

REFORMASI KEBIJAKAN SUMBERDAYA MANUSIA ADIL GENDER: HARAPAN REGULASI AFFIRMATIVE ACTION

REFORM ON GENDER EQUITY IN HUMAN RESOURCE POLICY: EXPECTATIONS ON AFFIRMATIVE ACTION REGULATION

Ismi Dwi Astuti Nurhaeni

Pusat Penelitian dan Pengembangan Gender pada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta
Jl. Ir. Sutami 36 A Ketingan-Surakarta
Email: ismi_uns@yahoo.com

(diterima 3 September 2012, revisi 29 Oktober 2012, diterbitkan 14 November 2012)

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan tentang kebijakan sumberdaya manusia di Indonesia yang belum mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, baik secara struktural maupun horizontal. Adanya tuntutan untuk mengintegrasikan kesetaraan dan keadilan gender dalam seluruh aspek pembangunan mensyaratkan adanya reformasi kebijakan sumberdaya manusia yang adil gender. Artikel ini menawarkan reformasi kebijakan sumberdaya manusia berupa affirmative action untuk mengeliminir praktek diskriminasi gender baik secara struktural maupun horizontal.

Kata Kunci: diskriminasi gender, adil gender, setara gender, reformasi, manajemen sumberdaya manusia

Abstract

This article discusses about human resources management in Indonesia which has not achieve gender equality and equity, both structurally and horizontally yet. The pressure to implement of gender equality and equity in all aspect of development has been pushed to reform the policy of human resources management which lead to gender equity. This article provides affirmative action as a choice of human resources policy reform to eliminate gender discrimination, both structurally and horizontally.

Keywords: gender discrimination, gender equality, gender equity, reformation, human resources management.

PENDAHULUAN

Dewasa ini telah terjadi berbagai macam perubahan lingkungan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan sumberdaya manusia. Perubahan lingkungan yang terjadi secara dinamis, baik dari dalam maupun dari luar organisasi, mensyaratkan adanya reformasi dalam praktik manajemen sumberdaya manusia. Pynes (2004) menegaskan bahwa perubahan ekonomi, sosial dan kultural, teknologi maupun hukum membuat praktek manajemen sumberdaya

manusia penuh tantangan dan harus melakukan tindakan pro-aktif agar mampu mencapai misi organisasi. Tuntutan reformasi dalam praktik manajemen sumberdaya manusia ini semakin mencapai momentumnya karena adanya pergeseran paradigma administrasi publik dari the old public administration, the new public management hingga the new public service yang mensyaratkan adanya dukungan sumberdaya manusia (SDM) profesional dan berkualitas sekaligus humanis.

Upaya melakukan reformasi aparatur negara di Indonesia sudah dilakukan.

Effendi (2009:91), dalam artikelnya berjudul "Reformasi Aparatur Negara guna Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka", menyatakan bahwa reformasi aparatur negara masih berada di posisi pinggiran karena belum menyentuh bagian-bagian paling mendasar dalam sistem administrasi. Dalam praktek, reformasi administrasi atau reformasi birokrasi baru direduksi hanya sebatas menaikkan gaji dan mengangkat tenaga honorer sebagai PNS. Effendi menegaskan bahwa reformasi aparatur negara merupakan prasyarat mutlak yang diperlukan untuk menjamin berlangsungnya pengelolaan pemerintahan yang demokratis serta sistem ekonomi yang dapat menciptakan keadilan sosial bagi semua". Berdasarkan pendapat Effendi, maka satu nilai yang harus dijamin dalam pengelolaan pemerintahan adalah nilai keadilan sosial bagi semua. Hal ini sejalan dengan pendapat Wise (2002) dalam Pynes (2004), yang menyatakan bahwa manajemen publik dipengaruhi oleh keinginan yang besar untuk memperhitungkan keadilan sosial yang lebih besar, tuntutan demokratisasi dan pemberdayaan, serta tuntutan akan humanisasi dari manajemen pelayanan publik. Sayangnya, tuntutan akan keadilan sosial sebagai manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan berbasis human governance masih seringkali lepas dari perhatian banyak pihak.

Dalam upaya mewujudkan keadilan sosial, Pemerintah Indonesia mengeluarkan regulasi yang mensyaratkan adanya kesetaraan dan keadilan gender dan dinyatakan secara eksplisit dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Regulasi tersebut menegaskan bahwa setiap Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekretaris Lembaga Tinggi & Tertinggi, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung,

Gubernur, Bupati/Walikota melaksanakan pengarusutamaan gender (PUG) guna terselenggaranya perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing. Komitmen untuk melaksanakan PUG ini pun dinyatakan secara eksplisit dalam RPJMN 2010-2014.

Meski regulasi untuk mengintegrasikan kesetaraan dan keadilan gender telah melewati satu dasa warsa, namun hingga kini data empirik menunjukkan adanya ketidakadilan gender, salah satunya di bidang sumberdaya manusia. Profil gender di bidang kepegawaian dari berbagai wilayah di Indonesia menunjukkan adanya bias gender secara struktural maupun horisontal. Secara struktural bisa dilihat bahwa semakin tinggi posisi penting dalam pemerintahan, representasi perempuan semakin kecil. Sedangkan secara horisontal dapat dilihat adanya gender stereotipi dalam penempatan pegawai, dimana perempuan cenderung ditempatkan pada bidang tugas yang secara normatif dianggap "lebih tepat" untuk perempuan dan laki-laki ditempatkan pada bidang tugas yang secara normatif dianggap "lebih tepat" untuk laki-laki. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika perempuan cenderung menumpuk pada departemen tertentu (seperti Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial) sedangkan laki-laki lebih menumpuk pada departemen tertentu pula (seperti Pekerjaan Umum, Ristek, dll). Pada sisi yang lain disadari pula bahwa kapasitas perempuan tidaklah perlu diragukan lagi. Hasil studi menunjukkan bahwa lulusan terbaik atau berpredikat cum laude di berbagai jenjang pendidikan mulai dari SD, SMP, SMA hingga PT pada umumnya didominasi perempuan.

