untuk meningkatkan keadilan sosial dan lingkungan.

Studi milik Holman⁴⁴ menemukan bahwa representasi perempuan dalam pemerintah daerah di Amerika Serikat masih sangat kurang. Kurangnya representasi perempuan adalah bukti lebih lanjut tentang akses kekuasaan yang tidak setara. Kurangnya representasi perempuan di pemerintah daerah dapat memberi isyarat kepada perempuan di masyarakat umum bahwa sistem tersebut tidak adil, tidak sah, bahkan bias. Padahal

⁴³Meier, Kenneth J and Kendall D. Funk, *op.cit*, hlm. 121

⁴⁴ Holman, Mirya R, *op.cit*, hlm. 285

kurangnya representasi perempuan dalam pemerintah daerah dapat menyebabkan konsekuensi tersendiri terutama dalam hal kepercayaan publik pada pemerintah, keterlibatan politik, dan akuntabilitas demokratis.

Dengan masih rendahnya tingkat keterwakilan perempuan di pemerintah daerah memiliki konsekuensi untuk suara siapa yang didengar, bagaimana kebijakan dibuat, dan kebijakan apa yang akan dihasilkan. Suara perempuan diperlukan untuk mengartikulasikan kebijakan mana yang harus didanai oleh anggaran daerah, terutama mengingat bahwa jenis kelamin menentukan kepentingan dan prioritas kebijakan. Padahal apabila proporsi perempuan di pemerintah daerah dapat meningkat maka dapat mempengaruhi keputusan yang akan diambil nantinya. Menurut Holman⁴⁵ kota yang dipimpin oleh Walikota perempuan menyebabkan lebih banyak masyarakat ikut serta berpartisipasi dalam pertemuan publik yang sifatnya inklusif. Holman juga menemukan bahwa apabila kota dipimpin oleh Walikota perempuan dapat meningkatkan dana untuk program layanan sosial. Selain itu, terwakilinya perempuan di dewan daerah juga cenderung melibatkan masyarakat ke dalam proses pengambilan keputusan yang penting dan untuk fokus pada hubungan masyarakat.

Menurut Denis⁴⁶, suara dan partisipasi dari perempuan sangat penting untuk pengambilan keputusan dalam administrasi publik, serta pengikutsertaan perempuan dalam keputusan pembangunan diperlukan untuk perencanaan dan pembangunan berkelanjutan. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Kenneth bahwa apabila jumlah perempuan di ranah administrasi publik meningkat, lebih memungkinkan untuk proses pengambilan keputusan, kebijakan, dan program yang dibuat akan memperhatikan kepentingan perempuan dan kebijakan yang diambil dapat lebih responsif dan ramah terhadap perempuan. Mendukung kesejahteraan

⁴⁵ Holman, Mirya R. 2015. *Women in Politics in the American City*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

⁴⁶Leuenberger, Denis Zeynep. 2010. *Women in Public Administration: Sustainable Development and Social Justice*, dalam D'agostino M. *Women in Public Administration Theory and Practice*. United States of America: Jones & Bartlett Learning. 141- 147.

perempuan melalui pembangunan juga berarti mendukung hak-hak dan kebebasan perempuan.⁴⁷

I.5.2 Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender dapat diartikan sebagai sebuah kondisi di mana semua jenis kelamin (baik laki-laki dan perempuan) dapat memperoleh kesempatan yang sama dalam memperoleh akses dan berpartisipasi di segala bidang kehidupan serta menggunakan hak-haknya sebagai manusia. Dikutip dari Lembaga Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID)⁴⁸ kesetaraan gender merupakan inti pembangunan suatu negara dan dasar dari keberlangsungan hak asasi manusia, serta kunci dari efektivitas dan keberlanjutan hasil pembangunan. Kelompok masyarakat tidak dapat berkembang dengan baik apabila tidak diberikan kesempatan yang sama akan sumber daya dan prospek kehidupan yang adil baik untuk laki-laki maupun perempuan, sehingga nantinya diharapkan mereka dapat membentuk kehidupan mereka sendiri dan berkontribusi pada keluarga dan komunitas mereka.

Bedasarkan penjabaran lebih lanjut dari USAID, dapat disimpulkan bahwa kesetaraan gender berfokus pada laki-laki ataupun perempuan yang berusaha untuk membuat perubahan baik dalam berperilaku, bersikap, mengambil peran dan tanggung jawab saat berada di mana pun dalam kehidupan bermasyarakat. Kesetaraan gender dapat diartikan sebagai kebebasan bagi laki-laki maupun perempuan dalam meningkatkan kualitas hidup secara keseluruhan sehingga kesetaraan dapat tercapai tanpa mengorbankan keuntungan laki-laki atau perempuan.

Kemudian, dikutip dari Lembaga Kesehatan Dunia (WHO)⁴⁹ kesetaraan gender didefinisikan sebagai suatu kondisi yang dapat dinikmati oleh segala kelompok, baik perempuan maupun laki-laki, terlepas dari usia maupun orientasi

⁴⁷*Ibid*, p.147

⁴⁸United State Agency for International Development. 2012. *Gender Equality and Female Empowerment Policy*. Wahington D.C: USAID.

⁴⁹World Health Organization, United Nation Human Rights, and Sida. 2011. *Humans Rights and Gender Eiquality in Health Sectors Strategies: How to Assess Policy Coherence*. Switzerland: WHO Press.

seksual atau identitas gender yang mereka miliki. Baik laki-laki ataupun perempuan memiliki hak, peluang, serta sumber daya yang setara. Kesetaraan tidak dapat dimaknai bahwa apa yang di dapat laki-laki ataupun perempuan harus sama, akan tetapi melihat pada bagaimana mereka dapat menikmati hak, memiliki peluang atas kebebasan hidupnya tanpa dibatasi jenis kelamin mereka, entah mereka dilahirkan sebagai perempuan atau laki-laki. Menurut Brody⁵⁰, agar kesetaraan gender dapat terwujud maka perempuan atau laki-laki harus memiliki kesamaan peluang terhadap akses sumber daya, kontrol atas sumber daya, dan memiliki pilihan saat mengambil keputusan.

Berdasarkan paparan beberapa ahli di atas, maka dapat kita artikan bahwasannya kesetaraan gender harus bisa dirasakan oleh semua jenis kelamin baik perempuan atau laki-laki, tua-muda, anak-anak hingga dewasa tanpa terkecuali. Mereka memiliki kesempatan dan hak-hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Menurut Otzelberger⁵¹ bahwa terwujudnya kesetaraan gender adalah suatu kondisi yang baik untuk pembangunan dan tujuan dari pembangunan itu sendiri. Dalam pengintegrasian gender ke dalam suatu kebijakan atau program perlu memperhatikan tiga pilar, diantaranya:

1. Menggencarkan promosi mengenai kesetaraan gender serta pemenuhan hak perempuan sebagai tujuan akhirnya
2. Kesetaraan gender sebagai suatu bentuk untuk mengurangi kemiskinan
3. Kesetaraan gender sebagai suatu kondisi atas keberhasilan adaptasi dan mitigasi.

Telah terwujudnya kesetaraan gender dapat dilihat dari tidak adanya lagi diskriminasi terhadap jenis kelamin tertentu sehingga baik laki-laki atau perempuan mempunyai kesempatan akan akses yang sama, partisipasi dalam pembangunan, kontrol atas sumber daya, serta dapat mendapat manfaat yang sama

⁵⁰Brody, Alyson. 2009. *Gender and Governance Overview Report*. UK: Bridge Publications.

⁵¹Otzelberger, Agnesz. 2011. *Gender Responsive Strategies on Climate Change: Recent Progress and Ways Forward for Donors*.

dalam pembangunan. Kesetaraan gender dapat terwujud apabila dapat memenuhi empat aspek sebagai berikut.⁵²

a. Akses

Akses dalam kesetaraan gender ini maksudnya adalah peluang atau kesempatan yang bisa di dapatkan oleh semua jenis kelamin baik itu perempuan maupun laki-laki dalam memperoleh atau menggunakan sumber daya pembangunan. Tanpa adanya akses yang setara dan adil antara laki-laki atau perempuan maka dapat menimbulkan lahirnya diskriminasi gender. Oleh sebab itu perlu untuk menjamin kesamaan akses dalam memaksimalkan penggunaan sumber daya yang ada.

b. Partisipasi

Partisipasi dalam konteks kesetaraan gender diartikan bahwa baik laki-laki atau perempuan sama-sama memiliki kesempatan untuk berpartisipasi atau terlibat dalam sebuah program dan atau dalam pengambilan keputusan. Jadi, baik perempuan atau laki-laki bukan hanya pelaksana program namun juga merupakan subjek pembangunan yang memiliki andil dalam menentukan arah program atau kebijakan.

c. Kontrol

Kontrol dapat dilihat dari siapa yang memanfaatkan sumber daya yang dapat diakses. Kontrol sendiri merupakan penguasaan atau wewenang yang dimiliki seseorang baik perempuan atau laki-laki untuk memutuskan dalam memakai sumber daya yang tersedia.

d. Manfaat

Manfaat dapat dimaknai sebagai hasil dari proses pembangunan yang dapat diterima oleh laki-laki atau perempuan. Pada aspek manfaat ini dilihat apakah manfaat yang diterima oleh perempuan dan laki-laki telah adil dan setara tanpa adanya diskriminasi.

Dengan memiliki empat aspek kesetaraan gender tersebut, laki-laki atau perempuan sangat diharapkan memiliki kebebasan dalam memenuhi hak-haknya

⁵²Nugroho, Riant. 2008. *Gender dan Strategi Pengarusutamaan Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

tanpa ada batasan yang dibentuk oleh lingkungan sosial mereka yang dalam hal ini adalah konstruksi sosial/diskriminasi gender. Dari beberapa pandangan para ahli di atas, kesetaraan gender dapat dimaknai sebagai suatu kondisi di mana laki-laki maupun perempuan memiliki kebebasan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dengan cara mendapatkan kesempatan yang sama terhadap akses, partisipasi, kontrol, serta manfaat dari segala bidang pembangunan yang mana nantinya diharapkan dapat tercapai kesetaraan gender.

I.5.2.1 Kesetaraan Gender Dalam Rekrutmen pejabat struktural

Kesetaraan gender dalam menduduki jabatan struktural dapat dilihat dari bagaimana pegawai perempuan dan laki-laki memperoleh akses, partisipasi dalam pengambilan keputusan, kontrol atas kewenangan, serta mendapat manfaat dari keputusan yang diambil. Dalam penelitian ini para pegawai perempuan di Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki akses yang sama dengan laki-laki dalam rekrutmen pejabat struktural, selain itu mereka juga memiliki hak yang sama dalam berpartisipasi pada proses rekrutmen pejabat struktural. Kemudian apabila ditinjau dari segi kontrol, para pejabat struktural perempuan memiliki kekuatan atau wewenang untuk mengatur serta mengambil keputusan atas pekerjaan yang sesuai dengan bidang mereka. Para pejabat struktural perempuan juga memperoleh manfaat atas hasil keputusan yang mereka ambil dan kedudukan yang mereka miliki.

Berdasarkan Tabel III.2 yang disajikan di bab III dapat diketahui bahwa jumlah pejabat struktural perempuan untuk Jabatan Administrasi (Eselon III dan Eselon IV) terbilang lebih banyak jika dibandingkan dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Eselon II). Penyebab sedikitnya perempuan yang mengisi jabatan tingkat atas mungkin karena adanya beban ganda yang dipikul perempuan untuk meniti karier di instansi serta mengurus pekerjaan domestik rumah tangga. Selain itu juga karena kurangnya motivasi untuk menjadi pemimpin yang disebabkan karena dominasi kultur dan struktur yang menguatkan fenomena “*glass ceiling*”. Namun pada Pemerintah Kota Surabaya fenomena *glass ceiling* ini tidak terlalu nampak

karena para pejabat struktural yang diwawancarai dalam penelitian ini mengatakan bahwa dalam proses rekrutmen pejabat struktural tidak pernah terjadi diskriminasi gender, khususnya untuk rekrutmen Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama rekrutmen dilakukan melalui lelang jabatan dan keputusan akhir untuk memilih siapa yang akan diangkat merupakan kewenangan murni dari Walikota Surabaya dengan memperhatikan pertimbangan seperti siapa yang memiliki visi dan misi sama, serta siapa yang mampu bekerjasama dengan dirinya, sehingga untuk pemilihan bersifat subyektif.

1.5.2.2 Fenomena *Glass Ceiling* (Langit-langit Kaca)

Istilah '*glass ceiling*' sering muncul dalam diskusi tentang ketidakmampuan perempuan untuk mencapai posisi tinggi dalam organisasi. Selain *glass ceiling*, ada juga konsep yang berbeda untuk menggambarkan fenomena yang sama yaitu *glass cliff*, *glass walls*, *glass escalator*, *glass slipper*, *glass cage*, dan *sticky floors*.⁵³ Berbagai konsep ini memiliki arti yang sama dengan *glass ceiling* yaitu sesuatu yang menghalangi perempuan untuk mengisi posisi puncak dalam suatu organisasi dan pemindahannya akan membutuhkan perubahan struktural serta persepsi dan komitmen yang kuat dari mereka yang berada di posisi kepemimpinan. Istilah *glass ceiling* pertama kali dipopulerkan dalam sebuah laporan yang muncul di Wall Street Journal yang menggambarkan hambatan tak kasat mata yang dialami perempuan untuk mendapatkan promosi ke manajemen atas atau posisi kepemimpinan yang lebih tinggi di dunia bisnis.⁵⁴ Istilah *glass ceiling* awalnya muncul dalam konteks bisnis, namun lambat laun merambah dalam konteks administrasi publik karena juga banyak perempuan dalam administrasi publik yang belum terwakili dalam posisi puncak tangga birokrasi. Kemunculannya dalam literatur administrasi publik menandakan

⁵³ Smith P, Caputi P and Crittenden. 2012. A Maze Of Metaphors Around Glass Ceilings. *Gender In Management*. Vol 27(7): 436–448.

