



## GLASS CEILING DAN GUILTY FEELING SEBAGAI PENGHAMBAT KARIR PEREMPUAN DI BIROKRASI

Partini✉

FISIPOL, UGM, Bulaksumur, Yogyakarta

### Article History

Received : Juni 2013

Accepted : Agustus 2013

Published : September 2013

### Keywords

Access, strategic positions;  
*glass ceiling*;  
*public policy*;  
sensitive gender  
and guilty feeling

### Abstrak

Secara kuantitas penambahan pegawai negeri sipil perempuan mengalami peningkatan yang signifikan, namun belum diikuti dengan terbukanya akses untuk dapat menjadi pejabat struktural dan pejabat publik yang strategis. Artikel ini membahas faktor-faktor yang menyebabkan belum terbukanya akses untuk menjadi pejabat. Penelitian dilakukan di Aceh. Hasil penelitian menunjukkan perasaan ambigu, kurang percaya diri, dan kurangnya dukungan lingkungan sosial yang disebabkan karena dominasi dari kultur dan struktur menguatkan fenomena *glass ceiling*. Rendahnya akses perempuan dalam jabatan strategis akan berdampak pada kualitas kebijakan publik yang dirumuskan menjadi tidak sensitif gender.

## GLASS CEILING AND GUILTY FEELING AS INHIBITORS OF WOMEN'S CAREER IN BUREACRACY

### Abstract

The number of female civil servant has increased significantly nowadays. However, this opportunity yet to be followed by the opening access for women in the structural and strategic position. The research aims to discuss factor that inhibit women's careers. The research was conducted in Nangroe Aceh Darrusalam. The result shows that. Ambiguous feelings, lack of confidence and social support environment as well as dominance of the culture and structure in hibat women's career in bureacracy. The lack of women's access in strategic positions would impact to the gender insensitive-based public policy formulation.

© 2013 Universitas Negeri Semarang

✉ Corresponding author :

Address: Jurusan Sosiologi, FISIPOL-UGM

Jalan SosioYustisia No. 1 Bulaksumur, Yogyakarta Telp 0274-563362

E-mail address: partinislg@yahoo.co.id

ISSN 2086-5465

## PENDAHULUAN

Isu kesetaraan antara laki-laki dan perempuan telah menjadi perhatian negara dan masyarakat sejak diterbitkannya Inpres No. IX Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (*Gender Mainstreaming*). Kebijakan ini merupakan representasi dan komitmen negara untuk meningkatkan peran dan status perempuan dalam kehidupan bermasyarakat. Pengarusutamaan gender menjadi bagian integral dalam pembangunan nasional, mulai dari pusat sampai ke daerah Tingkat I dan Tingkat II. Implementasi Inpres tersebut tergantung dari komitmen pejabat setempat. Dalam kaitannya dengan hal ini Pemda Aceh membuat Qanun Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan

Di Aceh yang sangat kental dengan budaya patriarkhinya, juga telah menerapkan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan, yg tertuang di dalam UU No. 11 Tahun 2006. Budaya seperti ini dominasi laki-laki sangat mewarnai relasi sosial, termasuk relasi dalam birokrasi. Oleh karena itu tidak heran jika beberapa jabatan penting yang strategis lebih banyak dipegang oleh laki-laki. Padahal, jumlah Pegawai (PNS) di Indonesia saat ini baik di tingkat pusat maupun daerah mencapai lebih dari 4,5 juta orang, dan dari jumlah tersebut 46,5 % nya berjenis kelamin perempuan (BKN, 2010). Laju pertumbuhan PNS perempuan dalam kurun waktu 3 tahun terakhir (2009-2010) lebih tinggi dibandingkan dengan PNS laki-laki. Komposisi ini sangat menggembirakan dalam kaitannya dengan implementasi pengarusutamaan gender tersebut.

Meskipun terjadi peningkatan jumlah pegawai perempuan, namun tetap terjadi adanya ketimpangan antara laki-laki dengan perempuan, baik dalam akses, kontrol, partisipasi dan manfaat yang diterima oleh perempuan. Untuk dapat memenuhi aspek strategis dari pengarusutamaan gender masih memerlukan waktu panjang, karena budaya belum sepenuhnya mendukung perempuan menuju ke arah kesetaraan dalam akses, kontrol, partisipasi dan manfaat, termasuk pencapaian jabatan struktural dalam birokrasi. Di kabupaten dampingan LOGI-

CA2 (Local Governance and Infrastructure for Communities in Aceh), yakni Kabupaten Pidie Jaya, Bireuen, Aceh Tengah, Aceh Timur, Aceh Tamiang dan Aceh Barat Daya, jumlah perempuan yang menduduki jabatan struktural di birokrasi, yakni Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan, masih sedikit, padahal kedua instansi tersebut jumlah pegawai perempuan lebih banyak daripada jumlah pegawai laki-lakinya. Jabatan-jabatan strategis di birokrasi pemerintah kabupaten, seperti Sekda, Asisten Sekda, dan Kepala Dinas/Badan/Kantor, masih sangat jauh dari harapan.

Perkembangan karir perempuan untuk jabatan-jabatan penting menemui berbagai hambatan baik bersifat kultural, sosial maupun personal, Ini telah membentuk konstruksi dan relasi gender di dalam birokrasi pemerintah yang timpang, sebagai sebuah paradox karena antara pertumbuhan dengan akses untuk menempati jabatan-jabatan *structural* tidaklah linier. Inilah yang menarik peneliti untuk mengungkap berbagai macam persoalan yang berkaitan dengan akses perempuan untuk memperoleh jabatan strategis. Jika dirumuskan dalam masalah, adalah sebagai berikut:

Mengapa perempuan masih sulit mencapai jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan, meskipun Pengarusutamaan Gender telah diimplementasikan sejak dikeluarkannya Inpres No. IX tahun 2000? Faktor apa yang mempengaruhi perjalanan karir perempuan di lingkungan birokrasi pemerintah daerah di Aceh?

Studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi implementasi Pengarusutamaan Gender di Propinsi Aceh, khususnya di Dinas Pendidikan dan Kesehatan Kabupaten. Selain itu hasil studi ini untuk memberi masukan Pemda, sebagai upaya peningkatan kapasitas dan pengembangan karir perempuan di 6 (enam) Kabupaten di Propinsi Aceh yang menjadi wilayah kerja LOGICA 2 (Local Governance and Infrastructure for Communities in Aceh), sebuah NGO internasional dengan bendera AUSAID.

Gender dikonstruksi secara sosial dan kultural sehingga membentuk relasi sosial yang membedakan fungsi, peran dan tang-

gungjawab masing-masing jenis kelamin. Keadilan gender bisa terjadi ketika kedua belah pihak saling mendukung untuk mencapai konsensus menuju kondisi kesetaraan (Supramulyo, 2009). Banyak studi yang mengkaji tentang perempuan dalam eksekutif maupun legislatif hal ini karena jumlah perempuan di lembaga tersebut mengalami peningkatan yang signifikan, namun belum diimbangi dengan akses untuk memperoleh jabatan strategis. Hal ini menunjukkan bahwa ada ketimpangan kuantitas dan kualitas yang berupa akses dan kontrol serta partisipasi bagi perempuan, padahal pengarusutamaan gender telah berlangsung lebih dari satu dasawarsa (Partini, 2004; Syakdiah, 2006).

Kondisi tersebut merepresentasikan terjadinya fenomena *the glass ceiling* dalam birokrasi dan legislatif yang mempekerjakan perempuan. Konsep *glass ceiling* menurut Adair (2009) bahwa perempuan cenderung mengalami kesulitan untuk mencapai prestasi tertinggi dalam karirnya. Kesulitan ini bukan semata-mata disebabkan adanya hambatan yang bersifat substantif akan tetapi lebih disebabkan karena dia adalah perempuan yang harus tunduk pada sistem nilai budaya yang melingkupinya. Keberadaan sebagai perempuan itulah yang membuat ruang geraknya di ranah publik menjadi lebih terbatas, seperti yang tertulis di bawah ini:

*The glass ceiling is not simply a barrier for an individual, based on the person's inability to handle a higher-level job. Rather, the glass ceiling applies to women as a group who are kept from advancing higher because they are women (Velsor dikutip Adair 2009).*

Fenomena *glass ceiling* tersebut sering terjadi pada institusi yang memiliki sudut pandang yang bias terhadap perempuan. Perempuan sering mengalami kesulitan untuk mencapai karir tertinggi karena dirinya sering dianggap sebagai subjek yang berbeda dengan laki-laki. Perbedaan yang membuat perempuan kesulitan untuk menempati jabatan-jabatan penting tersebut

lebih dipengaruhi struktur maupun kultur yang dikonstruksi oleh masyarakat dalam membentuk relasi sosial. Pada konteks ini wacana tentang gender menjadi bagian penting yang memberikan kontribusi terhadap terjadinya fenomena *glass ceiling* tersebut. Ternyata fenomena seperti ini tidak hanya terjadi di Indonesia, atau di Aceh, namun terjadi di mana-mana di seluruh belahan dunia, terutama di Asia. Apa yang ditulis oleh Sitterly (1994:20) membuktikan hal itu,

Nevertheless, to reach the top, it seems there are more obstacles for the women than for the men. Women, especially Asian Women have much to contend with. And in the pursuit of top positions they face a tougher resistance "the *glass ceiling*", a transparent barrier at the highest level.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada beberapa institusi pemerintahan menunjukkan bahwa pegawai perempuan paling banyak hanya berada pada posisi staf sedangkan untuk jabatan struktural masih didominasi laki-laki. (Partini, 1998; Susilaningih, dkk, 2004; Inayatillah, 2008, dan Raihan Putry, 2003). Ketidakmampuan perempuan menduduki jabatan struktural karena peraturan lembaga yang netral gender, perempuan tetap menyanggah beban ganda dan hidup di lingkungan budaya patriarkhi (Partini, 2004; 2004, Susilaningih, dkk, 2004, dan Rasyidah, dkk, 2007). Di dalam budaya patriarkhi perempuan berada pada struktur yang terhegemoni dan bentuk ini juga muncul dalam sistem birokrasi meskipun secara peraturan laki-laki dan perempuan memiliki akses dan kontrol yang sama. Keadaan ini bertambah kompleks dengan struktur birokrasi yang tidak hanya terdiri dari pejabat karir, melainkan juga pejabat politik. Pejabat politik inilah yang mendapatkan wewenang untuk merumuskan kebijakan publik. Dalam studinya, Raihan Putry (2003) dijelaskan bahwa di Aceh pada umumnya jumlah perempuan yang menduduki posisi atau jabatan karir penting di birokrasi, legislatif, dan yudikatif masih sangat sedikit. Inilah yang menjadi point penting dari fenomena *the glass ceiling*,

Partini (1998) telah membuktikan hal tersebut melalui penelitian untuk disertasinya, bahwa semakin tinggi jabatan struktural dalam sebuah perusahaan atau institusi maka jumlah perempuan semakin menurun. Dalam dunia publik yang konon dianggap sebagai peluang untuk memberdayakan perempuan ternyata justru kembali membuat perlakuan yang tidak jauh berbeda yaitu tetap diskriminatif. Kondisi ini dikuatkan oleh Powel & Mainiero (1993:10) bahwa

Whether discrimination against women in management is caused by cultural prejudices within a country or cultural prejudice within an industry, the effect is that those in power have the capability to preempt (or facilitate) change. This factfinding report details societal, government, and internal *structural* barriers that affect the glass ceiling.

