

KESETARAAN JENDER BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

Prijono Tjiptoherijanto
Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
E-mail: prijonoth@yahoo.com

Abstract

Reformation Era which was started in 1998 brought about improvement on the civil servants conditions at the regional level. However, so-called "natural discrimination" which is observed by the female civil servants was not changed. Male-dominated bureaucracy is still observed in the Indonesian's Civil Service.

The study done for six provinces and six districts/municipalities revealed the existence of this discrimination. Several factors contributed to the situations. Therefore, in the future this phenomenon should be studied more carefully.

Key words: female civil servants, discrimination, bureaucracy

Abstrak

Otonomi daerah yang merupakan ciri dari Era Reformasi sejak tahun 1998; ternyata masih menyisakan persoalan yang dihadapi jajaran PNS. Diskriminasi dalam menuju jenjang jabatan bagi PNS perempuan masih dihadapi, bahkan dalam jajaran pemerintahan daerah.

Tulisan yang diangkat dari hasil penelitian lapangan pada enam propinsi dan enam kabupaten/kota ini memberi arahan bahwa pada masa depan, agaknya kesempatan bagi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural yang bergengsi perlu terus diperjuangkan.

Kata Kunci: PNS perempuan, diskriminasi, birokrasi

PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan demokratisasi pemerintahan. Filosofi otonomi daerah atau desentralisasi telah menempatkan rakyat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan utama desentralisasi adalah mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada rakyat di daerah.

Kesadaran akan paradigma otonomi daerah atau desentralisasi tersebut, tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 yang mengharuskan di jalankannya otonomi seluas-luasnya oleh pemerintahan di daerah. Pasal ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintahan secara efektif. Sementara dilain pihak kompleksitas permasalahan sosial-kemasyarakatan yang terdapat di daerah memerlukan peningkatan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah.

Dalam upaya memberikan pelayanan publik secara prima Keputusan MENPAN No.63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik mewacanakan tiga aspek penting dalam pelayanan publik; yaitu:

- (1) Aparatur pemerintahan dalam memberikan pelayanan harus berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima layanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa;
- (2) Pelimpahan wewenang dari Pemerintah

Pusat ke Daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas layanan; serta

- (3) Pengembangan sistem penyelenggaraan pemerintah dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi, sehingga tersedianya data dan informasi pada instansi Pemerintah dapat dianalisis dan dimanfaatkan secara cepat, akurat dan aman.

Penelitian yang dilakukan pada enam provinsi yaitu Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali dan Kalimantan Barat; dan enam kabupaten/kota yaitu Kota Batam, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Jembrana dan Kota Pontianak; mencoba melihat gambaran kepegawaian di daerah dalam hubungan dengan pengumpulan dan pengolahan data statistik untuk keperluan penyusunan DDA (Daerah Dalam Angka) dan juga untuk laporan-laporan statistik lainnya.

Selain itu juga ingin diketahui profil dari petugas dibidang pengumpulan dan pengolahan data statistik, terutama yang berhubungan dengan kesetaraan jender dalam birokrasi daerah, sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi yang berlaku sejak awal tahun 2001. Informasi kepegawaian tersebut menjadi penting karena sistem "centralized" yang diterapkan sebelum era otonomi daerah telah digantikan dengan sistem desentralisasi. Artinya daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab penuh dalam hubungan dengan manajemen kepegawaian pada daerah-daerah tersebut (Priyono Tjiptoherijanto, 2001).

APARATUR DAERAH ERA OTONOMI

Sebagai motor penggerak seluruh kegiatan pemerintahan, birokrasi memegang peranan penting dalam upaya pemerintah mewujudkan cita-cita pembentukan suatu negara, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi, dalam pengertian aparatur pemerintah, terdiri dari para pegawai negeri sipil (PNS) yang merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan suatu pemerintahan dalam mengemban tugas yang telah diamanatkan rakyat banyak. Keberadaan birokrasi dalam suatu pemerintahan, termasuk pemerintahan di daerah, akan menggambarkan efektivitas dari pemerintahan itu sendiri. Pada gilirannya juga akan mewujudkan kualitas dari pelayanan publik yang diterima masyarakat setempat. Oleh karenanya, pengetahuan mengenai profil dan karakteristik PNS yang bertugas di daerah menjadi sangat penting dalam hubungan dengan kualitas pelayanan yang akan dan telah diberikan.

