

# KAPASITAS PEREMPUAN DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN (Suatu Potret Perempuan dalam Birokrasi Pemda Propinsi DIY Terkini)

Syakdiah

## ABSTRACT

*A large number of the population of women 50,3% from total population is resources of development very potential, regulations of legislation nothing different between man and women in government sector, role and position to women still long distance with man community, from total of civil servant and in time his proportion is 60 % to man and 40 % to women. In local government of province special administrative territory Yogya, his proportion 66,2 % to man dan 33,8 % to women.*

*Women as decision maker and policy formulation in local government of province special administrative territory yogyakarta still very little, echelon II now 1 people, until need to increased role and position women civil servant pass through education although education of structure, education of gradation and ect education, and need to give a chance bigger again to women civil servant to sit on necessary position and have high control toward process of decision maker although policy formulation.*

**Key words:** Chance, decision maker, policy formulation

## PENDAHULUAN

Perhatian terhadap kehadiran kaum perempuan dalam birokrasi di berbagai instansi pemerintahan diwarnai oleh paling sedikit dua hal, pertama, berkaitan dengan masalah "efektifitas". Jumlah penduduk perempuan yang sedikit lebih banyak dibandingkan laki-laki yaitu 50,3% dari total penduduk (Data Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005), sehingga dipandang dari jumlahnya perempuan merupakan sumber daya pembangunan yang potensial, negara mestinya tidak boleh menyalahgunakan bakat dan potensi kaum perempuan bagi usaha untuk menciptakan suatu pemerintahan, dan mengembangkan sistem administrasi dan ekonomi yang kuat. Dari sisi lain, dapat dipastikan bahwa kebijaksanaan yang efektif (misalnya dalam pembangunan ekonomi) lebih banyak akan dilandasi

proses pengambilan keputusan yang mengikutsertakan, baik kaum laki-laki maupun perempuan. Dengan kata lain, pengecualian perempuan dari jabatan penting dalam birokrasi dan kedudukan politik lainnya, hampir pasti menghasilkan kebijakan yang mengenyampingkan kondisi dan aspirasi setengah dari jumlah penduduk. Pandangan kedua, berkaitan dengan masalah “pemerataan kesempatan” atau “masalah keadilan”. Meskipun secara formal tidak ada perbedaan jenjang karier antara laki-laki dan perempuan, namun pada kenyataannya, peran dan kedudukan perempuan di bidang pemerintahan masih jauh tertinggal dengan kaum laki-laki. Ketua Umum DPN Korpri, Progo Nurdjaman menyatakan, dari 3,7 juta PNS saat ini, perbandingannya 60% laki-laki dan 40% perempuan. Dari jumlah itu, perempuan yang menjabat eselon I dan II, lebih kecil lagi yakni hanya 8%. Menghadapi kenyataan itu, katanya, bekerja sama dengan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, Korpri akan berupaya meningkatkan peran serta partisipasi perempuan di lembaga eksekutif. (Republika, 26 November 2005) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Meutia Farida Hatta Swasono menyatakan, ke depan, jumlah perempuan pegawai negeri sipil (PN) harus lebih ditingkatkan. Demikian juga, katanya, peran mereka dalam pengambilan keputusan di tingkat struktural. “Kita berharap, ke depan, jumlah perempuan yang menjadi PNS lebih besar dari yang ada sekarang. Juga, untuk jumlah yang menduduki jabatan struktural dan terlibat dalam pengambilan keputusan”, kata Meutia, saat berbicara dalam acara ‘Sosialisasi Meningkatkan Peran Serta dan Posisi Perempuan di Lembaga Eksekutif’ yang digelar DPN Korpri di Jakarta, Jumat 25 November 2005. Namun, kata Meutia, hal itu, tentu harus diimbangi dengan peningkatan kualitas perempuan sendiri. Sehingga, katanya, mereka mampu menampilkan diri sebagai sosok yang dapat bersaing secara adil dengan laki-laki. Untuk itu, katanya, perempuan yang saat ini telah menjadi PNS, harus di dorong agar tidak hanya sekadar bekerja, melainkan juga untuk mencapai prestasi. “Tentu juga, kita harapkan agar praktik bias gender tidak terjadi”, katanya. Ia lebih jauh mencontohkan, sikap cenderung memilih laki-laki untuk menempati satu posisi.” Padahal, ada perempuan yang memiliki kualifikasi sama “, katanya. Ditambahkannya, bahwa untuk mewujudkan kesetaraan gender diperlukan juga kemauan baik kaum laki-laki. (Republika, 26 November 2005)

Usaha untuk menghilangkan ketimpangan yang didasarkan pada jenis kelamin ini secara umum diartikan sebagai peningkatan keikutsertaan kaum perempuan di semua bidang kegiatan, termasuk kesempatan untuk menduduki jabatan penting di bidang politik maupun administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, dalam upaya untuk meningkatkan peran dan kedudukan perempuan perlu dilakukan peningkatan kemampuan perempuan di segala bidang, termasuk di bidang pemerintahan.

