



# **Afirmasi vs Sistem Merit pada Birokrasi di Indonesia**

**Jumat, 22 Februari 2019**

**Hotel Sari Pacific, Jakarta**

# Sistematika Presentasi

1. Deskripsi dan temuan data dua periode (2011-2012) dan (2014-2016)
2. Analisis pola ketimpangan
3. Afirmasi VS sistem merit
4. Rekomendasi

# Data dan Metode

## Data

Data periode 2011-2012 pada birokrasi 34 kementerian: Pengumpulan data terpilah (data sekunder catatan administratif) jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di 34 kementerian. Sumber Data : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh CWI

Data periode 2014-2016 pada birokrasi 34 kementerian: Pengumpulan data terpilah (data sekunder catatan administratif) jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di 34 kementerian. Sumber Data : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh CWI

## Metode

Metode pengumpulan data dilakukan melalui dua tahap :

1. Data sekunder (catatan administratif) yang terdapat di tiap kementerian, triangulasi dengan data BKN sebagai basis rujukan;
2. Data primer (wawancara mendalam secara *purposive* dengan informan yang ditargetkan). Perempuan pada jabatan eselon

**Bagian Pertama :**

**Deskripsi dan temuan data dua periode  
(2011-2012) dan (2014-2016)**

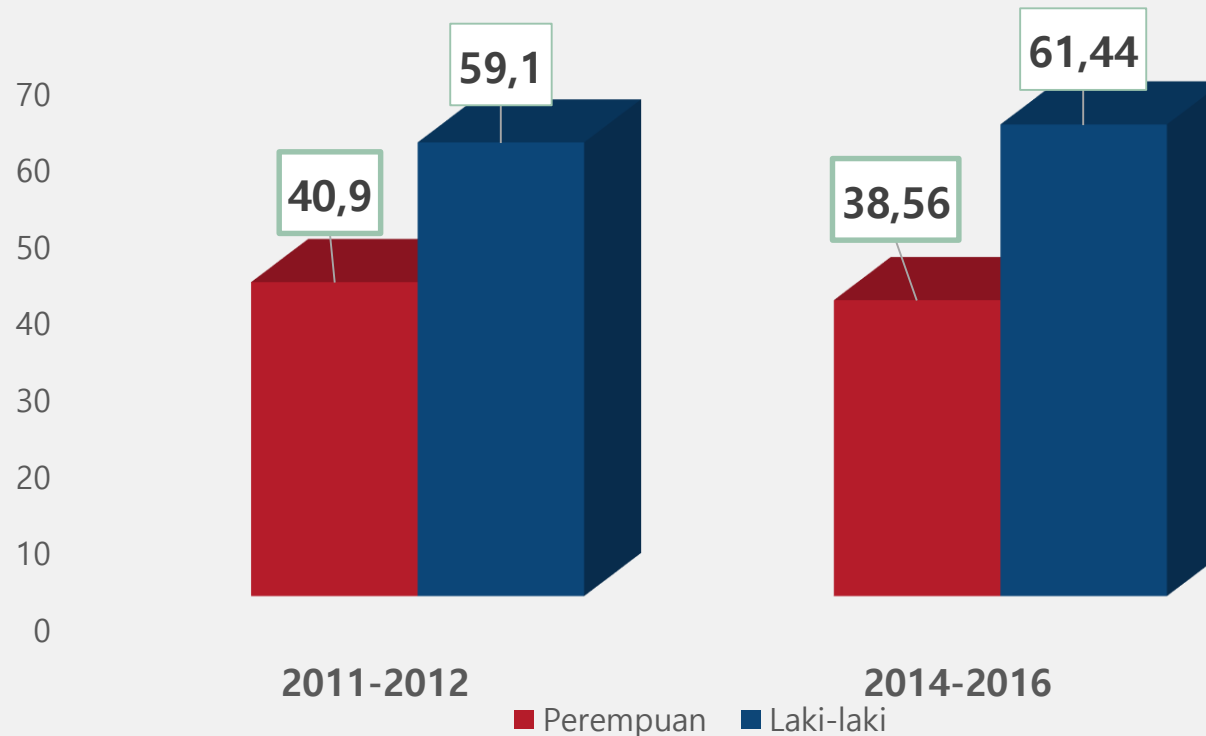
# Deskripsi Data Terpilah

Rata-rata tahun 2011-2012  
Data terpilah jumlah PNS 34 Kementerian

Perempuan : 40.9 %  
Laki-Laki : 59.1 %

Rata-rata tahun 2014-2016  
Data terpilah jumlah PNS 34 Kementerian

Perempuan : 38.56 %  
Laki-Laki : 61.44 %

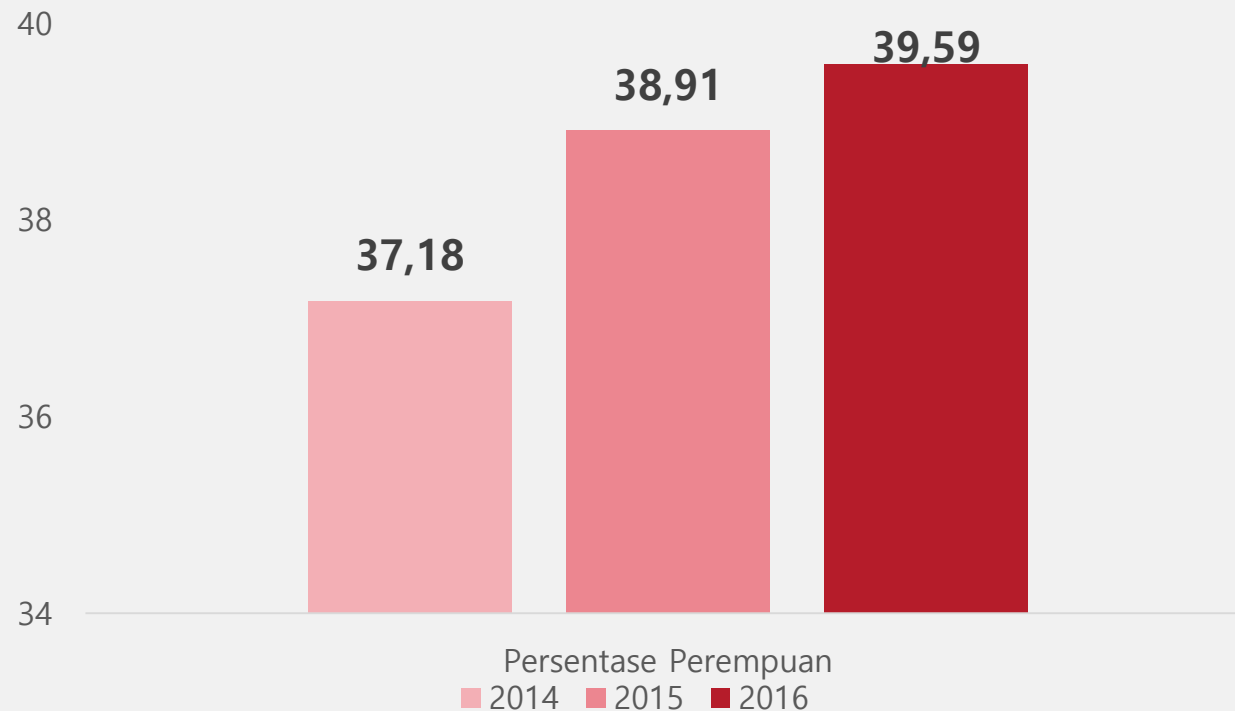


# Deskripsi Data 2014-2016

Pada tahun 2014  
berlaku UU Aparatur Sipil Negara

Data Terpilah PNS 34 Kementerian  
tahun 2014-2016

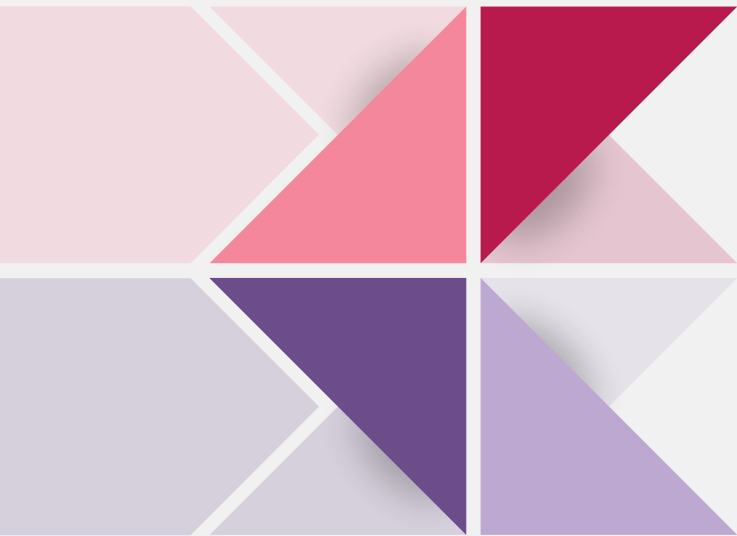
% Perempuan PNS 2014	: 37.18 %
% Perempuan PNS 2015	: 38.91 %
% Perempuan PNS 2016	: 39.59 %



