

## PERSEPSI MENGENAI PROMOSI JABATAN STRUKTURAL PNS PEREMPUAN DI PEMERINTAH KOTA GUNUNGSITOLI

<sup>1</sup>Sedarmayanti, <sup>2</sup>Gusti Nella Resna Dakhi

<sup>1</sup>Universitas Dr. Soetomo Surabaya

<sup>2</sup>Badan Kepegawaian Daerah Kota Gunungsitoli

e-mail : <sup>1</sup>sedarmayanti@yahoo.co.id, <sup>2</sup>resnadachi@gmail.com

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis persepsi mengenai promosi PNS perempuan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Aspek yang diteliti dalam penelitian ini adalah persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan yang terdiri dari persepsi internal dan persepsi eksternal. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam, pengamatan terlibat, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi internal memiliki pengaruh yang lebih besar bagi PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural dibandingkan dengan persepsi eksternal. Hal ini disebabkan karena persepsi internal ini menempatkan PNS perempuan pada dua kondisi yang dilematis, yaitu sebagai ibu rumah tangga dan juga sebagai wanita karir (PNS). Sementara dari persepsi eksternal menunjukkan bahwa belum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Gunungsitoli dan budaya patriarki yang melekat kuat di masyarakat menjadi faktor dominan yang mempengaruhi peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli

**Kata Kunci:** Persepsi, Promosi Jabatan Struktural, PNS Perempuan

### *Perceptions on the Promotion of Structural Positions for Female Civil Servants at Gunungsitoli City Government*

#### Abstract

This research aimed to identify and analyze the perceptions of the female civil servants about the promotions for structural positions at Gunungsitoli City Government. The aspect to be researched was the perception of the female civil servants on the promotion for structural positions. It consisted of internal perception and external perception. This research employed a qualitative method with a case study. The data were collected by means of in-depth interviews, participant observation, and document reviews. The research results showed that the internal perceptions had a greater influence on the female civil servants to be promoted in the structural positions than the external perception. This was because the internal perception put the female civil servants on two dilemmatic conditions, namely as a housewife and also as a career woman (civil servants). While the external perception indicated that the vanity of the enactment of Law No. 5 Year 2014 on State Civil Apparatus at Gunungsitoli City Government and a strong patriarchal culture inherent in society became the dominant factor affecting the opportunity for the female civil servants to be promoted on the structural positions at Gunungsitoli City Government.

**Keywords:** perception, promotion for structural positions, female civil servants

#### A. PENDAHULUAN

Keterlibatan perempuan dalam birokrasi pemerintah secara nasional hingga saat ini masih belum menunjukkan hasil yang signifikan. Perempuan masih dianggap berada pada kelas kedua dibanding laki-laki dalam memperoleh jabatan-jabatan strategis di pemerintah. Bahkan di beberapa daerah, perempuan yang memiliki jabatan yang lebih tinggi dibanding laki-laki dianggap suatu hal yang tabu. Padahal bila dilihat dari berbagai aspek terutama dari aspek kompetensi, nyatanya perempuan memiliki kemampuan yang tidak jauh berbeda dibandingkan dengan laki-laki.

Kondisi serupa juga terjadi pada birokrasi Pemerintah Kota Gunungsitoli yang masih belum sensitif gender, khususnya peluang perempuan dalam menduduki jabatan struktural. Memang secara umum, keterlibatan perempuan dalam jajaran birokrasi di Pemerintah Kota Gunungsitoli sebenarnya menunjukkan hal yang cukup mengembirakan. Apabila dilihat dari aspek kuantitas, jumlah PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli lebih banyak dibanding dengan laki-laki yang mencapai 1.848 orang sementara PNS laki-laki berjumlah 1.652 orang. Sayangnya jumlah perempuan yang cukup besar dalam jajaran

birokrasi belum dapat mengimbangi aspek kualitas dalam kaitannya dengan kedudukan PNS perempuan sebagai pemimpin di pemerintah.

Apabila mencermati data yang ada, PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang menduduki jabatan struktural eselon II sampai IV masih relatif sedikit dibandingkan dengan PNS laki-laki sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1**  
**Perbandingan Jumlah PNS Laki-laki dan Perempuan Menurut eselon di Kota Gunungsitoli**

NO	JABATAN ESELON	JENIS KELAMIN		JUMLAH
		LAKI-LAKI	PEREMPUAN	
1	II	17	4	21
2	III	92	22	114
3	IV	199	102	301
TOTAL		308	128	436

Sumber: BKD Kota Gunungsitoli, 2016

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa PNS yang menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli masih didominasi oleh PNS laki-laki sekitar 70,65 %, sementara PNS perempuan hanya sekitar 29,35%. Begitu juga halnya pada jabatan strategis seperti Kepala SKPD, dari 21 jabatan yang ada, hanya ada empat orang perempuan yang menduduki jabatan Kepala SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Jumlah PNS perempuan dan PNS laki-laki yang tidak sebanding dalam menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli tidak selamanya disebabkan oleh rendahnya *political will* dari laki-laki. Persepsi PNS perempuan mengenai jabatan struktural itu sendiri bisa juga menjadi penyebab utama sedikitnya jumlah PNS perempuan yang menduduki jabatan struktural. Untuk mengetahui hal ini, maka persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan ini sangat menarik untuk diteliti. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini akan diuraikan fenomena-fenomena terkait permasalahan tersebut, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Promosi jabatan yang dilakukan di Pemerintah Kota Gunungsitoli lebih mengutamakan PNS laki-laki dibandingkan PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural. Informasi ini diperoleh berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli yang menganggap PNS laki-laki lebih loyal dalam melaksanakan pekerjaan dibandingkan dengan PNS perempuan. Pendapat ini bukan tanpa alasan mengingat PNS perempuan di Kota Gunungsitoli apabila diberikan tugas ataupun tanggung jawab seringkali tidak mampu memenuhinya dengan berbagai alasan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka tidak mengherankan apabila PNS laki-laki mendapat peluang yang lebih besar untuk dipromosikan

pada jabatan struktural dibandingkan PNS perempuan.

2. Dari sisi tingkat pendidikan PNS laki-laki dan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli tidak jauh berbeda. Bahkan apabila melihat presentasi secara keseluruhan, tingkat pendidikan PNS perempuan di Kota Gunungsitoli lebih tinggi dibandingkan dengan PNS laki-laki. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1**  
**Perbandingan Jumlah PNS Laki-laki dan Perempuan Menurut eselon di Kota Gunungsitoli**

PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	
SD	11	1	12
SLTP	35	4	39
SLTA	499	381	880
D-1/D-2/D-3	334	646	980
S-1	723	799	1.522
S-2	50	17	67
S-3	-	-	-
TOTAL	1.652	1.848	3.500

Sumber: BKD Kota Gunungsitoli, 2016

Tingkat pendidikan sesungguhnya menjadi salah satu modal yang sangat penting bagi setiap individu untuk bisa mengembangkan karier karena akan berkaitan dengan pengembangan kapasitasnya dalam menjalankan peran dan fungsinya. Namun sangat disayangkan, tingkat pendidikan PNS perempuan ini tidak diikuti dengan keinginan PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural. Sebagaimana hasil wawancara kepada beberapa informan (PNS perempuan) yang sudah layak dipromosikan dari segi pendidikan, berpandangan bahwa menduduki jabatan struktural merupakan pilihan yang sulit. Hal ini disebabkan oleh pandangan sebagian besar perempuan yang masih menganggap bahwa menjadi pemimpin laki-laki pada suatu organisasi/instansi merupakan hal yang tabu dan kurang pantas. Pemikiran ini sebenarnya tidak terlepas dari pengaruh budaya patriarki yang masih dominan berlaku di lingkungan masyarakat Kota Gunungsitoli.

3. Salah satu syarat untuk menduduki jabatan struktural sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor 100 Tahun 2000 adalah mengikuti pendidikan dan pelatihan jabatan. Hal ini penting dilakukan untuk membekali PNS yang bersangkutan mengenai jabatan yang sedang atau akan diembannya. Di Pemerintah Kota Gunungsitoli, jumlah PNS perempuan yang telah mengikuti Diklat khususnya Diklat Kepemimpinan masih sedikit jumlahnya apabila dibandingkan dengan PNS laki-laki. Berdasarkan data yang diperoleh, jumlah PNS Perempuan yang telah mengikuti Diklat

Kepemimpinan hanya berjumlah 8 orang atau 38,10%, sedangkan PNS Laki-laki berjumlah 13 orang atau 61,90%. Dengan sedikitnya jumlah PNS perempuan yang telah mengikuti Diklat Kepemimpinan ini, maka secara tidak langsung kesempatan perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli juga terbatas.

4. PNS perempuan yang sebenarnya memenuhi syarat untuk diangkat pada jabatan struktural memiliki keterbatasan untuk mengemban tanggung jawab tersebut. Sebagaimana informasi yang diperoleh melalui wawancara dari beberapa PNS perempuan di Kota Gunungsitoli, mereka menganggap laki-laki masih lebih mampu dalam memahami dan memecahkan berbagai persoalan. Selain itu, PNS perempuan juga berpandangan bahwa masalah karir merupakan urusan suami, sementara perempuan lebih utama mengurus keluarga. Oleh karena itu, jumlah PNS perempuan yang lebih sedikit dibanding dengan PNS laki-laki dalam menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli pada kasus ini disebabkan oleh rasa kurang percaya diri dari PNS perempuan itu sendiri.

Dari fenomena-fenomena yang dikemukakan di atas, maka persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli ini sangat menarik untuk diteliti. Dengan demikian, penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis persepsi mengenai promosi PNS perempuan pada jabatan struktural, termasuk hambatan-hambatan yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Dari hasil analisis ini diharapkan mampu menghasilkan rekomendasi perbaikan atas permasalahan tersebut sehingga penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah Kota Gunungsitoli, khususnya untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam pelaksanaan promosi jabatan struktural.

## B. LANDASAN TEORITIS

Dalam penelitian ini disampaikan beberapa kerangka teori/konsep yang berkaitan dengan topik kajian. Adapun beberapa hal tersebut adalah konsep promosi jabatan, konsep kesetaraan gender, dan konsep persepsi promosi jabatan struktural PNS perempuan.

### 1. Konsep Promosi Jabatan

Jabatan pada hakikatnya dapat dikatakan sebagai posisi yang dimiliki dalam suatu organisasi jabatan yang merupakan posisi strategis dalam organisasi. Jabatan memiliki implikasi terhadap wewenang, hak, dan tanggung jawab dari seorang pegawai dalam susunan pada suatu organisasi.