## KONDISI PNS PEREMPUAN SAAT INI

Perempuan Indonesia kini telah dapat merasakan manfaat perjuangan Kartini dalam usaha mewujudkan emansipasi dan persamaan hak serta hasil pembangunan nasional di segala bidang kehidupan. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan mempunyai hak untuk menuntut ilmu, membuka pikiran dan wawasan sehingga perempuan Indonesia semakin menyadari akan hak dan kewajibannya sebagai insan pembangunan, baik pada skala mikro maupun makro. Perhatian pemerintah terhadap kaum perempuan ditegaskan dalam GBHN sejak tahun 1978 sampai sekarang. Upaya pemerintah tersebut dalam kenyataannya memperlihatkan bahwa banyak kemajuan-kemajuan di berbagai bidang kehidupan telah dicapai oleh perempuan, namun bukan berarti perempuan telah mempunyai kedudukan dan kemajuan yang sama dengan laki-laki. Data statistik menunjukkan bahwa dalam banyak hal perempuan masih tertinggal dengan laki-laki.

Pembangunan yang dilakukan dalam bidang aparatur pemerintahan telah banyak mengalami kemajuan, seperti jumlah PNS Perempuan pada tahun 1984 sebanyak 764.137 orang menjadi 1.103.763 orang pada tahun 1995, atau dari 23% menjadi 34,71% (BPS, 1996). Dibandingkan dengan PNS laki-laki penambahan PNS Perempuan lebih besar berarti bahwa peningkatan pendidikan perempuan memberikan peluang bagi perempuan untuk bekerja sebagai pegawai negeri. Meskipun telah terjadi penambahan jumlah PNS Perempuan tetapi masih ada ketimpangan antara perempuan dan laki-laki dalam hal kedudukannya sebagai pemimpin. Sampai tahun 2006 belum ada Gubernur perempuan, yang ada baru satu Pejabat Pelaksana Gubernur, wakil Gubernur, satu walikota tiga Bupati dan beberapa wakil bupati perempuan. Tapi Indonesia pernah dipimpin oleh Presiden Perempuan. Untuk memenuhi kebutuhan gender strategis bagi perempuan masih diperlukan waktu yang cukup panjang, untuk mengubah budaya yang kurang mendukung perempuan sebagai pimpinan instansi atau sebagai kepala daerah. Jabatan eselon I di pemerintahan untuk perempuan Indonesia secara nasional baru mencapai 8%, sedangkan Singapura yang terkenal dengan pemerintahan yang bersih, berdisiplin dan cukup maju sebanyak 58,7% eselon I dipegang oleh perempuan, dan di Thailand sebanyak 26% eselon I dipegang oleh perempuan dan di Filipina sebanyak 51,2% (Asean Report, 1996). Memperhatikan laporan tersebut mestinya pemerintah menengok kembali bagaimana pelaksanaan perencanaan pembangunan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia termasuk para perempuan dan bagaimana upaya yang dilakukan agar supaya dalam pengukuran *Gender Empowerment Measure* dimana ada beberapa parameter yang dipakai sebagai tolok ukur apakah perempuan sudah diintegrasikan dalam berbagai kegiatan atau pekerjaan yang bersifat profesional dalam pembangunan aparatur pemerintah.

Memperhatikan bahwa perempuan yang berhasil duduk di eselon I masih sangat sedikit berarti bahwa produk-produk keputusan ataupun kebijakan yang diambil oleh pemerintah masih didominasi oleh laki-laki sehingga ada kemungkinan peraturan ataupun kebijakan yang dikeluarkan masih belum memperhatikan kepentingan perempuan. Dengan demikian dalam pembangunan aparatur pemerintah masih perlu terus diupayakan adanya pembaharuan-pembaharuan yang dapat menjamin keadilan jender bagi perempuan dan laki-laki secara seimbang. Di samping itu, masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tatanan masyarakat yang sering kali tidak disadari oleh masyarakat itu sendiri dan bahkan oleh kaum perempuan dalam posisi yang menempatkan perempuan sebagai subordinat. Sebagai contoh pembagian kerja seksual yang tradisional dalam tatanan keluarga dan masyarakat menempatkan perempuan pada peran domestik (reproduktif) yaitu sebatas pekerjaan di dalam rumah dan laki-laki sebagai pencari nafkah atau dalam peran publik (produktif) yang dihargai dengan uang ataupun barang. Untuk mengurangi ketimpangan jender, strategi pemerintah dalam menempatkan perempuan sebagai mitra sejajar laki-laki adalah sangat tepat. Pada GBHN 1999–2004 diamanatkan bahwa pembinaan peranan perempuan sebagai mitra sejajar dalam pembangunan harus dikembangkan dengan tetap memperhatikan kodrat serta harkat dan martabatnya. Kesetaraan kaum perempuan yang mampu berjalan sejajar dengan kaum laki-laki pada seluruh aspek pembangunan merupakan suatu kekuatan besar yang diyakini mampu mendorong mempercepat laju pembangunan. Prinsip persamaan kedudukan dan perlakuan yang adil antara laki-laki dan perempuan tercantum dalam UUD 1945 Pasal 27 Ayat 1 dan 2. Artinya, bahwa ketentuan dan pengakuan tersebut telah ada sebelum Indonesia melakukan ratifikasi Konvensi Perempuan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Upaya pemerintah untuk mendorong terwujudnya pembangunan nasional dengan paradigma baru itu, antara lain telah menempatkan landasan “Pengarutusan Gender (PUG)” dalam Pembangunan Nasional melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000.