Rata-rata Persentase Perempuan PNS : **38.56 %**

# Analisis Data

1. Data menunjukkan bahwa proporsi jumlah perempuan PNS menunjukkan angka yang relatif stabil pada kisaran 39% selama kurun 6 tahun. Situasi ini melewati dua periode pemerintahan berbeda dan keberadaan UU ASN yang mulai berlaku pada tahun 2014.
2. Data proporsi perempuan PNS sejak berlakunya UU ASN 2014 menunjukkan tren peningkatan jumlah sebesar 2.5% dalam tiga tahun.
3. Angka persentase rata-rata 39% bagi perempuan adalah capaian yang cukup baik jika dibandingkan dengan ranah legislatif (18%).



## Data Kementerian tahun 2014

No.	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS				Eselon
		L	P	L+P	%P	%P
1	Kementerian Kesehatan	10803	13349	24152	55.27	48.78
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	121	130	251	51.79	51.90
3	Kementerian Pertahanan	12627	11324	23951	47.28	45.18
4	Kementerian Sosial	1675	1346	3021	44.55	41.47
5	Kementerian Agama	68050	51474	119524	43.07	12.94
6	Kementerian Perdagangan	610	429	1039	41.29	47.19
7	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	273	191	464	41.16	42.02
8	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia & Kebudayaan	184	121	305	39.67	42.00
9	Kementerian Perindustrian	2133	1384	3517	39.35	32.43

25	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	86	36	122	29.51	30.00
26	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	181	68	249	27.31	28.05
27	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	19341	7181	26522	27.08	19.35
28	Kementerian Komunikasi dan Informatika	3303	1162	4465	26.02	19.89
29	Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral	920	309	1229	25.14	30.83
30	Kementerian Keuangan	24890	8346	33236	25.11	17.69
31	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	2843	916	3759	24.37	26.37
32	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	14106	4494	18600	24.16	18.46
33	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	8993	2672	11665	22.91	19.31
34	Kementerian Perhubungan	13202	3776	16978	22.24	12.87



## Data Kementerian tahun 2015

No.	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2015				Eselon
		L	P	L+P	%P	%P
1	Kementerian Kesehatan	22797	34468	57265	60.19	46.98
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	173	218	391	55.75	53.99
3	Kementerian Agama	127508	121513	249021	48.80	12.61
4	Kementerian Pertahanan	33245	30571	63816	47.90	43.01
5	Kementerian Sosial	2789	2273	5062	44.90	42.11
6	Kementerian Perdagangan	2217	1535	3752	40.91	36.04
7	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	288	197	485	40.62	40.22
8	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	717	478	1195	40.00	46.13

25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	8642	3551	12193	29.12	27.88
26	Kementerian Komunikasi dan Informatika	6207	2351	8558	27.47	21.86
27	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	21234	7609	28843	26.38	18.05
28	Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral	5249	1871	7120	26.28	22.50
29	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	18356	6433	24789	25.95	23.99
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	15339	5233	20572	25.44	20.94
31	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	351	119	470	25.32	20.94
32	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	39636	12963	52599	24.64	19.78
33	Kementerian Keuangan	66598	21455	88053	24.37	15.78
34	Kementerian Perhubungan	26418	6792	33210	20.45	11.64

## Data Kementerian tahun 2016

No.	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS				Eselon
		L	P	L+P	%P	%P
1	Kementerian Kesehatan	20963	32542	53505	60.82	47.16
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	163	228	391	58.31	58.54
3	Kementerian Pertahanan	30991	29268	60259	48.57	43.30
4	Kementerian Agama	128238	119461	247699	48.23	12.77
5	Kementerian Sosial	2585	2151	4736	45.42	42.63
6	Kementerian Pariwisata	1307	974	2281	42.70	37.12
7	Kementerian Perdagangan	2042	1449	3491	41.51	36.94
8	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	279	195	474	41.14	40.86
9	Kementerian Perindustrian	3597	2392	5989	39.94	34.92