⁵⁴ Hymowitz, C and Schellhardt TD.1986. The Glass Ceiling: Why Women Can't Seem To Break The Invisible Barrier That Blocks Them From The Top Jobs. *Wall Street Journal*.

penggunaannya dalam organisasi sektor publik, di mana level puncak hierarki organisasi terus didominasi oleh laki-laki.⁵⁵

Menurut Baxter⁵⁶, *glass ceiling* merupakan sesuatu yang tidak berwujud, tidak jelas, dan sulit dipahami. *Glass ceiling* menyiratkan keberadaan penghalang yang tidak dapat ditembus yang menghalangi mobilitas vertikal perempuan untuk berada di posisi atas. Lebih lanjut menurut Musoke⁵⁷ menjelaskan konsep tersebut dengan mengatakan bahwa perempuan dalam perusahaan mengalami hambatan untuk mobilitas ke atas yang tidak terkait dengan kecerdasan dan kemampuan mereka. Guy⁵⁸ berpandangan bahwa *glass ceiling* menghasilkan pemisahan pekerjaan yang mengarah pada kategorisasi pekerjaan menjadi maskulin dan feminin. Dalam situasi ini perempuan yang bekerja di administrasi publik diharapkan untuk memenuhi standar maskulin sambil mempertahankan peran feminin mereka sebagai pengurus rumah tangga.

Menurut Kiaye⁵⁹ *glass ceiling* merupakan suatu penghalang yang tak terlihat dan langit-langit yang kuat yang menghalangi kemajuan perempuan untuk naik ke posisi manajemen senior. Menurut Jasielska⁶⁰, *glass ceiling* adalah konsep yang menunjukkan kerugian bagi perempuan terkait peluang karier, terutama ketika perempuan harus maju dalam karier mereka. Dalam fenomena *glass ceiling* terdapat beberapa hambatan, seperti

⁵⁵ Caceres-Rodriguez, R. 2013. The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination In The Study Of Gender In Public Organizations. *Administration & Society*. Vol 45(6): 674–709.

⁵⁶ Baxter, J and Wright EO. 2000. The Glass Ceiling Hypothesis: A Comparative Study Of The United States, Sweden And Australia. *Gender And Society*. Vol 14(2): 275–294.

⁵⁷ Musoke, HD. 2005. Shattering The Glass Ceiling: What Women In Uganda Need To Make It To The Top. In: Bond J (Ed) *Voices Of African Women: Women's Rights In Ghana, Uganda And Tanzania*. Durham, NC: Carolina Academic Press.

⁵⁸ Guy, ME and Schumacher K. 2009. A Retrospective Analysis Of Scholarship On Gender And Diversity In Public Administration. In: Annual Meeting Of The American Political Science Association.

⁵⁹ Kiaye, R. E., & Singh, A. M. 2013. The Glass Ceiling: A Perspective Of Women Working In Durban. *Gender In Management: An International Journal*. Vol 28(1): 28–42.

⁶⁰ Jasielska, A. 2014. Women Career Success In A Man Work's Place: A Cross National Study. *Romanian Journal Of Experimental Applied Psychology*. Vol 5(1): 23–35.

hambatan pribadi, organisasi, dan masyarakat. Menurut Morgan⁶¹ hambatan *glass ceiling* dikategorikan menjadi dua jenis yaitu hambatan buatan dan alami. Hambatan buatan yang berasal dari pribadi individu, organisasi, dan sosial dapat dipahami dengan membandingkannya dengan hambatan alami yang diidentifikasi dalam tingkat pendidikan atau jeda karier yang memiliki dampak signifikan terhadap pertumbuhan karier perempuan. Penjelasan kausal untuk representasi perempuan yang lebih rendah di tingkat senior adalah karena perempuan kurang merencanakan karier mereka, membangun jaringan dan mempertahankan hubungan bimbingan yang efektif. Selain itu representasi perempuan yang kurang di tingkat senior juga dapat disebabkan karena adanya hambatan yang berasal dari pribadi perempuan yang lebih memilih untuk mengutamakan keluarga dibandingkan dengan karier mereka, sedangkan hambatan dari organisasi disebabkan karena masih mengutamakan gaya manajemen yang berorientasi pada laki-laki sehingga membuat perempuan enggan untuk mengisi posisi puncak.

Cotter⁶² mencoba memahami perspektif *glass ceiling* sebagai mekanisme diskriminatif terhadap perempuan dengan mengidentifikasi empat kondisi yang menyebabkan terbentuknya *glass ceiling* yaitu:

- a. Pertama, perbedaan gender atau ras yang tidak dijelaskan oleh karakteristik kepegawaian lainnya. *Glass ceiling* dianggap benar-benar ada apabila ada perbedaan perlakuan atau pendapatan yang mencolok terkait ras atau gender bukan karena latar belakang pendidikan, pengalaman, kemampuan, maupun karakteristik yang berhubungan dengan pekerjaan
- b. Kedua, perbedaan perlakuan berdasarkan gender atau ras lebih besar pada mereka yang berpendapatan tinggi. Misalnya ketika seseorang

⁶¹ Morgan, M. S. 2015. *Glass Ceilings and Sticky Floors: Drawing New Ontologies* (Working Paper No. 228). London, UK: London School Of Economics And Political Science, Department Of Economic History.

⁶² Cotter DA, Hermsen JM, Ovadia S and Vanneman R. 2001. The Glass Ceiling Effect. *Social Forces*. Vol 80(2): 655–682.

menduduki jabatan yang lebih tinggi para rekan kerja laki-laki memperlakukannya dengan tidak serius.

- c. Ketiga, ketidaksetaraan atau ras terhadap kesempatan kenaikan jabatan. Misalnya saja di antara 100 laki-laki dan 100 perempuan di suatu organisasi hanya dipilih 20 laki-laki dan 10 perempuan untuk dipromosikan. Artinya laki-laki memiliki kesempatan dua kali lebih besar dibandingkan perempuan untuk dapat dipromosikan meskipun kualitas di antara keduanya setara.
- d. Keempat, ketidaksetaraan gender atau ras sering meningkat seiring berjalannya karier. Misalnya saja selisih pendapatan yang diterima laki-laki dan perempuan pada jabatan yang sama semakin tinggi seiring kenaikan jabatan.

Adanya kondisi di atas yang menggambarkan fenomena *glass ceiling* dapat membawa kerugian yang besar pada perempuan yang bekerja di administrasi publik. Apabila fenomena *glass ceiling* terus berlanjut dikhawatirkan perempuan enggan untuk melamar posisi yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat mengakibatkan proporsi jumlah perempuan dan laki-laki menjadi tidak seimbang. Berikut ini akan disajikan beberapa studi terkait fenomena *glass ceiling* yang terjadi di beberapa negara.

1. Fenomena *Glass Ceiling* Pada Layanan Publik di Ghana

Penelitian ini dilakukan oleh Omeheng dan Agustina pada tahun 2014 dengan judul “*Breaking Through the Glass Ceiling: Strategies to Enhance the Advancement of Women in Ghana’s Public Service*”. Pada penelitian ini data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan 30 pegawai negeri sipil perempuan, mulai dari wakil direktur, direktur dan direktur utama.⁶³ Peneliti ingin mengetahui bagaimana pengalaman pribadi para informan dalam mencapai posisi mereka saat ini, serta tantangan apa saja yang harus dihadapi untuk menempati posisi mereka saat ini, serta membantu lebih banyak perempuan melakukan hal yang

⁶³ Omeheng, Frank L.Kwaku and Agustina AK. 2014. *Breaking Through the Glass Ceiling: Strategies to Enhance the Advancement of Women in Ghana’s Public Service*. *Journal of Asian and African Studies*. Sage Publications.

sama di organisasi yang didominasi laki-laki. Di Ghana, berbagai strategi telah dan terus dikembangkan untuk memberdayakan perempuan untuk menembus *glass ceiling*. Salah satu hal yang terus diupayakan di Ghana untuk menembus *glass ceiling* adalah dengan secara aktif mempromosikan integrasi masyarakat di segala aspek pembangunan serta melarang diskriminasi dan prasangka atas ras, golongan, jenis kelamin, agama atau kepercayaan lain. Berikut ini akan dipaparkan beberapa strategi yang ditempuh Pemerintah Ghana untuk menembus *glass ceiling*:⁶⁴

a) Program sensitisasi

Adanya fenomena *glass ceiling* terkadang membuat laki-laki melihat kemajuan perempuan yang diangkat ke posisi lebih tinggi sebagai ancaman. Padahal harusnya tidak melihat kemajuan perempuan sebagai ancaman, akan tetapi sebagai mitra dalam pembangunan nasional dan bahwa laki-laki harus mendukung kemajuan mereka. Laki-laki harus mengakui perempuan sebagai mitra strategis dalam pemeliharaan semua bidang kehidupan baik di tempat kerja, kehidupan keluarga, maupun masyarakat. Dengan kata lain, orang-orang yang diwawancarai ini percaya pada program sensitisasi yang efektif, terutama yang dapat membantu mendefinisikan kembali gender dan meyakinkan laki-laki bahwa kemajuan perempuan tidak selalu berarti bahwa perempuan merebut peran laki-laki di masyarakat dan tempat kerja. Program sensitisasi dapat meningkatkan lingkungan kerja bagi perempuan dengan mempromosikan kesadaran akan perilaku yang tidak pantas, untuk memastikan bahwa perempuan dapat diterima dengan benar dan diperlakukan secara adil.

b) Pendidikan dan pelatihan

Salah satu jalur strategis bagi perempuan untuk naik ke puncak tangga birokrasi adalah dengan memiliki pendidikan dan

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 7

pelatihan yang sesuai dengan tingkat jabatan yang akan diisi. Hal ini dikarenakan tingkat pendidikan yang tinggi sangat penting bagi perempuan untuk mencapai potensi penuh mereka. Pada akhirnya ini akan memastikan bahwa mereka memenuhi syarat dan dapat bersaing di pasar kerja yang terbatas. Banyak orang menganggap pendidikan dan pelatihan sebagai sarana utama untuk menerobos langit-langit kaca.

c) **Membentuk Kebijakan Afirmatif**

Sejak kemerdekaan Pemerintah Ghana telah mempromosikan kebijakan afirmatif sebagai mekanisme terbaik untuk memberdayakan perempuan guna mencapai kesetaraan gender. Pemerintah Ghana mengadopsi kebijakan afirmatif mulai tahun 1998 hingga kini dengan menetapkan kuota 40% untuk keterwakilan perempuan di semua lembaga pemerintah, termasuk dewan publik, komisi, dewan, komite, dan badan resmi lainnya, termasuk Kabinet dan Dewan Negara. Kebijakan tersebut juga menyerukan sepertiga dari pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk majelis distrik dan kota adalah perempuan.

d) **Pendekatan Pragmatis**

Para informan dalam penelitian ini menyebutkan salah satu bentuk pendekatan pragmatis untuk menembus *glass ceiling* adalah dengan melakukan pendampingan. Salah satu bentuk pendampingan yang dapat dilakukan adalah mentoring sebagai hubungan interpersonal di mana pejabat senior dan lebih berpengalaman memberikan dukungan yang terkait dengan psiko-sosial dan karier untuk pegawai junior dan kurang berpengalaman. Program pendampingan diidentifikasi sebagai jalur paling efektif untuk menghindari hambatan dan pindah ke posisi manajemen puncak. Sebagian besar perempuan yang telah berhasil naik ke puncak tangga birokrasi telah melakukannya sebagai hasil dari ambisi pribadi dan perjuangannya sendiri,

bukan dari upaya sadar organisasi untuk memberikan dukungan dan menciptakan suasana yang memungkinkan untuk peningkatan kompetensi. Diselenggarakannya mentoring dianggap dapat mengatasi hambatan untuk menaiki puncak birokrasi serta dapat melindungi perempuan dari diskriminasi. Oleh sebab itu apabila ingin menghapuskan *glass ceiling* maka diperlukan mentor perempuan tingkat senior karena perempuan tingkat rendah menginginkan saran, bantuan dan dukungan dari perempuan yang telah menghadapi (dan mengatasi) hambatan dan tantangan serupa. Namun berdasarkan data yang ditemukan di lapangan dalam Layanan Sipil di Ghana tidak ada skema pendampingan yang sistematis atau formal yang dapat membantu pegawai tingkat bawah dalam mengatasi berbagai hambatan budaya yang mengakar dalam organisasi. Persepsi mereka adalah bahwa beberapa perempuan di puncak tidak membimbing pekerja perempuan muda yang sedang naik daun; dan dalam kasus seperti itu anak didik mengambil inisiatif dan meminta manajer perempuan senior untuk menjadi mentor mereka. Sejumlah besar yang diwawancarai menunjukkan bahwa kurangnya skema pendampingan formal telah menghambat kemajuan mereka.

Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa tidak ada langkah-langkah dalam layanan sipil yang secara sistematis mendiskriminasi perempuan, namun dalam praktiknya memengaruhi secara halus bagaimana perempuan dipersepsikan dan pekerjaan yang harus mereka lakukan. Ini memiliki implikasi serius terkait dengan kemampuan perempuan untuk maju ke peran kepemimpinan senior dalam birokrasi. Agenda pemerintah untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam peran pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan politik belum menghasilkan hasil yang signifikan dan positif. Ini merupakan indikasi bahwa komitmen yang dilakukan oleh pemerintah belum cukup untuk menangani masalah kurang terwakilinya perempuan dalam layanan sipil.

Komitmen dalam menyediakan peluang kepemimpinan dan kemajuan perempuan harus datang dari pemerintah tingkat atas.

Beberapa faktor kritis seperti institusional, sistemik, struktural, dan sosial memperkuat (kembali) produksi *glass ceiling* dalam birokrasi dan politik di Ghana. Aspek dasar adalah kebutuhan untuk menempatkan dalam kesadaran masyarakat umum realitas keberadaan ketidaksetaraan gender sebagai dinamika mendasar dalam keseluruhan struktur hubungan hirarkis yang menjadi ciri semua proses politik, ekonomi dan sosial. Diperlukan upaya dan komitmen bersama dengan semua pemangku kepentingan di masyarakat untuk menangani masalah keterwakilan perempuan yang masih kurang dalam peran pengambilan keputusan di birokrasi. Namun, ini akan paling berhasil jika ada penerimaan oleh pemerintah, diwujudkan dengan diberlakukannya undang-undang, komitmen sumber daya yang memadai dan meminta pertanggungjawaban lembaga untuk mengarusutamakan masalah gender.

2. Fenomena *Glass Ceiling* di Sektor Jasa India Utara

Penelitian ini dilakukan oleh Sharma dan Rajvir pada tahun 2019 dengan judul “*Glass Ceiling for Women and Work Engagement: The Moderating Effect of Marital Status*”. Penelitian ini dirancang sebagai studi deskriptif menggunakan metodologi kuantitatif dengan teknik multistage sampling. Responden pada penelitian ini sebesar 553 manajer perempuan dan tanggapan dikumpulkan melalui jadwal terstruktur bukan melalui kuesioner. Populasi target penelitian ini adalah manajer perempuan yang bekerja di sektor jasa yaitu perbankan, perhotelan, dan teknologi informasi yang beroperasi di negara bagian utara India, yaitu Punjab. Ketiga industri jasa ini dipilih karena dianggap telah menjembatani kesenjangan gender. Pada penelitian ini dapat diketahui bahwa sebagian besar responden (85%) memegang posisi manajemen yang lebih rendah, dengan hanya 15 persen manajer middlelevel, sementara tidak ada responden yang memegang posisi manajemen tingkat yang lebih tinggi, yang menunjukkan bahwa responden memang

menghadapi hambatan dalam menaiki tangga puncak organisasi untuk mencapai posisi manajemen senior.

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mencapai tujuan tertentu. Pertama, penelitian ini telah secara komprehensif mengeksplorasi berbagai hambatan yang berkontribusi terhadap keberadaan GCW (*glass ceiling for women*) dan mengidentifikasi hambatan organisasi dan masyarakat sebagai faktor utama. Kedua, penelitian ini menentukan dampak GCW pada tingkat keterlibatan kerja di antara manajer perempuan yang bekerja di sektor jasa dan menyimpulkan bahwa GCW terdapat dua hambatan utama, yaitu hambatan organisasi dan sosial masyarakat yang secara signifikan mempengaruhi tingkat keterlibatan kerja manajer perempuan.

Pada penelitian milik Sharma dan Rajvir⁶⁵ memakai beberapa studi terdahulu untuk melihat fenomena *glass ceiling* yang terjadi di India. Literatur yang masih ada tersedia di India juga mengakui prevalensi *glass ceiling* di berbagai organisasi dan menyarankan bahwa karena masyarakat India lebih mementingkan tradisi mereka, perempuan India terbatas pada tanggung jawab keluarga dan rumah tangga mereka dan selalu dilema dalam hal mereka perkembangan karir.⁶⁶ Kemudian mengacu pada penelitian milik Azeez dan Priyadarshini⁶⁷ mengeksplorasi hambatan pribadi (kemampuan, kemauan, persepsi diri dan keseimbangan pekerjaan keluarga), hambatan organisasi (kebijakan organisasi, budaya organisasi dan persepsi manajemen) dan hambatan sosial (kepercayaan masyarakat dan stereotip), dan mereka mengidentifikasi bahwa kemauan, konflik keluarga pekerja (WFC), kebijakan organisasi, kepercayaan masyarakat dan stereotip secara

⁶⁵ Sharma, Sakshi and Rajvir Kaur. 2019. Glass Ceiling for Women and Work Engagement: The Moderating Effect of Marital Status. *FII B Bussiness Review*. Sage Publications. Vol 8(2): 132-146.

⁶⁶ Bimba and Kaliyamoorthy. 2017. Barriers Of Glass Ceiling On Women Employees In IT Sector. *Jnanavardhini—Online Multi Disciplinary Research Journal*. Vol 1(1), 58–64.

⁶⁷ Azeez, N. P. V., & Priyadarshini, R. G. 2018. Glass Ceiling Factors Affecting Women Career Advancement In IT Industry In India. *OP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 390, 1–8.

signifikan mempengaruhi perkembangan karir perempuan. Dalam studi mereka, Kaur dan Jindal⁶⁸ mendukung fakta bahwa organisasi tidak merekrut eksekutif perempuan di tingkat senior karena mereka takut dan merasa terancam bahwa eksekutif perempuan mungkin tidak dapat memberikan 100 persen pekerjaan mereka, karena mereka dianggap lebih lemah dalam hal gender dan karena faktor sosial dan biologis juga menimbulkan hambatan bagi pertumbuhan mereka dalam organisasi.

Penelitian terdahulu milik Jordan dan Zitek⁶⁹ mengidentifikasi bahwa perempuan lajang dianggap lebih cocok untuk sebuah perusahaan konsultan strategi dibandingkan dengan perempuan yang sudah menikah karena faktor-faktor seperti komitmen untuk maju, berhasil dalam pekerjaan, tidak terganggu oleh tanggung jawab sosial dan bersedia bekerja selama berjam-jam. Studi ini juga mengidentifikasi bahwa dedikasi dan kinerja perempuan yang baru menikah menurun; sebaliknya, dedikasi seorang laki-laki yang baru menikah dan kinerja meningkat, dan perbedaan ini membuat perempuan yang sudah menikah lebih bersedia untuk berhenti dibandingkan dengan laki-laki yang sudah menikah. Studi lain oleh Sever⁷⁰ menyatakan bahwa perempuan yang menikah dengan pekerjaan dan tanggung jawab rumah tangga mengalami hambatan tambahan dan menyarankan bahwa peran perempuan (lajang atau menikah) dalam masyarakat mengubah prioritas perempuan dan mempengaruhi persepsi langit-langit kaca mereka.

Meskipun konsep keterlibatan kerja dan langit-langit kaca telah dipelajari secara terpisah, penelitian lebih lanjut diperlukan untuk eksplorasi lengkap dari kedua variabel dan memeriksa hubungan mereka lebih lanjut karena keterlibatan kerja sangat terkait dengan karier seorang karyawan. Selain itu, meskipun hubungan langsung telah dipelajari

⁶⁸ Kaur, N., & Jindal, D. 2009. Female Executives and The Glass Ceiling In Service Sector. *PCMA Journal of Business*. Vol 1(2): 172–187.

⁶⁹ Jordan, A. H., & Zitek, E. M. 2012. Marital Status Bias In Perceptions Of Employees. *Basic And Applied Social Psychology*. Vol 34(5): 474–481.

⁷⁰ Sever, H. 2016. The Comparison Of Glass Ceiling Perception Of Employees Working In Public And Private Enterprises. *American Journal Of Industrial And Business Management*. 6: 577–588.

antara status perkawinan, GCW dan keterlibatan kerja, ada kekurangan studi empiris tentang status perkawinan sebagai moderator antara GCW dan keterlibatan kerja. Oleh karena itu, karena kurangnya studi tentang industri jasa di negara yang dipilih, penelitian ini meneliti keberadaan dan dampak GCW (hambatan pribadi, hambatan organisasi dan hambatan sosial) pada tingkat keterlibatan kerja dan juga peran status perkawinan sebagai seorang moderator yang memengaruhi hubungan antara GCW dan keterlibatan kerja di antara para manajer perempuan yang bekerja di sektor jasa.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa status perkawinan ditemukan untuk bertindak sebagai moderator antara GCW dan keterlibatan kerja sehubungan dengan hambatan organisasi dan sosial saja dan bukan hambatan pribadi. Karena hambatan pribadi tidak memainkan peran penting bagi manajer perempuan untuk mundur dari pekerjaan mereka, adanya hambatan organisasi dan hambatan sosial masyarakat menyadarkan perempuan bahwa diri mereka kurang kompeten daripada rekan laki-laki.

I.5.3 Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan gender dapat didefinisikan sebagai strategi yang ditempuh oleh pemerintah yang bertujuan untuk menekan terjadinya kesenjangan gender serta meraih kesetaraan gender dengan cara menggunakan perspektif gender dalam segala agenda pembangunan. Pengarusutamaan gender juga dapat dimaknai sebagai pendekatan transversal untuk mempromosikan kesetaraan gender, di mana isu-isu gender harus ditangani secara menyeluruh melalui semua bidang kebijakan pemerintah.⁷¹ Oleh karena itu, membuka kemungkinan untuk agenda setting dari perspektif gender, dalam mengubah tatanan pada seluruh bidang kebijakan, aktor dan proses, dan mencapai kesetaraan gender dalam masyarakat.⁷²

⁷¹Meier, Petra and Emanuela Lombardo. 2013. *Gender Quotas, Gender Mainstreaming, and Gender Relations In Politics*. Sage Journal: Political Sciences. Volume 65 (1) 46-62.

⁷² R. Jahan. 1995. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women In Development*. London: Zed Books.

Pengarusutamaan gender menyiratkan pergeseran menuju konsep yang lebih luas tentang kesetaraan gender yang secara eksplisit membahas sistem patriarki dengan mengatasi berbagai faktor yang saling terkait yang dapat menciptakan hubungan tidak setara antara jenis kelamin di berbagai bidang seperti keluarga, pekerjaan, politik, seksualitas, budaya dan kekerasan. Dalam konteks politik, implementasi pengarusutamaan gender di banyak negara biasanya dilakukan dengan cara mengadopsi kuota gender. Kuota gender dirancang sebagai alat untuk mengatasi keterwakilan perempuan yang masih kurang dan untuk meningkatkan representasi mereka dalam parlemen. Kuota gender dan pengarusutamaan gender dapat dimaknai sebagai strategi ganda dalam mencapai kesetaraan gender.

Menurut kutipan dari dari Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), pengarusutamaan gender merupakan proses menilai implikasinya untuk perempuan dan laki-laki dari setiap program ataupun kebijakan yang direncanakan, pada keseluruhan bidang dan pada seluruh tingkatan sebelum keputusan dibuat dan dilakukan proses menyeluruh. Ini adalah strategi yang dijalankan untuk menjadikan kepedulian serta pengalaman perempuan atau laki-laki menjadi satu kesatuan integral baik dari perencanaan, implementasi, pemantauan dan juga evaluasi atas kebijakan dan program sehingga perempuan dan laki-laki mendapat keberuntungan dan ketidaksetaraan tidak diabaikan. Pengarusutamaan gender bukanlah tujuan itu sendiri tetapi suatu pendekatan untuk mempromosikan kesetaraan gender.

Selanjutnya, menurut Taljunaite⁷³ pengarusutamaan gender merupakan suatu strategi jangka panjang yang dirancang dalam rangka untuk mempromosikan kesetaraan laki-laki dan perempuan. Berdasarkan definisi tersebut maka dapat diartikan pengarusutamaan gender berusaha memasukkan perspektif sensitivitas gender dalam setiap perencanaan hingga pengambilan keputusan. Lebih lanjut, menurut Donaghy⁷⁴ pengarusutamaan gender adalah

⁷³Taljunaite, Milute. 2005. *Gender Mainstreaming as a Strategy for Promoting Gender Equality in Lithuania*. Czech Sociological Review. Vol. 41, No. 6: 1041-1055.

⁷⁴Donaghy, Tahnya Barnett. 2004. *Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland*. Sage Journal: International Political Science Review.

suatu strategi yang memiliki tujuan untuk mempromosikan perspektif keadilan melalui proses pembuatan kebijakan, mulai dari merencanakan konsep, implementasi hingga peninjauan, dan pada tahapan proses kebijakan lainnya. Pengarusutamaan gender memiliki tujuan untuk memperkirakan apakah program atau kebijakan yang telah dibuat memiliki dampak kepada laki-laki maupun perempuan.