Pembahasan tentang pengarusutamaan gender tidak bisa dilepaskan dari tinjauan perspektif global maupun perspektif nasional. Dalam perspektif global, sidang majelis umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979 menyetujui Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*). Dalam konvensi tersebut, negara-negara peserta mengutuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya dan bersepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda. Tujuan kebijakan ini adalah berusaha untuk mencantumkan asas persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang dasar nasional mereka atau undang-undang lain yang relevan.

Pentingnya kesamaan akses dan perlakuan antara laki-laki dan perempuan dipertegas dengan rekomendasi dari Konferensi Tingkat Dunia IV tentang perempuan di Beijing, China. Dalam artikel 30 deklarasi Beijing dan Kerangka Tindak (*Beijing Declaration and Platform for Action*) dijelaskan bahwa negara-negara anggota PBB berketetapan untuk menjamin akses dan perlakuan yang sama antara laki-laki dan perempuan antara lain dalam lapangan pekerjaan dan segala kesempatan-kesempalan lain yang memungkinkan perempuan untuk menjadi setara dengan laki-laki.

Untuk meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan sehingga menjadi mitra seajar laki-laki, hubungan jender atau pembangunan yang berwawasan jender merupakan kata kunci untuk menganalisis kondisi dan budaya (nilai-nilai, norma, pembagian kerja dan sebagainya) yang menyebabkan terjadinya ketimpangan dan kesenjangan antara perempuan dan laki-laki sehingga akan diperoleh solusi yang tepat untuk mewujudkan cita-cita kemitrasejajaran tersebut. Apabila dilihat dari jumlah penduduk secara keseluruhan, maka jumlah penduduk perempuan Indonesia saat ini telah melebihi separuh (50,3%) dari penduduk Indonesia. Dengan jumlah tersebut jika didukung oleh kualitas yang tinggi, perempuan Indonesia merupakan potensi produktif dan modal bagi pembangunan.

Secara khusus aktualisasi kaum perempuan dalam jajaran birokrasi pemerintahan, sebagian data menunjukkan bahwa tercatat PNS Perempuan pada tahun 1984 sebanyak 764 ribu orang (27,43%), kemudian meningkat menjadi 1,1 juta (31,38%) pada tahun 1989, kemudian menjadi 1,4 juta (34,5%) pada tahun 1994, dan data terakhir menunjukkan sebanyak 1,48 juta (40 %) pada tahun 2005. Pada tahun 1984, jumlah PNS Perempuan eselon I – III sebanyak 646 orang atau 5,5% dan pada tahun 1989 menjadi 1.174 orang (6,5 %). Terakhir data tahun 2005 menunjukkan adanya trend yang lebih baik, ada 296.000 orang (8%), tetapi masih belum memuaskan untuk tingkat partisipasi perempuan, khususnya di jajaran struktural PNS. Pada tahun 1999, di jajaran Pemda tercatat jumlah PNS perempuan sebanyak 140.748 orang atau 21%. Di Pemda Jawa Tengah tercatat jumlah PNS perempuan sebanyak 20.242 orang atau 21,3%. Pemda Sulawesi Utara memiliki persentase PNS perempuan terbesar, yaitu 38,37% dan Pemda Jabar memiliki PNS perempuan dengan persentase terkecil yaitu 15,7%. Pada tahun 2005 terekam baru ada 2 orang Wakil Gubernur perempuan dan ada sejumlah Bupati dan Walikota perempuan, yaitu : Kebumen, Demak, Tuban, Bolang Mongondow, Majalengka, Tanjung Pinang, dan Sukabumi (mantan). Sementara itu secara lebih khusus di Depdagri tercatat sebanyak 3 pejabat perempuan di eselon I dari sejumlah 15 pejabat eselon I atau 20 %. Dan tercatat sebanyak 8 pejabat eselon II perempuan dari sejumlah 65 formasi jabatan eselon II atau 12%, 40 pejabat eselon III

perempuan dari sebanyak 251 pejabat eselon III atau 16% dan 193 pejabat eselon IV perempuan dari 615 pejabat atau 31%, atau secara keseluruhan jumlah pejabat perempuan di jajaran Depdagri sebanyak 243 pejabat perempuan dari 943 pejabat atau 24%.