Permasalahan yang dihadapi perempuan dalam birokrasi pemerintahan tidak hanya yang berkaitan dengan lingkungan kerjanya, tetapi banyak perempuan yang juga belum berhasil menyelesaikan permasalahan internalnya sendiri (Inayatillah, 2008). Hal ini dapat dilihat dari sikap ambivalensi perempuan yang pada satu sisi ingin mendapatkan karir dan prestasi kerja yang baik, tetapi di sisi lain ada rasa keengganan jika harus meninggalkan tugas domestiknya, sehingga peluang yang idealnya dapat diisi terpaksa dibiarkan begitu saja berlalu. Sikap ambivalensi perempuan juga terlihat ketika mereka ditawarkan untuk mengikuti kursus penjenjangan, mereka cenderung menolak karena harus meninggalkan keluarga dan anak-anaknya terutama jika memerlukan waktu yang cukup lama. Padahal salah satu syarat untuk menduduki jabatan struktural adalah keikutsertaannya dalam kursus penjenjangan. Hal tersebut menurut Partini (2004), menjadi salah satu permasalahan mendasar bagi pegawai perempuan.

Senada dengan kondisi tersebut, Yulianto (2007) menyatakan bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh lembaga Kemitraan (Partnership For Governance Reform) tahun 2003 tentang gender dan tata kelola pemerintahan lokal, menemu-

kan adanya fakta yang ironis tentang peran perempuan di dalam birokrasi. Perempuan bisa mencapai karier politik birokrasi melalui kompetisi demokratis semacam pemilihan kepala daerah langsung. Namun, ironisnya perempuan yang mampu menduduki jabatan puncak karir birokrasi masih sangat jarang. Fakta tersebut menunjukkan, bahwa posisi dan eksistensi perempuan di lingkup kerja birokrasi di banyak daerah belum dianggap sebagai mitra sejajar laki-laki, perempuan justru diposisikan sebagai pesaing dan kompetitor para abdi negara yang berjenis kelamin laki-laki tersebut. (Partini, 2004). Dengan kata lain kesetaraan dan keadilan gender belum sepenuhnya dapat dijangkau perempuan, masih sebagai wacana dan belum menjadi realita.

## METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan perpaduan antara metode kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif menjadi dasar dan gambaran umum kondisi kepegawaian di Aceh saat ini, seperti apa persepsi dan respons mereka pada isu kepemimpinan perempuan. Meskipun ini menggabungkan dua pendekatan, akan tetapi bobot tulisan ini lebih menekankan pada pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan melalui *survey* sederhana, *indepth interview*, observasi terlibat dan FGD. Penelitian dilakukan di Kabupaten Bireuen dan Aceh Tengah, yang menjadi dampingan program LOGICA2. Pemilihan kedua kabupaten ini dengan pertimbangan, (1) aspek keterwakilan daerah, salah satunya Kabupaten Bireuen sering mendapatkan intervensi program dari berbagai lembaga donor nasional maupun internasional, sehingga pemahaman para pejabat birokrasi terhadap isu-isu global, seperti demokratisasi, *good governance*, transparansi, kesetaraan gender dianggap lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Aceh Tengah. (2), Pertimbangan geografis, Kabupaten Bireuen berada di jalur lintas provinsi yang berciri perkotaan dengan akses perdagangan yang strategis, sedangkan Aceh Tengah merupakan daerah pedalaman (rural) dengan akses perdagangan yang relatif terbatas. Survei dilakukan terhadap 300 responden

pegawai perempuan, yang bekerja di Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Wawancara mendalam dilakukan terhadap 15 orang informan kunci dari kedua kabupaten, FGD sebanyak 2 kali/kabupaten. Data dianalisis dengan statistik deskriptif. Untuk memberikan makna terhadap data kuantitatif dipergunakan interpretasi kualitatif dari hasil observasi, wawancara mendalam, dan FGD.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemahaman istilah gender bagi pegawai perempuan di Aceh merupakan indikator awal untuk memaknai relasi sosial di dalam birokrasi Pemda. Sebagian besar pegawai perempuan yakni 67.1% (lihat gambar 1), mengaku pernah mendengar istilah 'gender' dari berbagai sumber atau media. Gender merupakan istilah yang merujuk pada kesepakatan nilai yang ada di dalam masyarakat sebagai pembeda peran dan fungsi antara laki-laki dan perempuan. Gender merupakan sebuah konstruksi sosial yang seharusnya dapat dinegosiasikan. Kesadaran tersebut akan mengarahkan perilaku untuk keluar dari setiap jejak konstruksi masyarakat yang tidak menguntungkan bagi salah satu pihak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, bagi mereka yang pernah mendengar istilah gender namun pemahaman terhadap gender masih lemah. Hal tersebut karena mereka masih sering mengidentifikasi peran sosial seseorang hanya berdasarkan pada jenis kelamin semata. Salah satu contoh adalah pemahaman dari Z.F, dari Dinas Kesehatan Bireun sebagai berikut:

Menurut saya, gender adalah jenis kelamin, dan kemampuan laki-laki dan perempuan itu berbeda karena secara jenis kelaminnya juga berbeda. Dalam memimpin kemampuannya juga berbeda. Kalau saya lebih suka dipimpin oleh laki-laki daripada perempuan. Pemimpin laki-laki itu lebih tegas sedangkan perempuan tidak (Wawancara 10 Desember 2011).

