

REFORMASI SDM SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN PEMBANGUNAN ADIL GENDER DI KABUPATEN SIDOARJO

Oleh :

¹⁾Luluk Fauziah dan ²⁾Mashudi

lulukfauz@yahoo.co.id dan emashud_bli@yahoo.co.id

¹⁾Fisip Universitas Muhammadiyah Sidoarjo dan ²⁾FEB Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Abstrak

Upaya mereformasi aparatur negara di Kabupaten Sidoarjo sudah dilakukan namun masih di posisi pinggiran karena belum menyentuh bagian-bagian penting mendasar dalam sistem administrasi. Reformasi birokrasi direduksi sebatas menaikkan gaji dan mengangkat tenaga honorer sebagai PNS. Dalam upaya mewujudkan keadilan sosial, pemerintah mengeluarkan regulasi yang mensyaratkan adanya kesetaraan dan keadilan gender dinyatakan secara eksplisit dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Tujuan penelitian : 1) reformasi SDM sebagai upaya peningkatan pembangunan adil gender dan 2) mendeskripsikan kendala reformasi SDM sebagai upaya peningkatan pembangunan adil gender di Kabupaten Sidoarjo.

Hasil penelitian kesenjangan gender disebabkan oleh berbagai hal : berkaitan dengan sosial budaya, intepretasi agama, struktur ekonomi, hukum dan perundang-undangan yang terimplementasi dalam berbagai kebijakan dan program yang dirancang untuk tanpa memperhatikan adanya perbedaan permasalahan, aspirasi, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan, termasuk akibat-akibatnya bagi perempuan dan laki-laki sehingga kebijakan dan program tersebut menjadi netral gender. Adapun kendalanya; perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Selanjutnya ketidakadilan dan diskriminasi gender yang merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial baik secara langsung dan tidak secara langsung berupa dampak suatu perundang-undangan maupun kebijakan.

Kata kunci : Reformasi SDM, upaya peningkatanpembangunan, adil gender

Abstrack

The efforts to reform the state apparatus in Sidoarjo have been done but still in the periphery position because it has not touched the important fundamental parts in the administration system. The bureaucracy reformation is reduced to the extent of raising salaries and raising honorary staff as civil servants. In the pursuit of social fair, the government issues a regulation that requires a gender equality and justice which declared explicitly in Presidential Instruction No. 9 in 2000 on Gender Mainstreaming in National Development.

The purpose of this research is to describe 1) the reformation of human resource as an effort to improve fair gender development and 2) to describe the obstacles of human resource reformation as an effort to improve fair gender development in Sidoarjo Regency. Various factors related to the socio-culture, programs designed to ignore the differences of issue, aspirations, experiences and needs between men and women, including the consequences for women and men so that policies and programs become gender-neutral. The obstacles such as; Women are subordinated by constructed factors socially. Furthermore, the

unfairness and gender discrimination are unfair conditions as the result of social systems and structures directly and indirectly by the impact of a legislation or policy.

Keywords: Reformation of Human Resource, improvement of fair gender development

1. PENDAHULUAN

Perubahan lingkungan yang terjadi secara dinamis, baik dari dalam maupun dari luar organisasi, mensyaratkan adanya reformasi dalam praktik manajemen SDM. Pynes (2004) menegaskan bahwa perubahan ekonomi, sosial dan kultural, teknologi maupun hukum membuat praktek manajemen sumberdaya manusia penuh tantangan dan harus melakukan tindakan proaktif agar mampu mencapai misi organisasi. Tuntutan reformasi dalam praktik manajemen sumberdaya manusia 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 SDM profesional dan berkualitas sekaligus humanis.

Upaya melakukan reformasi aparatur negara di Indonesia sudah dilakukan, menurut Effendi (2009;91) dikatakan bahwa reformasi aparatur negara masih berada di posisi pinggiran karena belum menyentuh bagian-bagian penting mendasar dalam sistem administrasi. Dalam praktek, reformasi administrasi atau reformasi birokrasi direduksi hanya sebatas menaikkan gaji dan mengangkat tenaga honorer sebagai PNS. Effendi menegaskan bahwa reformasi aparatur negara merupakan prasyarat mutlak diperlukan untuk menjamin berlangsungnya pengelolaan pemerintahan yang demokratis serta sistem ekonomi yang dapat menciptakan keadilan sosial bagi semua.

Merujuk yang disampaikan Effendi (2009;92) bahwa satu nilai yang harus dijamin dalam pengelolaan pemerintahan adalah nilai keadilan sosial bagi semua. Hal ini sejalan dengan pendapat Wise (2002) dalam Pynes (2004), menyatakan bahwa manajemen publik dipengaruhi oleh keinginan besar untuk memperhitungkan keadilan sosial yang lebih besar, tuntutan demokratisasi dan pemberdayaan serta tuntutan akan humanisasi dan manajemen pelayanan publik. Sayangnya tuntutan keadilan sosial sebagai manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan berbasis *human governance* masih seringkali lepas dari perhatian banyak pihak.