Menyadari hal tersebut, sangatlah penting untuk mengkaji mengapa ke-senjangan gender di bidang kepegawaian masih terjadi? Selain itu perlu dianalisis, apakah regulasi di bidang kepegawaian telah menjamin adanya keadilan gender? Apabila belum, tindakan strategis apa yang perlu dilakukan untuk menjamin adanya kesetaraan dan keadilan gender di bidang kepegawaian?

PERMASALAHAN

Praktek diskriminasi gender di bidang sumberdaya manusia hingga saat ini masih terjadi, baik di negara maju (seperti Amerika dan Inggris) maupun negara berkembang (termasuk Indonesia). Praktek diskriminasi yang dialami perempuan di bidang sumberdaya manusia antara lain: perempuan mengerjakan pekerjaan-pekerjaan pada level yang lebih rendah dibandingkan laki-laki, perempuan dipandang tidak cocok melakukan pekerjaan-pekerjaan manajerial, perempuan belum terwakili pada level eksekutif, kesempatan karir perempuan lebih kecil dibandingkan laki-laki, perempuan memperoleh dana pensiun lebih sedikit dibandingkan laki-laki, perempuan memperoleh penghasilan maupun jaminan sosial lebih kecil daripada laki-laki meskipun pendidikan dan pengalaman mereka lebih tinggi, perempuan memiliki lebih sedikit simpanan kekayaan, perempuan mengalami lebih banyak gangguan ketenagakerjaan, perempuan berpengalaman mengalami pelecehan seksual di organisasi, perempuan cenderung menjadi pengurus utama bagi anak-anak dan orang-orang jompo, perempuan menjalankan peran ganda, baik di tempat kerja maupun di rumah dan bekerja paruh waktu (Stivers, 1993; Pynes, 2004; Portillo, 2009; Harris, 2011). Hasil studi Harris (2011),

menunjukkan bahwa secara berurutan, laki-laki yang sudah menikah dan mempunyai anak memiliki potensi penghasilan yang paling tinggi, diikuti oleh laki-laki lajang, perempuan yang sudah menikah dan perempuan lajang. Bahkan penghasilan laki-laki (tanpa melihat status pernikahan), melebihi penghasilan perempuan, meskipun jabatan perempuan lebih tinggi. Secara lebih spesifik Miller (2009) menyatakan adanya disparitas gender secara vertikal dan horisontal di bidang kepegawaian. Secara vertikal, ada pemisahan pekerjaan yang bersifat gender dengan keterwakilan laki-laki secara tidak seimbang pada posisi-posisi senior. Sedangkan secara horisontal, ada pemisahan pekerjaan yang bersifat gender dengan perempuan dipusatkan pada posisi-posisi yang feminin, seperti kesehatan dan pendidikan.

Di Indonesia, representasi perempuan dalam posisi tinggi di bidang kepegawaian masih sangat rendah dan tidak seimbang dengan jumlah keseluruhan mereka. Jumlah perempuan yang ada di sektor ini mencapai rata-rata 45,4 persen namun posisi eselon tertinggi diduduki oleh laki-laki. Hanya 9 persen dari perempuan pegawai negeri berada di posisi eselon satu (hanya 0,5 persen dari keseluruhan perempuan yang bekerja di sektor ini) (UNDP, 2010). Data ini menunjukkan bahwa komitmen Indonesia untuk menjalankan prinsip kesetaraan gender belum mampu termanifestasi di bidang kepegawaian.

Nurhaeni (2011), menemukan bahwa lembaga formal di Indonesia masih memperlakukan secara diskriminatif terhadap tenaga kerja perempuan, khususnya dalam hal pemberian jaminan utilities dan tunjangan keluarga, akses menduduki jabatan eselon, serta variasi jabatan pada posisi yang lebih tinggi. Selain itu ada indikasi bahwa perempuan ditempatkan pada lembaga yang

lebih banyak melakukan fungsi pelayanan seperti pendidikan, sosial, dan kesehatan. Temuan penelitian tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang melarang adanya praktek diskriminasi dalam pekerjaan, baik karena ras, warna kulit, kewarganegaraan, agama ataupun disability sebagaimana dituangkan pada UU No. 7 Tahun 1984 belum efektif. Undang-Undang tersebut pada hakekatnya merupakan ratifikasi CEDAW (Convention on The Elimination of Discrimination Against Women) dan menegaskan jaminan tidak adanya diskriminasi dalam berbagai bidang pembangunan, salah satunya pembangunan di bidang ketenagakerjaan.

