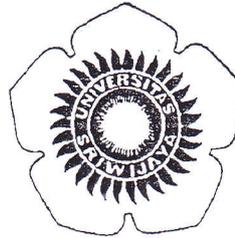


majalah.
Empirika

Volume XIII (2) 2009

ISSN 1410-8364



Transformasi Buruh Perempuan

Mery Yanti

Jalan Panjang Perjuangan Perempuan di Administrasi Negara

Nengyanti

Mobilitas Pekerja dan Peluang Berusaha di Perkotaan

Yusnaini

Penempatan Jabatan Struktural Berbasis Kompetensi di Organisasi Pemerintahan Daerah

Retno Susilowati

Peran Kepemimpinan dalam Mewujudkan Efektifitas Organisasi Publik (Studi Pengaruh Kepemimpinan Organisasi dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi)

M. Ervan Marzuki

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya

Penanggung Jawab
DEKAN
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya

Penyunting Pelaksana
ERMANOVIDA
NENGYANTI

Penyunting Ahli
DIANA D.S.
JUNAIDI
LILI ERINA
M. HUSNI THAMRIN
NENGYANTI

Tataletak/Editing
ZVI PROD.

Distribusi
FITRI YANTO
SINTA NOLA

Alamat Redaksi
MAJALAH FISIP
Gedung Dekanat Lantai 3
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya

Jalan Raya Inderalaya-Prabumulih
Km 32 Kabupaten Ogan Ilir 30662
Sumatera Selatan
Telpon 0711-580572

Empirika

Terbit dua kali dalam setahun.
Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya.
Redaksi menerima tulisan hasil
penelitian atau gagasan pemikiran
yang menganalisis masalah ilmu-ilmu
sosial, utamanya administrasi negara,
kebijakan publik, pembangunan,
sosiologi, dan antropologi. Panjang
tulisan maksimal lima belas halaman
termasuk daftar pustaka, spasi dua dan
ditulis dengan standar ilmiah. Tulisan
harus orisinal, jika termasuk plagiat,
menjadi tanggungjawab penulis.
Redaksi berhak menolak tulisan atau
mengedit tulisan tanpa mengubah
maksud dan tujuan tulisan.

majalah **Empirika**

Volume XIII (2) 2009

ISSN 1410-8364

Daftar Isi

Transformasi Buruh Perempuan	
Mery Yanti	46
Jalan Panjang Perjuangan Perempuan di Administrasi Negara	
Nengyanti	53
Mobilitas Pekerja dan Peluang Berusaha di Perkotaan	
Yusnaini	60
Penempatan Jabatan Struktural Berbasis Kompetensi di Organisasi Pemerintahan Daerah	
Retno Susilowati	67
Peran Kepemimpinan dalam Mewujudkan Efektifitas Organisasi Publik (Studi Pengaruh Kepemimpinan Organisasi dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi)	
M. Ervan Marzuki	75

Jalan Panjang Perjuangan Perempuan di Administrasi Negara

Oleh:
Nengyanti

Dosen Jurusan Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya

Abstract

Public policy that isn't decided aware to women's needs and neither is the program, can make the program which was implemented to achieve women prosperity failed for Improving women role to aim their family health and welfare (P2WKSS) for instance, had been implemented over ten years, in fact, was not impact women life better. Likewise Family Planning Program (Program KB), had been targeted just for women, whereas men role, deciding how many child and how qualified they life, wasn't a little bit role. These facts were indicated that women are only become the object of development policy and haven't become subject of development policy yet.

Kata Kunci: Administrasi Negara, Kebijakan Negara, Pembangunan

Latar Belakang

Sejak tahun 2000 lalu ketika 191 negara anggota PBB mendeklarasikan *Millenium Development Goals/MDGs* (Tujuan Pembangunan Millenium), sudah cukup banyak perkembangan yang berhasil dicapai. Indonesia yang juga menjadi salah satu negara yang turut mendeklarasikan MDGs berusaha untuk mencapai 8 target yang sudah dicantumkan tersebut. Ada 8 target yaitu menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, mencapai pendidikan dasar untuk semua, mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, menurunkan angka kematian anak, meningkatkan kesehatan ibu, memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya, memastikan kelestarian lingkungan hidup, dan terakhir membangun kemitraan global untuk pembangunan.