Upaya mewujudkan keadilan sosial, pemerintah Indonesia mengeluarkan regulasi yang mensyaratkan adanya kesetaraan dan keadilan gender dinyatakan secara eksplisit dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang PUG (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 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.

Regulasi untuk mengintegrasikan kesetaraan dan keadilan gender telah melewati satu dasa warsa, namun hingga kini data empirik menunjukkan adanya ketidak-adilan 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 termasuk di Kabupaten Sidoarjo. Secara struktural bisa dilihat semakin tinggi posisi penting dalam pemerintahan, representasi perempuan semakin kecil. Sedangkan secara horisontal dapat dilihat adanya gender *stereotip* dalam penempatan pegawai, dimana perempuan cenderung ditempatkan pada bidang tugas yang secara normatif dianggap cocok untuk perempuan dan laki-laki ditempatkan pada bidang tugas secara normatif dianggap cocok untuk laki-laki. Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan dalam penelitian ini adalah ; bagaimana reformasi SDM dan kendalanya sebagai upaya peningkatan pembangunan adil gender di Kabupaten Sidoarjo.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Reformasi

Reformasi merupakan proses perubahan yang bertujuan untuk mencapai tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Menurut Imawan (2006), reformasi lebih terfokus pada *to change without destroying; to change while preserving*. Perubahan di bidang tata pemerintahan identik dengan istilah *reformasi birokrasi*. Reformasi birokrasi merupakan satu upaya mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerjanya terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan,

memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.

Reformasi birokrasi ingin mengadakan perubahan dalam berbagai sendi kehidupan agar mampu mengangkat harkat dan martabat bangsa ini menjadi sebuah bangsa yang bersih, berwibawa, dan mandiri. Ini menjadi sebuah mimpi ketika reformasi tidak mampu menciptakan iklim yang kondusif dengan memupuk aparatur birokrasi, baik eksekutif maupun legislatif yang bermental buruk dan hanya mementingkan kepentingan pribadi. Kata reformasi masih menjadi idola atau primadona yang didambakan perwujudannya oleh masyarakat Indonesia yang diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*. Untuk menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif serta responsif dalam rangka mendukung tata pemerintahan demokratis dan ekonomi nasional, pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi dengan tujuan memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi, meningkatkan pelayanan publik dan membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan organisasi dan SDM aparatur yang profesional, politik, netral, transparan dan akuntabel. Sebagai penegasan reformasi birokrasi, maka dalam pendayagunaan aparatur negara, implementasi kebijakan dan programnya harus terus menerus selalu menunjang terwujudnya *good governance* (Tamin, 2004; 26).

Otonomi daerah pelaksanaannya bergantung pada banyak faktor, antara lain kualitas SDM yang dapat diamati dari kemampuan profesionalitas sesuai dengan bidang tugasnya. Para administrator harus berkualifikasi SDM yang handal, jujur, bersemangat, berloyalitas tinggi dan disiplin. Di era Otonomi daerah menuntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, ketanggapan, dan kreativitas dari segenap aparatur negara (Rahman, 2000: 151). Dalam konteks ini, peran kepemimpinan sangat dibutuhkan. Tuntutan otonomi daerah juga menghendaki adanya kemampuan pimpinan dalam meningkatkan kemandirian daerah, pengembangan kebersamaan antara semua elemen masyarakat, peningkatan kualitas dalam komunikasi dan sikap, berusaha melakukan pengurangan pemborosan, menciptakan kepuasan kerja, penurunan pembiayaan yang dianggap kurang bermanfaat, mendorong peningkatan produktivitas masyarakat di semua sektor kehidupan usaha, peningkatan suasana kerja yang kondusif, mendorong ketertiban pegawai dalam setiap aktivitas kerja secara maksimal, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap pembangunan.

2.2. Pendekatan Perempuan dalam Pembangunan (WID)

Pendekatan perempuan dalam pembangunan berisi dua hal, yakni pertama, peran perempuan dalam pembangunan dan kedua, mengacu ke jenis pendekatan, yakni pendekatan

perempuan dalam pembangunan difokuskan pada inisiatif pengembangan teknologi lebih baik, lebih tepat yang akan meringankan beban kerja perempuan. Pendekatan perempuan dalam pembangunan bertujuan untuk menekankan sisi produktif kerja dan tenaga kerja perempuan khususnya penghasil pendapatan dengan mengabaikan sisi reproduktifnya. Konsep ini berasal dari kaum liberal tahun 1970 dan 1980 an. Contoh pendekatan lain yang memperkuat pendekatan perempuan dalam pembangunan adalah pendekatan efisiensi terhadap perempuan. Dua dokumen satu dari Bank Dunia dan satu lagi dari ODA Inggris. Dalam sebuah penerbitan tahun 1987 berjudul "Pendekatan Baru Bank Dunia terhadap perempuan dalam Pembangunan", Kepala Unit *Women and Development*, Barbara Herrz (dalam Julia Cleves Mosse, 1993) mengemukakan sebagai berikut :