Selain pemberlakuan regulasi, upaya untuk mempekecil ataupun menghilangkan kesenjangan gender di Indonesia dalam berbagai bidang pembangunan dilakukan melalui pelatihan maupun asistensi teknis "Penyadaran Gender bagi Policy Makers" oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Lembaga Administrasi Negara dan Departemen Dalam Negeri ataupun pihak-pihak lain, salah satunya melalui program Sustainable Capacity Building Project for Decentralization/SCBD Project. Salah satu materi dalam program tersebut adalah mendorong sensitivitas gender bagi policy makers sehingga mereka berkomitmen untuk menyusun kebijakan/program pembangunan responsif gender. Berdasarkan uraian tersebut di atas, ada tiga hal penting yang menarik untuk didiskusikan. Pertama, mengapa data empirik di bidang kepegawaian masih menunjukkan indikasi tertinggalnya perempuan dibandingkan laki-laki? Kedua, mengapa regulasi yang mengatur tentang keharusan mengintegrasikan kesetaraan dan keadilan gender belum ditindaklanjuti

secara nyata dalam bentuk pengaturan khusus, utamanya di bidang kepegawaian? Ketiga, mengapa berbagai capacity building tentang "gender awareness" belum mampu ditindaklanjuti dengan aksi nyata? Berdasarkan hal-hal tersebut, artikel ini hendak membahas tentang reformasi yang perlu dilakukan dalam manajemen sumberdaya manusia agar mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam bidang kepegawaian. Tujuan dari penulisan paper ini adalah:

1. Mengidentifikasi mengapa kesenjangan gender di bidang kepegawaian masih terjadi.
2. Melakukan analisis isi pada dokumen kebijakan kepegawaian terkait dengan nilai apa yang dikedepankan dalam pengaturan kepegawaian di Indonesia.
3. Menawarkan reformasi kepegawaian melalui affirmative action untuk menjamin kesetaraan dan keadilan gender dalam bidang kepegawaian.

TINJAUAN PUSTAKA

Nilai-nilai Fundamental dalam Manajemen Sumberdaya Manusia Sektor Publik

Penyelenggaraan manajemen sumberdaya manusia di sektor publik mempunyai kekhasan dibandingkan di sektor non publik, salah satunya karena ada nilai fundamental yang harus diperhitungkan dan dalam pelaksanaannya penuh dengan konflik kepentingan. Secara teoritis, ada 4 (empat) nilai fundamental yang bersaing dalam penyelenggaraan manajemen sumberdaya manusia di sektor publik, yaitu: (1) nilai keadilan sosial; (2) nilai political responsiveness; (3) nilai efisiensi administratif dan (4) nilai hak-hak individu (Klingner dan Nalbandian, 1985).

Pada nilai keadilan sosial di-asumsikan bahwa pekerjaan-pekerjaan pada organisasi

publik merupakan sumber penghasilan. Karena itu pemerintah harus adil dalam memberikan porsi pada berbagai kelompok masyarakat. Nilai keadilan sosial hanya bisa diperoleh melalui fungsi pengadaan. Untuk itu, pengadaan harus memperhitungkan representativeness. Permasalahannya adalah, penggunaan nilai keadilan sosial seringkali mengakibatkan organisasi terpaksa menerima orang-orang yang memiliki kualitas dibawah standar yang ditentukan (*under qualities*).

Pada nilai *political responsiveness*, pemerintah diharapkan lebih responsif terhadap masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Istilah *political* berhubungan dengan berbagai interest (kepentingan masyarakat). Hal ini dihubungkan dengan alokasi (pembagian jabatan). Dalam pembagian jabatan seringkali ada kecenderungan pimpinan/kepala organisasi lebih senang kepada seseorang sebagai manifestasi kepentingan politiknya. Berdasarkan nilai ini, maka persoalan penting yang akan muncul adalah seberapa jauh penerapan nilai *political responsiveness* mampu menjamin netralitas birokrasi?.

Pada nilai efisiensi administratif, pertimbangan utama yang perlu dilakukan adalah melakukan perbandingan terbaik antara input dan output, artinya apabila input diperkecil apakah output akan tetap sama, atau kalau input diperkecil apakah output akan menjadi lebih besar, atau apabila input sama apakah output akan menjadi lebih besar, atau apabila input diperbesar akan menghasilkan output yang semakin besar. Nilai efisiensi administratif dicapai melalui pengembangan SDM karena semua training sebagai bentuk pengembangan sumberdaya manusia diarahkan agar organisasi itu tidak rugi. Permasalahan penting yang akan muncul adalah seberapa jauh penerapan nilai efisiensi

administratif mampu menjamin keadilan sosial bagi kelompok marginal?

Pada nilai hak asasi individu, maka hak-hak sebagai seorang pegawai dalam suatu organisasi harus dihargai. Misal, apakah pegawai mendapatkan perlakuan yang adil atau tidak, apakah mereka mendapat uang makan atau tidak, apakah mereka bekerja pada ruang yang terang atau gelap, apakah kotor atau bersih, apakah beban yang diberikan terlalu banyak atau sedikit dibandingkan individu lainnya.

Pada prakteknya, penerapan keempat nilai fundamental tersebut sangat tergantung kepada kondisi sosial, ekonomi dan politik serta preferensi pimpinan organisasi. Apapun nilai yang lebih di-utamakan, maka yang paling penting diperhitungkan adalah pilihan pada satu nilai akan mensyaratkan dilaksanakannya nilai yang lain sehingga profesionalisme tenaga kerja tetap terjaga. Misal, apabila organisasi lebih mengutamakan penerapan prinsip keadilan sosial, maka akan bisa mengakibatkan diperolehnya sumberdaya manusia yang *under qualified*, karena itu program pendidikan dan pelatihan sebagai salah satu aktivitas untuk menjamin prinsip efisiensi administratif menjadi urgen untuk dilakukan agar pegawai yang terpilih dapat memenuhi standar minimal dan standar pengembangan untuk mengisi suatu jabatan.

