

Birokrasi Representatif : Tantangan dan Peluang Membangun Kesetaraan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Kementerian

Tim Penulis :

Anna Margret
Dirga Ardiansa
Mia Novitasari
Heru Samosir
Roni
Dewi Mulyani Setiawan



Birokrasi Representatif : Tantangan dan Peluang Membangun Kesetaraan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Kementerian

Tim Penulis :

Anna Margret

Dirga Ardiansa

Mia Novitasari

Heru Samosir

Roni

Dewi Mulyani Setiawan



**Cakra Wikara Indonesia
2021**

Birokrasi Representatif : Tantangan dan Peluang Membangun Kesetaraan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Kementerian

Oleh : Tim Cakra Wikara Indonesia
Copyright © Cakra Wikara Indonesia

Tata Letak dan Desain Sampul : Plankton Studio

Diterbitkan oleh :

Cakra Wikara Indonesia
Gedung Adotel, Lantai Dasar GF1
Jl. Tebet Timur Dalam Raya No.137
Jakarta Selatan 12820

Website : <https://cakrawikara.id/>
Email : cwi@cakrawikara.id
Instagram : @cakrawikara
Twitter : @CakraWikara
Facebook : Cakra Wikara Indonesia

Cetakan pertama : September 2021

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip dan memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit

ISBN 978-602-53037-3-9



Daftar Isi

Daftar Isi	iii
Daftar Tabel.....	v
Daftar Singkatan.....	vi
Kata Pengantar oleh anna margret Lumban Gaol Ketua Cakra Wikara Indonesia	vii
Kata Pengantar oleh Rini Widyantini, S.H., M.PM Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana Kementerian PAN-RB.....	x
Kata Pengantar oleh Sri Hadiati Wara Kustriani, MBA Komisioner KASN	xii
Bab I Pendahuluan	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Pokok Permasalahan	4
I.3 Pertanyaan Penelitian	6
I.4 Studi Literatur dan Kerangka Konseptual	6
I.5 Metodologi Riset	9
Bab II Mendorong Keterwakilan Perempuan yang Baik pada Jabatan Pimpinan Tinggi : Pengalaman Khas di Lima Kementerian	14
II.1 Profil Kementerian yang Menjadi Subjek Penelitian	14
II.1.a Kementerian Kesehatan	14
II.1.b KemenPAN-RB	15
II.1.c Kementerian Koperasi dan UKM	16
II.1.d Kemendes-PDPT	17
II.1.e Bappenas	17
II.2. Faktor-faktor yang Mendorong Keterwakilan Perempuan yang Baik di Jabatan Pimpinan Tinggi	18
II.2. a. Pimpinan yang Memiliki Perspektif Kesetaraan Berperan Kunci Mendorong ASN Perempuan Menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi	18
II.2.b. Kemampuan dan Kualifikasi ASN Perempuan yang Mumpuni	23
II.2.c. Isu yang Dianggap Lebih Cocok untuk Perempuan	25
Bab III Tinjauan Kritis Proses Perumusan Kebijakan Responsif Gender	28
III.1 Sulitnya Perumusan Kebijakan Formal yang Responsif Gender	28
III.2 Pengaruh Kehadiran Perempuan pada Jabatan	

Pimpinan Tinggi terhadap Tata Kelola Internal	
Kementerian	31
III.2.a Fasilitas Pendukung ASN Perempuan	31
III.2.b Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender.....	34
III.2.c Kebijakan Kepegawaian Ramah Perempuan	37
III.2.d Program untuk ASN Perempuan	40
Bab IV Hambatan Tak Kasat Mata yang Dihadapi ASN	
Perempuan untuk Menduduki Posisi JPT	42
IV.1. Beban Ganda	42
IV.2. Perbedaan Siklus Hidup.....	44
IV.3 Regulasi dan Aturan yang tidak Mengenal	
Hambatan tak Kasat Mata bagi Perempuan	46
IV.4 Pengisian Jabatan yang Bias Gender.....	48
Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi	50
V.1. Kesimpulan	51
V.2. Rekomendasi	53
Daftar Pustaka.....	53
Profil Penulis.....	55
Sinopsis.....	58

Daftar Tabel

Tabel 1.	Jumlah Keseluruhan ASN di 34 Kementerian Tahun 2014- 2020	2
Tabel 2.	Persentase ASN pada JPT Madya dan JPT Pratama di 34 Kementerian Tahun 2014-2020	3
Tabel 3.	Persentase Rata-rata ASN Perempuan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Pratama di 34 Kementerian Tahun 2014-2020	4
Tabel 4.	Rata-rata Persentase Perempuan pada JPT Madya dan Pratama Tahun 2014-2020	10
Tabel 5.	Persentase ASN Perempuan pada JPT Kemendes-PDPT	11
Tabel 6.	Daftar Narasumber	12

Daftar Singkatan

Singkatan	Keterangan
ARG	Anggaran Responsif Gender
ASIK	Aplikasi Sistem Informasi Kepegawaian
ASN	Aparatur Sipil Negara
Baperjakat	Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKN	Badan Kepegawaian Negara
CWI	Cakra Wikara Indonesia
FWA	<i>Flexible Working Arrangement</i>
GAP	<i>Gender Analysis Pathway</i>
GBS	<i>Gender Budget Statement</i>
JA	Jabatan Administratif
JF	Jabatan Fungsional
JPT	Jabatan Pimpinan Tinggi
KASN	Komisi Aparatur Sipil Negara
Kemendes-PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
Kemenkes	Kementerian Kesehatan
KemenkopUKM	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia
KemenPAN-RB	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
KemenPPPA	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
LAN	Lembaga Administrasi Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PPRG	Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender
SDM	Sumber Daya Manusia
SIMKA	Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian
TPA	Tempat Penitipan Anak
WFH	<i>Work From Home</i>
WFO	<i>Work From Office</i>

Kata Pengantar

Oleh : **anna margret Lumban Gaol**
Ketua Cakra Wikara Indonesia

Minimnya kehadiran aparatur sipil negara (ASN) perempuan pada posisi struktural, terutama Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) menjadi awal yang memicu rancangan riset ini. Sebagai lembaga riset politik dengan perspektif gender, Cakra Wikara Indonesia (CWI) telah melakukan studi awal pada tahun 2017 tentang ketimpangan jumlah ASN perempuan pada birokrasi di bawah wewenang kantor kementerian. Studi awal tersebut menemukan sejumlah hambatan yang dialami ASN perempuan dalam mengupayakan promosi karirnya mencakup beragam kendala pada budaya kerja yang abai terhadap norma gender, yang membatasi ruang gerak ASN perempuan serta melestarikan stereotip gender. Telaah temuan riset menunjukkan beragam hambatan yang dialami ASN perempuan di tempat kerja erat hubungannya dengan ketidaksetaraan di ruang privat yang mencakup pemenuhan peran reproduktif seperti membesarkan anak, mengasuh, merawat, dan memelihara anggota keluarga lainnya.

Data terpilah ASN di 34 Kementerian yang diolah kembali oleh CWI menunjukkan bahwa angka rata-rata jumlah ASN perempuan cenderung meningkat dalam kurun waktu 2014 - 2020 namun masih minim yang berhasil menduduki posisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Data resmi dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan persentase angka rata-rata nasional keterwakilan perempuan pada JPT (madya dan pratama) hanya mencapai 19,06%. Pengecualian angka rata-rata ASN perempuan di JPT lebih tinggi dibandingkan laki-laki hanya terdapat di Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA). Meski begitu, terdapat 15 kementerian yang persentase angka rata-rata keterwakilan perempuan di JPT lebih tinggi dari angka rata-rata nasional. Dalam konteks inilah, CWI mencoba menggali pengalaman para ASN perempuan yang duduk di JPT pada lima kantor kementerian dengan representasi perempuan cukup baik pada JPT yakni: Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Keragaman tugas pokok dan fungsi serta konsentrasi isu tiap kementerian ikut menjadi pertimbangan.

Dalam literatur teoritik, konsep “birokrasi representatif” ditawarkan sebagai bentuk ideal birokrasi yang keragaman unsurnya mewakili, bahkan mencerminkan, pluralitas publik yang dilayani. Semakin baik keterwakilan dalam unsur birokrasi merefleksikan publik, semakin baik pula layanan birokrasi tersebut dalam merespon ragam kebutuhan masyarakat (Selden 1997, Ballard 2015). Literatur teori birokrasi representatif juga mengingatkan keterwakilan yang dimaksud mencakup identitas gender, ras, suku, dan lain-lain. Riset ini membatasi hanya pada representasi berbasis identitas gender atas argumen kesetaraan. Data resmi hasil sensus penduduk tahun 2020 oleh Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat terdapat 102 penduduk laki-laki untuk setiap 100 penduduk perempuan

(Berita Resmi Statistik 07/01/XXIV, 21 Januari 2021). Dalam konteks birokrasi representatif, komposisi penduduk Indonesia cukup menjadi landasan untuk mendorong komitmen dibangunnya kesetaraan pada jabatan kepemimpinan birokrasi kementerian.

Data primer yang didapat dari wawancara dengan sejumlah kementerian mengungkapkan bahwa prestasi ASN perempuan kerap kali unggul dibandingkan laki-laki. Minimnya jumlah ASN perempuan di pimpinan tinggi birokrasi kementerian bukan masalah krisis jumlah ASN perempuan ataupun kurangnya kompetensi mereka. Masih rendahnya jumlah ASN perempuan di jabatan pimpinan lebih merupakan akibat dari pemenuhan peran reproduktif yang berbenturan dengan tuntutan peran produktif di tempat kerja, terutama ketika ukuran kinerja disandarkan terutama pada kehadiran.

Minimnya ASN perempuan menduduki JPT lebih disebabkan oleh keengganan mereka mendaftarkan diri mengikuti proses promosi jabatan. Keengganan sejumlah ASN perempuan potensial untuk mengikuti proses kenaikan pangkat perlu dipahami secara utuh dengan melihat sistem norma gender yang dominan berlaku di tengah masyarakat Indonesia. Dalam sebagian besar keluarga di Indonesia, peran reproduktif masih dibebankan secara eksklusif pada perempuan. Problem ketersediaan waktu serta kehadiran fisik menjadi dua hal yang seringkali dikeluhkan oleh ASN perempuan potensial yang akhirnya memilih untuk menghentikan pengembangan karirnya demi pemenuhan peran reproduktifnya. Ini dapat berdampak langsung pada pengambilan keputusan sebagian besar ASN perempuan ketika dihadapkan pada peluang pengembangan karir.

Kekhawatiran tentang alokasi waktu serta intensitas kehadiran fisik untuk memenuhi tuntutan pekerjaan menjadi pertimbangan utama yang membuat ASN perempuan urung mengembangkan karirnya. Dengan kata lain, hambatan di tempat kerja berawal dari persoalan di ruang privat yakni pemenuhan tanggung jawab terhadap keluarga dan rumah tangga. Wawancara mendalam dengan sepuluh orang ASN perempuan pimpinan tinggi di lima kementerian target riset ini mengkonfirmasi sangat pentingnya peran pimpinan dalam mendorong upaya pemenuhan prinsip kesetaraan keterwakilan perempuan di JPT. Hambatan yang dialami ASN perempuan untuk kenaikan jabatan hanya dapat dikenali dengan menggunakan perspektif kesetaraan karena ketimpangan pembagian tanggung jawab domestik seringkali menjadi awal persoalan dan tidak selalu kasat mata.

Inisiatif Kementerian PPN/Bappenas sejak pra-pandemi menerapkan skema *flexible working arrangement* (FWA) untuk mengakomodir kebutuhan khas ASN perempuan terkait alokasi waktu bekerja berbasis kehadiran menjadi penting dan relevan untuk dikaji dan difasilitasi secara kelembagaan kementerian. Perlu diakui ada keterbatasan kesiapan infrastruktur serta isu atau nomenklatur kementerian tertentu yang masih mensyaratkan ASN untuk hadir secara fisik dalam menjalankan pekerjaannya. Belum lagi keragaman situasi domestik yang kadang justru menambah kerumitan masalah karena seorang ASN perempuan yang bekerja di rumah mengalami kelelahan kronis akibat beban kerja berlapis terkait pemenuhan fungsi produktif dan reproduktif yang dipikul sendirian. Prinsip penerapan FWA mengembangkan penilaian kinerja berbasis hasil, bukan pada

kehadiran menjadi pilihan peluang kebijakan strategis untuk mengatasi hambatan perempuan yang kesulitan membagi pemenuhan tanggung jawab di ruang publik dan privat. Perkembangan situasi pandemi telah memaksa kita beradaptasi dengan mekanisme kerja jarak jauh dan membuktikan bahwa produktivitas kerja dapat tetap terpenuhi.

Sejalan pentingnya mendorong jajaran pimpinan tinggi birokrasi untuk memiliki perspektif kesetaraan lewat pendidikan dan pelatihan, penerapan FWA juga perlu dipertimbangkan lebih serius untuk diadopsi secara resmi dan melembaga di sebagian besar kementerian. Pemenuhan prinsip kesetaraan yang menjadi elemen dari birokrasi representatif dapat dilakukan tanpa mencederai prinsip meritokrasi serta profesionalisme ASN karena keunggulan prestasi ASN perempuan telah diakui oleh sejumlah kementerian.

Sebaik-baiknya rumusan aturan formal tentang rekrutmen dan promosi jabatan di tempat kerja, jika substansinya mengabaikan persoalan pemenuhan tanggung jawab serta peran produktif dan reproduktif yang dialami sebagian besar ASN perempuan maka upaya membangun kesetaraan akan terus terhambat. Riset ini menemukan kelima kementerian yang cukup baik keterwakilan ASN perempuannya di posisi JPT tetap tunduk pada aturan formal yang ada sambil menerapkan sejumlah kebijakan inovatif yang memfasilitasi ASN perempuan untuk bekerja optimal. Budaya kerja yang mengapresiasi prestasi ASN perempuan dan penerapan skema kerja fleksibel yang memprioritaskan hasil alih-alih kehadiran menjadi dua opsi strategis bagi kantor kementerian untuk membangun kesetaraan.

Riset ini dapat terlaksana dengan dukungan penuh *Knowledge Sector Initiatives (KSI)* dan pihak-pihak yang berkomitmen penuh pada pemenuhan prinsip kesetaraan gender. Untuk itu, CWI juga berterima kasih atas dukungan serta kerjasama yang terbangun khususnya dengan Ibu Eunike Prapti Lestari Krissetyanti dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), Ibu Rini Widyantini (Kementerian PANRB), Ibu Sri Hadiati Wara Kustriani selaku Komisioner Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Ibu Maharani Wibowo dari Kementerian PPN/Bappenas, dan rekan peneliti Prospera. Adapun seluruh tulisan yang disajikan dalam hasil riset ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab CWI untuk dapat digunakan sebaik-baiknya dalam upaya kita bersama membangun kesetaraan.

Jakarta, September 2021

Kata Pengantar

Oleh : **Rini Widyantini, S.H., M.PM**

Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana, Kementerian PAN-RB

Pemerintah terus berkomitmen menjadikan kesetaraan gender sebagai bagian dari target pembangunan. Di lingkungan birokrasi/sektor publik, berbagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan gender telah dilakukan, salah satunya dengan menerapkan sistem merit dalam sistem manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Melalui sistem merit, manajemen ASN dilakukan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil, tanpa membedakan latar belakang, gender, maupun kondisi tertentu.

Pada tahun 2020, data pada Badan Kepegawaian Negara, menunjukkan bahwa secara keseluruhan jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) perempuan lebih besar dari laki-laki yaitu sebesar 52%. Namun demikian, terjadi ketimpangan yang signifikan pada level posisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), dimana keterwakilan PNS perempuan pada level JPT Madya (eselon I) hanya sebesar 17% dan pada level JPT Pratama (eselon II) sebesar 14%. Melalui riset yang telah dilakukan, Cakra Wikara Indonesia berhasil menemukan bahwa terdapat beberapa isu dan hambatan tak kasat mata (*glass ceiling barriers*) yang dihadapi oleh PNS perempuan untuk dapat mencapai karir pada level JPT.

Terhadap riset yang telah dilakukan, saya memberikan apresiasi yang tinggi kepada Cakra Wikara Indonesia bahwa selain menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh perempuan, juga turut memberikan beberapa rekomendasi bagi pemerintah dan para pimpinan di lingkungan kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang diharapkan dapat membantu perempuan dalam mengatasi hambatan tak kasat mata, sehingga dapat mendorong kesetaraan perempuan dalam posisi JPT.

Salah satu rekomendasi yang disampaikan adalah melalui penerapan *flexible work arrangement* (FWA) yang dapat mengatasi hambatan perempuan yang harus membagi beban tanggung jawabnya sebagai pegawai dan juga di lingkungan keluarga. Hal ini menjadi perhatian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, bahwa FWA yang saat ini diterapkan di lingkungan ASN dalam masa pandemi Covid-19 dapat juga diterapkan setelah berakhirnya pandemi, dengan beberapa penyesuaian dalam manajemen kinerja pegawai dan optimalisasi penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik. Dengan demikian, pegawai dapat tetap menyelesaikan kinerjanya secara berkualitas dimanapun dan kapanpun secara profesional.

Selain itu, saya mendorong seluruh perempuan Indonesia dan PNS khususnya untuk terus meningkatkan kemampuan dan kompetensinya, serta

menumbuhkan kepercayaan diri dan tekad untuk bersaing mencapai posisi tertinggi dalam karirnya. Selanjutnya, kesetaraan gender tidak hanya diwujudkan melalui berbagai pengaturan formal yang ditetapkan, melainkan memerlukan komitmen dan dukungan dari seluruh pihak yang dimulai dari lingkup sosial terkecil yaitu keluarga dengan memberikan kesempatan yang setara di berbagai kegiatan.

Akhir kata, saya menyampaikan rasa terimakasih atas kerja keras yang telah dilakukan oleh Cakra Wikara Indonesia untuk dapat menyelesaikan penelitian ini. Saya berharap, hasil penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan yang responsif gender sehingga dapat mewujudkan birokrasi yang representatif yang dapat mewakili kepentingan publik, sehingga meningkatkan kualitas pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Jakarta, September 2021

Kata Pengantar

Oleh : **Sri Hadiati Wara Kustriani, MBA**
Komisioner Komisi Aparatur Sipil Negara Periode 2019-2024

Ketika saya diminta oleh Cakra Wikara Indonesia (CWI) untuk memberikan kata pengantar pada kajian “Birokrasi Representatif : Tantangan dan Peluang Membangun Kesetaraan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Kementerian” saya merasa tersanjung. Sudah banyak kajian tentang perempuan dan birokrasi dilakukan tetapi konsistensi CWI untuk terus melakukan kajian dengan tema perempuan membuat saya sebagai perempuan sekaligus birokrat merasa terpanggil untuk bisa berkontribusi terhadap kajian ini dengan memberikan dorongan motivasi kepada CWI khususnya birokrat-birokrat perempuan.

Banyak pakar tentang gender sepakat bahwa ada hambatan-hambatan yang tak kasat mata yang dihadapi perempuan untuk mencapai karir tinggi di organisasi. Organisasi privat maupun publik menemukan hal yang sama. Perempuan yang berhasil mencapai kedudukan tinggi dipandang sebagai hal yang sangat luar biasa jika dibandingkan dengan para laki-laki yang mencapai kedudukan serupa. Pandangan masyarakat yang belum paham dengan isu kesetaraan gender menjadi bias dengan keberhasilan para perempuan. Disatu sisi mereka kagum dengan keberhasilan ini tetapi akan dengan mudah mempertanyakan bagaimana keberhasilan perempuan tersebut dalam ranah domestiknya.

UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah memberikan peluang yang sangat luar biasa bagi ASN perempuan di Indonesia. Penerapan system merit yang mengandalkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam karir ASN dengan tidak membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi fisik seseorang membuka kesempatan yang sangat luar biasa bagi ASN perempuan untuk bisa berkompetisi secara *fair* dengan ASN laki-laki. Apalagi kemudian didukung dengan sistem seleksi terbuka untuk mendapatkan posisi yang diinginkan. Tetapi nampaknya peluang ini belum bisa membuahkan hasil, paling tidak untuk membuat keseimbangan jumlah ASN perempuan dan laki-laki pada jabatan pimpinan tinggi.

Empat penjaga sistem merit yaitu Kemenpan RB, BKN, LAN dan KASN harus bahu membahu untuk mendorong potensi yang dimiliki ASN perempuan agar bisa keluar secara optimal. Bagaimana kebijakan manajemen ASN harus responsif gender tanpa kemudian melanggar prinsip meritokrasi dan profesionalisme. Pemahaman para pimpinan tinggi tentang kesetaraan gender akan menjadi salah satu kunci keberhasilan pencapaian keseimbangan perempuan dalam jabatan pimpinan tinggi di instansi pemerintah, disamping kebijakan-kebijakan teknis seperti penerapan *flexible working arrangement*, pemenuhan tanggung jawab domestik di lingkungan kerja dan sebagainya.

Hal-hal inilah yang ditemukan dalam kajian CWI, saya sangat mengapresiasi dan berharap dengan sangat kajian ini tidak berhenti untuk sekedar menjadi bahan pustaka tetapi akan menjadi bahan penyusunan kebijakan nasional tentang keterwakilan perempuan sebagai pengambil kebijakan. Sudah waktunya memasukkan kuota 30%, secara nasional, untuk keterwakilan perempuan dalam jabatan pimpinan tinggi atau sebagai pengambil kebijakan. Terimakasih kepada Cakra Wikara Indonesia dan teruslah menjadi pejuang bagi perempuan khususnya ASN perempuan.