“ Kami ingin memeperlihatkan apa yang sebenarnya bisa dilakukan untuk memasukkan perempuan dalam program-program pembangunan dan bagaimana hal itu bisa memberikan sumbangan kepada kinerja ekonomi, mengurangi kemiskinan dan tujuan-tujuan pembangunan lainnya.... Bank memakai pendekatan baru, pendekatan yang lebih operasional, terhadap perempuan dalam pembangunan..... pendekatan ini menekankan hasil dalam produktivitas ekonomi yang bisa diperoleh melalui keterlibatan perempuan secara lebih efektif dan menitikberatkan kepada cara-cara praktis untuk melibatkan perempuan dalam operasi-operasi normal di bidang pertanian, pendidikan dan PHN (*primary health and Nutrition*)”

Pendekatan efisiensi bekerja pada dua aspek yang bertingkat, yakni :

- a. Memastikan efisiensi dalam proyek pembangunan yang menuntut keterlibatan perempuan karena mereka sering lebih efisien dan setia dibanding laki-laki,
- b. Kebijakan pembangunan pada tingkat makro yang dikejar oleh pemerintah, yang didukung oleh organisasi seperti Bank Dunia dan IMF, yang juga menuntut efisiensi dan produktivitas dalam program penyesuaian struktural.

2.3. Pendekatan Gender dan Pembangunan (WAD)

Pendekatan gender dan pembangunan disebut pendekatan pemberdayaan. Pendekatan ini merupakan satu-satunya pendekatan terhadap perempuan dalam pembangunan yang melihat semua aspek kehidupan perempuan dan semua kerja yang dilakukan perempuan kerja produktif, reproduktif, privat dan publik serta menolak upaya apapun untuk menilai rendah pekerjaan mempertahankan keluarga dan rumah tangga. Pendekatan ini secara umum dikenal sebagai pendekatan gender dan pembangunan (*gender and development*) terhadap perempuan dalam pembangunan. Pemberdayaan terkait dengan pendekatan dari bawah ke atas ketimbang dari atas ke bawah. Pendekatan ini banyak ditulis oleh kaum feminis dan

gerakan perempuan dari Selatan, sehingga pendekatan ini lebih merupakan gerakan kaum perempuan terhadap pembangunan ketimbang pendekatan laki-laki putih di utara.

Pendekatan pemberdayaan ini melacak akar sub ordinasi dalam ras, kelas, sejarah kolonial dan posisi negara-negara selatan dalam tata ekonomi internasional. Pendekatan ini memahami tujuan pembangunan bagi perempuan dalam pengertian kemandirian dan kekuatan internal. Sementara itu, pendekatan persamaan melihat perlunya melakukan reformasi struktur-struktur, pendekatan ini berbeda dari pemberdayaan dalam hal keyakinannya bahwa perubahan yang dipaksakan dari atas lebih efektif. Pendekatan pemberdayaan melihat pentingnya dua hal, yakni seraya mengakui perlunya pembuatan Undang-undang yang bersifat mendukung, berpendapat juga bahwa perkembangan organisasi perempuan, yang mengarah pada mobilisasi publik, peningkatan kesadaran dan pendidikan rakyat, merupakan syarat penting bagi perubahan sosial yang berkelanjutan. Untuk dapat memperoleh bandingan berikut dipaparkan secara tabelaris perbandingan pokok-pokok pendekatan dalam memberdayakan perempuan sebagai berikut :

Tabel 1 : Perbandingan Pendekatan Pemberdayaan Perempuan

Pendekatan	Fokus Perhatian
Perempuan dalam Pembangunan (WID)	<ul style="list-style-type: none"> a. Menitikberatkan pada program yang dapat mengurangi atau menghapus diskriminasi yang dialami perempuan di sektor produksi yang identik dengan sektor publik yang dikuasai laki-laki. b. Difokuskan pada inisiatif pengembangan teknologi yang lebih baik, lebih tepat yang akan meringankan beban kerja perempuan. c. Memastikan efisiensi dalam proyek pembangunan yang menuntut keterlibatan perempuan karena mereka sering lebih efisien dan setia dibanding laki-laki,
Perempuan dan Pembangunan (WAD)	<ul style="list-style-type: none"> a. Bukan mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan, tetapi justru menunjukkan bahwa perempuan selalu penting secara ekonomi, dan kerja yang dilakukannya dalam rumah tangga dan komunitasnya. Kata "and" dalam "WAD" menunjukkan kesejajaran antara perempuan dan pembangunan bukan menekankan pengintegrasian perempuan dalam pembangunan seperti dalam WID. b. Posisi perempuan dilihat sebagai bagian dari struktur internasional dan ketidakadilan kelas, ketimbang sebagai akibat dari ideologi dan struktur patriarki. c. Menyediakan program intervensi untuk meningkatkan taraf hidup keluarga dengan pendidikan dan ketrampilan bagi perempuan.
Gender dan Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pendekatan ini secara umum dikenal sebagai pendekatan gender dan pembangunan (<i>gender and development</i>) terhadap