Menurut Sastrohadiwiryo (Harsono, 2010:13), jabatan adalah "Sekumpulan/sekelompok tugas dan tanggung jawab yang akan, sedang, dan telah dikerjakan oleh tenaga kerja dalam kurun waktu tertentu". Selanjutnya pengertian jabatan di atas bila dikaitkan dengan peraturan kepegawaian di Indonesia, maka jabatan memiliki makna yang lebih spesifik. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pengangkatan pegawai dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Artinya setiap PNS mempunyai peluang yang sama untuk menduduki jabatan struktural dalam pemerintahan.

Prinsip profesionalisme sebagaimana disebutkan dalam peraturan di atas sangat penting artinya dalam pengembangan karier pegawai. Dengan pegawai yang profesional, maka berbagai perubahan lingkungan organisasi pemerintah yang begitu dinamis dapat dihadapi dengan mudah. Salah satu pengembangan karier pegawai yang harus menganut prinsip profesionalisme adalah dalam pelaksanaan promosi jabatan.

Menurut Sedarmayanti (2014:120) promosi adalah "Perpindahan karyawan dari suatu jabatan ke posisi lain dengan gaji, tanggung jawab, dan/atau jenjang organisasi lebih tinggi". Dari pengertian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa promosi jabatan memberikan peran penting bagi setiap pegawai bahkan menjadi idaman yang selalu dinanti-nantikan. Hal ini disebabkan karena dengan mendapatkan promosi, pegawai yang bersangkutan merasa diberikan kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan serta kecakapan untuk menduduki suatu jabatan yang lebih tinggi. Dengan demikian, promosi tersebut akan memberikan status sosial, wewenang, tanggung jawab, serta penghasilan yang semakin besar bagi pegawai.

Sejalan dengan pendapat di atas, Moekijat (2010:108) dan Fathoni (2006:112) mengatakan bahwa promosi jabatan merupakan kemajuan atau peningkatan seorang pegawai pada tanggung jawab yang lebih besar yang disertai dengan status yang lebih tinggi. Dalam kemajuan atau peningkatan ini diikuti oleh penambahan upah atau gaji kepada yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa promosi jabatan adalah suatu proses perubahan dari suatu jabatan ke jabatan yang lebih tinggi dalam hierarki wewenang dengan tanggung jawab yang semakin besar, status serta pendapatan juga semakin meningkat. Promosi mempunyai makna yang penting bagi organisasi, sebab dengan promosi berarti kontinuitas organisasi terjaga keseimbangannya.

Mencermati pentingnya promosi jabatan ini bagi kelangsungan organisasi, maka dasar

pertimbangan untuk mempromosikan seseorang pegawai di dalam organisasi harus jelas. Hal ini penting supaya pegawai dapat mengetahui dan memperjuangkan nasibnya. Bagi suatu organisasi, program promosi harus dilakukan dengan perwujudan prinsip, *the right man on the right place*, untuk membawa hasil yang baik bagi organisasi dan kepada pegawai yang bersangkutan. Pemberian promosi kepada seseorang harus bertitik tolak untuk kepentingan organisasi dan bukan untuk kepentingan pribadi seorang pemimpin. Oleh karena itu, Hasibuan (2014: 109-110), berpendapat bahwa dasar-dasar promosi jabatan dibagi menjadi tiga:

1. Pengalaman (senioritas) di mana promosi ini didasarkan kepada masa kerja dan pengalaman yang dimiliki oleh karyawan. Biasanya karyawan yang memiliki masa kerja yang cukup lama akan memiliki pengalaman yang lebih banyak.
2. Kecakapan dalam hal ini karyawan yang memiliki kecakapan mendapat prioritas untuk dipromosikan kepada jabatan yang lebih tinggi. Kecakapan yang dimaksud adalah kecakapan dalam hal pelaksanaan prosedur kerja yang praktis, teknik-teknik khusus dan disiplin ilmu pengetahuan, kecakapan dalam menyatukan dan menyelaraskan elemen-elemen yang terkait dalam penyusunan kebijakan manajemen dan kecakapan dalam memberikan motivasi secara langsung.
3. Kombinasi pengalaman dan kecakapan. Promosi ini didasarkan kepada lamanya dinas, ijazah pendidikan formal yang dimiliki dan hasil ujian kenaikan golongan.

Dari uraian di atas, secara umum terdapat 2 (dua) dasar untuk mempromosikan seseorang pegawai yaitu: kecakapan kerja (*merit*) dan senioritas. Bagi penentu kebijakan dalam organisasi tentunya lebih tepat menggunakan kecakapan kerja atau *merit system* sebagai dasar untuk melakukan promosi. Namun kecenderungan yang umum terjadi saat ini, promosi jabatan dilakukan berdasarkan senioritas. Sebab pada umumnya mereka berpendapat bahwasemakin lama masa kerja seseorang, kecakapan mereka akan menjadi lebih baik.

Lebih lanjut, Hasibuan (2014: 108-109) mengemukakan bahwa pelaksanaan promosi jabatan juga harus berazaskan kepada formasi yang ada. Hal ini disebabkan karena promosi pegawai hanya mungkin dilakukan jika ada formasi jabatan yang lowong. Selain itu, formasi jabatan juga memungkinkan pegawai bekerja sesuai dengan uraian pekerjaan yang telah disusun berdasarkan formasi jabatan tersebut.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan

bahwa seseorang yang dipromosikan harus berdasarkan pertimbangan pengalaman, kecakapan, dan ketersediaan formasi. Selain itu, azas keadilan dan kreativitas juga harus diperhatikan dalam setiap pelaksanaan promosi jabatan. Kedua hal ini sangat penting karena akan mendorong pegawai lebih giat, semangat, disiplin, dan berprestasi sehingga tujuan dan sasaran organisasi dapat dicapai secara maksimal.

## 2. Konsep Kesetaraan Gender

Untuk memahami konsep gender, maka harus dapat dibedakan antara kata gender dengan seks (jenis kelamin). Pengertian seks (jenis kelamin) merupakan pembagian dua jenis kelamin (penyifatan) manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu (Faqih, 1996: 8). Pendapat senada juga dikemukakan oleh Umar (2001: 1) berikut, "Seks adalah perbedaan laki-laki dan perempuan yang berdasar atas anatomi biologis dan merupakan kodrat Tuhan".

Dari kedua pendapat di atas, maka seks (jenis kelamin) lebih didasarkan pada aspek biologis semata yang merupakan ketetapan Tuhan. Sementara gender bukanlah merupakan kodrat ataupun ketetapan Tuhan, melainkan berkaitan dengan proses keyakinan bagaimana seharusnya laki-laki dan perempuan berperan dan bertindak sesuai dengan tata nilai yang terstruktur, ketentuan sosial, dan budaya di tempat mereka berada (Nugroho, 2008: 33).

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa gender adalah suatu konstruksi atau bentuk sosial yang sebenarnya bukan bawaan lahir sehingga dapat dibentuk atau diubah tergantung dari tempat, waktu/zaman, suku/ras/bangsa, budaya, status sosial, pemahaman agama, negara ideologi, politik, hukum, dan ekonomi. Oleh karena itu, gender bukanlah kodrat Tuhan melainkan buatan manusia yang dapat dipertukarkan dan memiliki sifat relatif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa gender hanya merujuk pada pola pembedaan pada laki-laki dan perempuan berdasarkan bentukan sosio-kultural.

Meskipun batasan gender dengan seks (jenis kelamin) sebagaimana dijelaskan pada pengertian di atas sudah jelas berbeda, namun kedua hal ini seringkali menimbulkan permasalahan di tengah-tengah masyarakat, khususnya mengenai isu kesetaraan gender. Isu kesetaraan gender muncul dari menguatnya kesadaran publik bahwa telah terjadi ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam penyelenggaraan hidup bersama. Istilah kesetaraan gender dalam tataran praktis, hampir selalu diartikan sebagai kondisi ketidaksetaraan yang dialami oleh perempuan. Oleh karena itu, menurut Megawangi (1999: 19), "Istilah kesetaraan gender sering terkait dengan istilah-istilah

diskriminasi terhadap perempuan, seperti subordinasi, penindasan, kekerasan, dan sebagainya”.

Secara umum, pengertian kesetaraan gender sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2008: 60) adalah, “Kesamaan kondisi bagi laki-laki maupun perempuan dalam memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, pertahanan dan keamanan nasional (Hamkamas) serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan”.

Untuk mewujudkan hal di atas, maka diperlukan upaya-upaya yang tepat dalam mensosialisasikan kesetaraan gender ini. Adapun upaya-upaya dimaksud menurut Dadang, dkk (1997:32) dibagi atas tiga, yaitu:

1. Pembakuan istilah gender dengan acuan pada keberadaan segala sesuatu yang ada di masyarakat secara tradisi, dengan mempertimbangkan berbagai muatan sosial budaya, ekonomi, dan politik dalam konteks akses terhadap berbagai muatan pembangunan.
2. Pendekatan analisis gender tidak lagi sekadar merujuk pada perbedaan biologis atau seks (laki-laki atau perempuan) atau sifat perseorangan (maskulin-feminim) akan tetapi mengacu pada perspektif gender menurut dimensi sosial budaya.
3. Perencanaan pembangunan perlu dilakukan dengan mempertimbangkan perbedaan peran gender dan ketergantungan antara laki-laki dan perempuan sebagai sesuatu hal yang dapat diubah dan akan mengalami perubahan sesuai dengan kondisi sosial-budaya masyarakat yang bersangkutan.

Pemberlakuan ketiga upaya di atas pada organisasi publik dilakukan melalui dukungan kebijakan, perubahan pola kebiasaan dan tradisi, atau bahkan ilmu pengetahuan. Hal ini disebabkan karena deskriminasi gender ini sumbernya dapat berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsir agama, keyakinan tradisi, dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan (Nugroho, 2008: 41).

Berdasarkan uraian di atas, maka kesetaraan gender yang dimaksud pada penelitian ini adalah terwujudnya kesetaraan dan keadilan bagi PNS Laki-laki dan PNS Perempuan dalam menduduki jabatan struktural pemerintah. Untuk mewujudkan hal tersebut dilakukan melalui penerapan upaya-upaya sebagaimana dijelaskan di atas.

### 3. Persepsi mengenai Promosi Jabatan Struktural PNS Perempuan

Ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan

dalam menduduki jabatan struktural ini dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan konsep pembangunan berkelanjutan. Sebagaimana dikemukakan oleh Partini (2013), ketidaksetaraan perempuan dalam pembangunan pada dasarnya disebabkan oleh pemahaman yang beragam mengenai peran perempuan dan laki-laki. Hal ini kemudian menimbulkan berbagai macam persepsi mengenai peran dan kedudukan perempuan dalam pembangunan, termasuk dalam menduduki jabatan struktural. Persepsi yang beragam ini pada akhirnya menjadi kendala bagi PNS perempuan dalam mengembangkan karir kepegawaiannya.