Dari angka-angka tersebut walaupun terlihat adanya trend ke depan yang memberikan ruang bagi kaum perempuan untuk lebih beraktualisasi, namun nampak pula bahwa masih ada problem ketidaksetaraan kepemimpinan perempuan dalam pemerintahan yang ditandai dengan masih rendahnya peluang perempuan untuk menduduki jabatan dengan jumlah prosentase relatif rendah, seperti 9,8% pada lembaga legislatif di Pusat dan 6% di daerah. Sedangkan pada lembaga eksekutif daerah baru 9 orang yang menduduki jabatan Kepala / Wakil Kepala Daerah dari sekitar 400 formasi, atau pada pimpinan puncak eselon I, misalnya dalam jajaran Sekretaris Jenderal, Sekretaris Menteri atau Sekretaris Utama, masih dalam hitungan jari jemari diantara lebih dari 50 institusi pemerintah saat ini.

Mencermati data-data yang menggambarkan aktualisasi kaum perempuan khususnya dalam jajaran birokrasi pemerintahan walaupun peluang perempuan untuk menduduki jabatan secara prosentase masih relatif rendah namun terlihat pula adanya trend ke depan yang secara aktual maupun normatif ternyata memberikan peluang nyata bagi kaum perempuan untuk dapat beraktualisasi secara lebih luas. Jika demikian apa yang diperlukan, satu diantara sekian jawabannya adalah kaderisasi. Data komposisi pejabat eselon IV misalnya, menunjukkan bahwa disitu ada persoalan kaderisasi perempuan, artinya ada kebutuhan untuk mempersiapkan kader perempuan yang diperlukan berlandaskan pada modal dasarnya sebagai profesionalis birokrat atau birokrat spesialis pada jajaran pemerintahan.

## **POTRET PNS PEREMPUAN DI PEMDA PROPINSI DIY**

Salah satu ukuran yang sering digunakan untuk mengukur apakah kaum perempuan mempunyai kesamaan derajat dengan kaum laki-laki adalah sejauh mana keduanya diberikan kesempatan yang sama dalam jenjang karir. Apakah hanya ada beberapa jenis pekerjaan yang dianggap cocok untuk perempuan, sedangkan kaum laki-lakinya dianggap sesuai untuk jenis pekerjaan atau jabatan apa saja? Apakah mereka hanya dibatasi (atau membatasi dirinya) pada kedudukan yang secara tradisi dikaitkan dengan "peran keperempuan-an"? Pertanyaan terakhir ini betul-betul merupakan sebuah pertanyaan konseptual yang sulit. Sekalipun jika perbedaan seperti yang ada di Indonesia sekarang sedikit sekali kaitannya dengan pekerjaan "tradisional," namun jelas bahwa beberapa bidang pekerjaan tertentu

hampir seluruhnya diisi kaum laki-laki, dan bidang lainnya hampir semuanya diisi kamu perempuan. Misalnya di Indonesia, banyak sekali dokter gigi adalah perempuan, tapi di Amerika Serikat, hampir semua dokter gigi laki-laki. Tentu tidak akan terjadi seperti ini, bila ada semacam kodrat pada jenis pekerjaan itu yang hanya cocok dilakukan oleh salah satu jenis kelamin

Meskipun tidak mudah untuk menetapkan mengapa bidang pekerjaan tertentu dianggap patut dilakukan oleh salah satu jenis kelamin dan tidak untuk yang lainnya, namun pengelompokan yang tampak pada kaum hawa di bidang pekerjaan tertentu, agaknya ini menunjukkan terbatasnya ragam bidang pekerjaan yang terbuka. Mereka mungkin dibatasi untuk memasuki bidang atau lapangan tertentu karena perbedaan perlakuan yang langsung, atau karena takut akan pandangan masyarakat, atau karena rasa ketidakpantasan diri.

Upaya peningkatan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan merupakan salah satu komitmen internasional yang tertuang dalam *Millenium Development Goals (MDG)* yang dicanangkan PBB pada tahun 2000. Peningkatan kesetaraan dan keadilan gender dalam MDG sangat erat terkait terutama tertuang dalam *Goal 3*. *Goal 3* menyatakan komitmen untuk mempromosikan kesetaraan dan pemberdayaan perempuan dengan tujuan untuk menghapuskan segala bentuk disparitas gender termasuk dalam birokrasi di berbagai instansi pemerintahan.

Hakekat pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia adalah ditujukan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia Indonesia seutuhnya, tanpa membedakan suku bangsa, agama, dan jenis kelamin. Sementara, proses pembangunan atau pemberdayaan perempuan yang dilakukan pemerintah ditujukan untuk meraih dan mencapai kondisi kesetaraan dan keadilan gender.

Pemerintah telah melakukan upaya sungguh-sungguh dalam proses pemberdayaan perempuan, diantaranya yang terkini adalah melalui penerapan program pengarusutamaan gender. Mengacu pada berbagai hasil dan rekomendasi pertemuan tingkat tinggi dunia tentang perempuan, pemerintah Indonesia, berkeyakinan bahwa untuk mempercepat pembangunan atau pemberdayaan perempuan di segala bidang maka isu gender haruslah menjadi arus utama dalam setiap langkah pembangunan. Artinya seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, proyek dan kegiatan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus terjamin akan memasukan dimensi gender.