Jawaban di atas menunjukkan bahwa ada sebagian masyarakat yang menerima begitu saja konstruksi sosial yang telah menjadi arus utama (*mainstream*) dalam me-

lihat perempuan. Perempuan lebih sering diidentikkan dengan subjek domestik yang sarat dengan sifat-sifat feminim negatif seperti misalnya, tidak tegas, tidak rasional, suka menggosip, lemah, tidak mandiri dan tidak berdaya. Hal ini dikukuhkan dengan begitu kuat baik secara kultural maupun struktural sehingga membentuk pelabelan (*stereotype*) yang menyudutkan perempuan (Fakih 2008). Ironisnya, dikotomi berdasarkan jenis kelamin tersebut juga menjadi pemahaman sebagian besar perempuan sendiri, seolah-olah hal tersebut adalah sesuatu yang sudah seharusnya terjadi (*taken for granted*), sehingga tidak perlu dipermasalahkan lagi.

Temuan ini menunjukkan bahwa sebanyak 32,9% yang mengaku tidak pernah mendengar istilah gender. Fakta ini cukup menarik untuk dimaknai lebih jauh yang dapat memberikan gambaran bahwa kegiatan sosialisasi terkait program pengarusutamaan gender di beberapa instansi pemda Aceh masih belum berjalan secara optimal. Pengenalan terhadap istilah gender bisa merupakan tahap awal untuk memberikan penyadaran terhadap para pegawai perempuan tentang isu gender di dalam birokrasi pemerintahan tersebut.

Kesadaran gender pada level birokrasi ini yang menjadi daya pendorong dalam memperlakukan dan mempraktekkan hubungan-hubungan sosial yang timpang sehingga perempuan akan menjadi semakin sulit memiliki daya saing yang kuat di ranah publik untuk memperoleh akses dan jabatan pada sistem birokrasi yang ketat. Individu yang berada dalam lingkungan masyarakat patriarkhis, praktis akan memproduksi kebijakan-kebijakan yang bias gender juga. Oleh karena itu, Inpres No. IX Tahun 2000 sebagai instruksi untuk melaksanakan pengarusutamaan gender, masih belum maksimal. Hal ini terus diinternalisasikan di lingkungan sosialnya, sehingga perempuan tidak menyadari bahwa dirinya punya kemampuan sama dengan laki-laki pada bidang-bidang pekerjaan yang bersifat maskulin dan penuh dengan tantangan.

Pemahaman tentang isu gender juga menjadi ukuran penting untuk melihat



adanya kesamaan kesempatan bagi pegawai perempuan dan pegawai laki-laki. Menurut sebagian pegawai perempuan, pemberian kesempatan yang sama untuk mengembangkan karir antara pegawai laki-laki dan perempuan sangat penting dan mutlak dilakukan. Namun realitanya posisi penting dalam struktur birokrasi tidak pernah dipegang perempuan, sebagaimana yang diungkapkan oleh seorang pegawai di Dinas Pendidikan melalui wawancara mendalam berikut ini:

“Semua posisi penting yang ada di jabatan itu tidak pernah dijabat oleh perempuan, hanya ada satu jabatan yang dikepalai perempuan (Disdik Bireun)” Wawancara tanggal 15 Desember 2011.

Hal senada disampaikan oleh Disdik Aceh Tengah sebagai berikut:

“Kepala seksi, kabid, dan kadin, semua itu tidak pernah dijabat perempuan. Meski beberapa pegawai perempuan sudah memenuhi standar yang sama dengan laki-laki bahkan ada yang lebih. Tapi laki-laki lebih dipilih oleh pimpinan untuk menduduki posisi tersebut” (Disdik Aceh Tengah).

Perkembangan karir perempuan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang bersifat eksternal maupun internal. Faktor eksternal misalnya, adanya nilai budaya patriarkhi, gaya kepemimpinan dari atasan, tidak adanya dukungan dari rekan kerja, baik rekan perempuan maupun laki-laki. Pengakuan dari seorang pegawai ini dapat memberikan dukungan terhadap analisis di atas.

“Budaya dan tradisi masyarakat Aceh Tengah sangat menempatkan laki-laki pada posisi struktural. Kalau ada perempuan yang punya keinginan untuk memperoleh jabatan struktural sering diinterpretasi negatif oleh sebagian orang” (Dikes Aceh Tengah).

Konstruksi gender seperti ini dilembagakan dalam berbagai pranata sosial, mulai dari lembaga keluarga, lembaga pe-

merintahan sampai dengan lembaga agama yang menjadi panutan sebagian terbesar penduduk Indonesia, terutama di Aceh. Hal tersebut terungkap pada hasil wawancara mendalam bahwa sebagai berikut:

“Perempuan itu puas dengan kondisi yang ada, kalau laki-laki sangat berambisi untuk bisa menduduki suatu jabatan *struktural*, perempuan berkarir seadanya. Hal ini dipengaruhi oleh anggapan bahwa perempuan itu bukan tulang punggung keluarga atau bukan pencari nafkah utama tapi lebih kepada pencari nafkah tambahan.” (Siti Khaulah, PNS Dinas Pendidikan Bireun).

Data tersebut dapat dimaknai bahwa nilai budaya Aceh sangat bias dalam mengkonstruksikan nilai budaya yang menjadi panutan warga masyarakat. Oleh karena itu jika ada laki-laki yang masuk ke dapur akan dianggap sebagai tindakan yang menyimpang, dan cenderung menyalahkan perempuan karena tidak dapat menghargai laki-laki sebagai suaminya. Hasil penelitian yang dilakukan Partini (1998) mendukung kenyataan tersebut bahwa dalam mengambil keputusan untuk berkarir di ranah publik dan khususnya di birokrasi pemerintahan, masih harus dengan pertimbangan dan ijin suaminya. Tanpa pemberian ijin sang suami, maka tindakan tersebut dianggap melanggar norma budaya masyarakat, bahkan dianggap haram. Data di bawah ini adalah pengakuan seorang informan yang bekerja di dinas pendidikan sebagai berikut:

“Sampai saat ini saya selalu minta ijin pada suami untuk mengikuti berbagai pelatihan. Biasanya saya tidak langsung menerima tawaran untuk mengikuti pelatihan tetapi saya minta waktu untuk mendiskusikan kesempatan ini pada suami, setelah itu baru saya memastikan untuk bisa ikut atau tidak dalam pelatihan tersebut.” (Siti Khh, Dispendik Bireun, wawancara tgl 15 November 2011).