Secara umum, persepsi menurut Walgito (Sunaryo, 2014: 95), dapat diartikan “Sebagai proses pengorganisasian dan penginterpretasian terhadap rangsang yang diterima oleh organisme atau individu sehingga menghasilkan sesuatu yang berarti dan merupakan aktivitas yang terintegrasi dalam diri individu”. Hal senada juga dikemukakan oleh Rakhmat (2003: 51), yang mengemukakan bahwa persepsi adalah, “Pengamatan tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan”.

Dari beberapa teori di atas, persepsi dapat diartikan sebagai pengalaman tentang objek, peristiwa atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Berdasarkan konsepsi ini, maka dengan persepsi, individu dapat menyadari, dapat mengerti tentang keadaan lingkungan yang ada disekitarnya dan juga tentang keadaan diri individu yang bersangkutan. Oleh karena itu, seseorang bisa saja memiliki persepsi yang berbeda, walaupun objeknya sama. Hal tersebut dimungkinkan karena adanya perbedaan dalam hal sistem nilai dan ciri kepribadian individu yang bersangkutan.

Lebih lanjut, Sunaryo (2014:94) menjelaskan bahwa persepsi secara umum dibagi atas dua macam, yaitu: “Persepsi eksternal dan persepsi internal (persepsi diri). Persepsi eksternal adalah persepsi yang terjadi karena adanya rangsang yang datang dari luar diri individu. Sementara itu, persepsi internal adalah persepsi yang terjadi karena adanya rangsang yang berasal dari dalam diri individu”.

Kedua persepsi di atas dalam konsep yang dikemukakan oleh Partini (2013) disebut sebagai kendala yang merugikan bagi perempuan untuk berpartisipasi secara penuh dalam pembangunan. Oleh karena itu, persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan menurut Partini dibedakan menjadi kendala internal dan kendala eksternal. Adapun kedua kendala tersebut dapat dijelaskan pada uraian berikut (Partini, 2013: 162-190):

## 1) Kendala Internal

Kendala internal biasanya berkaitan dengan kodrat yang melekat pada perempuan dan siklus hidupnya. Kodrat berkaitan dengan haid, hamil, melahirkan, menyusui, serta hubungan batin (ikatan emosional) antara anak dan ibu. Kendala internal ini sangat erat kaitannya dengan keyakinan yang mendalam tentang tanggung jawab terhadap keluarga dan rumah tangga. Di sisi lain, sebagai PNS, Perempuan dituntut untuk dapat melaksanakan kerja dengan sebaik-baiknya agar produktivitas kerjanya terjaga. Tetapi tidak mudah bagi perempuan untuk melaksanakan tuntutan tersebut karena banyak rintangan yang harus dihadapi, terutama menjaga keseimbangan antara karir dan keluarga.

## 2) Kendala Eksternal

### a) Kendala dari Keluarga

Kendala dari keluarga terutama sangat dirasakan oleh perempuan yang telah berkeluarga dan mempunyai anak, terlebih lagi jika anaknya masih kecil. Pada umumnya, tingkat produktivitas seseorang mulai mencapai puncaknya jika orang tersebut berada pada umur produktif, yaitu kira-kira berumur antara 35 sampai 45 tahun. Namun, umumnya pada umur tersebut perempuan mempunyai anak yang masih kecil sehingga pembinaan karirnya tidak berjalan dengan mulus. Berbagai macam kendala lain yang datang dari keluarga pada akhirnya menyebabkan perempuan kurang memperoleh akses untuk berkarir.

### b) Kendala dari Masyarakat

Kendala dari masyarakat erat kaitannya dengan sistem norma dan budaya setempat. Norma dan nilai budaya tersebut erat kaitannya dengan sesuatu yang pantas dan atau tidak pantas dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat, yang dalam hal ini adalah perempuan.

### c) Kendala Lingkungan Kerja

Di dalam lingkungan kerja, masing-masing individu mempunyai keinginan untuk menonjol dan berprestasi sehingga kompetisi selalu mewarnai kehidupan kelompok. Berkaitan dengan hal ini, PNS perempuan biasanya lebih banyak berkompetisi dengan PNS laki-laki dalam mendapatkan suatu jabatan. Dalam kondisi seperti ini, sering muncul pemikiran bahwa laki-lakilah yang lebih pantas mendapatkan jabatan yang lebih tinggi karena keluarga dan masyarakat mensosialisasikannya seperti itu.

### d) Kendala Birokrasi

Kendala yang datang dari birokrasi

berkaitan dengan sistem birokrasi yang berlaku seperti peraturan-peraturan formal untuk kenaikan pangkat, kenaikan gaji, dan peraturan mutasi sebelum menduduki jabatan struktural. Kendala birokrasi ini menjadi penghambat bagi pengembangan karir PNS perempuan terutama disebabkan karena peraturan-peraturan kepegawaian yang ada selama ini masih belum sensitif gender.

Kendala-kendala di atas pada akhirnya berkontribusi besar dalam menghambat karir PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural pemerintah. Untuk mengatasi hal tersebut, maka perlu kembali dilakukan pembekuan istilah gender (Dadang, 1997). Artinya perlu adanya pemahaman bersama mengenai konsep gender ini sehingga perempuan mendapatkan kesempatan yang sama dengan laki-laki untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Begitu juga halnya dalam pelaksanaan promosi jabatan, PNS perempuan diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menduduki jabatan struktural mengikuti indikator promosi jabatan yang sebenarnya berdasarkan pertimbangan formasi, pengalaman, dan kecakapan (Hasibuan, 2014). Selanjutnya dasar pertimbangan pelaksanaan promosi jabatan tersebut perlu didukung oleh peraturan yang lebih sensitif gender, perubahan pola kebiasaan, maupun tradisi yang berkembang di masyarakat (Nugroho, 2008).

## C. METODE

Penulis mencermati bahwa fenomena terkait dengan persepsi mengenai promosi jabatan struktural NS perempuan ini merupakan suatu proses untuk mengungkap permasalahan sosial. Sesuai karakternya, permasalahan sosial hanya akan dapat dipecahkan secara lebih mendalam melalui pendekatan kualitatif dengan membangun interaksi komunikasi dengan masyarakat setempat (Herdiansyah, 2010: 10). Berdasarkan hal tersebut, pendekatan penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Penggunaan metode studi kasus dalam penelitian ini sangat tepat mengingat objek dalam penelitian ini dibatasi pada informan yang mengetahui pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Selain itu, promosi jabatan yang dimaksud dalam penelitian ini lebih difokuskan pada kesetaraan gender pegawai dalam menduduki jabatan struktural pemerintah.

Dalam penelitian ini, penentuan sumber data/informan yang digunakan adalah *purposive sampling* (pengambilan sampel berdasarkan tujuan). Berkaitan dengan teknik penentuan sampel ini, maka informan kunci dalam penelitian ini

merupakan orang-orang tertentu yang dianggap mengetahui dan memahami bagaimana pelaksanaan promosi jabatan struktural PNS Perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Setelah melakukan penelitian, informan kunci dalam penelitian berjumlah 24 orang, yang terdiri dari:

1. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Gunungsitoli;
2. Kabid Administrasi Mutasi Kepegawaian BKD Kota Gunungsitoli;
3. Pejabat Struktural Perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli;
4. Staf PNS Perempuan yang sudah layak dipromosikan dalam jabatan struktural;
5. PNS Perempuan yang Belum Berkeluarga;
6. Keluarga dan Rekan Kerja PNS Perempuan;
7. Masyarakat/Tokoh Masyarakat

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengamatan terlibat, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Pengamatan terlibat yang dilakukan penulis selama penelitian dilakukan dengan cara mengamati aktivitas pejabat struktural dan PNS perempuan di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli serta mengikuti rapat-rapat yang diadakan di lokasi penelitian. Pelaksanaan wawancara pada umumnya dilakukan secara formal dengan menggunakan pedoman wawancara dan alat perekam. Namun ada sebagian informan (masyarakat) yang tidak mau hasil wawancaranya direkam sehingga menuntut penulis untuk mengingat serta mencatat *point-point* penting yang disampaikan oleh informan. Sedangkan studi dokumentasi dilakukan untuk memperoleh informasi-informasi yang relevan melalui dokumen-dokumen terkait dengan penelitian.

Setelah dilakukan pengumpulan data, langkah selanjutnya yang dilakukan oleh penulis adalah merangkum data/informasi yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan kajian dokumentasi ke dalam bentuk tulisan. Setelah data diformat berdasarkan instrumen pengumpul data dan telah berbentuk tulisan (*script*), langkah selanjutnya adalah melakukan penyajian data (*data display*). Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti uraian singkat, bagan, tabel, dan gambar dengan tujuan untuk mempermudah proses analisis data yang selanjutnya akan berpengaruh terhadap perumusan kesimpulan serta saran/rekomendasi.

Teknik verifikasi data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi (*data dan metodologi*), *member check*, klarifikasi bias, dan *external auditor*. Penggunaan keempat teknik ini dimaksudkan agar data/informasi yang diperoleh di lapangan akurat dan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya.

## D. PEMBAHASAN

### 1. Persepsi Mengenai Promosi Jabatan Struktural PNS Perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli

Secara umum persepsi dapat diartikan sebagai pengalaman tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Dari pengertian persepsi ini, maka pemahaman individu yang beragam mengenai sesuatu objek dapat menimbulkan perbedaan dalam menyikapi objek tersebut. Persepsi yang beragam ini menurut Partini (2013) merupakan salah satu penyebab ketidaksetaraan gender dalam pembangunan. Ketidaksetaraan gender ini muncul karena persepsi yang berbeda mengenai peran serta kedudukan laki-laki dan perempuan dalam pembangunan. Kondisi ini juga yang terjadi dalam pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Untuk mengetahui sejauhmana persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli, di bawah ini akan dijelaskan dua macam persepsi terkait permasalahan ini, baik dari persepsi internal maupun dari persepsi eksternal.

#### a. Persepsi Internal

Persepsi internal dalam penelitian ini sangat erat kaitannya dengan persepsi PNS perempuan mengenai promosi jabatan struktural dikaitkan dengan kodrat yang melekat pada perempuan. Persepsi internal ini akan semakin terasa ketika PNS perempuan dituntut untuk dapat melaksanakan pekerjaan dengan sebaik-baiknya agar produktifitas kerjanya terjaga. Akan tetapi hal ini tidak mudah bagi perempuan untuk melaksanakan tuntutan tersebut karena banyak rintangan yang harus dihadapi terutama menjaga keseimbangan antara karir dan keluarga.