Menurut Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC)⁷⁵ pengarusutamaan gender merupakan suatu strategi supaya kebutuhan perempuan dan laki-laki menjadi satu bagian yang tak dapat terpisah mulai dari perencanaan, implementasi, pengawasan, serta evaluasi program ataupun kebijakan dalam keseluruhan bidang baik politik, sosial, maupun ekonomi sehingga nantinya baik perempuan maupun laki-laki sama-sama memiliki benefit dan dapat menghapuskan ketidakadilan. Selanjutnya menurut BAPPENAS⁷⁶ pengarusutamaan gender merupakan suatu langkah yang sengaja diambil untuk menggabungkan permasalahan kaum perempuan dan laki-laki mulai dari proses perencanaan, pengimplementasian, pengawasan, hingga evaluasi atas berbagai program serta kebijakan di seluruh sektor pembangunan.

Terdapat dua hal penting yang menjadi dasar bagi pengarusutamaan gender yaitu pertama, perlu ditekankan bahwa program maupun kegiatan pembangunan tidak terpisah dari perempuan dan laki-laki. Penyebabnya adalah karena gender sebagai konstruksi sosial tidak membedakan secara spesifik program untuk laki-laki maupun perempuan. Kedua, program atau kegiatan yang diproyeksikan sebagai kebijakan afirmasi pengarusutamaan gender tidak berorientasi untuk memperoleh hasil secara kalkulatif, melainkan sebagai media demi terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender.⁷⁷

Dalam pelaksanaannya, pengarusutamaan gender mempunyai beberapa *goals* yang ingin dicapai, yaitu sebagai berikut:

⁷⁵BDPim Magelang. 2015. *Magelang Memperingati Hari Kartini* (<https://bppk.kemenkeu.go.id/id/berita-magelang/20956-magelang-memperingati-hari-kartini>)

⁷⁶Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, CIDA, dan Women's Support Project II. 2001. Indikator Gender Untuk Perencanaan Pembangunan. Jakarta.

⁷⁷Muttaqin, Ahmad. 2010. *Pengarusutamaan Gender Dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Pusat Studi Gender Purwokerto. Jurnal Studi Gender dan Anak. Vol. 5 No. 1.

1. Membentuk suatu metode atau proses untuk pembuatan program atau kebijakan yang responsif atas permasalahan gender
2. Menaruh fokus khusus pada kelompok yang termarginalisasi dalam lingkungan sosial masyarakat sebagai akibat dari adanya bias gender
3. Meningkatkan kesadaran serta memberikan pemahaman pada berbagai pihak baik pemerintah atau non-pemerintah agar lebih sensitif gender.

Meerambika⁷⁸ menyatakan bahwa pengarusutamaan gender telah menjadi pengejaran kegiatan terpisah untuk perempuan atau intervensi yang ditargetkan untuk mempromosikan pemberdayaan perempuan, sedangkan esensi pengarusutamaan harus memasukkan pertimbangan isu-isu perempuan dan kesetaraan gender ke dalam semua pengembangan kebijakan, penelitian, advokasi, legislasi, alokasi sumber daya, perencanaan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi atas program dan kebijakan. Dalam konteks penelitian ini peneliti mengambil empat aspek pengarusutamaan gender menurut Meerambika yaitu:

1. Perencanaan dapat diartikan sebagai proses mempersiapkan suatu agenda baik program/kebijakan/kegiatan secara sistematis untuk menghasilkan tujuan tertentu. Dalam konteks penelitian ini, perencanaan dapat dimaknai sebagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya secara terencana dan sistematis dalam mencapai tujuan pengarusutamaan gender, termasuk dalam perencanaan rekrutmen pejabat struktural.
2. Pelaksanaan dapat diartikan sebagai usaha dalam mengimplementasikan apa yang menjadi rencana sebelumnya sehingga agenda yang telah disusun dapat berjalan secara maksimal dan dapat sesuai dengan tujuan awal yang telah disepakati. Dalam konteks penelitian ini, peneliti ingin memastikan bahwa pelaksanaan strategi pengarusutamaan gender telah menghasilkan pengaruh yang tidak bias terhadap laki-laki maupun perempuan.
3. Pemantauan dapat diartikan dengan mengukur kemajuan pelaksanaan program dilihat dari partisipasi yang dijalankan oleh laki-laki dan juga perempuan. Contoh bentuk pemantauan pada penelitian ini dilakukan dengan

⁷⁸Meerambika, Mahaputro. 2014. *Mainstreaming Gender: Shift From Advocacy to Policy. Vision*. Vol. 18 (4) 309-315.

cara melihat apakah pegawai laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam berpartisipasi, misalnya saja ketika mengemukakan pendapat dalam forum.

4. Evaluasi dapat dimaknai sebagai upaya dalam menilai kegiatan/program/kebijakan secara sistematis, terencana, dan terarah bukan hanya sekedar menilai secara spontan. Dalam konteks penelitian ini, peneliti berusaha memastikan proporsi laki-laki dan perempuan telah meningkat akibat dari dampak proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

Pengarusutamaan gender membutuhkan integrasi perspektif gender dalam isi kebijakan yang berbeda dan mengatasi masalah keterwakilan perempuan dan laki-laki di bidang kebijakan yang diberikan. Terdapat dua dimensi pengarusutamaan gender yaitu representasi gender dan konten yang responsif gender yang perlu dipertimbangkan dalam semua fase proses pembuatan kebijakan. Untuk mengatasi masalah perwakilan berarti memandang perwakilan perempuan dan laki-laki sebagai penerima manfaat kebijakan, serta perwakilan mereka dalam angkatan kerja dan dalam proses pengambilan keputusan.

Mengambil studi kasus di Uni Eropa⁷⁹ menunjukkan bahwa perempuan adalah penerima manfaat dari kebijakan dengan tingkat yang sama dengan laki-laki. Namun, apabila dibandingkan dengan laki-laki mereka secara signifikan kurang terwakili dalam posisi pengambilan keputusan. Dengan mengumpulkan informasi tentang representasi kedua jenis kelamin sebagai pengguna / penerima manfaat, langkah-langkah kebijakan dapat lebih tepat sasaran dan dampaknya pada kelompok yang berbeda diperkirakan lebih baik. Representasi perempuan dan laki-laki yang bekerja di bidang kebijakan berbeda-beda di berbagai sektor kebijakan dan sesuai dengan jenis pekerjaan atau fungsi. Perempuan umumnya dipekerjakan dalam pekerjaan berketerampilan rendah (terutama dalam administrasi dan komunikasi), sementara pekerjaan yang lebih terampil dan bergaji lebih baik dipegang oleh laki-laki. Di bidang pendidikan, perempuan lebih

⁷⁹ European Institute for Gender Equality. 2016. What is Gender Mainstreaming. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

terwakili sebagai guru di tingkat pendidikan dasar dan menengah, tetapi keterwakilan mereka dalam posisi pengambilan keputusan cukup rendah, terutama dalam pendidikan tinggi.

Ketika ada partisipasi yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan tentang tindakan kebijakan, ini dapat mempengaruhi hasil yang berdampak baik pada perempuan maupun laki-laki. Representasi yang lebih seimbang di antara kedua jenis kelamin akan membawa pengalaman berbeda yang dapat meningkatkan proses pengambilan keputusan dan hasil keseluruhan. Pengarusutamaan gender adalah tentang mengatasi ketidaksetaraan gender dalam masyarakat melalui kebijakan seperti halnya tentang cara kerja organisasi sendiri. Mengatasi masalah perwakilan dalam lembaga juga melibatkan penanganan dimensi gender dari struktur organisasi dan prosedur kerja.

Meskipun angka itu penting, penting juga untuk mempertimbangkan bagaimana gender berhubungan dengan isi kebijakan, untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana perempuan dan laki-laki akan mendapat manfaat darinya. Kebijakan responsif gender memastikan bahwa kebutuhan semua warga negara baik perempuan maupun laki-laki sama-sama diperhatikan. Secara tradisional, kebijakan dan perundang-undangan pemerintah telah dipandang sebagai instrumen yang netral gender, dengan asumsi bahwa kebijakan publik menguntungkan semua anggota masyarakat secara setara. Namun, ketidaksetaraan struktural gender masih tertanam dalam masyarakat Uni Eropa. Sekalipun undang-undang memperlakukan perempuan dan laki-laki secara setara, perempuan tetap tidak memiliki akses dan kontrol yang sama atas sumber daya dan aset.

Kebijakan yang difokuskan pada masyarakat umum seringkali berdampak berbeda pada perempuan dan laki-laki. Jika dampak gender yang berbeda ini tidak diperhitungkan, kebijakan tersebut akan buta gender. Untuk menghindari hal ini, perlu memperhitungkan berbagai kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki, untuk mengidentifikasi ketidaksetaraan gender dalam akses dan kontrol sumber daya, untuk mempertimbangkan dampak stereotip berbasis gender dan

peran gender tradisional, untuk mengantisipasi efek yang berbeda pada perempuan dan laki-laki dan untuk memastikan kesetaraan gender. Penilaian dampak gender adalah langkah pertama menuju menghindari kebijakan yang gagal memperhitungkan perspektif gender. Penilaian semacam itu menganalisis dampak peraturan, kebijakan, atau program baru terhadap peningkatan kesetaraan gender dan pada gilirannya memperkirakan implikasinya terhadap kehidupan perempuan dan laki-laki.

Implementasi pengarusutamaan gender yang efektif membutuhkan persiapan dan organisasi. Orang-orang di posisi pengambilan keputusan dapat membuat perbedaan tertentu di sini, karena mereka memiliki lebih banyak kekuatan untuk memperkenalkan perubahan. Elemen-elemen kunci yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:

- **Persiapan:** menyiapkan rencana untuk implementasi pengarusutamaan gender, menetapkan langkah-langkah dan tonggak, menetapkan tugas dan tanggung jawab serta memformalkan dan mengomunikasikan rencana tersebut.
- **Sumber daya:** sumber daya yang cukup perlu disediakan; pengarusutamaan gender yang efektif membutuhkan anggaran dan waktu. Sumber daya untuk peningkatan kesadaran dan inisiatif pengembangan kapasitas. Penggunaan keahlian khusus (eksternal) juga dapat dipertimbangkan.
- **Keterlibatan pemangku kepentingan:** hubungan dekat dengan semua pemangku kepentingan kebijakan sangat penting di sepanjang siklus kebijakan untuk menanggapi kekhawatiran, harapan, dan pandangan kelompok sasaran. Direkomendasikan bahwa peluang dan struktur untuk keterlibatan pemangku kepentingan dan konsultasi dimasukkan ke dalam proses kebijakan.
- **Pemantauan dan evaluasi:** mempersiapkan mekanisme akuntabilitas untuk memastikan tindak lanjut implementasi dan kemajuan yang memadai. Meramalkan pelaporan reguler dan membagikan hasil.

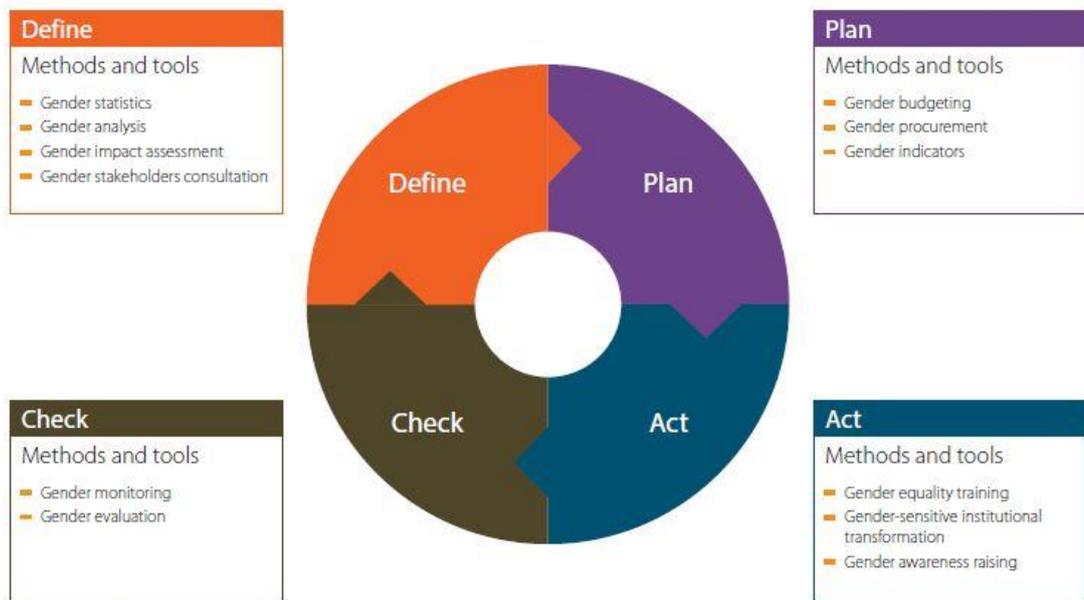
- Generasi pengetahuan: membangun pengetahuan tentang kesetaraan gender dan praktik-praktik yang baik dalam pengarusutamaan gender berkontribusi untuk membuat pendekatan ini lebih efektif. Dapat berkontribusi pada pembelajaran institusional dengan mengumpulkan data dan informasi tentang indikator, melaporkan kemajuan dan memfasilitasi pertukaran pengalaman.
- Keahlian gender: keahlian ini harus internal, tetapi penggunaan keahlian eksternal khusus dapat dipertimbangkan juga.