	<p>perempuan dalam pembangunan. Bukan berfokus pada perbedaan laki-laki dan perempuan lagi, tetapi hubungan sosial antara laki-laki dan perempuan.</p> <p>b. Salah satu kunci yang mendasar dari kebutuhan analisis gender dan pembangunan adalah : laki-laki dan perempuan. Bukan hanya perempuan saja.</p> <p>c. Perempuan diposisikan sebagai <i>agent of change</i> sehingga berfokus pada relasi gender ketimbang hanya fokus pada perempuan saja.</p>
--	---

Sumber : diolah dari Mosse, 2004 dan Handayani, 2006

Berdasarkan berbagai pendekatan di atas, adanya Kebutuhan dan Kepentingan Gender. Salah satu kunci yang mendasar dari kebutuhan analisis gender dan pembangunan: laki-laki dan perempuan. Bukan hanya perempuan saja. Hal tersebut karena setiap kelompok gender memiliki peran dan kekuasaan gender yang berbeda serta memiliki kepentingan gender yang berbeda pula. Inti dari pergeseran pendekatan adalah pergeseran pendekatan perempuan dalam pembangunan dari kesejahteraan menuju pemberdayaan.

2.4. Gender dan ketidakadilan dalam sektor Publik

Subordinasi adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik (Handayani, 2006;16). Perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi perempuan. Anggapan sementara bahwa perempuan irrasional atau emosional mengakibatkan perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin, dan berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting. Agar perempuan tidak tersubordinasi lagi, perempuan harus mengejar berbagai ketinggalan untuk meningkatkan kemampuan, kedudukan, peranan, kesempatan dan kemandirian serta ketahanan mental spiritualnya. Subordinasi terhadap jenis pekerjaan perempuan ini ternyata tidak hanya terjadi di rumah tangga, juga terproyeksi di tingkat masyarakat dan tempat pekerjaan sektor publik (Faqih, 1999)

3. METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan Model Interpretif Geertz yang merupakan bagian dari pendekatan Fenomenologis, dimana peneliti berupaya mencari “makna” bukan mencari “hukum”, berupaya memahami, bukan mencari teori dari

fenomena (Moleong;2001). Dengan pendekatan Interpretif Geertz ini, peneliti ingin mencari makna dari apa yang disampaikan informan dan berupaya memahami interaksi yang terjadi ketika seseorang memahami dan memaknai fungsi SDM melalui pertanyaan dan ekspresi informan.

3.2. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian di DPMDP3AKB (Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak) Kabupaten Sidoarjo dengan pertimbangan bahwa Sidoarjo, beberapa kali menerima penghargaan Anugerah Parahita Eka Praya (APE) yakni prestasi di bidang pemberdayaan perempuan dari Presiden RI. Dalam penelitian ini ingin melihat sejauh mana pelaksanaan pembangunan yang adil gender.

3.3. Penentuan Informan

Informan dalam penelitian diperlukan sebagai kelengkapan dari metode kualitatif yang ditetapkan berdasarkan *purposeful sampling method*. Dengan memilih orang dari berbagai simpul yang dinilai mengetahui, terlibat, dan menguasai informasi yang berkaitan dengan topik dan permasalahan penelitian (Patton, 1990). Untuk itu dalam penelitian ini informan yang dipilih meliputi *key* informan dan informan di DPMDP3AKB Sidoarjo.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Berbagai metode digunakan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu :

- a. *Focus Group Discussion* (FGD) adalah suatu diskusi dalam suatu kelompok yang pesertanya terbatas menurut kriteria tertentu dan pembahasannya terfokus pada topik tertentu pula. FGD bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang sesuatu hal dari peserta diskusi tanpa harus ada kesepakatan pendapat di antara mereka. Peneliti sekedar menggali sejauh mana pendapat, persepsi dan sikap peserta tentang : reformasi kebijakan SDM yang adil gender di kalangan kepada dinas dan staf di pemerintahan kabupaten Sidoarjo.
- b. Survei, dilakukan kepada semua informan yang sudah disiapkan dengan menggunakan daftar pertanyaan
- c. Wawancara mendalam (*indept-interview*) terhadap tokoh kunci (*key-person*) kepala DPMDP3A-KB dan informan lain misalnya staf dan tokoh masyarakat.
- d. Wawancara mendalam (*indept-interview*), artinya peneliti berada di tengah-tengah orang yang diteliti (sasaran penelitian) secara terus menerus sehingga merupakan bagian dari kehidupan mereka.