Penelitian lapangan yang dilakukan pada enam provinsi dan enam kabupaten/kota yang dipilih memberikan gambaran tentang profil dan karakteristik PNS pada daerah-daerah penelitian. Sesuai dengan keperluan penelitian, aparatur pemerintah yang menjadi obyek penelitian dibatasi pada para petugas yang bergerak dalam pengumpulan dan pengolahan data statistik.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian antara lain mengamanatkan penataan kepegawaian terkait dengan (1) kualitas perencanaan pengembangan pegawai dan data kepegawaian, (2) kualitas sumberdaya manusia aparatur melalui pendidikan dan pelatihan aparatur, (3) penataan PNS dalam jabatan sesuai dengan kompetensinya, (4) pembinaan aparatur dalam rangka mendorong

peningkatan disiplin, kinerja dan kesejahteraan pegawai untuk mewujudkan pegawai yang berprestasi tinggi, dan (5) pelayanan prima administrasi kepegawaian dalam rangka mewujudkan pelayanan administrasi yang tepat didukung oleh penyajian data dan informasi kepegawaian yang akurat.

Dalam upaya memberikan pelayanan prima, SDM Aparatur atau PNS diharapkan mengutamakan profesionalitas dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Untuk itu setiap petugas harus memenuhi keahlian atau kompetensi tertentu yang ditunjukkan dengan jenjang pendidikan yang ditamatkan, mempunyai pengalaman dalam bidang kerja yang dilihat dari lama bertugas pada bidang kerja tersebut dan mempunyai komitmen dalam melaksanakan tugas. Oleh karenanya, kemampuan dan pengalaman merupakan faktor penentu keberhasilan dalam melaksanakan pekerjaan.

Keahlian dan kompetensi diperlukan untuk pengembangan masing-masing pegawai yang berhubungan dengan rotasi, pendidikan dan latihan atau promosi serta keperluan jabatan. Melalui evaluasi dari keahlian dan kompetensi yang dimiliki, seorang PNS dapat direkomendasikan kepada pimpinan melalui Badan Pertimbangan Jabatan (Baperjakat) atau Tim Penilai Akhir (TPA) yang berhubungan dengan pola karier atau "career path" dari pegawai yang bersangkutan (Grenhaus, 2000).

a. Kemampuan dan Pengalaman

Informasi yang sangat bermanfaat dari penelitian lapangan ini berhubungan dengan pertanyaan tentang pengetahuan yang dimiliki para petugas pengumpulan dan pengolahan data mengenai kemungkinan pernah mendapatkan pelatihan dibidang statistik. Selain itu pertanyaan yang berhubungan dengan

kemampuan mengolah data juga dapat memberikan gambaran lengkap dalam hubungan dengan kemampuan menjalankan tugas. Faktor ini menjadi penting karena dalam pelaksanaan tugas, setiap PNS diharapkan memiliki profesionalitas pada bidang pengabdianya.

Walaupun hanya sekitar 35,4% dari para petugas pengumpulan dan pengolahan data yang pernah mendapatkan pelatihan dibidang statistik, namun sebanyak 75,4% dari para petugas tersebut menyatakan bahwa mereka mampu melakukan pengolahan data. Hal ini berarti bahwa keahlian dalam mengolah data diperoleh dari pengalaman bekerja dibidang ini yang bisa saja ditunjukkan baik oleh lama bekerja maupun pendidikan yang ditamatkan. Dengan memiliki tingkat pendidikan minimal yang diperlukan sebagai PNS, apalagi kalau memiliki latar belakang pendidikan dalam ilmu komputer atau statistik, diharapkan para petugas tersebut dapat mempelajari dan sekaligus melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepada mereka.

Data lapangan yang berhubungan dengan pengetahuan mengenai statistik dan dihubungkan dengan kemampuan

Tabel 1. Pengetahuan Statistik

No	Provinsi/Kabupaten Kota madya	Pelatihan Statistik				Mengolah Data			
		Ya	%	Tidak	%	Ya	%	Tidak	%
1	Kepulauan Riau	20	12,4	8	2,7	25	7,3	3	2,7
2	Sumatera Selatan	7	4,3	9	6,5	20	5,8	6	5,4
3	Jawa Tengah	14	8,7	16	5,4	29	8,5	1	0,9
4	Jawa Timur	24	14,9	41	13,9	53	15,5	12	10,7
5	Bali	15	9,3	14	4,8	23	6,7	6	5,4
6	Kalimantan Barat	13	8,1	21	7,1	28	8,2	6	5,4
	Total Provinsi	93	57,8	119	40,5	178	51,9	34	30,4
7	Kota madya Batam	7	4,3	6	2,0	12	3,5	1	9
8	Kabupaten Muara Enim	24	14,9	59	20,1	38	11,1	45	40,2
9	Kabupaten Sukoharjo	10	6,2	9	3,1	14	4,1	5	4,5
10	Kabupaten Pacitan	14	8,7	39	13,3	36	10,5	17	15,2
11	Kabupaten Jembrana	7	4,3	43	14,6	44	12,8	6	5,4
12	Kota madya Pontianak	6	3,7	19	6,5	21	6,1	4	3,6
	Total Kabupaten/Kotamadya	68	42,2	175	59,5	165	48,1	78	69,6
	Jumlah Keseluruhan	161	100,0	294	100,0	343	100,0	112	100,0