Jakarta, September 2021



Bab I

Pendahuluan

Keterwakilan perempuan pada struktur birokrasi kementerian di Indonesia dapat dilihat dalam jumlahnya secara keseluruhan dan dalam kehadirannya pada posisi pimpinan tinggi secara khusus. Data menunjukkan jumlah pegawai negeri sipil perempuan selama beberapa tahun terakhir meningkat namun hanya sedikit perempuan yang menduduki posisi struktural, terutama di eselon atas atau pimpinan tinggi (Krissetyanti, 2018). Riset ini secara khusus menyoroti birokrasi kementerian dengan tujuan pendalaman diskusi tentang keterwakilan perempuan pada birokrasi pemerintahan di bawah wewenang kantor kementerian. Keterwakilan perempuan pada jabatan pimpinan tinggi penting untuk dilihat karena menjadi bagian dari pemenuhan prinsip kesetaraan dan keberagaman unsur dalam birokrasi.

Birokrasi yang representatif berpeluang lebih besar memiliki kemampuan mewadahi serta menyelesaikan berbagai macam permasalahan sosial. Hal ini menjadi argumen utama sejumlah penganjur teori birokrasi representatif (Selden 1997, Hinderla & Young 1998, Ballard 2015). Keterwakilan perempuan dalam birokrasi, khususnya pada jabatan tinggi di kementerian diperlukan tidak hanya dalam konteks keadilan dan peluang akses, tetapi juga ketepatan peran dan fungsi birokrasi yang diperlukan untuk mengawasi, menghasilkan, serta menerapkan regulasi nasional, khususnya terkait dengan isu-isu kesejahteraan, seperti isu kesehatan, pendidikan, serta keselamatan dan keamanan kelompok perempuan.

I.1 Latar Belakang

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menghadirkan perubahan dalam tata kelola ASN yang meliputi empat hal (Cakra Wikara Indonesia, 2018). Pertama, penerapan sistem merit yang menggunakan ukuran kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam perekrutan serta promosi ASN. Kedua, perubahan pengelompokan jenis jabatan. Istilah eselon tidak lagi digunakan dan digantikan dengan tiga kategori jabatan yang meliputi jabatan pimpinan tinggi (JPT); Jabatan Fungsional (JF); dan Jabatan Administratif (JA). Ketiga, hadirnya lembaga baru yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Komisi ini bertugas melakukan pengawasan terhadap penerapan etos kerja birokrasi ASN, penerapan sistem merit, pelaksanaan manajemen ASN di berbagai kementerian/lembaga negara, dan pengawasan seluruh proses pengisian jabatan pimpinan tinggi. Keempat, mekanisme seleksi terbuka untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi. Seleksi terbuka (*open bidding*) yang dilakukan oleh KASN memberikan peluang lebih besar berbagai pihak untuk berkompetisi mendapatkan jabatan pimpinan tinggi, yang sebelumnya dilakukan oleh Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat) secara tertutup.

Dalam UU ASN dikenal tiga jenis JPT yaitu (1) JPT Utama (setara dengan eselon 1 pada pengelompokan jabatan sebelumnya); (2) JPT Madya (setara dengan eselon 1 pada pengelompokan jabatan sebelumnya); dan (3) JPT Pratama (setara dengan eselon 2 pada pengelompokan jabatan sebelumnya). Kategori pertama khusus bagi kepala lembaga non kementerian. Oleh karena itu, riset ini selanjutnya hanya akan membahas JPT Madya dan JPT Pratama. Pengisian JPT dilakukan melalui seleksi terbuka dengan prinsip meritokrasi. Penerapan sistem merit didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi fisik seseorang. Dengan demikian, birokrasi diharapkan menjadi lebih profesional, berbasis kapabilitas dan representasi karena menutup ruang diskriminasi.

Data resmi Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan angka rata-rata jumlah ASN perempuan cenderung meningkat dalam kurun waktu 2014-2020, namun secara umum jumlah ASN perempuan lebih sedikit dibandingkan laki-laki. Tabel dibawah ini menunjukkan adanya ketimpangan proporsi jumlah ASN di 34 kementerian antara laki-laki dengan perempuan.

Tabel 1. Jumlah Keseluruhan ASN di 34 Kementerian Tahun 2014-2020

Tahun	Total ASN	Jumlah		Persentase	
		Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki	Perempuan
2014	369.524	232.120	137.404	62,82	37,18
2015	788.615	471.530	317.085	59,79	40,21
2016	795.956	476.459	319.497	59,86	40,14
2017	771.327	460.406	310.921	59,69	40,31
2018	771.026	456.267	314.759	59,18	40,82
2019	768.331	445.756	322.575	58,02	41,98
2020	769.114	442.666	326.448	57,56	42,44

Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh Cakra Wikara Indonesia

Data ASN perempuan yang menduduki JPT (madya dan pratama) di 34 kementerian menunjukkan jurang ketimpangan yang lebih dalam. Pada periode 2014-2020 angka rata-rata perempuan pada JPT (madya dan pratama) di kementerian sebesar 19,06%. Pada posisi JPT madya, angka rata-rata ASN perempuan 16,04% dan pada JPT pratama 19,54%. Tabel di bawah menjelaskan dengan lebih rinci ketimpangan antara perempuan dan laki-laki pada posisi JPT madya dan pratama di 34 kementerian.

**Tabel 2. Persentase ASN pada JPT Madya dan JPT Pratama
di 34 Kementerian Tahun 2014-2020**

Tahun	JPT Madya		JPT Pratama	
	% ASN Perempuan	% ASN Laki-Laki	% ASN Perempuan	% ASN Laki-Laki
2014	15,25	84,4	22,25	77,71
2015	15,58	84,42	19,54	80,46
2016	14,39	85,61	18,42	81,58
2017	15,54	84,46	19,80	80,2
2018	16,07	83,93	18,60	81,4
2019	18,30	81,70	19,39	80,61
2020	17,12	82,88	20,49	79,51
Rata-rata 2014 -2020	16,04	83,96	19,54	80,46
Rata-rata Persentase ASN pada JPT (Madya dan Pratama) Tahun 2014 - 2020				
Perempuan 19,06			Laki-laki 80,94	

Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh Cakra Wikara Indonesia

Temuan riset CWI pada tahun 2017-2018 menunjukkan pengisian JPT dengan penerapan sistem merit masih belum mengenali hambatan tak kasat mata bagi perempuan ASN. Perempuan tidak menemui hambatan dalam memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi, bahkan diakui keunggulan prestasi kerjanya di sejumlah kementerian. Masalah bagi perempuan untuk menapak jenjang karir di birokrasi tersembunyi dalam ruang privat. Kesulitan berada di luar rumah untuk rentang waktu yang panjang dan tuntutan pemenuhan tanggung jawab domestik seringkali muncul dalam narasi perempuan ASN yang merasa harus memilih antara karir atau keluarga (Ompusunggu 2018). Hasil riset CWI (2018) mengkonfirmasi fenomena langit-langit kaca sebagai hambatan tidak kasat mata yang menghalangi perempuan mengisi jabatan tinggi pada sejumlah kementerian. Wajar saja jika sistem meritokrasi yang dibangun atas dasar asumsi objektif dan netral gender tidak dapat diandalkan untuk mengoreksi ketimpangan keterwakilan perempuan ASN pada JPT.

I.2 Pokok Permasalahan

Keterwakilan ASN perempuan pada JPT menjadi unit analisis dalam riset ini. Data resmi BKN menunjukkan selama periode 2014-2020 hanya ada 1 dari 34 kementerian yang rata-rata persentase perempuan di JPT lebih tinggi dibandingkan ASN laki-laki; yaitu Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA). Dari sumber data yang sama dapat diketahui angka rata-rata nasional keterwakilan perempuan pada JPT lintas 34 kementerian adalah 19,06%. Tabel berikut memuat secara rinci persentase rata-rata ASN perempuan pada JPT lintas kementerian periode 2014-2020.

Tabel 3. Persentase Rata-rata ASN Perempuan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Pratama di 34 Kementerian Tahun 2014-2020

No.	Nama Kementerian	%ASN Perempuan pada JPT
1	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	59,91
2	Kementerian Perdagangan	40,14
3	Kementerian Kesehatan	39,10
4	Kementerian Pariwisata	37,30
5	Kementerian Pertahanan	32,81
6	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	31,64
7	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	28,80
8	Kementerian Ketenagakerjaan	27,82
9	Bappenas	25,87
10	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	25,44
11	Kementerian Sekretariat Negara	23,92
12	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	21,92
13	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	21,38

No.	Nama Kementerian	%ASN Perempuan pada JPT
14	Kementerian Perindustrian	20,63
15	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	19,81
16	Kementerian Luar Negeri	17,94
17	Kementerian BUMN	17,39
18	Kementerian Sosial	17,12
19	Kementerian Komunikasi dan Informatika	17,10
20	Kementerian Pertanian	16,41
21	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	15,56
22	Kementerian Dalam Negeri	15,17
23	Kementerian Keuangan	14,78
24	Kementerian Kelautan dan Perikanan	14,59
25	Kementerian Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal	14,24
26	Kementerian Hukum dan HAM	13,93
27	Kementerian ESDM	13,27
28	Kementerian Pemuda dan Olahraga	12,35
29	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	11,84
30	Kementerian Agraria dan Tata Ruang	10,06
31	Kementerian PU dan Perumahan Rakyat	9,88
32	Kementerian Perhubungan	9,12
33	Kementerian Agama	5,69
34	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumberdaya	3,49

Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh Cakra Wikara Indonesia

Tabel di atas menunjukkan ada 15 kementerian yang memiliki persentase perempuan pada posisi JPT yang berada di atas angka persentase rata-rata nasional atau lebih tinggi dari 19,06%. Ini merupakan fakta menarik karena ternyata masih ada sejumlah kementerian yang memiliki representasi perempuan cukup baik pada posisi JPT. Dalam konteks inilah, CWI berupaya menggali lebih dalam pengalaman perempuan yang berhasil menduduki jabatan pimpinan tinggi serta apa saja yang dikenali sebagai tantangan dan peluang untuk peningkatan karir ASN perempuan. Lebih jauh lagi, riset ini juga ingin melihat seperti apa dampak kehadiran perempuan pada JPT terhadap tata kelola internal di kementerian tersebut.

I.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan di atas, riset ini berupaya untuk menjawab tiga pertanyaan penelitian yaitu:

1. Apa yang mendorong suatu kementerian memiliki keterwakilan perempuan yang baik pada Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di birokrasi kementerian?
2. Apakah kementerian dengan keterwakilan perempuan yang baik pada Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) menghasilkan kebijakan internal yang responsif gender?
3. Apa hambatan dan tantangan bagi perempuan untuk mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di kementerian?

I.4 Studi Literatur dan Kerangka Konseptual

Konsep Birokrasi Representatif

Birokrasi representatif merupakan kondisi ideal birokrasi yang memperhatikan keterwakilan beragam identitas dari populasi publik (gender, ras, etnik, dan lainnya). Teori birokrasi representatif mengasumsikan kepentingan publik akan lebih efektif terwakili jika birokrasi mencerminkan komposisi populasi secara umum (Andrews et.al 2005, Park 2012). Birokrasi representatif membedakan dua jenis representasi: pasif dan aktif. Representasi pasif mengacu pada keterwakilan identitas dari populasi. Representasi aktif mengacu pada substansi kebijakan/layanan publik (Hindera 1993).

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, agama dan lain-lain. Dalam prinsip representasi pasif individu birokrat akan berlaku 'mewakili' kelompok atau kepentingan di dalam masyarakat secara sederhana dengan mempertahankan posisi dan pekerjaannya. Sementara

representasi aktif mendorong legislasi atau kebijakan atas nama kelompok sosial, alih-alih atas dasar latar belakang individu birokrat. Representasi pasif adalah perwakilan demografis dari populasi lebih luas dalam suatu birokrasi. Sementara representasi aktif adalah upaya birokrasi mendorong kepentingan kelompok tertentu misalnya dengan menghasilkan kebijakan yang menguntungkan kelompok tersebut antara lain dengan menghilangkan hambatan-hambatan yang bersifat diskriminatif (Hindera dan Young, 1998)

Riset-riset sebelum ini memperlihatkan adanya pergerakan dari representasi pasif menjadi aktif untuk representasi etnis atau ras, sementara tidak cukup bukti berlaku untuk representasi berbasis gender. Riset mengenai birokrasi representatif berbasis gender masih terbatas jumlahnya dan hasilnya menunjukkan pergerakan dari pasif menjadi aktif sangat terbatas atau hampir tidak ada. Pertanyaan selanjutnya adalah mengapa birokrasi gagal menerjemahkan representasi pasif menjadi representasi aktif untuk gender? (Selden, 1997). Atas dasar itu, Selden merumuskan hipotesis berikut: representasi aktif akan terjadi hanya dalam birokrasi yang bermain di isu kebijakan yang secara langsung mendatangkan keuntungan bagi perempuan sebagai satu kelas, isu yang sudah didefinisikan sebagai isu perempuan melalui suatu proses politik, dan isu-isu saat identifikasi gender birokrat dapat mengubah hubungan antara birokrasi dan kliennya (terutama untuk *street-level bureaucracy*). Selain itu, ada faktor-faktor lain yang turut menentukan, antara lain: saat pimpinan birokrasi memiliki kekuasaan lebih kuat untuk menghasilkan diskresi; saat kebijakan pimpinan birokrasi atau misi historis birokrasi tersebut berfokus pada upaya membantu perempuan; birokrasi lebih hirarkis dan tersentralisasi; saat jumlah perempuan yang ada dalam posisi pengawasan (*supervisory*) bertambah; organisasi birokrasi memiliki personil perempuan dalam jumlah angka kritis; dan profesionalitas yang meningkat.

Perspektif Gender Dalam Mendorong Representasi Aktif

Perspektif akan mendorong perubahan institusional dan berbeda dalam pendekatan layanan publik, serta menghasilkan *policy outcome* berbasis pada kepentingan. Representasi pasif bisa berubah menjadi aktif jika kebijakan yang disasar ada dalam *gendered policy area*. Apa yang dimaksud dengan *gendered policy area* harus memenuhi unsur a. perempuan sebagai kelas secara langsung mendapat manfaat dari keluaran kebijakan; b. keberadaan birokrat perempuan dapat mengubah relasi antara publik dengan birokrasi; c. area kebijakan yang diperjuangkan sudah dirumuskan dan disepakati oleh kelompok perempuan dalam agenda politik perempuan.

Pengaturan Kerja Fleksibel dalam Birokrasi

Riset Cakra Wikara Indonesia pada tahun 2017-2018 menemukan bahwa hambatan utama perempuan salah satunya adalah soal waktu; perempuan harus membagi antara waktu bekerja dan mengurus rumah tangga. Beban

ganda yang dialami ASN perempuan ini menyulitkan pemenuhan kehadiran sebagai salah satu indikator kinerja. Gagasan pengaturan kerja fleksibel yang menggunakan penilaian berbasis pada hasil merupakan salah satu usulan yang mengemuka.

Penelusuran tim peneliti terhadap praktik *flexible working arrangement* (FWA) di birokrasi kementerian bisa ditemukan pada riset yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada masa sebelum pandemi di tahun 2019 dan riset oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada masa pandemi di tahun 2020. Riset Lembaga Administrasi Negara (Irawati, 2019) mengidentifikasi tantangan sosial dan geografi yang dialami ASN serta pandangan bekerja di sektor publik yang semakin tidak menarik dan minim insentif dibandingkan sektor swasta. Tuntutan *work-life balance* perlu direspon dengan pemberian insentif baik finansial maupun non-finansial, seperti fleksibilitas pengaturan pekerjaan sehingga juga dapat membagi waktu bagi urusan personal dan keluarga. Hal ini memicu kompetisi antara sektor publik dengan sektor swasta dalam merekrut SDM terbaik dari kalangan generasi muda atau milenial. Sementara tuntutan untuk menciptakan birokrasi yang semakin profesional dan tata kelola yang baik perlu dibarengi dengan upaya optimalisasi efektivitas kinerja ASN dan beradaptasi dengan perkembangan teknologi informasi. Waktu tempuh dari rumah ke tempat kerja kerap menjadi keluhan karena memakan waktu signifikan yang seharusnya bisa dialokasikan untuk urusan sosial, personal, atau keluarga.

Flexible Working Arrangement (FWA) disebutkan mencakup pengaturan fleksibel dalam hal (1) beban/jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan, (2) fleksibilitas waktu kerja, (3) fleksibilitas tempat kerja. Di Indonesia FWA dianggap bukan hal baru misalnya sektor publik telah menerapkan fleksibilitas waktu kerja dalam mengkompensasi keterlambatan agar tetap berdurasi kerja. PNS memiliki kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja (PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS) yaitu total 7,5 jam per hari. Peraturan masih mewajibkan kehadiran dan jam kerja minimal meski ada fleksibilitas pengaturannya. Keharusan wajib datang merupakan ketentuan yang menutup peluang FWA untuk diterapkan dalam hal fleksibilitas tempat kerja. Tantangan lainnya adalah menentukan jenis pekerjaan dan siapa yang bisa mendapatkan fleksibilitas karena ketepatan pemilihan jenis FWA memberikan jaminan keberhasilan dan akuntabilitas. Riset ini mendorong pengaturan aspek legal yang bersifat umum di tingkat nasional sementara detail teknis yang mengatur pelaksanaan ada pada instansi masing-masing sesuai kondisi dan kebutuhan (Irawati, 2019).

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melakukan riset terkait implementasi FWA di masa pandemi Covid-19 (Daniarsyah dan Rahayu, 2020). Hasil riset menemukan bahwa penerapan FWA masih menemui sejumlah tantangan dan hambatan sehingga belum bisa dikatakan memenuhi standar kriteria FWA. Praktek yang kemudian dilakukan di

sejumlah birokrasi kementerian termasuk KKP hanyalah sekadar *work from home* (WFH) yang merupakan salah satu bagian saja dari penerapan FWA. Temuan riset ini menunjukkan bahwa praktek FWA yang hanya memindahkan lokasi kerja dari kantor ke rumah menemui sejumlah kendala yang mencakup ketersediaan jaringan internet yang stabil dan dukungan perangkat yang memadai. Meski demikian, riset ini menemukan optimisme dari ASN yang menjadi responden bahwa FWA potensial untuk dikembangkan dan diterapkan.

Kedua riset di atas menekankan pentingnya mempertimbangkan kebijakan FWA untuk diterapkan baik sebelum maupun pada masa pandemi. Akan tetapi riset tidak menggunakan perspektif dan pertimbangan gender dalam analisis yang dilakukan tentang perlunya penerapan FWA di birokrasi. FWA diposisikan sebagai kebijakan yang bertujuan memenuhi *work life balance* bagi ASN baik perempuan maupun laki-laki untuk memenuhi keseimbangan antara bekerja dan kebutuhan personal, keluarga, dan sosial. CWI memandang ini merupakan peluang untuk dikeluarkannya kebijakan FWA yang bisa mengatasi salah satu hambatan bagi ASN perempuan.

Fenomena “langit-langit kaca” atau *glass ceiling* merujuk pada situasi terhambatnya perempuan dalam upaya mereka merintis karir mencapai posisi kepemimpinan meskipun hambatan tersebut tidak kasat mata. Terminologi “*glass ceiling*” pertama kali digunakan oleh Hymowitz dan Schellhardt (1986) dalam laporan *Wall Street Journal* kemudian diadopsi dalam karya akademik Morrison, White dan Velsor (1987) dalam konteks kepemimpinan pada perusahaan (Sabharwal 2015). Mereka mendefinisikan langit-langit kaca sebagai “hambatan tak terlihat (*a transparent barrier*) yang menghalangi perempuan naik pada posisi atau jabatan di tingkatan tertentu di perusahaan”. Hambatan langit-langit kaca erat terkait dengan norma dan nilai yang berlaku di masyarakat terkait dengan pembagian peran serta tanggung jawab antara perempuan dan laki-laki. Metafora langit-langit kaca mengandung makna persoalan hambatan bagi perempuan mengisi jabatan tinggi terlepas dari aspek kompetensi dan prestasinya, melainkan beragam situasi yang melingkupi dirinya. Bahkan, seorang perempuan kadang tidak mengenali adanya hambatan langit-langit kaca karena sifatnya yang tidak kasat mata (Krissetyanti 2018).

1.5 Metodologi Riset

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan proses pengumpulan data primer ditargetkan pada 5 kementerian yaitu Kementerian Kesehatan (Kemenkes); Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB); Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas); Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (KemenkopUKM); Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes-PDTT). Proses penentuan kementerian dilakukan **secara**

purposif dengan kriteria tertentu. Empat kementerian (Kemenkes, KemenPAN-RB, Bappenas, dan KemenkopUKM) dipilih karena secara konsisten memiliki persentase keterwakilan perempuan pada JPT di atas rata-rata nasional (19,06%) pada kurun waktu 2014-2020 (lihat tabel 4). Satu kementerian (Kemendes-PDTT) dipilih karena menunjukkan pola peningkatan angka keterwakilan perempuan pada JPT pada tahun 2014 - 2017, meski sempat menurun secara drastis pada tahun 2018 tapi pada tahun 2019-2020 menunjukkan pola meningkat (lihat tabel 5). Pemilihan kelima kementerian juga mempertimbangkan **tupoksi** dan **konsentrasi** isu yang relevan.