25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	8275	3428	11703	29.29	27.85
26	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	19181	7310	26491	27.59	19.36
27	Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral	4828	1784	6612	26.98	23.36
28	Kementerian Keuangan	56142	20555	76697	26.80	38.01
29	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumberdaya	85	31	116	26.72	24.24
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	13941	5035	18976	26.53	21.64
31	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	17748	6408	24156	26.53	29.12
32	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	36698	12806	49504	25.87	26.80
33	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	358	118	476	24.79	19.65
34	Kementerian Perhubungan	24872	6566	31438	20.89	12.41

# Analisis Data Kementerian

1. Data menunjukkan bahwa ada kementerian yang secara konsisten memiliki tingkat persentase perempuan PNS yang baik, yakni di atas nilai rata-rata (39%)
2. Data juga menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara persentase jumlah total perempuan PNS di birokrasi kementerian dengan persentase jumlah perempuan di jabatan eselon. (0.732, korelasi positif)
3. Ada pengecualian di Kementerian Agama; persentase jumlah perempuan PNS yang baik tidak berkorelasi dengan peningkatan persentase jumlah perempuan pada jabatan eselon.

**Bagian Kedua :**  
**Analisis pola ketimpangan**

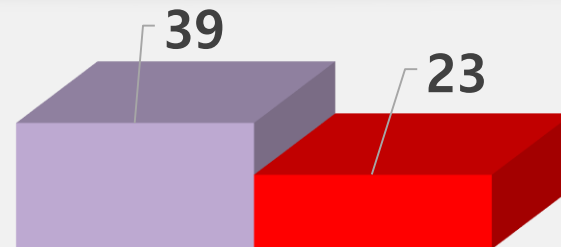
# Pola Ketimpangan signifikan pada Jabatan Eselon

2011-2012

Data periode 2011-2012 menunjukkan dari total jabatan eselon (1-5) hanya sekitar 22.38% diduduki oleh perempuan PNS.

2014-2016

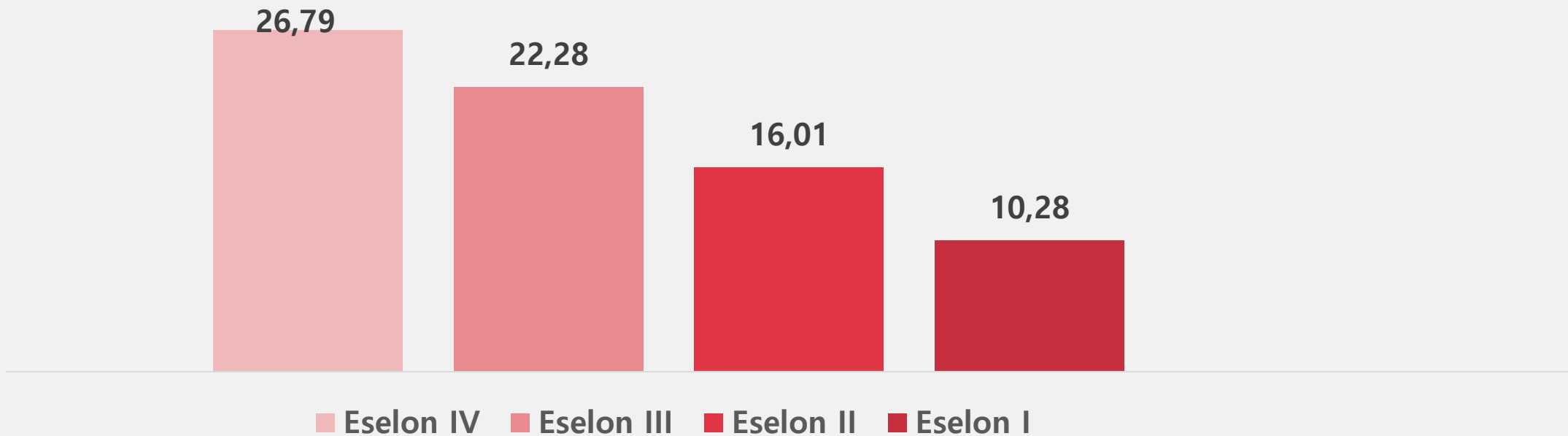
Data periode 2014-2016 menunjukkan dari total jabatan eselon (1-5) hanya sekitar 23.48% diduduki oleh perempuan PNS.