Sumber : Diolah dari data lapangan

mengolah data seperti terlihat pada Tabel 1, seringkali menimbulkan pertanyaan. Apabila seorang petugas belum pernah mendapat pelatihan statistik, dan tidak mampu mengolah data, kenyataan tersebut merupakan suatu kewajaran. Namun, ada juga para petugas yang tidak pernah mengikuti pelatihan statistik tetapi mampu mengolah data. Gambaran ini bisa saja terjadi karena bidang tugasnya memang menuntut yang demikian. Jadi, walaupun tanpa bekal pelatihan dibidang statistik, mereka tetap harus mampu mengumpulkan dan mengolah data sesuai dengan bidang tugasnya. Berarti kemampuan tersebut diperoleh dari lama bekerja pada bidang yang bersangkutan. Dalam hubungan ini pengalaman kerja menjadi bekal dalam pelaksanaan tugas yang diemban.

Sedang dari sisi jenis kelamin para petugas yang pernah mendapat pelatihan statistik memang didominasi kaum pria yaitu sebesar 70,2% dan untuk petugas perempuan hanya 29,8% saja. Dari jumlah tersebut 63,0% petugas pria menyatakan mampu mengolah data. Sedangkan untuk perempuan hanya 37,0% saja yang menyatakan mampu mengolah data statistik.

Mengingat banyaknya petugas dibidang pengumpulan dan analisis data yang belum pernah mengikuti pelatihan statistik, agaknya perhatian yang lebih khusus perlu diberikan pada program-program pelatihan dalam bidang ini. Walaupun kemampuan untuk mengolah data telah dimiliki dan mungkin saja ditambah dengan latar belakang pendidikan,

dengan keikutsertaan dalam pelatihan dibidang statistik yang mengajarkan teknik lanjutan dalam mengolah data, dapat diharapkan peningkatan keahlian para petugas tersebut dalam membuat laporan-laporan statistik. Pada gilirannya akan diperoleh data yang lebih baik, tepat dan akurat yang memang sangat diperlukan bagi tujuan-tujuan perencanaan pembangunan maupun pengambilan kebijakan-kebijakan lain ditingkat daerah.

b. Kesetaraan Gender

Data lapangan yang dikumpulkan juga memberikan gambaran mengenai peran perempuan dalam birokrasi pemerintahan pada daerah-daerah penelitian. Seperti halnya dibidang militer dan politik, birokrasi pemerintahan secara tradisional dikuasai oleh kaum pria (male-dominated). Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa petugas pengumpul dan pengolah data didaerah

terdiri dari 65,3% kaum pria dan hanya 34,7% petugas perempuan. Walaupun pada dasarnya untuk menjadi PNS tetap dianut pilihan terbuka (open choice), tetapi persamaan dalam karier masih tetap menjadi persoalan. Masih terdapat pendapat bahwa perempuan sering dianggap kurang memiliki persyaratan untuk jabatan-jabatan tertentu. Kenyataan yang umum terjadi dalam struktur birokrasi pemerintahan (Kongchan, 2000) ternyata pada birokrasi pemerintahan daerah, gambaran tersebut juga ditemui.

Gambaran dari penelitian lapangan yang disajikan dalam Tabel 2 dibawah ini memperkuat adanya “diskriminasi gender” tersebut.

Tabel 2 tersebut menunjukkan lebih dari 60% jabatan pimpinan dipegang oleh kaum laki-laki. Bahkan jabatan pengelola data serta sekretaris juga dipegang pria. Hanya pada jabatan staf saja terdapat “sedikit” persamaan derajat (gender-equity), meskipun

Tabel 2. Kedudukan PNS Perempuan

No	Nama Jabatan	Jenis Kebmin				Total	%
		Laki-laki	%	Perempuan	%		
1.	Kepala Bidang	9	69,2	4	30,8	13	100,0
2.	Kepala Seksi	31	70,5	13	29,5	44	100,0
3.	Kepala Sub Bagian	24	77,4	7	22,6	31	100,0
4.	Kepala UPTD	11	84,6	2	15,4	13	100,0
5.	Pengelola Data	9	100,0	-	-	9	100,0
6.	Pengumpul Data	19	86,4	3	13,6	22	100,0
7.	Sekretaris	1	100,0	-	-	1	100,0
8.	Staf	182	58,9	127	41,1	309	100,0
9.	TKSK	11	84,6	2	15,4	13	100,0

Sumber : Diolah dari data lapangan

perbandingannya masih saja sebesar 58,9% dibanding dengan 41,1% untuk “supremasi” kaum laki-laki.