Mengintegrasikan perspektif gender dalam kebijakan berarti bahwa kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, sebagai prinsip utama, harus dipertimbangkan dalam semua keputusan, di setiap fase pembuatan kebijakan. proses, oleh semua aktor yang terlibat. Proses kebijakan dipahami sebagai siklus multi-level, termasuk mendefinisikan, merencanakan, melaksanakan dan memeriksa (pemantauan dan evaluasi). Dalam banyak kasus, tahapan-tahapan ini diubah menjadi sebuah siklus, dengan setiap langkah diulangi saat terjadi perubahan. Misalnya, ketika suatu kebijakan dievaluasi, ia mungkin mengungkapkan masalah baru yang perlu ditangani untuk pemrograman ulang. Siklus pengarusutamaan gender yang disajikan di sini dapat disesuaikan dengan berbagai proses kebijakan / pemrograman publik.

Bagan di bawah ini mengacu pada tahapan spesifik siklus dan elemen-elemen penting yang perlu diperhatikan dalam setiap tahap. Metode dan alat pengarusutamaan gender khusus yang harus digunakan dalam setiap tahapan siklus juga disertakan. Beberapa metode dan alat, seperti berkonsultasi dengan pemangku kepentingan atau memberikan pelatihan kesetaraan gender kepada para aktor yang terlibat, dapat bermanfaat dalam lebih dari satu tahap. Selain itu, penting untuk diingat bahwa ketika berhadapan dengan data mereka harus dipilah berdasarkan jenis kelamin. Basis Data Statistik Gender EIGE⁸⁰ adalah alat yang berguna yang dapat digunakan untuk menemukan informasi yang dapat dipercaya, sebanding, dan terkini tentang kesetaraan antara perempuan dan laki-laki. Kumpulan praktik baik EIGE juga harus dikonsultasikan karena berisi contoh

⁸⁰ *Ibid*, hlm.7

pendekatan, kebijakan, dan praktik yang terbukti efektif dalam penerapan strategi pengarusutamaan gender di Negara-negara Anggota Uni Eropa.



Gambar I.2 Tahapan Siklus Dalam Pengarusutamaan Gender⁸¹

1. *Define* (Penetapan)

Ini adalah titik awal ketika menentukan kebijakan yang tepat untuk ditangani oleh intervensi publik di bidang kebijakan tertentu. Aktor yang terlibat harus menilai dengan cara apa dan sejauh mana kebijakan itu relevan dengan gender dan membutuhkan intervensi khusus untuk mengatasi kesenjangan dan perbedaan gender. Langkah pertama yang dapat dilakukan adalah dengan mengumpulkan data dan informasi yang dipilah berdasarkan jenis kelamin yang berguna untuk menganalisis situasi perempuan dan laki-laki dalam domain kebijakan masing-masing. Metode spesifik yang dapat digunakan dalam fase ini adalah analisis gender dan penilaian dampak gender. Metode lain yang juga dapat digunakan adalah konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Data dan informasi akan berkontribusi pada pemahaman yang kuat tentang kenyataan sehingga dapat membantu merancang kebijakan atau

⁸¹ *Ibid*, hlm.8

program yang lebih baik, menghindari dampak negatif terhadap perempuan atau laki-laki dan mengatasi ketidaksetaraan gender yang ada.

2. *Plan* (Perencanaan)

Rencana gender mengacu pada proses perencanaan fase implementasi kebijakan atau program dari perspektif gender. Ini melibatkan pengidentifikasian tujuan kebijakan gender dan pendekatan serta intervensi yang tepat untuk mencapainya. Rencanakan tindakan spesifik yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan dan tindakan yang ditetapkan dalam kebijakan atau program. Dalam fase ini adalah relevan untuk menganalisis anggaran dari perspektif gender. Penganggaran gender digunakan untuk mengidentifikasi bagaimana alokasi anggaran berkontribusi pada promosi kesetaraan gender. Penganggaran gender menunjukkan berapa banyak uang publik yang dihabiskan untuk perempuan dan laki-laki. Ini adalah teknik yang dapat digunakan pada tahap perencanaan, tetapi juga untuk memantau program yang sedang berjalan dan untuk meninjau pengeluaran masa lalu. Penganggaran gender memastikan bahwa dana publik didistribusikan secara adil antara perempuan dan laki-laki. Ini juga berkontribusi terhadap akuntabilitas dan transparansi tentang bagaimana dana publik dibelanjakan.

3. *Act* (Pelaksanaan)

Dalam fase implementasi suatu kebijakan atau program harus memastikan semua yang terlibat cukup sadar tentang tujuan dan rencana gender yang relevan. Jika tidak demikian, atur briefing dan inisiatif pengembangan kapasitas sesuai dengan kebutuhan staf. Pelatihan kesetaraan gender sebagai bagian dari inisiatif pengembangan kapasitas tentang bagaimana mengintegrasikan dimensi kesetaraan gender dalam sektor ini biasanya akan diperlukan untuk semua aktor yang diharapkan berkontribusi: para peneliti, pengevaluasi proposal, ahli pemantauan dan evaluasi, ilmiah petugas, anggota komite program, dll. Juga penting bahwa langkah-

langkah dukungan dilakukan, sehingga selama implementasi, kesulitan dapat diatasi dan bimbingan lebih lanjut tersedia

4. Check (Pemantauan dan Evaluasi)

Untuk menindaklanjuti kemajuan dan memperbaiki kemungkinan kesulitan yang tidak terduga, perlu untuk memantau pekerjaan yang sedang berlangsung. Ini diperlukan di tingkat program, tetapi juga di tingkat proyek. Oleh karena itu, indikator harus ditetapkan dan kegiatan pemantauan khusus direncanakan dan dilaksanakan. Perlu dilakukan pengumpulan data dan informasi berdasarkan indikator yang telah ditetapkan, untuk memverifikasi apakah tujuan dan tindakan Anda tercapai. Pastikan bahwa implementasi kegiatan yang berkaitan dengan gender ditindaklanjuti dan dilaporkan. Pelaporan hasil pemantauan berkontribusi pada pembelajaran tentang apa yang paling berhasil, yang sangat penting. Selain pemantauan, evaluasi - baik yang sedang berlangsung atau ex post - harus dilakukan. Ini harus mempertimbangkan informasi akun dan data yang dikumpulkan dan disusun dalam perjalanan kebijakan atau program, serta pengetahuan dan sumber lainnya. Pertimbangkan untuk melakukan evaluasi spesifik gender, dengan fokus pada pendekatan untuk mewujudkan kesetaraan gender yang telah diikuti. Evaluasi semacam itu akan berkontribusi secara signifikan untuk memahami apa yang berfungsi dengan baik dan di mana kesulitannya, memungkinkan pendekatan pengarusutamaan gender disesuaikan dengan tindakan di masa depan.

I.5.3.1 Pengarusutamaan Gender Dalam Birokrasi

Pelaksanaan pengarusutamaan gender tak lepas dari adanya dukungan dan komitmen dari pemerintah untuk mengintegrasikan gender dalam segala bidang pembangunan. Langkah awal yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan pengarusutamaan gender ini adalah dengan menentukan berbagai kebijakan dan penetapan peraturan perundangyang dapat diterapkan pada masing-masing instansi, baik melalui instruksi, surat

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

keputusan, surat perintah, dan sebagainya. Pelaksanaan pengarusutamaan gender dilakukan di berbagai bidang pembangunan termasuk birokrasi.

Birokrasi sebagai institusi penyedia layanan publik memiliki rantai komando berbentuk piramida (hierarkis) yang mana memiliki aturan serta prosedur yang ketat. Pada rantai komando yang ada di dalam birokrasi, telah dilakukan pembagian pekerjaan sesuai dengan keahlian dan kompetensi masing-masing aparatur sipil negara. Adapun untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di birokrasi berbeda dengan lembaga legislatif. Pengarusutamaan gender di lembaga legislatif dilakukan dengan cara penetapan kebijakan afirmatif melalui kuota 30% untuk perempuan, sedangkan pada birokrasi bentuk kebijakan afirmatifnya adalah dengan memberikan kesempatan atau peluang yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk dapat mengisi jabatan strategis dalam birokrasi seperti jabatan struktural.

Dalam penelitian ini, pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam birokrasi yang ada di Pemerintah Kota Surabaya tak lepas dari adanya komitmen walikota Surabaya untuk mempercepat pengarusutamaan gender di segala bidang kehidupan melalui penerapan payung hukum berupa Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019. Proses pelaksanaan pengarusutamaan gender pada Pemerintah Kota Surabaya salah satunya dapat dilihat dari rekrutmen pejabat struktural. Pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural dilakukan dengan cara meniadakan diskriminasi gender bagi siapapun yang ingin ikut serta.

Meskipun dari segi jumlah pegawai laki-laki lebih banyak daripada perempuan, namun jumlah pegawai perempuan telah mencapai setengah dari jumlah pegawai laki-laki. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat keikutsertaan perempuan dalam birokrasi sudah semakin meningkat. Semakin banyaknya perempuan yang menduduki jabatan struktural maka secara tidak langsung semakin banyak perempuan yang ada dalam struktur hierarki organisasi yang mana pada akhirnya dapat mempengaruhi

pengambilan keputusan atas kebijakan atau program yang dibuat yang lebih memperhatikan sensitivitas dan responsifitas gender.

I.5.4 Rekrutmen

Rekrutmen adalah suatu proses untuk menarik para pencari kerja yang memiliki kemampuan dan kompetensi untuk kemudian diseleksi menjadi pegawai untuk mengisi posisi atau jabatan yang memang dibutuhkan. Selain itu, rekrutmen juga dapat didefinisikan sebagai serangkaian proses untuk menemukan pencari kerja yang memiliki motivasi, keahlian, serta pengetahuan yang diperlukan untuk menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.⁸² Secara garis besar rekrutmen dapat dimaknai sebagai suatu proses atau upaya yang dilakukan oleh organisasi untuk mencari pegawai yang memiliki kemampuan, keahlian, kompetensi, etos kerja, dan pengetahuan yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh organisasi sehingga organisasi bisa mendapatkan pegawai yang memiliki kualifikasi serta berkompeten di bidangnya.

I.5.4.1 Jenis-Jenis Rekrutmen

Dalam proses rekrutmen terdapat beberapa jenis rekrutmen yang bisa dilakukan di antaranya rekrutmen internal dan rekrutmen eksternal. Berikut ini akan dipaparkan terkait rekrutmen pegawai secara internal maupun rekrutmen pegawai secara eksternal:

1. Rekrutmen Internal

Rekrutmen internal merupakan rekrutmen yang dilakukan dengan memilih pegawai yang berasal dari internal organisasi untuk mengisi jabatan yang lowong dengan cara mutasi atau memindahkan pegawai tersebut secara vertikal baik dengan cara promosi (kenaikan jabatan) atau demosi (penurunan jabatan) dan horizontal.⁸³ Promosi dapat diartikan sebagai penghargaan bagi pegawai yang telah memiliki kinerja baik atau memiliki prestasi sehingga diapresiasi dengan cara memberikan hadiah berupa kenaikan pangkat. Sedangkan, demosi

⁸²Simamora, Henry. 1999. *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi 2*. STIE YKPN: Yogyakarta.

⁸³Hasibuan, Malayu S.P. 2006. *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah Edisi Revisi*. Bumi Aksara: Jakarta.

adalah penurunan pangkat atau jabatan yang dimiliki pegawai yang disebabkan karena telah melakukan kesalahan yang bersifat indisipliner dan tidak dapat di toleransi. Dan rotasi adalah perpindahan pegawai pada level yang sama atau linier dengan pekerjaannya saat ini.

Kebijakan rekrutmen yang berasal dari internal organisasi dilakukan ketika tersedia sumber daya manusia yang ada dalam organisasi tersebut di rasa masih memiliki kualitas yang sangat baik bagi dari segi kualifikasi maupun kompetensi. Melalui rekrutmen secara internal ini pegawai lama diberi kesempatan untuk mengisi jabatan yang masih kosong. Dengan merekrut pegawai lama dinilai lebih efisien karena mereka yang telah mengetahui harapan-harapan perusahaan sehingga nantinya dapat berkontribusi lebih efektif. Namun meskipun memiliki *benefit* tersendiri ketika merekrut pegawai lama, di lain sisi juga memiliki kelemahan. Berikut akan disajikan tabel terkait kelebihan dan kekurangan yang diperoleh apabila menggunakan rekrutmen internal:

Tabel 1.7 Kelebihan dan Kekurangan Rekrutmen Pegawai Secara Internal⁸⁴

Kelebihan	Kelemahan
Meningkatkan semangat dan motivasi pegawai untuk kinerja yang lebih baik	Menciptakan pola pikir dan gagasan yang sempit
Memberikan kesempatan promosi yang lebih besar pada pegawai organisasi saat ini	Terkadang senioritas menjadi salah satu pertimbangan dalam promosi sehingga pegawai yang benar-benar mampu tidak memiliki kesempatan untuk mengisi posisi yang lowong
Mendorong loyalitas pegawai terhadap organisasi	Orang yang memiliki kualifikasi lebih baik dari eksternal tidak memiliki kesempatan untuk bergabung dengan perusahaan
Biaya pelatihan lebih hemat	Lemahnya kreativitas dan inovasi

⁸⁴ Simamora, Henry. *Loc.cit.*

2. Rekrutmen Eksternal

Rekrutmen Eksternal adalah rekrutmen organisasi yang berasal dari luar lingkungan organisasi (eksternal organisasi). Semua organisasi memerlukan pengrekrutan dari lingkungan eksternal apabila tidak ada pegawai dalam internal organisasi yang cocok untuk mengisi posisi yang dibutuhkan. Lingkungan eksternal organisasi yang dimaksud tersebut dapat berupa organisasi penyedia tenaga kerja, masyarakat umum, lembaga pendidikan dan lembaga pemerintahan.