Affirmative Action dalam Manajemen Sumberdaya Manusia

Affirmative action merupakan kebijakan yang memberikan perhatian khusus kepada kelompok ataupun individu yang termarginalkan, baik karena faktor ras, warna kulit, agama, jenis kelamin ataupun asal-usul kebangsaan. Kebijakan ini dilakukan sebagai cara untuk mengatasi pengaruh

diskriminasi. Dalam konteks kesetaraan gender di bidang kepegawaian, affirmative action dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan representasi perempuan di bidang kepegawaian. Menurut Riccucci dalam Condrey (ed), 2005, affirmative action muncul sebagai respon atas merebaknya diskriminasi tenaga kerja, mengacu pada usaha-usaha proaktif terhadap adanya diversity di tempat kerja, dalam arti keragaman ras, etnik, gender dan bahkan kemampuan fisik.

Istilah affirmative action muncul pertama kali pada pemerintahan Presiden Kennedy sebagai langkah untuk mencapai non-diskriminasi. Pada tahun 1968, jenis kelamin telah ditambahkan ke dalam daftar anti-diskriminasi. Tujuan tindakan afirmatif merupakan upaya untuk mempromosikan kesempatan yang sama (dalam <http://purnama-julia.blogspot.com/2011/02/pengertian-affirmative-action.html>). Tindakan affirmative action tidak hanya mencegah diskriminasi, tetapi juga memberikan kesempatan yang sama kepada pegawai, asosiasi ataupun agen tenaga kerja dalam mengambil langkah-langkah positif untuk mengurangi persentase yang tidak proporsional. Pada affirmative action, dilakukan tindakan afirmasi dengan tujuan pengangkatan pegawai terhadap golongan minoritas/perempuan sehingga persentase pegawai bisa sebanding dengan persentase representasi mereka dalam populasinya ((Sulistiyani dan Rosidah, 2009).

Kajian-kajian terkait penerapan affirmative action sudah dilakukan oleh berbagai ahli. Selden (2006) menulis artikel tentang penggunaan affirmative action sebagai cara untuk mencapai representasi dalam administrasi publik. Menurutnya, tendensi kecenderungan menerapkan affirmative action telah menyebabkan kontroversi yang paling panas terhadap kebijakan publik di Amerika

Serikat. Long (2007), membuat sintesis berdasarkan hasil kajiannya di Perguruan Tinggi bahwa affirmative action di Perguruan Tinggi menyebabkan kelompok minoritas mendaftarkan ke lembaga pendidikan tinggi yang berkualitas. Mayoritas studi-studi tentang affirmative action memfokuskan kajiannya pada efek diterapkannya affirmative action. Affirmative action meningkatkan kesetaraan karena tindakan tersebut menguntungkan kelompok perempuan melalui cara perlindungan. Studi lainnya menemukan bahwa affirmative action berpengaruh terhadap meningkatnya kinerja perempuan di tempat kerja, penilaian kinerja yang objektif dan memberikan lebih banyak kesempatan pendidikan dan pelatihan.

Di Indonesia, pada tahun 2000 dikeluarkan Amandemen II UUD 1945 yang memuat ketentuan tentang affirmative action yang dituangkan dalam Bab X A tentang Hak Asasi Manusia pasal 28 H ayat (2). Pada pasal dan ayat tersebut disebutkan bahwa "setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Latar belakang dikeluarkannya pasal tersebut adalah adanya kesadaran bahwa satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan. Karena itu negara berkewajiban membuat peraturan khusus bagi mereka yang karena kondisi dan rintangannya tidak dapat menerima manfaat dari ketentuan yang bersifat netral tadi. Tindakan ini disandarkan pada fungsi hukum sebagai sarana untuk mencerminkan ketertiban dan keadilan, serta melakukan rekayasa sosial untuk merubah perilaku masyarakat.

PEMBAHASAN

Fenomena “Glass Ceiling” di Bidang Kepegawaian

Praktek diskriminasi gender di bidang kepegawaian, baik secara struktural maupun horisontal disebabkan oleh fenomena glass ceiling. Istilah glass ceilings mengacu pada hambatan-hambatan artifisial yang menutup kesempatan bagi kelompok perempuan dan minoritas untuk mencapai level manajer puncak dan posisi eksekutif (Pynes, 2004: 96). Hambatan artifisial tersebut bisa terjadi karena adanya dominasi sektor publik di bawah kekuasaan laki-laki serta stereotipi gender di bidang kepegawaian. Steinberg & Jacobs (1994), Odendahl dan O’Neill (1994) dalam Pynes (2004), menyatakan bahwa sektor publik dikontrol oleh struktur kekuasaan elit laki-laki dan pekerjaan-pekerjaan didistribusikan menurut gender. Menurutnya, perempuan merupakan mayoritas angkatan kerja di sektor publik, tetapi mereka dihalang-halangi untuk mencapai posisi eksekutif dan posisi pengambil keputusan. Lebih lanjut diungkapkannya bahwa komitmen perempuan dan kelompok minoritas terhadap pekerjaannya dipertanyakan karena adanya anggapan bahwa tanggung jawab mereka adalah dalam keluarga, ketidakmampuan mereka untuk berpindah posisi, atau gaya kepemimpinannya diragukan. Adanya asumsi bahwa perempuan kurang bertanggung jawab dan kurang mempunyai komitmen mengakibatkan mereka tidak diperhitungkan untuk diangkat dalam jabatan penting ataupun diberi kesempatan untuk berkembang. Pandangan ini diperkuat oleh hasil kajian Stivers (1993:4) yang menyatakan bahwa karakteristik maskulinitas dari administrasi publik bersifat sistemik. Hal tersebut dilanggengkan oleh relasi kekuasaan