Apabila diamati dari 8 tujuan MDGs tersebut perempuan menduduki po-

sisi yang sangat sentral. Baik sebagai subjek dan target objek tujuan. Menanggulangi kemiskinan misalnya, perempuan mulai dari anak-anak dan isteri biasanya akan berjuang keras untuk mempertahankan hidup, mereka biasanya menjadi korban sekaligus menjadi tulang punggung untuk mempertahankan hidup keluarga. Perempuan pasti akan bekerja untuk mempertahankan roda rumah tangga.

Begitupun tujuan penurunan angka kematian anak dan meningkatkan kesehatan ibu. Peran perempuan sangat penting karena perempuan memiliki peran mengasuh. Sebuah peran untuk memelihara anak, dan juga kesehatan dirinya sendiri.

Perempuan pun dalam berbagai kasus masih sering menjadi korban, baik perdagangan perempuan, tenaga kerja wanita, bahkan dalam keluarga sering menjadi korban kekerasan oleh suami.

Dalam relasi publik pun perempuan seperti dalam pemilu pemilihan legislatif dan kepala daerah bahkan presiden, lebih cenderung sebagai *vote getter*.

Beberapa kasus yang disampaikan ini baru merupakan sebagian dari kesulitan perempuan. Artinya bila ada yang mengatakan setiap hari adalah masalah bagi perempuan tak ada salahnya. Kebutuhan perempuan masih belum dipikirkan dalam perencanaan pembangunan. Atas dasar itu maka perlu dikaji posisi perempuan di dalam negara dalam konteks tulisan ini adalah perempuan dalam administrasi negara.

Studi ini merupakan studi literatur dan data sekunder. Dengan diketahuinya kondisi perempuan di masyarakat maka program kebijakan yang akan diambil untuk meningkatkan kondisi perempuan akan lebih terarah dan lebih baik.

Kondisi Perempuan di Masyarakat

Di Palembang, Pengamatan di lapangan menunjukkan kegiatan yang dilakukan untuk peningkatan pengetahuan dan keterampilan wanita yang merupakan program utama P2W-KSS belum berhasil. Pengetahuan pola hidup bersih tidak mengubah kebiasaan warga yang melakukan MCK di sungai. Penyuluhan pemanfaatan lahan pekarangan, dengan tanaman sayur mayur dan tanaman obat, tidak mengubah kebiasaan warga yang "malas" bertanam di pekarangan. Demikian pula dengan ketrampilan. Dinas Perindustrian yang memberikan ketrampilan pembuatan *rengginang* tidak didasarkan pada potensi sumber daya alam setempat. Warga yang miskin tidak punya uang untuk membeli bahan baku karena beras ketan

dan minyak goreng, harus dibeli. Satu hal yang cukup menarik ternyata pada waktu penelitian, program itu sudah berjalan di Indonesia sekitar empat belas tahun setelah dicanangkan tahun 1979. Seharusnya program tersebut telah melembaga tetapi kenyataan menunjukkan sebaliknya. Padahal P2W-KSS merupakan bagian dari mekanisme nasional untuk memajukan wanita di Indonesia (Nengyanti, 2001)

Dalam tulisan ini agar diperbolehkan gambaran yang cukup komprehensif mengenai perempuan dan kebijakan negara diajukan satu contoh kebijakan yaitu mengenai keluarga berencana (KB). Gerakan KB diperkenalkan di Indonesia sekitar tahun 1950-an dan dicanangkan program nasional pada tahun 1970 dengan pembentukan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Gerakan ini diprioritaskan untuk menekan angka pertumbuhan di Indonesia yang masih tergolong tinggi. Sasaran program adalah ibu rumah tangga. Demikian pula dengan teknologi pendukung KB, alat kontrasepsi —iud, pil, implan, vasektomi— kebanyakan yang dikembangkan adalah peralatan KB yang digunakan untuk perempuan sedangkan teknologi yang dikembangkan untuk lelaki sangat sedikit—kondom dan tubektomi.

Penyuluhan yang dilakukan oleh penyuluh KB pun kebanyakan ditujukan untuk perempuan. Jarang sekali penyuluhan ditujukan kepada lelaki. Pos pelayanan terpadu (Posyandu) yang banyak dibentuk di kelurahan-kelurahan cenderung memilih sasaran perempuan dibandingkan lelaki. Padahal tingginya angka kelahiran disebabkan kerja suami dan istri tetapi ketika angka kelahiran

tinggi maka perempuan dijadikan sasaran KB.