■ Perempuan PNS ■ Perempuan Eselon

Persentase rata-rata jumlah PNS perempuan dalam kurun waktu 2 periode tercatat 39%. Ketimpangan yang signifikan ditemukan pada persentase rata-rata jumlah PNS perempuan yang menduduki posisi eselon, yakni 23 % (terdapat selisih 16%).

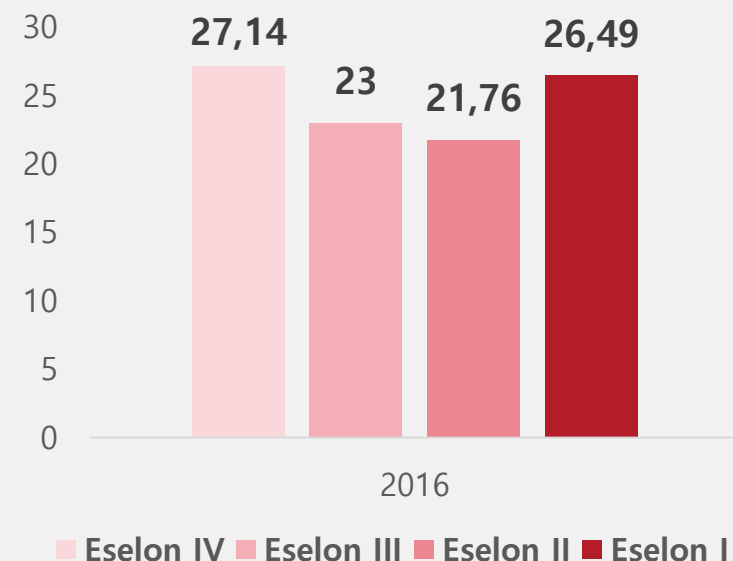
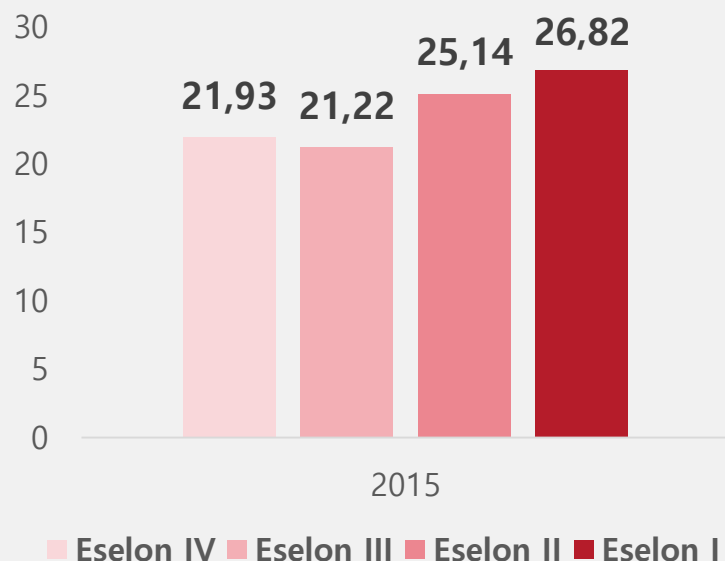
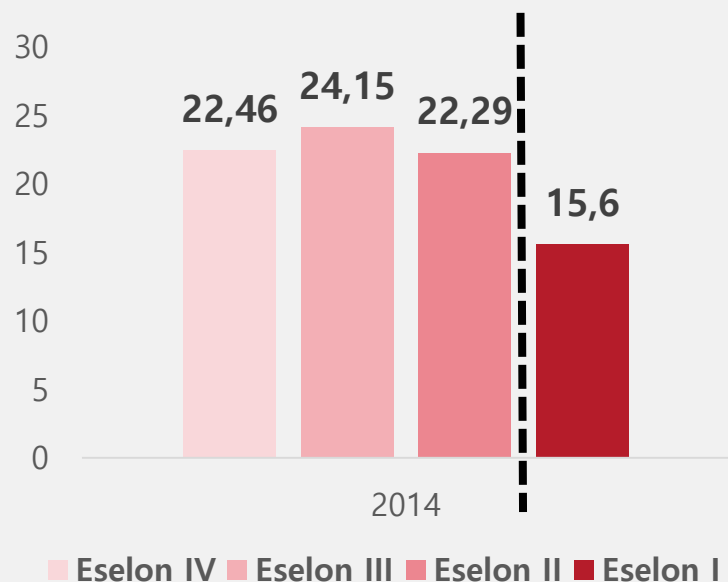
# Komposisi Jabatan Eselon Perempuan PNS 2011



