

WOMEN IN DEVELOPMENT



LAPORAN PENELITIAN STUDI KAJIAN WANITA  
TAHUN ANGGARAN 2002

KKB  
KK-2B  
353.535  
Pur  
w

**WANITA DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN: STUDI TENTANG  
PERAN WANITA DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN PUBLIK  
DI PEMERINTAHAN KOTA SURABAYA**

Oleh:

LINA PURYANTI, S.S.  
LISTIYONO S.,S.S.  
ENI SUGIATI, S.S.

3000135033141

**LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai Oleh Bagian Proyek Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia  
DIP Nomor : 003/XXIII/1--/2002 Tanggal 1 Januari 2002  
Kontrak Nomor : 023/LIT/BPPK-SDM/IV/2002  
Ditjen Dikti, Depdiknas  
Nomor Urut : 12

FAKULTAS SASTRA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA



September, 2002

## LEMBAGA PENELITIAN



- |                                      |                                       |                                 |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1. Puslit Pembangunan Regional       | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995210) | 9. Puslit Kependidikan (P4)     |
| 2. Puslit Obat Tradisional           | 6. Puslit Studi Wanita (599522)       | Pembangunan (5995219)           |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum         | 7. Puslit Olahraga                    | 10. Puslit Kesehatan Reproduksi |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi                   |                                 |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5995346  
E-mail: lpunair @ rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

**IDENTITAS DAN PENGESAHAN  
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN  
KAJIAN WANITA**

3000135033141

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 1. a. Judul Penelitian            | : Wanita dan Kebijakan Pembangunan: Studi Atas Peran Wanita dalam Pengambilan Keputusan Publik Di Pemerintah Kota Surabaya |
| b. Macam Penelitian               | : I/II/III   |
| 2. Kepala Proyek Penelitian       | :  |
| a. Nama lengkap dan Gelar         | : Lina Puryanti, S.S.  |
| b. Jenis Kelamin                  | : Wanita   |
| c. Pangkat/Gol/NIP                | : Penata Muda/IIIa/  |
| d. Jabatan Sekarang               | : Staf Pengajar  |
| e. Fakultas/Puslit/Jurusan        | : Sastra   |
| f. Univ/Inst./Akademi             | : Universitas Airlangga  |
| g. Bidang Ilmu yang diteliti      | : Bahasa dan Sastra/Filsafat   |
| 3. Jumlah Tim Peneliti            | : 3 (tiga) orang   |
| 4. Lokasi Penelitian              | : Surabaya   |
| 5. Kerjasama dengan Instansi lain | :  |
| a. Nama Instansi                  | : -  |
| b. A l a m a t                    | : -  |
| 6. Jangka waktu penelitian        | : 6 Bulan  |
| 7. Biaya yang diperlukan          | : Rp 6.000.000.00  |
| (enam juta rupiah)                |  |

Surabaya, 15 November 2002

Mengetahui:

Pembantu Dekan I Fak./Puslit. :

Drs. Sudijah, MA.  
NIP. 130 687 383

Ketua Peneliti

Lina Puryanti, S.S.  
NIP. 132 205 667



Menyetujui:  
Ketua Lembaga Penelitian Unair

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.  
NIP 130 701 125



**RINGKASAN**

**WANITA DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN: STUDI ATAS PERAN WANITA DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN PUBLIK DI PEMKOT SURABAYA** (Lina Puryanti, Listiyono Santoso, Eni Sugiarti, 2002, 52 hlm).

Penelitian ini merupakan suatu jenis penelitian yang menyajikan data secara deskriptif dan bersifat kualitatif. Penelitian berusaha mengungkapkan komposisi pembagian kerja pada struktur birokrasi di Pemkot Surabaya serta peran dan keterlibatan wanita, utamanya PNS wanita dalam setiap pengambilan kebijakan publik (keputusan publik) di Pemkot Surabaya.

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bentuk-bentuk keterlibatan wanita dalam pengambilan kebijakan publik di Pemkot Surabaya serta mengetahui komposisi pembagian kerja antara laki-laki dan wanita dalam struktur birokrasi Pemkot Surabaya berkaitan dengan keadilan jender. Diharapkan penelitian ini dapat mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi yang dilakukan wanita dalam setiap pengambilan keputusan publik dan memberi masukan bagi upaya meminimalisasi proses marginalisasi peran wanita di sektor publik. Selama ini terlanjur ada pemahaman bahwa setiap bidang kerja seolah-olah tidak menyangkut problem kecakapan melainkan lebih pada problem jender.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif untuk menjelaskan data dan bersifat kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah: a) teknik dokumenter dengan memanfaatkan dan mencari data/informasi dari media atau studi literatur, b) teknik wawancara dengan melakukan tanya jawab yang bersifat *indepth interview* kepada 9 orang informan PNS wanita yang menduduki jabatan publik serta 20 orang informan pegawai biasa, baik laki-laki maupun perempuan, c) teknik observasi, yang merupakan pengamatan langsung terhadap subyek penelitian di lapangan oleh peneliti, yang dimaksudkan untuk melihat kondisi riil sebenarnya di lapangan. Sedangkan analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif dimaksudkan agar data dapat dipaparkan secara mendalam dan untuk

kemudian diinterpretasikan. Teknik analisis ini meliputi: a) *Reduksi Data*, yaitu berupa proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan serta transformasi data kasar yang muncul dan catatan tertulis di lapangan, b) *Penyajian data*, yaitu meliputi proses pengorganisasi data, sekumpulan informasi yang tersusun dan memadai kemungkinan adanya kesimpulan, c) *Menarik kesimpulan*, yaitu melalui proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan dan mengkategorikannya menjadi uraian yang mudah dibaca dan dimengerti.

Hasil penelitian ini menunjukkan betapa keterlibatan wanita dalam pengambilan kebijakan publik di Pemkot Surabaya masih relatif rendah. Keterlibatan tersebut masih bersifat pasif atau partisipasi pasif, utamanya dari kalangan PNS wanita. Disebut pasif, karena partisipasi yang diberikan lebih diorientasikan pada tingkat kehadirannya dalam setiap rapat pengambilan kebijakan. Pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pihak birokrat Pemkot Surabaya seringkali hanya melibatkan secara minimal pegawai wanita (PNS), juga non-PNS (LSM atau ormas wanita). Bahkan publik hanya dikonsultasikan tentang sebuah kebijakan, justru ketika kebijakan itu sudah dibuat. Model seperti ini sebenarnya bukan sebuah konsultasi melainkan hanya media pemberitahuan.

Dalam kasus pengambilan kebijakan tentang Perda No. 3 Tahun 2000, Tanggal 15 Mei 2000, justru keterlibatan wanita di luar PNS lebih bersifat aktif, selain memberikan masukan tentang materi perda, mereka juga melakukan *press release* dan bentuk-bentuk *pressure* (tekanan) kepada Pemkot Surabaya untuk mendengarkan aspirasi mereka. Proses penjangkaran aspirasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya juga seringkali hanya melibatkan pihak-pihak wanita atau ormasnya yang dalam keadaan tertentu mudah dikooptasi oleh birokrat, misalnya PKK maupun Dharma Wanita. Sehingga yang terjadi hanyalah forum silaturahmi dan penyuluhan daripada penjangkaran aspirasi berkaitan dengan pembahasan tentang materi kebijakan publik. Realitas ini menjadi bukti betapa tingkat kesadaran publik, dari wanita sendiri bahkan dari pihak birokrat.

Persoalan yang paling mencolok dari rendahnya keterlibatan wanita dalam pengambilan kebijakan publik di Pemkot Surabaya dilatarbelakangi oleh dua (2) hal, *pertama*, dari pihak birokrat Pemkot Surabaya sendiri yang tidak memiliki *good will* (kemauan baik) untuk memberikan peluang sebesar-besarnya bagi wanita untuk terlibat aktif dalam setiap pengambilan kebijakan publik, *kedua*, pihak wanita, utamanya yang berada pada jabatan publik, yang selain jumlahnya masih sangat sedikit (27,2 %) dari total pejabat publik di Pemkot Surabaya serta juga tingkat pemahaman mereka tentang problem pengarusutamaan jender masih relatif rendah. Persoalan ini pada dasarnya tidak hanya terjadi di Pemkot Surabaya saja, melainkan juga meluas dalam realitas perpolitikan nasional, dimana wanita masih berada subordinat, baik dalam legislatif, yudikatif, lebih-lebih eksekutif.

Dengan memperhatikan hal tersebut maka yang harus dilakukan adalah 1) ada sistem keterwakilan yang representatif dari kelompok wanita dalam institusi politik, baik legislatif, yudikatif maupun eksekutif 2) perlu diadakannya *citizenship campaign* sebagai proses penyadaran bagi masyarakat publik, utamanya wanita dan birokrasi terutama tentang masalah hak dan kewajiban mereka dalam berbagai pengambilan kebijakan publik, 3) perlu diadakannya pelatihan tentang *Good Governance* bagi pejabat di lingkungan birokrasi Pemkot Surabaya serta *Community Leader* dan atau kelompok-kelompok kritis.

(LP. Jurusan Sastra Inggris, Fakultas Sastra, Universitas Airlangga: No. Kontrak: 023/LIT/BPPK-SDM/IV/2002)

## SUMMARY

**WOMEN AND THE DEVELOPMENT POLICY:** Study of the women involved in taking the public policy in Pemkot Surabaya (Lina Puryanti, Listiyono Santoso, Eni Sugiarti, 2002, 52 pages)

This research is a kind of research that serving data descriptively and qualitative. This research attempts to set up the composition of work deviding for bureaucracy structure in Pemkot Surabaya and also the women's involved in, especially women of civil public servant (PNS) in every taking the public policy in Pemkot Surabaya.

Purpose of the research is to know the forms of women involved in taking the public policy in Pemkot Surabaya and to know the composition of work deviding between men and women in the bureaucracy structure of Pemkot Surabaya in relation with justice of gender. It's hoped that the research is able to set up a various form of participation in which women do in every taking the public decision in giving suggestion in attempt to minimize the process of marginalization of women involved in public sector. To this time there is an understanding that every work field is not related to the problem of skill but it's more to the problem of gender.

This research use the descriptive approach to explain the data and to be qualitative. The technique of data collecting which is used; a) Documentary technique by using and looking for data (information from media or study of literature), b) Technique of interview by doing ask and answer that is indepth interview to 9 people of informan of women civil public servant who are in the public function and also to 20 informan of comman worker for men or women, c) Technique of observation, that is the direct watch for subject of research infield by observer, that aimed to see the real condition actually in field. But the analysis of data used is qualitative analysis. Qualitative analisys is aimed that data can be explained display and to be interpreted later.

This technique of analysis involves; a) Data Reduction, is a selecting process, focusing attention for simplification, abstraction and transformation of rough data which appear and the written note in field, b) Data Srving, that involves the process of data organizer, a series of arranged, c) Making Conclusion, by process to set, to arrange, to group and to category so it will be an explanation that easily to read and to understand.

Result of this research shows that the women involved ini taking the public policy in Pemkot Surabaya is still relatively low. The involving is still phasif or phasif participation, especially from group of women civil public servant (PNS). It's called phasif, because of the participation which is given more oriented to stage of appearance in every meeting for taking policy. Taking policy as bureaucracy of Pemkot Surabaya does is frequently just involve minimally to the women civil public

servant (PNS) and also now, civil public servant (LSM or mass organization of women).

Moreover public is just consulted for about a policy as when the policy has been made. This moded is actually not a consultation but it's just a media of announcement. I case af taking policy about Perda No. 3 Tahun 2000, Tanggal 15 Mei 2000, that is women involved out of civil public servent (PNS) is more actively, besides giving suggestion about material of Perda, they also doing press release and forms of pressure to Pemkot Surabaya to listen their aspiration. Aspiration selecting process that Pemkot Surabaya does just frequently involve the women sides or their mass organization in which for certain condition if will be eacily coopted by the bureaucracy, such as PKK or Dharma Wanita. If will be just a forum of friendship and training for selecting aspiration related to discussing material of public policy. This reality is a prove that the stage of public realization, from that the women herself and even from buraucrate.

The most essential problem of the low of the women involved in taking public policy in Pemkot Surabaya is back grounded by the two things, first, from side will to give a big chance to the women to be involved actively in every taking public policy, besides the less amount (27,2 %) of public holder understanding about problem of gender mainstreaming that is still relatively low. This problem basically is not happen (occur in Pemkot Surabaya, but is spreads to the reality of national politic, where women is still in subordinate, ini legislative, judicative and also executive).

By seeing that point so it must be done: 1) There is a system that representatively representing for the women group in the politic institution, even legislative, judicative or executive, 2) It's need to be held a citizeship campaign as process realizing for the public people, especially the women and the bureaucracy main by is about problem of their right and the duty in a series of taking public policy, 3). It's need to be held a training about good governance bureaucracy of Pemkot Surabaya and also community keader and the sritical groups.