dalam masyarakat sehingga berkontribusi terhadap distribusi kekuasaan berdasarkan atas gender. Lebih lanjut diungkapkan oleh Stivers (1993:5), bahwa meskipun administrasi publik nampaknya netral, namun secara struktural sesungguhnya didominasi oleh kekuasaan laki-laki. Adanya asumsi dan stereotipi gender yang berlaku di tempat kerja serta budaya organisasi yang belum responsif gender telah mempengaruhi pola mobilitas perempuan dan minoritas di bidang kepegawaian (Pynes, 2004).

Dalam konteks di Indonesia, fenomena glass ceiling di bidang kepegawaian disebabkan karena beberapa faktor. Pertama, faktor sosial budaya. Nilai-nilai sosial budaya di Indonesia kental dengan budaya patriarki yang menempatkan perempuan pada posisi yang kurang beruntung dibandingkan laki-laki. Adanya stereotipi gender yang menganggap bahwa perempuan lemah, tidak mandiri, kurang berani mengambil keputusan mengakibatkan mereka kurang dipercaya untuk menduduki posisi penting dalam jabatan-jabatan publik. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya pandangan tradisional yang menganggap bahwa tempat yang paling cocok bagi perempuan adalah di ranah domestik. Dengan anggapan ini, maka peran-peran yang dianggap cocok untuk perempuan adalah pekerjaan yang berdekatan dengan fungsi perawatan dan pendidikan. Karena itu perempuan dipandang lebih cocok untuk ditempatkan pada pekerjaan yang merepresentasikan fungsi pemeliharaan seperti pendidikan, kesehatan dan sosial. Adanya anggapan bahwa perempuan bertanggung jawab dalam urusan domestik juga mengakibatkan mobilitas mereka dianggap terbatas, perempuan tidak dapat mengikuti pendidikan dan pelatihan secara optimal dan tidak akomodatif untuk berpindah tempat tugas. Adanya pandangan

tersebut mengakibatkan peluang perempuan untuk menduduki jabatan penting lebih terbatas, akibatnya perempuan semakin terpinggirkan. Pandangan ini sejalan dengan hasil studi Cho dan Kwon (2010) di Korea Selatan yang menemukan bahwa perempuan rata-rata tidak melanjutkan pekerjaannya karena mempunyai tanggung jawab untuk hamil dan merawat anak, mengakibatkan adanya keengganan untuk mengangkat mereka pada jabatan yang lebih tinggi ataupun untuk melatih dan mempromosikannya. Asumsi ini mengakibatkan adanya praktek diskriminasi terhadap perempuan. Walaupun ada program pendidikan dan pelatihan, maka materi yang diberikan bersifat perifer dan tidak fokus untuk mengembangkan skill utama. Selain itu, Cho dan Kwon (2010) menemukan bahwa pasar kerja mengadopsi nilai dan norma sosial yang melekatkan nilai lebih rendah kepada perempuan dan memandang perempuan sebagai kelompok sekunder.

Faktor kedua penyebab fenomena glass ceiling di bidang kepegawaian adalah kurangnya sensitivitas gender dari policy maker yang mengakibatkan kebijakan-kebijakan publik di bidang kepegawaian belum adil gender. Pelatihan-pelatihan sensitivitas gender yang pernah diikuti baru sebatas pada pengetahuan dan belum sampai pada kesadaran untuk melakukan aksi nyata dalam memperkecil kesenjangan di bidang kepegawaian. Padahal, perempuan membutuhkan kebijakan publik yang mampu mendukung optimalisasi peran mereka di bidang ketenagakerjaan tanpa mengabaikan peran reproduksi biologisnya. Adanya pandangan yang menyatakan bahwa tanggung jawab utama perempuan adalah fungsi pemeliharaan anak, maka mereka membutuhkan adanya fasilitas tempat penitipan anak yang memadai. Sayangnya, fasilitas-fasilitas tersebut masih terbatas dan

kalaupun ada maka biaya yang harus dibayar lebih tinggi dibandingkan pendapatan mereka. Kondisi ini juga terjadi di negara lain. Temuan Cho dan Kwon (2010), menyatakan bahwa adanya sistem perawatan/pemeliharaan anak yang masih lemah atau tidak adanya tempat penitipan anak yang memadai serta tidak seimbang kompensasi yang diterima oleh pegawai dengan biaya yang harus mereka keluarkan untuk perawatan anak ketika mereka bekerja mengakibatkan perempuan tidak dapat bekerja secara optimal. Akhirnya, lemahnya usaha-usaha untuk menentang anti diskriminasi membuat perempuan tetap menduduki posisi non-standar.

Faktor ketiga penyebab fenomena glass ceiling adalah budaya organisasi yang belum pro gender. Budaya organisasi pada hakekatnya merupakan pola keyakinan dan nilai-nilai organisasional yang dipahami, dijiwai, terinternalisasi ke dalam pikiran dan dipraktikkan sebagai pedoman bersikap, berperilaku dan berbuat bagi setiap anggota organisasi (Davis dalam Tjahjono, 2003 dan Dwiyanto, 2002). Budaya organisasi berperan sebagai perekat sosial (*social glue*) yang mengikat semua anggota organisasi secara bersama-sama. Smircich dalam Tjahjono (2003:12), menunjukkan empat fungsi penting budaya organisasi, yaitu: 1) memberikan suatu identitas organisasional kepada para anggota organisasi; 2) memfasilitasi atau memudahkan komitmen kolektif; 3) meningkatkan stabilitas sistem sosial, dan 4) memilih *sense* terhadap sekitarnya.