**Tabel 4. Rata-rata Persentase Perempuan pada JPT Madya dan Pratama
Tahun 2014-2020**

No	Nama Kementerian	Total Pejabat Pimpinan Tinggi Madya dan Pratama (2014-2020)			
		L	P	Total	%P
1	KPPPA	85	127	212	59,91
2	Kemendag	252	169	421	40,14
3	Kemenkes	715	459	1174	39,10
4	Kemenpar	158	94	252	37,30
5	Kemenhan	43	21	64	32,81
6	Kemen Koperasi & UKM	188	87	275	31,64
7	Kemen PAN-RB	136	55	191	28,80
8	Kemenaker	275	106	381	27,82
9	Bappenas	298	104	402	25,87
10	Kemenko PMK	170	58	228	25,44
11	Kemensetneg	283	89	372	23,92
12	Kemenristek	495	139	634	21,92
13	Kemendikbud	570	155	725	21,38
14	Kemenperin	431	112	543	20,63
15	Kementerian LHK	514	127	641	19,81

Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah kembali oleh Cakra Wikara Indonesia

Berdasarkan tabel di atas, kementerian yang dipilih adalah (1) Kementerian Kesehatan, (2) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, (3) Kementerian Koperasi dan UKM, serta (4) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Pemilihan kementerian tersebut didasarkan pada dua hal. Pertama, berdasarkan ukuran kuantitatif merujuk pada data persentase perempuan di eselon tinggi dari kurun waktu 2014 – 2020 yang secara konsisten berada diatas rata-rata nasional. Kedua, berdasarkan pada faktor kualitatif, yakni terkait konsentrasi

isu yang menjadi bidang tugas kementerian terkait. Pemilihan KemenPAN-RB mengacu pada kebijakan terkait struktur ASN dan birokrasi. Kemudian, terkait dengan fungsi perencanaan dan pemerataan pembangunan kami memilih Kementerian PPN/Bappenas. Sementara untuk Kementerian Koperasi dan UKM kami pilih karena kementerian ini terkait dengan isu kesejahteraan.

Tabel 5. Persentase ASN Perempuan pada JPT Kemendes-PDPT

Nama Kementerian	Tahun						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kemendes-PDPT	7,7% 1 dari 13	13,9% 6 dari 43	11,1% 5 dari 45	21,43% 9 dari 42	11,6% 5 dari 43	13,6% 8 dari 59	15,8% 9 dari 57

Tabel di atas menunjukkan persentase perempuan pada posisi JPT di Kemendes-PDPT meningkat secara signifikan dari 2014 ke 2017. Jumlah ASN perempuan pada posisi JPT hanya 1 pada tahun 2014 dan menjadi 9 pada tahun 2017. Hanya pada tahun 2018 persentase ini mengalami penurunan, yang kemudian kembali mengalami peningkatan secara konsisten pada tahun 2018 sampai dengan 2020.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dengan narasumber di lima kementerian target dan pengumpulan data sekunder diperoleh melalui kajian literatur. Berbagai dokumen regulasi terkait termasuk di antaranya peraturan menteri di lima kementerian target selama periode 2014-2020. Pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam melibatkan 10 (sepuluh) orang narasumber dengan masing-masing 2 (dua) narasumber dari setiap kementerian target. Wawancara mendalam dilaksanakan selama Oktober – Desember 2020. Dari setiap kementerian target dipetakan narasumber yang memenuhi kriteria untuk wawancara mendalam yaitu perempuan yang ada di JPT Madya dan Pratama dengan mempertimbangkan tupoksi jabatannya yang termasuk ke dalam kategori internal maupun eksternal. Pada awalnya pengumpulan data dengan wawancara mendalam ini direncanakan untuk dilakukan secara luring. Penyesuaian dilakukan merespon situasi pandemi Covid-19 dan

semua wawancara dengan narasumber dilakukan secara daring menggunakan aplikasi *zoom*.

Berikut adalah rincian narasumber dalam riset ini :

Tabel 6. Daftar Narasumber

Nama Kementerian Target	Nama Narasumber dan Jabatan	Kategori	Waktu Wawancara
1.Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM)	1.Elly Muchtoria (Kepala Biro Keuangan)	Internal	20 Oktober 2020
	2. Aufrida Herni Novieta (Plt. Sekretaris Deputi Bid. Restrukturisasi Usaha dan Asdep Pengembangan dan Penguatan Usaha)	Eksternal	25 Oktober 2020
2.Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas	1.Woro Srihastuti (Direktur Keluarga, Perempuan, Anak, Pemuda dan Olahraga)	Eksternal	13 Oktober 2020
	2. Endah Widyastuti (Kepala Bagian Kinerja Pegawai)	Internal	8 Desember 2020
3.Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	1.Mety Susanti (Kepala Biro SDM)	Internal	21 Oktober 2020
	2.Harlina Sulistyorini (Direktur Jenderal Kawasan Pedesaan)	Eksternal	15 Oktober 2020
4.Kementerian Kesehatan	1.Inda Torisia Hatang (Plt. Kepala Biro Kepegawaian)	Internal	24 November 2020

Nama Kementerian Target	Nama Narasumber dan Jabatan	Kategori	Waktu Wawancara
	2.Kartini Rustandi (Sekretaris Direktur Jenderal Kesehatan Masyarakat)	Eksternal	10 Desember 2020
5.Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB)	1.Rini Widyantini (Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana)	Eksternal	15 Oktober 2020
	2.Sri Rejeki Nawangsasih (Kepala Biro SDM dan Umum)	Internal	19 Oktober 2020



Bab II

Mendorong Keterwakilan Perempuan yang Baik Pada Jabatan Pimpinan Tinggi: Pengalaman Khas di Lima Kementerian

Pembahasan dalam bab ini akan berfokus pada pengalaman khas pada lima kementerian yang menjadi subjek penelitian dalam kaitannya dengan mendorong keterwakilan perempuan pada JPT. Lebih spesifik bab ini terdiri dari dua bagian. Bagian pertama membahas mengenai keterwakilan perempuan pada JPT di lima kementerian yang menjadi subjek penelitian. Kelima kementerian tersebut yaitu Kementerian Kesehatan, KemenPAN-RB, KemenkopUKM, Kemendes-PDPT, dan Bappenas. Lima kementerian tersebut memiliki persentase keterwakilan perempuan pada posisi JPT di atas rata-rata nasional sebesar 19,06%. Ini berdasarkan data ASN pada posisi JPT selama tahun 2014-2020. Pada bagian kedua, pembahasan akan berfokus pada faktor-faktor yang mendorong keterwakilan perempuan yang baik pada posisi JPT di lima kementerian.

II.1 Profil Kementerian yang Menjadi Subjek Penelitian

Bagian ini membahas mengenai profil singkat kementerian yang merupakan unit analisis pada penelitian. Profil singkat berisi informasi mengenai keterwakilan perempuan pada JPT tahun 2020 dan 2021 (berdasarkan ketersediaan data di masing-masing kementerian) serta proses rekrutmen secara formal yang dilalui pada masing-masing kementerian. Pada bagian pendahuluan sudah dijelaskan mengenai persentase keterwakilan ASN perempuan pada posisi JPT dari tahun 2014 hingga tahun 2020. Persentase ASN perempuan pada posisi JPT yang berada di atas angka rata-rata nasional (19,06%) menjadi salah satu acuan untuk memilih kementerian yang menjadi unit analisis pada penelitian ini. Empat dari lima Kementerian yang menjadi subjek penelitian memang memiliki persentase ASN perempuan pada posisi JPT yang berada di atas rata-rata, tetapi angka persentase ini masih timpang jika dibandingkan dengan persentase ASN laki-laki pada posisi JPT.

II.1.a Kementerian Kesehatan

Secara umum, representasi perempuan pada posisi JPT Pratama dan Madya di Kementerian Kesehatan cukup berimbang jika dibandingkan dengan laki-laki. Berdasarkan data rata-rata ASN di JPT Kementerian Kesehatan tahun 2014-2020, kehadiran perempuan pada JPT mencapai 39,10%. Kementerian Kesehatan menduduki peringkat 3 dari 34 kementerian terkait persentase perempuan pada posisi JPT. Pada tahun 2020, komposisi perempuan yang menduduki posisi JPT di Kementerian Kesehatan mencapai 45,80% (Biro Kepegawaian Kemenkes, 2020).

Komposisi perempuan yang hadir di posisi JPT cukup berimbang dengan komposisi laki-laki. Kehadiran perempuan yang baik di posisi JPT salah satunya dipengaruhi oleh suplai ASN perempuan yang tinggi di Kementerian Kesehatan. Perekrutan ASN baru di Kementerian Kesehatan banyak didominasi oleh peserta perempuan. Perempuan cenderung memiliki minat yang tinggi untuk mendaftarkan diri menjadi ASN di lingkungan Kementerian Kesehatan. Tingginya minat tersebut berkontribusi terhadap populasi perempuan yang lebih tinggi dibandingkan jumlah ASN laki-laki. Jumlah ASN di lingkungan Kementerian Kesehatan tahun 2019 tercatat sebanyak 49.695 orang, yang terdiri dari 18.623 (37,47%) laki-laki dan 31.072 (62,53%) perempuan (Biro Kepegawaian Kemenkes, 2019). Pada tahun 2020, persentase ASN perempuan pada Kementerian Kesehatan mencapai 63,09%. Angka ini sedikit meningkat dibandingkan dengan tahun 2019. Berdasarkan data kuantitatif tersebut, ada korelasi positif yang konsisten antara keseluruhan jumlah PNS perempuan yang ada di Kementerian Kesehatan dengan jumlah perempuan yang berada di posisi JPT.

Dari sisi rekrutmen pada posisi JPT, seleksi pengisian JPT di Kementerian Kesehatan dilakukan melalui proses *open bidding* yang diselenggarakan oleh Biro Kepegawaian dengan memanfaatkan portal Sistem Seleksi Terbuka JPT (SISKA JPT). Seleksi terbuka tersebut merupakan seleksi yang memberikan kesempatan kepada semua ASN baik perempuan maupun laki-laki yang telah memenuhi persyaratan administrasi dengan kualifikasi yang telah ditetapkan. Kualifikasi yang dimaksud mencakup pendidikan, kepangkatan, pekerjaan dan sebagainya. Selain itu terdapat proses seleksi yang harus dilalui oleh setiap peserta yang mengikuti proses seleksi. Proses seleksi yang dilakukan melalui *open bidding* ini juga dilakukan sesuai dengan penerapan sistem merit yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014.

II.1.b KemenPAN-RB

Berdasarkan rata-rata persentase ASN perempuan pada posisi JPT Madya dan Pratama, KemenPAN-RB berada pada peringkat 7 dari 34 kementerian. Rata-rata persentase ASN perempuan pada posisi JPT Madya dan JPT Pratama tahun 2014-2020 di KemenPAN-RB mencapai 28,80%. Secara keseluruhan, KemenPAN-RB memiliki komposisi jumlah ASN laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan jumlah ASN perempuan. Data BKN (2020) menunjukkan persentase ASN laki-laki di KemenPAN-RB mencapai 55,33%, sedangkan persentase ASN perempuan mencapai 44,67%. Komposisi ini menjadi timpang ketika menilik data ASN perempuan pada posisi JPT. Berdasarkan data tahun 2021, persentase kehadiran perempuan pada posisi JPT Madya hanya mencapai 22,22%. Pada JPT Pratama, persentase ASN perempuan hanya mencapai 25,00%.

KemenPAN-RB memiliki sistem penilaian kinerja yang didasarkan pada kualifikasi dan kompetensi tanpa adanya diskriminasi terhadap ASN. Penilaian kinerja juga memiliki target tersendiri berdasarkan periode waktu,

bisa dalam periode mingguan, bulanan, bahkan tahunan. Secara spesifik, regulasi terkait penilaian kinerja ASN juga telah diatur melalui PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. Salah satu komponen penilaian kinerja di KemenPAN-RB adalah kehadiran. Komponen kehadiran dianggap penting walaupun di tengah masa bekerja dari rumah (WFH) seperti di situasi pandemi, karena berkaitan dengan disiplin ASN.

Penilaian kinerja ini memiliki pengaruh pada individu terutama sebagai nilai tambah dalam meniti karir salah satunya pada saat mengikuti seleksi posisi JPT. Pengisian JPT di KemenPAN-RB dilakukan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 2014, yaitu dengan seleksi terbuka. Secara umum tahapan seleksi JPT di KemenPAN-RB adalah dimulai dengan pengumuman serta pendaftaran yang saat ini sudah dilaksanakan secara *online*, kemudian tahap selanjutnya adalah seleksi administrasi, seleksi penilaian makalah, seleksi assessment, seleksi wawancara dan pada tahap akhirnya adalah pengumuman hasil seleksi.

II.1.c Kementerian Koperasi dan UKM

KemenkopUKM berada pada posisi 6 dari 34 kementerian berdasarkan rata-rata persentase ASN perempuan pada posisi JPT. Berdasarkan data rata-rata ASN pada posisi JPT tahun 2014-2020, KemenkopUKM memiliki rata-rata persentase ASN perempuan pada posisi JPT sebesar 31,64%. Berdasarkan data tahun 2021 (Bagian Kepegawaian KemenkopUKM, 2021), persentase ASN perempuan pada posisi JPT mencapai 40,48%. Secara rinci, persentase ASN perempuan pada posisi JPT Pratama mencapai 45,45%. Angka ini menjadi timpang ketika masuk ke posisi JPT Madya. Persentase ASN perempuan hanya mencapai 22,22% pada posisi JPT Madya. Secara total keseluruhan, persentase ASN laki-laki di Kemenkop UKM pada tahun 2020 mencapai 58,02% dan persentase ASN perempuan mencapai 41,98% (BKN, 2020).

Seperti di kementerian-kementerian lainnya, rekrutmen ASN di lingkungan KemenkopUKM menggunakan sistem merit yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pengisian JPT dilaksanakan berdasarkan proses seleksi berupa *bidding* yang dibuka bagi siapapun yang memenuhi persyaratan administrasi atau kualifikasi tertulis yang telah ditetapkan, baik untuk mereka yang berasal dari internal kementerian maupun dari kementerian lain. Beberapa syarat administrasi yang perlu dipenuhi mencakup syarat kepangkatan, kualifikasi pendidikan, serta rekomendasi pimpinan. Pengisian JPT Madya dan JPT Pratama dilakukan dengan tahapan seleksi yang sama, perbedaannya terdapat pada penilai/tim penilai akhir saja.

II.1.d Kemendes-PDPT

Kemendes-PDPT merupakan kementerian yang memiliki keterwakilan perempuan pada JPT di bawah rata-rata nasional tahun 2014-2020. Persentase perempuan yang hadir pada posisi JPT di Kemendes-PDPT hanya mencapai 14,24%. Data terbaru tahun 2021 menunjukkan bahwa jumlah pejabat struktural di Kemendes-PPDT mengalami peningkatan menjadi 17,24% jika dibandingkan dengan rata-rata perempuan pada posisi JPT di Kemendes-PDPT tahun 2014-2020.

Secara total, komposisi ASN perempuan di Kemendes-PDPT pada tahun 2020 mencapai 46,71%. Persentase ini mengalami penurunan ketika dirinci lebih jauh pada posisi JPT Madya dan Pratama. Berdasarkan data tahun 2021 (Kemendes-PDPT, 2021), persentase ASN perempuan pada posisi JPT Madya mencapai 33,33%. Data ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan data perempuan di Kemendes-PDPT pada posisi JPT Pratama yang hanya mencapai 13,04%. Kondisi ini berbanding terbalik dengan kementerian lainnya dimana kehadiran perempuan pada posisi JPT Madya di kementerian lain cenderung lebih timpang dibandingkan dengan posisi JPT Pratama.

Kemendes-PDPT melakukan pengisian JPT melalui mekanisme seleksi terbuka. Seleksi terbuka ini sesuai dengan pemberlakuan sistem merit dalam pengisian posisi JPT yang mengacu pada kompetensi individu. Proses ini dilakukan melalui *bidding* terbuka untuk individu yang memenuhi kualifikasi untuk kemudian dilanjutkan ke proses seleksi sesuai dengan tahapan yang ada di Kemendes-PDPT. Individu dari kementerian lain bisa mengikuti proses seleksi posisi JPT di Kemendes-PDPT. Permasalahan di Kemendes-PDPT salah satunya adalah dari awal pendaftaran hanya sedikit perempuan yang mendaftar di posisi JPT. Kondisi ini sebagai salah satu alasan mengapa sedikit ASN perempuan menduduki posisi JPT di Kemendes-PDPT.

II.1.e Bappenas

Berdasarkan data rata-rata persentase perempuan pada posisi JPT untuk tahun 2014-2020, Bappenas berada pada urutan 9 dari 34 kementerian. Rata-rata persentase ASN perempuan pada posisi JPT di Bappenas mencapai 25,87%. Kondisi tersebut termasuk dalam kategori baik karena angkanya berada di atas rata-rata nasional. Secara total, komposisi ASN perempuan di Bappenas mencapai 40,27% dibandingkan dengan persentase ASN laki-laki yang mencapai 59,73%. Persentase ASN perempuan semakin menurun jika dilihat pada posisi JPT di Bappenas. Berdasarkan data tahun 2021, rata-rata persentase ASN perempuan di posisi JPT mencapai 26,98% (Bappenas, 2021). Secara rinci, persentase ASN perempuan pada posisi JPT Madya hanya mencapai 9,09%. Pada

posisi JPT Pratama, persentase ASN perempuan mencapai 30,77%. Persentase ini berkurang secara drastis ketika memasuki posisi JPT Madya.

Pengisian posisi JPT di Bappenas dilakukan berdasarkan sistem merit sesuai dengan UU Nomor 5 Tahun 2014. Secara umum, tahapan seleksi jabatan pimpinan tinggi diawali dari pendaftaran serta penerimaan berkas, kemudian dilanjutkan dengan pengumuman hasil seleksi administrasi. Tahap selanjutnya adalah tes kompetensi manajerial kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan kesehatan dan tes kompetensi bidang untuk penulisan dan presentasi makalah serta wawancara.

II.2. Faktor-faktor yang Mendorong Keterwakilan Perempuan yang Baik di Jabatan Pimpinan Tinggi

Bagian ini akan membahas faktor-faktor yang mendorong lima kementerian yang menjadi fokus riset memiliki keterwakilan perempuan yang baik pada JPT. Hasil riset mengidentifikasi terdapat tiga faktor pendorong yaitu *pertama*, peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan berperan kunci dalam mendorong keterwakilan perempuan yang baik pada JPT. Hal ini berdasarkan temuan riset di Kemendes-PDPT, Bappenas dan Kemenkes. Pimpinan tersebut akan memprioritaskan keterwakilan perempuan untuk menempati posisi JPT. Pimpinan dalam konteks ini bisa perempuan maupun laki-laki. Selain itu, pimpinan dalam bahasan ini merujuk pada jabatan tertentu yaitu Menteri serta JPT Madya. Lebih lanjut, peran pimpinan yang dimaksud teridentifikasi dalam dua hal yaitu promosi ASN perempuan pada JPT dan upaya menciptakan lingkungan kerja yang akomodatif terhadap pengalaman dan kebutuhan khas perempuan. Selanjutnya, faktor pendorong *kedua* adalah kemampuan dan kompetensi ASN perempuan yang dianggap mumpuni. Dalam hal ini, pembahasan akan fokus pada pengalaman yang terjadi di KemenkopUKM. Faktor pendorong *ketiga*, terkait isu yang tercakup dalam bidang kerja kementerian yang dianggap lebih cocok untuk perempuan. Pembahasan akan berfokus pada Kementerian Kesehatan.

II.2.a. Pimpinan yang Memiliki Perspektif Kesetaraan Berperan Kunci Mendorong ASN Perempuan Menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi

Pengisian JPT di kementerian seperti yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya dilaksanakan dengan berpedoman pada sistem merit berdasarkan UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN. Sistem merit yang mengutamakan kualifikasi, kompetensi dan kinerja tidak membedakan latar belakang jenis kelamin, ras serta warna kulit. Mekanisme pengisian JPT di kementerian dilaksanakan dengan sistem *open bidding* atau seleksi terbuka dengan persyaratan yang telah ditetapkan oleh masing-masing kementerian. Sistem ini memberikan kesempatan bagi ASN lintas kementerian, baik laki-laki maupun perempuan yang telah memenuhi persyaratan untuk mengikuti

seleksi JPT tersebut. Tahapan seleksi yang dilalui pada JPT juga telah diatur oleh masing-masing kementerian.

Temuan riset ini mengidentifikasi bahwa salah satu faktor yang mendorong baiknya keterwakilan perempuan pada JPT adalah peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Peran pimpinan tersebut secara spesifik dapat dilihat dalam kaitannya mendorong promosi ASN perempuan pada JPT. Pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan lebih memprioritaskan kandidat perempuan untuk menduduki posisi JPT. Hal ini secara khusus menjadi temuan riset di Kemendes-PDPT, Bappenas dan Kemenkes.