Tabel I.8 Kelebihan dan Kekurangan Rekrutmen Pegawai Secara Eksternal⁸⁵

Kelebihan	Kelemahan
Bisa mendapatkan personal yang cocok untuk pekerjaan	Dapat menurunkan semangat kerja pada pegawai yang ada
Memberikan ide dan pandangan yang baru dan <i>fresh</i> untuk organisasi	Menyebabkan kurang kompaknya antara pegawai baru dengan pegawai lama
Cocok untuk perusahaan yang sedang berkembang dan memerlukan banyak pekerja baru	Memerlukan biaya pengiklanan pada media, pengujian dan interview

I.5.4.2 Prinsip Rekrutmen

- a. Mutu pegawai yang harus direkrut harus sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh organisasi agar sesuai dengan kualifikasi jabatan yang akan diisi, dengan menganalisis deskripsi dan spesifikasi pekerjaan.
- b. Jumlah pegawai yang diperlukan harus sesuai dengan pekerjaan yang tersedia. Untuk mendapatkan hal tersebut perlu dilakukan peramalan kebutuhan tenaga kerja dan analisis terhadap kebutuhan tenaga kerja.
- c. Biaya yang diperlukan minimal
- d. Memiliki perencanaan dan keputusan strategis tentang rekrutmen

⁸⁵ Simamora, Henry. *Loc.cit.*

- e. Fleksibilitas
- f. Pertimbangan-pertimbangan hukum

I.5.4.3 Tujuan Rekrutmen

Tujuan rekrutmen adalah untuk menemukan calon pegawai yang memiliki kualifikasi sesuai dengan yang dibutuhkan organisasi, tidak *under qualified* ataupun *over qualified*. Hal ini dikarenakan pelamar yang *under qualified* diprediksi memiliki resiko untuk diberhentikan ditengah jalan karena tidak mampu bekerja sesuai dengan harapan. Sedangkan yang *over qualified* diprediksi akan berpotensi untuk mengundurkan diri karena tidak puas dengan lingkungan organisasi.

I.5.4.4 Rekrutmen Pejabat Struktural

Rekrutmen pejabat struktural dalam suatu organisasi atau institusi pemerintah dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk menempatkan seorang pegawai yang cocok untuk mengisi jabatan yang tersedia sesuai dengan kualifikasi, keahlian, kemampuan, serta kompetensi yang dibutuhkan. Dalam penelitian ini rekrutmen pejabat struktural yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah menggunakan jenis rekrutmen internal baik dengan menggunakan metode tertutup ataupun terbuka.

Dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya metode tertutup dilakukan melalui promosi pegawai. Promosi pegawai ini dilakukan sebagai bentuk penghargaan (*reward*) untuk pegawai yang selama ini memiliki kinerja baik dan memiliki dedikasi untuk pekerjaannya. Dengan diberikannya promosi diharapkan pegawai tersebut dapat semakin loyal dengan pekerjaannya dan mampu mengembangkan dirinya menjadi pribadi yang semakin kreatif, inovatif, dan semakin berkompeten. Metode tertutup ini biasanya digunakan untuk pengangkatan pejabat struktural untuk eselon IV dan eselon III yaitu Jabatan Administrasi.

Selain menggunakan metode tertutup, Pemerintah Kota Surabaya juga menggunakan metode terbuka untuk menempatkan seseorang pada

posisi jabatan yang lebih tinggi misalnya saja untuk jabatan eselon II yang setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Bagi pegawai Pemerintah Kota Surabaya yang telah memenuhi kualifikasi serta persyaratan administrasi dapat mendaftar menjadi JPT Pratama dengan catatan mendapat persetujuan dari Pejabat Pembina Kepegawaian yaitu Walikota. Pengumuman jabatan yang lowong atau lelang jabatan untuk JPT Pratama biasanya diunggah di website resmi Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya

1.5.5 Jabatan Struktural

Jabatan menurut Nainggolan dapat didefinisikan sebagai kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang aparatur sipil negara dalam satuan organisasi.⁸⁶ Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara, jabatan struktural merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang aparatur sipil negara memimpin satuan organisasi negara dalam rangka meningkatkan pembinaan aparatur sipil negara dan menjamin mutu kepemimpinan.⁸⁷ Jabatan struktural merupakan suatu jabatan yang di dalamnya terkandung tugas, wewenang, tanggung jawab, serta hak seorang aparatur sipil negara dalam memimpin suatu instansi baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengangkatan aparatur sipil negara dalam jabatan struktural bertujuan untuk membina karier dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Pengangkatan aparatur sipil negara dalam jabatan struktural dilaksanakan berlandaskan pada prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan tersebut serta syarat-syarat yang bersifat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Pada sub bab jabatan struktural ini akan dibahas terkait macam-macam jabatan struktural yang ada dalam birokrasi, khususnya pada tingkat daerah yang dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Surabaya.

⁸⁶Nainggolan, H. 1983. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Gunung Agung.

⁸⁷Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LANRI). 1996. *Administrasi Negara RI Edisi Ke-3*. Jakarta: Gunung Agung.

I.5.5.1 Jabatan Administrasi

Pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 pasal 1 disebutkan bahwa jabatan administrasi merupakan sekelompok jabatan yang memiliki tugas dan fungsi berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Dalam pasal 15 disebutkan bahwa jabatan administrasi terbagi menjadi tiga jabatan (dari yang paling tinggi hingga paling rendah) yaitu⁸⁸ :

- a. Jabatan administrator yang bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik, administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- b. Jabatan pengawas yang bertanggung jawab dalam mengendalikan pelaksanaan seluruh kegiatan yang dilakukan pejabat pelaksana
- c. Jabatan pelaksana bertanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

I.5.5.1.1 Persyaratan Jabatan Administrasi

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 disebutkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi pejabat administrasi baik pejabat administrator, pejabat pengawas, dan pejabat pelaksana terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi. Berikut ini akan dipaparkan tentang syarat-syarat yang dibutuhkan untuk mengisi masing-masing jabatan administrasi⁸⁹:

1. Persyaratan untuk dapat diangkat dalam Jabatan Administrator sebagai berikut:
 - a. berstatus ASN;
 - b. memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
 - c. memiliki integritas dan moralitas yang baik;
 - d. memiliki pengalaman pada jabatan pengawas paling singkat 3 (tiga) tahun atau jabatan fungsional yang setingkat dengan Jabatan pengawas sesuai dengan bidang tugas Jabatan yang akan diduduki;

⁸⁸Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁸⁹Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

- e. setiap unsur penilaian prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
 - f. memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar kompetensi yang dibuktikan berdasarkan hasil evaluasi oleh Tim Penilai Kinerja ASN di instansinya; dan
 - g. sehat jasmani dan rohani.
2. Persyaratan untuk dapat diangkat dalam Jabatan Pengawas sebagai berikut:
- a. berstatus ASN;
 - b. memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan paling rendah diploma III atau yang setara;
 - c. memiliki integritas dan moralitas yang baik;
 - d. memiliki pengalaman dalam jabatan pelaksana paling singkat 4 (empat) tahun atau jabatan fungsional yang setingkat dengan Jabatan pelaksana sesuai dengan bidang tugas jabatan yang akan diduduki;
 - e. setiap unsur penilaian prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
 - f. memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar kompetensi yang dibuktikan berdasarkan hasil evaluasi oleh Tim Penilai Kinerja ASN di instansinya; dan
 - g. sehat jasmani dan rohani.
3. Persyaratan untuk dapat diangkat dalam Jabatan Pelaksana sebagai berikut:
- a. berstatus ASN;
 - b. memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau yang setara;
 - c. telah mengikuti dan lulus pelatihan terkait dengan bidang tugas dan/atau lulus pendidikan dan pelatihan terintegrasi;

- d. memiliki integritas dan moralitas yang baik;
- e. memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai dengan standar kompetensi yang ditetapkan; dan
- f. sehat jasmani dan rohani.

Baik pejabat administrator, pejabat pengawas, maupun pejabat pelaksana memiliki banyak persamaan dalam persyaratannya untuk dapat diangkat menjadi pejabat struktural, yang menjadi pembeda dari ketiga jabatan ini adalah kompetensi, kualifikasi, integritas, tingkat pendidikan, pelatihan-pelatihan, rekam jejak jabatan, serta jenjang kepangkatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.

Pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Pasal 131 terhadap jabatan aparatur sipil negara dilakukan penyetaraan, yaitu⁹⁰ :

- a. jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Utama;
- b. jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
- c. jabatan eselon II setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama;
- d. jabatan eselon III setara dengan Jabatan Administrator;
- e. jabatan eselon IV setara dengan Jabatan Pengawas; dan
- f. jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana

Adapun pada tingkat daerah jabatan struktural tertinggi pada pemerintahan daerah adalah jabatan eselon II yang setara dengan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, kemudian disusul dengan Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan terakhir Jabatan Pelaksana. Namun dalam pelaksanaannya saat ini eselon V sudah ditiadakan dalam pemerintahan. Hal ini merupakan instruksi yang digagas oleh Presiden sebagai langkah untuk memangkas birokrasi dengan cara menyederhanakan kepangkatan eselon yang ada di instansi pemerintah. Dengan pemangkasan eselon diharapkan pengambilan keputusan bisa

⁹⁰Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, *op.cit.*, hlm.75.

menjadi lebih cepat, karena dengan banyaknya level eselon yang ada saat ini dirasa lebih memakan waktu yang lebih panjang dalam pengambilan suatu keputusan. Selain penghapusan eselon V, ada juga wacana penghapusan untuk eselon III dan IV untuk diganti dengan jabatan fungsional. Kemudian dengan adanya wacana pemangkasan pejabat eselon III dan eselon IV ini apabila terlaksana maka akan memunculkan efisiensi biaya pegawai karena pengeluaran negara menjadi berkurang.

I.5.5.1.2 Mekanisme Pengangkatan Pejabat Administrasi

Dalam pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tata cara pengangkatan dalam jabatan administrasi adalah sebagai berikut:

1. Setiap aparatur sipil negara yang telah memenuhi persyaratan jabatan memiliki peluang yang sama untuk diangkat dalam Jabatan Administrasi yang lowong.
2. Pejabat yang bersangkutan mengusulkan pengangkatan aparatur sipil negara dalam Jabatan Administrasi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan dari Tim Penilai Kinerja Aparatur sipil negara pada instansi pemerintah.
3. Pertimbangan Tim Penilai Kinerja Aparatur sipil negara dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, syarat jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan.
4. Pejabat Pembina Kepegawaian menetapkan keputusan pengangkatan dalam jabatan administrasi.

I.5.5.2 Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama

Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama memiliki tugas dan fungsi pokok untuk memimpin dan memotivasi setiap pegawai aparatur sipil negara pada instansi pemerintah daerah. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama harus menjamin akuntabilitas jabatan diantaranya: tersusunnya rumusan alternatif kebijakan yang memberikan solusi; tercapainya hasil kerja unit selaras dengan tujuan

organisasi; terwujudnya pengembangan strategi yang terintegrasi untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi; dan terwujudnya kapabilitas pada unit kerja untuk mencapai *outcome* organisasi.

I.5.5.2.1 Persyaratan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 pasal 107 disebutkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi pejabat pimpinan tinggi pratama maka harus memenuhi kriteria atau persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Berikut ini akan dipaparkan apa saja persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama⁹¹:

1. memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV;
2. memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar kompetensi jabatan yang ditetapkan;
3. memiliki pengalaman jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling kurang selama 5 (lima) tahun;
4. sedang atau pernah menduduki Jabatan Administrator atau Jabatan Fungsional Jenjang Ahli Madya paling singkat 2 (dua) tahun;
5. memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
6. usia paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun; dan
7. sehat jasmani dan rohani.

I.5.5.2.2 Mekanisme Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama

Dalam pasal 113 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 disebutkan bahwa untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dilakukan melalui lima tahapan, dimulai dari perencanaan hingga pengumuman hasil seleksi. Berikut ini akan dipaparkan lima tahapan terkait pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama yaitu⁹²:

1. Perencanaan

Tahap perencanaan pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi :

⁹¹Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, *op.cit.*, hlm.75.

⁹²*Ibid*, hlm. 57.