Terkait dengan upaya untuk mengintegrasikan perspektif gender di bidang kepegawaian, maka organisasi harus mampu mengembangkan budaya organisasi yang responsif gender, di mana pada organisasi tersebut dikembangkan keyakinan, nilai-nilai (*values*) tentang kesetaraan dan keadilan

gender yang dipahami, dijiwai dan di-praktekkan oleh organisasional sehingga pola tersebut memberikan arti tersendiri dan menjadi dasar aturan berperilaku dalam organisasional. Apabila seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi maka integrasi perspektif gender dalam kebijakan-kebijakan kepegawaian lebih mudah untuk dilakukan. Sebaliknya, apabila di dalam organisasi tidak ada budaya organisasi pro gender yang menentang diskriminasi, maka perempuan akan tetap mendominasi posisi marginal di bidang kepegawaian.

Meskipun berbagai hasil studi berkesimpulan bahwa perempuan diragukan berkemampuan untuk mengembangkan potensinya, namun berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa multi peran perempuan, baik di dalam keluarga maupun di tempat kerja sesungguhnya justru memberi pengalaman kepada mereka, karena mereka berkesempatan untuk mempraktekkan multi pekerjaan sehingga memperkaya kemampuan interpersonal mereka dan efektivitas kepemimpinannya. Dengan kata lain, multi peran perempuan di dalam keluarga dan di tempat kerja ini mampu meningkatkan kapasitasnya dalam posisi manajemen (Ruderman, Ohlott, Panzer, & King, 2002 dalam Pynes, 2004).

Analisis Isi Dokumen Kebijakan Kepegawaian
Sesungguhnya, secara implisit maupun eksplisit, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian sebagaimana tertuang pada tabel 1. Berdasarkan regulasi-regulasi tersebut, pada hakekatnya dasar utama penyelenggaraan manajemen sumberdaya manusia adalah mengembangkan sumber-

daya manusia yang profesional, berkualitas dan bertanggung jawab serta objektif dengan cara memberi kesempatan seluas-luasnya kepada setiap Warga Negara Indonesia untuk berkembang dan mengembangkan dirinya seoptimal mungkin. Hal ini dinyatakan secara tegas pada PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya PP nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS. Persoalannya adalah, penggunaan kata "setiap Warga Negara RI" seringkali dimaknai bukan sebagai setiap laki-laki dan perempuan sebagai Warga Negara Indonesia. Hal ini terjadi karena struktur kekuasaan di institusi publik dikuasai oleh struktur kekuasaan elit laki-laki dan karenanya, sadar atau tidak sadar keputusan yang dibuat seringkali merugikan salah satu jenis kelamin, dalam hal ini perempuan.

Upaya untuk mewujudkan kompetensi SDM juga diatur melalui PP nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS, dimana pada regulasi tersebut dinyatakan: "... untuk mewujudkan kepeMERintahan yang baik diperlukan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan... untuk menciptakan SDM aparatur yang memiliki kompetensi tsb diperlukan peningkatan mutu profesionalisme....melalui Pendidikan dan Pelatihan Jabatan". Berdasarkan peraturan tersebut pada hakekatnya regulasi yang ada sudah menjamin agar SDM (laki-laki maupun perempuan) punya kesempatan yang sama untuk mengembangkan potensinya melalui diklat. Selanjutnya pada PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural pasal 5 dinyatakan bahwa persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah berstatus PNS,

memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan serta memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan. Selain itu pada pasal 6 dinyatakan perlunya memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki.

Tabel 1: Analisis isi Dokumen Kebijakan
 Sumber: Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nomor 4016, 4018, Tahun 2002 Nomor 31, 4194, 4019.

Regulasi-regulasi yang mengatur tentang pengadaan, pendidikan dan pelatihan

hingga pengangkatan dalam jabatan struktural menempatkan laki-laki dan perempuan secara sama dalam terminologi setiap warga negara RI atau SDM aparatur. Persoalannya, mengapa regulasi yang sudah memberi ruang bagi perempuan dan laki-laki (dalam terminologi setiap warga negara Indonesia) tidak mampu menjamin keadilan dan kesetaraan gender, baik secara struktural maupun secara horizontal? Dalam konteks inilah maka apa yang dikatakan oleh Stiver pada bagian sebelumnya, bahwa administrasi publik yang

nampaknya netral ternyata dalam implementasinya tidak netral karena secara struktural kekuasaan