Ada pemikiran terselubung kenapa perempuan yang dijadikan sasaran karena lelaki memiliki kontrol yang kuat terhadap keluarga. Lelaki adalah kepala keluarga. Ortner (1978) mengungkapkan lelaki diam-diam menyetujui kekuasaan negara sebagian karena negara memberi mereka kontrol sepenuhnya dalam wilayah keluarga (dalam Moore, 1998: 240, lihat pula UU Perkawinan Tahun 1974 pasal 31 dan 34).

Para pengambil kebijakan ini terkadang tidak memperhatikan efek samping dari dijadikannya perempuan sasaran KB. Berat tubuh yang bertambah merupakan masalah yang paling banyak dialami oleh perempuan. Kerontokan rambut dan juga flek-flek hitam di muka pemakai alat kontrasepsi (akseptor) (Adrina, dkk. 1998:67-116). Bandingkan dengan konsep cantik bagi perempuan yang langsing dan cenderung kurus.

Proses pembangunan dengan demikian harus memperhatikan kebutuhan perempuan dalam pembangunan. Bila tidak, perubahan, pembangunan yang dilakukan akan merugikan perempuan itu sendiri. Perempuan harus diberdayakan mulai dari pemenuhan kebutuhan praktis sampai ke kebutuhan strategis. Pemberdayaan merupakan proses peningkatan, pengarahannya peningkatan partisipasi, dan untuk memperbesar kekuasaan, kontrol dalam pengambilan keputusan, dan untuk menentukan tindakan. Proses pemberdayaan mencakup baik secara individual maupun kolektif, melalui pengaruh dalam kelompok.

Kebanyakan orang sering mulai membangun kesadaran dan kemam-

puan mereka untuk mengorganisasi dan berupaya melakukan perubahan. Pemberdayaan perempuan dapat dipandang sebagai beberapa komponen berkelanjutan yang saling menguatkan dan saling berkaitan. Komponen itu adalah:

- ⇒ peningkatan kesadaran akan situasi dan diskriminasi perempuan akan hak dan kesempatannya untuk menuju kesetaraan gender; peningkatan kesadaran kolektif, pembentukan identitas kelompok, dan kekuatan bekerja sebagai kelompok;
- ⇒ peningkatan kapasitas dan keterampilan dalam bidang pembangunan, khususnya kemampuan merencanakan, membuat keputusan, mengorganisasi, mengelola, bekerja sama dengan masyarakat dan lembaga di sekitar mereka;
- ⇒ partisipasi memperkuat pengawasan dan kekuasaan pengambilan keputusan di tingkat rumah tangga, komunitas, dan masyarakat;
- ⇒ tindakan untuk memberikan jalan pada peningkatan kesetaraan antara pria dan perempuan (Karl, 1995: 14).

Konsep pemberdayaan untuk mencapai kesetaraan gender dalam kebijakan pembangunan harus memadukan dua pendekatan dalam perencanaan pembangunan, yaitu perencanaan dari tingkatan daerah terendah ke pusat dan dari pusat ke daerah tingkat terendah (perencanaan dari bawah ke atas dan atas ke bawah). Apakah artinya fungsi perencanaan yang dibuat dari bawah (masyarakat) untuk memberdayakan dirinya jika tidak mendapat dukungan dari atas (pemerintah), begitu pula sebaliknya. Keterpaduan antara kedua pendekatan perencanaan pembangunan yang berdasarkan konsep pemberdayaan Karl ini dapat menghasilkan kebijakan pembangunan yang sensitif gender untuk mencapai kesetaraan gender.

Dalam rangka memberdayakan perempuan dalam pembangunan baik perempuan sebagai subjek, objek dan penikmat pembangunan, cara yang paling efektif adalah melalui perubahan arah pandang atau haluan dari kebijakan negara. Perubahan kebijakan dari androsentris ke perspektif perempuan. Dengan perubahan kebijakan negara ini maka ada aspek hukum yang berkuasa dan mengikat masyarakat untuk mematuhi. Perubahan sikap perilaku masyarakat secara sosial melalui sosialisasi akan memakan waktu yang cukup lama karena membongkar konstruksi sosial budaya yang sudah dalam tertanam di masyarakat.

Politik dan Administrasi Negara

Sebelum memasuki dunia perempuan dan administrasi negara, perlu kiranya dibahas terlebih dahulu mengenai administrasi negara itu sendiri. Pembahasan ini penting agar nantinya dalam membahas mengenai perempuan terdapat kerangka yang sama untuk membahas permasalahan-permasalahan yang terjadi.