3.5. Proses Analisis Data

Proses analisis data dilakukan meliputi : reduksi data, proses pemilihan pemusatan dan penyederhanaan serta pengabsahan berikut transformasi data kasar yang diperoleh dari catatan tertulis di lokasi penelitian. Penyajian data, dimaksudkan agar memudahkan peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Data dapat disajikan dalam bentuk matriks, peta ataupun uraian naratif. Dengan kata lain merupakan pengorganisasian data kedalam bentuk-bentuk tertentu sehingga kelihatan bentuknya yang lebih utuh dan proporsional.

4. HASIL PENELITIAN ANALISIS DAN DISKUSI

4.1. Reformasi SDM Sebagai Upaya Peningkatan Pembangunan Adil Gender

Diskriminasi terhadap Wanita yang dilandasi oleh Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing tahun 1995 merupakan suatu lompatan besar pemerintah terhadap upaya penghapusan yang menuju pada kesetaraan gender di segala kehidupan. Upaya pembangunan adil gender di Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo dilaksanakan setidaknya mengacu pada Landasan Aksi Beijing yang menyebutkan bahwa isu kesenjangan gender yang dialami perempuan ditengarai terjadi pada 12 bidang kehidupan perempuan yaitu gender dan kemiskinan, pendidikan, kesehatan (terutama reproduksi), ekonomi dan ketenagakerjaan, kekerasan terhadap perempuan, konflik bersenjata, hak asasi perempuan, proses pengambilan keputusan, mekanisme institusional untuk kemajuan perempuan, lingkungan hidup, media dan anak perempuan.

Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang PUG sebagai ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk. Hal itu terimplementasi dalam berbagai kebijakan dan program-program pembangunan di segala bidang yang selama ini dirancang untuk semua orang tanpa memperhatikan adanya perbedaan permasalahan, aspirasi, pengalaman dan kebutuhan antara laki-laki dan perempuan, termasuk akibat-akibatnya bagi perempuan dan laki-laki sehingga kebijakan dan program tersebut menjadi netral gender.

Gender, di kalangan sebagian masyarakat dan pejabat Sidoarjo masih dipahami sebagai konsep dan nilai-nilai yang masih mendudukkan kaum laki-laki di atas kaum perempuan dalam segala aspek kehidupan. Sehingga tidak jarang di dalam menjalankan perannya antara laki-laki dan perempuan masih banyak dijumpai adanya ketidakadilan dan diskriminasi. Hal tersebut terjadi sebagai akibat dari sistem dan struktur sosial maupun

sebagai dampak suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang telah berakar dalam sejarah, adat, dan norma. Adapun bentuk-bentuk ketidakadilan tersebut antara lain 1) sub ordinasi, 2) pandangan *stereotype*, 3) kekerasan dan 4) beban kerja.

Menurut Sihite (2007:230) dikatakan bahwa sejak dini perempuan disosialisasi bertindak lembut, tidak agresif, halus, tergantung, pasif dan bukan pengambil keputusan. Sedangkan laki-laki sebaliknya disosialisasikan harus aktif, agresif, mandiri, pengambil keputusan dan dominant. Kontrol sosial perempuan jauh lebih ketat ketimbang laki-laki. Dalam ranah domestik perempuan masih dianggap sebagai *konco wingking*, *suargo nunut*, *neroko katut*, sedangkan pada ranah publik, keterlibatan kaum perempuan baik dalam lembaga pemerintahan maupun swasta masih kalah jauh dibandingkan kaum laki-laki.

Sementara itu yang di maksud dengan gender adalah perbedaan peran laki-laki dan perempuan yang dibentuk oleh kultur. Dibuat dan dikonstruksikan oleh masyarakat dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan jaman. Konsep gender harus dibedakan dengan *sex* (jenis kelamin). *Sex* adalah perbedaan jenis kelamin yang ditentukan secara biologis, yang secara fisik melekat pada masing-masing jenis kelamin, laki-laki dan perempuan secara permanen dan tidak bisa dipertukarkan. Sementara gender adalah perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam hal : persifatan, peran, fungsi, hak perilaku yang dibentuk oleh masyarakat, dan oleh karenanya berifat relatif, dapat berubah dan dapat dipertukarkan. Perubahan ciri ini dapat terjadi dari waktu ke waktu, dan dari satu tempat ke tempat lain.

4.1.1. Kinerja Gender di Ruang Publik

Berdasarkan data diberbagai instansi pemerintah Sidoarjo menunjukkan bahwa prosentase perempuan yang bekerja di sektor publik untuk jabatan yang strategis berada di bawah laki-laki. Hal tersebut terlihat misalnya penempatan dokter perempuan, pejabat pengambil keputusan, maupun pada bidang-bidang jasa dan manufaktur yang lain. Setiap individu/ seseorang, kelompok/ unit kerja pada suatu organisasi dituntut untuk mampu mengerjakan sesuatu tugas pokok dan fungsi masing-masing, tanpa mengenal perbedaan kelompok gender. Selain domain domestik pembagian peran gender yang lain adalah ruang publik. Mengerjakan sesuatu artinya memproses, melakukan serangkaian kegiatan yang dapat merubah bahan (*input*) tertentu menjadi keluaran (*output*) yang bernilai tambah dan memberikan manfaat atau dampak (*outcome*) bagi pengguna. Hasil kerja dan ketepatan atau kebenaran pelaksanaan kerja serta ketepatan penggunaan SDM tidak lepas dari mutu pengambilan keputusan di suatu unit kerja maupun organisasi.