## KATA PENGANTAR

Segala puji hanya milik Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan rahim-Nya. Tiada daya upaya kecuali datangnya dari Allah SWT, sehingga kerja serius penelitian ini dapat terselesaikan, meskipun terdapat berbagai kendala teknis sejak awal penulisan.

Penelitian ini dibiayai oleh Bagian Proyek Peningkatan Kualitas SDM (BPPK-SDM) Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional tahun 2002, yang berusaha untuk memajukan kerja-kerja akademik para dosen muda melalui berbagai bentuk penelitian. Penelitian merupakan bagian integral dari Tri Dharma Perguruan Tinggi yang wajib dijalankan oleh setiap civitas akademiknya. Oleh karena itu, atas bantuan biaya yang diberikan oleh BPPK-SDM Ditjen Dikti Depdiknas, peneliti sampaikan ucapan terimakasih.

Penelitian ini juga tidak akan dapat diselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, dengan terselesaikannya penelitian ini, secara khusus, peneliti sampaikan terimakasih kepada Prof. Dr. H. Med. Puruhito selaku Rektor Universitas Airlangga, kepada Prof. Dr. H. Sarmanu selaku Ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga serta kepada Prof. Wahjoedi sebagai Dekan Fakultas Sastra Universitas Airlangga, yang telah memberikan ijin dan kesempatan bagi terselenggaranya penelitian ini. Dan kepada semua pihak yang turut serta memberikan kritik dan evaluasi atas penelitian ini, saya sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya.

Sejak awal penulis merasa bahwa penelitian tentang tema ini tidak sesuai dengan bidang keilmuan peneliti, tetapi keterlibatan dalam aktivitas LSM yang bergerak di bidang peningkatan partisipasi wanita, membuat tidak ada salahnya untuk mencoba ikut terlibat dalam pengkajian tentang wanita dan kebijakan publik. Karenanya, bila terdapat berbagai bentuk kesalahan, khususnya metodologi, peneliti berharap kritik dan masukannya.



Akhirnya, penulis berharap semoga hasil penelitian ini menjadi salah satu bagian dari sebuah kerja akademik yang bermanfaat bagi semua pihak.

Surabaya, 20 Oktober 2002

Ketua Peneliti

## DAFTAR ISI

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN .....		ii
RINGKASAN DAN SUMMARY .....		iii
KATA PENGANTAR .....		iv
DAFTAR ISI .....		v
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	
	A. Latar Belakang .....	1
	B. Rumusan Masalah .....	5
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b>	
<b>BAB III</b>	<b>TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN</b>	
	A. Tujuan Penelitian .....	18
	B. Manfaat Penelitian .....	18
<b>BAB IV</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	19
<b>BAB V</b>	<b>HASIL PEMBAHASAN</b>	
	A. Gambaran Wanita dalam Konstelasi Politik	
	Nasional .....	21
	B. Wanita dalam Birokrasi di Pemkot Surabaya .....	30
	C. Keterlibatan Wanita dalam Pengambilan Kebijakan	
	Publik di Pemkot Surabaya .....	38
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Simpulan .....	49
	B. Saran-Saran .....	51
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam pandangan masyarakat, baik yang berkembang di masyarakat Barat maupun Timur, status wanita umumnya dianggap lebih rendah dari pria. Sebagaimana diketahui, dalam proses pembagian kerja misalnya, wanita seringkali ditempatkan sub-ordinat. Kalau ada wanita yang bekerja dalam pekerjaan yang sama dengan pekerjaan (yang biasa) dikerjakan pria, sangat sering terjadi imbalan berupa gaji yang diberikan kepada wanita jauh lebih rendah daripada imbalan kaum pria. Bahkan kesempatan menduduki jabatan sebagai pemimpin juga relatif lebih kecil kemungkinannya dibandingkan pria. Wanita -dalam terminologi ini- seringkali dianggap kurang mampu untuk menduduki jabatan penting, khususnya jabatan sebagai pimpinan.

Menurut Djamaluddin Ancok (1987; 34) walaupun diakui ada hal-hal obyektif yang memang dianggap sebagai kelemahan, misalnya wanita dianggap kurang mampu menahan emosi jika dibanding pria, namun seringkali wanita kurang mendapat kesempatan dan penghasilan yang sama dikarenakan adanya kesalahan persepsi terhadap kemampuan wanita. Adanya pembagian kerja yang cenderung 'sexist' dalam tubuh organisasi-organisasi *private* maupun publik menjadi persoalan mendasar bagi proses pengintegrasian peran wanita dalam pengambilan keputusan organisasional. Keadaan ini dilatarbelakangi oleh sebuah persepsi yang *stereotype*,



dimana laki-laki lebih kuat dan perempuan lemah, yang kemudian berkembang pada perbedaan akses terhadap pekerjaan.

Kondisi riil juga membuktikan tentang kecilnya jumlah wanita yang duduk dalam *strata* pemerintahan atau pada jabatan yang berhubungan dengan *decision maker*. Hal ini semakin menjadi bukti betapa pada aras realitas -tidak dalam *aras* wacana- bias gender dalam organisasi publik, semisal birokrasi pemerintah ternyata masih berkembang. Kecenderungan posisi atau jabatan yang layak ditempati wanita adalah melulu pekerjaan atau jabatan yang bersifat 'pelayanan' (*service*). Kenyataan ini jelas mengingkari asas kesamaan kesempatan yang seharusnya dimiliki wanita untuk turut berpartisipasi secara aktif dalam pekerjaan yang sifatnya publik.

Dalam terminologi ini, tema kesetaraan jender menjadi acuan terwujudnya kesempatan yang sama dalam memperoleh akses terhadap sumberdaya, ekonomi, promosi, kenaikan pangkat dan gaji, agar wanita mempunyai peran nyata dalam setiap pengambilan keputusan publik. Namun, persoalan wanita dan laki-laki dalam konteks hubungan pembagian kerja pada sebuah organisasi publik semisal Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya -dalam kenyataannya- masih memunculkan kondisi bias jender.

Dalam struktur pembagian kerja, masih banyak ditemukan kejadian *minimalisasi* peran wanita dalam proses penentuan kebijakan publik. Hal ini bisa terlihat dari komposisi dan pemberian kesempatan yang tidak sama dalam proses penempatan pegawai dalam posisi-posisi strategis. Posisi strategis lebih ditekankan pada jabatan yang berhubungan dengan pelayanan publik bagi masyarakat. Minimal

sebuah jabatan yang berkaitan dengan kerja-kerja yang menentukan strategi perencanaan pembangunan. Tabel di bawah ini adalah komposisi pegawai yang menduduki jabatan Kabag dan Kasubag di salah satu kantor Pemkot Surabaya, yaitu Sekretariat Daerah Pemkot Surabaya menurut jenis kelamin :

**JUMLAH PEGAWAI SEKRETARIAT PEMKOT SURABAYA  
TAHUN 2000 MENURUT JENIS KELAMIN**

NO	INSTANSI	Laki-Laki	Perempuan
	<b>KABAG</b>		
1	Bagian Hukum	1	-
2	Bagian Humas	1	-
3	Bagian Kepegawaian	1	-
4	Bagian Keuangan	1	-
5	Bagian Lingkungan Hidup	1	-
6	Bagian Organisasi	1	-
7	Bagian Pemerintah Kalurahan	1	-
8	Bagian Penyusunan Program	1	-
9	Bagian Perekonomian	1	-
10	Bagian Perkotaan	1	-
11	Bagian Perlengkapan	1	-
12	Bagian Sosial	1	-
13	Bagian Tata Pemerintahan	1	-
14	Bagian Umum	1	-
	<b>Jumlah</b>	<b>14</b>	<b>0</b>
	<b>KASUBBAG</b>		
1	Bagian Hukum	3	-
2	Bagian Humas	2	2
3	Bagian Kepegawaian	3	1
4	Bagian Keuangan	3	1
5	Bagian Lingkungan Hidup	2	-
6	Bagian Organisasi	3	-
7	Bagian Pemerintah Kalurahan	3	2
8	Bagian Penyusunan Program	2	2
9	Bagian Perekonomian	2	-
10	Bagian Perkotaan	1	2
11	Bagian Perlengkapan	2	1
12	Bagian Sosial	2	-
13	Bagian Tata Pemerintahan	3	-
14	Bagian Umum	3	-
	<b>JUMLAH</b>	<b>33</b>	<b>10</b>
	<b>STAF</b>		
1	Bagian Hukum	17	10
2	Bagian Humas	7	7
3	Bagian Kepegawaian	44	30

4	Bagian Keuangan	54	48
5	Bagian Lingkungan Hidup	9	9
6	Bagian Organisasi	8	9
7	Bagian Pemerintah Kalurahan	17	4
8	Bagian Penyusunan Program	16	10
9	Bagian Perekonomian	26	12
10	Bagian Perkotaan	11	6
11	Bagian Perlengkapan	11	6
12	Bagian Sosial	17	13
13	Bagian Tata Pemerintahan	13	14
14	Bagian Umum	53	20
	<b>JUMLAH</b>	309	206
	<b>JUMLAH KESELURUHAN</b>	356	216

Sumber Data : *Bagian Kepegawaian Pemerintah Kota Surabaya tahun 2000*

Data diatas menunjukkan bahwa seluruh jabatan *decision maker* dipegang laki-laki dan satu dari tiga jabatan Kasubbag dipegang wanita. Dari segi kuantitas akses perempuan terhadap penentuan kebijakan publik dan partisipasinya dalam merumuskan kebijakan-kebijakan publik di birokrasi masih rendah. Jika dilihat dari komposisi pegawai wanita, maka posisinya berada di lapis nomor dua setelah laki-laki. Sementara dari jumlah seluruhnya melebihi separuh jumlah seluruh pegawai laki-laki. Dengan kata lain, hampir tidak ada pegawai wanita yang menduduki jabatan Kasubbag yang berhubungan dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan di tingkat Pemkot Surabaya.

Keadaan ini jelas akan berkorelasi logis dengan peran wanita dalam penentuan kebijakan publik, yang pada akhirnya menentukan aspek jender dalam komposisi jabatan di organisasi publik, semisal birokrasi pemerintahan. Pada akhirnya, proses marginalisasi peran wanita dalam penentuan kebijakan publik ditentukan lewat proses penempatan orang ke dalam struktur jabatan yang sudah mengandung nuansa bias jender.

**B. Rumusan Masalah**

Berdasar latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana komposisi pembagian kerja pada struktur birokrasi di Pemkot Surabaya ?
2. Bagaimana bentuk peran dan partisipasi yang dilakukan wanita dalam pengambilan keputusan publik pada birokrasi Pemkot Surabaya ?

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Perempuan dan pembangunan belakangan ini menjadi topik menarik bagi studi jender. Perempuan dalam banyak hal merupakan subyek penting dalam proses pembangunan. Dengan pesatnya laju pembangunan, kemampuan perempuan dituntut agar dapat berkembang selaras dengan keadaan sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kepentingan-kepentingan pembangunan.

Proses pengintegrasian perempuan dalam kebijakan pembangunan dan isu-isu yang berhubungan dengan masalah peranan perempuan di Indonesia pada dasarnya mulai dikembangkan secara formal sejak Pelita ketiga. Hal tersebut ditandai dengan diangkatnya seorang menteri muda urusan perempuan dalam Kabinet Ketiga. Bahkan dalam Kabinet Pembangunan Keempat, menteri muda urusan perempuan ditingkatkan statusnya menjadi menteri negara (Siti Kusuarji, 1995). Dalam susunan kabinet Gotong Royong jumlah perempuan yang menjabat sebagai menteri ada dua (2) yaitu Menteri Perdagangan Rini Suwandi dan Menteri Pemberdayaan Perempuan, Sri Wilujeng. Menariknya, sekarang ini jabatan politik tertinggi di Indonesia, yaitu kursi kepresidenan dipegang oleh seorang wanita, Megawati Soekranoputri. Meski harus diakui, Megawati masih menjadi problem jender berkaitan dengan dijadikannya ia sebagai Presiden.

Sebagaimana diketahui, bermacam-macam program telah disusun untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan di Indonesia. Gerakan-gerakan, organisasi-organisasi, serta program-program seperti PKK, P2WKSS,



Apsari, dan sebagainya merupakan sarana-sarana pengintegrasian perempuan dalam pembangunan. Pembentukan dan penyusunan program-program tersebut dipengaruhi oleh konteks politik, sosiologi-budaya, dan ekonomi yang melatarbelakangi proses perumusan kebijakan pembangunan tersebut.