No	Regulasi	Dasar
1	PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS	Pengadaan untuk mengisi formasi yang kosong dan mendapatkan PNS yang profesional, berkualitas serta mewujudkan objektivitas dalam pelaksanaan pengadaan PNS Ps 3: setiap Warga Negara RI mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam PP ini Ps 6: Syarat Warga Negara Indonesia
2	PP No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP No. 98 tahun 2000 tentang Pengadaan PNS	Untuk mewujudkan PNS yang profesional dan bertanggung jawab Ps 6: Syarat Warga Negara Indonesia
3	PP No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS	... untuk mewujudkan pemerintahan yang baik diperlukan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan ... untuk menciptakan SDM aparatur yang memiliki kompetensi tsb diperlukan peningkatan mutu profesionalisme... melalui Pendidikan dan Pelatihan Jabatan
4	PP RI Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural	Ps 5: Persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural: ■ Berstatus PNS ■ ... memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan ■ ... memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan... Ps 6: perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki

yang ada didominasi oleh laki-laki adalah benar. Untuk itu, perlu ada kepekaan untuk melihat

permasalahan pembangunan SDM dari gender lens (lensa gender). Hal ini penting untuk dilakukan agar penataan SDM dimasa yang akan datang mampu mengembangkan setiap SDM (laki-laki dan perempuan) secara optimal tanpa terkendala oleh hambatan-hambatan struktural ataupun kultural. Tidak adanya ketersediaan data terpilah SDM secara akurat dan up to date mengakibatkan perencanaan dan pengembangan SDM tidak mampu menemukan adanya ketertinggalan salah satu jenis kelamin dibandingkan jenis kelamin lainnya, atau walaupun ada, ketertinggalan tersebut seringkali dianggap sebagai hal yang wajar dan tidak perlu dipersoalkan.

Affirmative Action dalam Manajemen SDM

Afirmative action melalui integrasi perspektif gender dalam seluruh mekanisme perencanaan, rekrutmen, seleksi, pelatihan dan training hingga promosi SDM perlu dilakukan untuk memecahkan masalah kesenjangan gender, baik secara struktural maupun horisontal. Meski demikian, operasionalisasi dari strategi affirmative action ini menghadapi tantangan tugas yang cukup berat. Integrasi permasalahan gender memerlukan dukungan finansial dan SDM yang memadai, serta institusi yang kuat, yang hingga saat ini masih terbatas. Indonesia termasuk salah satu negara yang belum mampu mewujudkan keadilan gender di bidang kepegawaian. Hal ini mengindikasikan lemahnya peran negara dalam menjamin agar hukum dan kebijakan di bidang kepegawaian benar-benar adil gender. Otoritas negara tidak efektif dan negara tidak memiliki alat pemaksa yang cukup kuat untuk memberjalankan kebijakan publik yang dibuatnya.

Menyadari bahwa integrasi gender dalam peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian tidaklah mudah untuk

dilakukan, maka tindakan affirmative action yang ditawarkan adalah mengintegrasikan materi gender dalam materi pendidikan dan pelatihan penjenjangan struktural bagi pejabat struktural eselon I hingga eselon IV. Hal ini dilakukan agar terjadi perubahan mindset para policy maker dari bias gender menjadi adil dan setara gender. Dengan perubahan mindset ini diharapkan nilai-nilai adil dan setara benar-benar terinternalisasi ke dalam pikiran dan dipraktekkan sebagai pedoman bersikap, berperilaku dan berbuat bagi pejabat eselon I hingga IV dalam manajemen sumberdaya manusia sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dengan demikian akan terbangun budaya organisasi sebagai perekat sosial (social glue) yang mengikat semua anggota organisasi secara bersama-sama dalam mempraktekkan nilai-nilai adil dan setara gender di bidang kepegawaian sehingga terbangun komitmen kolektif dalam mengembangkan sumberdaya manusia, baik laki-laki maupun perempuan secara profesional, adil dan setara. Dengan affirmative action berupa integrasi materi gender dalam diklat penjenjangan struktural eselon I hingga IV, maka pelatihan-pelatihan gender yang bersifat insidental tidak diperlukan lagi karena semua materi telah terintegrasi dalam mekanisme pengembangan pegawai.

Untuk mendukung tindakan affirmative action ini, maka sudah saatnya dilakukan pemetaan sumberdaya manusia PNS berdasarkan pangkat, jabatan, masa kerja maupun pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti menurut jenis kelamin. Adanya pengembangan sistem pendataan PNS dengan Nomor Induk Pegawai (NIP) terbaru membuat pekerjaan pemetaan ini tidaklah sulit untuk dilakukan. Hasil pemetaan dapat digunakan sebagai dasar untuk menganalisis adakah kesenjangan gender dalam penempatan

SDM baik secara struktural maupun secara horisontal. Apabila terdapat kesenjangan gender, maka perlu dilakukan analisis secara lebih tajam dengan menggunakan analisis gender sehingga dapat diketahui apakah terdapat kesenjangan gender. Apabila ada, siapa yang berada dalam keadaan tertinggal dan mengapa mereka berada dalam keadaan tertinggal? Hasil analisis ini kemudian bisa digunakan sebagai dasar untuk membuat klasifikasi faktor penyebab, antara lain: (1) terbatasnya kapasitas SDM; atau (2) lingkungan organisasi lebih memberi preferensi pada jenis kelamin tertentu; atau (3) kurangnya motivasi salah satu jenis kelamin dibandingkan jenis kelamin lainnya. Selanjutnya faktor penyebab tersebut digunakan sebagai dasar bagi pejabat eselon 1 hingga IV dalam melakukan pembinaan SDM sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Affirmative action lain yang dapat dilakukan dengan cara mudah adalah mengatur kualitas SDM di sektor publik melalui kualitas inputannya. Untuk itu perlu direkrut calon-calon pegawai terbaik yang berasal dari lembaga pendidikan berkualitas. Pada tahap rekrutmen, upaya pemenuhan kebutuhan PNS dapat dilakukan melalui kerjasama dengan berbagai lembaga pendidikan yang qualified, misalnya dengan menarik lulusan perguruan tinggi ranking 1 hingga 3 untuk mengisi formasi yang kosong tanpa membedakan apakah calon tersebut berjenis kelamin laki-laki atau perempuan. Dengan cara demikian, ada usaha-usaha sistemik untuk mendapatkan calon PNS dengan kualitas dasar minimal yang secara akademik bisa dipertanggungjawabkan dan proses rekrutmen tidak lagi bersifat gambling. Dasar yang digunakan untuk perekrutan adalah hasil job analisis setiap jabatan dan pekerjaan di semua sektor dan semua level pemerintahan. Hal ini untuk

mengetahui job requirement yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS.