Menurut Yeremias T. Keban (1995:1) mendefinisikan kinerja sebagai: 'tingkat pencapaian hasil (*the degree of accomplishment*) atau dengan kata lain kinerja merupakan

tingkat pencapaian tujuan organisasi'. Kinerja (*performance*) merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat juga dijadikan *input* bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi. Pengertian kinerja menurut Bernadin dan Russel pada J.P.G. Sianipar (2000:5) adalah hasil dari fungsi pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Sesuai apa yang dikemukakan oleh John M. Ivancevich (1996:20) menyatakan bahwa :“Mutu pengambilan keputusan disuatu organisasi tergantung atas pemilihan sasaran yang tepat dan mengidentifikasi cara untuk mencapainya. Dengan integrasi yang baik antara faktor perilaku dan struktur, manajemen dapat meningkatkan kemungkinan tercapainya keputusan yang bermututinggi.”

4.1.2. Gender dan Perlindungan Hukum

Pembangunan yang adil gender seperti yang terdapat di Sidoarjo terdapat juga dalam wacana yang mengatakan bahwa jika dalam masyarakat dibutuhkan perbaikan situasi dan kondisi, yang menjadi sasaran pertama adalah aspek hukumnya (L.M. Gandhi Lopian dalam Luhulima, Ed., 2007;1). Sementara pendapat lain memperkuat mempercayai bahwa hukum akan berfungsi sebagai alat mengubah masyarakat "*Law as tool of social engineering*" (Roscoe Pound, 1944, 1951). Efektivitas wacana tersebut memang masih diragukan, karena ada pula pendapat lain (Hikmahanto, 2004) yakni mengatakan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang masih "*non Hukum minded*".

Di Indonesia, Gandhi (dalam Lopian dalam Luhulima, Ed., 2007) mencatat bahwa perjuangan perempuan untuk perlindungan hukum telah dimulai sejak tahun 1928 pada Kongres I Perempuan. Mereka memfokuskan pada penentangan terhadap Hukum agama dan Hukum Adat yang memperbolehkan poligami dan perkawinan anak-anak. Sikap terhadap isi perjuangan perempuan saat itu beragam. Sejumlah kalangan terutama kaum ibu yang menentang poligami dengan mengungkapkan berdemo di jalan menentang niat Presiden Sukarno untuk menikah lagi. Perjuangan mereka terbungkam oleh situasi politik saat itu. Ada lagi yang berpendapat bahwa perbaikan nasib harus dilakukan secara bertahap, sehingga yang diperjuangkan adalah adanya ketentuan hukum, yakni Undang-undang perkawinan mengatur hak laki-laki untuk berpoligami tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, dan perkawinan anak-anak dilarang. Perjuangan panjang menghasilkan kompromi pada tahun 1974 dengan diundangkannya Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.

Di tingkat dunia, berkembang pula wacana gender dan hukum baik di negara maju maupun negara berkembang, di semua masyarakat tersebut perempuan merasakan

ketidakadilan yang dikuatkan ketentuan hukum yang berlaku di negara masing-masing. PBB mengakomodasikan situasi dan kesadaran akan ketidakadilan yang dialami perempuan dengan menghasilkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan tahun 1979 yang diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang Nomor 7 tahun 1984 (Konvensi Wanita). Konvensi ini mewajibkan semua negara untuk mempelajari perumusan ketentuan hukum negara masing-masing yang menyangkut status atau hak dan kewajiban perempuan, apakah diskriminatif dan / atau berdampak diskriminatif, serta bagaimana memperbaikinya, dengan tolok ukur Konvensi Wanita.

Pasal 28 i ayat (2) UUD NRI 1945 telah menegaskan bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.” Sementara itu Pasal 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM telah menegaskan bahwa “...setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat...” Ketentuan tersebut merupakan landasan hukum yang mendasari prinsip non-diskriminasi di Indonesia, dan diambil dari Pasal 1 Deklarasi Universal HAM. Pencantuman prinsip ini pada awal pasal dari berbagai instrumen hukum yang mengatur HAM pada dasarnya menunjukkan bahwa: a) komunitas internasional telah mengakui bahwa diskriminasi masih terjadi di berbagai belahan dunia; dan b) prinsip non-diskriminasi harus mengawali kesepakatan antar bangsa-bangsa untuk dapat hidup dalam kebebasan, keadilan, dan perdamaian.