Pada dasarnya kebijakan tentang peranan perempuan di Indonesia juga dipengaruhi oleh perspektif *Women in Development*, yakni suatu pendekatan untuk menganalisis peranan perempuan dalam pembangunan (Kedaulatan Rakyat, 30 November 1995). Kegiatan dan tindakan dalam pendekatan ini didasari oleh kerangka berpikir feminisme liberal yang menitikberatkan pada persamaan kedudukan, kesempatan kerja, perolehan penghasilan dan berbagai persamaan hak lainnya bagi kaum perempuan. Dengan demikian, akan terdapat kesejajaran status antara kaum pria dan wanita dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi.

Disadari bahwa setiap perbedaan jender sesungguhnya tidak menjadi masalah sepanjang hal itu tidak melahirkan ketidakadilan jender. Namun demikian fakta menunjukkan bahwa perbedaan jender telah menyebabkan terjadinya. Namun, seringkali hanya terjebak dalam retorika dan wacana. Sebab dalam kenyataannya, kondisi perempuan di Indonesia dalam hal kesetaraan dan keadilan jender (dihitung dari semua indikator kesejahteraan, *Gender-related Development Index*, GDI), dan jumlah perempuan pada tingkat-tingkat pengambilan keputusan politik (*Gender Empowerment Measure*), peringkat Indonesia adalah 88, jauh dibelakang Thailand, Malaysia, Singapura dan Philipina. Di tingkat eksekutif, hanya satu dari sembilan

pejabat eselon I dan II adalah perempuan, dan hanya satu dari 13 pegawai eselon III adalah perempuan (Maria Hartiningsih, Kompas, 15 juli 2000).

Banyak yang tidak menyimak bahwa sebenarnya kultur dimana kita bekerja atau kultur yang dikembangkan dalam organisasi adalah kultur laki-laki. Ini berarti norma atau ukuran serta "aturan main"-nya adalah sesuai kepentingan laki-laki. Proses pengambilan keputusan dilakukan pria, karena kultur belum sepenuhnya memungkinkan wanita berada pada pusat kekuasaan. Wanita yang direkrut organisasi biasanya lebih bersifat pelengkap, dan merupakan hasil keputusan laki-laki setelah dianggap diperlukan tenaga wanita dengan alasan luwes, menarik (Roekmini Soedjono, Replubika, 22 Desember 1994).

Di bagian lain, data yang diperoleh dari Propenas 2000, berdasarkan *Human development Report* (HRD) 1999, Indonesia dengan nilai *Human Index* (HDI) tahun 1997 sebesar 0,681 menempati urutan ke 105 dari 174 negara yang diukur. Variabel-variabel yang digunakan dalam pengukuran tersebut adalah angka harapan hidup, angka melek huruf, angka partisipasi kasar murid sekolah dasar hingga menengah atas, dan GDP riil perkapita. Apabila seluruh variabel yang digunakan dalam pengukuran HDI dianalisa dengan menggunakan perbedaan jenis kelamin, diperoleh nilai *Gender-related Development Index* (GDI) sebesar 0,675 dan dengan nilai ini Indonesia menempati urutan ke 88 pada tahun yang sama.

Selanjutnya ukuran lain yang digunakan adalah *Gender Empowerment Measurement* (GEM) yang mengukur sejauh mana partisipasi perempuan dalam kegiatan-kegiatan politik dan ekonomi, termasuk pengambilan keputusan. Adapun

variabel-variabel yang digunakan dalam pengukuran tersebut adalah persentase perempuan dalam parlemen, persentase perempuan sebagai tenaga administrasi dan manajer, persentase perempuan sebagai pekerja profesional dan teknik serta GDP riil perkapita perempuan. Nilai GEM adalah 0,362 dan dengan nilai ini Indonesia menempati urutan ke 71. Selanjutnya meskipun jumlah PNS perempuan terus meningkat dari tahun ke tahun, namun pada tahun 1997 jumlah masih sedikit yaitu kurang dari sepertiga dari jumlah seluruh PNS. Apabila dilihat dari mereka yang menduduki jana tan struktural pada eselon III hingga eselon I, maka hanya sekitar 7% adalah perempuan (Propenas, 3 Mei 2000, 11-13).

Kalaulah melihat dari data-data tersebut, jelas menggambarkan betapa peran serta wanita dalam berbagai sektor, utamanya organisasi-organisasi publik semisal birokrasi masihlah berada dalam posisi sub-ordinat. Belum diperoleh keterangan secara jelas, apakah peminggiran peran perempuan berkaitan dengan kualitas sumberdaya manusia yang masih rendah atau berkaitan dengan situasi-situasi di luar persoalan internal ke-wanita-an. Menurut kaum Eksintensialisme, karena bisa jadi kualitas feminisme yang selama ini dipahami sebagai fitrah wanita dalam kenyataannya adalah merupakan konstruksi sosial yang dibuat untuk meminggirkan peran wanita di tingkat publik.

Padahal pemisahan peran, sesungguhnya secara sosiologis, merupakan bentuk pengebirian hak-hak wanita dalam pembangunan. Hal ini berarti mengesampingkan peran sosial-ekonomi yang dapat dimainkan wanita. Perubahan-perubahan mendasar dalam kebijakan pembangunan ekonomi, khususnya berkaitan dengan peningkatan

peran merupakan suatu terobosan berarti dalam konteks pembangunan yang lebih luas. Peningkatan peran wanita, dengan demikian tidak berarti menempatkannya sebagai sentra kebijakan. Tetapi merupakan upaya memberikan peluang partisipasi yang sama bagi warga negara tanpa memandang jenis kelamin (Abdul Haris, 23 Februari 1996).

Juli Cleves (1996:232) mengatakan bahwa partisipasi perempuan dalam sebuah penelitian telah menghasilkan konklusi penting yaitu memahami sifat partisipasi perempuan dalam organisasi baru akan memungkinkan bila kendala terhadap partisipasi itu diakui. Kendala utamanya terletak dalam pemujaan 'machismo' yaitu pola kultural seksis yang membatasi partisipasi efektif perempuan. Machismo adalah bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang meliputi kehidupan seksual, prokreatif, kerja dan kehidupan emosional perempuan dan menentukan hubungan yang dimiliki dengan mitranya. Dunia publik, umumnya memakai indikator keberhasilan yang lincah progresif. Seorang perempuan yang masuk ke dalam sektor formal akan dikatakan gagal kalau dalam kurun waktu tertentu belum mendapatkan promosi, kenaikan gaji, atau perbaikan kehidupan materi (Ratna Megawangi; 1999;111).

Melihat kondisi yang ada, semisal di kantor Sekretariat Daerah Pemkot Surabaya, nampaknya konsep jender akan lebih sesuai untuk diterapkan karena yang diharapkan bukanlah jumlah secara matematis perempuan untuk menduduki posisi *decision making*, melainkan lebih pada komposisi ideal sesuai dengan kemampuan

dan seberapa besar kesempatan yang diberikan oleh pihak pengambil kebijakan dalam mengagendakan keterlibatan perempuan pada jabatan strategis.

Kebijakan '*affirmatif action*' dengan menghapuskan cara-cara yang sekarang dipakai untuk meningkatkan peran perempuan dan mengalokasikan berdasarkan sistem kuota dan *meritokrasi* (kemampuan dan kecakapan) sejumlah kedudukan kepada perempuan yang memungkinkan perempuan untuk mengisi posisi pengambil keputusan dan tanggungjawab publik. Sistem kuota diperlukan agar terjadi keseimbangan gender dan untuk mencapai "*critical mass*" (Ani Soetjipto, 2000;53).

Kenyataan di lapangan selalu menunjukkan betapa posisi perempuan masih berada pada tempat nomor dua pada lingkungan kerjanya dan cenderung mengutamakan aspek keterampilan. Betapapun secara kuantitatif telah terjadi peningkatan jumlah perempuan yang terjun di sektor publik, tidak dapat menghilangkan fakta tentang adanya dominasi pria atas wanita.

James Brown, sebagaimana dikutip Muhammad Asfar (Prisma, 1996; 6) melihat fungsi reproduksi wanita dianggap sebagai kelemahan utama wanita. Akibatnya, setiap pekerjaan wanita selalu identik dengan pekerjaan monoton dan tidak memerlukan otak. Kerangka pemikiran ini diperkuat dengan hasil penelitian di Amerika Serikat pada saat terjadi revolusi elektronika, namun mereka tetap berada pada posisi yang tidak menentukan dan hanya memegang jabatan yang memerlukan ketrampilan bukan pikiran.

Sementara penelitian Emi Susanti dan Bagong Suyanto (Prisma no. 5, 1996; 90-92) memberikan bukti empiris tentang kedudukan wanita dalam kerja di sektor

publik. Idealnya, tenaga kerja perempuan yang terlibat di sektor publik, selain harus memperoleh perlindungan hukum yang memadai, juga harus memperoleh upah yang layak dan tidak diskriminatif. Tetapi, akibat latar belakang pendidikan dan masih dominannya hegemoni nilai *patriarki* dalam masyarakat, maka terjadilah proses marginalisasi. Maksudnya, marginalisasi di sini bukan sekedar terjadinya proses *segresi* pembagian kerja antara tenaga kerja laki-laki dan perempuan, tetapi lebih jauh adalah semacam proses 'pengucilan' tenaga kerja perempuan pada jenis-jenis pekerjaan tertentu yang tidak menjanjikan kelangsungan hidup yang stabil, yang upahnya rendah atau dinilai sebagai bidang yang tidak membutuhkan ketrampilan khusus. Hubungan sosial antara tenaga kerja perempuan dengan majikan di sektor tradisional tidak menjadi masalah karena sebagian besar berpola *patron-klien*, dimana majikan memberikan perlindungan dan pekerjaan, sementara pekerja memberikan loyalitas atau dukungan kepada patronnya.

Namun, dalam konstelasi perpolitikan nasional, kondisi peminggiran peran perempuan cukup kelihatan. Hal ini biasanya diawali dari fenomena politik di berbagai belahan dunia yang masih sibuk untuk menuntut kesetaraan. Peran perempuan dalam bidang politik dan pemerintahan memang masih sangat minim. Secara umum, anggota parlemen dunia menurut perhitungan IPU (*Inter Parliamentary Union*) baru sekitar 13,7 %. Dari jumlah tersebut tentu saja tidak cukup untuk merepresentasikan kepentingan perempuan. Karenanya tidak mengherankan kalau keputusan publik yang dihasilkan lebih banyak



mendomestikkan peran-peran perempuan (Budi Shanti, dalam Jurnal Perempuan No. 19, 2002: 20).

Peminggiran hak-hak wanita terjadi karena adanya salah satu masalah besar yakni sistem jender yang sangat patriarkis. Hal ini pernah dikatakan oleh Kate Millet, seorang tokoh feminis radikal dalam bukunya '*Sexual Politics*'. Millet mengajak kalangan feminis untuk menghapuskan sistem jender yang menjadi sumber penindasan wanita dan kemudian menciptakan sebuah masyarakat baru dimana perempuan dan laki-laki setara di berbagai tingkat keberadaannya (Adriana Venny, dalam Jurnal Perempuan, Edisi 15, 2001; 29). Hal ini berarti bahwa dalam kehidupan politik hal tersebut bisa tercapai apabila peran wanita dan laki-laki dalam posisi seimbang. Ketika keseimbangan itu terjadi, peluang untuk saling menindas akan menjadi lebih kecil. Begitu pula ketika jumlah wanita dan laki-laki dalam parlemen ataupun dalam pemerintahan secara umum dalam posisi *equal*, maka kepentingan wanita tidak akan banyak dipinggirkan, demikian pula dengan laki-laki.

Dalam struktur birokrasi dalam pemerintahan maupun dalam parlemen, jumlah tenaga wanita tidaklah kemudian merepresentasikan kemampuan mereka untuk terlibat dalam setiap pengambilan keputusan publik. Minimal dengan adanya kesetaraan, kemampuan wanita untuk melakukan *bargaining position* menjadi mudah untuk dimainkan (Jurnal Perempuan, No. 15, 2001: 42).

Namun dalam sejarah perpolitikan di Indonesia dan negara berkembang pada umumnya, wanita memang dipandang terlambat dalam keterlibatannya di dunia politik maupun dalam birokrasi. Stigma-stigma dalam posisi domestik dianggap

sebagai salah satu hal yang mengakibatkan perempuan terlambat memulai dalam berkiprah di dunia politik, termasuk dalam keterlibatannya pada birokrasi. Ada beberapa kendala penting yang mengakibatkan perempuan ketinggalan untuk terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan politik (Budi Shanti, 2001; 21).

Penelitian Hetifah Sjaifudian tentang *Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan di Tingkat Lokal* (2001) menyebut bahwa untuk mengikutsertakan wanita dan memberinya peran dalam setiap penyelenggaraan urusan publik, maka ia harus diintegrasikan di dalamnya. Implementasinya adalah bagaimana kehidupan yang demokratis, dalam masyarakat dan keluarga, adanya keberanian untuk melepaskan diri dari ketergantungan, menghilangkan perasaan yang selalu ingin dilindungi, lemah dan diperlukan kreativitas, inisiatif, berani mengambil sikap dan memutuskan sesuatu.