Pada Kemendes-PDPT pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan cenderung memprioritaskan ASN perempuan untuk menduduki JPT. Hal ini terjadi pada tahap seleksi akhir JPT Pratama. Pada saat itu, terdapat 3 besar kandidat yang telah masuk seleksi akhir dan pimpinan memprioritaskan memilih kandidat perempuan untuk menduduki JPT tersebut. Kondisi ini juga didasari oleh pertimbangan pimpinan bahwa kandidat perempuan tersebut memiliki pengalaman bekerja yang cukup lama di kementerian. Hal ini berdasarkan pada ungkapan narasumber berikut :

“...Waktu itu istilahnya lawan saya itu ada dosen di Ambon, jadi sangat terbuka. Tapi ketika tinggal tiga besar, usernya yang wawancara mulai deh dari situ keliatan. Kan gak mungkin juga dari pimpinan melihat bahwa kita sudah lama membantu terus yang dimenangkan yang lain, gitu. Jadi, mungkin dari situ...” (Perempuan, JPT Madya Kemendes-PDPT)

Ungkapan dari salah satu narasumber tersebut menunjukkan kuatnya keberpihakan pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan dalam memastikan perempuan menduduki JPT di Kemendes-PDPT. Dalam hal ini pimpinan yang berperan adalah jajaran JPT Madya. Hal ini juga menunjukkan bahwa peran pimpinan dapat berkontribusi signifikan dalam meningkatkan keterwakilan perempuan pada posisi JPT.

Selain itu di Kemendes-PDPT peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan juga hadir dari pimpinan tertinggi pada kementerian yaitu Menteri terkait. Pimpinan secara spesifik mendorong keterwakilan perempuan hadir pada JPT Madya. Hal ini berdasarkan ungkapan dari narasumber berikut:

“...terkait dengan ASN perempuan yang kalau regulasinya secara eksplisit, kami tidak mengeluarkan surat edaran seperti itu. Tetapi secara implisit, kami ada contohnya di level saya eselon satu, dulunya semua laki-laki. Pak menteri juga minta harus ada dong dari perempuan perwakilan. Tapi tidak ada pernyataan atau peraturan yang mewajibkan perempuan, seperti itu...” (Perempuan, JPT Madya, Kemendes-PDPT)

Ungkapan narasumber tersebut menunjukkan terdapat keberpihakan dari pimpinan untuk mendorong hadirnya keterwakilan perempuan pada posisi JPT Madya. Namun peran pimpinan tersebut tidak terlembagakan dalam mekanisme peraturan formal pada Kemendes-PDPT. Selain itu peran pimpinan bersifat rentan dan sementara karena sangat tergantung pada sosok pimpinan yang setiap saat bisa berganti.

Pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan juga menjadi temuan riset di Bappenas. Menurut penuturan narasumber, pimpinan berperan mendorong kandidat perempuan pada saat seleksi JPT Pratama. Pada saat itu terdapat empat jabatan yang dibuka, dan pada tiga jabatan sudah terpilih ASN laki-laki. Untuk satu jabatan yang belum terisi, pimpinan dalam hal ini pejabat pimpinan tinggi madya memprioritaskan memilih ASN perempuan untuk menduduki jabatan tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan narasumber :

“...sebagai contoh misalnya, ini pengakuan deputy kami nih yang pada saat memilih saya ada sebagai di jajarannya kedeputian kam., Ada empat direktorat ya yang waktu itu dilelang, untuk jabatan yang di bawah deputy kami. Tiga ini sudah calonnya laki-laki semuanya, ya, nah satu ini ada calon laki ada calon perempuan yang masuk, termasuk ada saya nih, pak deputy memilih saya perempuan, biar ada keterwakilan perempuan...”.
(Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Ungkapan narasumber tersebut menunjukkan bahwa perspektif kesetaraan dapat hadir baik pada pimpinan laki-laki maupun perempuan. Dalam konteks Bappenas, pimpinan tersebut adalah laki-laki. Sebelum menjabat sebagai JPT Madya, ia telah memiliki pengalaman kerja yang terkait dengan gender serta pemberdayaan perempuan sehingga memahami pentingnya keterwakilan perempuan pada JPT di kementerian khususnya Bappenas.

Keterwakilan ASN perempuan pada JPT di Kemenkes relatif berimbang dibandingkan dengan ASN laki-laki. Salah satu faktor yang mendorong Kemenkes memiliki keterwakilan perempuan yang baik pada JPT adalah adanya peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Menurut penuturan salah satu narasumber peran pimpinan di Kemenkes dalam mendorong ASN perempuan ada di JPT terjadi ketika jabatan Menteri diisi oleh perempuan. Hal ini berdasarkan ungkapan dari narasumber berikut :

“...Bahkan kalau mau dibilang justru perempuan lebih banyak. Karena apalagi pada waktu kalo kita harus jawab jujur, pada waktu menteriya perempuan, sangat banyak Dirjen perempuannya. Bukan berarti yang laki tidak berkepentingan. Seperti biasalah kalau perempuan pengen juga temannya ada perempuannya gitu ya nggak mungkin sendiri. Tetapi secara umum memang data-data di kami bahwa di Kemenkes ini data

untuk perempuan memang cukup banyak dibandingkan laki-laki ya". (Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Ungkapan dari narasumber tersebut menunjukkan di Kemenkes, Menteri perempuan yang menjabat saat itu memprioritaskan perempuan untuk menduduki posisi Dirjen atau setara JPT Madya. Hal ini berkontribusi signifikan pada relatif tingginya keterwakilan perempuan pada JPT di Kemenkes.

Peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan juga dapat diidentifikasi saat mereka memberikan dukungan untuk menciptakan lingkungan kerja yang akomodatif terhadap pengalaman dan kebutuhan khas perempuan. Pada dasarnya, terdapat pemenuhan peran yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Peran reproduktif perempuan yaitu hamil, melahirkan dan mengasuh anak seringkali berbenturan dengan peran produktifnya yaitu karir. Kondisi ini tidak terjadi pada laki-laki. Selain itu, norma gender yang berlaku di masyarakat membuat tanggung jawab domestik terkait mengurus keluarga eksklusif dibebankan pada perempuan. Hal ini merupakan tantangan tersendiri yang dihadapi oleh perempuan terutama yang berkarir pada ruang publik termasuk di kementerian. Berdasarkan kondisi tersebut perempuan memerlukan lingkungan kerja mendukung untuk pemenuhan peran reproduktif dan tanggung jawab domestiknya sehingga dapat sejalan dengan peran produktifnya yaitu karir.

Hasil riset menunjukkan, pada lima kementerian yang menjadi fokus riset, pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan berperan penting dalam mewujudkan lingkungan kerja yang akomodatif terhadap pengalaman dan kebutuhan khas perempuan. Hal ini termanifestasi dalam penyediaan fasilitas pendukung bagi ASN perempuan. Fasilitas pendukung yang dimaksud yaitu tersedianya ruang laktasi, tempat penitipan anak (TPA), poliklinik serta termasuk penyediaan tempat parkir khusus bagi ASN perempuan. Meskipun ketersediaan dan kondisinya beragam pada lima kementerian, fasilitas pendukung tersebut sangat bermanfaat untuk mendukung kinerja ASN perempuan. Adanya sejumlah fasilitas pendukung dapat menjadi solusi bagi pemenuhan peran reproduktif dan tanggung jawab domestik perempuan sehingga pada saat yang sama dapat mendukung upayanya meraih posisi JPT.

Selain itu pada Kemenkes, ketersediaan fasilitas berupa tempat penitipan anak (TPA) yang berkualitas merupakan kondisi yang mendukung kinerja ASN perempuan. Fasilitas ini diperuntukkan bagi semua ASN terutama perempuan. Fasilitas serta program yang diselenggarakan di TPA ini dianggap lebih murah dibandingkan dengan tempat penitipan anak yang berada diluar kementerian. Sehingga, ASN di Kemenkes sangat terbantu dengan adanya fasilitas ini terutama untuk ASN perempuan dapat bekerja

secara maksimal tanpa perlu khawatir dengan tanggung jawab domestiknya dalam mengasuh anak. Terwujudnya fasilitas tersebut tidak terlepas dari peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan pada JPT.

Ketersediaan fasilitas pendukung bagi ASN perempuan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Kondisi tersebut akan berbeda jika tidak ada peran pimpinan yang dapat mewujudkan lingkungan kerja yang akomodatif bagi kebutuhan dan pengalaman khas perempuan. Hal ini dapat disimak dari ungkapan narasumber berikut :

“...dan itu tentu saja masuk ke dalam bagian yang harus ada di dalam setiap kementerian dan saya rasa itu ada anggarannya untuk sarana dan prasarana itu. Bukan sesuatu hal yang sulit sih sebenarnya ya untuk menyediakan itu, paling kita hanya menyediakan satu ruangan kosong yang memang nyaman gitu ya, untuk laktasi gitu. Mungkin sedikit ilustrasi aja, pada zaman saya muda dulu, ketika saya, maaf ya bapak bapak mas mas di sini, itu tuh saya kalau mau pemerah asi tuh saya harus ke kamar mandi. Karena kan ruangan rame-rame. Kalo sekarang kan tidak, gitu kita sudah sediakan...”. (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB).

Ungkapan dari narasumber di KemenPAN-RB di atas menunjukkan pengalamannya berkarir di kementerian sebelum tersedianya fasilitas ruang laktasi. Kondisi tersebut akan menyulitkan perempuan dalam melakukan pemenuhan perannya terkait fungsi reproduktifnya. Hal ini menunjukkan pentingnya menciptakan lingkungan kerja di kementerian yang akomodatif terhadap kebutuhan dan pengalaman khas perempuan.

Penciptaan lingkungan kerja yang akomodatif terhadap kebutuhan dan pengalaman khas perempuan oleh pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan juga tercermin dari adanya program yang mendukung karir ASN terutama bagi perempuan. Di Bappenas, hal ini teridentifikasi dari terbukanya kesempatan bagi ASN untuk melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi, S2 maupun S3. Kesempatan tersebut tersebut didukung oleh banyaknya pendanaan dan program beasiswa melalui berbagai skema dan institusi. Kesempatan melanjutkan pendidikan di Bappenas tersebut lebih banyak dimanfaatkan oleh ASN perempuan. Hal ini berdasarkan penuturan narasumber berikut :

“...karena di Bappenas itu kesempatan sekolah pak yang sangat besar ya. Kesempatan untuk melanjutkan pendidikan itu sangat-sangat besar baik pendanaan-pendanaan dari luar maupun juga kita ada program spirit dan mungkin karena sudah budayanya seperti itu jadi para wanita di Bappenas itu terpacu untuk meningkatkan pendidikan . Jadi banyak juga mereka yang melakukan, melanjutkan pendidikan hingga S3 , baik dengan kondisi yang bersangkutan

berangkat sendiri maupun kemudian membawa keluarga, atau misalnya membawa anaknya aja atau dengan keluarga ”
(Perempuan, Jabatan Fungsional Jenjang Ahli Madya, Bappenas)

Penuturan dari narasumber tersebut menunjukkan bahwa Bappenas memberikan dorongan kepada para ASN terutama ASN perempuan untuk dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya. Selama proses melanjutkan pendidikan tersebut ASN perempuan utamanya tidak perlu khawatir terkait keluarga karena kementerian mengakomodasi keluarga untuk mendukung proses melanjutkan pendidikan tersebut. Hal ini merupakan insentif tersendiri bagi ASN perempuan karena dapat mengembangkan karirnya sehingga berpeluang meniti karir pada JPT di Bappenas. Kondisi ini juga tidak dapat dilepaskan dari pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan.

Selain kesempatan melanjutkan pendidikan yang menjadi insentif tersendiri bagi ASN perempuan di Bappenas, terdapat kondisi lainnya yang dipengaruhi oleh peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Hal ini kaitannya dengan penerapan kebijakan FWA yang telah dilaksanakan di Bappenas sejak sebelum pandemi lebih tepatnya pada Oktober 2019. Mekanisme sistem kerja tersebut dilaksanakan menggunakan aplikasi pada internal Bappenas dan penilaiannya berbasis kinerja. Penugasan, performa kinerja ASN, bahkan ranking kinerja dari seluruh ASN di Bappenas dapat dipantau melalui aplikasi. Akumulasi dari kinerja seluruh staf di Bappenas akan dapat dilihat menjadi akumulasi kinerja organisasi yang dapat dipantau per jamnya pada aplikasi. Kondisi ini merupakan insentif tersendiri bagi ASN perempuan untuk dapat lebih mengatur pekerjaannya karena penilaian utamanya berbasis kinerja bukan hanya pada kehadiran.

Peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan diidentifikasi sebagai faktor pendorong utama yang dapat menjelaskan baiknya kondisi keterwakilan perempuan di JPT pada lima kementerian. Terkait peran pimpinan dalam mendorong promosi perempuan di JPT dampaknya bisa dirasakan langsung yaitu keterwakilan perempuan pada JPT meningkat signifikan secara jumlah. Namun, peran pimpinan dalam menciptakan lingkungan kerja yang akomodatif tersebut tidak dapat dirasakan secara langsung dampaknya pada peningkatan keterwakilan perempuan secara signifikan pada JPT. Dampaknya akan terlihat dalam jangka panjang. Sehingga, menciptakan lingkungan kerja yang akomodatif terhadap kebutuhan dan pengalaman khas perempuan menjadi hal yang penting untuk dapat mendorong hadirnya perempuan pada JPT. Hal ini juga yang menjelaskan baiknya keterwakilan perempuan pada JPT di lima kementerian karena memiliki lingkungan kerja yang akomodatif terhadap kebutuhan dan pengalaman khas perempuan.

II.2.b. Kemampuan dan Kualifikasi ASN Perempuan yang Mumpuni

Salah satu faktor pendorong baiknya keterwakilan perempuan pada JPT di kementerian adalah kemampuan dan kualifikasi yang mumpuni pada ASN perempuan. Hal ini teridentifikasi sejak masa pendaftaran calon ASN. Kondisi ini terjadi di Kemenkes, Bappenas dan KemenPAN-RB. Sementara itu pada KemenkopUKM, kemampuan dan kualifikasi ASN perempuan memang diakui unggul sehingga layak menduduki JPT pada kementerian tersebut.

Temuan hasil riset menunjukkan pada Kementerian Kesehatan, Bappenas dan KemenPAN-RB sejak periode pendaftaran atau tahap rekrutmen/seleksi ASN, jumlah perempuan yang mendaftar dan memenuhi persyaratan lebih banyak jumlahnya dibandingkan dengan laki-laki. Pada Kemenkes, hal ini dapat terjadi tidak dapat dilepaskan dari kaitan isu Kesehatan yang dianggap lebih cocok untuk perempuan. Sementara pada KemenPAN-RB, kondisi ini terjadi pada 3 tahun terakhir. Pada dasarnya tupoksi pada kementerian ini dianggap tidak menghambat ASN perempuan untuk mendaftar. Sementara itu di Bappenas, secara konsisten sejak periode pendaftaran calon ASN, jumlah perempuan yang mendaftar lebih banyak dibandingkan laki-laki. Hal ini berdasarkan penuturan salah satu narasumber berikut :

“...karena kita melihat bahwa yang masuk pada saat kita masuk di Bappenas itu semuanya itu udah, bahkan kalau yang sekarang yang muda muda yang masuk itu kebanyakan perempuan yang qualified. Jadi kayak kemaren saya mewawancara cpns, calon pegawai negeri sipil yang daftar masuk ke Bappenas, itu lebih banyak perempuannya, laki lakinya sedikit. Sudah sedikit, pada saat kita minta mereka menjelaskan pun juga tidak terlalu bagus gitu, saya bilang ini bagus perempuan perempuannya”. (Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Ungkapan narasumber tersebut juga menjelaskan bahwa selain dari jumlah perempuan yang mendaftar lebih banyak dibandingkan laki-laki, kualifikasi dan kemampuan perempuan dianggap lebih mumpuni dibandingkan dengan kandidat laki-laki. Bahkan, di Bappenas dirasa sulit untuk merekrut kandidat laki-laki karena secara jumlah yang mendaftar lebih sedikit dan memang tidak memenuhi kualifikasi yang telah ditetapkan kementerian tersebut. Kondisi ini menunjukkan kemampuan dan kualifikasi yang dimiliki perempuan terbukti mumpuni dan menjadi hal yang baik terkait mendorong keterwakilan perempuan pada JPT di kementerian.

Kemampuan dan kualifikasi mumpuni ASN perempuan juga terjadi di KemenkopUKM. Lebih spesifik, kemampuan dan kualifikasi ASN perempuan tersebut yang menjadi faktor untuk dapat menduduki JPT pada kementerian utamanya pada JPT Pratama. Hal ini berdasarkan ungkapan dari narasumber berikut :

“...Nah, untuk yang di level eselon 2 ini kenapa lumayan banyak ASN perempuan yang menjadi pejabat di eselon 2 ini ya bisa jadi kalau kami boleh menilai sesama rekan kerja kami, mereka memang adalah orang-orang yang sangat-sangat loyal terhadap pekerjaan dan berdedikasi. Mereka gak kenal waktu, seperti misal nih Ibu Elly sendiri sebagai Kepala Biro Keuangan kenapa bisa hampir lebih dari 10 tahun menduduki sebagai Kepala Biro Keuangan karena memang beliau sangat-sangat apa namanya... commit, kemudian bisa mempertanggungjawabkan kinerjanya, seperti itu. Nah, rekan-rekan kami yang lain siap 24 jam untuk penugasan dari pimpinan. Nah, seperti itu, atau juga ada satu hal lagi yang sifatnya gini: mereka punya terobosan inovasi program. Nah, seperti itu...” (Perempuan, JPT Pratama, KemenkopUKM)

Ungkapan narasumber tersebut menjelaskan penyebab pada JPT Pratama di KemenkopUKM jumlahnya cukup banyak. Bahkan jika merujuk pada data JPT pada bagian sebelumnya menunjukkan persentase keterwakilan perempuan pada JPT Pratama hampir seimbang dengan laki-laki. Kondisi ini disebabkan oleh kualifikasi dan kemampuan ASN perempuan yang menduduki JPT Pratama dianggap mumpuni, penuh dedikasi dan komitmen pada pekerjaannya. Konsekuensi pekerjaan terkait penugasan juga dilaksanakan dengan baik. Selain itu ASN perempuan pada JPT Pratama juga memiliki terobosan inovasi program.

Masih dalam ruang lingkup temuan riset di KemenkopUKM, berdasarkan penuturan narasumber bahwa banyaknya perempuan yang menduduki JPT di KemenkopUKM karena perempuan memang memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan untuk jabatan-jabatan tersebut, baik kualifikasi yang sifatnya tertulis maupun pertimbangan-pertimbangan yang tidak tertulis. Hal ini dapat disimak melalui ungkapan berikut :

“Kalau sepanjang saya tau sih, pak, kesempatan untuk menduduki satu jabatan tentulah dilihat dari sisi kompetensi, dari sisi loyalitasnya, dilihat dari sisi dedikasinya, tidak ada perbedaan, pak, antara laki-laki dan perempuan. Semua di sini diberikan kesempatan yang sama oleh para pimpinan, sehingga bapak bisa lihat untuk eselon 2, itu kan memang apa namanya... persentasenya hampir berimbang antara laki-laki dan perempuan.” (Perempuan, JPT Pratama, KemenkopUKM)

Ungkapan dari narasumber tersebut menunjukkan bahwa dalam pengisian JPT pada KemenkopUKM juga mempertimbangkan kompetensi, loyalitas dan dedikasi. Pada dasarnya hal ini berlaku sama untuk ASN perempuan maupun laki-laki karena pengisian JPT berpedoman pada sistem merit yang mengedepankan kualifikasi, kompetensi dan kinerja. Dalam konteks KemenkopUKM ini, perempuan juga dapat memenuhi kompetensi dan kualifikasi yang telah ditetapkan sehingga keterwakilan perempuan pada

JPT Pratama di KemenkopUKM hampir berimbang dengan laki-laki. Berbagai hal tersebut merupakan apresiasi bagi kemampuan dan kualifikasi dari ASN perempuan yang memang terbukti layak menduduki JPT kementerian.

II.2.c. Isu yang Dianggap Lebih Cocok untuk Perempuan

Riset ini mengidentifikasi bahwa salah satu faktor pendorong baiknya keterwakilan perempuan pada JPT di kementerian adalah isu dalam bidang kerja kementerian yang dianggap lebih cocok untuk perempuan. Lebih spesifik, kondisi ini terjadi di Kemenkes. Terdapat pandangan bahwa isu kesehatan dianggap sebagai “isu yang khas perempuan”. Hal ini juga terkait tenaga kesehatan yang dianggap lebih cocok untuk perempuan karena terasosiasi dengan fungsi perawatan dan pendamping bagi keluarga.

Sejak tahap perekrutan calon ASN di Kemenkes didominasi oleh perempuan. Kondisi ini menunjukkan sejak dari kondisi awalnya (hulu) *supply* ASN perempuan di Kemenkes termasuk tinggi. Ini berkontribusi pada persentase jumlah ASN perempuan di Kemenkes lebih besar yaitu 62,53% dibandingkan dengan ASN laki-laki yang hanya 37,47% (Biro Kepegawaian Kemenkes, 2019). Hal ini berdasarkan ungkapan dari narasumber berikut :

“Secara umum memang yang daftar banyak perempuan. Indonesia kebanyakan orang perempuan kali ya, di puskesmas itu banyak sekali yang berminat itu perempuan, saya nggak tahu kenapa ya, tapi untuk di yankes (pelayanan kesehatan) biasanya banyak laki-laki juga sih begitu ya. Ya memang mungkin masalah kesehatan masyarakat itu dianggapnya tidak terlalu, saya nggak tau pemahaman orang gitu ya”.
(Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes).