Untuk memastikan harapan itu, pemerintah melakukan langkah-langkah kongkrit antara lain : Pembentukan perangkat hukum untuk menguatkan pelaksanaan program pemberdayaan perempuan di lapangan, yakni berupa

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) yang di dalamnya menginstruksikan kepada seluruh Menteri atau Kepala Lembaga Negara Non-Departemen, Gubernur, Bupati dan Walikota agar melakukan pengarusutamaan gender dalam : perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program pembangunan.

Selain dalam Inpres, isu pengarusutamaan gender juga dapat ditemukan dalam Undang-undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Ada tiga program utama dalam propenas mengenai perempuan. Pertama, program peningkatan kualitas hidup perempuan. Kedua, program pengembangan dan keserasian kebijakan pemberdayaan perempuan, dan Ketiga, program peningkatan peran masyarakat dan pemampuan kelembagaan pengarusutamaan gender.

Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan suatu strategi yang relatif baru dalam mencapai kesetaraan dan keadilan gender. Strategi yang dimaksud dilakukan melalui kebijakan dan program-program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi tidak hanya oleh perempuan tetapi juga laki-laki. Jadi, dalam proses pembangunan, dari perencanaan hingga evaluasi haruslah memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi perempuan dan laki-laki, termasuk dalam birokrasi.

Relatif barunya penerapan pendekatan gender dalam setiap sektor dan bidang pembangunan di Indonesia, ditambah minimnya proses sosialisasi yang dilakukan pemerintah pusat, telah menyebabkan banyaknya perencanaan program dan kebijakan yang dibuat pemerintah daerah belum benar-benar mengindikasikan responsif gender. Tidak sedikit dari penyelenggara pemerintahan, atau para pengambil kebijakan di daerah yang belum paham betul apa itu kesetaraan dan keadilan gender, dan apa pula pengarusutamaan gender.

Ada 75 Instansi di Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang terbagi dalam 3 kelompok. Pembentukan Instansi-instansi di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan:

1. Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, termasuk dalam Perda ini 6 Biro dan 1 Perwakilan Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum. Berdasarkan Perda dan Sistem Kepegawaian, jadi ada 9 Instansi.
2. Perda Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Propinsi DIY, termasuk dalam Perda ini ada 8 Badan, 5 Unit Pelaksana Tingkat Daerah (UPTD), 1 Kantor Perwakilan Daerah, 1 Kantor Arsip Daerah dan 1 Kantor Pemberdayaan Perempuan. Berdasarkan Perda dan Sistem Kepegawaian, jadi ada 16 Instansi.



3. Perda Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah Di Lingkungan Pemerintah Propinsi DIY, termasuk dalam Perda ini 12 Dinas, 37 Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan 1 Rumah Sakit Grhasia. Berdasarkan Perda dan Sistem Kepegawaian, jadi ada 50 Instansi.

Dari 75 instansi ini, ada 2 instansi yang semua pegawainya laki-laki, belum ada PNS Perempuannya, kedua instansi tersebut adalah:

1. Sekretariat Daerah. Ada 4 Pegawai semuanya laki-laki, eselon I b (1 orang) dan eselon II a (3 orang).
2. Kantor Pelayanan Pajak Daerah ( KPPD ) Di Kabupaten Gunung Kidul. Kantor ini merupakan salah satu dari 5 Unit Pelaksana Tingkat Daerah (UPTD) dari Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Pemprop. DIY. Ada 11 pegawai di unit kerja KPPD ini, semuanya laki-laki.

Jumlah PNS Perempuan dan PNS Laki-laki Pemerintah Daerah Propinsi DIY, bisa dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Jumlah PNS Perempuan dan PNS Laki-laki Pemda Prop. DIY**

PNS Perempuan ( % )	PNS Laki-laki ( % )	Total ( % )
2704 ( 33,8 % )	5300 ( 66,2 % )	8004 ( 100 % )

Sumber : Sistem Kepegawaian, Plaza Informasi Badan Informasi Daerah, 6-2-2006. Diolah.

Berdasarkan data pada Tabel 1 terlihat bahwa jumlah PNS Laki-laki lebih besar atau mendekati 2 kali dari jumlah PNS Perempuannya. Hal ini menunjukkan PNS Laki-laki masih mendominasi di Pemerintah Daerah Propinsi DIY. Posisi PNS Perempuan dalam birokrasi di Pemda Prop. DIY masih belum seimbang dengan PNS Laki-laki, yakni Perempuan 33,8% dan Laki-laki 66,2%. Diharapkan pada masa yang akan datang dalam rekrutmen PNS di Pemda Prop. DIY memperhatikan aspek kesetaraan dan keadilan gender dalam birokrasi melalui kebijakan dan program yang memperhatikan kemampuan, potensi, pengalaman di dalam setiap tahap.