Dimensi-dimensi untuk integrasi wanita dalam pembangunan dan penyelenggaraan urusan publik indikatornya adalah partisipasi wanita yang diukur dari segi kuantitatif dan kualitasnya. Partisipasi tersebut harus diletakkan pada model partisipasi aktif, dimana keterlibatan wanita tidak hanya sekedar 'pendengar' dalam setiap pengambilan keputusan, melainkan keaktifannya memberikan berbagai argumen pendapat sekaligus *pressure* (menekan). Hasil penelitian Hetifah Sjaifudian (2001) menyebut betapa kualitas partisipasi yang demikian dari kalangan wanita relatif sangat rendah, utamanya mereka yang berada dalam lingkungan institusi politik. Partisipasi aktif dalam banyak hal lebih banyak dilakukan oleh berbagai



Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang aktif dalam pendampingan dan pemberdayaan wanita pada sektor-sektor publik.

Berdasarkan kenyataan di lapangan, ada berbagai *level* partisipasi warga, khususnya wanita, yaitu dari partisipasi pasif, dimana warga hanya diberi tahu apa yang harus dilakukan, hingga mobilisasi diri, di mana warga sendiri yang menginisiasi proses perubahan di dalam komunitasnya serta membangun hubungan dengan pihak luar untuk memperoleh sumber daya dan nasihat teknis. Di antara keduanya ada beberapa kualitas partisipasi antara lain partisipasi dalam pemberian informasi, partisipasi melalui konsultasi di mana warga dikonsultasikan oleh pihak luar namun keputusan tetap diambil oleh pihak luar itu sendiri, partisipasi dalam rangka pertukaran material –yang biasanya akan terhenti ketika insentif material habis (khusus program padat karya), partisipasi fungsional di mana warga berpartisipasi melalui pembentukan kelompok yang akan bekerja untuk mencapai tujuan proyek tertentu, dan partisipasi interaktif di mana masyarakat bekerjasama untuk membuat rencana dan mengontrol pelaksanaannya (Balanglay, tanpa tahun).

Menurut Hetifah Sjaifudian (2001: 130) sebetulnya sudah cukup banyak program pembangunan di Indonesia yang berlabelkan ‘partisipasi’. Namun situasi yang paling sering terjadi di Indonesia masa lalu adalah, publik dikonsultasikan setelah keputusan dibuat. Dalam kasus ini, tindakan tersebut lebih tepat disebut sebagai proses pemberitahuan, bukan pelibatan. Kasus lain yang sering dijumpai adalah publik yang dikonsultasikan adalah mereka yang mudah dikooptasi oleh pemerintah, sehingga kehilangan kemampuannya untuk mengadvokasikan

kepentingan populasi yang lebih luas. Dalam hal ini, partisipasi yang terjadi bukannya mendorong proses demokratisasi, justru sebaliknya, akan menghambat upaya menuju partisipasi yang murni dan berkelanjutan.

Konsep partisipasi warga (termasuk wanita) dan konsep desentralisasi yang demokratis sangat erat terkait. Hal ini dibuktikan oleh pengalaman di beberapa negara seperti Filipina dan India yang merasakan desentralisasi yang telah dijalankan merupakan *enabling factor* untuk memperkuat partisipasi warga. Bahwa desentralisasi akan memberikan peluang yang lebih besar pada partisipasi warga mungkin tidak mengejutkan. Yang patut disadari, dalam proses menuju desentralisasi sekarang ini, jangan berharap semua orang akan secara otomatis mendukung ide-ide pelibatan wanita dalam pengambilan keputusan. Apalagi realitas ini didukung oleh masih kuatnya budaya patriarki dalam struktur masyarakat kita yang masih menganggap wanita sub-ordinat dalam berbagai bidang, apalagi bila bidang itu menyangkut hirarki kekuasaan dalam birokrasi.

Dalam konteks orientasi studi kebijakan publik, pada dasarnya terdapat enam ruang lingkup, *pertama* adalah peneliti akademis ilmu sosial yang berorientasi pada pembangunan konstruksi teoritis dari studi kebijakan itu sendiri. *Kedua*, peneliti kebijakan, yang berorientasi pada kajian sebuah kebijakan pemerintah dengan melihat dampak-dampaknya bagi masyarakat. *Ketiga*, perencana klasik, yang berorientasi pada pendefinisian dan penerjemahan tujuan ideal bagi pembangunan masyarakat. *Keempat*, administrator publik, yang berorientasi pada pencapaian efisiensi dari implementasi program yang telah ditetapkan oleh proses kebijakan. *Kelima*, jurnalis,

yang berorientasi pada penarikan fokus perhatian publik pada persoalan sosial tertentu. *Keenam*, analisis kebijakan, yang berorientasi pada aktifitas analisis atas kebijakan tertentu dan memberikan alternatif kebijakan pada pemerintah dalam mengatasi problem sosial tertentu (Fadillah Putra, 2002; 19).

Dengan berdasar keenam orientasi studi kebijakan publik, penelitian ini lebih mendasarkan diri pada orientasi pertama. Penelitian ini hendak memfokuskan kajian bukan pada aspek materi dari kebijakan publik, melainkan lebih pada proses pembentukan kebijakan publik, misalnya yang dijadikan studi kasus adalah Perda No. 3 Tahun 2000, Tanggal 15 Mei 2000 yang dikeluarkan oleh Pemkot Surabaya. Sebagai bentuk kebijakan publik, maka diasumsikan produk perda tersebut dihasilkan melalui berbagai bentuk keterlibatan (utamanya wanita) dalam pengambilan keputusan publik.

### **BAB III**

#### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

##### **A. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk peran dan partisipasi wanita dalam pengambilan keputusan publik di Pemerintah Kota Surabaya
2. Untuk mengetahui komposisi pembagian kerja wanita dan laki-laki dalam struktur organisasi publik Pemkot Surabaya.

##### **B. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat, antara lain:

1. Mengungkapkan terjadinya proses ketidakadilan jender dalam pembagian kerja antara laki-laki dan wanita.
2. Memberikan masukan bagi upaya meminimalisasi proses marginalisasi peran wanita di sektor publik.
3. Bagi masyarakat Indonesia, penelitian ini diharapkan memberikan masukan berarti untuk mempersiapkan diri, meningkatkan kualitas sumberdaya, agar peran serta wanita di sektor publik semakin menguat.
4. Menambah khasanah pemahaman masyarakat atas kajian tentang wanita beserta ruang lingkupnya.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Harding (1987;2) mendefinisikan metodologi sebagai teori dan analisis mengenai bagaimana suatu penelitian seharusnya dilakukan, metode sebagai teknik pengumpulan data, dan epistemologi adalah suatu meta teori, suatu teori pengetahuan. Metode hanya merupakan instrumen penelitian untuk mengumpulkan data dan informasi (Ratna Saptari, 1997;451). Metodologi penelitian dengan demikian dapat diartikan sebagai proses untuk mengumpulkan data dan alat pengumpulan data.

Penelitian ini pada dasarnya merupakan tipe penelitian deskriptif-kualitatif yang dimaksudkan untuk menggambarkan fenomena tentang kondisi komposisi pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan di Pemkot Surabaya, terutama berkaitan dengan komposisi jabatan yang menentukan pengambilan kebijakan publik.

Adapun langkah-langkah yang akan dilakukan adalah sebagai berikut :

#### 1. Penentuan Sumber Data :

Sumber data penelitian ini adalah organisasi publik, yaitu Pemkot Surabaya; yang didalamnya meliputi berbagai instansi pemerintahan yang berada dalam koordinasi Sekretariat Pemkot Surabaya, dimana pengambilan sampel melalui purposive sampling, bukan secara acak, karena dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan mencari sumber-informan yang benar-benar mengetahui permasalahan dan sumber-sumber pendukung lainnya.

## 2. Teknik Pengumpulan Data :

Teknik pengumpulan data dilakukan berdasarkan data yang ingin disajikan untuk menjawab permasalahan penelitian dan sesuai dengan tipe penelitian. Untuk keperluan tersebut, maka teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah :

### a. Teknik Dokumenter

Dimana teknik ini memanfaatkan dan mencari data dan informasi dari media surat kabar, majalah dan studi literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

### b. Teknik Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab langsung dengan informan di lapangan. Dalam wawancara ini digunakan pedoman wawancara dengan maksud agar penelitian lebih terarah dan menghindari pertanyaan yang tidak perlu. Selanjutnya dilakukan 'indepth study' untuk memperoleh data mengenai partisipasi dan akses wanita dalam pembangunan. Teknik ini berbentuk tanya jawab langsung dengan subjek di lapangan berdasarkan aspek keragaman dan keunikan pada karakteristik masing-masing kerja. Tetapi untuk memperoleh data tentang wanita di birokrasi juga dilakukan wawancara terhadap beberapa staf di Sekretariat Pemkot Surabaya dan Dinas Sosial Kota Surabaya.

## BAB V HASIL PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Wanita dalam Konstelasi Politik Nasional

Peran wanita dalam pengambilan keputusan publik pada dasarnya dipengaruhi oleh dua faktor, eksternal dan internal. Internal lebih berkaitan pada kemampuan mereka dalam memberikan kontribusi untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan publik, sedangkan eksternal biasanya lebih cenderung berkaitan dengan kondisi sosial politik dan juga kebudayaan yang menampilkan ketidakadilan gender. Pembahasan tersebut dengan demikian mengharuskan kita untuk membaca situasi sosial politik di mana wanita melakukan aktivitasnya. Hal dikarenakan pengambilan kebijakan publik –dalam banyak hal- berkaitan dengan sebuah institusi politik seperti birokrasi dan parlemen.

Memahami sejarah wanita tidak lepas dari sejarah ketertindasannya sebagai manusia yang selalu sub-ordinat di bawah laki-laki serta sejarah marginalisasi sebagai bagian integral dari warga negara. Kondisi wanita Indonesia masih terbelakang dibandingkan laki-laki. Menurut data Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 1998/1999, angka buta huruf perempuan baik di perkotaan maupun di pedesaan lebih tinggi sekitar 50 %, di bidang lapangan kerja 37 % wanita pekerja tanpa diupah, sementara untuk laki-laki hanya 17 %.

Menurut laporan BPS tahun 2001, jumlah wanita Indonesia adalah 101.628.816 atau sekitar 51 % dari jumlah penduduk Indonesia. Ironisnya, jumlah wanita yang ada dalam posisi-posisi strategis untuk pengambilan keputusan jumlah

sangat minim. Pada setiap pemilu jumlah wanita yang terpilih berkisar antara 8 % sampai 10 %. Pendaftaran pencalonan dari masing-masing kekuatan sosial politik bisa mencerminkan lebih dari 10 % calon wanita, tapi kenyataannya yang terpilih tidak lebih dari itu (Ida Ayu Utami, 1991: 55). Tabel berikut memperlihatkan komposisi jumlah perempuan di DPR selama ini :

**Tabel 1**  
**Jumlah Perempuan di DPR (1950-2004)**

Masa Kerja DPR	Perempuan	Jumlah Anggota	Prosentase %
1950-1955 (DPR Sementara)	9	236	3,6
1955-1960	17	272	6,3
Konstituante:			
1956-1959	25	488	5,1
1971-1977	36	460	7,8
1977-1982	29	460	6,3
1982-1987	39	460	8,5
1987-1992	65	500	13
1992-1997	62	500	12,5
1997-1999	54	500	20,8
1999-2004	45	500	9

Sumber: Diolah oleh Miriam Budiardjo berdasarkan Blackburn untuk masa kerja DPR dari tahun 1950 hingga konstituante. Masa kerja DPR 1972 hingga 1997 berdasarkan rekapitulasi Bintang R. Saragih di Suara Pembaruan 22 April 1994. Masa Kerja DPR 1997-1999 berdasarkan data dari Sekretariat Jendral DPR/MPR RI. Masa Kerja 1999-2004 berdasarkan data dari Buku Lampiran XII, Komisi Pemilihan Umum 1999.

Jumlah wanita yang duduk di parlemen saat ini hanya 44 orang atau 9,1 %. Dari 30 Daerah Tingkat I di Indonesia tidak ada satupun pemimpinnya dijabat oleh wanita. Tabel di bawah ini menunjukkan komposisi pembagian jabatan di DPRD di Indonesia.