Sehubungan dengan permasalahan di atas, persepsi internal PNS perempuan di Kota Gunungsitoli dari hasil penelitian yang dilakukan ditemukan dua kecenderungan utama. Kecenderungan pertama berkaitan dengan persepsi internal PNS perempuan yang cukup berumur (memiliki anak yang sudah beranjak dewasa). PNS perempuan yang tergolong dalam kategori pertama ini pada umumnya bersedia untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Hal ini disebabkan karena PNS perempuan yang bersangkutan lebih mudah dalam membagi waktu antara urusan rumah tangga dan pekerjaan kantor. Di samping anak-anak sudah beranjak dewasa, PNS perempuan yang masuk dalam kategori ini biasanya sudah memiliki pengalaman kerja yang cukup lama sehingga promosi jabatan



dipandang sebagai salah satu wujud aktualisasi diri. Selain itu, jabatan struktural dianggap sangat penting karena dapat menambah penghasilan keluarga. Hal ini sesuai dengan informasi yang dikemukakan oleh PNS perempuan (Kepala BPPT Kota Gunungsitoli), yang mengungkapkan "Tentu saja karir penting terutama untuk menunjukkan bahwa perempuan juga bisa. Selain itu, kebutuhan sekarang juga semakin meningkat. Jadi dengan bekerja, istri juga bisa membantu keuangan keluarga.

Pernyataan di atas sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh PNS perempuan lainnya (Kepala Bidang Pengadaan, Pensiun, dan Pembinaan Pegawai BKD Kota Gunungsitoli), yang mengungkapkan bahwa karir bagi PNS perempuan sangat penting karena dengan memiliki jabatan, kebutuhan keluarga sedikit terbantu. Dari kedua pernyataan ini sudah cukup menjelaskan bahwa promosi jabatan dianggap sebagai bagian dari aktualisasi diri perempuan dan sumber tambahan penghasilan bagi keluarga.

Selanjutnya kecenderungan kedua berkaitan dengan persepsi internal PNS perempuan yang tergolong sebagai Ibu rumah tangga muda (hamil, menyusui, dan masih memiliki balita). PNS perempuan yang termasuk dalam kategori ini pada umumnya enggan untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Alasan utamanya adalah berkaitan dengan sulitnya membagi waktu antara mengurus anak-anak yang masih balita dengan mengerjakan pekerjaan kantor. Sebagaimana dikemukakan oleh informan PNS perempuan (REP. Gulo) berikut, "Bagi saya jabatan itu adalah sebuah tanggung jawab. Namun mengingat sekarang saya dalam keadaan berbadan dua (hamil), maka untuk saat ini saya tidak bersedia untuk dipromosikan pada jabatan struktural". Pendapat senada juga dikemukakan oleh PNS perempuan lainnya (LK. Telaumbanua), yang mengungkapkan bahwa saat ini belum siap untuk dipromosikan karena masih memiliki anak kecil yang membutuhkan perhatian penuh.

Kedua pendapat di atas sudah cukup menjelaskan bahwa PNS perempuan yang masuk dalam kategori yang kedua ini pada umumnya tidak siap untuk dipromosikan. Dengan kata lain, PNS perempuan yang masuk dalam kategori ini menganggap promosi jabatan struktural pada saat ini tidak lebih penting dibandingkan dengan urusan keluarga.

Kedua kecenderungan persepsi internal PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli sebagaimana dijelaskan di atas pada dasarnya dipengaruhi oleh perbedaan faktor-faktor yang

melatarbelakangi munculnya persepsi tersebut. Pada kecenderungan pertama (PNS perempuan yang cukup berumur), setidaknya terdapat dua faktor yang melatarbelakangi munculnya persepsi mengenai promosi jabatan struktural ini.

*Pertama*, PNS perempuan yang masuk dalam kategori yang pertama ini rata-rata telah berumur di atas 35 tahun. Selain itu, PNS perempuan dalam kategori ini juga pada umumnya telah bekerja di atas 10 tahun. Dengan usia yang sudah tidak muda dan pengalaman kerja yang cukup, maka PNS perempuan yang masuk dalam kategori yang pertama ini menganggap promosi jabatan sebagai bagian dari aktualisasi diri. *Kedua*, PNS perempuan yang masuk dalam kategori yang pertama ini pada umumnya memiliki anak yang sudah beranjak dewasa. Dengan memiliki anak yang beranjak dewasa ini tentunya membutuhkan biaya yang lebih besar terutama dalam membiayai pendidikan anak yang semakin tinggi. Oleh karena itu, promosi jabatan dianggap sangat penting karena dapat menambah penghasilan keluarga. Dengan kata lain, faktor yang kedua ini berhubungan dengan faktor ekonomi.

Sementara pada kecenderungan kedua (PNS perempuan yang tergolong sebagai ibu rumah tangga muda), persepsi mengenai promosi jabatan struktural ini dilatarbelakangi (dipengaruhi) oleh tiga faktor. *Pertama*, PNS perempuan yang tergolong pada kategori yang kedua ini pada umumnya masih memiliki balita dan beberapa diantaranya dalam keadaan hamil atau menyusui. Dalam kondisi seperti ini tentunya promosi pada jabatan struktural dianggap sebagai pilihan yang sangat sulit. Kesulitan ini terjadi karena PNS perempuan tersebut selain dituntut untuk bekerja secara maksimal sesuai dengan jabatan yang diembannya, juga dituntut untuk memberi perhatian lebih pada anak atau memperhatikan kondisi kesehatannya yang sedang hamil. Kondisi ini pada akhirnya menyebabkan PNS perempuan yang termasuk dalam kategori kedua ini kesulitan dalam membagi waktu. *Kedua*, PNS perempuan yang termasuk dalam kategori kedua ini pada umumnya berumur di bawah 35 tahun dengan rata-rata masa kerja di bawah 10 tahun. Dengan usia yang masih muda dan pengalaman kerja yang masih sedikit tentunya promosi jabatan untuk saat ini bukanlah prioritas bagi PNS perempuan yang termasuk dalam kategori yang kedua ini.

*Ketiga*, persepsi yang dilatarbelakangi oleh pengaruh budaya patriarki yang masih melekat kuat di Kota Gunungsitoli. Faktor yang ketiga ini

berkaitan dengan persepsi informan yang masih menganggap laki-laki yang lebih pantas untuk menjadi pemimpin dibandingkan dengan perempuan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang informan PNS perempuan Kota Gunungsitoli (F. Lahagu) berikut: "Sudah beberapa kali memang ada tawaran tapi saya lebih nyaman dengan posisi sebagai staf karena memiliki waktu yang lebih banyak dengan keluarga. Di samping itu, rasanya kurang pantas aja kalau harus menjadi pemimpin diantara laki-laki."

Pendapat yang dikemukakan oleh informan di atas merupakan salah satu contoh bahwa di Pemerintah Kota Gunungsitoli masih ditemukan adanya persepsi PNS perempuan yang menganggap laki-laki yang lebih layak dipromosikan (menjadi pemimpin) dibandingkan dengan perempuan. Persepsi yang dilatarbelakangi oleh budaya ini sebenarnya muncul karena lingkungan (masyarakat/keluarga) mensosialisasikan demikian. Oleh karena itu, ketika seorang PNS berada di lingkungan yang memegang teguh budaya patriarki ini, maka kemungkinan besar PNS yang bersangkutan akan memiliki persepsi sebagaimana dijelaskan di atas. Persepsi yang disebabkan oleh budaya ini pada akhirnya turut mempengaruhi peluang PNS perempuan tersebut untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Untuk lebih jelasnya, persepsi yang dilatarbelakangi oleh budaya ini akan dijelaskan pada pembahasan selanjutnya.

Selain beberapa faktor di atas, faktor lain yang juga mempengaruhi persepsi PNS perempuan ini adalah lemahnya penegakan disiplin di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli. Berdasarkan hasil pengamatan, peneliti menemukan bahwa PNS perempuan yang tergolong sebagai Ibu rumah tangga muda (hamil, menyusui, dan masih memiliki balita) sangat sulit memenuhi jam masuk kantor yang telah ditetapkan. Bahkan pada saat peneliti mengamati salah satu ruangan di Sekretariat Daerah Kota Gunungsitoli yang sebagian besar ditempati oleh PNS perempuan, tidak terlihat satu orangpun PNS perempuan di dalamnya meskipun pada saat itu jam telah menunjukkan Pukul 10.00 WIB.

Terlepas dari hal di atas, studi dokumentasi menunjukkan PNS perempuan di Kota Gunungsitoli pada umumnya tergolong dalam kategori Ibu rumah tangga muda (hamil, menyusui, dan masih memiliki balita). Untuk lebih jelasnya, perbandingan PNS perempuan yang tergolong dalam kategori cukup berumur ( $\geq 35$  tahun) dan yang tergolong dalam kategori Ibu rumah tangga muda (hamil, menyusui, dan

masih memiliki balita/ $< 35$  tahun) dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2**  
**Perbandingan Tingkat Pendidikan PNS Laki-laki dan PNS Perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli**

No.	Kategori Umur PNS Perempuan	Jumlah
1.	Cukup berumur ( $\geq 35$ tahun)	716
2.	Ibu rumah tangga muda (hamil, menyusui, dan masih memiliki balita/ $< 35$ tahun)	1.132
<b>Total</b>		<b>1.848</b>

Sumber: BKD Kota Gunungsitoli, 2016

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah PNS perempuan di Kota Gunungsitoli yang tergolong sebagai Ibu rumah tangga muda sebanyak 61,25%, sementara PNS perempuan yang tergolong dalam kategori cukup berumur hanya sekitar 38,75%.

Berdasarkan uraian di atas, berbicara mengenai persepsi internal PNS perempuan tidak terlepas dari pemahaman bahwa PNS perempuan yang memutuskan untuk berkarir (menduduki jabatan struktural) memiliki posisi ganda, yaitu sebagai Ibu rumah tangga dan sebagai wanita karir. Selain itu, menjelaskan persepsi internal PNS perempuan juga perlu memahami bahwa perempuan berdasarkan kategori umur memiliki persepsi internal yang berbeda-beda sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Terlepas dari hal tersebut, uraian di atas sudah cukup menjelaskan bahwa persepsi internal PNS perempuan ini merupakan salah satu kendala utama bagi perempuan untuk menduduki jabatan struktural.

#### **b. Persepsi Eksternal**

Persepsi eksternal adalah persepsi karena adanya rangsangan yang berasal dari luar diri individu. Dalam konteks penelitian ini, persepsi eksternal berkaitan dengan persepsi yang berasal dari luar diri PNS perempuan yang mempengaruhi peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Sehubungan dengan hal di atas, persepsi eksternal dalam penelitian ini dilihat dari empat sisi, yaitu: keluarga, masyarakat, lingkungan kerja, dan birokrasi. Keempat persepsi eksternal ini dapat menjadi pendorong maupun penghambat PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural. Untuk lebih jelasnya, keempat persepsi eksternal ini akan diuraikan satu persatu pada pembahasan berikut.