Ada 7 instansi dari 75 instansi di lingkungan Pemda Propinsi DIY yang pegawainya mayoritas atau lebih banyak sedikit PNS Perempuannya, yaitu :

1. Balai Pelatihan Kesehatan, yang merupakan salah satu dari 3 Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Kesehatan Pemprop. DIY. Ada 61 pegawai di instansi ini, yaitu 33 PNS Perempuan (54,1%) dan 28 PNS Laki-laki (45,9%).
2. Rumah Sakit Grhasia, ada 243 pegawai, yang terdiri dari 128 PNS Perempuan (52,7 %) dan 115 PNS Laki-laki (47,3 %).
3. Dinas Pendidikan, ada 964 pegawai, 484 PNS Perempuan (50,2 %) dan 480 PNS Laki-laki (49,8 %).
4. Panti Sosial Bina Netra, salah satu dari 6 Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dari Dinas Sosial. Ada 31 pegawai di unit kerja ini, 17 PNS Perempuan ( 54,8 % ) & 14 PNS Laki-laki (45,2 %).
5. Panti Sosial Bina Remaja, juga salah satu dari 6 UPTD Dinas Sosial. Ada 32 pegawai di unit kerja ini. 21 PNS Perempuan (65,6 %) dan 11 PNS Laki-laki (34,4%) .
6. Kantor Pemberdayaan Perempuan. Ada 41 pegawai di instansi ini, 25 PNS Perempuan (61 %) & 16 PNS Laki-laki (39 %).
7. Kantor Perwakilan Daerah. Ada 18 pegawai di unit kerja ini, 11 PNS Perempuan (61 %) dan 7 PNS Laki-laki (39%).

Mayoritas atau lebih tepat bila dikatakan PNS Perempuan lebih banyak sedikit daripada PNS Laki-laki terdapat di bidang kesehatan dan bidang pendidikan.

Tingkat Pendidikan PNS Perempuan dan PNS Laki-laki Pemerintah Daerah Propinsi DIY, dapat dilihat pada tabel 2.

Berdasarkan data pada tabel 2 terlihat bahwa tingkat pendidikan sebagian besar PNS di lingkungan Pemda Propinsi DIY adalah SLTA, ada 45,5%. PNS Perempuan yang tingkat pendidikannya SLTA ada 15,8 %, PNS Laki-laki yang tingkat pendidikannya SLTA ada 29,7%. Belum ada PNS Perempuan yang tingkat pendidikannya S3. Perbandingan antara PNS Laki-laki dan Perempuan yang tingkat pendidikannya S 2 adalah 2,2% dan 0,8%. S1 ; 17,9% dan 11,3 %. Sarjana Muda; 2,4% dan 2,1%. Dari data ini sebenarnya bisa dikatakan bahwa PNS Perempuan dari tingkat pendidikan sudah mulai berdaya, tapi masih perlu diberdayakan, dengan mengikutkan mereka dalam diklat-diklat penjenjangan yang merupakan syarat untuk menduduki jabatan struktural. Mereka punya potensi yang perlu dikembangkan, perlu diberi kesempatan untuk lebih memberdayakan diri, sehingga mereka mempunyai kemampuan dan kesempatan untuk menjadi pimpinan di lingkungan Pemda Propinsi DIY.

**Tabel 2**  
**Tingkat Pendidikan PNS Perempuan dan PNS Laki-laki**  
**Pemda Propinsi DIY**

Tingkat Pendidikan	PNS Perempuan (%)	PNS Laki-laki (%)	Total (%)
Pasca Sarjana ( S 3 )	0 ( 0 )	6 ( 0,1 % )	6 ( 0,1 % )
Pasca Sarjana ( S 2 )	64 ( 0,8 % )	176 ( 2,2 % )	240 ( 3 % )
Sarjana ( S 1 )	900 ( 11,3 % )	1436 ( 17,9 % )	2336 ( 29,2% )
Sarjana Muda	172 ( 2,1 % )	191 ( 2,4 % )	363 ( 4,5 % )
D 3	172 ( 2,1 % )	258 ( 3,2 % )	430 ( 5,3 % )
D 2 / D 1	70 ( 0,9 % )	82 ( 1 % )	152 ( 1,9 % )
S L T A	1263 ( 15,8 % )	2374 ( 29,7 % )	3637 ( 45,5% )
S L T P	39 ( 0,5 % )	422 ( 5,3 % )	461 ( 5,8 % )
S D	24 ( 0.3 % )	355 ( 4,4 % )	379 ( 4,7 % )
J U M L A H	2704 ( 33,8 % )	5300 ( 66,2 % )	8004 ( 100 % )

Sumber : Sistem Kepegawaian, Plaza Informasi Badan Informasi Daerah, 6-2-2006. Diolah.

Golongan PNS Perempuan dan PNS Laki-laki Pemerintah Daerah Propinsi DIY, dapat dilihat pada Tabel 3 di bawah ini.