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

- a. Menentukan posisi JPT pratama yang akan diisi
 - b. Membentuk Panitia Seleksi
 - Panitia Seleksi dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian melalui koordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara;
 - Panitia Seleksi terdiri atas unsur :
 1. pejabat pimpinan tinggi terkait dari lingkungan instansi yang bersangkutan;
 2. pejabat pimpinan tinggi dari instansi lain yang jenis dan kompetensi jabatannya sesuai dengan jabatan yang akan diisi;
 3. akademisi, pakar, atau profesional
 - Jumlah panitia seleksi paling sedikit adalah lima orang dan paling banyak sembilan orang
 - Panitia seleksi dalam melaksanakan seleksi dibantu oleh sekretariat yang memiliki tugas administratif
 - c. Menyusun dan menetapkan jadwal tahapan pengisian JPT Pratama
 - d. Menentukan metode seleksi dan menyusun materi seleksi
 - e. Menentukan sistem yang digunakan pada setiap tahapan pengisian JPT Pratama
2. Pengumuman
- Pada tahap pengumuman terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan diantaranya :
- a. Pengumuman lowongan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama harus dilakukan secara terbuka pada tingkat kab/kota dalam satu provinsi, baik melalui media elektronik ataupun media cetak
 - b. Pengumuman lowongan paling singkat harus dilaksanakan lima belas hari sebelum batas akhir tanggal penerimaan lamaran
 - c. Dalam pengumuman tersebut sedikitnya harus memuat beberapa informasi diantaranya :
 - nama jabatan yang lowong;
 - persyaratan jabatan;
 - kualifikasi dan standar kompetensi jabatan yang lowong

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

- batas waktu pengumpulan kelengkapan administrasi;
- tahapan, jadwal, dan sistem seleksi
- alamat dan nomor telepon sekretariat panitia seleksi yang dapat dihubungi.

3. Pelamaran

Pada tahap pelamaran pengisian JPT Pratama harus disampaikan kepada Panitia Seleksi dan pelamaran yang dilakukan oleh aparatur sipil negara harus direkomendasikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian instansinya. Selain melalui proses pelamaran Panitia Seleksi memiliki kewenangan untuk mengundang aparatur sipil negara yang memenuhi syarat untuk diikutsertakan dalam proses seleksi dengan catatan bahwa telah mendapat rekomendasi dari Pejabat Pembina Kepegawaian.

4. Seleksi

Pada tahap seleksi berlangsung Panitia Seleksi wajib melakukan seleksi secara objektif dan transparan. Pada tahap seleksi ini paling sedikit harus terdiri atas:

a. Seleksi administrasi

- penilaian terhadap kelengkapan berkas administrasi yang mendukung persyaratan.
- kriteria persyaratan administrasi didasarkan atas peraturan perundangan dan peraturan internal instansi yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian
- syarat yang harus dipenuhi adalah adanya keterkaitan objektif antara kualifikasi latar belakang seperti tingkat pendidikan, pengalaman kerja, serta rekam jejak yang bersangkutan dengan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan yang akan diduduki.

b. Seleksi kompetensi

Dalam melakukan penilaian kompetensi manajerial untuk seleksi pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama atau yang setara dengan eselon II menggunakan metode *assessment center* sesuai kebutuhan

masing-masing instansi. Pada tahap seleksi kompetensi manajerial ini Panitia Seleksi (Pansel) dibantu oleh para *assessor* yang telah memenuhi syarat dan memang memiliki keahlian teknis untuk melakukan penilaian kompetensi. *Assesment Center*⁹³ adalah metode terstandar yang digunakan untuk menilai atau mengukur kompetensi serta memprediksi keberhasilan aparatur sipil negaral dalam suatu jabatan dengan menggunakan alat ukur simulasi paling sedikit dua simulasi disamping alat ukur psikotes, kuesioner kompetensi, dan wawancara kompetensi berdasarkan persyaratan kompetensi jabatan. Alat ukur kompetensi manajerial antara lain terdiri dari :

- psikotes
- wawancara kompetensi
- kuesioner kompetensi
- simulasi, seperti :
 - 1) *In-Tray* : di mana *assessee* diberikan tugas untuk merespon permasalahan yang ada dalam berkas soal yang diberikan
 - 2) *Proposal Writing* : *assessee* diberi tugas untuk membuat proposal tertulis
 - 3) Presentasi : *assessee* diberikan tugas untuk menyampaikan informasi atau permasalahan beserta solusinya
 - 4) Analisa Kasus : *assessee* diberikan tugas untuk menyelesaikan kasus yang diberikan
 - 5) *Lederless Group Discussion (LGD)* : merupakan simulasi yang dilakukan dengan menggunakan satu atau beberapa permasalahan yang harus diselesaikan bersama oleh para *assessee*
 - 6) *Role Play* : simulasi yang diberikan pada *assessee* untuk berperan sesuai dengan perintah yang ditugaskan.

c. Tes kesehatan dan kejiwaan

⁹³Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pedoman Penilaian Kompetensi Aparatur sipil negara

- d. Wawancara akhir
5. Pengumuman Hasil Seleksi

Pengumuman hasil seleksi wajib dilakukan untuk setiap tahapan seleksi dan wajib diumumkan secara terbuka. Hasil yang perlu diumumkan yaitu nilai yang diperoleh peserta seleksi berdasarkan peringkat dan siapa saja peserta seleksi yang berhak untuk mengikuti tahapan selanjutnya. Kemudian Panitia Seleksi berhak memilih tiga orang peserta seleksi yang memiliki nilai terbaik untuk disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.
6. Penetapan dan Pengangkatan
 - Pejabat Pembina Kepegawaian memilih satu dari tiga nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama
 - Khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten/kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota dikoordinasikan dengan gubernur.
 - Khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, sebelum ditetapkan oleh PPK dikonsultasikan dengan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.

I.6 Definisi Konsep

Untuk mempermudah dalam memahami konsep yang ada pada penelitian ini, maka dapat disusun pengertian atau definisi konsep dari simpulan masing-masing teori atau konsep yang telah dijelaskan sebelumnya sesuai dengan batasan dalam penelitian ini. Konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian antara lain:

1. Gender

Gender merupakan sebuah konstruksi atas peran yang berbeda antara laki-laki dan perempuan yang bukan bersifat kodrati, namun berasal dari proses pelebagaan atau kontruksi sosial budaya yang mencakup norma dan nilai-

nilai yang mana telah berlangsung lama dalam proses kehidupan bermasyarakat

2. Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender dapat dimaknai sebagai suatu kondisi di mana laki-laki maupun perempuan memiliki kebebasan untuk meningkatkan kualitas hidupnya dengan cara mendapatkan kesempatan yang sama terhadap akses, partisipasi, kontrol, serta manfaat dari segala bidang pembangunan yang mana nantinya diharapkan dapat tercapai kesetaraan gender

3. Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan gender adalah strategi yang diciptakan serta dilaksanakan oleh pemerintah baik dari tingkat pusat hingga daerah dengan cara mengintegrasikan gender menjadi satu kesatuan baik dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.

4. Rekrutmen

Rekrutmen dapat dimaknai sebagai suatu proses atau upaya yang dilakukan oleh organisasi untuk mencari pegawai yang memiliki kemampuan, keahlian, kompetensi, etos kerja, dan pengetahuan yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh organisasi sehingga organisasi bisa mendapatkan pegawai yang memiliki kualifikasi serta berkompeten di bidangnya

5. Jabatan Struktural

Jabatan struktural merupakan suatu jabatan yang di dalamnya terkandung tugas, wewenang, tanggung jawab, serta hak seorang aparatur sipil negara dalam memimpin suatu organisasi/ instansi baik di tingkat pusat maupun daerah.

6. Akses

Akses dalam kesetaraan gender ini maksudnya adalah peluang atau kesempatan yang bisa di dapatkan oleh semua jenis kelamin baik itu perempuan maupun laki-laki dalam memperoleh atau menggunakan sumber daya pembangunan.

7. Partisipasi

Partisipasi dalam konteks kesetaraan gender diartikan bahwa baik laki-laki atau perempuan sama-sama memiliki kesempatan untuk berpartisipasi atau terlibat dalam sebuah program dan atau dalam pengambilan keputusan. Jadi, baik perempuan atau laki-laki bukan hanya pelaksana program namun juga merupakan subjek pembangunan yang memiliki andil dalam menentukan arah program atau kebijakan.

8. Kontrol

Kontrol dapat dilihat dari siapa yang memanfaatkan sumber daya yang dapat diakses. Kontrol sendiri merupakan penguasaan atau wewenang yang dimiliki seseorang baik perempuan atau laki-laki untuk mengambil keputusan tentang bagaimana menggunakan sumber daya yang tersedia.

9. Manfaat

Manfaat adalah hasil-hasil dari suatu proses pembangunan yang diterima oleh perempuan dan laki-laki. Pada aspek manfaat ini dilihat apakah manfaat yang diterima oleh perempuan dan laki-laki telah adil dan setara tanpa adanya diskriminasi.

I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif berfokus pada proses yang sedang berlangsung dalam penelitian. Menurut Creswell⁹⁴ dalam metode penelitian kualitatif, peneliti berusaha untuk membangun atau memahami makna tentang suatu fenomena yang sedang terjadi dengan didasarkan atas pandangan-pandangan para partisipan. Metode penelitian kualitatif dapat digunakan untuk mengungkapkan, memahami, dan mendapatkan wawasan tentang sesuatu dibalik fenomena yang baru sedikit diketahui. Melalui penggunaan metode ini pula dapat diperoleh rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode penelitian kuantitatif.

⁹⁴Creswell, John W. 2016. *Research Design (Pendekatan Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran) Edisi 4*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Penggunaan metode penelitian kualitatif dalam penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan dan memahami sesuatu di balik fenomena semakin meningkatnya ASN perempuan dalam mengisi jabatan struktural di Pemerintah Kota Surabaya sehingga perlu dilakukan penelitian tentang bagaimana proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya. Oleh karena itu, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif peneliti dapat memperoleh data untuk memperdalam wawasan mengenai pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural serta bagaimana kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya sehingga data yang diperoleh kredibel dan bermakna untuk mencapai apa yang menjadi tujuan penelitian.

I.7.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan tipe penelitian yang memberikan gambaran rinci tentang karakteristik dari suatu fenomena atau masalah yang hendak diteliti. Selain itu, penelitian deskriptif juga berfokus untuk menjawab pertanyaan dasar “bagaimana” dengan berusaha untuk memperoleh data-data yang ditemukan di lapangan, untuk kemudian menyampaikan data-data tersebut sesuai hasil temuan atau fakta yang ada di lapangan.

Penelitian deskriptif dalam penelitian ini berusaha untuk menggambarkan tentang proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya, serta bagaimana mencari tahu lebih dalam lagi tentang kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya yang dideskripsikan oleh para *stakeholder* terkait.

Dengan demikian, laporan penelitian ini berisi data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut berasal dari hasil wawancara dengan para informan, hasil observasi di lapangan, media audio visual yang

digunakan selama proses wawancara, serta dokumen resmi yang berasal dari instansi terkait. Sehingga dengan menggunakan penelitian deskriptif, peneliti berusaha menyajikan dan memberikan gambaran rinci mengenai proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Pemilihan lokasi dalam penelitian ini dilaksanakan secara *purposive* yang disesuaikan dengan permasalahan penelitian. Lokasi penelitian ini dilakukan pada beberapa instansi terkait yaitu: Pertama, Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya sebagai lembaga teknis yang memiliki tugas pokok dalam pengelolaan administrasi kepegawaian yang mana dalam penelitian ini memerlukan data terpilah jumlah pejabat struktural yang ada di Kota Surabaya. Kedua, Dinas Pengendalian Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak sebagai lembaga penggerak untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender. Terakhir, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Timur sebagai sebuah badan yang melaksanakan kegiatan penilaian uji kompetensi kepada calon Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dengan menggunakan metode *assessment center*. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, berikut institusi yang menjadi lokasi penelitian:

1. Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya
Jl. Jimerto No. 25-27, Surabaya
2. Dinas Pengendalian Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak
Jl. Kedungsari No.18, Wonorejo, Kec. Tegalsari, Kota Surabaya
3. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur
Jl. Jemur Andayani No.1, Siwalankerto, Kec. Wonocolo, Kota Surabaya
4. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Timur
Jl. Balongsari Tama, Gadel, Kec. Tandes, Kota Surabaya

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan merupakan salah satu bagian yang penting dalam penelitian kualitatif, hal ini dikarenakan peneliti perlu menggali informasi lebih dalam tentang fenomena yang menjadi permasalahan penelitian dari pihak-pihak yang bersangkutan. Informan merupakan orang-orang yang diharapkan mengetahui dan paham tentang hal-hal yang bersangkutan dengan fokus penelitian sehingga dapat memberikan data ataupun informasi yang dibutuhkan ketika penelitian berlangsung. Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*.

Purposive sampling merupakan pemilihan siapa subjek yang ada dalam posisi terbaik untuk memberikan informasi yang dibutuhkan. Untuk mendapatkan informasi yang baik, peneliti harus menentukan informan awal atau informan kunci. Informan kunci dapat menjadi sumber informasi penting karena memiliki pengetahuan yang dibutuhkan peneliti serta cara pandangannya dapat membantu peneliti dalam memahami apa yang sedang terjadi. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada subjek penelitian, khususnya pihak-pihak yang memahami dan berhubungan secara langsung dengan permasalahan penelitian.