Ungkapan narasumber tersebut juga menunjukkan bahwa minat perempuan untuk mendaftarkan diri menjadi ASN di Kemenkes cukup tinggi. Kandidat laki-laki juga ada yang mendaftar namun jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan perempuan. Selain itu, terkait jabatan unit jabatan tertentu untuk di puskesmas lebih banyak peminatnya perempuan. Kondisi ini berkontribusi terhadap tingginya persentase jumlah ASN perempuan pada Kemenkes.

Kondisi penjasar lainnya yang menyebabkan ASN perempuan pada Kemenkes jumlahnya mendominasi adalah terkait jabatan yang dianggap lebih cocok untuk perempuan. Hal ini diperkuat oleh adanya anggapan dari narasumber bahwa perempuan lebih teliti terutama dalam hal administrasi. Ini dapat disimak berdasarkan ungkapan narasumber berikut :

“...nah kalo kita melihat mengapa banyak perempuan, di Kesehatan ini memang perlu ketelitian ya, misalnya ketika kita melihat data, kemudian melihat analisa data kemudian kita

kadang-kadang melihat yang kecil-kecil yang sering kali dianggapnya remeh, khususnya di masalah kesehatan masyarakat, ternyata itu menjadi hal yang mendasar, nah inilah tenaga-tenaga wanita ini menjadi lebih teliti kan biasanya ini menjadi hal yang cukup menarik gitu ya...” (Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Ungkapan narasumber tersebut menunjukkan ASN perempuan di Kemenkes dianggap lebih detail dan teliti dalam urusan administrasi. Selain itu ASN perempuan dianggap memiliki kemampuan analisis yang baik termasuk pada hal kecil yang seringkali dianggap sepele. Hal ini dianggap sangat berkorelasi dengan masalah kesehatan yang harus memiliki kemampuan untuk bekerja secara detail. ASN yang bertugas di kantor pusat memerlukan ketelitian karena tupoksi kerjanya erat kaitannya dengan urusan administrasi. Kondisi ini akan berbeda dibandingkan dengan ASN di Kemenkes yang bertugas pada satuan kerja pelayanan.

Pengalaman di Kemenkes pada dasarnya dapat dilihat sebagai peluang dan faktor pendorong peningkatan keterwakilan perempuan pada posisi JPT utamanya terkait isu kesehatan dianggap lebih cocok untuk perempuan. Lebih lanjut, kondisi ini juga diperkuat dengan *supply* perempuan yang tinggi pada awal proses rekrutmen di Kemenkes. Namun, pada sisi lain, hal tersebut juga dapat dilihat sebagai hambatan yang juga merupakan temuan lainnya dari riset ini. Terdapat bias gender dalam pengisian jabatan tertentu di kementerian. Ada sejumlah jabatan di kementerian yang dianggap lebih cocok diisi oleh laki-laki. Pembahasan terkait hal ini akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian hambatan tak kasat mata yang dihadapi ASN perempuan untuk menduduki JPT.

GENDER

≠

PEREMPUAN



Bab III

Tinjauan Kritis

Proses Perumusan Kebijakan Responsif Gender

Riset ini menemukan dua faktor utama yang menyebabkan perumusan kebijakan responsif gender di kementerian sulit dilakukan. Ini mencakup keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender serta ketergantungan pada perspektif dan komitmen pimpinan. Selain dua faktor utama tersebut, perumusan kebijakan responsif gender juga kerap menemui tantangan yang bersifat teknis seperti ketersediaan anggaran dan ruangan di masing-masing kementerian. Temuan lapangan menunjukkan bahwa perempuan pada JPT menjadi salah satu faktor pendorong perumusan kebijakan yang responsif gender. Sayangnya, berbagai upaya untuk merespons berbagai kebutuhan khas perempuan yang diinisiasi oleh perempuan pada JPT sekalipun kerap menemui kendala. Bagian ini akan mencoba mengelaborasi temuan tersebut, dengan fokus pada kebijakan internal yang mencakup empat kategori, yaitu penyediaan fasilitas pendukung ASN perempuan, pelaksanaan pengarusutamaan gender, kebijakan kepegawaian ramah perempuan, dan program untuk ASN perempuan. Dari bagian ini juga akan terlihat bagaimana perumusan kebijakan responsif gender mensyaratkan hal-hal yang lebih besar dari kehadiran perempuan pada JPT. Oleh karena itu, perumusan kebijakan responsif gender sesungguhnya tidak bisa hanya dibebankan pada perempuan, tetapi juga kepada kementerian sebagai sebuah institusi.

III.1 Sulitnya Perumusan Kebijakan Formal yang Responsif Gender

Perumusan kebijakan yang responsif gender di internal kementerian adalah proses yang kompleks. Keseluruhan prosesnya mensyaratkan banyak hal dan seringkali menemui kendala. Oleh karena itu, inisiatif untuk merespons kebutuhan atau tantangan khas perempuan tidak serta-merta dapat diterjemahkan menjadi kebijakan, terlebih kebijakan formal. Subbagian ini akan membahas dua faktor determinan yang teridentifikasi menjadi kendala dalam proses kebijakan formal yang responsif gender. Dua faktor tersebut mencakup (1) keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender, dan (2) ketergantungan terhadap perspektif dan komitmen pimpinan mengenai kesetaraan.

Sebelum menjabarkan kendala yang disebabkan oleh keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender, penting untuk mengawali pembahasan dengan mengenali aturan yang saat ini menjadi rujukan dalam manajemen ASN di Indonesia, yakni UU No. 5 Tahun 2014. Seperti yang telah disinggung sejak awal, aturan ini mengadopsi sistem merit yang mengedepankan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam kebijakan dan manajemen ASN. Aturan ini didesain untuk tidak membedakan seseorang berdasarkan latar belakang identitasnya, termasuk identitas gendernya.

Artinya, aturan ini bersifat netral gender. Penerapan aturan ini mengharuskan kebijakan-kebijakan di bawahnya untuk bersifat tidak diskriminatif. Dampaknya, kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh kementerian tidak bisa secara langsung dan secara spesifik menargetkan kelompok tertentu, termasuk perempuan.

Permasalahan muncul ketika keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender membuat pemaknaannya menjadi keliru. Sebuah kebijakan dapat dikatakan responsif gender ketika norma dan peran gender serta ketidaksetaraan telah dikenali, dipertimbangkan, dan berusaha untuk diuraikan dengan mendorong partisipasi dan distribusi manfaat yang adil dan setara (UNICEF, 2018). Temuan lapangan menunjukkan bahwa terdapat pemaknaan yang keliru terhadap istilah ini. Kebijakan responsif gender nampaknya lebih sering dimaknai sebagai upaya-upaya yang secara khusus berpihak pada perempuan, mengistimewakan perempuan, dan sebagainya. Ini tidak bisa dilepaskan dari kesalahpahaman yang menyepadankan istilah 'gender' dengan perempuan. Kondisi ini berdampak buruk karena mengaburkan esensi dari kebijakan responsif gender yang justru ditujukan untuk mendorong keadilan dan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

Kendala ini bukan temuan anekdot. Informan dari lima kementerian yang menjadi fokus dalam riset ini menunjukkan pemahaman yang serupa mengenai kebijakan responsif gender. Dengan keterbatasan pemahaman tersebut, perumusan kebijakan yang responsif gender terkesan bertolak belakang dengan prinsip-prinsip yang diatur oleh UU No. 5 Tahun 2014. Konsekuensinya, keseluruhan prosesnya menjadi sulit untuk dilakukan karena adanya kekhawatiran bahwa mendorong kebijakan yang responsif gender akan melanggar aturan yang berlaku. Keterbatasan dan kekhawatiran ini salah satunya tergambar dalam kutipan berikut:

"Kalau kita, pengaturan itu kan tidak boleh memihak, gitu. Kalau di KemenPAN itu tidak ada yang mengatakan ini harus ada gender, tidak. Tetapi kita itu harus menetapkan perlindungan bagi seluruh pegawai ASN. Isu kesetaraan gender itu kan muncul ketika ada ketidaksetaraan, padahal undang-undang atau peraturan yang kita buat itu harus menetapkan perlindungan bagi seluruh ASN. Jadi bukan pada perempuan saja, tetapi pada laki-laki. Kalau kita ngomongin terus responsif gender itu artinya kita masih memisahkan laki-laki dan perempuan. Sementara pengaturan kita atau undang-undang kita seluruhnya berbicara tentang perlindungan kepada seluruh pegawai ASN atau perlindungan kesejahteraan bagi ASN... Jadi artinya, kalau membuat peraturan secara umumnya, memang kita tidak ada yang mengatakan oh ini harus responsif gender, ini harus gini, engga." (Perempuan, JPT Madya, KemenPAN-RB)

Sekalipun kebijakan responsif gender berhasil dirumuskan, seringkali bentuknya bukan berupa kebijakan formal. Temuan lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan-kebijakan seperti kebijakan kepegawaian ramah perempuan dan program-program untuk ASN perempuan serta pengadaan fasilitas pendukung ASN perempuan di kementerian seringkali dilakukan tanpa landasan aturan tertulis. Akhirnya banyak kebijakan tersebut yang menjadi sebatas “kebiasaan baik”. Terdapat sejumlah kebijakan yang dituangkan secara tertulis, tetapi itu pun terhitung lemah karena berbentuk surat edaran. Kondisi ini membuat kebijakan responsif gender yang dimiliki sebuah kementerian rentan berubah atau dihilangkan sewaktu-waktu. Pengecualian berlaku untuk kebijakan yang tidak secara langsung dan secara spesifik menyasar perempuan, tetapi memberikan manfaat bagi ASN perempuan. Contoh dari kebijakan-kebijakan ini akan dibahas lebih lanjut pada subbagian selanjutnya.

Kendala lain yang kerap ditemukan dalam proses perumusan kebijakan yang responsif gender adalah ketergantungan terhadap perspektif dan komitmen pimpinan terhadap kesetaraan. Perspektif dan komitmen pimpinan menjadi faktor yang determinan karena pada dasarnya otoritas untuk mengambil kebijakan berada di tangan pimpinan. Dalam banyak kasus, keberadaan pimpinan yang memiliki perspektif dan komitmen tentang kesetaraan dapat secara langsung melahirkan kebijakan-kebijakan yang responsif gender. Dalam kondisi inisiatif berasal dari bawah atau bersifat *bottom-up*, ini tetap menjadi faktor yang determinan karena untuk mewujudkan inisiatif menjadi sebuah kebijakan, diperlukan dukungan atau persetujuan dari pimpinan sebagai pihak yang memiliki otoritas. Permasalahan muncul ketika pimpinan tidak memiliki perspektif dan komitmen mengenai kesetaraan, sedangkan perumusan kebijakan yang responsif gender banyak bergantung ke dua hal tersebut.

Ketergantungan terhadap perspektif dan komitmen pimpinan terhadap kesetaraan tidak dapat dilepaskan dari fakta bahwa kementerian merupakan lembaga yang bersifat hierarkis. Bahkan bagi perempuan pada JPT yang masuk dalam kategori pimpinan, posisinya tetap subordinat ketika disandingkan dengan menteri. Oleh karena itu, perspektif dan komitmen menteri juga turut memengaruhi proses perumusan kebijakan yang responsif gender. Terlebih, sejumlah kebijakan merupakan domain kementerian sebagai sebuah institusi, yang otoritasnya berada di tangan menteri sebagai pimpinan tertinggi sebuah kementerian. Ketergantungan ini menjadi kendala karena tidak semua menteri memiliki perspektif dan komitmen mengenai kesetaraan. Perbedaan perspektif dan komitmen mengenai kesetaraan ini menjadi salah satu faktor di balik tidak meratanya pelaksanaan pengarusutamaan gender di masing-masing kementerian. Pembahasan ini akan dielaborasi lebih lanjut pada subbagian selanjutnya.

III.2 Pengaruh Kehadiran Perempuan pada Jabatan Pimpinan Tinggi terhadap Tata Kelola Internal Kementerian

Kehadiran perempuan pada JPT memiliki pengaruh terhadap tata kelola internal kementerian. Riset ini menemukan bahwa perempuan pada JPT menjadi salah satu faktor pendorong kebijakan yang responsif gender, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam banyak kasus, berbagai inisiatif untuk merespons kebutuhan khas perempuan berasal dari perempuan yang menduduki JPT. Ketika inisiatif muncul dari unsur-unsur lain dalam kementerian, perempuan yang menduduki JPT juga ditemukan cenderung lebih akomodatif. Oleh karena itu, kehadirannya berkontribusi terhadap terciptanya tata kelola internal organisasi yang lebih peka terhadap kebutuhan khas perempuan. Namun, perlu menjadi catatan bahwa pada dasarnya perumusan kebijakan yang responsif gender mensyaratkan hal-hal yang lebih besar dari kehadiran perempuan pada JPT itu sendiri.

Dalam prosesnya, perumusan kebijakan responsif gender kerap menemui kendala. Seperti yang telah dibahas dalam subbagian sebelumnya, kendala yang paling mendasar muncul akibat keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender. Keterbatasan ini memunculkan keengganan, baik untuk menggunakan istilah tersebut maupun untuk mendorong kebijakan yang responsif gender itu sendiri. Yang kedua adalah ketergantungan terhadap perspektif dan komitmen pimpinan mengenai kesetaraan. Permasalahan muncul karena tidak semua pimpinan memiliki dua hal tersebut, yang pada akhirnya berkontribusi menyulitkan perumusan kebijakan yang responsif gender. Selain dua kendala ini, inisiatif-inisiatif untuk mendorong kebijakan responsif gender juga kerap menemui kendala yang sifatnya teknis. Beberapa yang teridentifikasi dalam riset ini adalah keterbatasan anggaran serta keterbatasan ruang di masing-masing kementerian. Ini secara khusus ditemukan dalam kasus penyediaan fasilitas pendukung ASN perempuan.

Keragaman kondisi di lima kementerian menyebabkan adanya perbedaan antar kementerian dalam hal sejauh apa mereka merespon isu dan bagaimana mengimplementasi kebijakan responsif gender. Subbagian di bawah ini akan mengeksplorasi keragaman tersebut, termasuk di dalamnya memberikan ilustrasi bagaimana inisiatif-inisiatif untuk merespons kebutuhan khas perempuan kerap menemui tantangan karena seringkali berbenturan dengan faktor-faktor lainnya.

III.2.a Fasilitas Pendukung ASN Perempuan

Berbeda dengan laki-laki, perempuan menghadapi sejumlah hambatan yang khas saat meniti karir di ruang publik, tak terkecuali saat meniti karir di birokrasi. Selain tetap dibebankan tanggung jawab atas berbagai pekerjaan domestik, karir perempuan juga seringkali berbenturan dengan peran reproduktif. Dalam banyak kasus, hambatan ini membuat perempuan harus memilih antara mengorbankan salah satunya atau bekerja keras untuk menjalani keduanya secara bersamaan. Ketersediaan

fasilitas pendukung ASN perempuan menjadi sangat penting untuk merespons hambatan tersebut. Dari hambatan tersebut juga dapat dipetakan fasilitas pendukung yang sifatnya mendasar bagi ASN perempuan, yaitu Tempat Penitipan Anak (TPA) dan ruang laktasi. Temuan lapangan menunjukkan bahwa meskipun sifatnya mendasar, penyediaannya masih belum merata di lima kementerian yang menjadi fokus dalam riset ini.

Untuk TPA, hanya dua dari lima kementerian yang telah menyediakan fasilitas ini, yakni Kemenkes dan KemenkopUKM. Kemenkes merupakan kementerian dengan TPA yang paling memadai. Tidak hanya disediakan di kantor-kantor pusat, Kemenkes juga menyediakan fasilitas ini di sejumlah kantor UPT. Selain itu, biayanya juga dibuat terjangkau agar tidak memberatkan pengguna layanan. Penyediaan TPA di lingkungan Kemenkes berawal dari inisiatif Dharma Wanita. Di KemenkopUKM, penyediaan TPA sudah dilakukan sejak tahun 1980-an, tepatnya pada masa kepemimpinan Bustanil Arifin¹, dan diresmikan pada masa kepemimpinan Syarif Hasan atas inisiatif dari Dharma Wanita. Dari sisi anggaran, informan mengakui bahwa anggaran dari KemenkopUKM saja tidak mencukupi sehingga ada biaya yang akhirnya dibebankan kepada pengguna fasilitas. Pemanfaatannya dinilai cukup fleksibel, ASN perempuan memiliki opsi untuk menitipkan anak dalam basis harian atau mengikuti keanggotaan yang hitungannya per bulan.

Sedangkan tiga kementerian lainnya, yakni KemenPAN-RB, Kemendes-PDTT, dan Bappenas, belum memiliki fasilitas ini. Namun, bukan berarti inisiatif dan dorongan untuk menyediakan TPA sama sekali tidak ada. Dalam beberapa kasus, penyediaan TPA bahkan sudah diusahakan sedemikian rupa oleh perempuan pada JPT. Penyediaan TPA justru menjadi contoh bagaimana inisiatif dan dorongan dari perempuan pada JPT pun seringkali sulit diwujudkan bukan hanya karena batasan dari aturan yang berlaku, tetapi juga hal-hal teknis seperti ketersediaan ruangan dan anggaran di masing-masing kementerian.

Di KemenPAN-RB, inisiatif dan dorongan untuk menyediakan TPA bukan sesuatu yang baru. Penyediaannya bahkan telah diusahakan oleh perempuan yang menduduki JPT, tetapi informan mengakui bahwa prosesnya tidak mudah. Inisiatif dan dorongan tidak serta-merta langsung dapat diterjemahkan menjadi kebijakan. Dalam kasus KemenPAN-RB, belum tersedianya TPA disebabkan oleh keterbatasan ruang. Kondisi ini dituturkan oleh salah satu informan riset ini sebagai berikut:

“Saya masuk disini berjanji ingin membuat daycare. Tapi karena keterbatasan space di KemenPAN itu kami agak sulit. Yang baru bisa kami penuhi paling tempat laktasi dan poliklinik. Tapi tempat bermain anak dan daycare itu sulit.” (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

¹ Saat itu bernama Kementerian Koperasi.

Hal serupa juga ditemukan di Bappenas. Informan mengklaim bahwa Bappenas belum memiliki TPA karena alasan keterbatasan ruangan. Hal ini sangat disayangkan mengingat TPA merupakan fasilitas pendukung yang sifatnya mendasar untuk merespons kebutuhan khas perempuan. Kesulitan untuk menyediakan TPA di Bappenas tergambar oleh kutipan sebagai berikut:

“... kalau tempat penitipan anak tidak ada, kembali lagi karena memang ruangan di bappenas itu gedungnya kan cuman kecil sekali sehingga penyediaan ruang untuk tempat penitipan anak juga menjadi tidak dimungkinkan.” (Perempuan, JPT Madya, Bappenas)

Di Kemendes-PDPT, informan mengklaim bahwa TPA sudah direncanakan penyediaannya. Berbeda dengan KemenPAN-RB dan Bappenas, Kemendes-PDPT sudah menyiapkan ruangan yang dibutuhkan untuk membangun TPA. Rancangan Anggaran Biaya (RAB) dan rencana kerjanya sudah dirumuskan sejak tahun 2020. Hanya saja, realisasinya masih harus melihat ketersediaan anggaran di Kemendes-PDPT sebagaimana dituturkan oleh informan dalam kutipan berikut:

“Nah, rencana di 2021 ini saya sudah mengagendakan dan merancang untuk sarana ruang penitipan anak... kami sedang menyiapkan rancangannya mudah-mudahan anggarannya juga tersedia... tempatnya sudah kita siapkan tinggal dibangun saja sebenarnya, ini juga bagian dari rencana saya di 2021 karena secara dokumen secara RAB dan rancangan kerjanya itu sudah kita buat dari sekarang bahwa saya ingin ada ruang untuk tempat penitipan anak di kantor.” (Perempuan, JPT Pratama, Kemendes-PDPT)

Untuk ruang laktasi, kelima kementerian pada dasarnya sudah menyediakan fasilitas ini untuk merespons kebutuhan ASN perempuan yang sedang menyusui. Berbeda dengan TPA, ruang laktasi merupakan salah satu fasilitas yang diwajibkan ada untuk menunjang kesejahteraan pegawai. Oleh karena itu, penyediaannya tidak mengalami hambatan seperti yang ditemukan dalam penyediaan TPA. Temuan lapangan menunjukkan bahwa penyediaan ruang laktasi sudah merata di kelima kementerian. Perbedaan hanya terdapat pada kuantitas dan kualitasnya, bergantung pada ketersediaan ruangan dan anggaran di masing-masing kementerian. Informasi mengenai penyediaan ruang laktasi salah satunya dapat dilihat dalam kutipan berikut:

“Jadi waktu itu sudah ada informasi ASN terkait dengan kesejahteraan pegawai. Kemudian, sejalan dengan itu tentunya kami memfasilitasi...Jadi kita bikin semacam ruang untuk klinik kemudian berkembang untuk laktasi. Memang tidak besar, karena -

untuk teman-teman pumping ya seperti itu. Kemudian, yang seingat saya, mba., itu karena kementerian saya kecil, mba-- waktu itu kan kementerian daerah tertinggal sangat kecil. Nah, saya pikir kan di klinik kementerian desa kan itu udah cukup representatif, ruangnya cukup besar, sehingga ruang laktasi pun agak besar.” (Perempuan, JPT Madya, Kemendes-PDPT)

Selain fasilitas pendukung yang sifatnya mendasar, sejumlah kementerian juga menyediakan beberapa fasilitas pendukung ASN perempuan lainnya. Kemenkes, misalnya, menyediakan fasilitas olahraga untuk ibu hamil, parkir ramah perempuan dan disabilitas, serta layanan konseling. Parkir ramah perempuan dan layanan konseling juga tersedia di KemenPAN-RB dan KemenkopUKM. Selain itu, KemenPAN-RB juga menyediakan fasilitas antar-jemput yang dinilai sangat memudahkan ASN perempuan walaupun tidak diperuntukkan secara khusus untuk ASN perempuan. Banyak dari fasilitas-fasilitas pendukung ASN perempuan di kementerian-kementerian ini berawal dari inisiatif-inisiatif perempuan pada JPT di masing-masing kementerian. Di titik ini, kehadiran perempuan pada JPT menjadi faktor pendorong kebijakan yang responsif gender, yang kemudian dimungkinkan oleh ruang yang diberikan untuk mewujudkan inisiatifnya. Sayangnya, banyak dari fasilitas ini yang tidak dituangkan dalam bentuk kebijakan formal sehingga ketersediaannya pun rentan berubah, khususnya ketika terjadi pergantian kepemimpinan.