Administrasi negara bila dilihat dari akarnya tak bisa lepas dari politik. Nicholas Henry menyebutnya dengan "politik merupakan bapaknya administrasi negara" (dalam Lynn dan Wildavsky, 1990:5). Bila dilihat dari definisi tersebut tersirat bahwa administrasi negara merupakan bagian dari ilmu politik dalam melaksanakan keputusan-keputusan politik. Ini bisa dilihat dari beberapa definisi administrasi negara seperti, "administrasi negara... merupakan bagian dari tindakan pemerintah, dalam arti bagaimana maksud dan tujuan pemerintah direalisasikan". Admi-

nistrasi negara sebagai lapangan studi yang pada pokoknya melaksanakan nilai-nilai politik. "Administrasi negara adalah usaha kerjasama kelompok di dalam kerangka kerja masyarakat, meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan hubungan antar ketiganya, memiliki aturan yang penting dalam pembuatan kebijakan publik dan merupakan bagian dari proses politik" (dalam Rosenbloom dan Goldman, 1988: 4-5).

Rumitnya definisi-definisi tersebut membuat orang ada yang berpendapat bahwa administrasi negara itu tidak ada karena masuk dalam berbagai disiplin lain, "ironis... beberapa pendapat mengatakan bahwa tidak ada tempat studi disiplin administrasi negara karena studi administrasi negara tumpang tindih dengan sejumlah disiplin lain, termasuk di dalam ilmu politik, sosiologi, ekonomi, psikologi dan administrasi negara". Dengan demikian... "kenyataan bahwa kita tidak dapat mendefinisikan substansi dan proses administrasi negara secara sempit merupakan hal yang sangat sulit untuk menyimpulkan fenomena yang tidak eksis, khususnya ketika hampir seluruh kehidupan masyarakat mengembangkan birokrasi negara" (Rosenbloom dan Goldman, 1988: 5).

Dalam konteks itulah administrasi negara memiliki dua sudut pandang yaitu sebagai seni—apabila dilihat dari fungsi praktisnya—dan sebagai ilmu—bila dilihat sebagai suatu bidang studi penyelidikan ilmiah. Ilmu politik dan administrasi negara dengan demikian tak bisa dilepaskan ketika keduanya beraktivitas. Keputusan yang diambil adalah keputusan politik tetapi pelaksanaannya merupakan bagian dari administrasi negara.

Negara bagi perempuan sebenarnya memiliki arti yang sangat penting. Perempuan memberi perhatian pada negara karena pada negaralah perempuan dapat menuntut, menuntut kenaikan upah, menuntut pemerataan politik –misalnya kuota 30 persen di DPR, menuntut kesejahteraan dan pendidikan.

Alasan perempuan menuntut negara karena kebijakan-kebijakan publik sangat mempengaruhi kedudukan perempuan. Praktek-praktek ekonomi, politik, hukum dan kebijakan publik lainnya menentukan seberapa besar kontrol mereka terhadap kehidupan mereka sendiri (Moore, 1998: 223).

Kebijakan Publik

Secara sederhana kebijakan diartikan sebagai aksi pemerintah untuk membangun rakyatnya. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu. David Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat pemerintah (dalam Nugroho, 2008: 53-55).

Kebijakan publik tidak akan berarti apabila tidak diimplementasikan. Dengan implementasi ini akan mudah dikaji kelemahan dan kekuatan dari kebijakan itu. Selanjutnya hasil implementasi dijadikan masukan pada kebijakan berikutnya dalam perencanaan suatu kebijakan (*rolling plans*).

Fischer, yang tercerahkan dari pemikiran Jurgen Habermas's (1972), mengatakan "*Policy advisor were not neutral*" (dalam Bacchi, 1999: 32-33). Seseorang itu tidak selamanya bebas, banyak kepentingan dan pemahaman yang me-

latarinya dalam pengambilan keputusan. Dari pendapat Fischer itu dapat dimaklumi apabila kebijakan pembangunan sering berdampak negatif pada perempuan karena tidak terlepas dari pembuat dan pelaksana dari kebijakan itu.