##### **1) Keluarga**

Persepsi eksternal bila dilihat dari sisi keluarga sangat erat kaitannya dengan persepsi internal PNS perempuan sebagaimana dibahas sebelumnya. Jika persepsi internal ini berkaitan dengan kodrat perempuan sebagai Ibu rumah tangga, maka persepsi eksternal ini berkaitan dengan pandangan

keluarga terkait dengan PNS perempuan (Ibu rumah tangga) yang memutuskan untuk berkarir.

Sehubungan dengan hal di atas, dari hasil penelitian yang dilakukan diperoleh informasi bahwa keluarga pada umumnya sangat mendukung apabila PNS perempuan dipromosikan pada jabatan struktural. Hal ini sesuai dengan informasi yang dikemukakan oleh salah seorang suami PNS perempuan di Kota Gunungsitoli (FJ. Telaumbanua) berikut, "Bagi saya istri menduduki jabatan struktural sah-sah saja, malahan itu merupakan kebanggaan tersendiri. Akan tetapi tidak boleh mengesampingkan urusan keluarga". Pendapat senada juga dikemukakan oleh suami PNS perempuan lainnya (W. Zendrato), yang mengungkapkan bahwa sangat mendukung istri untuk menduduki jabatan struktural. Dukungan yang diberikan melalui pembagian peran dengan istri dalam menyelesaikan pekerjaan rumah.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa persepsi yang berasal dari keluarga ini pada dasarnya dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran masing-masing anggota keluarga mengenai peran dan kedudukannya. Selain itu, persepsi yang berasal dari keluarga ini juga dilatarbelakangi oleh faktor ekonomi. Hal ini didukung oleh informasi yang dikemukakan oleh beberapa informan kepada penulis yang mengungkapkan bahwa dengan menduduki jabatan struktural, maka perempuan (istri) dapat membantu keuangan keluarga.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa pada dasarnya keluarga tidak menjadi penghambat bagi PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Bahkan, pada kasus ini keluarga merupakan pendorong bagi PNS perempuan untuk berkarir. Akan tetapi, setelah peneliti menanyakan lebih jauh mengenai kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang pejabat struktural, para informan (keluarga/suami) memiliki tanggapan yang berbeda. Kewajiban yang dimaksud penulis adalah terkait dengan keikutsertaan para calon atau pejabat struktural mengikuti pendidikan dan pelatihan jabatan.

Berkaitan dengan pelaksanaan diklat ini, sesuai dengan studi dokumentasi yang dilakukan diperoleh informasi bahwa PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang telah mengikuti diklat khususnya Diklat Kepemimpinan masih sedikit jumlahnya dibandingkan PNS laki-laki. Dari data yang diperoleh, jumlah PNS perempuan yang telah mengikuti Diklat Kepemimpinan hanya berjumlah 8 orang atau sekitar 38,10%, sedangkan PNS laki-laki berjumlah 13 orang atau 61,90%. Untuk lebih jelasnya, perbandingan PNS laki-laki dan PNS perempuan yang telah mengikuti Diklat Kepemimpinan di Kota Gunungsitoli dapat dilihat pada tabel 1.3.

Jumlah PNS perempuan yang sedikit mengikuti

Diklat Kepemimpinan ini sebenarnya tidak mengherankan apabila mencermati hasil wawancara kepada beberapa informan terutama keluarga (suami). Peralannya, semua informan (suami) yang diwawancarai pada penelitian ini tidak setuju apabila istri mengikuti diklat dalam jangka waktu yang lama. Adapun alasan utama para suami tidak menyetujui istri untuk mengikuti diklat tersebut adalah masalah keluarga. Sebagaimana yang dikemukakan oleh FJ. Telaumbanua kepada penulis yang mengungkapkan bahwa menyetujui istri untuk mengikuti diklat, khususnya Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) merupakan pilihan yang sangat sulit. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan diklat ini biasanya membutuhkan waktu yang lama sehingga PNS perempuan (istri) yang mengikuti diklat ini pastinya meninggalkan keluarga selama diklat berlangsung.

Selain pendapat yang dikemukakan oleh informan di atas, PNS perempuan di Kota Gunungsitoli juga enggan untuk mengikuti Diklat kepemimpinan ini karena pelaksanaannya yang membutuhkan waktu lama. Sebagaimana hasil wawancara dengan informan PNS perempuan (S. Zebua) berikut, "Untuk saat ini terus terang saya tidak siap untuk mengikuti Diklatpim karena membutuhkan waktu yang lama. Selain karena anak-anak masih kecil, saya juga nggak tega membiarkan suami menyelesaikan sendiri pekerjaan rumah tangga. Meskipun pelaksanaan diklatpim sebagaimana informasi terbaru yang saya dapatkan memberikan waktu untuk kita kembali ke daerah. Tapi menurut saya ini masih terlalu lama, apalagi untuk mengikuti diklat harus ke luar daerah".

Dari hasil wawancara di atas sudah cukup menjelaskan bahwa PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli pada umumnya tidak bersedia untuk mengikuti diklat khususnya Diklat Kepemimpinan (Diklatpim). Begitu juga halnya dengan suami yang keberatan apabila istri mengikuti diklat yang diselenggarakan dalam waktu yang lama.

Dari penjelasan di atas, maka persepsi eksternal yang berasal dari keluarga pada dasarnya tidak menjadi penghambat utama bagi PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Meskipun demikian, salah satu syarat untuk dipromosikan pada jabatan struktural yaitu mengikuti Diklat Kepemimpinan sangat sulit diikuti oleh PNS perempuan karena tidak siap meninggalkan keluarga dalam waktu yang lama. Oleh karena itu, tidak terpenuhinya salah satu syarat dimaksud menjadi penyebab berkurangnya peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

## 2) Masyarakat

Berbicara mengenai persepsi eksternal yang berasal dari masyarakat sangat erat kaitannya dengan sistem norma dan budaya yang berlaku pada daerah setempat. Norma dan nilai budaya ini erat kaitannya dengan sesuatu yang pantas dan atau tidak pantas dilakukan oleh sekelompok masyarakat, yang dalam hal ini adalah perempuan.

Kota Gunungsitoli seperti halnya sebagian besar daerah lain di Indonesia menganut sistem budaya patriarki. Secara umum budaya patriarki didefinisikan sebagai sistem yang bercirikan laki-laki. Pada sistem ini laki-lakilah yang memiliki kekuasaan yang menentukan. Dengan kata lain, budaya patriarki ini menempatkan laki-laki sebagai sosok otoritas utama yang sentral dalam organisasi sosial. Sistem budaya patriarki merupakan sistem budaya yang sudah berlangsung lama dan tertanam kuat di masyarakat. Melihat posisi dan kedudukannya tersebut, budaya patriarki ini tidak jarang diyakini sebagai sebuah kebenaran dan mempengaruhi cara orang dalam melihat realitas. Hal ini kemudian turut menggiring pemikiran sebagian besar masyarakat bahwa laki-laki lebih mampu dalam segala hal dibandingkan dengan perempuan. Pemikiran ini akan semakin terlihat dalam organisasi sosial (kemasyarakatan) yang seringkali menempatkan posisi perempuan sebagai pengikut dibandingkan sebagai pengambil keputusan.

Budaya patriarki yang berlaku di Kota Gunungsitoli sebenarnya tidak selalu disebabkan oleh kurangnya itikad baik dari laki-laki dalam memberikan kesempatan kepada perempuan untuk berkembang. Akan tetapi, perempuan di Kota Gunungsitoli juga seringkali merasa kurang percaya diri (*minder*) ketika diberikan kesempatan untuk mengungkapkan pendapat pada kegiatan kemasyarakatan. Hal ini telah dibuktikan langsung oleh peneliti pada saat mengikuti rapat pada salah satu desa di Kota Gunungsitoli. Pada rapat tersebut, terlihat banyak dari kaum perempuan yang menghadirinya. Akan tetapi, ketika perempuan diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat/tanggapan terhadap materi rapat, tidak ada satupun yang memberikan tanggapan. Bahkan, semua perempuan yang hadir pada rapat tersebut menyatakan bahwa segala keputusan diserahkan sepenuhnya kepada keputusan bapak-bapak (laki-laki).

Budaya patriarki yang berkembang di masyarakat Kota Gunungsitoli sebagaimana dijelaskan di atas sebenarnya tidak selalu sama pemberlakuannya pada organisasi pemerintahan (birokrasi). Dari hasil penelitian yang dilakukan, pemberlakuan budaya patriarki pada organisasi pemerintahan di Kota Gunungsitoli mempunyai dua pendapat yang berbeda. Pendapat pertama

menganggap bahwa laki-lakilah yang lebih pantas untuk menjadi pemimpin dibandingkan perempuan, termasuk dalam organisasi pemerintahan. Hal ini sesuai dengan informasi yang dikemukakan oleh salah seorang tokoh masyarakat Kota Gunungsitoli (An. Zebua) berikut, "Saya kira dalam kondisi apapun laki-lakilah yang lebih pantas menjadi pemimpin, apalagi dalam organisasi pemerintahan. Ini tidak terlepas dari budaya yang berlaku di masyarakat bahwa perempuan sesuai dengan kodratnya merupakan pendamping laki-laki, bukan sebagai pemimpin laki-laki".

Berbeda dengan kedua pendapat di atas, informan lainnya (MS. Tanjung/tokoh masyarakat) yang memiliki pendidikan dan pandangan yang lebih jauh ke depan justru berpendapat bahwa dewasa ini bukan zamannya lagi membedakan laki-laki dan perempuan dalam segala aspek. Satu-satunya yang membedakan perempuan dan laki-laki khususnya pada organisasi pemerintahan adalah kemampuan yang dimiliki oleh individu yang bersangkutan.

Mencermati beberapa pendapat di atas, peneliti berpandangan bahwa budaya patriarki yang berlaku di Kota Gunungsitoli merupakan hal yang menimbulkan pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Namun dalam organisasi pemerintahan, masyarakat cenderung berpendapat bahwa peluang perempuan dan laki-laki untuk dipromosikan pada jabatan struktural sama. Bahkan apabila perempuan ternyata lebih mampu dibandingkan laki-laki, maka perempuanlah yang layak dipromosikan.

Sehubungan dengan hal di atas, PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli sebenarnya bisa dikatakan mempunyai kemampuan yang tidak jauh berbeda dengan PNS laki-laki. Bahkan apabila melihat persentase tingkat pendidikan PNS secara keseluruhan, ternyata tingkat pendidikan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli lebih tinggi dibandingkan dengan PNS laki-laki. Untuk lebih jelasnya, perbandingan tingkat pendidikan PNS laki-laki dan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli dapat dilihat pada tabel 2.