III.2.b Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan gender telah diamanatkan sejak tahun 2000 melalui Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000. Namun, pelaksanaannya sampai saat ini masih terbilang minim dan belum merata. Temuan lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pengarusutamaan gender di lima kementerian yang menjadi fokus riset ini pun begitu. Ada kementerian yang telah menuangkannya dalam bentuk kebijakan formal dan mengimplementasikannya dengan sangat baik, tetapi ada juga kementerian yang sudah menuangkannya dalam bentuk kebijakan formal tetapi implementasinya masih sangat minim. Beberapa kementerian bahkan tidak memiliki landasan kebijakan formal untuk melaksanakan pengarusutamaan gender, dan implementasinya pun masih sangat minim.

KemenkopUKM adalah salah satu kementerian yang cukup progresif dalam urusan pengarusutamaan gender. KemenkopUKM mulai menyediakan data terpilah gender sejak tahun 2016. Pada awalnya, penyediaan data terpilah di KemenkopUKM hanya diatur melalui surat edaran. Dalam perkembangannya KemenkopUKM menjadikan ketersediaan data terpilah sebagai salah satu Indikator Kinerja Gender yang tertuang dalam Keputusan Menteri Koperasi dan UKM No. 7 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Keputusan tersebut mengatur pemanfaatan data terpilah gender

dalam tahap persiapan, perencanaan, dan pelaksanaan pengarusutamaan gender. Data terpilah yang sudah tersedia kemudian dimanfaatkan KemenkopUKM untuk berbagai keperluan, salah satunya untuk memetakan kebutuhan ASN di internal kementerian. Selain itu, data terpilah juga dimanfaatkan untuk merumuskan kebijakan eksternal, khususnya dalam merancang program-program untuk KUMKM.

Menurut penuturan informan, berbagai program di KemenkopUKM juga sudah menggunakan *Gender Analysis Pathway* (GAP) dalam perencanaannya. Selain itu, penganggarannya juga merujuk pada ketentuan Anggaran Responsif Gender (ARG) serta menghasilkan *Gender Budget Statement* (GBS) yang selain diatur dalam Keputusan Menteri Koperasi dan UKM No. 7 Tahun 2020 juga diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Saat ini, KemenkopUKM memiliki total 61 orang pegawai yang sudah tersertifikasi oleh KemenPPPA untuk melakukan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG). KemenkopUKM juga menandatangani kesepakatan bersama dengan KemenPPPA No. 09/Set/KPPPA/Roren&Data/04/2020 dan No. 05/KB/M.KUKM/IV/2020 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan di Bidang KUKM.

Di Kemenkes, kesepakatan bersama bersama dengan KemenPPPA untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di bidang kesehatan telah ditandatangani sejak tahun 2010, jauh lebih dulu dari KemenkopUKM. Kemenkes juga telah mengeluarkan Keputusan Menteri Kesehatan No. 453 Tahun 2016 yang mengatur komposisi tim pengarusutamaan gender beserta tugas-tugasnya. Namun, temuan lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaannya justru belum optimal. Untuk data terpilah, Kemenkes sebetulnya telah mengintegrasikan seluruh data terpilah pegawai dari 221 satuan kerja di seluruh Indonesia dalam aplikasi Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMKA). Hanya saja pemanfaatannya masih tergolong minim. Data terpilah pegawai masih dimanfaatkan dalam tataran administratif, misalnya untuk mengurus kenaikan pangkat, pensiun, dan sebagainya. Untuk data terpilah yang sifatnya eksternal, riset ini memiliki informasi yang sangat terbatas untuk melihat penyediaan dan pemanfaatannya di Kemenkes.

Temuan serupa ditemukan di KemenPAN-RB. Data terpilah yang saat ini tersedia adalah data terpilah kepegawaian. Data ini diintegrasikan dalam Aplikasi Sistem Informasi Kepegawaian (ASIK), dan dimanfaatkan untuk pengambilan berbagai kebijakan internal. Salah satunya untuk mengidentifikasi jumlah ASN yang akan diikutsertakan dalam pendidikan dan pelatihan yang akan dilaksanakan oleh kementerian. Contoh pemanfaatan lainnya adalah untuk menentukan hal-hal seperti siapa yang akan diprioritaskan bekerja dengan mekanisme *work from home* (WFH) dan *work from the office* (WFO) selama pandemi. Artinya, data

terpilah kepegawaian juga dimanfaatkan untuk memetakan kebutuhan ASN, meskipun tidak spesifik menyoroti kebutuhan khusus perempuan. Pemanfaatannya terbatas sampai di situ, sampai saat ini KemenPAN-RB belum menjadikan data terpilah tersebut sebagai basis penyusunan Anggaran Responsif Gender (ARG) serta pengambilan keputusan yang sifatnya eksternal.

Di Kemendes-PDPT, tidak ada basis aturan tertulis untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender di internal kementerian. Ini selaras dengan temuan lapangan yang menemukan bahwa pelaksanaannya di Kemendes-PDPT masih tergolong minim. Untuk data terpilah, Kemendes-PDPT sebetulnya telah menyediakan data terpilah kepegawaian seperti yang juga ditemukan di kementerian-kementerian lainnya. Data ini kemudian digunakan untuk keperluan administrasi, juga untuk merumuskan suatu kebijakan, khususnya kebijakan kepegawaian, agar lebih tepat sasaran. Salah satu contoh pemanfaatannya adalah untuk melakukan pemetaan informasi masing-masing ASN yang nantinya digunakan untuk menentukan tunjangan yang diterima oleh ASN.

Berbeda dengan kementerian-kementerian lainnya, Bappenas adalah salah satu kementerian penggerak pengarusutamaan gender. Saat ini, Bappenas tercatat menyediakan data terpilah, baik untuk data yang sifatnya internal maupun eksternal. Untuk data terpilah internal seperti data kepegawaian, Bappenas mengolahnya sendiri. Hanya saja pemanfaatannya belum dilakukan secara sistematis. Temuan lapangan menunjukkan bahwa pemanfaatannya masih terlokalisasi, bergantung pada satuan kerjanya. Misalnya, di Biro SDM, data terpilah dimanfaatkan untuk keperluan administratif seperti untuk kenaikan pangkat, promosi jabatan, pemberian tunjangan kerja, juga untuk pemberian sanksi keterlambatan. Selain itu, data terpilah juga dimanfaatkan untuk merencanakan berbagai kegiatan di internal kementerian. Misalnya untuk pelaksanaan pendidikan dan pelatihan terkait gender yang mensyaratkan 50% lebih pesertanya diwakili oleh perempuan, juga untuk memetakan penerima manfaat kegiatan seperti pemeriksaan kesehatan berupa *pap smear* untuk ASN perempuan. Untuk data yang sifatnya eksternal, Bappenas memanfaatkan data terpilah yang disediakan oleh BPS. Terdapat keterbatasan riset dalam melihat pemanfaatannya dalam perumusan kebijakan eksternal. Namun, salah satu contohnya terlihat di Direktorat KPAPO yang memanfaatkan data terpilah dalam perencanaan pembangunan, salah satunya untuk mendukung kajian yang dilakukan oleh Direktorat KPAPO.

Dari penjabaran di atas dapat dilihat bagaimana pelaksanaan pengarusutamaan gender di kementerian saat ini masih minim dan belum merata. Meskipun KemenPPA terus mendorong pengarusutamaan gender, pelaksanaannya sangat bergantung pada perspektif dan komitmen kementerian--khususnya perspektif dan komitmen menteri sebagai pimpinan tertinggi. Perempuan pada JPT dapat ikut mendorong prosesnya, tetapi perspektif dan komitmen menteri menjadi faktor yang lebih determinan. Ini

tidak dapat dilepaskan dari fakta bahwa pengarusutamaan gender adalah mekanisme institusional yang berdiri sendiri; domainnya merupakan domain kementerian yang otoritasnya berada di tangan menteri sebagai pimpinan tertinggi kementerian. Oleh karena itu, beban perumusan kebijakan dan pelaksanaannya pengarusutamaan gender pun berada di kementerian, bukan perempuan sekalipun yang berada pada JPT.

III.2.c Kebijakan Kepegawaian Ramah Perempuan

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, terdapat kesulitan untuk menerjemahkan inisiatif-inisiatif untuk merespons kebutuhan khas perempuan menjadi kebijakan formal. Ini tidak dapat dilepaskan dari tidak dikenalnya kebutuhan khas perempuan dalam aturan yang berlaku, yang kemudian diperburuk oleh adanya pemaknaan yang keliru mengenai kebijakan responsif gender. Kesulitan ini salah satunya kentara terlihat di kebijakan-kebijakan kepegawaian ramah perempuan yang ditemukan lima kementerian yang menjadi fokus riset ini. Sama seperti penyediaan fasilitas pendukung ASN perempuan, banyak kebijakan kepegawaian ramah perempuan muncul atas inisiatif dari perempuan yang menduduki JPT. Sayangnya keterbatasan yang disebabkan oleh aturan membuat kebijakan-kebijakan ini bersifat informal. Pada akhirnya, kebijakan-kebijakan ini menjadi kultur kepegawaian atau “kebiasaan baik”, atau paling tinggi diatur dalam bentuk surat edaran. Pengecualian untuk kebijakan yang tidak secara spesifik menyoal perempuan, tetapi memberikan manfaat bagi ASN perempuan. Kondisi ini membuat kebijakan-kebijakan responsif gender yang dimiliki perempuan rentan berubah atau bahkan menghilang. Selain itu, keberadaannya juga sangat bergantung pada perspektif dan komitmen pimpinan.

KemenPAN-RB merupakan salah satu kementerian yang cukup progresif dalam urusan kebijakan kepegawaian. Sejak sebelum pandemi, KemenPAN-RB telah merencanakan penerapan *flexible working arrangement* (FWA) bagi ASN-nya. Fleksibilitas yang didorong mencakup fleksibilitas dari segi waktu dan fleksibilitas dari segi tempat. Saat ini, KemenPAN-RB sedang mengembangkan fasilitas untuk mendukung FWA berupa kantor satelit. Penggunaan kantor satelit diharapkan dapat mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari rumah ke kantor bagi ASN, serta memberikan alternatif terhadap mekanisme kerja *work from the office* (WFO) dan *work from home* (WFH) yang saat ini juga sudah diterapkan selama pandemi. Perencanaan FWA di KemenPAN-RB dituturkan oleh salah satu informan sebagai berikut:

“...Jadi, artinya bahwa pegawai diberikan fleksibilitas itu ada dua, fleksibilitas tempat dan fleksibilitas waktu itu suatu keniscayaan. Sekarang saya lagi bikin sih sebetulnya sistem itu dan banyak peraturan-peraturan bahwa ASN itu harus bekerja di kantor itu memang harus diperbaiki dengan adanya fleksibilitas waktu itu.

Jadi artinya kantor itu bukan satu-satunya tempat untuk pegawai ASN itu bekerja, bisa bekerja di rumah. Bisa juga dibikin satellite office misalnya. Jadi, misalnya saya tinggal di Bekasi, kemudian saya pergi ke satellite office itu juga bisa dilakukan. Seperti itu, dalam masa masa sekarang sehingga dia tidak terlalu jauh dari tempat tinggal. Itu masih dalam proses.” (Perempuan, JPT Madya, KemenPAN-RB)

Dari kutipan di atas dapat dilihat bagaimana FWA ditujukan untuk memudahkan kerja ASN. Meskipun berlaku untuk semua, mekanisme kerja seperti ini dinilai akan sangat membantu ASN perempuan yang mengalami hambatan berupa beban ganda. Hanya saja hal tersebut harus direncanakan dengan hati-hati mengingat KemenPAN-RB mengatur regulasi untuk instansi pemerintah pusat daerah sehingga harus mempertimbangkan ketersediaan infrastruktur di daerah juga.

KemenPAN-RB juga memiliki kebijakan responsif gender yang bersifat informal. Salah satu contohnya adalah kebijakan untuk memberikan izin jam pulang yang lebih awal bagi ASN perempuan yang memiliki balita. Kebijakan ini sebetulnya diberlakukan secara umum bagi ASN perempuan dan ASN laki-laki, tetapi manfaat penerapannya tentu cenderung lebih dirasakan oleh perempuan karena beban pengasuhan umumnya dilekatkan pada perempuan.

Terkait FWA, temuan serupa ditemukan di Bappenas yang juga telah melakukan uji coba implementasi mekanisme kerja ini. Dalam prosesnya, penilaian kinerja ASN dipantau secara *real time* melalui aplikasi. Bappenas sudah mulai mencoba mengimplementasikan FWA sejak sebelum pandemi, tetapi informan mengakui bahwa pandemi menjadi faktor yang mempercepat transformasi mekanisme kerja di kementerian.

Kebijakan Bappenas lain yang juga dinilai ramah perempuan adalah kebijakan cutinya. Bappenas menurunkan potongan tunjangan kehadiran untuk semua jenis cuti, kecuali cuti di luar tanggungan negara. Jika sebelumnya potongannya berada di angka 5%, saat ini potongannya telah diturunkan menjadi 1,25%. Ini adalah penurunan yang sangat signifikan. Meskipun berlaku untuk laki-laki dan perempuan, kebijakan ini dianggap ramah perempuan karena seringkali dimanfaatkan ASN perempuan untuk kegiatan-kegiatan seperti mengambil rapor anak tanpa harus memikirkan potongan tunjangan yang berat.

Selain itu, Bappenas juga melakukan penyesuaian terhadap penilaian kerja selama pandemi. Komponen kehadiran diturunkan menjadi 20%, dan komponen prestasi menjadi yang utama, yakni sebesar 80%. Ini diatur dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional RI Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penilaian Kinerja Pegawai. Bappenas juga merencanakan penerapan sistem kerja *clock in* dan *clock out*.

Tolak ukur yang digunakan adalah prestasi pegawai. Sistem kerja ini dinilai akan membantu ASN perempuan yang sebagian besar harus mengurus rumah tangga/keluarga sekaligus karirnya dalam waktu yang bersamaan.

Penyesuaian kebijakan kepegawaian pada masa pandemi juga terlihat di Kemendes-PDPT. Selama pandemi, Kemendes-PDPT menerapkan sistem kerja fleksibel dengan hanya mewajibkan 25-30% ASN untuk bekerja dari kantor setiap harinya. Sisanya diperbolehkan untuk bekerja dari rumah, dengan prioritas bagi ASN perempuan yang sedang hamil atau memiliki kondisi rentan lainnya. Penyesuaian sistem kerja ini tidak diatur secara formal, tetapi penerapannya memberikan manfaat bagi ASN perempuan yang menghadapi hambatan berupa beban ganda.

Temuan serupa muncul di KemenkopUKM. Selama pandemi, terdapat beberapa kebijakan di KemenkopUKM yang dapat dikatakan ramah perempuan. *Pertama*, prioritas *work from home* (WFH) bagi ibu hamil. Seiring dengan penerapan PSBB, setiap pimpinan satuan kerja diminta untuk mempertimbangkan berbagai macam faktor seperti usia, kondisi pegawai, dan jarak rumah ke tempat kerja dalam menjalankan pola kerja *shift* (WFO) dan WFH. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ini, ibu hamil menjadi salah satu yang diprioritaskan untuk menjalankan WFH. *Kedua*, anjuran untuk mengambil *shift* 1 bagi perempuan. Pandemi menyebabkan beban ganda yang dipikul perempuan semakin berat. Banyak perempuan harus menjalankan peran sebagai pekerja, istri, ibu, dan guru secara simultan di rumah. Anjuran mengambil *shift* 1 dimaksudkan untuk mempermudah situasi yang dihadapi ASN perempuan.

Sedangkan di kondisi normal atau sebelum pandemi, sebetulnya terdapat kebijakan-kebijakan tidak tertulis yang juga dinilai ramah perempuan. Contohnya adalah penyesuaian beban kerja bagi ibu hamil agar tidak melakukan perjalanan dinas. Namun, kebijakan-kebijakan tidak tertulis seperti ini sangat bergantung pada perspektif dan komitmen pimpinan di masing-masing satuan kerja sehingga tidak bisa digeneralisasi penerapannya di KemenkopUKM. Contoh kebijakan ramah perempuan ini disampaikan oleh informan sebagai berikut:

“Misal nih, ketika kita tidak bisa menjalankan kedinasan yang di luar daerah karena benar-benar urgensi terkait dengan ini keluarga, pimpinan bisa mengalihkan itu ke yang lain karena kita memang kondisi demikian, seperti itu... Misalkan kedukaan gak mungkin kan ditinggalkan. Nah, titik-titik itu kita masih ada kebijakan-kebijakan yang sifatnya apa namanya... kemanusiaan itu masih ada. Kemudian yang hamil, misalnya nih pejabat yang hamil, ia juga tidak dituntut untuk pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya itu tadi. Masih ada kebijakan-kebijakan yang secara norma memang kalau tertulisnya seperti ini, masih ada kebijakan dari pimpinan.” (Perempuan, JPT Madya, KemenkopUKM).

Salah satu kebijakan, atau lebih tepatnya “kebiasaan baik” yang paling unik ditemukan di Kemenkes. Di salah satu satuan kerja, terdapat inisiatif untuk memudahkan ASN perempuan yang sedang hamil. Inisiatif ini diwujudkan dengan memberikan tanda berupa pita warna pink. Pita pink ini dimaksudkan untuk memudahkan ASN perempuan mengakses kebutuhannya seperti kebutuhan untuk mengakses toilet, untuk memberikan asupan yang dibutuhkan oleh diri dan bayinya, dan sebagainya. “Kebiasaan baik” ini diceritakan oleh salah satu informan sebagai berikut:

“Jadi yang hamil menyusui misalnya (diberikan) warnanya pink gitu, jadi kalo dia keluar mau kencing, mau minum, mau makan itu tidak diributin. Bahkan pada jam-jam tertentu misalnya waktu makan dia 5 menit sebelum orang lain keluar dia boleh keluar duluan atau pulang supaya apa... gak kegencet dan sebagainya.”
(Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Untuk kebijakan yang berkaitan dengan cuti, kelima kementerian mengikuti ketentuan yang tertuang dalam UU Ketenagakerjaan, yakni 3 bulan untuk cuti hamil. Pemberian cuti hamil diterapkan secara merata terlepas dari status kepegawaian sebagai ASN atau tenaga honorer. Sedangkan untuk cuti-cuti lain seperti cuti haid, informan tidak memiliki informasi yang cukup mengenai implementasinya di masing-masing kementerian selama ini.

III.2.d Program untuk ASN Perempuan

Serupa dengan kasus di kategori sebelumnya, temuan lapangan juga menunjukkan sulitnya merancang program-program yang ditujukan bagi ASN perempuan. Kesulitan ini juga berakar dari hal yang sama, yakni keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender itu sendiri--yang membuat pemaknaannya menjadi keliru dan menimbulkan kekhawatiran akan melanggar aturan yang berlaku. Ini menjelaskan minimnya program untuk ASN perempuan yang akan dibahas di sini, atau tepatnya yang secara umum ditemukan dalam riset ini. Pada praktiknya, jarang sekali ada program yang didesain secara khusus oleh kementerian untuk mendukung kerja atau setidaknya merespons kebutuhan khas perempuan. Beberapa program yang akan dibahas pada bagian ini bahkan bukan program yang diperuntukkan secara khusus bagi perempuan, tetapi tetap ditulis karena kondisi-kondisi tertentu membuat ASN perempuan menjadi penerima manfaat yang signifikan.

Satu-satunya temuan mengenai program yang secara khusus didesain untuk ASN perempuan ditemukan di Bappenas. Meskipun saat ini belum dilaksanakan lagi, Bappenas sempat beberapa kali menyelenggarakan tes kesehatan untuk ASN perempuan. Tes kesehatan ini mencakup pap smear--dilakukan untuk mencegah sekaligus mendeteksi potensi kanker serviks bagi ASN perempuan di Bappenas. Program seperti ini tentu sangat bermanfaat bagi

perempuan, terlebih tes kesehatan berupa *pap smear* akan memakan biaya yang tidak sedikit apabila dilakukan secara mandiri. Pelaksanaan *pap smear* di Bappenas dituturkan oleh salah satu informan sebagai berikut:

“...saya lupa persisnya dulu tahun berapa, tapi kita pernah beberapa kali misal melakukan tes kesehatan khusus yang perempuan, kita lakukan misalnya semacam ada pap smear jadi kita oke yang perempaun-perempuan yang apa namanya kita ambil kemudian khusus untuk mereka gitu ya.” (Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Selain itu, Bappenas juga dikenal sebagai kementerian yang sangat mendorong ASN-nya melanjutkan pendidikan, baik ke jenjang S2 maupun S3. Ini menjadi salah satu kesempatan bagi ASN perempuan untuk mengembangkan karirnya. Di Bappenas terdapat semacam kultur di mana ASN perempuan sangat terpacu untuk memanfaatkan kesempatan tersebut. Oleh karena itu, banyak penerima manfaat dari program ini adalah perempuan. Bappenas juga memperbolehkan ASN yang akan melanjutkan pendidikan untuk ikut membawa keluarganya. Meskipun berlaku untuk semua, kebijakan seperti ini tentu sangat membantu perempuan yang sampai saat ini masih menghadapi hambatan-hambatan berupa beban ganda.