Kendala internal berkaitan dengan perasaan cepat berpuas diri, perasaan rendah diri, merasa tidak mampu, atau alasan takut mengorbankan waktu untuk keluarga, ada-

lah alasan yang sering ditemukan pada pegawai perempuan. Jika sampai terjadi sesuatu yang tidak diinginkan pada keluarganya, maka perasaan “guilty feeling” akan menyelimuti dirinya. Dalam kondisi demikian perempuan sering menyalahkan dirinya sendiri, dan kondisi seperti ini jarang terjadi pada laki-laki. Pada sisi yang lain ada ambiguitas dalam diri perempuan, mau maju takut salah, tetapi jika tidak maju khawatir dianggap tidak mampu (bandingkan dengan temuan Partini (1998)) hasil penelitian pada PNS di Yogyakarta).

Jika pegawai perempuan dapat merepresentasikan dirinya secara positif dan memiliki *self confident* yang tinggi, maka kendala internal telah dapat teratasi. Pemecahan masalah internal ini sangat penting artinya untuk mendorong perempuan mengekspresikan bakat dan kemampuannya. Keberhasilan perempuan juga harus memperoleh dukungan dari anggota keluarga yang lain, terutama dari suaminya, kalau tidak, maka konflik rumah tangga akan terjadi. Di sinilah makna dari kesetaraan itu, bahwa keberhasilan seseorang baik itu laki-laki maupun perempuan adalah keberhasilan bersama. Dalam hal ini para pegawai harus berfikir secara “sistem” sehingga perempuan tidak dianggap sebagai “Lian” dan laki-lakilah yang menjadi “I” (subyek) dari segala aktivitas (Lihat, Tong, 1998). Dan dalam kondisi seperti ini akan terjadi “sharing of power” di antara anggota keluarga.

Hal tersebut nampaknya belum sepenuhnya terjadi di Aceh, karena masih ada kasus di mana perempuan menolak untuk diberi jabatan struktural karena berbagai macam alasan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat ambiguitas pegawai perempuan masih tinggi. Hal itu terbukti dari hasil wawancara mendalam dengan seorang informan dari dinas pendidikan sebagai berikut:

“Masalahnya bagaimana perempuan itu bisa menyelesaikan masalah internal dia sendiri. Perempuan itu bisa maju kalau dia memperoleh dukungan dari lingkungan sosialnya. Terkadang ada perempuan yang memiliki kemampuan ketika diberi

peluang untuk menduduki jabatan dia menolak yang boleh jadi disebabkan tidak ada dukungan dari suami” (Siti Khaulah, PNS Dinas Pendidikan Bireun).

Tidak dapat dipungkiri bahwa kesepakatan kultural memberi pengaruh yang sangat kuat kepada perilaku individu, termasuk memperlakukan perempuan. Budaya patriarkhi yang menjadi bagian integral dari kehidupan masyarakat Aceh yang sangat kental nuansa keagamaannya menjadi acuan nilai untuk memposisikan perempuan. Hal ini terus “direproduksi” sehingga mencapai pada suatu pemaknaan tentang “kodrat”. Apa yang berkembang di masyarakat sebagai kodrat adalah “salah kaprah” (kesalahan yang ditolerir dan dianggap sebagai kebenaran mutlak). Munculnya jargon kodrat yang salahpemaknaan inilah yang menjadi kendala bagi pegawai perempuan sehingga mereka merasa tidak percaya diri atau *self confident* nya rendah. Hasil penelitian berikut ini membuktikan hal tersebut.

“Perempuan sering menolak untuk menduduki posisi Kadis atau Kabag karena merasa kurang percaya diri. Keluarga juga menjadi faktor penghambat perempuan untuk menduduki posisi tersebut karena akan menyebabkan anak dan suami kurang terurus. Perempuan boleh saja berkarir tetapi tidak boleh melupakan kodratnya sebagai seorang perempuan” (Dinkes Aceh Tengah).

Perempuan sebenarnya setuju adanya kesetaraan akses antara laki-laki dan perempuan. Kondisi ini juga menjadi pendorong para aktivis perempuan Aceh untuk segera mengesahkan Qanun Pemberdayaan Perempuan. Hal ini juga sesuai dengan amanat Piagam hak-hak Perempuan di Aceh yang sudah dicetuskan sejak tanggal 11 November 2008. Disadari bahwa piagam tersebut bermakna sebagai dasar yang kuat bagi perempuan Aceh untuk meningkatkan partisipasinya di wilayah kerja maupun politik. Oleh karena itu keberadaan Qanun yang lebih spesifik membahas pemberdayaan perempuan akan menjadi dasar hukum yang semakin kuat di Aceh agar para perempuan

memiliki daya saing serta keberanian untuk mengartikulasikan pilihan maupun kepentingan kelompoknya.

Pada sisi lain studi ini menemukan bahwa perempuan juga merasa memiliki kompetensi kerja yang memadai. Secara umum, kualitas pekerjaan yang dihasilkan oleh perempuan tidak ada perbedaan yang signifikan dengan pegawai laki-laki. Hasil wawancara mendalam dengan Kepala Dinas kesehatan dapat menambah analisis di atas sebagai berikut:

“Tidak ada posisi yang khusus untuk perempuan atau laki-laki di dinas ini, semuanya berhak untuk menduduki posisi atau jabatan apapun. Semuanya berdasarkan *skill* yang mereka miliki dan persyaratan yang telah ditentukan. Misalnya kepangkatan, pendidikan, *training* tertentu daripada pegawai yang menyebabkan mereka layak atau tidak menempati suatu posisi” (Dinkes Bireun).