Dari uraian di atas, persepsi eksternal yang berasal dari masyarakat ini sebenarnya tidak berdampak langsung terhadap PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Hal ini disebabkan karena persepsi eksternal yang berasal dari masyarakat juga tidak terlepas dari persepsi internal PNS perempuan itu sendiri. Dengan kata lain, jika PNS perempuan tersebut mempunyai kepercayaan diri yang tinggi serta mampu menunjukkan kemampuannya, maka pengaruh budaya patriarki yang berkembang di masyarakat lambat laun akan semakin berkurang.

### 3) Lingkungan Kerja

Berbicara mengenai persepsi eksternal yang berasal dari lingkungan kerja berarti berbicara mengenai persepsi individu yang berada satu instansi dengan PNS perempuan. Individu yang dimaksud dalam hal ini adalah atasan, bawahan, ataupun rekan kerja PNS perempuan yang layak dipromosikan dan/atau yang sedang menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Dengan kata lain, persepsi yang berasal dari lingkungan kerja ini pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pengalaman informan bekerja dengan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Terkait dengan persepsi eksternal ini, Kepala BKD Kota Gunungsitoli mengungkapkan bahwa PNS perempuan di Kota Gunungsitoli sebenarnya mempunyai kemampuan yang tidak kalah dengan PNS laki-laki. Akan tetapi, kemampuan yang dimiliki oleh PNS perempuan ini seringkali terkalahkan oleh rendahnya kepercayaan diri PNS perempuan tersebut. Padahal secara lahiriah, perempuan sebenarnya memiliki kemampuan yang tidak dimiliki oleh laki-laki.

Sehubungan dengan hal di atas, dari hasil wawancara yang dilakukan kepada atasan dan bawahan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli ditemukan bahwa perempuan memiliki kelebihan dalam mengontrol emosi. Selain itu, perempuan juga dinilai memiliki ketelitian yang tinggi dibandingkan dengan laki-laki dalam menyelesaikan pekerjaan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang informan (DE. Caniago) berikut, "Menurut saya, perempuan memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh laki-laki. Kelebihan yang saya maksud adalah perempuan biasanya bekerja lebih teliti (detail) dan lebih hati-hati sehingga keputusan yang diambil biasanya telah melalui perhitungan yang sangat matang".

Pendapat di atas menegaskan bahwa PNS perempuan pada umumnya mempunyai kemampuan untuk mengambil keputusan secara matang dibandingkan PNS laki-laki. Hal ini disebabkan oleh sifat lahiriah perempuan yang lebih teliti dan hati-hati dalam melakukan segala hal. Sifat ini bagi atasan ataupun bawahan dianggap merupakan kelebihan sekaligus nilai positif yang semakin terlihat ketika perempuan diberikan kepercayaan menduduki suatu jabatan (menjadi pemimpin).

Kelebihan yang dimiliki perempuan di atas disadari perlu ditingkatkan melalui berbagai pendidikan dan pelatihan serta didukung oleh penegakkan disiplin yang kuat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka besar kemungkinan kelebihan yang dimiliki perempuan tersebut akan tertutupi dengan kelemahan yang dimilikinya. Dari hasil

wawancara yang dilakukan, dibalik kelebihan yang dimiliki oleh perempuan juga memiliki kelemahan yang dapat mempengaruhi produktivitas kerja perempuan. Adapun kelemahan dimaksud sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Bidang Administrasi Mutasi Pegawai BKD Kota Gunungsitoli (Sekretaris Baperjakat Kota Gunungsitoli) berkaitan dengan masalah kedisiplinan. "Ketika ditugaskan dinas luar atau sekedar bekerja diluar jam kantor, perempuan biasanya melakukan penolakan dengan berbagai alasan. Selain itu, perempuan juga lebih sering telat masuk kantor dibandingkan laki-laki. Ya mungkin ini bisa saja disebabkan karena banyaknya urusan rumah tangga yang harus diselesaikan terlebih dahulu. Tapi, apabila hal ini dibiarkan maka tidak berkesalahan kalau dikatakan produktivitas perempuan lebih rendah dibandingkan laki-laki".

Pendapat di atas sudah cukup menjelaskan bahwa kelemahan yang dimiliki oleh perempuan sebagaimana telah dijelaskan beberapa kali pada penelitian ini terletak pada masalah membagi waktu. Mengenai permasalahan ini diakui oleh PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli merupakan masalah yang dihadapi oleh semua PNS perempuan terutama yang sudah berkeluarga. Memang sebelumnya telah dijelaskan bahwa untuk mengatasi hal ini diperlukan adanya kerjasama dengan anggota keluarga lainnya dalam menyelesaikan pekerjaan rumah tangga.

Dari uraian di atas, persepsi eksternal yang berasal dari lingkungan kerja pada dasarnya mendukung PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Bahkan, PNS perempuan dinilai lebih teliti dan hati-hati dalam mengambil keputusan sehingga hal ini dapat menjadi kekuatan bagi PNS perempuan ketika diberikan kepercayaan menjadi pemimpin. Oleh karena itu, persepsi eksternal yang berasal dari lingkungan kerja ini dapat dikatakan bukan penghambat bagi PNS perempuan untuk dipromosikan asalkan beberapa kelemahan sebagaimana dijelaskan di atas mampu diatasi oleh PNS perempuan itu sendiri.

### 4) Birokrasi

Setelah membahas persepsi eksternal yang berasal dari persepsi keluarga, masyarakat, dan lingkungan kerja, maka perlu juga dibahas persepsi eksternal yang berasal dari birokrasi. Jika persepsi eksternal sebelumnya lebih menitikberatkan kepada pandangan individu mengenai promosi PNS perempuan, maka persepsi eksternal yang berasal dari birokrasi ini dititikberatkan pada sejauhmana dukungan sistem birokrasi terhadap promosi PNS perempuan tersebut. Sistem birokrasi yang dimaksud dalam hal ini berkaitan dengan peraturan-peraturan formal untuk kenaikan pangkat, kenaikan gaji, dan peraturan mutasi

sebelum menduduki jabatan struktural. Persepsi eksternal yang berasal dari birokrasi ini dapat juga menjadi penghambat bagi pengembangan karir PNS perempuan terutama karena peraturan-peraturan yang digunakan selama ini masih belum sensitif gender.

Sehubungan dengan hal di atas, peraturan kepegawaian yang digunakan dalam mengangkat seorang PNS pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli saat ini masih berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 yang kemudian mengalami perubahan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Dalam peraturan tersebut telah diuraikan berbagai persyaratan untuk dapat diangkat pada suatu jabatan struktural. Peraturan inilah yang kemudian dijadikan dasar utama pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Bila merujuk pada peraturan di atas, maka pelaksanaan promosi jabatan struktural tentunya harus memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000. Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk dipromosikan adalah serendah-rendahnya menduduki pangkat satu tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan. Artinya, seseorang yang akan dipromosikan pada jabatan struktural harus memenuhi kualifikasi jenjang pangkat yang telah ditentukan.

Berkaitan dengan hal tersebut, bila mencermati kembali golongan ruang seluruh PNS di Pemerintah Kota Gunungsitoli, ternyata PNS perempuan yang memiliki Golongan III dan IV lebih banyak dari PNS Laki-laki. Begitu juga bila mencermati tingkat pendidikan PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli ternyata tidak jauh berbeda dengan PNS laki-laki.

Mencermati hal di atas, jumlah PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang lebih unggul dari segi pangkat/golongan dibandingkan PNS laki-laki ini seharusnya memiliki peluang yang lebih besar untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Namun dari data yang diperoleh ternyata hingga saat ini pejabat struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli didominasi oleh PNS laki-laki. Terkait dengan hal tersebut, beberapa informan mengemukakan bahwa jumlah PNS perempuan yang lebih unggul dari segi pangkat/golongan ini tidak berpengaruh secara langsung terhadap besar tidaknya peluang PNS perempuan yang dipromosikan pada jabatan struktural. Selain itu, belum adanya peraturan tersendiri yang mengatur mengenai perlunya keterwakilan perempuan dalam jabatan struktural menjadi salah satu alasan masih sedikitnya jumlah PNS perempuan yang menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Informasi ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Kepala BKD Kota Gunungsitoli berikut, "...secara pribadi sebenarnya saya berharap formasi jabatan struktural ini dirancang seprofesional mungkin, sesuai dengan jenjang jabatan yang dibutuhkan pada setiap tingkatan eselon. Harus diakui saat ini PNS laki-laki yang menduduki jabatan struktural lebih banyak dibandingkan PNS perempuan, meskipun dari segi golongan ruang PNS perempuan lebih unggul. Tapi hal ini tidak dapat dijadikan patokan secara langsung untuk meningkatkan proporsi perempuan pada jabatan struktural. Oleh karena itu, saya berharap presentase keterwakilan perempuan dalam setiap tingkatan, mulai dari eselon 4 hingga eselon 2 dapat ditentukan dalam peraturan tersendiri".

Berkaitan dengan pembuatan peraturan yang mengatur tentang keterwakilan perempuan pada jabatan struktural ini, ternyata dari hasil penelitian yang dilakukan tidak semua informan setuju untuk dibuatkan peraturan tersendiri. Bahkan beberapa informan (rekan kerja PNS perempuan) berpendapat bahwa pembuatan peraturan mengenai keterwakilan perempuan ini justru dianggap sebagai pemberian hak istimewa kepada perempuan. Hal ini sesuai dengan pernyataan informan (Ap. Zebua) berikut, "Sebelumnya perlu dipahami bahwa sesuai dengan peraturan yang berlaku telah diatur secara jelas bahwa dalam pengelolaan pemerintahan tidak boleh ada yang diistimewakan. Bukankah pembuatan peraturan khusus yang mengatur keterwakilan perempuan ini bagian dari pemberian hak istimewa kepada perempuan? Kalau ini dipaksakan, saya khawatir laki-laki juga akan menuntut hal yang sama. Jadi menurut saya pembuatan peraturan khusus ini tidak perlu".

Mencermati pendapat di atas dapat dikatakan bahwa persepsi yang berasal dari lingkungan kerja (rekan kerja/atasan PNS perempuan) juga turut mempengaruhi sistem birokrasi (peraturan) yang berlaku di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Bahkan PNS perempuan sendiri (Kepala BPPT Kota Gunungsitoli) juga berpendapat bahwa pembuatan peraturan khusus ini tidak terlalu penting. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan promosi jabatan struktural dinilai bukan berdasarkan keterwakilan, akan tetapi berdasarkan kemampuan masing-masing individu tanpa membedakan jenis kelamin.

Berkaitan dengan hal di atas, menurut peneliti pembuatan peraturan tersendiri yang mengatur keterwakilan perempuan pada jabatan struktural ini tidaklah begitu penting. Pasalnya, dalam peraturan kepegawaian yang baru (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014) telah diatur secara jelas mengenai manajemen ASN berdasarkan sistem merit. Sistem merit sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat 22

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah, “Kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan”.