Hal serupa ditemukan di Kemenkes. Untuk meningkatkan kapasitas dan menunjang kinerja ASN, Kemenkes juga memberikan kesempatan bagi ASN-nya untuk melanjutkan pendidikan. Dalam kasus Kemenkes, mayoritas penerima manfaat dari program ini adalah ASN perempuan. Temuan lapangan menunjukkan bahwa ASN perempuanlah yang paling banyak mendaftarkan diri dan mengajukan cuti untuk melanjutkan pendidikan. KemenkopUKM juga membuka kesempatan yang sama bagi ASN-nya. Ini disampaikan oleh salah satu informan sebagai berikut:

“Kementerian Koperasi memberikan peluang bagi ASN perempuan untuk meningkatkan kapasitas atau apa... pendidikannya, untuk meningkatkan jenjang pendidikannya. Saya adalah salah satunya yang bisa mendapatkan itu, gitu.” (Perempuan, JPT Madya, KemenkopUKM)

Seperti kebijakan-kebijakan yang lain, keberadaan program-program seperti ini juga sangat bergantung pada perspektif dan komitmen pimpinan di kementerian itu sendiri. Ketika pimpinan memiliki perspektif dan komitmen mengenai kesetaraan yang baik, kendala yang disebabkan oleh keterbatasan pemahaman mengenai kebijakan responsif gender akan dapat dilampaui. Sayangnya, tidak semua kementerian memiliki faktor determinan tersebut sehingga program-program untuk ASN perempuan pun masih terbilang sangat minim.



Bab IV

Hambatan Tak Kasat Mata yang Dihadapi ASN Perempuan Untuk Menduduki Posisi JPT

Bagian ini berfokus pada hambatan tak Kasat Mata (*glass ceiling effect*) yang dihadapi ASN perempuan dalam meniti karir JPT Pratama dan Madya di kementerian. Hambatan tak Kasat Mata terutama yang bersumber dari norma gender yang merupakan manifestasi dari kultur dan agama dampaknya nyata dihadapi perempuan. Norma gender seperti relasi kuasa yang timpang dan pembagian peran antara laki-laki dan perempuan dalam keluarga menjadi kendala bagi ASN perempuan dalam meniti karir posisi JPT. Di samping itu, ASN perempuan juga memiliki peran reproduktif yang berbeda dari laki-laki sehingga perempuan kerap menunda atau bahkan mengurungkan diri untuk meniti karir untuk memenuhi peran reproduktifnya. Norma gender dan pemenuhan peran reproduktif yang dialami perempuan tidak dikenali dalam aturan. Aturan yang ada masih netral gender yang tidak mengenali kebutuhan dan pengalaman khas perempuan sehingga menjadi hambatan bagi ASN perempuan untuk meniti karir JPT. Hambatan tak Kasat Mata merupakan identifikasi yang didasarkan pada ASN perempuan yang menduduki posisi JPT yang menjadi informan dalam penelitian ini, baik yang dialami secara langsung maupun yang dialami oleh rekan kerjanya.

IV.1. Beban Ganda

Hambatan yang paling sering dihadapi oleh ASN perempuan dalam meniti karir JPT adalah masalah peran ganda. Peran ganda yang dialami perempuan berkaitan dengan tanggung jawab domestik yang harus tetap dilakukan sembari memenuhi tuntutan peran publik (profesional). Tanggung jawab domestik seperti mengurus anak, suami dan keluarga sebenarnya dapat dilakukan oleh laki-laki dan perempuan. Namun akibat norma gender yang berlaku, tanggung jawab domestik secara eksklusif dibebankan kepada perempuan. Kondisi inilah yang menghambat ASN perempuan untuk meniti karir pada posisi JPT. Selain tanggung jawab domestik, porsi dan tanggung jawab posisi JPT yang besar dirasa sangat berat bagi ASN perempuan dalam membagi waktu.

Permasalahan beban ganda yang dihadapi perempuan ditemukan di lima kementerian yang menjadi fokus dalam penelitian ini dengan bentuk yang cukup beragam. Di Kementerian PAN-RB, tanggung jawab yang tinggi untuk jabatan JPT menjadi beban bagi ASN perempuan karena pada saat yang sama harus mengurus keluarga. ASN perempuan sulit membagi tanggung jawab mengurus rumah dan pekerjaan. Meskipun secara garis besar tupoksi kerja sudah terbagi namun jumlah pegawai di Kementerian PAN-RB masih tergolong sedikit sehingga beban kerja tetap dirasa berat oleh perempuan. Tanggung jawab yang tinggi sebagai pimpinan membuat ASN perempuan merasa keberatan untuk meniti karir JPT.

“Yang saya lihat sejauh ini di Kemenpan pegawai perempuannya merasa berat dia mengambil peran untuk amanah yang lebih tinggi di jabatan struktural itu sebenarnya ada kekhawatiran terhadap rumah tangganya sendiri, saya lihat itu kalau kasus di Menpan”. (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

“Ini satu masalah pembagian waktu antara keluarga dan pekerjaan, itu sih yang saya lihat.” (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

Kutipan di atas mengindikasikan bahwa pembagian waktu antara tanggung jawab mengurus keluarga dan pekerjaan menjadi kendala bagi perempuan. Tanggung jawab yang besar pada JPT membuat keengganan perempuan untuk meniti karir pada jabatan tersebut karena pada saat yang sama perempuan tidak dapat melepaskan tanggung jawab mengurus keluarga. Kondisi yang demikian juga dialami oleh ASN perempuan di Kementerian Koperasi dan UKM. Beban ganda menjadi tantangan karena tanggung jawab domestik tidak bisa dengan mudah ditanggalkan oleh perempuan ketika memiliki karir yang tinggi. Norma gender menuntut perempuan untuk tetap mengurus keluarga sebagai peran yang dilekatkan padanya. Kondisi ini disampaikan oleh ASN perempuan di Kementerian Desa dan PDTT dan Kementerian Kesehatan.

“... walaupun secara kenyataan bahwa perempuan dan laki-laki tidak ada perbedaan dalam hal apapun sebenarnya, bisa melakukan apapun dalam pekerjaan apapun, tetapi kondisi perempuan itu kan berbeda dengan laki-laki, kalo perempuan itu kan di rumah pun kita ini bekerja gitu.” (Perempuan, JPT Pratama, Kemendes-PDTT)

“... artinya sebetulnya kalau menurut saya kalau sudah bersedia mendaftar membuat, menandatangani pernyataan, bersedia dimana saja harusnya itu sudah menjadi konsekuensi. Tetapi, kemarin setelah kita pengumuman ternyata setelah diterima pun masih ada yang mundur, masih ada yang mundur dengan alasan itu tadi keluarga”. (Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Peran ganda yang dihadapi perempuan menyulitkan perempuan untuk membagi waktu antara tanggung jawab domestik dan kerja. Meskipun beberapa kementerian telah menyediakan fasilitas untuk mengurai beban ganda perempuan seperti TPA fasilitas tersebut tidak merata di masing-masing kementerian. Berdasarkan temuan yang telah disampaikan di bagian awal bahwa hanya Kemenkes dan Kementerian Koperasi dan UKM yang memiliki fasilitas TPA yang memadai. Sedangkan kementerian lain seperti Kementerian PAN-RB, Kementerian Desa dan PDTT dan Bappenas masih belum memiliki fasilitas TPA untuk memberikan kemudahan bagi ASN perempuan untuk mengurai beban ganda. berat pada situasi-situasi khusus

seperti ketika perempuan baru menikah atau ketika perempuan memiliki anak yang masih kecil sehingga memerlukan perhatian khusus. Beban kerja untuk JPT menjadi pertimbangan bagi perempuan yang menjadikan mereka cenderung enggan untuk meniti karir JPT.

“Nah, mungkin kalau boleh share kalau teman-teman staf di kami yang punya anak kecil terutama, kan itu yang menjadi masalah ketika anaknya masih kecil, seketika dituntut untuk apa namanya... dituntut untuk mengerjakan tugas kemudian ada jam kerja yang lebih.” (Perempuan, JPT Pratama, KemenkopUKM)

Berdasarkan kutipan di atas, ASN perempuan menemui kendala untuk membagi waktu antara mengurus anak dan tuntutan pekerjaan. Kondisi seperti ini juga menyebabkan perempuan urung untuk mengembangkan karirnya. ASN perempuan di Bappenas kerap mengurungkan niatnya untuk mengembangkan karirnya karena harus mengorbankan waktunya untuk keluarga. Hal ini dikarenakan tanggung jawab posisi pimpinan akan banyak menyita waktu terutama dengan keluarga.

“Sebetulnya secara pribadi tuh punya keinginan untuk mengembangkan karir yang lebih tinggi, ke jenjang lebih lanjut sebagai direktur atau deputi, tapi saya pribadi juga menyadari bahwa ketika saya duduk dengan posisi tersebut, maka kewajiban-kewajiban yang melekat ke saya itu lebih besar, kewajiban yang mungkin harus ada semacam trade off atau apa yang akan saya berikan kepada keluarga.” (Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Kondisi di atas mengindikasikan bahwa beban ganda membuat perempuan enggan mengambil tanggung jawab yang lebih terutama pada posisi pimpinan JPT. Keputusan untuk memprioritaskan keluarga yang dilakukan ASN perempuan diakibatkan sulitnya mengatur waktu kerja dan keluarga. Meskipun di lima kementerian yang diteliti telah memberikan fasilitas yang mengenali kebutuhan perempuan. Namun demikian fasilitas-fasilitas seperti TPA, ruang laktasi dan fasilitas lain masih belum merata di masing-masing kementerian. Meskipun telah tersedia, namun kondisinya sangat beragam karena adanya beberapa kendala seperti anggaran dan keterbatasan ruang.

IV.2. Perbedaan Siklus Hidup

Bagian ini berfokus pada tantangan siklus hidup yang dialami secara berbeda oleh perempuan dalam meniti karir JPT. Siklus hidup ini berkaitan dengan pemenuhan peran reproduktif yang membuat perempuan harus menunda karir. Peran reproduktif seperti hamil, melahirkan, mengasuh anak serta kondisi haid sering kali berbenturan dengan peran produktif perempuan. Hal ini tidak dialami laki-laki yang peran reproduktifnya dapat berjalan bersamaan dengan peran produktifnya. Kondisi inilah yang mengakibatkan ASN perempuan cenderung menunda karir dan memilih waktu yang tepat untuk mengikuti pola karir terutama untuk posisi JPT

kementerian. Di samping itu ASN perempuan cenderung memprioritaskan keluarga, yang berkonsekuensi pada peningkatan karir perempuan.

Tantangan pemenuhan peran reproduktif bagi ASN perempuan dianggap sebagai sesuatu yang menjadi kendala diidentifikasi dari pernyataan beberapa perempuan di kementerian yang menjadi fokus riset ini. Kondisi haid merupakan hal yang tidak dapat dihindari oleh perempuan. Hal ini kerap menjadi kendala bagi perempuan untuk memenuhi tuntutan kerja yang berkonsekuensi pada karir. Tak jarang pula ASN perempuan harus mengambil cuti karena kondisi tersebut. Peran reproduktif yang dialami secara berbeda oleh perempuan mengakibatkan ASN perempuan melakukan penyesuaian dalam melaksanakan tugas terutama yang berkonsekuensi pada karirnya.

“Perempuan-perempuan ini sekarang punya nggak strategi untuk mengimbangi keterbatasan atau kendala dari kodrat tadi, bagaimana mereka bisa mampu bersaing dengan laki-laki yang menurut saya sebagian ya memang kodrat tadi tidak menjadi kendala pada saat laki-laki bekerja sesungguhnya. Kalau perempuan sedang haid dia sakit perut sampai ada cuti haid.”
(Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

“Karena kalau kita bicara kodrat banyak keterbatasan kodrat kita yang mungkin itu menjadi semacam permintaan harusnya buat lingkungan kerja kita. Contoh kita harus cuti bersalin, kita punya anak nanti meninggalkan jam-jam kerja kita untuk menyusui kalau sekarang pumping.” (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

Berdasarkan kutipan di atas kondisi haid menjadi tantangan tersendiri dalam memenuhi tuntutan kerja. Permasalahan cuti haid ini masih belum dikenali oleh peraturan yang ada. Beberapa kementerian yang menjadi fokus penelitian ini masih belum memberikan cuti haid kepada ASN perempuan. Perihal cuti yang disebutkan dalam 21 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diperinci dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil masih belum memasukkan perihal cuti haid.

Pada kasus yang lainnya, peran reproduktif seperti hamil juga kerap membuat ASN perempuan menunda untuk menempuh pendidikan. Padahal pendidikan merupakan hal penting dalam peningkatan kompetensi dan posisi tawar dalam meniti karir. Namun demikian, ASN perempuan kerap menunda karena harus memenuhi peran reproduktifnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh informan:

“Contohnya saya pribadi gitu ya pak, waktu dulu saya sempat itu sudah mau berangkat sekolah S2 pak tapi kemudian hamil gitu ya., Akhirnya stop saya nggak jadi ke Jepang terus saya dimarahi pimpinan saya, saya bilang sudah saya milih aja di dalam negeri, nah itu kan akhirnya kayak gitu pak. Saya diluar

apa bisa, ini aja baru hamil, ntar pas di sana saya melahirkan gitu. Jadi memang banyak pertimbangan dan pada akhirnya mayoritas dari kita tuh akhirnya lebih banyak memilih keluarga pak.” (Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Kutipan di atas mengindikasikan bahwa peran reproduktif seperti hamil merupakan kondisi yang menjadi pertimbangan ASN perempuan untuk menempuh pendidikan sebagai bagian untuk memperkuat kompetensi. Kesempatan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi sangat terbuka lebar bagi ASN perempuan di Bappenas. Namun demikian, mereka tidak dapat dengan mudah mengambil kesempatan tersebut karena harus memperhatikan peran reproduktifnya.

Peran reproduktif yang dialami perempuan juga selalu dibenturkan dengan peran produktifnya. Norma gender yang berlaku mengatur peran perempuan berdasarkan peran reproduksinya. Perempuan yang hamil dan kemudian melahirkan juga dibebani dengan tanggung jawab merawat dan mengasuh. Sehingga urusan keluarga menjadi prioritas utama bagi perempuan daripada karirnya. Kondisi inilah yang membuat perempuan menunda atau bahkan mutasi karena mementingkan keluarga terutama suami. Di samping itu, suami membatasi perempuan untuk mengikuti kegiatan yang berkonsekuensi pada pola karir.

Saya pernah ngalamin kok. Saya punya satu pegawai perempuan yang sangat sangat bagus. Karena suaminya di Solo, terpaksa saya harus melepaskan dia karena dia harus mengikuti suaminya. Padahal dari karir, itu jauh lebih bagus karir dia daripada suaminya. Kita ngga bisa ini ya karena ini masalah budaya ya atau agama, jadi saya sebagai manusia ngga bisa maksa ya. Jadi terpaksa saya lepaskan. (Perempuan, JPT Madya, KemenPAN-RB)

Jadi kemauan dari kitanya sendiri gitu lho. Saya tuh ketika anak-anak kecil terus saya dibatasi oleh suami. Jadi, semasa anak-anak kecil, aku gak boleh ikut ini ini ini. (Perempuan, JPT Madya, Kemendes-PDPT)

Peran reproduktif dan produktif yang dialami oleh ASN perempuan cenderung membuat perempuan urung atau menunda untuk meniti karir JPT. Konstruksi sosial mengenai peran perempuan sebagai konsekuensi fungsi reproduksinya menjadi hambatan tersendiri. Di samping itu, aturan yang ada masih belum mengenali beberapa kebutuhan dan pengalaman khas terkait peran reproduktif perempuan.

IV.3 Regulasi dan Aturan yang tidak Mengenali Hambatan tak Kasat Mata bagi Perempuan

Bagian ini akan membahas berbagai regulasi dan aturan kementerian yang belum mampu mengenali hambatan tak kasat mata bagi perempuan. Hal ini

menjadi salah satu faktor yang menyebabkan minimnya ASN perempuan menduduki posisi JPT. Regulasi dan aturan yang dimaksud mencakup aturan mengenai perjalanan dinas dan penugasan/penempatan.

Pertama, aturan perjalanan dinas masih belum dapat menjangkau kebutuhan ASN perempuan. Posisi JPT kerap dibarengi dengan mobilitas yang tinggi untuk perjalanan. Kondisi ini tidak dapat ditawar oleh perempuan yang menduduki jabatan tersebut. Padahal di satu sisi ASN perempuan juga memiliki tanggung jawab domestik seperti mengurus keluarga dan anak. Di Bappenas, misalnya, tingginya mobilitas perjalanan dinas menyulitkan perempuan untuk meniti karir JPT. Mobilitas yang tinggi berkaitan dengan perjalanan dinas keluar kota yang tidak dapat dihindarkan. Kegiatan dinas tersebut dapat menyita waktu bagi perempuan untuk bersama keluarga, bahkan termasuk pada hari Sabtu dan Minggu harus melakukan perjalanan dinas. Ditambah lagi karena banyaknya beban pekerjaan yang ada, bekerja pada hari libur menjadi sebuah keniscayaan bagi ASN perempuan.

Kalau tadi menghambat atau tidak, kalau budaya kerja yang paling kelihatan di Bappenas itu kan sering kali perjalanan dinas. Seringkali ke luar kota sehingga lebih banyak menyita waktu. Kadang kena juga ke sabtu minggu gitu kan, itu jadi lebih melelahkan. Kemudian juga secara tugas-tugas pekerjaan itu banyak pekerjaan yang terpaksa harus juga diselesaikan di sabtu dan minggu". (Perempuan, JPT Pratama, Bappenas)

Kutipan di atas mengindikasikan bahwa posisi JPT memerlukan mobilitas yang tinggi untuk perjalanan dinas. ASN perempuan kerap menemui hambatan karena sulit membagi waktu untuk keluarga dengan intensitas perjalanan dinas yang tinggi tersebut. Kondisi yang demikian juga disampaikan oleh informan dari Kementerian PAN-RB yang menyatakan bahwa perempuan sulit membagi waktu dengan tugas yang cukup padat dan mobilitas perjalanan dinas yang tinggi. Bahkan tak jarang ASN perempuan berhadapan dengan permasalahan psikologis terkait tingginya beban kerja yang sampai larut di tempat yang berbeda.

"Yang konseling memang rata-rata perempuan. Jadi intinya mereka memang sulit membagi waktu karena tugas diluar tadi. Kan tadi saya bilang sebelum pandemi biasanya teman-teman baru selesai kerja mungkin sekitar jam 8 malam, jam 9 malam, kadang mereka kerja konsinyering menyelesaikan tugas-tugas karena memang coba dibayangkan kalau kita mengevaluasi RB". (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB)

"Itu kalau dengan jam kerja karena kan teman-teman biasanya terkait dengan bagaimana dia menyelesaikan tugas keluar kota tadi kan lebih kepada itu ya". (Perempuan, JPT Pratama, KemenPAN-RB).

Kutipan di atas memberikan ilustrasi bahwa intensitas kerja dan perjalanan dinas yang tinggi membuat perempuan sulit membagi waktu karena harus

mengurus rumah tangga. Mobilitas yang tinggi tersebut menghambat ASN perempuan karena pada saat yang sama masih harus memprioritaskan keluarga.

Kedua, aturan mengenai penempatan juga menjadi penghambat perempuan untuk menempuh karir. Penempatan yang tidak memahami kondisi ASN perempuan kerap menyulitkan perempuan untuk menerima penempatan yang jauh dari keluarga dan domisili. Hal ini dikarenakan ASN perempuan harus meminta izin suami untuk memenuhi penempatan. Izin suami penting karena akan berkonsekuensi terhadap pembagian kerja domestik. Padahal proses penempatan ini sangat penting karena berkonsekuensi terhadap karir bagi ASN untuk dapat dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi.

“Dampaknya apa, ya memang semua jadi takutnya ada sesuatu, begitu berpisah keluarga berarti kan berdampak dengan rumah tangga ya, dan itu diakui, dan menurut saya, mungkin itu juga menjadi salah satu waduh kalau jauh jauh nanti ada celah ya, ada celah untuk seperti itu, dan kalau kita kaitkan dengan permasalahan rumah tangga itu ada.”
(Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Kutipan di atas mengindikasikan bahwa ASN perempuan masih kerap mengkhawatirkan penugasan di tempat yang jauh. Mereka kerap tidak menerima penempatan tersebut karena harus memikirkan keluarga. Sehingga pola karir yang dihadapi oleh ASN perempuan harus tertunda karena lebih memprioritaskan tanggung jawab dalam keluarga.