Hasil penelitian *survey* menunjukkan bahwa sebagian besar perempuan menyatakan sikap setuju (91.7%) karena pegawai perempuan juga memiliki kapasitas yang sama dengan laki-laki untuk menjadi pimpinan di instansi pemerintah. Perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk meraih jabatan tertentu karena mereka mampu menunjukkan kualitas kinerjanya. Perempuan tidak lagi memandang dirinya lemah, karena dia meyakini bahwa dirinya dapat melakukan sesuatu seperti halnya laki-laki. Dalam perspektif sosiologis, kondisi yang demikian ini disebut sebagai “*the self fulfilling prophecy*”, yaitu suatu kondisi di mana seorang individu mempersepsikan dirinya mampu melakukan sesuatu, karena dia yakin akan kemampuannya.

Atas dasar kondisi yang demikian, membuat laki-laki menjadi berpikir berbeda tentang kemampuan perempuan dalam memunculkan wacana-wacana kesetaraan. Persaingan dalam struktur birokrasi lebih dimaknai secara luas, yaitu tentang kualitas dan modalitas yang dimiliki. Modalitas tersebut banyak wujudnya, antara lain adalah modal manusia, (*human capital*), *social capital*, *cultural capital*, *economic capital* dan

*symbolic capital*. *Human capital* antara lain pendidikan, pengalaman kerja, sering tidaknya mengikuti *training*, dan seminar. *Social capital* meliputi kemampuan berorganisasi untuk meluaskan jaringan, serta kemampuan bernegosiasi dengan orang lain, serta *capital-capital* lain yang berkaitan dengan modalitas manusia. Salah satu bukti adalah hasil wawancara mendalam seperti berikut ini:

“Kalau perempuan ingin bisa duduk pada jabatan struktural maka dia harus memiliki kemampuan yang lebih dibandingkan pegawai perempuan lainnya. Selain itu perempuan harus memiliki pendidikan minimal S1, pengetahuan organisasi dan *networking* atau link untuk bisa menduduki jabatan struktural” (Siti Khaulah, PNS Dinas Pendidikan Bireun).

Merujuk pada pendapat Bourdieu (1984) bahwa modal sosial merupakan hal cukup penting untuk mengubah paradigma yang timpang dalam mewacanakan maupun memperlakukan perempuan. Jejaring sosial yang luas dan dukungan yang kuat akan semakin memunculkan peluang-peluang bagi perempuan. Salah satu tantangan perempuan dalam upaya mengelola modal sosial adalah jaringan. Adanya jaringan berdampak pada kemudahan akses seseorang terhadap informasi maupun pengetahuan dari sumber yang tidak terbatas. Hal ini disebabkan oleh kuantitas pertemuan yang sering terjadi dalam koridor jaringan. Sayangnya perempuan sering memiliki kelemahan dalam memperluas jaringan, Mereka sering dihadapkan pada kultur yang dibangun oleh laki-laki bahwa untuk mendapatkan jaringan yang bagus, seseorang harus sering melakukan komunikasi di waktu-waktu khusus, sementara perempuan sulit untuk menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan tersebut.

Berbeda dengan laki-laki yang memiliki ruang dan waktu untuk selalu membangun jaringan di antara sesama laki-laki di warung kopi yang semakin banyak jumlahnya. Lewat ruang-ruang itulah laki-laki dapat dengan mudah membangun jaringan sosial, terutama tatkala ada wacana akan



adanya peluang untuk menjadi pimpinan. Lewat jaringan inilah opini *public* dibentuk, dan kemudian diwacanakan, selanjutnya hasil pertemuan di warung kopi itulah yang kemudian menjadi pendapat umum untuk memilih calon tertentu. Hasil *indepth* dengan informan di bawah ini yang memperkuat analisis pewacanaan di atas:

“Perempuan tidak memiliki waktu untuk duduk di warung kopi sampai pukul 12 malam untuk membentuk *networking* agar dia dikenal. Perempuan tidak duduk di warung kopi karena itu bukan tempat berkumpulnya perempuan, selain mereka juga tidak memiliki waktu untuk hal-hal tersebut” (Siti Khaulah, PNS Dinas Pendidikan Bireun).

Di kalangan pegawai perempuan ternyata baru sebagian saja yang memiliki rasa percaya diri untuk menduduki jabatan-penting di birokrasi pemerintah, seperti Kepala Dinas. Hal ini memberikan gambaran bahwa di kalangan sebagian pegawai perempuan permasalahan psikologis memang masih menjadi faktor yang menentukan keberhasilan karir mereka di birokrasi.

Selain itu modal sosial yang dapat dimiliki dan kemudian dimanfaatkan oleh perempuan adalah dukungan dari perempuan sendiri. Dalam sebuah struktur dan kultur yang beragam, tidak semua menganggap kepemimpinan perempuan sebagai sesuatu yang menggembirakan. Justru sesama perempuan yang tidak suka jika teman perempuannya menjabat sebagai pimpinan. Data ini akan memperkuat analisis tersebut,

“Masih ada mosi tidak percaya di kalangan perempuan ketika ada perempuan yang maju dan berhasil menduduki jabatan struktural. Hal ini terjadi karena di dalam diri perempuan masih ada sifat iri ketika ada perempuan lain berhasil maju. Keberhasilan perempuan sering dilihat bukan karena keahlian dia tetapi lebih karena siapa dia, memiliki hubungan dekat dengan siapa. Perempuan tidak mau mendukung ketika ada perempuan lain berhasil” (Siti Khaulah, PNS Dinas Pendidikan Bireun).