Kesetaraan dalam bidang hukum, kesederajatan dalam perlakuan adalah salah satu wujud ideal dalam kehidupan negara yang demokratis. Akan tetapi, berbagai penelitian dan pengkajian menunjukkan bahwa kondisi di Indonesia termasuk juga di Sidoarjo saat ini belum mencerminkan penerapan asas persamaan di muka hukum (*equality before the law*) secara utuh. Dengan kata lain, hak-hak warga negara ternyata masih belum terjamin, meskipun Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtstaat*), sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD '45. (Komisi Hukum Nasional, <http://www.komisihukum.go.id>)’

Diskriminasi adalah setiap tindakan yang melakukan pembedaan terhadap seseorang atau sekelompok orang berdasarkan agama, ras, suku, etnis, kelompok, golongan, status dan kelas sosial-ekonomi, jenis kelamin, kondisi fisik tubuh, usia, orientasi seksual, pandangan ideologi dan politik, serta batas negara dan kebangsaan seseorang. Perlakuan diskriminatif tidak selamanya berpangkal dari hukum positif yang berlaku. Seringkali, nilai-nilai dan kebiasaan dalam masyarakat justru merupakan variabel yang lebih signifikan dalam menciptakan dan melestarikan diskriminasi.

4.2. Kendala Reformasi SDM Sebagai Upaya Peningkatan Pembangunan Adil Gender

4.2.1. Perbedaan Gender dan ketidakadilan dalam sektor Publik

Kendala reformasi SDM sebagai upaya peningkatan pembangunan adil gender di Kabupaten Sidoarjo diantaranya adanya subordinasi, adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik (Handayani, 2006; 16). Perempuan tersubordinasi faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi perempuan. Anggapan sementara bahwa perempuan irrasional atau emosional mengakibatkan perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin, dan berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting. Agar perempuan tidak tersubordinasi lagi, perempuan harus mengejar berbagai ketinggalan untuk meningkatkan kemampuan, kedudukan, peranan, kesempatan dan kemandirian serta ketahanan mental spiritualnya. Subordinasi terhadap jenis pekerjaan perempuan ini ternyata tidak hanya terjadi di rumah tangga, juga terproyeksi di tingkat masyarakat dan tempat pekerjaan sektor publik lainnya.

Di dalam memahami konsep gender, terdapat 3 pendekatan yang dapat dijadikan acuan antara lain :

1. Ketidakadilan dan diskriminasi gender yang merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial baik secara langsung berupa perlakuan maupun sikap dan tidak secara langsung berupa dampak suatu perundang-undangan maupun kebijakan, dimana baik perempuan maupun laki-laki menjadi korban dari sistem tersebut dan telah berakar dalam sejarah, adat, norma maupun struktur dalam masyarakat. Adapun bentuk ketidakadilan ini antara lain marjinalisasi perempuan, subordinasi, pandangan stereotype, kekerasan dan beban kerja.
2. Kesetaraan dan keadilan gender yang merupakan kondisi dimana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis. Kondisi ini dapat terwujud apabila terdapat perlakuan adil antara perempuan dan laki-laki. Penerapannya harus memperhatikan masalah kontekstual dan situasional bukan berdasarkan perhitungan secara matematis dan tidak bersifat universal.
3. Penerapan pengarusutamaan gender (PUG) dengan prinsip-prinsip pluralistis, bukan pendekatan konflik, melalui proses sosialisasi dan advokasi serta menjunjung nilai HAM dan demokratisasi.

Dengan mendasarkan pada ketiga pendekatan tersebut di atas, maka seharusnya peran antara laki-laki dan perempuan di dalam berbagai segi kehidupan tidak boleh ada perbedaan. Sebagaimana yang disampaikan oleh ibu (LK) sebagai berikut :

“ ...Berdasarkan pasal 28 i ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa: Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Sementara itu pasal 3 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM telah ditegaskan bahwa “.....setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat yang sama dan sederajat.....”. (wawancara, 14 Desember 2016)

Akan tetapi yang terjadi di Kabupaten Sidoarjo dan pada daerah-daerah lain belumlah seperti yang tercantum di dalam kedua regulasi di atas. Hak-hak warga negara ternyata masih belum terjamin di dalam semangat kesetaraan antara peran laki-laki dan perempuan, meskipun Indonesia merupakan negara hukum dan bukan negara kekuasaan sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Diskriminasi atau perbedaan terhadap seseorang atau sekelompok berdasarkan agama, ras, suku, etnis, kelompok, golongan, status dan kelas sosial ekonomi, jenis kelamin, kondisi fisik tubuh, usia, orientasi seksual, pandangan ideologi dan politik serta batas negara dan kebangsaan seseorang. Adanya perbedaan atau diskriminasi tersebut juga dipicu oleh kebiasaan dalam masyarakat yang justru merupakan variabel dominan dalam menciptakan dan melestarikan diskriminasi.