IV. 4 Pengisian Jabatan yang Bias Gender

Faktor lain yang juga menghambat ASN perempuan untuk meniti karir JPT adalah adanya proses pengisian jabatan yang bias gender dalam kementerian. Nomenklatur serta jabatan di kementerian sebenarnya tidak ada yang dikhususkan baik bagi laki-laki maupun perempuan karena harus mengacu kepada aturan sistem merit. Namun akibat konstruksi sosial, proses pengisian jabatan memunculkan bias gender yang mengklasifikasi nomenklatur dan jabatan tertentu yang hanya cocok diduduki satu gender, dalam hal ini adalah laki-laki. Akibatnya, ASN perempuan sulit untuk dapat ditempatkan atau menduduki jabatan yang dianggap hanya cocok untuk ASN laki-laki.

Pengisian jabatan yang bias gender ini ditemukan di KemendesPDTT dan Kemenkes. Di KemendesPDTT, posisi Kepala Biro Umum dan SDM dianggap lebih cocok dengan ASN laki-laki. Salah satu informan perempuan yang berhasil menduduki jabatan Kepala Biro Umum dan SDM di KemendesPDTT menjelaskan bahwa tidak mudah bagi perempuan untuk menduduki jabatan tersebut. Hal ini dikarenakan adanya pandangan yang bias gender dalam pengisian jabatan tersebut.

“Ngga sih mas, kebetulan kami itu kan tidak hanya biro SDM ya. Kami gabung dua biro SDM dan Umum sebenarnya nggak

lazim karena umum itu diurus oleh laki-laki. Di beberapa kementerian lain memang kebanyakan laki-laki dan untuk yang mengelola yang semuanya mengurus terkait dengan pegawai, SDM itu kan mengurus masalah pegawai. Terus untuk umumnya itu mengurus suatu hal yang sangat-sangat umum dan itu urusan yang sangat besar. Bagi saya itu merupakan tantangan sebenarnya, saya mungkin tipe orang yang ingin mencoba dan bagi saya sebenarnya pekerjaan itu tidak ada dipilah-pilah yang mana yang bagian laki-laki dan mana bagian perempuan. Kalau memang kita mampu ya kenapa nggak gitu.” (Perempuan, JPT Pratama, Kemendes-PDTT)

Berdasarkan kutipan di atas, seringkali suatu jabatan dipimpin oleh laki-laki kerap memunculkan pandangan yang bias gender dalam proses pengisiannya. Padahal jabatan yang disebutkan di atas sebenarnya juga dapat diduduki oleh perempuan. Namun karena seringkali jabatan tersebut dipimpin oleh ASN laki-laki, akibatnya muncul pandangan bahwa jabatan tersebut hanya cocok untuk laki-laki.

Di Kemenkes, pandangan yang bias gender dalam proses pengisian jabatan muncul karena adanya cara pandang bias terhadap kemampuan fisik perempuan. Jabatan satuan kerja (satker) pelabuhan di Kemenkes dianggap hanya pantas diduduki oleh ASN laki-laki. Hal ini dikarenakan laki-laki dianggap memiliki kemampuan fisik yang sesuai untuk kondisi tersebut. Sementara itu ASN perempuan dianggap tidak memiliki kemampuan untuk ditempatkan di satker pelabuhan. Salah satu informan menyampaikan bahwa satker kesehatan di wilayah pelabuhan dianggap kurang cocok untuk fisik perempuan karena membutuhkan keahlian khusus seperti berenang dan naik tangga yang sulit. Perempuan dianggap kurang memiliki keahlian tersebut.

“Iya sejauh ini seperti itu. Sama juga dengan penerimaan CPNS. Kami kalau untuk di kantor kesehatan pelabuhan itu kan artinya ada di bandar udara sama di pelabuhan. Kalau di pelabuhan memang ruang lingkup pekerjaannya itu kan sebetulnya mengarah ke laki-laki. Karena kan kalau di KKP itu satu, bersedia naik tangga monyet, bisa berenang di tengah laut, kapal ada di tengah laut, tengah malem atau apa ya yang untuk di pelabuhan-pelabuhan besar.” (Perempuan, JPT Pratama, Kemenkes)

Pengisian jabatan yang bias gender didasari anggapan bahwa jabatan tertentu hanya dapat diisi oleh laki-laki. Hal ini membatasi peluang perempuan untuk hadir di JPT. Pandangan yang bias ini menjadi tantangan bagi perempuan ketika ingin masuk pada posisi JPT serta mengikuti penugasan dalam pola karir. Pandangan yang bias dalam pengisian jabatan membuat ASN perempuan ragu-ragu bahkan enggan untuk mendaftar pada jabatan tersebut.

Bab V

Kesimpulan dan Rekomendasi

Bagian ini berisi kesimpulan dari hasil riset birokrasi representatif dan sejumlah rekomendasi. Kesimpulan menunjukkan faktor-faktor yang mendorong peningkatan keterwakilan perempuan di JPT Kementerian, hambatan bagi perempuan dalam meraih posisi JPT, problematika terkait data terpilah gender dan kebijakan responsif gender di internal kementerian, serta inovasi kebijakan yang dapat mengakomodasi kebutuhan ASN perempuan. Rekomendasi berisikan sejumlah hal yang dapat dilakukan di internal kementerian secara khusus dan di lembaga eksekutif secara umum untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di JPT Kementerian.

V.1. Kesimpulan

Pimpinan berperan kunci mendorong pemenuhan prinsip kesetaraan yang membuka peluang lebih baik bagi keterwakilan perempuan di JPT. Kelima kementerian dalam riset ini mencapai keterwakilan perempuan pada JPT dengan persentase cukup baik karena tiga faktor pendukung. Pertama, kuatnya peran pimpinan yang memiliki perspektif kesetaraan. Kedua, kemampuan dan kompetensi ASN perempuan diapresiasi secara institusional. Ketiga, adanya pengakuan dan pemenuhan kebutuhan khas ASN perempuan dalam rangka keselarasan kinerja dengan tanggung jawab domestik.

Selain itu terdapat temuan khusus yang berkontribusi secara berbeda pada keterwakilan perempuan di JPT. Di Kementerian Kesehatan, terdapat kekhasan karakteristik isu kesehatan yang dikaitkan dengan perempuan karena isu ini diasosiasikan dengan peran perawatan dan pendampingan bagi keluarga. Hal ini didukung ketersediaan fasilitas berupa TPA berkualitas yang banyak dimanfaatkan oleh ASN perempuan. Di Kementerian PPN/Bappenas, implementasi pengaturan kerja fleksibel sejak sebelum pandemi dan dorongan untuk studi melalui pemberian beasiswa menjadi insentif bagi ASN perempuan.

Masalah bagi ASN perempuan untuk menapak jenjang karir di birokrasi tersembunyi dalam ruang privat sehingga diperlukan perspektif kesetaraan untuk dapat mengenalinya. Keengganan sejumlah ASN perempuan untuk mengembangkan karir hingga jabatan pimpinan perlu dipahami sebagai konsekuensi dari kekuatiran tidak sanggup memenuhi tanggung jawab domestik dan tanggung jawab publik/ tempat kerja. Berbagai hambatan dan tantangan masih dihadapi perempuan untuk meraih jabatan pimpinan tinggi di kementerian. Tantangan utama adalah beban ganda yang dialami perempuan. Ini menyulitkan perempuan yang harus berbagi antara tanggung jawab publik dan domestik di rumah tangganya. Tantangan berikutnya yaitu pertimbangan memprioritaskan keluarga dan anak membuat ASN perempuan urung atau menunda meniti karir menjadi pejabat pimpinan

tinggi. Posisi pimpinan menuntut tanggung jawab dan waktu kerja yang lebih banyak sehingga ASN perempuan kerap membutuhkan izin dan kesepakatan dengan suami sebelum memutuskan menjadi pejabat tinggi. *Ketiga*, penempatan yang jauh dan juga perjalanan dinas dengan intensitas tinggi menyulitkan bagi perempuan karena membutuhkan dukungan dari suami soal pembagian kerja rumah tangga. *Keempat*, subjektivitas pimpinan yang memiliki pandangan bias gender dalam pengisian posisi atau jabatan tertentu.

Ketersediaan dan pemanfaatan data terpilah gender merupakan fondasi dalam upaya mendorong penguatan kesetaraan. Hasil riset menunjukkan bahwa ketersediaan dan pemanfaatan data terpilah gender beragam antar kementerian. Kelima kementerian dalam riset ini telah memiliki data terpilah gender namun pemanfaatannya cenderung terbatas pada kebutuhan internal kepegawaian. Penyusunan anggaran responsif gender merupakan salah satu indikator dari pemanfaatan data terpilah gender yang masih sangat minim ditemukan. Riset ini menemukan hanya Kementerian Koperasi dan UKM yang sudah menggunakan *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan memiliki *Gender Budget Statement* (GBS) dalam penganggarannya. Studi terpisah diperlukan untuk menggali hambatan yang dihadapi di kementerian untuk membangun dan memanfaatkan data terpilah gender.

Perumusan kebijakan yang responsif gender diperlukan untuk memenuhi prinsip kesetaraan dan hal ini dapat dilakukan selaras dengan prinsip meritokrasi serta profesionalisme ASN. Kehadiran perempuan pada jabatan pimpinan tinggi di lima kementerian dalam studi ini berhasil mendorong tata kelola internal organisasi menjadi lebih peka terhadap kebutuhan khas perempuan. Kementerian dengan keterwakilan perempuan yang baik pada JPT berpotensi menghasilkan kebijakan internal yang responsif gender namun keterbatasan pemahaman tentang ‘gender’ sebagai sinonim perempuan menjadi hambatan. Perumusan kebijakan responsif gender kerap kali dianggap melanggar prinsip meritokrasi dan profesionalisme ASN karena seolah-olah ada perlakuan istimewa untuk ASN perempuan. Pemahaman dan pengakuan adanya hambatan tidak kasat mata yang dihadapi ASN perempuan merupakan syarat awal untuk perumusan kebijakan yang responsif gender. Masih lemahnya pemaknaan ‘responsif gender’ sebagai upaya pemenuhan prinsip kesetaraan menjadi tantangan utama dalam rangkaian proses perumusan kebijakan responsif gender.

Inovasi kebijakan yang mengakomodasi keselarasan antara pemenuhan tanggung jawab publik/tempat kerja dan domestik menjadi kebutuhan. Penelitian ini juga menemukan bahwa pengaturan tentang *flexible working arrangement* (FWA) telah mulai menjadi pembicaraan di sejumlah kementerian dan dikaitkan dengan upaya merespon hambatan khas perempuan. Ukuran kinerja berbasis pada kehadiran dan ketepatan waktu menjadi hambatan bagi perempuan. ASN perempuan masih

dihadapkan pada norma/nilai untuk membagi fokus pada urusan pekerjaan dan keluarga sehingga FWA merupakan salah satu upaya menjawab hambatan tersebut. Sejak pandemi, pembicaraan tentang FWA meluas dan dikaitkan dengan kepentingan lintas gender. *Work-life balance* menjadi landasan FWA dan saat ini menjadi keniscayaan bagi semua orang tanpa membedakan gender.

V.2. Rekomendasi

1. Langkah awal dalam upaya mendorong kesetaraan pada JPT dapat dilakukan dengan mengenali rangkaian hambatan tidak kasat mata yang dihadapi ASN perempuan. Sebagai respon terhadap hambatan tidak kasat mata tersebut, Kementerian perlu melakukan inovasi kebijakan atau program yang mengakomodasi pemenuhan tanggung jawab domestik di lingkungan tempat kerja.
2. Mendorong penerapan *flexible working arrangement* (FWA) dengan penilaian kinerja berbasis hasil bukan pada kehadiran. Hal ini diperlukan untuk mengatasi hambatan perempuan yang harus membagi beban tanggung jawab publik dan privat.
3. Mendorong pemimpin pada jabatan tinggi untuk memiliki perspektif kesetaraan melalui berbagai program pendidikan dan pelatihan.
4. Mendorong penyediaan data terpilah gender dan pemanfaatannya sebagai basis penyusunan dan pengambilan kebijakan yang responsif gender.
5. Mendorong pemanfaatan data terpilah gender untuk penyusunan anggaran responsif gender.
6. Mendorong dimasukkannya kembali indikator peningkatan keterwakilan perempuan sebagai pengambil keputusan (Posisi Jabatan Pimpinan Tinggi) di lembaga eksekutif dalam sasaran nasional RPJMN seperti termuat di Lampiran Perpres Nomor 59 tahun 2017. Saat ini RPJMN 2020-2024 tidak lagi memuat indikator peningkatan keterwakilan perempuan sebagai pengambil keputusan di lembaga eksekutif.

Daftar Pustaka

Buku

Cakra Wikara Indonesia. (Oktober 2018). Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah. Depok: Cakra Wikara Indonesia.

UNICEF. (2018). Gender Responsive Communication For Development.

Jurnal

Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walker, R. M. (2005). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489-504.

Daniarsyah, Dida; Rahayu, Nova Dwi (2020). Menuju Implementasi Flexible Working Arrangement Ideal Pasca Masa Covid-19 (Studi Praktek Terbaik Pada Kementerian Kelautan dan Perikanan). *Jurnal Desentralisasi dan Kebijakan Publik*. Vol. 01 No. 02.

Hindera, J. J. (1993). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC district offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 415-429.

Hindera & Young. (1998). *Representative Bureaucracy: The Theoretical Implications of Statistical Interaction*. Political Research Quarterly, 51, 655-671.

Hymowitz, C. and Schelhardt, T.D. (1986) The Glass-Ceiling: Why Women Can't Seem to Break the Invisible Barrier that Blocks Them from Top Jobs. The Wall Street Journal, 57, D1, D4-D5.

Irawati, Erna. Menyongsong Flexible Working Arrangement bagi ASN. *Jurnal Analis Kebijakan*. 3, 1.

Kim, Pan S. (1994). A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy. *International Review of Administration Science*. 60, 385-397.

Krissetyanti, Eunike Prapti Lestari. (2018). Women's Perception about Glass Ceiling in their Career Development in Local Bureaucracy in Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* Vol. 25 No.1.

Park, S. (2013). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 221-242.

Sabharwal, Meghna. (2015). From Glass Ceiling to Glass Cliff: Women in Senior Executive Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, Issue 2, April 2015, Pages 399–426

Selden, Sally Coleman. (1997). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration*, 27, 22-42.

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Lainnya

Data Badan Kepegawaian Negara untuk ASN di 34 Kementerian tahun 2014-2020

Ballard, Velma J. (2015). *Gender and Representative Bureaucracy: The Career Progression of Women Managers in Male Dominated Occupations in State Government*. Disertasi, The Virginia University, Virginia.

Ompusunggu, Moses. 2 Juli 2018, "Indonesian Female Bureaucrats Fall Off Career Ladder", dapat diakses melalui <https://www.thejakartapost.com/news/2018/07/02/indonesian-female-bureaucrats-fall-off-career-ladder.html>

Profil Penulis

Anna Margret merupakan Ketua dan peneliti Cakra Wikara Indonesia (CWI). Ia memperoleh gelar sarjana dari jurusan Ilmu Politik dari FISIP Universitas Indonesia dan gelar master pada studi *Gender and International Relations* dari University of Bristol, Inggris. Sejak 1996 sampai saat ini, Anna aktif mengajar pada Program Studi S1 Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. Pada 2011-2017, Anna adalah Wakil Direktur dan peneliti pada Pusat Kajian Politik (PUSKAPOL) FISIP Universitas Indonesia.

Pengalaman risetnya antara lain: “A Survey of Perceptions of Leadership in Indonesia”, bekerjasama dengan Developmental Leadership Program, University of Birmingham (2018-2019), “Keterwakilan Politik Perempuan di Lima Ranah: Lembaga Legislatif, Partai Politik, Penyelenggara Pemilu, Birokrasi Kementerian dan Pemerintahan Daerah”(2018); “Inseri *Gender Equality and Social Inclusion* dalam Buku Panduan Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Edisi XII” bersama Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Kemenristekdikti (2018); “Analisis Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2019” (2019); “Partisipasi Politik Anak Muda dan Partai Politik” (2019); “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah “(2019-2020); “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2020); “Birokrasi Representatif” (2020-2021).

Dirga Ardiansa merupakan Wakil Ketua dan peneliti Cakra Wikara Indonesia. Ia memperoleh gelar magister pada bidang Ilmu Statistika dari Insititut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 2010 dan gelar sarjana dari jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2005. Saat ini Dirga tengah menempuh pendidikan program doktoral pada Program Studi Pascasarjana Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. Sejak tahun 2008 sampai saat ini, Dirga aktif mengajar pada Program Studi S1 Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. Pada 2010-2017 Dirga merupakan salah satu peneliti serta Manajer Data dan Publikasi di Pusat Kajian Politik (PUSKAPOL) FISIP Universitas Indonesia. Ia adalah pendiri pangkalan data *online* berbasis geospasial www.datapolitik.org.

Pengalaman risetnya antara lain: “Transaksi Politik dalam Pemilu” (2017-2018); “A Survey of Perceptions of Leadership in Indonesia” bekerjasama dengan Developmental Leadership Program, University of Birmingham (2018-2019), “Analisis Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2019” (2019); “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah” (2019-2020), “*Background Study: Revisi Metode Penelitian Indeks Demokrasi Indonesia*” (2019-2020),

“Partisipasi Politik Anak Muda dan Partai Politik” (2019); “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2020); “Birokrasi Representatif” (2020-2021).

Mia Novitasari memperoleh gelar sarjana dari jurusan ilmu politik FISIP Universitas Indonesia pada 2010. Saat ini Mia merupakan peneliti dan Koordinator Pelatihan dan Kemitraan di CWI. Sebelumnya pada 2010 – 2017, Mia merupakan salah satu peneliti di Pusat Kajian Politik (PUKAPOL) FISIP Universitas Indonesia.

Pengalaman risetnya antara lain “Keterwakilan Politik Perempuan di Lima Ranah: Lembaga Legislatif, Partai Politik, Penyelenggara Pemilu Birokrasi Kementerian dan Pemerintahan Daerah” (2018), “*Insersi Gender Equality and Social Inclusion* dalam Buku Panduan Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Edisi XII”, bersama Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Kemenristekdikti (2018); “Analisis Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2019” (2019); “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah” (2019-2020); “Partisipasi Politik Anak Muda dan Partai Politik” (2019); “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2020); “Birokrasi Representatif” (2020-2021).

Heru Samosir menyelesaikan pendidikan sarjananya di jurusan Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2013. Saat ini Heru dalam proses merampungkan pendidikan pasca sarjana pada program studi Perencanaan Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Heru juga merupakan peneliti dan Koordinator Pusat Data di CWI. Sebelumnya pada 2013 -2017, Heru adalah peneliti di Pusat Kajian Politik (PUKAPOL) FISIP Universitas Indonesia.

Pengalaman risetnya antara lain: “Transaksi Politik dalam Pemilu” (2017-2018); “*Background Study: Revisi Indeks Demokrasi Indonesia*” (2018), “Analisis Keterwakilan Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu 2019” (2019); “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah” (2019-2020), “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2021); “Partisipasi Politik Anak Muda dan Partai Politik” (2019-2020); “Birokrasi Representatif” (2020 -2021).

Roni memperoleh gelar magister dari Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada pada tahun 2020. Sebelumnya, ia memperoleh gelar S1 di bidang ilmu al-Qu’ran dan tafsir dari Fakultas Ushuluddin Adab dan Humaniora Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember. Roni merupakan peneliti sekaligus Koordinator Kampanye dan Jaringan di CWI sejak Mei 2020 sampai September 2021.

Pengalaman risetnya antara lain: “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah” (2020); “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2020); dan “Birokrasi Representatif” (2020-2021).

Dewi Mulyani Setiawan menamatkan pendidikan sarjananya dari jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2020. Dewi adalah peneliti sekaligus Koordinator Komunikasi dan Publikasi di CWI sejak September 2020 sampai Agustus 2021.

Pengalaman risetnya antara lain : “Kepemimpinan Perempuan di DPP Partai Politik” (2019-2020); “Kepemimpinan Perempuan dalam Pemerintahan Daerah” (2019-2020); dan “Birokrasi Representatif” (2020-2021).

Sinopsis

Buku Birokrasi Representatif : Tantangan dan Peluang Membangun Kesetaraan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Kementerian menyajikan hasil riset yang dilakukan oleh Cakra Wikara Indonesia (CWI) pada 2017 - 2021. Temuan riset CWI menunjukkan pengisian JPT dengan penerapan sistem merit masih belum mengenali hambatan tak kasat mata bagi perempuan ASN. Perempuan tidak menemui hambatan dalam memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi, bahkan diakui keunggulan prestasi kerjanya di sejumlah kementerian. Masalah bagi perempuan untuk menapak jenjang karir di birokrasi tersembunyi dalam ruang privat.

Sementara itu data dari 34 Kementerian tahun 2014-2020 menunjukkan terdapat sejumlah kementerian yang memiliki persentase perempuan pada posisi JPT yang berada di atas angka persentase rata-rata nasional atau lebih tinggi dari 19,06%. Ini merupakan fakta menarik karena ternyata masih ada sejumlah kementerian yang memiliki representasi perempuan cukup baik pada posisi JPT. Dalam konteks inilah, CWI berupaya menggali lebih dalam pengalaman perempuan yang berhasil menduduki jabatan pimpinan tinggi serta apa saja yang dikenali sebagai tantangan dan peluang untuk peningkatan karir ASN perempuan. Lebih jauh lagi, riset ini juga ingin melihat seperti apa dampak kehadiran perempuan pada JPT terhadap tata kelola internal di kementerian.