**Tabel 2**  
**Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD**  
**Menurut Jenis Kelamin di Seluruh Indonesia**

Daerah Tingkat I	Laki-Laki	Wanita	Total
Ketua DPRD	26	1	27
Wakil Ketua DPRD 1	24	0	24
Wakil Ketua DPRD 2	23	1	24
Wakil Ketua DPRD 3	22	0	22
<b>Daerah Tingkat II</b>			
Ketua DPRD	239	6	245
Wakil Ketua DPRD 1	241	5	246
Wakil Ketua DPRD 2	233	5	238
Wakil Ketua DPRD 3	173	0	173

Sumber: *Jurnal Perempuan edisi 19, 2001*

Melihat komposisi jumlah wanita yang menduduki jabatan strategis serta yang menjadi anggota parlemen yang demikian tidak representatif, maka menjadi wajar ketika keputusan-keputusan yang dibuat kental dengan nuansa maskulin dan kurang berperspektif jender. Meski hal ini masih membutuhkan penelitian mendalam, tetapi tidak seimbangny jumlah tersebut sesungguhnya menjadi awal betapa wanita tidak banyak terlibat dalam pengambilan keputusan. Wanita lebih menjadi konsumen atau penikmat keputusan, meskipun keputusan publik yang dihasilkan mempunyai kecenderungan untuk bias jender dan tidak memperhatikan kepentingan wanita.

Keadaan ini semakin menjadi kendala bagi keterlibatan wanita dalam pengambilan keputusan publik, bahkan semakin membuat wanita tidak berkembang. Dalam keadaan tertentu, keadaan ini lebih banyak membuat wanita menenggalamkan diri pada sektor-sektor yang sangat tidak strategis. Sektor pekerjaanpun banyak dari mereka kemudian lebih memilih sebagai pekerja sektor non formal, daripada sektor formal. Dalam jangka panjang hal ini mengakibatkan posisi wanita senantiasa di

posisi marjinal. Padahal sektor-sektor formal, misalnya di birokrasi dan parlemen (meski yang terakhir tidak termasuk jenis pekerjaan) merupakan sektor paling strategis dalam hubungannya dengan pengambilan kebijakan publik.

Digulirkannya wacana politik desentralisasi jelas memiliki suatu asumsi betapa keterlibatan komunitas dalam penyelenggaraan urusan publik sangat diperlukan. Politik desentralisasi ini memberikan peluang secara lebih luas bagi komunitas masyarakat, termasuk komunitas wanita untuk berperan secara aktif dalam penyelenggaraan urusan publik. Dalam politik desentralisasi ini DPRD TK II dan birokrasi TK II mempunyai kekuasaan penuh untuk mengatur dan memutuskan berbagai bentuk penyelenggaraan urusan publik. Sehingga, mengintegrasikan wanita ke dalam kedua institusi tersebut merupakan syarat awal untuk menyerap partisipasi secara lebih aktif dalam penyelenggaraan urusan publik. Dengan demikian, wanita akan terlibat aktif dalam proses pembuatan keputusan publik, termasuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang mengedepankan konsep keadilan gender.

Laporan perkembangan PBB tahun 1995 yang menganalisis gender dan pembangunan di 174 negara menyatakan bahwa: 'Meskipun benar bahwa tidak ada hubungan nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, 30 % keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberi pengaruh yang berarti dalam politik' (Alan Wall, 2001).

Dengan demikian, untuk meningkatkan partisipasi wanita dalam pembuatan keputusan maupun dalam penyelenggaraan urusan publik, meningkatkan atau menambah *kuota* bagi keterwakilan wanita dalam politik merupakan langkah strategis. Menurut Nadezha Shvedovam (dalam Azza Karam, ed., 1999; 24) secara umum ada tiga (3) faktor yang cukup signifikan untuk menentukan keterwakilan wanita, yaitu sistem pemilu, peran dan organisasi partai-partai politik serta penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*) yang bersifat wajib atau sukarela. Salah satu upaya yang dianggap strategis untuk memposisikan wanita dalam posisi pengambilan keputusan adalah lewat *affirmation action*, yaitu sebuah alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30 % wanita agar tetap berada pada tingkat pengambilan keputusan publik.

Salah satu tindakan *affirmative action* adalah dengan penetapan sistem kuota. Dengan sistem kuota diharapkan nantinya posisi keterwakilan wanita akan lebih terwakili. Keputusan-keputusan yang dihasilkan juga harus ramah terhadap keterlibatan wanita, tidak hanya dalam bidang politik saja, tetapi juga ekonomi, sosial maupun budaya. Hal ini mengingat bahwa keputusan parlemen mencakup semua aspek kehidupan dalam rangka berbangsa dan bernegara. Keputusan-keputusan itu juga harus mengembangkan ruang gerak wanita dalam sektor publik dan bisa membawa isu kesetaraan dalam setiap keputusan yang dihasilkan (Budi Shanti, 2001; 23).

Sistem kuota diperlukan agar jumlah keterwakilan wanita di parlemen maupun juga dalam institusi-institusi negara sesuai atau representatif dan mencerminkan keadilan gender. Selama ini kondisi wanita dalam perpolitikan

nasional cenderung memprihatikan. Selain tidak memperhatikan keadilan jender, sistem perpolitikan nasional juga cenderung menciptakan kondisi marginalisasi wanita untuk tidak berkembang. Tabel 3 di bawah ini merupakan bukti betapa wanita tetap tidak mempunyai jumlah keterwakilan yang representatif dalam beberapa fraksi di DPR:

**Tabel 3**  
**Perempuan di DPR berdasarkan Fraksi 1992-2004**

Fraksi	1992-1997	%	1997-1999	%	1999-2004	%
PPP	4 (62)	6,4	6 (89)	6,7	3 (58)	5,2
Golkar	48 (282)	17	43 (325)	13,2	16 (120)	13,3
PDI	6 (56)	10,7	1 (11)	9	15 (153)	9,8
ABRI	4 (100)	4	4 (75)	5,3	3 (38)	7,9
Total	62 (500)	12,4	54 (500)	10,8	-	-

Sumber : Diolah dari Miriam Budiardjo berdasarkan rekapitulasi Bintang R. Saragih di *Suara Pembaruan*, 22 April 1994 untuk masa bakti 1992-1997. Untuk masa bakti 1992-1997 berdasarkan data dari Sekretariat Jendral DPR/MPR RI. Angka tahun 1999-2004 berdasarkan data dari Pemilu Indonesia dalam *Angka dan Fakta*, Jakarta, Biro Humas KPU.

Sementara itu, untuk tingkat daerah, komposisi Kepala Daerah dan Wakilnya berdasarkan jenis kelamin bisa dilihat dalam tabel 4 dibawah ini :

**Tabel 4**  
**Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**  
**Menurut Jenis Kelamin di Seluruh Indonesia**

Daerah Tingkat I	Laki-Laki	Perempuan	Total
Kepala Daerah	30	0	30
Wakil Kepala Daerah 1	22	1	23
Wakil Kepala Daerah 2	7	0	7
Wakil Kepala Daerah 3	3	0	3
<b>Daerah Tingkat II</b>			
Kepala Daerah	330	6	336
Wakil Kepala Daerah	169	2	171

Sumber: *Jurnal Perempuan* edisi 19, 2001

Jumlah kepala daerah TK II yang dijabat wanita bertambah satu setelah tanggal 17 Oktober 2002, Hj. Rina Iriani SPd terpilih sebagai Kepala Daerah TK II Karanganyar Jawa Tengah oleh DPRD setempat (Kedaulatan Rakyat, 18 Oktober 2002). Meskipun Pilkada tersebut mulai digoyang oleh berbagai pihak yang tidak puas (Kedaulatan Rakyat, 22 Oktober 2002), bahkan akhirnya dibatalkan oleh DPRD setempat (Kedaulatan Rakyat, 24 Oktober 2002). Dengan demikian terdapat 7 wanita yang menjabat sebagai Kepala Daerah TK II. Selain Hj. Rina Iriani (meski akhirnya dibatalkan) di atas, ada Dra. Haeny Relawatu Rini Widiastuti, MSi sebagai Bupati Tuban (bupati satu-satunya di Jawa Timur), Dra Rustiningsing sebagai Bupati Kebumen, Dra. Endang Setyaningsih sebagai Bupati Demak, Dra. Melly Mulyahati, MSc. sebagai Walikota Sukabumi, Tuty hayati Anwar, SH, MSi sebagai Bupati Majalengka dan Dra. Suryatati A. Mana sebagai Walikota Tanjung Pinang.

Melihat data rendahnya jumlah wanita yang menduduki jabatan Kepala Daerah dari TK I sampai TK II memberikan bukti tidak representatifnya keterwakilan wanita dalam birokrasi. Padahal untuk melibatkan wanita dalam setiap penyelenggaraan urusan publik, termasuk pengambilan keputusan publik, salah satu caranya adalah dengan mengintegrasikan mereka ke dalam berbagai intitusi politik. Pelibatan tersebut tidak sekedar menambah jumlah keterwakilan, melainkan melalui keterlibatan aktif dalam mempengaruhi berbagai bentuk pengambilan kebijakan publik.

Rendahnya jumlah keterwakilan wanita dalam institusi politik yang erat hubungannya dengan setiap pengambilan kebijakan publik di atas adalah bukti betapa

politik kewarganegaraan yang dikembangkan di negara ini sebagai politik yang 'tidak menyertakan' wanita (*exclusion*). Meminjam terminologi Adriana Venny (2001: 58) wanita selalu diposisikan sebagai warga negara kelas dua yang termarginal (*second class citizenship*). Marginalisasi tersebut tidak hanya pada institusi politik seperti DPR/MPR atau dalam birokrasi di Daerah TK I maupun tingkat II, tetapi juga dalam berbagai wilayah strategis yang lain seperti di MA, BPK, DPA bahkan dalam KPU dan jabatan eselon, pemda, dan lainnya. Untuk lebih jelasnya lihat tabel 5 di bawah ini :

**Tabel 5**  
**Jumlah Wanita di Lembaga Pengambil Keputusan**

Lembaga	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-Laki	Presentase Jumlah Perempuan
MPR	18	177	9,2
DPR	45	455	9
MA	7	40	14,5
BPK	0	7	0
DPA	2	43	4,4
KPU	2	9	18,1

Sumber : Ani Widayanti Soetjipto, "Affirmative Action untuk Perempuan di Parlemen' dalam *Panduan Parlemen Indonesia* (2001: 232)

Persoalan jumlah keterwakilan wanita di berbagai wilayah strategi, utamanya institusi politik yang erat hubungannya dengan pengambilan keputusan publik yang cukup rendah memaksa berbagai LSM maupun organisasi-organisasi wanita mulai menuntut diberlakukannya suatu sistem kuota. Beberapa LSM seperti *Center for Electoral Reform (CETRO)*, Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia yang peduli terhadap keterwakilan wanita, khususnya di parlemen (Kompas, 30 September 2002).

*Affirmative action* atau Tindakan Khusus Sementara (TKS) melalui sistem kuota oleh Andi Malarangeng (2001) merupakan salah satu hal yang paling penting untuk mencapai kesetaraan dalam bidang politik. Menurutnya, perlu ada jumlah minimal wanita di parlemen dan intitusi lainnya sebagai sebuah *critical mass*. Hal ini penting agar wanita dapat mendesakkan kepentingan-kepentingannya dalam proses politik. Bukan berarti laki-laki tidak dapat merepresentasikan kepentingan wanita, namun terkadang ada kepentingan wanita yang lebih bisa dimengerti oleh wanita daripada laki-laki.

Wacana sistem kuota untuk memperjuangkan keterwakilan wanita dalam lembaga-lembaga formal pengambil kebijakan pada dasarnya telah disetujui negara, dimunai ketika pemerintah meratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987. Meskipun demikian dalam praktek hal itu belum juga terwujud sampai sekarang.

Angka yang diajukan oleh berbagai LSM dalam *affirmative action* bagi keterwakilan wanita di lembaga formal pengambil keputusan adalah 30 persen, seperti yang diajukan PBB sebagai jumlah minimum yang harus dipenuhi agar bisa mempengaruhi pengambilan keputusan. Bagaimana memformalkan angka 30 persen ini sesungguhnya telah direkomendasikan oleh Sidang Tahunan MPR 2002 melalui Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tanggal 11 Agustus 2002 kepada Presiden.

Demikianlah kondisi wanita dalam konstelasi perpolitikan nasional yang masih memprihatinkan, tidak hanya dalam soal keterwakilan tetapi juga secara

mendasar soal penghargaan atas kemampuan wanita untuk dapat menduduki jabatan-jabatan strategi utamanya yang berkaitan dalam penyelenggaraan urusan publik. Pembahasan atas keadaan keterwakilan wanita di institusi politik serta rendahnya penghargaan tersebut diperlukan untuk mengantarkan suatu asumsi bagaimana sesungguhnya situasi nasional yang mempengaruhi keadaan rendahnya partisipasi wanita dalam pengambilan kebijakan publik. Hal mengingat pengambilan kebijakan publik berkaitan erat dengan konstelasi perpolitikan nasional, juga lokal atau di daerah. Konstelasi perpolitikan nasional yang mengandung ketidakadilan gender sangat berpengaruh terhadap keterlibatan wanita dalam berbagai bidang.