Di Kabupaten Sidoarjo yang pola budayanya masih bersifat patriarkhal yaitu dalam struktur komunitasnya menganggap kaum laki-laki berada di atas perempuan sebagai pemegang kekuasaan, sedangkan kaum perempuan hanya pendamping yang hanya mengurus rumah tangga merupakan refleksi keberadaan kaum perempuan dalam posisi subordinat dibandingkan laki-laki. Subordinat adalah anggapan bahwa perempuan tidak penting terlibat dalam pengambilan keputusan politik (Handayani, 2006:16). Menurut pandangan tersebut, perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi kaum perempuan. Sebagaimana yang disampaikan oleh ibu LK sebagai berikut :

“Anggapan sementara bahwa perempuan irrasional atau emosional memunculkan sikap yang menempatkan perempuan pada posisi tidak penting dan bahkan mengakibatkan perempuan dianggap tidak bisa tampil sebagai pemimpin. Padahal apabila peluang dan kesempatan diberikan secara adil dalam arti kesetaraan maka subordinasi sebagaimana anggapan tersebut di atas tidak akan terjadi. Buktinya banyak kedudukan atau jabatan yang sebelumnya hanya diperuntukkan bagi kaum laki-laki, saat ini sudah banyak diduduki oleh kaum perempuan. Contoh yang paling prestius di level puncak kepemimpinan, pada saat Megawati Soekarnoputri diangkat

menjadi wakil presiden dan kemudian menjadi presiden menggantikan KH. Abdurrahman Wahid".
(wawancara, 14 Desember, 2016)

Rendahnya GDI Indonesia, tentu sebagai salah satu akibat daripada rendahnya peran serta dan keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan, berpengaruh terhadap GDI di Kabupaten Sidoarjo sehingga minimnya muncul pembangunan berwawasan perempuan. Oleh sebab itu, keterlibatan perempuan dalam pengambilan kebijakan sangat berpengaruh terhadap pembangunan yang berwawasan perempuan itu. Undang-undang di Indonesia yang menyebabkan semakin diakui peran serta perempuan dalam politik dan parlemen juga dalam publik yang lain sebagai lembaga pengambil kebijakan tentu sangat berpengaruh terhadap lahirnya berbagai perubahan. Perubahan paling mendasar yaitu melahirkan kebijakan yang berpihak pada perempuan, seperti juga diakui oleh Karam (1999) dan Lovenduski (2005), minimal akan terlihat perubahan mendasar di level institusi jika perempuan terlibat dalam parlemen atau di ranah publik.

5. KESIMPULAN

- a. Diberbagai instansi menunjukkan bahwa prosentase perempuan yang bekerja di sektor publik tidak semua di bawah laki-laki. Bahkan untuk beberapa indikator kinerja tertentu seperti kuantitas kerja, maupun kehadiran tepat waktu, ternyata kaum perempuan lebih unggul dari laki-laki. Kaum perempuan telah menyadari arti pentingnya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan di dalam memanfaatkan akses, kesempatan dan peluang, baik melalui pendidikan formal.
- b. Perempuan tersubordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial. Hal ini disebabkan karena belum terkondisikannya konsep gender sehingga menimbulkan diskriminasi kerja bagi perempuan.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Azza Karam., (1999) *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999, hal. 89.
- Effendi, Sofian. 2009. Reformasi Aparatur Negara guna Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka Dalam Pramusinto dan Kumorotomo (ed). Governance Reform.
- Fakih Mansoer, 1999. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Dalam *Jurnal Perempuan*. No. 26.
- Handayani, Trisakti, dkk., 2006, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, UMM Press, Malang

- Hikmahanto, Yuwana, 2004, *Tantangan Reformasi Hukum Indonesia dalam Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005*, Fakultas Hukum UI, Jakarta
- Ivancevich, John M.; Donnely, James H. Jr., & Gibson, James, L., 2004. *Management: Principles and functions* (4th edition). Richard D. Irwin, Inc., New Delhi.
- Keban, Yermias T. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lovenduski, Joni. 2005. *Politik Berparas Perempuan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2005.
- Luhulima, Achie Sudiarti (Ed.) 2007, *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Mosse, Julia Cleves, 2004, *Gender & Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Moleong, J. Lexy, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Patton, Patricia. 1998. *EQ Pelayanan Sepenuh Hati*, terjemahan Hermes, Jakarta: Pustaka Delapatra.
- Pynes, Joan E., 2004. *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations* (Second Edition). Published by Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Rahman, Abdul bin Idris, & Eldridge, Derek., 2000. Reconceptualising human resource planning in response to institutional change. *International Journal of Manpower*. **19** (5): 343-357.
- Ritzer, George (editor). (2005). *Encyclopedia of Social Theory (Volume 2)*. Thousand Oaks, California: Sage Publication.
- Sihite, Romany, 2007, *Perempuan, Kesetaraan & Keadilan, Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Tamin, Feisal. 2004. *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*. Blantika, Jakarta.

Peraturan-peraturan

- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000
 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974
 Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28