Sebagai perbandingan, walaupun penduduk perempuan lebih banyak dibandingkan laki-laki di Negara Thailand, tetapi jumlah perempuan yang menduduki jabatan eksekutif senior, tingkatan Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal di negeri ini, masih kurang dari seperempat jumlah pejabat laki-laki yang menduduki kedua jabatan tersebut (Office of the Civil Service Commission/OCSC, 2007). Salah satu penyebabnya karena kesempatan perempuan Thailand untuk menjadi PNS lebih terbatas dari kaum pria dan sekaligus kecil kesempatan untuk menduduki jabatan puncak. Alasan yang sering dikemukakan adalah karena hambatan keluarga dan juga adanya “kurang penerimaan” baik dari pimpinan birokrasi maupun rekan-rekan ditempat kerja (Supaluk Liamvarongkoon, 2002)

PENUTUP

Otonomi daerah merupakan realisasi dari ide desentralisasi (Riswandha, 2005). Daerah otonom merupakan wujud nyata dan dianutnya azas devolusi dan dekonsentrasi sebagai makna dari desentralisasi itu sendiri. Dengan adanya otonomi daerah, suatu pembangunan yang lebih terarah dan tepat sasaran diharapkan akan dimungkinkan.

Penataan kepegawaian yang berhubungan dengan kelancaran proses pengumpulan dan pengolahan data statistik perlu dilakukan bersama-sama dengan keteraturan dan ketersediaan alur pelaporan data dari daerah ke tingkat pusat. Tanpa memiliki petugas yang mampu mengumpulkan dan melakukan pengolahan data ditingkat daerah, informasi yang sampai dipusat bisa

saja menjadi misleading. Untuk itu upaya sistematis dan bersungguh-sungguh perlu dilakukan dalam pengadaan, pembinaan, serta pengembangan tenaga-tenaga dibidang statistik pada unit-unit pemerintah daerah. Salah satu upaya yang mungkin dilakukan adalah melalui program-program pelatihan yang terarah, sistematis dan berkelanjutan.

Revisi dari Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang antara lain mengusulkan diadakannya tenaga-tenaga Pegawai Profesional Daerah (PPD) perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak. Khusus untuk tenaga yang bertugas dalam bidang pengumpulan dan pengolahan data statistik, perlu diupayakan keberadaan PPD dalam bidang statistik. Harapan tersebut dimungkinkan apabila Revisi UU tersebut dapat segera diterbitkan dan sekaligus ditindak lanjuti dengan berbagai Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES) maupun Keputusan Pimpinan Daerah yang mengarah pada pembentukan dan pembinaan tenaga-tenaga PPD dibidang statistik. Walaupun draft Revisi UU No. 32 tahun 2004 pada saat ini masih dalam proses pembahasan dan pembuatan Naskah Akademik, antisipasi melalui persiapan penerbitan peraturan-peraturan yang di-harapkan dapat mendukung pembentukan PPD dibidang statistik tetap diperlukan. Untuk itu dari saat sekarang perlu diajukan usulan-usulan kongkrit agar dapat menjadi bahan pertimbangan. Terutama karena sistem kepegawaian yang ada perlu diarahkan untuk mendorong peningkatan profesionalitas, kompetensi dan kemampuan aparatur Pemerintah dalam menjalankan tugas. Sekaligus perlu diupayakan agar kesetaraan jender dalam birokrasi pemerintahan di daerah mendapat perhatian selayaknya. Apalagi bila ternyata dari segi profesionalitas dan kemampuan tidak terdapat perbedaan

yang significant antara PNS pria dengan PNS perempuan.

in Thai Civil Service, a Dissertation Submitted to the School of Applied Statistic, National Institute of Development Administration (NIDA), Bangkok, Thailand,

REFERENSI

- Amendchai Kongchan, 2000. Factor Affecting the Career Advancement and Barrier of Woman Administrator, Bangkok. Chulalongkorn Review 3 (49), 77-79.
- Fred W. Riggs, 1966. Thailand: The ~~Modernization of a Bureaucratic~~ Policy. USA: East West Center Press; Honolulu.
- Imawan, Riswandha, 2005. Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance dalam Syamsuddin Haris; Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Jakarta : LIPI Press
- Jeffrey H. Grenhaus, 2000. Tinjauan Teoritis Mengenai Pola Karier "Career Management", The Dryden Press; Harcourt College Publiser, USA.
- Office of the Civil Service Commission (OCSC), 2007. Civilian Work Force in Thailand, 2006, Bangkok, Thailand.
- Prijono Tjiptoherijanto, 2001 Kebijakan Manajemen Kepegawaian Dalam Era Otonomi Daerah, makalah disampaikan pada RAKORNAS Sekretaris Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota Seluruh Indonesia, Jakarta.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan, Badan Kepegawaian Negara (Puslitbang BKN), 2003. Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Pegawai Negeri Sipil, Jakarta.
- Supaluk Liamvarongkoon, 2002. Effect of Gender Role on Career Advancement