Adapun yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini antara lain:

1. Kepala Bidang Pengembangan dan Penilaian Kinerja Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya yaitu Bapak Henry Rachmanto, S.H, M.M.
2. Kepala Sub Bidang Mutasi, Promosi, dan Rotasi Pegawai Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya yaitu Ibu Rerry Setiyaningtyaswati, S.H.
3. Kepala Seksi Pengarusutamaan Gender Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya yaitu Ibu Renny Suwarnasari, S.T, M.T.
4. Kepala Seksi Pemberdayaan Perempuan Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya yaitu Ibu Maya Nur Damayanti, S.Psi, M.M.

5. Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya yaitu Bapak Antho Handiono, S.P, M.M.
6. Kepala Seksi Pengendalian Penduduk, Advokasi, dan KIE Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak Kota Surabaya yaitu T Bapak Djoeni Janto Soesilo, S.H.
7. Ketua Tim Assessor SDM Aparatur Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur yaitu Ibu Andayani Sri Orbana Hutami, S.Psi, M.Psi.
8. Assessor SDM Aparatur Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Timur Ibu Swesti Andini, S.Psi.
9. Assessor SDM Aparatur Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Timur Ibu Frida Ika W.H, S.Psi.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari sebuah penelitian ialah pencarian data yang nantinya disajikan dan dianalisis secara mendalam serta diinterpretasikan. Dengan adanya data, peneliti mampu mengetahui secara langsung fenomena sosial yang terjadi di lapangan untuk kemudian di analisis menggunakan teori-teori yang digunakan sesuai dengan permasalahan penelitian. Menurut Creswell⁹⁵, prosedur pengumpulan data pada penelitian kualitatif dibagi menjadi empat tipe dasar, yaitu:

I.7.4.1 *Qualitative Interviews*

Dalam wawancara kualitatif peneliti dapat melakukan wawancara secara tatap muka (*face to face interview*). Pendekatan wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*depth interview*) di mana peneliti berusaha untuk mencari informasi melalui pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya terbuka (*open ended*) dan tidak terstruktur agar informan dapat mengutarakan pandangan, pengalaman, serta pengetahuan yang mereka miliki tentang fenomena yang sosial yang

⁹⁵ Creswell, John W, *op.cit.*, hlm. 254

menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Dalam memudahkan penelitian di lapangan, peneliti terlebih dahulu membuat sebuah pedoman wawancara (*interview guide*) sehingga wawancara yang dilakukan dapat lebih terarah dan tidak meluas.

Data atau informasi yang dibutuhkan dalam wawancara ini secara garis besar berkaitan dengan bagaimana proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya, serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

I.7.4.2 *Qualitative Observations*

Dalam pengamatan kualitatif, peneliti dapat menulis catatan pengamatan (*field notes*) berdasarkan perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam *field notes*, peneliti dapat mencatat aktivitas di lapangan dengan cara terstruktur maupun semi terstruktur. Pengamat kualitatif dapat berperan dalam lokasi penelitian, mulai dari menjadi *non-participant* hingga *complete participant*.

Dengan demikian, peneliti dapat memperoleh informasi dan data yang relevan sehingga dapat menguatkan dan mendukung hasil wawancara. Pada konteks penelitian ini, data atau informasi yang dikumpulkan melalui observasi langsung adalah informasi yang mendalam mengenai bagaimana proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya, serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

I.7.4.3 *Qualitative Documents*

Pada penelitian ini, studi dokumen menjadi salah satu teknik pengumpulan data dalam metode penelitian kualitatif. Pada tahap ini, peneliti mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan dan mampu untuk menjelaskan dan mengungkapkan fenomena permasalahan yang ada di dalam penelitian. Setelah dokumen terkumpul, kemudian dilakukan suatu analisis konten atau isi terhadap dokumen tersebut. Dokumen merupakan

catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara maupun observasi dalam penelitian kualitatif.

I.7.4.4 *Qualitative Audio and Visual Materials*

Kategori terakhir dari data kualitatif terdiri dari materi audio dan visual. Data ini dapat diambil dalam bentuk foto, benda seni, video, atau bentuk suara apapun.

I.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Agar suatu hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun secara praktis maka diperlukan suatu pemeriksaan terhadap keabsahan data. Pada penelitian ini, teknik pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi data. Triangulasi merupakan proses pemeriksaan data menggunakan berbagai pertimbangan untuk meningkatkan akurasi data.

Melalui proses triangulasi, peneliti dapat mengecek kembali temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, atau teori. Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber. Triangulasi sumber yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan cara membandingkan dan melakukan pemeriksaan ulang atas beragam data yang terkumpul melalui sumber dan teknik yang berbeda. Hal tersebut dapat dicapai dengan cara:

- a. Membandingkan data hasil wawancara mendalam dari berbagai informan. Informasi yang diperoleh dari satu informan yang telah ditentukan akan dibandingkan dengan informasi yang diperoleh dari informan lainnya berkaitan dengan fenomena yang menjadi objek penelitian.
- b. Membandingkan data hasil wawancara mendalam dengan observasi di lapangan. Dalam prosesnya peneliti membandingkan apa yang menjadi temuan dalam wawancara mendalam dengan kondisi yang terjadi pada lokasi penelitian kaitannya dengan fokus permasalahan penelitian dengan

apa yang didapatkan dari hasil wawancara mendalam dengan informan yang telah ditentukan.

- c. Membandingkan data dari dokumen tertulis dengan hasil wawancara mendalam. Peneliti membandingkan informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan dokumen pendukung.

I.7.6 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber dengan teknik wawancara mendalam, observasi, studi dokumentasi, serta materi audio dan visual. Setelah memperoleh data dan informasi maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan yaitu menganalisis data dan informasi tersebut untuk kemudian dapat ditarik sebagai sebuah kesimpulan.

Menurut Johny Saldana, Matthews B. Miles, dan Michael A. Huberman analisis data merupakan kegiatan analisis yang terdiri dari tiga komponen yaitu *Data Condensation, Data Display, Drawing And Verifying Conclusion*.⁹⁶ Berikut komponen-komponennya :

a) *Data Condensation*

Kondensasi data dapat dimaknai sebagai kegiatan memilih, memfokuskan, menyederhanakan, abstraksi, atau mengubah data yang muncul secara keseluruhan dalam catatan lapangan, wawancara mendalam, studi dokumen, dan materi empiris lainnya. Dengan dilakukannya kondensasi data, dapat semakin memperkuat data yang telah kita temukan. Kondensasi data terjadi secara terus-menerus selama proses penelitian kualitatif berlangsung. Sebagai proses pengumpulan data, kondensasi data meliputi penulisan ringkasan, pengkodean, pengembangan tema, membuat kategori, dan menulis memo analisis. Proses kondensasi data berlanjut setelah penelitian berakhir, hingga laporan akhir selesai. Kondensasi data bukan merupakan sesuatu yang terpisah dari analisis, namun menjadi bagian dari proses analisis itu sendiri. Kondensasi data adalah suatu bentuk analisis untuk mempertajam, mengurutkan, memfokuskan, membuang

⁹⁶ Saldana, Johny, Matthews B. Miles, and A. Michael Huberman. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook Edition 3*. SAGE Publication

yang tidak perlu, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat menarik kesimpulan akhir dan verifikasi.

b) *Data Display*

Setelah dilakukan kondensasi data, maka langkah selanjutnya adalah penyajian data. Dengan penyajian data, maka akan membantu kita untuk memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Penyajian data yang sering digunakan dalam data kualitatif yakni bentuk teks yang bersifat naratif. Penyajian data dapat berupa grafik, bagan, matrik, ataupun jaringan. Semua dirancang untuk mengumpulkan informasi yang diorganisasikan ke dalam bentuk ringkas yang mudah diakses. Dengan demikian, seorang peneliti dapat melihat apa yang sedang terjadi dan menarik kesimpulan.

c) *Drawing And Verifying Conclusion*

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif yaitu kegiatan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dari awal sejak pengumpulan data, peneliti mulai menginterpretasikan arti benda-benda, pola-pola, penjelasan, hubungan sebab-akibat, dan proposisi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan untuk mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Adapun dalam penelitian ini akan ditarik sebuah kesimpulan yang dipaparkan secara rinci dan ringkas mengenai proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam penelitian ini diperoleh gambaran mengenai pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen jabatan struktural serta proses dalam rekrutmen pejabat struktural baik dalam upaya mencapai kesetaraan gender di Pemerintah Kota Surabaya. Data yang terkumpul dalam penelitian ini dianalisa

dengan metode analisis deskriptif untuk menjelaskan/mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Sehingga data yang dihasilkan merupakan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari perilaku yang diamati.

I.7.7 Rincian Data Yang Dikumpulkan

Selama berlangsungnya penelitian, peneliti melakukan pengumpulan data yang bertujuan untuk menjawab fokus permasalahan dalam penelitian secara empiris. Data yang dikumpulkan berkaitan dengan proses pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam rekrutmen pejabat struktural serta kesetaraan gender bagi aparatur sipil negara dalam rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya. Beragam data dan informasi yang diperoleh dari lapangan kemudian dianalisis dan diinterpretasikan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Sebelum peneliti melakukan penelitian di lapangan, peneliti telah merencanakan terlebih dahulu data apa saja yang harus dikumpulkan dan relevan untuk menjawab permasalahan penelitian. Namun, setelah melakukan penelitian tidak semua data yang direncanakan di awal dapat terealisasi karena ada beberapa alasan. Berikut merupakan rincian data yang dikumpulkan dalam penelitian ini:

**Tabel I.9 Rencana dan Realisasi Data Yang Diperoleh
Selama Proses Penelitian**

No	Jenis Data	Rencana	Realisasi	Keterangan
1	Data terpilah jumlah pejabat struktural perempuan dan laki-laki berdasarkan tingkat eselonisasi di Pemerintah Kota Surabaya dalam 5 tahun terakhir	✓	✓	Dokumen data terpilah jumlah pejabat struktural perempuan dan laki-laki berdasarkan tingkat eselonisasi di Pemerintah Kota Surabaya dalam 5 tahun terakhir berhasil peneliti dapatkan melalui pegawai bidang pengembangan kompetensi dan penilaian kinerja BKD Kota Surabaya.
2	Data anggota Tim Penilai Kinerja (Baperjakat) di Pemerintah Kota Surabaya	✓	-	Dokumen data anggota Tim Penilai Kinerja (Baperjakat) di Pemerintah Kota Surabaya tidak berhasil peneliti dapatkan karena instansi terkait tidak bersedia untuk memberikan dokumen tersebut, namun ketika wawancara mendalam hanya disebutkan jabatan apa saja yang termasuk dalam anggota Tim Penilai Kinerja
3	Data anggota Panitia Seleksi pengangkatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya	✓	-	Dokumen data anggota Panitia Seleksi pengangkatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya tidak berhasil peneliti dapatkan karena dari penjelasan instansi terkait, pembentukan Panitia Seleksi hanya bersifat sementara ketika Pemkot mengadakan <i>assesment</i> untuk seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (eselon II) sehingga keanggotaannya bersifat

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

				tidak tetap
4	Data anggota Tim Asesor dari Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur yang ikut serta dalam pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya	✓	✓	Dokumen data anggota Tim Asesor dari BKD Provinsi Jawa Timur yang ikut serta dalam pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya berhasil peneliti dapatkan. Namun hanya satu dokumen susunan keanggotaan tim yang berhasil peneliti dapatkan karena memang ini baru pertama kalinya BKD Provinsi Jawa Timur melakukan <i>assesment</i> di Pemerintah Kota Surabaya. Sebelumnya fungsi <i>assesment</i> berada di bawah naungan BPSDM Provinsi Jawa Timur. Keanggotaan tim asesor dalam proses <i>assesment</i> bersifat tidak tetap, sehingga formasinya selalu berubah mengikuti dengan jenis jabatan yang akan dinilai.
5	Data anggota Tim Asesor dari Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Jawa Timur yang ikut serta dalam pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya	✓	✓	Dokumen anggota Tim Asesor dari BPSDM Provinsi Jawa Timur yang ikut serta dalam pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya berhasil peneliti dapatkan. Namun hanya satu dokumen susunan keanggotaan tim yang berhasil peneliti dapatkan karena berdasarkan penjelasan salah satu <i>asesor</i> dokumen susunan keanggotaan lainnya sudah masuk dalam gudang dan

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

				susah dicari. Keanggotan tim assesor dalam proses <i>assessment</i> bersifat tidak tetap, sehingga formasinya selalu berubah mengikuti dengan jenis jabatan yang akan dinilai.
6	Dokumen-dokumen notulensi Tim Penilai Kinerja tentang proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya	✓	-	Dokumen notulensi Tim Penilai Kinerja tentang proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya tidak berhasil peneliti dapatkan karena berdasarkan penjelasan instansi terkait dokumen tersebut berifat rahasia
7	Dokumen-dokumen notulensi Tim Assesor BKD Provinsi Jatim dan BPSDM Provinsi Jatim dalam proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya	✓	-	Dokumen notulensi Tim Assesor BKD Provinsi Jatim dan BPSDM Provinsi Jatim dalam proses rekrutmen pejabat struktural di Pemerintah Kota Surabaya tidak berhasil peneliti dapatkan karena berdasarkan penjelasan instansi terkait dokumen tersebut berifat rahasia