Kebijakan pembangunan sering berdampak negatif pada perempuan karena, menurut Barbara Rogers (1980), berbagai stereotipe dan prasangka telah kuat tertanam dalam pikiran para perencana ataupun pelaksana program yang kebanyakan adalah kaum pria (dalam Saptari dan Holzner, 1992: 33). Program pembangunan yang berdampak negatif antara lain tergesernya perempuan dari pekerjaan tradisional akibat modernisasi dalam pertanian. Menurut Grown dan Sen (1986), program peningkatan produktivitas dengan memberi kredit ataupun bantuan lainnya bukannya membebaskan sasaran melainkan semakin menjaring penumpukan hutang (dalam Saptari dan Holzner, 1997).

Selain itu, Moser mengungkapkan kalau pelatihan yang paling umum dilakukan, baik oleh program pemerintah maupun kelompok swadaya, adalah latihan keterampilan menjahit. Asumsinya, keterampilan ini yang sudah dikenal perempuan, bukan saja berguna untuk kebutuhan rumah melainkan juga untuk mendapat penghasilan. Jadi, program ini dibuat berdasarkan stereotipe dan hanya memenuhi kebutuhan praktis. Begitu pula dengan program perumahan di Tunis, Tunisia, rancangan program perumahan lebih mengacu gaya Eropa sehingga teras belakang sempit, tidak cocok dengan kebutuhan perempuan di sana. Padahal, yang mengetahui akan kegunaan ruang rumah

itu adalah perempuan (Moser, 1997: 15-17).

Buvinic (1986) mengkritik program kesejahteraan yang berupa program peningkatan gizi dengan pemberian makanan tambahan kepada anak-anak, imunisasi, dan perencanaan jumlah anak. Program ini sangat bertumpu pada perempuan sehingga menjadi beban kerja perempuan tanpa bayaran. Program ini berasumsi bahwa perempuan tidak bekerja dan yang bekerja itu pria. Selain itu, program itu menganggap pengasuhan anak merupakan tugas perempuan sehingga merupakan satu kesatuan sasaran (dalam Moser, 1997: 22-23).

Kesimpulan

Posisi perempuan secara umum masih termarginalkan. Berbagai kebijakan yang diambil untuk pembangunan tidak memperhatikan kebutuhan pe-

rempuan. Perempuan masih diabaikan karena memang kebijakan masih bias gender. Kebijakan yang diambil masih stereotipe lelaki karena memang pada tingkatan pengambil kebijakan kaum lelaki yang masih dominan dibandingkan perempuan. Selain itu pula kaum lelaki tidak sensitif gender.

Hal yang bisa dilakukan adalah melakukan evaluasi berbagai kebijakan yang tidak memperhatikan kebutuhan perempuan. Kebijakan tersebut harus diubah. Sosialisasi program-program yang memperhatikan kaum perempuan harus kuat dilakukan. Contoh-contoh program tersebut harus bisa menunjukkan kalau ada kesetaraan sebenarnya kehidupan akan menjadi lebih baik dan lebih indah. Tidak ada yang merasa ditindas atau menindas atau tidak ada yang merasa berkuasa atau dikuasai satu sama lain atas nama jenis kelamin.

Daftar Pustaka

Bacchi, Carol Lee, 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications Ltd.

Moore, Henrietta L. 1998. *Feminisme & Antropologi*. (Terjemahan). Jakarta: Yayasan Obor.

Rosenbloom, David H. Deborah D. Goldman 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. (Second Edition). New York: Random House.

Moser, Caroline O.N. 1989. Memenuhi Kebutuhan Praktis dan Strategis Gender ("Gender Planning in The Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs"). Dalam kumpulan makalah *Pelatihan Studi Jender dan Pembangunan Kedua*. Universitas Indonesia, Depok 14-26 April 1997, 1-50. (Naskah asli *World Development* 11 (17), h. 1799-1825. Pergamon Press).

Karl, Marilee. 1995. *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*. New Jersey: Zed Books Ltd.

Nengyanti. 2001. *Implementasi Kebijakan Tim Pengelola Peningkatan Peranan Wanita (TP-P2W) Sebagai Bagian Dari Mekanisme Nasional Bagi Kemajuan Wanita*. Tesis Pascasarjana Program Kajian Wanita. Jakarta: Universitas Indonesia.

Lynn, Naomi, Aaron Wildavsky. (Editor). 1990. *Public Administration: The State of the Discipline*. 1990. New York: Chatham House Publishers.

Adrina, (dan kawan-kawan) 1998. *Hak-hak Reproduksi Perempuan yang Terpasung*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Program Kajian Wanita Universitas Indonesia, Ford Foundation.

Nugroho, Riant, (2008). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.