#### **B. Wanita dalam Birokrasi di Pemerintah Kota Surabaya**

Konstelasi perpolitikan nasional yang cenderung tidak berpihak pada wanita merupakan satu cerminan terjadinya sikap yang *under estimate* terhadap kemampuan wanita untuk ikut berkompetisi dalam meraih posisi-posisi pengambilan kebijakan. Kecenderungan tersebut berimplikasi terhadap kondisi wanita dalam struktur birokrasi pemerintahan dari tingkat pusat sampai daerah.

Dari seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) Indonesia yang berjumlah lebih dari 3 juta, bahkan catatan terakhir 4,1 juta PNS, pegawai negeri wanita hanya 764.137 orang. Dari jumlah tersebut hanya 3 % dari pegawai negeri wanita yang menduduki golongan III (Wardah Hafids, 1989: 12). Meskipun mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, jumlah wanita yang menduduki jabatan pimpinan (struktural) masih relatif rendah. Dari data Profil Wanita Indonesia



tahun 1998, terlihat bahwa dalam tahun 1995 jumlah wanita yang menduduki posisi jabatan struktural PNS pada eselon III hingga eselon I sebanyak 1.211 orang atau 7,2 persen, sedangkan jumlah laki-laki sebanyak 15.595 atau 92,80 persen. Pada tahun 1997 jumlah tersebut mengalami peningkatan, yaitu wanita menjadi 1.883 orang atau 6,98 persen sedangkan PNS laki-laki meningkat menjadi 25.110 orang atau 92,80 persen. Dari data di atas tampak masih terdapat kesenjangan yang cukup besar antara wanita dan laki-laki yang menduduki jabatan pimpinan di lingkungan PNS (Profil Wanita Indonesia, 1998).

Yang perlu dipertanyakan adalah rendahnya jumlah pegawai negeri wanita itu disebabkan karena rendahnya kemauan wanita untuk berperan dalam pembangunan, khususnya di sektor publik (misal, birokrasi) atukah disebabkan oleh misalnya prioritas perekrutan pegawai negeri yang hanya diberikan kepada kelompok laki-laki. Bukankah secara resmi pemerintah belum pernah mengeluarkan undang-undang yang menjamin *equal right* dalam pengangkatan pegawai negeri atau mungkin juga swasta ? (Loekman Soetrisno, 1997: 70).

Jumlah pegawai negeri wanita yang relatif kecil tersebut memberikan suatu alasan pembeda atas terjadinya diskriminasi atas wanita dalam pembangunan. Tidak hanya dalam penempatan atau penerimaan pegawai negeri wanita, tetapi juga berkaitan dengan minimalisasi partisipasi wanita dalam pembangunan. Fakta terjadinya ketidakadilan jender dalam birokrasi merupakan rentetan konstruksi sosial dari sebuah dominasi, yaitu dominasi laki-laki atas wanita dalam segala bidang.

Berkaitan dengan keadaan wanita dalam struktur birokrasi Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya di dapat pula suatu fakta terjadinya ketidakadilan gender. Data dari BPS Kota Surabaya (2002) menyebutkan bahwa dari sekitar 2255 pegawai negeri di lingkungan Pemkot Surabaya, jumlah pegawai wanita memang relatif banyak yaitu 978 orang (35,5 %). Dari 978 pegawai negeri tersebut jumlah pegawai wanita yang menempati jabatan strategis semisal Kepala Dinas, Kepala Biro, bahkan Kepala Bidang sekitar 120 orang (8 %) dari keseluruhan jumlah pegawai di lingkungan Pemkot Surabaya, sementara jumlah pegawai negeri laki-laki yang menduduki jabatan publik sebanyak 441 orang. Untuk jelasnya lihat tabel 6 di bawah ini :

Tabel 6  
Komposisi Jender Pejabat di Unit Kerja Pemkot Surabaya Tahun 2002

Eselon	Jabatan	Laki-Laki	Wanita	% Wanita
II A	Sekretaris Daerah	1	-	0
III A	Asisten I, II, Kepala Dinas	22	-	0
IV A	Kabag, Kasubdin, Kabag TU	90	17	15,9
IV B	Kepala Cabang Dinas	20	1	4,8
V A	Kasie, Kasubbag	308	102	24,9
<b>J U M L A H</b>		<b>441</b>	<b>120</b>	<b>27,2</b>

Sumber: Diolah dari Dokumen Bagian Pengembangan Pegawai Pemkot Surabaya tahun 2002

Memperhatikan data di atas, maka pegawai negeri wanita yang menduduki jabatan-jabatan dalam struktur birokrasi relatif rendah, di bawah rata-rata 20 %. Rendahnya jumlah pejabat wanita menurut beberapa informan di lingkungan Pemkot Surabaya tidak hanya dikarenakan tingkat pendidikan yang rendah, tetapi juga berkaitan dengan berbagai pertimbangan teknis (mungkin yang dimaksud adalah politis) untuk menempatkan wanita dalam sebuah jabatan. Misalnya saja dari jumlah 120 pegawai wanita yang menduduki jabatan tersebut, ternyata hanya 16 orang yang

berpendidikan S2 yang berarti hanya sekitar 13 %, sementara lainnya berpendidikan Sarjana (strata 1).

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa banyak alasan teknis atau non-akademis yang cukup mempengaruhi komposisi penempatan pegawai wanita. **Pertama**, *stereotype* atas pegawai wanita yang masih cukup kuat dan melembaga dalam ruang publik di lingkungan birokrasi Pemkot Surabaya. Pegawai negeri wanita secara *stigmatig* masih dianggap sub-ordinat dan dianggap tidak mempunyai kecakapan untuk memimpin sebuah organisasi dalam birokrasi. **Kedua**, peran ganda pegawai wanita, sebagai pegawai negeri sekaligus sebagai ibu rumah tangga, dianggap akan mempengaruhi kemampuan dan mobilitas mereka dalam memimpin organisasi publik. Penempatan wanita sebagai pejabat publik oleh beberapa informan akan menyulitkan mereka untuk membagi-bagi tugas antara kepentingan karir pada organisasi publik di satu sisi, dan di sisi lain kewajibannya sebagai ibu rumah tangga yang harus memberikan tanggung jawabnya atas keluarganya. **Ketiga**, selama beberapa tahun pegawai wanita yang menduduki jabatan publik tidak bisa atau belum menunjukkan hasil yang memuaskan dan optimal, bahkan dianggap cenderung gagal. Meskipun untuk kasus yang ini mereka (beberapa informan di Sekretariat Pemkot Surabaya) tidak dapat menunjukkan bukti-bukti empiriknya. Padahal kalau diperhatikan secara lebih kritis, jumlah pegawai wanita yang rendah dalam jabatan publik tersebut menjadi sangat mudah dipantau, sementara pejabat yang laki-laki seringkali luput dari pemantauan. Realitas ini jelas tidak adil, karena pejabat wanita

akan selalu menjadi objek terus menerus, sementara pejabat laki-laki cenderung terabaikan.

Bias jender juga tampak dalam penempatan pegawai perempuan dalam bagian-bagian yang seolah-olah mencerminkan bagian yang sesuai dengan kodrat kewanitaan. Selama ini dalam sosio-kultural masyarakat sudah terlanjur berkembang suatu pemahaman bahwa wanita itu dianggap lemah lembut, hati-hati, keibuan dan lain sebagainya. Sifat kewanitaan itu kemudian dianggap berhubungan dengan situasi lingkungan pekerjaan yang harus juga disesuaikan dengan kodrat kewanitaan tersebut. Padahal asumsi ini sudah lama diberangus oleh kaum eksistensialis. Bahwa apa yang dianggap sebagai kodrat bagi wanita selama ini jangan-jangan merupakan konstruksi sosial yang dibuat oleh laki-laki untuk mensub-ordinatkan wanita dan menancapkan kekuasaan laki-laki.

Di lingkungan Pemkot Surabaya juga terlihat adanya persepsi yang salah atas jenis pekerjaan atau bidang tertentu, yang seolah-olah berkaitan dengan jenis kelamin. Dari data di bab pendahuluan tentang jumlah pegawai di Pemkot Surabaya berdasar jenis kelamin, atas terdapat suatu kenyataan betapa ada bidang-bidang tertentu yang sangat jarang ditempati oleh pegawai negeri wanita, sementara bidang lainnya banyak diisi oleh wanita. Artinya ada suatu bidang terjadi penumpukkan pegawai wanita, misalnya Bagian Umum, Bagian Kepegawaian, Bagian Hukum, Bagian Sosial dan Bagian Tata Pemerintahan. Tidak tahu persis mengapa ada bidang-bidang tertentu yang jarang digunakan pegawai wanita. Tetapi menurut berapa informan di Sekretariat Pemkot Surabaya, gejala tersebut merupakan implikasi logis

dari keadaan pegawai wanita sendiri yang jarang ikut memberikan perhatiannya pada bidang lain, selain yang (seolah) sesuai dengan sifat kewanitaannya.

Realitas ini menunjukkan suatu bukti betapa masih kuatnya suatu asumsi negatif atas kemampuan wanita untuk terlibat dalam bidang-bidang lain yang selama ini diasumsikan hanya dimiliki oleh laki-laki. Menariknya, hampir 27 % informan (dari sekitar 20 orang yang ditanya) menganggap bahwa bidang-bidang pekerjaan memang berkaitan dengan jenis kelamin atau jender. Sehingga, sulit bagi pegawai wanita untuk dapat masuk dalam struktur bidang tertentu, sayangnya hampir semua responden tidak menjawab tentang bagian apa saja yang tidak bisa dimasuki oleh wanita. Tetapi kalau melihat data awal tahun 2000 dan sedikit mengalami perubahan tahun 2001, bidang organisasi yang jarang dimasuki oleh pegawai wanita adalah bagian perlengkapan atau perkotaan. Bahkan dalam Satpol Pamong Praja yang dimiliki oleh Pemkot Surabaya tidak ada satupun pegawai wanitanya.

Melihat pada realitas yang demikian, maka terjadinya ketidakadilan jender dalam penempatan pegawai negeri wanita terjadi di Pemkot Surabaya seolah menjadi tidak terelakkan. Ketidakadilan jender tersebut lebih berkaitan pada pembagian kerja yang tidak seimbang antara laki-laki dengan wanita. Dari sekitar 10 orang responden yang ditanya tentang apakah struktur birokrasi di Pemkot Surabaya sudah mencerminkan keadilan jender, menjawab tidak tahu, bahkan tidak pernah mempersoalkan hal tersebut dalam kerja mereka. Ini adalah bukti betapa persoalan jender masih dianggap remeh oleh pegawai negeri di lingkungan Pemkot Surabaya. Padahal untuk menuntut keterlibatan wanita dalam setiap pembangunan, maka

minimal mereka juga dilibatkan dalam setiap bidang organisasi yang ada di birokrasi. Persoalannya adalah sebagian besar dari pegawai wanita yang ada Pemkot Surabaya justru tidak memiliki tingkat pendidikan yang tinggi serta tidak pernah diberi pelatihan mengenai problem jender. Akibatnya mereka pasif atau menerima apa saja yang telah ditentukan oleh garis kerjanya.

Masih ditempatkan dalam bidang-bidang atau bagian-bagian tertentu yang seolah mencerminkan kualitas kefeminiman atau keperempuan merupakan indikasi masih kuatnya budaya *patriarkhal* dalam birokrasi Pemkot Surabaya. Dominasi pegawai laki-laki juga turut memberikan citra negatif atas kemampuan wanita untuk terlibat dalam pembangunan.

Dari 120 pejabat wanita, tingkat pendidikan minimal untuk S2 ternyata masih tidak sebanding dengan pejabat laki-laki yang berjumlah 441. Tabel di bawah ini menunjukkan komposisi tingkat pendidikan dari para pejabat tersebut:

**Tabel 8**  
**Tingkat Pendidikan Pejabat di Lingkungan Pemkot Surabaya**

Jenis Kelamin	SLTA	S1	S2	S3	Jumlah
Laki-Laki	-	373	68	-	441
Wanita	-	102	18	-	120

Sumber : Diolah dari penelitian lapangan

Tabel 8 ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan pegawai wanita yang S2 relatif seimbang dengan pegawai laki-laki, kalau melihat pada komposisi jumlahnya. Tetapi keadaan itu tetap memberikan bukti bahwa tingkat pendidikan pegawai wanita masih relatif rendah secara umum. Bahkan 9 orang responden pejabat wanita di

beberapa instansi masih berpendidikan S1, meskipun satu orang diantaranya sedang melanjutkan pendidikan S2 di Universitas Tujuh Belas Agustus (Untag) Surabaya. Tidak ada alasan yang jelas tentang motivasi mereka untuk tidak melanjutkan jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Tetapi alasan yang sering digunakan adalah usia yang sudah memasuki masa pensiun serta problem peran ganda sebagai seorang istri dan ibu dari keluarganya.