Dari pengertian di atas, maka sudah cukup menjelaskan bahwa Undang-Undang ASN mendorong adanya kesetaraan gender dalam pemerintahan. Bahkan apabila mencermati lebih jauh, pelaksanaan promosi jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini harus dilakukan secara terbuka dan kompetitif.

Berdasarkan uraian di atas, menurut peneliti daripada membuat peraturan tersendiri mengenai keterwakilan perempuan ini, maka Pemerintah Kota Gunungsitoli sebaiknya segera mengimplementasikan Undang-Undang ASN ini. Dengan mengimplementasikan undang-undang ini, maka PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang memiliki kemampuan (pendidikan, pangkat/golongan ruang) yang lebih unggul dibandingkan dengan PNS laki-laki bisa jadi memiliki peluang yang lebih besar untuk dipromosikan. Tentunya PNS perempuan tersebut harus mampu menunjukkan kemampuan yang dimilikinya dengan bersaing secara terbuka dan kompetitif bersama PNS lainnya.

Mencermati hal di atas, maka persepsi eksternal yang berasal dari birokrasi terutama berkaitan dengan dukungan peraturan turut mempengaruhi peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Bahkan, hal ini dapat menjadi penghambat bagi PNS perempuan untuk dipromosikan apabila tidak mendapatkan dukungan dari sistem birokrasi (peraturan) yang ada.

Dari uraian di atas, telah dijelaskan bahwa persepsi internal dan persepsi eksternal ini mempengaruhi pelaksanaan promosi PNS perempuan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Bahkan persepsi yang beragam ini juga turut menjadi penghambat bagi PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Berbagai hambatan ini sebenarnya secara tersirat telah dijelaskan pada uraian sebelumnya. Namun untuk lebih jelasnya, hambatan-hambatan yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli akan diuraikan secara rinci pada pembahasan selanjutnya.

## **2. Hambatan yang Dihadapi PNS Perempuan untuk Menduduki Jabatan Struktural**

Berbicara mengenai hambatan tentunya berbicara mengenai faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya peluang PNS perempuan

untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan berbagai persepsi mengenai promosi PNS perempuan, baik persepsi internal maupun persepsi eksternal. Persepsi yang beragam sebagaimana dikemukakan oleh informan pada pembahasan tersebut juga turut berkontribusi dalam menghambat PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural. Secara garis besar, setidaknya ada tiga penghambat utama yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Adapun ketiga penghambat tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

### **a. Pelaksanaan Promosi Jabatan yang Belum Profesional**

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 yang kemudian mengalami perubahan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Selanjutnya ketentuan pelaksanaan atas peraturan ini dijabarkan dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002.

Dalam melaksanakan peraturan di atas, promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli melewati beberapa tahapan. Tahapan pertama diawali dengan penyampaian usulan dari masing-masing Kepala SKPD mengenai PNS yang layak dipromosikan dari instansi yang bersangkutan. Selanjutnya informasi ini dijadikan sebagai bahan masukan bagi BKD selaku instansi yang menangani manajemen kepegawaian di daerah. Tahapan selanjutnya, BKD menginventarisir PNS-PNS yang sudah layak dipromosikan pada jabatan struktural. Hasil inventarisasi yang dilakukan oleh BKD selanjutnya disampaikan kepada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) daerah. Baperjakat selanjutnya akan melakukan rapat untuk memberikan pertimbangan kepada Walikota Gunungsitoli terkait dengan usulan nama-nama PNS yang layak untuk dipromosikan. Nama-nama yang dihasilkan dari rapat Baperjakat kemudian disampaikan kepada Walikota untuk mengambil keputusan akhir.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti mencermati bahwa pelaksanaan promosi jabatan di Pemerintah Kota Gunungsitoli masih belum profesional. Dalam prosesnya dapat dilihat bahwa pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli masih bersifat tertutup. Pelaksanaan promosi jabatan struktural yang bersifat tertutup ini pastinya

tidak mampu menjamin bahwa PNS-PNS yang memiliki kompetensi dan berintegritas akan memiliki peluang yang besar untuk dipromosikan. Bahkan karena sifatnya yang tertutup, pelaksanaan promosi jabatan seperti ini rawan terjadinya praktek kecurangan. Dalam kondisi ini, tentunya PNS perempuan yang sudah layak dipromosikan juga belum tentu mendapat peluang untuk dipromosikan pada jabatan struktural.

#### b. Kesulitan dalam Membagi Waktu

Tidak dapat dipungkiri, masalah membagi waktu merupakan faktor penghambat utama yang dihadapi perempuan ketika memutuskan untuk berkarir, apalagi jika perempuan tersebut telah berkeluarga. Masalah membagi waktu yang dimaksud dalam hal ini adalah kesulitan dalam menyeimbangkan antara waktu mengurus keluarga dengan pekerjaan di kantor. Di satu sisi, perempuan dituntut untuk menjadi ibu rumah tangga yang baik, namun di sisi lain perempuan juga dituntut untuk bekerja secara profesional sesuai dengan bidang ataupun jabatan yang diembannya. Hal ini juga yang dialami oleh PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang kesulitan membagi waktu, apalagi jika dipercayakan untuk menduduki jabatan struktural.

#### c. Budaya Patriarki

Budaya patriarki yang berkembang di masyarakat sebagaimana dijelaskan sebelumnya turut mempengaruhi peluang perempuan dalam berkarir. Kondisi ini juga terjadi di Pemerintah Kota Gunungsitoli, baik dalam organisasi pemerintah maupun organisasi kemasyarakatan. Dalam organisasi pemerintah pengaruhnya memang tidak terlalu signifikan, akan tetapi budaya patriarki ini turut membentuk persepsi sebagian masyarakat mengenai keberadaan perempuan dalam pemerintah.

Persepsi yang dimaksud dalam hal ini adalah mengenai pandangan laki-laki yang masih menganggap perempuan tidak pantas menduduki jabatan yang lebih tinggi dari laki-laki. Sebaliknya, sebagian perempuan juga masih kurang percaya diri jika diberikan kepercayaan untuk menduduki suatu jabatan. Ditambah lagi adanya stigma negatif terhadap perempuan yang bekerja pada ranah publik terutama di lingkungan yang didominasi oleh laki-laki. Bahkan pada kondisi tertentu seperti perempuan yang bekerja hingga larut malam (lembur) bagi sebagian masyarakat dianggap suatu hal yang tidak pantas. Stigma-stigma negatif seperti ini pada dasarnya berasal dari budaya patriarki yang masih melekat kuat di masyarakat. Kondisi ini pada akhirnya menjadi

salah satu penghambat bagi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Hambatan yang disebabkan oleh budaya patriarki ini sebenarnya sudah mulai berkurang, akan tetapi bukan berarti budaya ini bisa dihilangkan begitu saja karena sifatnya yang sudah melekat kuat di masyarakat. Oleh karena itu, menyikapi hal ini dikembalikan pada masing-masing individu terutama perempuan untuk menumbuhkan kepercayaan diri dan kemampuan yang dimilikinya.

Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli sebagaimana dijelaskan di atas hanya dapat diatasi melalui upaya yang komprehensif yang melibatkan semua pihak. Upaya ini tidak hanya melibatkan lingkungan eksternal, akan tetapi diperlukan juga dukungan dari PNS perempuan itu sendiri untuk bisa keluar dari kondisi yang selama ini menyebabkan rendahnya peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural.

### 3. Upaya-Upaya yang Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan

Untuk mengatasi ketiga hambatan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, di bawah ini akan dijelaskan empat upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peluang PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Adapun upaya-upaya dimaksud, sebagai berikut:

#### a. Komitmen Kepala Daerah

Komitmen kepala daerah yang dimaksud dalam hal ini adalah komitmen Walikota Gunungsitoli untuk mewujudkan pelaksanaan promosi jabatan yang lebih baik. Hal ini perlu dilakukan untuk menghasilkan Pejabat Pemerintah Kota Gunungsitoli yang profesional, berkompeten, dan berintegritas. Oleh karena itu, langkah pertama yang harus dilakukan dalam hal ini adalah menerapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dalam pelaksanaan promosi jabatan di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Pelaksanaan promosi jabatan dengan berpedoman pada Undang-Undang ASN ini sebagaimana dijelaskan sebelumnya mampu mengurangi atau bahkan menghilangkan praktek kecurangan yang sering terjadi dalam pelaksanaan promosi jabatan selama ini. Selain itu, promosi jabatan dengan berpedoman undang-undang ini akan mampu menghasilkan pejabat pemerintah yang lebih profesional, berkompeten, dan berintegritas. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan seleksi pejabat

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN ini dilakukan secara terbuka dan kompetitif. Hal ini juga ditegaskan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tatacara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Apabila Walikota Gunungsitoli memiliki komitmen yang kuat dalam pelaksanaan promosi jabatan di Pemerintah Kota Gunungsitoli secara lebih terbuka dan kompetitif, maka akan mampu mewujudkan akuntabilitas kinerja Pemerintah Kota Gunungsitoli yang lebih baik. Selain itu, PNS perempuan yang memiliki kemampuan juga memiliki peluang besar untuk mengisi posisi jabatan pimpinan tinggi pratama (eselon 2) di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli. Melalui upaya ini diharapkan proporsi keterwakilan PNS perempuan untuk menduduki jabatan di Pemerintah Kota Gunungsitoli dapat meningkat.

#### **b. Peningkatan Motivasi**

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa salah satu hambatan yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural, yaitu kesulitan dalam membagi waktu. Untuk mengatasi hal tersebut, tidak ada cara yang lebih efektif selain melalui peningkatan motivasi dari PNS perempuan yang bersangkutan. Motivasi ini dapat berasal dari dalam diri individu PNS perempuan maupun berasal dari luar. Motivasi dari dalam diri individu PNS perempuan ini dapat dilakukan melalui refleksi diri bahwa tidak semua perempuan atau bahkan laki-laki mendapatkan kesempatan untuk menjadi PNS. Untuk itu, kesempatan yang ada ini patut disyukuri dengan bekerja secara maksimal sesuai dengan bidang tugas yang diembannya.

Selain motivasi dari dalam diri individu, peningkatan motivasi PNS perempuan ini dapat juga berasal dari luar, terutama keluarga (suami). Motivasi ini dapat berupa dukungan dalam membantu pekerjaan rumah tangga atau berbagi peran dengan istri untuk bersama-sama menyelesaikan pekerjaan rumah tangga. Dengan membantu meringankan beban pekerjaan rumah tangga ini, maka kesempatan istri untuk mengerjakan pekerjaan kantor ataupun mengembangkan karir dapat lebih terbuka.