Tindakan affirmative action juga dapat dilakukan melalui pemanfaatan teknologi Informasi sebagai salah satu media untuk meningkatkan kapasitas SDM. Dengan penyelenggaraan diklat berbasis IT maka peserta diklat, khususnya perempuan tidak harus meninggalkan rumah dan tempat kerja untuk mengikuti kegiatan diklat terlalu lama.

PENUTUP

Fenomena glass ceiling di bidang kepegawaian mengakibatkan adanya diskriminasi gender secara struktural dan horisontal di bidang kepegawaian.

Fenomena glass ceiling tersebut terjadi karena adanya faktor sosial budaya berupa stereotipi gender yang merugikan perempuan, kurangnya sensitivitas gender policy maker yang mengakibatkan kebijakan kepegawaian belum responsif gender, serta adanya budaya organisasi yang belum adil gender.

Meskipun regulasi di bidang kepegawaian menempatkan laki-laki dan perempuan secara sama dalam terminologi setiap warga negara RI atau SDM aparatur, namun dalam implementasinya tidak netral karena secara struktural kekuasaan yang ada didominasi oleh laki-laki. Untuk itu, cara strategis yang dipandang efektif dalam mengatasi adanya praktek diskriminasi gender di bidang kepegawaian adalah: (1) perlu dilakukan perubahan mind set para pejabat struktural eselon I hingga IV tentang kesetaraan dan keadilan gender melalui pengintegrasian materi gender dalam diklat struktural; (2) perlu dibangun budaya organisasi adil gender; (3) perlu pemetaan dan analisis gender pada SDM; (4) perlu

kemitraan dengan perguruan tinggi untuk menyediakan lulusan terbaiknya serta (5) perlu pemanfaatan IT sebagai media training bagi SDM. Melalui tindakan affirmative action ini diharapkan mampu memperkecil dan menghilangkan ketidakadilan gender di bidang kepegawaian.

Pemerintah harus secara berkesinambungan fokus pada usaha memperkecil adanya diskriminasi gender di bidang kepegawaian, baik secara struktural maupun horisontal. Tindakan affirmative action di bidang kepegawaian perlu dilakukan. Untuk itu perlu disiapkan widya iswara/pelatih diklat penjenjangan struktural yang paham gender disertai dengan pembuatan modul tentang materi gender yang akan diintegrasikan dalam pendidikan dan pelatihan pejabat struktural eselon I hingga IV.

DAFTAR PUSTAKA

- Cho, Joonmo dan Kwon, Taehee. Affirmative Action And Corporate Compliance In South Korea. *Feminist Economics* 16(2), April 2010, 111–139.
- Dwiyanto, Agus; Partini; Ratminto; Wicaksono, Bambang dan Kusumasari, Bevaola. 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Effendi, Sofian. 2009. Reformasi Aparatur Negara guna Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka Dalam Pramusinto dan Kumorotomo (ed). *Governance Reform di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media dan MAP UGM.
- Harris, G.L.A. 2011. The Quest for Gender Equity. *Public Administration Review* Januari/Februari 2011. 71,1. ABI/ Informal Global.
- Klingner, Donald E. dan Nalbandian. 1985. *Public Personnel Management: Context and Strategies*. New Jersey: Prentice Hall. Inc.
- Long, Mark. C. Affirmative Action and Its Alternatives in Public Universities: What Do We Know?. In *Public Administration Review*, Mart, 2007, Vol. 67 issue 2, p. 315-330.
- Miller, Karen. 2009. Public policy dilemma-gender equality mainstreaming in UK policy formulation. *Journal Compilation Public Money & Management* January 2009. CIPFA.
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti. 2011. Analisis Gender Ketenagakerjaan Sektor Formal. Surakarta: Fisip UNS (Penelitian-Unpublished).
- Portillo, Shannon dan DeHart, Leisha-Davis. 2009. Gender and Organizational Rule Abidance dalam *Public Administration Review*; Mar/Apr 2009; 69, 2; Research Library Core.
- Pynes, Joan E. 2004. *Human resources Management for Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Riccucci, Norma M, 2005. A Practical Guide to Affirmative Action. Dalam Condrey, Stephen E. (Ed). *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition. San Fransisco: Jossey Bass.
- Selden, Sally Coleman. 2006. A Solution in Search of a Problem? Discrimination, Affirmative Action, and the New Public Service. *Public Administration Review*. Nov/Dec 2006, Vol. 66 Issue 6, p. 911-923.
- Stivers, Camilla. 1993. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. California: sage Publications, Inc.

Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Tjahjono, Heru Kurnianto. 2003. Budaya Organisasional dan Balanced Scorecard: Dimensi Teori dan Praktek. Yogyakarta: Unit Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

UNDP, 2010. Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintah. Jakarta: UNDP.

<http://www.bkn.go.id/stat2009>.

<http://purnama-julia.blogspot.com/2011/02/pengertian-affirmative-action.html>.