Data pada tahun 2011, menunjukkan pola **semakin tinggi jabatan eselon semakin sedikit persentase perempuannya.**

Terjadi penyumbatan bagi perempuan untuk dapat naik/promosi ke jabatan tinggi, baik dari jabatan eselon III ke eselon II, maupun dari eselon II ke eselon I.

# Komposisi Jabatan Eselon Perempuan PNS 2014-2016



Data menunjukkan bahwa dalam tiga tahun (periode 2014-2016), terjadi peningkatan yang signifikan jumlah perempuan pada posisi eselon I.

Pada tahun 2014, tampak masih ada sumbatan bagi perempuan untuk menduduki eselon I. Namun, penyumbatan tidak terjadi pada tahun 2015-2016 bagi perempuan dari eselon II untuk menduduki eselon I.

Data tahun 2015 dan 2016 menunjukkan distribusi PNS perempuan yang relatif sama di tiap jenjang eselon.

# Profil Informan Perempuan Eselon 1 & 2

1	Profil usia : eselon 2 paling muda 53 tahun dan eselon 1 berusia 54 tahun.
2	Status pernikahan: 9 dari 10 menikah dan memiliki anak.
3	Asal Kementerian : 3 orang eselon 1 dari Kemenkeu, Kemenkopolkukam, LAN serta 7 orang eselon 2 dari Kemenkeu, Kemenhub, Kemenkopolkukam, Kemenag, dan Kemenkes.
4	Jenjang Pendidikan: 1 orang lulusan S1, 1 orang lulusan S3, dan sisanya (8 orang) lulusan S2 dari dalam maupun luar negeri.

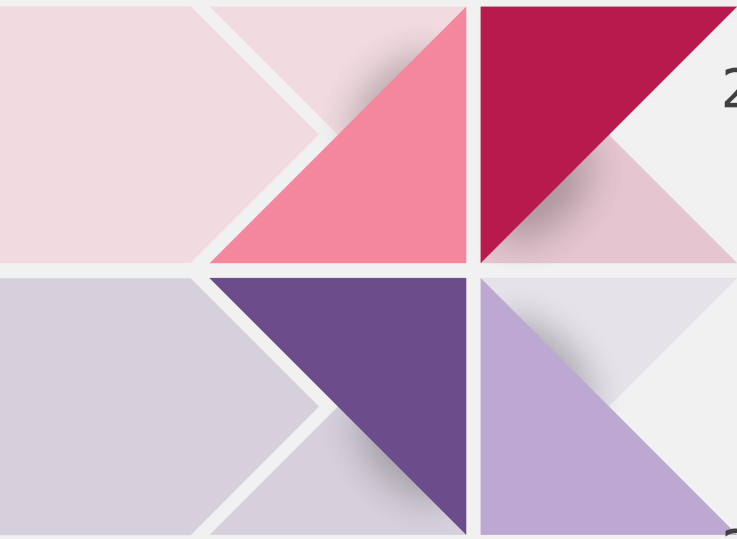


# Temuan Wawancara Kualitatif

1	Dari segi kemampuan tidak memiliki permasalahan, tetapi dari segi pembagian waktu antara waktu kerja dan keluarga yang menjadi faktor utama.
2	Jabatan yang lebih tinggi berkonsekuensi pada tuntutan jam kerja yang lebih panjang dan tidak fleksibel.
3	Sistem kepegawaian dan lingkungan kantor tidak ramah gender.
4	Pilihan "personal" PNS perempuan untuk lebih fokus pada keluarga.
5	Mutasi ke daerah merupakan jalur promosi untuk unit dengan kantor vertikal di daerah. Perempuan enggan dimutasi ke daerah yang jauh karena harus dekat dengan anak.