#### **c. Peningkatan Kompetensi**

Peningkatan kompetensi ini sangat penting untuk meningkatkan pendidikan dan ketrampilan PNS perempuan. Selain itu, peningkatan kompetensi ini juga sangat penting untuk memenuhi kualifikasi kompetensi PNS

perempuan sesuai dengan yang dibutuhkan pada setiap jenjang jabatan. Oleh karena itu, peningkatan kompetensi PNS perempuan ini dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan jabatan, bimtek, maupun melalui lokakarya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka sudah seharusnya keluarga (suami) memberikan dukungan kepada istri untuk mengikuti diklat ini. Bahkan, keluarga (suami) perlu mendorong istri apabila masih merasa belum siap mengikuti diklat ini karena alasan keluarga. Peningkatan kompetensi ini pada gilirannya akan mampu meningkatkan peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

#### **d. Penegakan Kedisiplinan**

Salah satu aspek kekuatan SDM itu dapat tercermin pada sikap dan perilaku disiplin, karena disiplin dapat mempunyai dampak kuat terhadap suatu organisasi untuk mencapai keberhasilan dalam mengejar tujuan yang direncanakan. Disiplin dimulai dari diri pribadi, antara lain harus jujur pada dirinya sendiri, tidak boleh menunda-nunda tugas dan kewajibannya serta memberikan yang terbaik bagi organisasinya.

Sehubungan dengan hal di atas, salah satu permasalahan yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli yang erat kaitannya dengan disiplin adalah kesulitan PNS perempuan dalam membagi waktu. Permasalahan ini sebenarnya tidak akan terjadi apabila PNS perempuan tersebut mampu menjalankan kewajibannya sebagai PNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Selain itu, lemahnya penegakan disiplin di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli juga menyebabkan permasalahan ini sepertinya sulit untuk diatasi.

Menyikapi permasalahan di atas, maka Pemerintah Kota Gunungsitoli sudah seharusnya menegakkan disiplin di lingkungan pemerintahannya secara konsekuen. Hal ini sangat penting karena disiplin PNS ini sangat erat kaitannya dengan kode etik yang membentuk perilaku PNS. Oleh karena itu, apabila penegakan disiplin PNS ini lemah, maka dapat mempengaruhi kinerja Pemerintah Kota Gunungsitoli secara keseluruhan.

Serangkaian upaya dalam membangun budaya kerja sebagaimana dijelaskan di atas pada akhirnya bermuara pada peningkatan kinerja Pemerintah Kota Gunungsitoli secara berkelanjutan. Bahkan bagi PNS perempuan,

peningkatan kinerja ini menjadi salah satu cara yang cukup efektif dalam mengurangi pengaruh budaya patriarki yang masih melekat kuat di Kota Gunungsitoli. Artinya perempuan yang diberikan kepercayaan untuk menduduki jabatan struktural harus bekerja secara maksimal, bahkan melebihi laki-laki. Hal ini perlu dilakukan untuk membuktikan bahwa perempuan juga memiliki kemampuan yang tidak kalah dengan laki-laki, bahkan bisa lebih baik. Apabila hal ini diterapkan oleh setiap pejabat struktural PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli, maka lambat laun segala keraguan terhadap kemampuan perempuan yang disebabkan oleh budaya patriarki ini akan hilang dengan sendirinya.

## E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap masalah-masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik beberapa simpulan bahwa, hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi internal memiliki konsekuensi yang lebih besar dalam mempengaruhi peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli dibandingkan dengan persepsi eksternal. Hal ini disebabkan oleh karakteristik dari persepsi internal itu sendiri yang erat kaitannya dengan kodrat yang melekat pada perempuan. Artinya, seorang perempuan yang memutuskan untuk berkarir ataupun bekerja di luar rumah seringkali dihadapkan pada dua situasi yang dilematis, yaitu tuntutan untuk menjadi ibu rumah tangga yang baik dan juga tuntutan untuk menyelesaikan pekerjaan kantor secara maksimal. Kondisi inilah yang kemudian menjadi penyebab utama rendahnya peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli.

Dari berbagai persepsi mengenai promosi jabatan struktural PNS perempuan ini, ditemukan bahwa terdapat tiga faktor penghambat utama yang dihadapi PNS perempuan untuk menduduki jabatan struktural di Pemerintah Kota Gunungsitoli. *Pertama*, pelaksanaan promosi jabatan struktural yang belum profesional. Hal ini terlihat dari proses pelaksanaan promosi jabatan tersebut yang bersifat tertutup sehingga PNS perempuan yang memiliki kompetensi belum tentu mendapatkan peluang untuk dipromosikan. *Kedua*, kesulitan dalam membagi waktu. Faktor kedua ini erat kaitannya dengan persepsi internal PNS perempuan yang masih kesulitan dalam membagi waktu antara urusan keluarga dengan pekerjaan kantor. *Ketiga*, budaya patriarki yang masih melekat kuat di masyarakat Kota Gunungsitoli. Dengan masih kuatnya pengaruh budaya patriarki ini

menyebabkan peluang PNS perempuan untuk dipromosikan pada jabatan struktural menjadi rendah.

Untuk mengatasi berbagai hambatan sebagaimana dikemukakan di atas, maka pelaksanaan promosi jabatan struktural ini dilakukan dengan mengikuti indikator promosi jabatan yang sebenarnya berdasarkan pertimbangan formasi, pengalaman, dan kecakapan. Namun untuk mewujudkan kesetaraan gender dalam jabatan struktural, maka pelaksanaan promosi jabatan tersebut juga perlu didukung dengan upaya-upaya lain. Adapun upaya-upaya dimaksud adalah komitmen kepala daerah, peningkatan motivasi PNS perempuan, peningkatan kompetensi PNS perempuan, dan penegakan kedisiplinan PNS di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli.

### 2. Rekomendasi

Beberapa upaya untuk mengatasi berbagai hambatan yang dihadapi PNS perempuan sebagaimana diuraikan di atas harus dilaksanakan secara berkesinambungan sehingga memberikan hasil yang maksimal. Untuk lebih jelasnya, upaya-upaya dimaksud akan diuraikan lebih lanjut melalui beberapa rekomendasi yang ditawarkan oleh penulis diantaranya, pertama sebelum melangkah lebih jauh dalam mewujudkan kesetaraan gender pada jabatan struktural, maka Pemerintah Kota Gunungsitoli melalui BKD terlebih dahulu harus menginventarisir secara tepat kondisi kepegawaian di Pemerintah Kota Gunungsitoli saat ini. Selanjutnya data-data ini disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian (Walikota Gunungsitoli) dengan disertai penegasan bahwa PNS perempuan di Pemerintah Kota Gunungsitoli lebih unggul dibandingkan dengan PNS laki-laki. Melalui cara ini diharapkan dapat menjadi awal terbukanya peluang PNS perempuan untuk lebih banyak diakomodir pada setiap jenjang jabatan struktural yang ada di Pemerintah Kota Gunungsitoli. Kedua, Pemerintah Kota Gunungsitoli perlu melakukan sosialisasi mengenai pentingnya kesetaraan gender dalam birokrasi. Sosialisasi ini perlu dilakukan secara berjenjang mulai dari pemerintah kota hingga pemerintah kecamatan/kelurahan. Dengan sosialisasi yang berjenjang ini diharapkan seluruh PNS di Lingkungan Pemerintah Kota Gunungsitoli memiliki pemahaman yang sama mengenai pentingnya kesetaraan gender ini. Ketiga, Pemerintah Kota Gunungsitoli (Walikota Gunungsitoli) harus segera menerapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dalam pelaksanaan promosi jabatan, khususnya eselon 2 (pejabat pimpinan tinggi pratama) secara terbuka dan kompetitif. Hal ini perlu dilakukan untuk menghasilkan para pejabat eselon 2 di Lingkungan



Pemerintah Kota Gunungsitoli yang profesional, berkompeten, dan berintegritas. Keempat, PNS perempuan harus mampu mengelola waktunya dengan baik. Untuk itu, perlu adanya kerjasama atau berbagi peran antara suami dan istri, terutama dalam menyelesaikan pekerjaan rumah tangga sehingga suami dan istri memiliki kesempatan yang sama untuk mengembangkan karir. Kelima, Pemerintah Kota Gunungsitoli harus lebih meningkatkan kedisiplinan PNS yang berada di lingkungan pemerintahannya. Dalam upaya penegakan kedisiplinan PNS di Pemerintah Kota Gunungsitoli perlu didukung oleh sistem informasi teknologi, salah satunya melalui penggunaan mesin *finger print* dalam mencatat kehadiran pegawai. Mesin ini harus terintegrasi dengan semua instansi sehingga kehadiran PNS di Pemerintah Kota Gunungsitoli dapat dipantau setiap saat. Selain itu, setiap pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh PNS harus diberikan hukuman yang tegas melalui pemotongan tunjangan tambahan penghasilan (TTP). Keenam, Harus diakui bahwa merubah budaya patriarki yang melekat kuat di masyarakat Kota Gunungsitoli bukanlah perkara yang mudah, akan tetapi bukan berarti tidak bisa dirubah. Salah satu cara yang paling efektif untuk merubah dominasi budaya patriarki ini melalui kinerja yang maksimal dari PNS perempuan itu sendiri. Oleh karena itu, PNS perempuan sudah seharusnya menunjukkan kinerjanya secara maksimal, terutama saat ini diberikan kepercayaan menduduki jabatan struktural. Tentunya untuk mewujudkan hal ini, PNS perempuan harus memiliki kompetensi yang memadai. Oleh karena itu, PNS perempuan harus senantiasa meningkatkan kompetensinya melalui pendidikan dan pelatihan.

**REFERENSI**

Dadang S, dkk. 1997. *Membicarakan Feminisme: Refleksi Muslimah atas Peran Sosial Kaum Wanita*. Pustaka Hidayah.

Fathoni, A. 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Faqih, Mansour. 1996. *Analisis gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Harsono. 2010. *Perencanaan Kepegawaian*. Bandung: Fokus Media.

Hasibuan, Malayu SP. 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Herdiansyah, Haris. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.

Megawangi, Ratna. 1999. *Membiarkan Berbeda: Sudut Pandang Baru tentang Relasi Gender*. Mizan.

Moekijat. 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Mandar Maju.

Nugroho, Riant. 2008. *Gender dan Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Partini. 2013. *Bias Gender Dalam Birokrasi, Edisi Kedua*. Yogyakarta: Tiara Wacana

Rakhmat, Jalaluddin. 2003. *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Sedarmayanti. 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia (Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil), Cetakan Ketujuh*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Sunaryo, 2014. *Psikologi Untuk Keperawatan Edisi 2*. Jakarta: Kedokteran EGC.

Umar, Nasarudin. 2001. *Argumen Kesetaraan Gender : Perspektifal-Qur'an*. Jakarta: Paramadina.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.