**Tabel 3**  
**Golongan PNS Perempuan dan PNS Laki-laki**  
**Pemerintah Daerah Propinsi DIY**

Golongan	PNS Perempuan (%)	PNS Laki-laki (%)	Total (%)
IV	280 ( 3,5 % )	437 ( 5,5 % )	717 ( 9 % )
III	1842 ( 23 % )	3053 ( 38,1 % )	4895 ( 61,1% )
II	574 ( 7,2 % )	1674 ( 20,9 % )	2248 ( 28,1% )
I	8 ( 0,1 % )	136 ( 1,7 % )	144 ( 1,8 % )
J U M L A H	2704 ( 33,8 % )	5300 ( 66,2 % )	8004 ( 100% )

Sumber : Sistem Kepegawaian, Plaza Informasi Badan Informasi Daerah, 6 – 2 – 2006. Diolah.

Tabel 3, terlihat bahwa sebagian besar PNS di Pemda Propinsi DIY Golongan III, ada 61,1%. PNS Perempuan Gol. III ada 23%, PNS Laki-laki Golongan III ada 38,1%. Sedangkan jumlah PNS di Gol. IV ada 9%, yang terdiri dari Perempuan 3,5% dan Laki-laki 5,5 %. Dari jumlah ini pentingnya kesamaan akses dan perlakuan antara PNS Laki-laki dan Perempuan untuk lebih berperan dalam birokrasi di Pemda Propinsi DIY sebagai pejabat struktural, sehingga diharapkan keadilan dan kesetaraan gender dalam birokrasi bisa lebih meningkat.

Ada 715 PNS yang menduduki jabatan eselon di Pemerintah Daerah Propinsi DIY, yang terdiri dari 499 PNS Laki-laki (69,8%) dan 216 PNS Perempuan (30,2 %). Eselon yang di duduki oleh PNS dapat di lihat pada Tabel berikut ini :

**Tabel 4**  
**Eselon PNS Perempuan dan PNS Laki-laki**  
**Pemerintah Daerah Propinsi DIY**

Eselon	PNS Perempuan (%)	PNS Laki-laki (%)	Total (%)
I	0 (0)	1 (0,1 %)	1 (0,1 %)
II	0 (0)	30 (4,2 %)	30 (4,2 %)
III	38 (5,3 %)	128 (17,9 %)	166 (23,2 %)
IV	178 (24,9 %)	340 (47,6 %)	518 (72,5 %)
J U M L A H	216 (30,2 %)	499 (69,8 %)	715 (100 %)

Sumber : Sistem Kepegawaian, Plaza Informasi Badan Informasi Daerah, 6 – 2 – 2006. Diolah.

Tabel 4 di atas terlihat bahwa secara umum birokrasi di Pemda Propinsi DIY untuk pimpinan atau pejabat struktural ada 715 orang. Dari jumlah ini lebih didominasi oleh PNS Laki-laki. Pada Eselon I dan Eselon II belum ada pejabat perempuannya. Pada eselon I, II, III dan IV yang ada di Pemda Propinsi DIY, Perempuan sebesar 30,2%, sedangkan pejabat laki-laki 69,8%.

Belum setaranya antara PNS Perempuan dengan PNS Laki-laki dalam posisi eselon akan mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan di pemerintahan dipengaruhi oleh para pengambil keputusan di tingkat eselon, dalam hal ini para pejabat baik di tingkat eselon I sampai dengan eselon IV. Ketidak seimbangan jumlah PNS Perempuan yang menduduki eselon di birokrasi, berdampak pada masih rendahnya partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan yang diambil oleh Pemda Propinsi DIY,

sehingga ada kemungkinan kebijakan yang dikeluarkan juga masih belum memperhatikan kepentingan perempuan. Sehingga upaya penyeteraan gender dalam birokrasi atau di lingkungan Pemda Propinsi DIY perlu ditingkatkan. Akses, partisipasi dan kontrol perempuan di lingkungan Pemda Propinsi DIY belum setara dengan laki-laki, perlu peningkatan kesempatan kepada PNS Perempuan yang memenuhi persyaratan untuk menduduki jabatan struktural, agar kebijakan dan program lebih sensitif gender dan lebih membangun komitmen untuk lebih sensitif terhadap isu-isu gender di bidang pemerintahan.

## PENUTUP

Rencana Aksi Nasional Pengarusutamaan Gender dalam birokrasi ternyata masih menghadapi beberapa kendala, yakni antara lain belum meratanya pemahaman tentang konsep gender dan PUG di bidang pemerintahan dan di kalangan *decision makers*. Akses dan kesempatan perempuan sebagai pegawai negeri perlu ditingkatkan, jumlah PNS Perempuan pada golongan juga belum setara dengan PNS Laki-laki.