### **C. Peran dan Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan Publik di Pemkot Surabaya**

Keputusan publik atau disebut sebagai kebijakan publik merupakan suatu bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh birokrat untuk mengatasi setiap problem sosial tertentu (William Dunn, 1998: 24). Kepentingan publik dengan demikian menjadi fokus utama dalam kelahiran sebuah kebijakan publik. Karena menyangkut pada kepentingan publik, dalam konteks ini kebijakan publik dan pengambil kebijakannya itu (birokrat) harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat, atau Islamy (1997: 12) menyebutnya dengan 'semangat kepublikan'. Pada kesempatan tersebut, menurut Islamy (1997: 16) kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya, yaitu dengan harapan agar mereka selalu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada publik. Setiap penentuan kebijakan publik harus memiliki keberpihakan yang kuat terhadap kepentingan masyarakat. Namun demikian, harapan terhadap administrator publik menjadi lebih demokratis tatkala terdapat partisipasi aktif warga untuk mempengaruhi atau terlibat dalam setiap proses pembentukan kebijakan publik.

Secara umum harus diakui bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja wanita mengalami peningkatan, dari 49,3 persen pada tahun 1996 menjadi 51,2 persen pada tahun 1998. Meningkatnya partisipasi tersebut menunjukkan tumbuhnya minat wanita untuk aktif bekerja. Namun demikian, secara total tingkat partisipasi tersebut masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan tingkat partisipasi angkatan kerja laki-laki yaitu 83,2 persen. Di sisi lain, karena rendahnya pendidikan dan ketrampilan yang dimiliki oleh wanita, mereka pun cenderung berada dalam posisi yang rendah, selain itu mereka lebih banyak terserap di lapangan kerja sektor informal (Profil Wanita Indonesia, 1998).

Dengan demikian, meningkatnya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita masih belum dibarengi dengan kualitas peranannya, sehingga masih diperlukan berbagai upaya untuk mendukung terwujudnya kesetaraan jender dalam bidang ketenagakerjaan. Masih rendahnya kualitas peranan wanita dalam pembangunan secara lebih spesifik dapat dilihat dari bagaimana peranan pegawai negeri wanita dalam pengambilan keputusan publik di Pemkot Surabaya. Untuk mengetahui peranan tersebut diperlukan data-data tentang bentuk-bentuk partisipasi yang telah dilakukan oleh pegawai negeri wanita serta yang dilakukan oleh beberapa LSM. Penelitian ini menggunakan data dari informan dari beberapa wanita yang menduduki jabatan-jabatan publik di lingkungan Pemkot Surabaya, antara lain, di lingkungan Dinas Bina Marga dan Utilitas, Dinas Kebersihan, Dinas Lingkungan Hidup dan Diklat Kepegawaian serta, utamanya Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan.



Memahami tingkat peran wanita dalam pengambilan keputusan publik, akan menjadi mudah bila dijelaskan persoalan tentang tingkat partisipasi mereka dalam pembangunan. Menurut Hetifah Sjaifudian (dalam Jurnal Politik Lokal dan Sosial, Th.1 No. 3, 2001: 127) pada masa lalu, gagasan untuk menerapkan metode penyelenggaraan urusan publik yang partisipatif sangat sulit untuk direalisasikan. Struktur politik serta tradisi perencanaan maupun pengambilan keputusan yang sangat otoriter dan bersifat paternalistik, membuat gagasan tentang keterlibatan komunitas menjadi kurang bisa diterima. Padahal implikasi yang signifikan dari desentralisasi adalah dibukanya ruang politik untuk mereformasi proses perencanaan dan pengambilan keputusan yang sebelumnya sentralistik dan *top-down*, menjadi lebih demokratis dan berorientasi pada kebutuhan warga. Prinsip demikian mengisyaratkan dilibatkannya warga untuk berpartisipasi aktif dalam setiap penyelenggaraan urusan publik, semisal menentukan kebijakan publik. Secara implisit hal ini berarti bahwa wanita sebagai bagian integral dari warga juga mempunyai peran dan tanggung jawab yang sama untuk ikut berpartisipasi di dalamnya.

Menurut informan dari Sekretariat Pemkot Surabaya, dalam setiap pengambilan kebijakan publik di Pemkot Surabaya tingkat partisipasi wanita dalam banyak hal lebih diarahkan pada keikutsertaan mereka (pejabat publik wanita) dalam setiap pembahasan mengenai sebuah kebijakan yang hendak dirumuskan. Sebelumnya Pemkot Surabaya sebagai eksekutif TK II membuat suatu *public sphere* untuk mengkomunikasikan ide-ide penentuan kebijakan publik terhadap setiap pejabatan di lingkungannya, sebelum dikonsultasikan kepada DPRD TK II.

Dalam banyak hal, pegawai negeri wanita, meskipun yang sudah memiliki jabatan publik, cenderung untuk tidak terlibat secara aktif, kecuali hanya sebagai pendengar aktif. Saran-saran yang dikeluarkan lebih bersifat teknis daripada mengemukakan ide-ide dasar yang lebih substansial dari sebuah kebijakan publik yang hendak dirumuskan. Hal ini berbeda dengan partisipasi aktif yang dijalankan oleh komunitas wanita di luar pegawai negeri sipil, semisal LSM dari KPPD (Komite Perempuan Pro Demokrasi), Muslimat dan Fatayat NU, dan sebagainya, yang tidak sekedar memberikan ide-ide teknis, tetapi juga lebih substansif pada materi dari kebijakan tersebut. Tidak jarang dalam beberapa kesempatan kelompok ini justru sanggup memberikan *pressure* (tekanan) kepada *decision maker* dalam lingkungan birokrasi Pemkot Surabaya, baik melalui *press release* di media massa sampai pelibatan massa untuk menekan Pemkot Surabaya agar aspiratif atas suara warga.

Menurut beberapa informan wanita di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, ada beberapa kendala yang seringkali melekat pada pegawai negeri wanita untuk berpartisipasi aktif, bukan pendengar aktif dalam penentuan kebijakan publik. *Pertama*, rasa sungkan yang berlebihan untuk mengemukakan ide-ide substantif mengenai materi dalam sebuah kebijakan publik. Perasaan ini erat kaitannya dengan status PNS dalam dirinya, yang tentu saja tidak mudah dilepaskan begitu saja ketika berada dalam lingkungan kerja birokrasi. Rasa sungkan tersebut juga diakibatkan ada *hirarkhi* dalam struktur birokrasi. Artinya, mereka masih menganggap bahwa sebagai bawahan dalam struktur birokrasi secara lebih luas, mereka hanyalah pelaksana dari sebuah kebijakan yang diputuskan. Sehingga, ada

kekuatiran apabila mereka memberikan ide-ide tentang materi kebijakan, dan ide itu tidak berkenan di hati pimpinan mereka. Dari delapan informan wanita yang menduduki jabatan publik di Pemkot Surabaya didapat suatu kenyataan betapa pilihan untuk tidak mengeluarkan ide-ide tentang materi sebuah kebijakan karena masih dilibatkan emosi dan perasaan yaitu rasa sungkan tersebut, meskipun mereka sadar bahwa kebijakan itu misalnya mengandung ketidakadilan gender. Dikuatirkan, keaktifannya dalam setiap perumusan kebijakan publik akan dapat berpengaruh terhadap status kepegawaiannya sebagai seorang pegawai negeri sipil.

*Kedua*, ketidaksiapan dari wanita sendiri untuk berpartisipasi secara cerdas dan *genuine*. Hasil pengamatan dalam sebuah rapat di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan menunjukkan bahwa *level* partisipasi pegawai wanita seringkali terbatas pada kehadiran, bukan peran aktif. Dari jumlah peserta rapat pimpinan 16 orang, 6 diantaranya wanita, sama sekali tidak mengemukakan pendapatnya seputar rapat yang membahas tentang Peningkatan Perempuan di Sektor Perdagangan. Pengetahuan dan wawasan untuk memahami korelasi antara situasi yang mereka hadapi sehari-hari dengan realitas sosial yang lebih luas, sangat terbatas. Setelah ditelusuri ternyata banyak dari mereka tidak mempunyai kemampuan akademik yang berhubungan dengan persoalan peningkatan peran perempuan di sektor perdagangan.

Tidak pernah diketahui secara pasti, apakah memang dalam penempatan pegawai wanita, mungkin juga laki-laki di birokrasi Pemkot Surabaya (juga lainnya) tidak pernah, untuk mengatakan jarang, melihat pada latarbelakang pendidikan dan

kecakapannya. Ada sebuah fakta menarik, seorang pejabat Dinas Sosial Surabaya Selatan (sewaktu masih bernama Dinas Sosial tahun 2001) yang berlatarbelakang pendidikan S1 ilmu hukum, yang saat itu aktif dalam kegiatan penanganan anak jalanan di kota Surabaya, pada tahun 2002 ini dia dipindah di Dinas Pariwisata dalam bidang yang jauh dari keahliannya selama ini. Tidak dapat dibayangkan sebuah peralihan kerja yang cukup berbeda harus dihadapi pejabat wanita tersebut, yaitu sebuah organisasi yang tidak ia bayangkan sebelumnya dan jauh dari kecakapan yang dimilikinya.

Partisipasi dengan hanya tingkat kehadiran ini merupakan suatu bentuk partisipasi pasif, dimana partisipan hanya menjadi pendengar aktif dalam setiap proses perumusan masalah. Apalagi jika dalam setiap pengambilan kebijakan publik, biasanya *draf* sementara yang dibawa oleh pimpinan dalam struktur birokrasi tersebut selalu dianggap sebagai *draf* yang sudah jadi. Bahkan dalam konsultasi dan penyerapan aspirasi warga misalnya, publik yang dikonsultasikan adalah mereka yang mudah dikooptasi oleh kekuatan birokrasi, sehingga kehilangan kemampuan untuk mengadvokasikan kepentingan populasi yang lebih luas.

Realitas ini tampak pada keinginan dari Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan yang berkeinginan mengadakan acara penyerapan aspirasi warga dan forum konsultasi pada tanggal bulan Juli 2002 di Aula Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, untuk menentukan program kerja peningkatan pemberdayaan perempuan di Kota Surabaya. Mayoritas yang diundang adalah ibu-ibu Dharma Wanita serta ibu-ibu PKK dari beberapa Kalurahan di Kota Surabaya.

Hasilnya jelas bisa dibayangkan betapa forum tersebut hanya menjadi forum silaturahmi dan penyuluhan dari dinas kepada ibu-ibu Dharma Wanita dan PKK.

Hal ini menjadikan setiap kebijakan publik sangat jarang menerima masukan dari luar dan kurang aspiratif, apalagi bila dalam beberapa kasus di Pemkot Surabaya, publik dikonsultasikan setelah keputusan dibuat. Dalam kasus di atas, tindakan ini lebih tepat disebut sebagai proses pemberitahuan, bukan sebagai pelibatan. Bahkan publik yang dikonsultasikan di atas (utamanya ibu-ibu PKK) adalah komunitas yang mudah dikooptasi oleh pemerintah, sehingga kehilangan kemampuannya untuk secara kritis terlibat aktif dalam setiap pengambilan kebijakan publik, minimal memberi masukan secara lebih *genuine* dan kritis atas materi kebijakan tersebut. Dalam hal ini, partisipasi yang terjadi bukannya mendorong proses demokratisasi, justru sebaliknya, akan menghambat upaya menuju partisipasi yang murni dan berkelanjutan.

Pembentukan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya yang berdasarkan Perda No. 3 Tahun 2000 Tanggal 15 Mei 2000 misalnya, adalah salah satu representasi dari rendahnya partisipasi wanita dalam memberi masukan perihal substansi materi dari perda ini. Penggodokan materi Perda ini dilakukan oleh pihak Pemkot Surabaya dengan DPRD TK II Kota Surabaya tanpa melibatkan elemen kekuatan sosial dari organisasi wanita yang ada pada bulan 10 Februari 2000. Yang terjadi adalah perda itu sudah selesai dibuat, baru kemudian publik dikonsultasikan atas lahirnya perda tentang pembentukan sebuah dinas baru di lingkungan Pemkot Surabaya.

Sebuah institusi baru sesuai dengan kewenangan daerah untuk menciptakan organisasi sosial dalam birokrasi sesuai dengan kebutuhan lokal memang diperlukan. Persoalannya bagaimana pembentukan organisasi publik tersebut melibatkan partisipasi warga secara lebih optimal. Penggunaan terminologi Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan yang di dalamnya terdapat Sub Dinas Pemberdayaan Perempuan sejarah kelahirannya ternyata tidak berkorelasi aktif dengan pengarusutamaan jender sebagaimana yang dicita-citakan. Pelibatan pegawai negeri wanita, bahkan anggota DPRD yang wanita juga tidak menunjukkan keseriusannya dalam mempengaruhi lahirnya kebijakan publik tersebut. Akibatnya, dalam hal kegiatan, program pemberdayaan wanita yang hendak dijalankan lebih berkaitan pada aspek-aspek teknis yang masih bias jender, seperti pelatihan ketrampilan bagi Kader P2WKSS dalam hal tata boga, tata rias pengantin, pelatihan salon kecantikan bagi PSK dan bantuan peralatan serta diadakannya lomba kader P2WKSS. Program-program ini dalam banyak hal tidak berupaya melakukan kerja bagi timbulnya kesadaran atas pengarusutamaan jender dalam segala bidang. Wanita seolah selalu direpresentasikan pada problem-problem kecantikan, memasak, dan segala sesuatu yang berhubungan dengan kefeminimannya.