# Analisis Data Ketimpangan

1. Perbandingan data periode 2011-2012 dengan periode 2014-2016, menunjukkan terjadi perbaikan yang signifikan.
2. Pada tahun 2011-2012 masih terdapat sumbatan bagi perempuan untuk menduduki jabatan eselon II (16%) dan eselon I (hanya 10%). Sementara tahun 2014, jumlah perempuan PNS yang menduduki posisi eselon II meningkat menjadi 22.29% dan eselon I menjadi 15%. Bahkan pada tahun 2015 dan 2016 perempuan PNS yang menempati posisi eselon I sebanyak 26%.
3. Fenomena sumbat botol (*bottle neck*) tidak lagi terlihat dalam data perempuan PNS yang menduduki jabatan eselon mulai 2015.
4. Ketimpangan justru terlihat secara keseluruhan, yakni perempuan hanya menempati posisi eselon sebesar 23%, berbanding laki-laki 77%.







### **3. Afirmasi vs Sistem Merit**

# Afirmasi

Afirmasi merupakan upaya untuk mengoreksi ketimpangan. Upaya ini bukan sekadar menaikkan jumlah semata agar nampak seimbang, tetapi juga bertujuan menghadirkan kondisi yang setara untuk dapat mengakses, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya termasuk posisi strategis dalam birokrasi untuk ikut menentukan kebijakan.

# Setara dalam Kompetensi, Timpang dalam Promosi : Apa Masalahnya ?

Tahun	Jumlah Lulusan			Jumlah Cum-laude		
			Persentase Perempuan			Persentase Perempuan
2013	2421	3402	<b>58,42%</b>	318	771	<b>70,80%</b>
2014	2512	3346	<b>57,12%</b>	333	855	<b>71,97%</b>

# Birokrasi Representatif

---

Birokrasi representatif sebagai mikrokosmos atau miniatur dari masyarakat yang ideal secara keseluruhan. Birokrasi representatif mengarah pada terpenuhinya syarat keragaman variabel termasuk ras/etnis, gender, agama, pendidikan, kelas sosial, tempat lahir, bahasa dan asal daerah. (Kenneth Kernaghan, 1991).

Birokrasi representatif merupakan kondisi yang baik untuk diwujudkan demi menghadirkan kepentingan, pandangan, kebutuhan, keinginan, dan nilai yang mencerminkan populasi secara luas serta publik memiliki klaim untuk terlibat/berpartisipasi pada proses perumusan kebijakan. (Sally Seldon, 1997)

## **Representasi Pasif**

**(peningkatan jumlah)**

Representasi pasif berpendekatan sosiologis yang menitikberatkan pada hadirnya individu-individu yang secara kolektif mencerminkan ciri masyarakat. Sumber-sumber keragaman hadirnya individu adalah variabel yang bisa diukur secara statistik seperti pekerjaan sebelumnya, pekerjaan orangtua, pendidikan, pendapatan keluarga, kelas sosial, ras, gender dll

## **Representasi Aktif**

**(kebijakan yang inklusif)**

Representasi aktif berpendekatan politik yang menitikberatkan pada hadirnya kepentingan dan keberpihakan pada kebijakan yang dihasilkan agar tidak terjadi diskriminasi. Representasi aktif ditandai melalui perubahan internal organisasi yang mendorong kesetaraan gender melalui regulasi, sistem pendukung, dan budaya organisasi. Sementara perubahan eksternal ditandai kebijakan yang melayani semua masyarakat tanpa diskriminasi.

## **4. Rekomendasi**



# Rekomendasi



Regulasi yang ada saat ini (UU ASN No 5/ 2014) belum mengatur secara khusus upaya peningkatan persentase perempuan pada jabatan tinggi di birokrasi. Diperlukan aturan teknis yang secara khusus membantu mengeliminasi berbagai hambatan bagi perempuan PNS dalam proses promosi jabatan.

Kebijakan yang saat ini ada mengedepankan meritokrasi dan abai terhadap realita kesenjangan antara PNS perempuan dan laki-laki. Upaya institusional diperlukan untuk memfasilitasi PNS perempuan mengikuti proses kenaikan jabatan.



# Terima kasih



[www.cakrawikara.id](http://www.cakrawikara.id)



[cakrawikara@gmail.com](mailto:cakrawikara@gmail.com)



@cakrawikara



@CakraWikara



Cakra Wikara Indonesia