Undang-undang pokok kepegawaian disusun tanpa prasangka jenis kelamin, sehingga kaum perempuan memperoleh kesempatan yang sama untuk diangkat sebagai pegawai negeri dalam golongan pangkat yang sesuai dengan tingkat pendidikannya. Namun, kemungkinan untuk menduduki jabatan struktural atau pimpinan bagi PNS Perempuan, lebih bergantung pada penilaian subyektif daripada berdasarkan ijazah semata-mata, dan sebegitu jauh, hanya sebagian kecil dari PNS Perempuan dapat menduduki kedudukan yang bisa langsung memberikan masukan dalam proses penyusunan kebijakan.

Perempuan sebagai pengambil keputusan dan penentu kebijakan jumlahnya masih sangat sedikit di Pemprop. DIY. Untuk pimpinan tertinggi di unit kerja Sekretariat Daerah yaitu Sekretaris Daerah, eselon I b, yang merupakan eselon tertinggi di Propinsi dan 3 Asisten, eselon II a belum ada perempuannya. Eselon tertinggi PNS Perempuan di Birokrasi Pemda Propinsi DIY pada eselon III, ada 38 orang (5,3 %) dan eselon IV ada 178 orang (24,9 %).

Tingkat pendidikan pegawai paling banyak SLTA, ada 3637 pegawai (45,5%). PNS Perempuan 1.263 (15,8%) dan PNS Laki-laki 2.374 (29,7%), jadi perlu ditingkatkan, dengan diberi kesempatan tugas belajar ke jenjang lebih tinggi. PNS Perempuan belum ada yang mencapai jenjang Sarjana Strata 3. Sudah ada yang mencapai jenjang S1 (900 pegawai /11,3%) dan S2 64 Pegawai (0,8%).

Peraturan kepegawaian pada dasarnya tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan, tapi jumlah perempuan yang menjadi pegawai secara umum atau

nasional perbandingannya 60 % laki-laki dan 40 % perempuan, dan di Pemda Prop. DIY 66,2 % laki-laki, 33,8 % perempuan. Dari jumlah ini PNS Perempuan yang berada dalam jenjang pimpinan lebih sedikit lagi.

Perlu strategi-strategi khusus misalnya pentingnya dimasukkan materi gender dalam sistem kepegawaian dari tahap rekrutmen maupun di tahap rotasi, promosi dan penjenjangan struktural, sehingga kesetaraan dan keadilan gender dalam kepemimpinan birokrasi di Pemda Propinsi DIY lebih meningkat.

Pemerintah Daerah Propinsi DIY perlu memberi kesempatan yang sama kepada perempuan dan laki-laki pada masa yang akan datang dalam penerimaan pegawai berdasarkan kompetensi yang dimiliki, bagi PNS Perempuan yang sudah ada perlu ditingkatkan peran dan kedudukannya sampai posisi optimum mereka melalui pendidikan maupun pendidikan struktural, pendidikan penjenjangan dan pendidikan yang lain, dan perlu pemberian peluang yang lebih besar bagi PNS Perempuan untuk menduduki posisi penting yang mempunyai kontrol tinggi terhadap proses pengambilan keputusan maupun penentuan kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Supaya ada dinamika yang seimbang berdasarkan jenis kelamin dalam birokrasi, ada kesetaraan dan keadilan gender dalam pemerintahan di Propinsi DIY.

## DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2005. *DIY Dalam Angka 2004*.
- Hamengku Buwono X. 2002. "Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Di Daerah Istimewa Yogyakarta". Keynote – Speech pada *Seminar Nasional Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Dan Anak Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Kerjasama Pusat Studi Wanita – UGM, Kejaksaan Agung RI Dan Universitas Cokroaminoto Yogyakarta.
- Isu kebijakan pemberdayaan perempuan. [http : // www.menegpp.go.id](http://www.menegpp.go.id)
- Liza Hadiz, 2004. *Perempuan dalam Wacana Politik Orde Baru*. Penerbit Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Mansour, Fakhri. 2004. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

- Menteri Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia. *Sambutan Menteri Pemberdayaan Perempuan Pada Acara Pembukaan Pelatihan Pendidikan Politik Perempuan*. Yogyakarta, 16 April 2005.
- Mosse, Julia Cleves. 2004. *Gender & Pembangunan*. Kerjasama Rifka Annisa Women's Crisis Centre dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Nomor 1, Nomor 2, Nomor 3 Tahun 2004 Tanggal 5 Februari 2004 Tentang *Lembaga di Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Republika*, 26 November 2005.
- Republik Indonesia. 2000. *Garis-Garis Besar Haluan Negara / GBHN 1999 – 2004*. Jakarta.
- Sugiarti. 2005. *Pemberdayaan Perempuan Dalam Pemerintahan*. Makalah dalam Pelatihan Pendidikan Politik Perempuan. Yogyakarta.
- Syakdiah. 2006. *Peran Dan Kedudukan PNS Perempuan Dalam Pemerintahan Di Propinsi DIY ( Suatu Penelitian di Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta )*. LPPM Universitas Widya Mataram Yogyakarta.
- UUD RI Tahun 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002.
- The World Bank, 2005. *Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia: Pembangunan Berperspektif Gender*. Dian Rakyat, Jakarta.