Berkaitan dengan ini Madden (1987 dikutip Pembayun 2009) menjelaskan bahwa perempuan sering menganggap perempuan lain sebagai individu yang tidak dapat memberikan rasa aman dalam ranah publik seperti halnya laki-laki. Perempuan justru sering dimaknai sebagai pesaing berat bahkan dianggap sebagai musuh bagi perempuan lain, karena dianggap mengancam kedudukannya dalam karir. Di kantor perempuan menjadi lebih sering mengagumi pimpinan laki-laki daripada sesama perempuan sendiri yang menjadi pimpinannya.

Lingkungan kerja yang kurang kondusif bagi munculnya budaya kesetaraan menjadi persoalan tersendiri. Rasa tidak suka bila dipimpin oleh pejabat perempuan memang tidak diekspresikan secara terbuka oleh laki-laki. Sikap ini dirasakan pegawai perempuan, melalui sindiran, jargon, dan ketidakpatuhan terhadap perintah, sehingga cukup mempengaruhi kondisi psikisnya. Hal inilah yang akan menciptakan ruang-ruang gerak yang sangat terbatas bagi perempuan untuk mengembangkan diri. Mereka berada di bawah bayang-bayang bahkan menjadi sebuah ketakutan untuk maju. Oleh karena itu perempuan sendiri menjadi berpikir untuk tidak memiliki jenjang karir yang terlalu tinggi. Hal inilah yang ditengarai sebagai pemicu munculnya kembali fenomena *glass ceiling*. Jumlah perempuan semakin menurun di level-level tinggi pada jenjang pendidikan, jabatan birokrasi dan instansi. Secara realita bisa berkarir, namun hanya ada di dalam bayangan, karena sulit untuk menembus hambatan di langit-langit gelas yang dihadapinya.

Di dalam Qanun No. 6/2009, tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Perempuan jelas memuat pasal-pasal yang mengharuskan adanya jaminan terhadap kesempatan perempuan untuk berkembang. Salah satu pasal yang menunjukkan bahwa perempuan memiliki kesempatan yang setara adalah pasal 3, bahwa Pemberdayaan dan perlindungan perempuan mempunyai tujuan: (a) meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses pembangunan; (b) meningkatkan kualitas hidup perempuan agar mampu berperan seimbang (c)

dengan laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan yang relevan; (d) memberikan jaminan kepada perempuan untuk dapat memenuhi hak-haknya sebagai manusia dalam segala aspek kehidupan; (e) memberikan rasa aman kepada perempuan dalam segala aspek kehidupan. Dengan disahkannya Qanun tersebut, pemahaman yang menyudutkan perempuan baik yang bersifat kultural maupun struktural menjadi sesuatu yang *using*. Hasil wawancara mendalam berikut ini memperjelas hal tersebut:

“Permasalahannya sangat sedikit perempuan yang ada disitu. Sebagai contoh di Takengon ada 40 SMP Negeri tapi hanya 2 yang kepala sekolahnya perempuan selebihnya 38 kepala sekolahnya laki-laki. Padahal banyak perempuan lain yang secara kualitas (pendidikan dan prestasi kerja) berada di atas laki-laki tapi mereka tidak pernah dipromosikan untuk menjadi kepala sekolah. Itu semua tergantung pimpinan. Jika ditunjuk, kami yakin perempuan pasti akan menerimanya. Menurut kami, faktor kurang dipercaya oleh pimpinan saja yang menyebabkan perempuan jarang mendapatkan kesempatan untuk promosi jabatan. Jadi seseorang layak atau tidaknya untuk menduduki suatu jabatan sangat dipengaruhi oleh pimpinan” (Nh, Dinas Kesehatan Aceh Tengah).

Persoalan partisipasi perempuan di Aceh juga tidak luput dari pembahasan Qanun Pemberdayaan Perempuan. Pada Pasal 22, bahwa (1) Perempuan mempunyai hak berpartisipasi penuh dalam setiap proses pembuatan, penentuan dan pelaksanaan kebijakan. (2) Untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perempuan berhak mendapatkan peningkatan kapasitasnya. Subjek perempuan dalam wilayah pengambilan keputusan inilah yang disebut Spivak sebagai bagian dari upaya perempuan merepresentasikan kepentingan kelompoknya yang selama ini cenderung termarginalkan. Sebagai bagian dari perumus kebijakan, perempuan akan senantiasa mengusung dan memperjuangkan kepentingannya sebagai representasi dari perjuangan mendapatkan keadilan gender. Namun kondisi tersebut belum sepenuhnya

menjadi kesepakatan bersama terutama di kalangan pegawai negeri.

Karir pegawai perempuan juga cenderung mengalami stagnasi atau kurang berkembang secara dinamis. “Kecilnya jumlah perempuan menduduki posisi tertinggi bisa disebabkan oleh berbagai faktor antara lain persyaratan untuk menjabat posisi tersebut tidak terpenuhi misalnya pendidikan harus S2 atau S3. Selain itu untuk menjadi pemimpin misalnya harus sudah mengikuti *training* kepemimpinan. Perempuan sangat jarang ikut *training-training* tersebut. Terkadang syarat mengikuti *training* harus dipenuhi dan umumnya syarat tersebut hanya dimiliki perempuan yang sudah berkeluarga sehingga menjadi pilihan yang sulit” (Dinkes Aceh Tengah). Kenyataan ini menjadi dilematis bagi perempuan bahkan menjadi sebuah paradox, karena perempuan mengalami perasaan yang ambigu.