Partisipasi yang aktif dari wanita lebih berkaitan pada saat program kerja dari sub dinas pemberdayaan perempuan itu diselenggarakan. Baik penyelenggara maupun pesertanya didominasi oleh wanita. Artinya, pelibatan pegawai wanita dan anggota masyarakat (LSM dan ormas wanita; Aisyiyah Muhammadiyah, Muslimat NU, PKK, dsb) hanya sebatas sebagai objek dari kebijakan publik. Setelah kebijakan

publik dikeluarkan, maka pegawai wanita harus menerimanya sebagai konsekuensi logis dari loyalitas ketaatan dalam birokrasi. Penerimaan tanpa *reserve*.

Hal ini berbeda dengan beberapa ormas kewanitaan yang cenderung mempunyai keterlibatan aktif dalam setiap proses pemunculan ide pembentukan sebuah kebijakan publik. Ormas kewanitaan dan utamanya LSM, misalnya dalam kasus pembentukan Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan secara nyata memberi masukan dan aktif mengeluarkan *press release* untuk mempengaruhi elite politik di Surabaya agar memperhatikan aspirasi yang mereka kemukakan. Meskipun hasilnya tidak optimal, karena sebagaimana usul-usul yang dikemukakan oleh masyarakat, hampir selalu dapat dipastikan betapa aspirasi dalam setiap penjarangan aspirasi tidak mengedepankan apa yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

**Tabel 9**  
**Peran dan Partisipasi Pegawai Wanita dan LSM/Ormas dalam Pengambilan Kebijakan Publik: Kasus Perda No. 3 Tahun 2000/15 Mei 2000**

Bentuk Peran dan Partisipasi	Pegawai Wanita	LSM/Ormas Wanita
Penyiapan Materi/isi Perda	pasif, hanya menyiapkan draf yang sudah disiapkan oleh pihak Pemkot Surabaya	aktif memberikan masukan berdasar referensi dan kasus kongkret
Tingkat Kehadiran dalam setiap rapat pembahasan	aktif, biasanya terkait dengan asas loyalitas sebagai PNS	pasif, tapi kualitas penyampaian ide dapat dipertanggungjawabkan
Penggodogan Materi	cenderung tidak mengajukan usul yang mengkritisi materi	mengajukan pembandingan bentuk kebijakan lain
Pengambilan Keputusan Final	menerima tanpa <i>reserve</i> atau sikap kritis	menerima tapi tetap dengan berbagai kritik

*Data: Diolah dari hasil wawancara*

Bentuk partisipasi yang paling banyak dilakukan oleh pegawai negeri wanita di Pemkot Surabaya lebih diletakkan sebagai pihak yang dijadikan objek sosialisasi

atas berbagai bentuk kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemkot Surabaya. Partisipasi tersebut menunjukkan betapa pegawai negeri wanita tidak terlibat secara aktif dalam pengambilan kebijakan publik, melainkan hanya diberi 'ruang' sebagai komunitas yang diberitahu berkaitan dengan (akan) lahirnya sebuah kebijakan publik. Padahal bentuk keterlibatan ini bukan merupakan partisipasi *an sich* melainkan hanya media pemberitahuan. Pihak Pemkot Surabaya lebih banyak melakukan sosialisasi hasil-hasil kebijakan publik yang diputuskan daripada melakukan dialog intensif dan konsultasi terhadap berbagai pihak, baik kalangan akademisi, LSM maupun ormas. Alih-alih melibatkan wanita dalam pengambilan kebijakan publik, memberikan ruang bagi tumbuhnya partisipasi di kalangan wanita pun relatif jarang dilakukan. Hampir semua informan yang ditanya tentang proses penerbitan sebuah kebijakan publik, tidak pernah tahu secara persis kapan kebijakan itu dimunculkan, bahkan berkaitan tentang ide-ide awal pembentukannya.

Dalam setiap penjangkaran aspirasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya selama ini (berdasar pengamatan selama penelitian serta informasi dari beberapa PNS yang dijadikan informan di Sekretariat Pemkot Surabaya, serta beberapa tokoh LSM di kota Surabaya, Walsama, KPPD, LPA Jatim, dll) tidak lebih menjadi forum penyuluhan dan sekedar memenuhi target untuk (seolah-olah) melibatkan warga. Hampir dapat dipastikan dalam setiap penjangkaran aspirasi dari warga selalu tidak terwujud dalam bentuk kebijakan publik. Sehingga banyak dari mereka, utamanya kalangan LSM mempertanyakan efektifitas setiap bentuk penjangkaran aspirasi dari Pemkot kepada warga.



Dengan demikian semakin jelas betapa keterlibatan wanita, baik PNS maupun non-PNS lebih diletakkan dalam pihak yang dikonsultasikan setelah keputusan di buat. Padahal model seperti ini tidak lebih sebagai media pemberitahuan pihak birokrasi terhadap warganya. Meskipun demikian, secara minimal keterlibatan wanita, utamanya LSM dan Ormas wanita mampu menyebarluaskan wacana tentang pentingnya hak dan kewajiban mereka sebagai bagian integral dari warga kota Surabaya yang berhak atas segala informasi berkaitan dengan akan diterbitkannya kebijakan publik yang langsung maupun tidak berkaitan dengan kepentingan publik.

Bentuk-bentuk keterlibatan wanita dalam pengambilan kebijakan publik di Pemkot Surabaya dengan demikian tercermin dari partisipasinya untuk mencoba mempengaruhi setiap materi dari kebijakan tersebut agar tetap memperhatikan kepentingan warga pada umumnya, dan kepentingan jender pada khususnya. Meskipun seringkali tidak berhasil secara optimal tetapi minimal langkah partisipatif tersebut sudah dilakukan. Perlu ada kekuatan untuk menekan elit birokrasi pengambil kebijakan publik di Pemkot Surabaya mempunyai kemauan politik (*good will*) untuk memperhatikan aspirasi warga, khususnya kaum wanita.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. SIMPULAN

Peran dan partisipasi wanita dalam setiap pengambilan kebijakan (keputusan) publik di Pemerintah Kota Surabaya relatif masih rendah, meskipun mengalami peningkatan secara umum. Rendahnya tingkat partisipasi wanita itu sesungguhnya terkait dengan situasi konstelasi politik nasional yang tetap masih menunjukkan dominasi laki-laki atas wanita. Padahal dalam hubungannya dengan pengambilan kebijakan publik, jumlah keterwakilan wanita dalam institusi politik sangat berpengaruh.

Realitas keadaan wanita ini berkorelasi dengan tingkat peran dan partisipasi aktif dalam setiap pengambilan kebijakan publik. Dalam institusi dalam birokrasi Pemkot Surabaya keterlibatan wanita dalam pengambilan kebijakan publik masih sebatas pada keikutsertaannya sebagai anggota yang dikonsultasikan, tetapi tidak mempunyai kekuatan dalam mempengaruhi substansi materi setiap kebijakan yang hendak dilahirkan. Hal ini agak berbeda dengan kekuatan di luar pegawai wanita, seperti LSM dan Ormas wanita di lingkungan kota Surabaya yang seringkali memberikan masukan-masukan tertulis dalam setiap penjangkaran aspirasi. Bahkan seringkali mereka aktif mengeluarkan *press release* di media massa berkaitan dengan hendak dikeluarkan sebuah kebijakan publik oleh Pemkot Surabaya.

Selama ini Pemkot Surabaya memang seringkali mengadakan kegiatan penjangkaran aspirasi warga, juga wanita dalam soal penentuan kebijakan publik. Tapi,

kegiatan tersebut seringkali tidak efektif karena hanya berkembang menjadi semacam penyuluhan dari birokrasi kepada masyarakat. Setiap kebijakan publik yang hendak dilahirkan biasanya sudah dibuat, sehingga yang ada hanya program sosialisasi hasil-hasil kebijakan publik. Konsultasi publik diadakan setelah keputusan dibuat. Sehingga keterlibatan wanita (PNS maupun non-PNS) hanya sekedar memberikan usulan tentang materi serta berusaha untuk mempengaruhinya melalui *press release* di media massa sebagai tekanan publik. Dengan demikian pihak Pemkot Surabaya akan berhati-hati dalam mengeluarkan kebijakan publik, karena publik yang menjadi objek pelaksanaan keputusan tersebut dapat memberikan penilaian dan reaksi atas terbitnya sebuah keputusan.

Dalam struktur birokrasi di Pemkot Surabaya terlihat secara jelas dimana terjadi problem gender berkaitan dengan bidang-bidang tertentu yang seolah sesuai dengan kodrat wanita, sementara bidang yang lain tidak. Hal ini mengisyaratkan bahwa jenis pekerjaan seolah memiliki aspek gender, yaitu disesuaikan dengan jenis kelamin. Pegawai wanita lebih banyak ditempatkan pada urusan-urusan teknis-administratif, yang berkaitan dengan surat menyurat dan dokumentasi.

Jumlah wanita yang duduk di parlemen saat ini hanya 44 orang atau 9,1 %. Dari 30 Daerah Tingkat I di Indonesia tidak ada satupun pemimpinnya dijabat oleh wanita, sedangkan dari 336 Daerah Tingkat II hanya 6 daerah yang Kepala Daerahnya berjenis kelamin wanita (lihat tabel 2), dan baru-baru ini Kabupaten

Karanganyar Jawa Tengah juga berhasil memilih seorang wanita menjadi Kepala Daerah, meski sekarang masih pro-kontra.

Melihat data rendahnya jumlah wanita yang menduduki jabatan Kepala Daerah dari TK I sampai TK II memberikan bukti tidak representatifnya keterwakilan wanita dalam birokrasi. Padahal untuk melibatkan wanita dalam setiap penyelenggaraan urusan publik, termasuk pengambilan keputusan publik, salah satu caranya adalah dengan mengintegrasikan mereka ke dalam berbagai intitusi politik. Pelibatan tersebut tidak sekedar menambah jumlah keterwakilan, melainkan melalui keterlibatan aktif dalam mempengaruhi berbagai bentuk pengambilan kebijakan publik.

Persoalan jumlah keterwakilan wanita di berbagai wilayah strategi, utamanya institusi politik yang erat hubungannya dengan pengambilan keputusan publik yang cukup rendah memaksa berbagai LSM maupun organisasi-organisasi wanita mulai menuntut diberlakukannya suatu sistem kuota. Beberapa LSM seperti *Center for Electoral Reform (CETRO)*, Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia yang peduli terhadap keterwakilan wanita, khususnya di parlemen.

## **B. SARAN-SARAN**

Berdasar pada realitas tersebut di atas, maka ada beberapa saran yang perlu disampaikan,

1. Perlu ada sistem keterwakilan yang representatif dari kelompok wanita dalam institusi politik, baik legislatif, yudikatif maupun eksekutif.
2. Perlu diadakannya *citizenship campaiogn* sebagai proses penyadaran bagi masyarakat publik, utamanya wanita dan birokrasi terutama tentang masalah hak dan kewajiban mereka dalam berbagai pengambilan kebijakan publik.
3. Perlu diadakannya pelatihan tentang *Good Governance* bagi pejabat di lingkungan birokrasi Pemkot Surabaya serta *Community Leader* dan atau kelompok-kelompok kritis.

### Daftar Pustaka

- Abdullah, Irwan. 2001. *Seks, Gender & Reproduksi Kekuasaan*. Yogyakarta: Tarawang.
- Budiman, Arief. 1985. *Pembagian Kerja Secara Seksual*. Jakarta: Gramedia.
- Dunn, William N. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Fakih, Mansour. 1997. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Jurnal Perempuan, edisi 17
- Jurnal Perempuan, edisi 19
- Megawangi, Ratna. 1999. *Membiarkan Berbeda, Sudut Pandang Baru tentang Relasi Gender*. Bandung: Mizan
- Mosse, Julai Cleves. 2002. *Gender dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Soetrisno, Loekman. 1997. *Kemiskinan, Perempuan dan Pemberdayaan*, Yogyakarta: Kanisius
- Putra, Fadillah. 2002. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sjaifudian, Hetifah. 2001. Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik. dalam *Jurnal Politik Lokal & Sosial-Humaniora*. Tahun I No. 3. Juli-September 2001. Salatiga: Pustaka Percik

21 APR 2004

PAMERAN