## SIMPULAN

Terbukanya akses perempuan untuk masuk ke sektor publik, khususnya sebagai pegawai negeri sipil dalam birokrasi sangat menggembirakan bagi perempuan, karena hal itu sebagai sebuah indikator penting agar kesetaraan dan keadilan gender dapat direpresentasikan, demikian juga halnya yang terjadi di propinsi Aceh. Sayangnya kenyataan tersebut belum diimbangi dengan adanya keterbukaan akses untuk memperoleh jabatan *structural*, apalagi jabatan-jabatan strategis yang berperan untuk merumuskan kebijakan publik yang lebih sensitif gender. Pada sisi lain tata kelola pemerintahan yang baik adalah yang menerapkan konsep-konsep *good governance*, bahwa di dalam konsep tersebut juga harus memperhatikan isu-isu kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, terutama di dalam birokrasi.

Fenomena *glass ceiling* dalam birokrasi telah menjadi hambatan yang sangat sulit untuk dipecahkan oleh perempuan, karena persoalan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kultur tetapi juga struktur. Kondisi yang demikian selalu direproduksi oleh lingkungan sosial, masyarakat, bahkan negara, sehingga seolah-olah menjadi

sebuah nilai baku dan bahkan menjadi sebuah kodrat. Padahal *Gender Mainstreaming* yang dicetuskan melalui Inpres No. IX Tahun 2000, adalah sebuah penegasan dari Negara agar semua kebijakan dan kegiatan pembangunan tidak bias gender. Oleh karena itu semua wilayah mulai dari pusat sampai daerah diharapkan dapat mengimplementasikan Inpres tersebut, agar terjadi kesetaraan dan keadilan sosial di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Realitasnya, implementasi *gender mainstreaming* belum maksimal, bahkan terkesan setengah hati. Semua itu sangat tergantung dari komitmen pejabat setempat dan seluruh jajaran birokrasi yang ada di wilayah masing-masing. Untuk Propinsi Aceh, dengan dirumuskannya Qanun No 6 Tahun 2009 sebenarnya merupakan wujud dari komitmen Pemda, namun implementasi dari Qanun tersebut masih perlu ditingkatkan, agar ide tentang keadilan dan kesetaraan dapat diwujudkan di dalam realita. Bagi perempuan sendiri, perlu meningkatkan *self confidence* dan membentuk jejaring agar dapat melewati rintangan yang ada. Selain itu perempuan diharapkan dapat mengeliminir perasaan ambigu yang melingkupinya agar mampu bersaing secara terbuka. Dengan kata lain jika perempuan dapat meraih jabatan strategis, maka perempuan memiliki andil besar dalam perumusan kebijakan *public* yang lebih sensitif gender.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adair C.K. 1999, *Cracking The glass ceiling : Factors Influence Women's Atainment of Senior Executive*. Disertation. USA
- Bourdieu, P. 1984. *Distinction; A Social Critique of The Jufgemnt of Taste*. Cambrigde. Massachusets. Harvard University Press.
- Fakih, M. 2008. *Gender dan Transformasi Sosial, Pustaka Pelajar*. Yogyakarta
- Innayati. 2008. *Kepemimpinan Perempuan dalam Lembaga Pendidikan Tinggi di Banda Aceh: Peluang dan Tantangan (Studi Analisis di IAIN Ar-Raniry)*, dalam Eka Srimulyani dan Inayati. (ed), *Perempuan dalam Masyarakat Aceh: Memahami Beberapa Persolan Kekinian*. Banda Aceh: LOGIKA-ARTI
- LOGIKA. 2011. *Dokumen Rencana Strategis Analisa Kebutuhan Diklat Berbasis Kompetensi (RES-TRA AKAD)*.
- Partini. 1998. *Peluang Pegawai Wanita Untuk Menduduki Jabatan Struktural Studi Pada PNS, DIY. Disertai*. Yogyakarta. UGM
- Partini. 2004. *Potret Keterlibatan Perempuan dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah*. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. 7(3): 315-334
- Pembayun, E.L. 2009. *Perempuan VS Perempuan : Realitas Gender, Tayangan Gosip dan Dunia Maya*. Bandung. Nuansa.
- Powel, G.N. and Mainiero, L.A. 1993. *"Getting Ahead- In Career and Life"*, dalam Powel, Gary N *Women and Men In Management*. Sage Publication. Newbury Park London.
- Raihan, P. 2003. *Kemampuan Manajerial Dosen Perempuan di Unsyiah dan IAIN Ar-Raniry: Suatu Analisis Mengenai Bias Gender*. Banda Aceh: PPS Unsyiah.
- Rasyidah, et al. 2007. *Potret Kesetaraan Gender di Kampus*. Banda Aceh: PSW IAIN Ar-Raniry.
- Sitterly, C. Ed. 1994. *Tehe Female Entrepreneur, The Crisp Small Businnes Entrepreneurship Series*.
- Supramulyo G.T. 2009. *Feminisme dan Pelecehan Seksual dalam Birokrasi Kekuasaan Pemerintah*. *Paper*. Surabaya: Jurusan Ilmu Administrasi Negara. FISIP. Universitas Airlangga.
- Susilaningsih, et al. 2004. *Kesetaraan Gender di Perguruan Tinggi Islam, Kesetaraan Gender di Perguruan Tinggi Islam*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, Mc Gill dan ISEP.
- Syakhdi. 2006. *Kapasitas Perempuan dalam Pengambilan Keputusan: Suatu Potret Perempuan dalam Birokrasi Pemda Propinsi DIY Terkini*. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 10 (2): 71-186.
- Tong, R. 1998. *Feminist Thought. A Comprehensive Introduction*. London: Unwin Hyman.
- Yulianto, T. 2007. *Birokrasi dan Kultur Kekuasaan. Masalah Seminar di Magister Administrasi Publik*. Universitas Gadjah Mada

#### Peraturan Perundang Undangan

- Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional
- Qanun Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan