

**GENDER DAN KONSTRUKSI SOSIAL DALAM PROMOSI
JABATAN (STUDI KASUS PADA DIREKTORAT JENDERAL
PERHUBUNGAN DARAT, KEMENTERIAN PERHUBUNGAN)**

Disusun Oleh:

NAMA : ERNAWATI
NPM : 1764002166
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR

Tesis diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar
Magister Terapan Administrasi Publik (M.Tr.Ap)



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
PROGRAM MAGISTER TERAPAN
TAHUN 2021**

**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Ernawati
NPM : 1764002166
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Sumber Daya Manusia
Aparatur
Judul Tesis (Bahasa Indonesia) : Gender dan Konstruksi Sosial dalam Promosi Jabatan (Studi Kasus pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan)
Judul Tesis (Bahasa Inggris) : Gender and Social Construction in Promotion (Case Study at the Directorate General of Land Transport, Ministry of Transportation)

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Pembimbing Tesis

**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**

Pembimbing



(Dr. Hamka, MA)

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : ERNAWATI
NPM : 1764002166
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA
APARATUR
JUDUL TESIS : GENDER DAN KONSTRUKSI SOSIAL DALAM
PROMOSI JABATAN (STUDI KASUS PADA
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN
DARAT, KEMENTERIAN PERHUBUNGAN)

Telah mempertahankan tesis di hadapan penguji tesis Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, pada:

Hari : Jumat
Tanggal : 24 Desember 2021
Pukul : 13.00 – 14.30

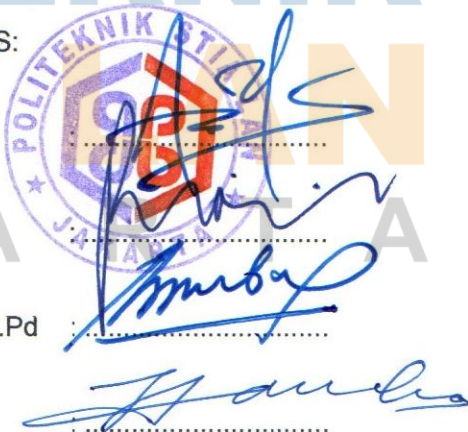
TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI TESIS:

Ketua Sidang : Dr. Asropi, M.Si

Sekretaris : Dr. Ridwan Rajab, M.Si

Anggota : Dr. Bambang Giyanto, M.Pd

Pembimbing : Dr. Hamka, MA



SURAT PERNYATAAN ORIGINALITAS TUGAS AKHIR

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ernawati
NPM : 1764002166
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Sumber Daya Aparatur

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat ini dengan judul Gender dan Konstruksi Sosial Dalam Promosi Jabatan (Studi Kasus Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan) merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan tugas akhir ini merupakan plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, 30 Desember 2021

Penulis,



Ernawati
NPM. 1764002166

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. Wb.

Segala puji kehadiran Allah SWT atas rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulisan tesis yang berjudul "Gender dan Konstruksi Sosial Dalam Promosi Jabatan (Studi Kasus Pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan)" ini dapat diselesaikan dengan baik. Tesis ini diajukan sebagai bagian dari tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi pada Program Magister Terapan Program Studi Administrasi Pembangunan Negara Politeknik STIA LAN Jakarta.

Saya menyadari bahwa dalam menyelesaikan tesis ini, saya mendapat banyak sekali dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu saya sangat berterima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian tesis ini dan secara khusus pada kesempatan ini saya menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Ibu Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA, Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta.
2. Bapak Dr. Ridwan Rajab, M.Si, Kepala Jurusan Administrasi Publik Politeknik STIA LAN Jakarta.
3. Bapak Dr. Asropi, S.Ip, M.Si, Ketua Prodi APN Magister Terapan.
4. Bapak Dr. Hamka, MA, selaku Pembimbing dalam penyusunan tesis ini.
5. Seluruh Dosen Program Studi APN Magister Terapan Politeknik STIA LAN Jakarta beserta jajaran staf Politeknik STIA LAN Jakarta yang tidak mungkin untuk saya sebutkan namanya satu persatu.
6. Alm. kedua orang tua saya yang telah membentuk saya menjadi pribadi seperti sekarang ini, dan tentunya ketiga srikandi pengganti orang tua saya.
7. Suami saya atas cinta dan kesabarannya yang luar biasa, kakak Allula Y. Nuha atas keceriaan dan keingintahuannya, serta alm. Aydan M. Zafir yang dengannya saya belajar begitu banyak hal di waktu yang singkat.
8. Semua sahabat saya di Ditjen. Perhubungan Darat dan kawan-kawan mahasiswa kelas Z MSDA 2017.

Semoga segala bantuan yang diberikan hingga terselesaikannya penyusunan tesis ini dicatat oleh Allah SWT sebagai amal ibadah. Aamiin.

Saya sangat menyadari bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun kesempurnaan tesis ini akan saya terima dengan senang hati. Semoga tesis yang tidak sempurna ini dapat memberikan kontribusi yang berarti dalam upaya kita meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih maju.

Wassalammu'alaikum, wr. Wb.

Jakarta, 30 Desember 2021

Penyusun

ABSTRAK

Gender dan Konstruksi Sosial dalam Promosi Jabatan (Studi Kasus pada Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan)

Ernawati, Hamka

Politeknik STIA LAN Jakarta

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kesetaraan gender dan pengaruh konstruksi sosial dalam sistem promosi jabatan di lingkungan Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui pendekatan studi kasus, dimana subjek penelitian adalah prosentase keterwakilan perempuan dalam jabatan strategis yang bersifat pengambilan kebijakan di lingkungan Ditjen. Perhubungan Darat. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan analisa dokumen.

Berdasarkan hasil analisis disimpulkan bahwa terdapat ketidaksetaraan gender dan pengaruh konstruksi sosial dalam sistem promosi jabatan yang dilaksanakan oleh Ditjen. Perhubungan Darat. Meskipun indikator kesetaraan gender telah dipenuhi secara baik, namun angka partisipasi perempuan masih jauh dari yang diharapkan. Peran perempuan dalam jabatan strategis hanya sekitar 12.32%, dengan mayoritas jabatan ketata usahaan yang identik dengan ranah “domestik” perempuan. Hal tersebut juga terjadi karena pengaruh konstruksi sosial yang menghambat gerakan perempuan untuk berkariir setinggi-tingginya, baik internal ataupun eksternal. Minimnya dukungan organisasi dalam menunjang karier perempuan sebagai bentuk aktualisasi turut memperkecil partisipasi perempuan dalam promosi. Oleh karenanya perlu dilakukan beberapa strategi untuk mendukung keberhasilan promosi jabatan di Ditjen Perhubungan Darat melalui optimalisasi penerapan peraturan yang berlaku dalam pelaksanaan promosi, upaya peningkatan kualitas dan mutu sumber daya manusia berspektif gender, penyusunan kebijakan yang responsif gender, pembentukan organisasi perempuan sebagai wadah aspirasi dan aktualisasi perempuan dalam berorganisasi, dan sosialisasi sistem promosi jabatan (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga evaluasi kinerja).

Kata kunci: gender, kesetaraan, konstruksi sosial, promosi dalam jabatan struktural.

ABSTRACT

Gender and Social Construction in Promotion (Case Study at the Directorate General of Land Transport, Ministry of Transportation)

Ernawati, Hamka
Politeknik STIA LAN Jakarta

The purpose of this study was to find out how gender equality and the influence of social construction in the system of promotion in the Directorate General of Land Transport, Ministry of Transportation.

This research was conducted using a qualitative descriptive method through a case study approach, where the research subject is the percentage of women's representation in strategic positions that are policy-making within the Directorate General of Land Transport. Data was collected through interviews, observation and document analysis.

Based on the results of the analysis, it is concluded that there is gender inequality and the influence of social construction in the promotion system implemented by the Directorate General of Land Transport. Although the indicators of gender equality have been met well, the number of women's participation is still far from what is expected. The role of women in strategic positions is only around 12.32%, with the majority of administrative positions being identical to the "domestic" realm of women. This also happens because of the influence of social construction that hinders the women's movement to have a career as high as possible, both internally and externally. The lack of organizational support in supporting women's careers as a form of actualization also reduces women's participation in promotions. Therefore, it is necessary to carry out several strategies to support the success of promotion at the Directorate General of Land Transport through optimizing the application of applicable regulations in the implementation of promotions, efforts to improve the quality and quality of human resources with a gender perspective, the formulation of gender responsive policies, the formation of women's organizations as a forum for the aspirations and actualization of women in organizations, and socialization of the promotion system (planning, implementation, monitoring to performance evaluation).

Keywords: gender, equality, social construction, promotion in structural positions.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN ORIGINALITAS TUGAS AKHIR	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Teori dan Kebijakan.....	19
1. Tinjauan Teori	19
a. Gender	19
b. Konstruksi Sosial	31
c. Promosi Jabatan.....	37
d. Kesetaraan Gender dan Konstruksi Sosial dalam Promosi Jabatan.....	44
2. Tinjauan Kebijakan.....	47
a. Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG)	47
b. Promosi dalam Jabatan Struktural	54
B. Hasil Penelitian Terdahulu.....	62
C. Konsep Kunci.....	65
D. Kerangka Berpikir.....	66

BAB III METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian	69
B. Teknik Pengumpulan Data	70
C. Tahapan Pengolahan Data dan Analisa Data.....	77

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	82
1. Sejarah Singkat Ditjen. Perhubungan Darat	82
2. Visi dan Misi Ditjen. Perhubungan Darat	82
3. Tugas dan Fungsi Ditjen. Perhubungan Darat	84
4. Struktur Organisasi Ditjen. Perhubungan Darat	85
5. Sumber Daya Manusia Ditjen. Perhubungan Darat	86
B. Pembahasan Hasil Penelitian.....	90
1. Gambaran Promosi Jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat	90
2. Kesetaraan Gender dan Konstruksi Sosial dalam Sistem Promosi Jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat	103
a. Kesetaraan Gender dalam Sistem Promosi Jabatan.....	103
b. Konstruksi Sosial dalam Sistem Promosi Jabatan	112
3. Strategi dalam Mengatasi Ketidaksetaraan Gender dan Konstruksi Sosial untuk Keberhasilan Promosi Jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat	119

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan	132
B. Saran	135

DAFTAR PUSTAKA	138
-----------------------------	-----

LAMPIRAN	143
-----------------------	-----

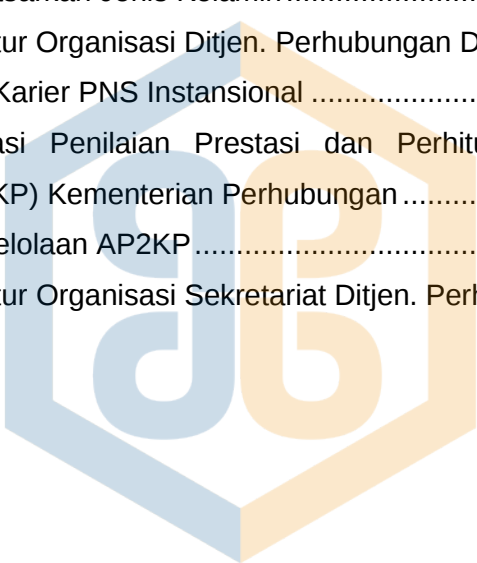
DAFTAR TABEL

Tabel 1.4	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2021	13
Tabel 1.7	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Eselonering dan Jenis Kelamin Tahun 2021	15
Tabel 3.1	Daftar Informan Berdasarkan Jabatan, Eselonering, Golongan, Masa Kerja, Jenis Kelamin dan Pendidikan Terakhir.....	72
Tabel 3.2	Prosentase Kondisi Informan.....	73
Tabel 4.1	Jumlah SDM Ditjen. Perhubungan Darat Tahun 2021	87
Tabel 4.2	Komposisi Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Tahun 2021.....	87
Tabel 4.3	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Jenis Kelamin dan Pendidikan Tahun 2021	87
Tabel 4.4	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Pendidikan dan Jenis Kelamin Tahun 2021	88
Tabel 4.5	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Golongan dan Jenis Kelamin Tahun 2021	88
Tabel 4.6	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Eselonering dan Jenis Kelamin Tahun 2021	89
Tabel 4.7	Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Eselonering, Jenis Kelamin dan Lokasi Penempatan Jabatan Tahun 2021.....	89
Tabel 4.10	Data Pejabat Struktural Berjenis Kelamin Perempuan	116
Tabel 4.11	Data Pejabat Struktural Berjenis Kelamin Laki-laki (Kasubbag Tata Usaha).....	117

J A K A R T A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Indonesia, 1961-2020..	9
Gambar 1.2	Komposisi Penduduk menurut Kelompok Umur, 1971-2020.....	10
Gambar 1.3	Pertumbuhan PNS di Indonesia Berdasarkan Jenis Kelamin.....	13
Gambar 1.5	Data Pegawai Secara Keseluruhan dan Jumlah Pejabat Struktural Berdasarkan Jenis Kelamin	14
Gambar 1.6	Struktur Organisasi Ditjen. Perhubungan Darat	15
Gambar 2.1	Pola Karier PNS Instansional	60
Gambar 4.8	Aplikasi Penilaian Prestasi dan Perhitungan Kinerja Pegawai (AP2KP) Kementerian Perhubungan	98
Gambar 4.9	Pengelolaan AP2KP.....	99
Gambar 4.12	Struktur Organisasi Sekretariat Ditjen. Perhubungan Darat.....	118



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR LAMPIRAN

Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 1 (KI1)	143
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 2 (KI2)	148
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 3 (KI3)	154
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 4 (KI4)	158
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 5 (KI5)	163
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 6 (KI6)	167
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 7 (KI7)	170
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 8 (KI8)	173
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 9 (KI9)	177
Hasil Wawancara <i>Key Informant</i> 10 (KI10)	180



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era pembangunan modern saat ini, semua lapisan masyarakat dituntut berkontribusi secara aktif untuk mendukung kebijakan Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Pembangunan ini merupakan usaha terus menerus Pemerintah dalam upaya pemenuhan kepentingan seluruh rakyat Indonesia, tanpa memandang jenis kelamin, usia, suku, ras dan agama tertentu. Namun pada kenyataannya, banyak isu – isu pelik yang muncul sejalan dengan pembangunan itu sendiri, salah satu isu yang menjadi “perdebatan” panjang hingga sekarang adalah isu gender dalam pembangunan di bidang Sumber Daya Manusia (SDM). Dilihat dalam kehidupan bermasyarakat, serta konteksnya dalam pembangunan, dapat diamati bahwa laki-laki dan perempuan memiliki perbedaan sikap saat melibatkan dirinya di dalam pembangunan. Dapat dikatakan bahwa perempuan selalu dilibatkan hanya sebagai konsumen pembangunan, namun tidak halnya dalam proses pembangunan itu sendiri (Mosse, 1996). Sehingga perempuan menjadi tidak cukup partisipatif dan cenderung pasif dalam proses pembangunan. Hal ini membawa dampak domino bagi perempuan itu sendiri, dimana aspirasi perempuan menjadi tidak terwakilkan dan keberadaan perempuan semakin hari semakin termarginalkan.

Disparitas kesenjangan yang terjadi antara laki-laki dan perempuan bisa jadi terbentuk karena banyak hal dan salah satu penyebabnya adalah bahwa, tidak terlepas dari sejarah dan budaya yang ada dalam masyarakat Indonesia, masyarakat lebih menjunjung tinggi kedudukan laki-laki dalam tatanan sosial dan

menempatkan kedudukan perempuan sebagai kaum marginal (*gender issues*). Adanya penggolongan tugas dan tanggung jawab berdasarkan jenis kelamin, promosi pegawai dan praktik penerimaan yang diskriminatif gender mengakibatkan terbatasnya gerakan dan peranan perempuan di sektor perekonomian, dan hanya terkonsentrasi pada sedikit saja di sektor pembangunan lainnya. Konstruksi sosial semacam ini membuat semakin tegasnya garis batasan terhadap pergerakan kaum perempuan, yang sebenarnya dapat dilakukan tanpa memandang faktor biologis (*seks*) dalam diri perempuan.

Pada hakikatnya prinsip bahwa laki-laki dan perempuan harus disamakan kedudukannya dan diperlakukan secara adil telah tertulis dengan jelas dalam UUD 1945, dimana UUD tersebut menjamin adanya kesamaan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan tanpa terkecuali. Aturan ini kemudian diangkat kembali menjadi sebuah kebijakan baru dengan menggabungkan kebijakan-kebijakan Pemerintah yang ada saat ini, baik dari segi perencanaan maupun penganggaran, melalui perspektif gender. Di dalam UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28 ayat 2, disebutkan bahwa segala warga Negara memiliki kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, dan setiap orang berhak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun. Hal ini mengisyaratkan bahwa Negara telah membuka kesempatan yang seluas-luas untuk warga Negara agar berpartisipasi dan berperan aktif dalam hukum dan pemerintahan, karena hal tersebut adalah hak asasi manusia yang mana Negara memiliki kewajiban dan keharusan untuk melindunginya.

Sesuai amanat yang disampaikan oleh UUD 1945, maka melibatkan sosok perempuan dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan, baik pada lembaga eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif, merupakan salah satu bentuk upaya dalam

memanifestasikan kesetaraan gender dalam pemerintahan di Indonesia. Dan hal tersebut sejalan dengan sebagaimana yang disampaikan pula dalam Pasal 2 dan Pasal 49 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003. Dengan adanya amanat ini diharapkan perempuan dapat berperan secara aktif dalam lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif yang ada di Indonesia. Sehingga perempuan dapat terwakilkan keberadaannya dengan lebih memuaskan dan dapat memberikan kontribusi, menyempurnakan, serta menyeimbangkan tujuan dari dibentuknya pemerintahan yang adil secara gender dan tidak mendiskriminasi jenis kelamin tertentu. Meskipun demikian, apabila dipelajari lebih jauh terkait jumlah perempuan yang terlibat dalam pemerintahan saat ini, kedudukan perempuan secara proporsional belum sepenuhnya terwakili, baik itu di instansi-instansi pemerintahan ataupun di dalam lembaga pengambilan keputusan kebijakan lainnya.

Dalam rangka menunjukkan komitmennya, Pemerintah Indonesia berupaya untuk mewujudkan kesetaraan gender melalui pelaksanaan Pengarus Utamaan Gender (PUG) dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, dimana dengan adanya instruksi ini isu-isu gender digunakan sebagai topik utama dalam strategi mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender. Pada pengarusutamaan gender, keadilan dan kesetaraan gender diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan dan program-program yang memperhatikan aspirasi, pengalaman, permasalahan dan kebutuhan perempuan ke dalam tahapan perencanaan, penerapan kebijakan, pengawasan dan evaluasi di seluruh kebijakan dan program, baik di berbagai bidang pemerintahan maupun kehidupan. Melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, diharapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat segera diselesaikan guna

menggantikan Instruksi Presiden dan menjadi payung hukum dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat gender, agar di dalam instansi pemerintahan dapat diimplementasikan secara nyata.

Pada hakikatnya, dengan dilibatkannya perempuan dalam setiap pengambilan kebijakan di dalam pemerintahan diharapkan dapat memberikan masukan yang bersifat sensitivitas gender, sehingga dapat meminimalisir dan meniadakan praktek-praktek diskriminasi terhadap perempuan. Di sisi lain, kesetaraan kedudukan perempuan yang dapat bergerak setara dengan lawan jenisnya pada segala aspek pembangunan adalah suatu potensi dan daya yang cukup besar dalam mendorong percepatan laju pertumbuhan pembangunan, yang mana saat ini masih memposisikan laki-laki sebagai kaum dominan. Penempatan posisi laki-laki sebagai kaum yang mendominasi merupakan bagian dari pemahaman di dalam budaya patrilineal yang tercipta dalam masyarakat Indonesia, dimana kebijakan-kebijakan yang saat ini ada merupakan hasil dari budaya.

Secara hukum, Negara memang telah memberikan kesempatan seluas-luasnya terhadap keterlibatan perempuan dalam pemerintahan, namun terbukanya peluang dan akses perempuan yang sejajar dengan laki-laki dalam menempati suatu jabatan strategis dapat memberikan poin tersendiri bagi kaum perempuan untuk mengejar karir setinggi mungkin dalam pemerintahan dan sektor lainnya. Selain itu, walaupun secara umum, prinsip dasar perencanaan SDM selalu berpegang pada istilah *the right man on the right job* dan tidak mempermasalahkan gender sebagai salah satu syarat fisik dalam perekrutan pegawai atau promosi jabatan, namun pada implementasinya hal ini tidak terjadi secara nyata di lapangan, atau tidak sepenuhnya terlaksana, dan pada realitanya

kesetaraan yang digaungkan tersebut tidak serta merta terjadi dalam kehidupan keseharian. Hal ini menjadi semakin menarik untuk diketahui seberapa jauh kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan tersebut akan berpengaruh terhadap bagaimana peluang perempuan untuk meraih jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan sebagaimana halnya laki-laki. Dan parameter inilah yang dijadikan sebagai salah satu ukuran akan kualitas kesetaraan gender di dalam pemerintahan.

Dari permasalahan tersebut di atas, tampak bahwa salah satu permasalahan utama yang dihadapi perempuan adalah ketidaksetaraan gender di banyak bidang, dimulai dari bidang pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan hingga pelayanan publik. Dalam bidang tersebut masih terdapat ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender yang dirasakan oleh perempuan, dimana perempuan merasa bahwa mereka tidak mempunyai kesempatan yang sama dengan laki-laki dalam hal karir dan menduduki jabatan strategis di sektor publik maupun privat. Perdebatan tentang gender dalam pembangunan SDM ini semakin diperparah dengan adanya nilai-nilai budaya pada masyarakat selama ini. Banyak pandangan-pandangan yang justru mengekang gerak perempuan dalam upayanya untuk turut andil dalam proses pembangunan. Sebagai contoh, dalam hal pekerjaan, saat seseorang diberikan peluang untuk menduduki posisi atau jabatan yang lebih tinggi dan menjadi seorang pimpinan, maka orang tersebut diharapkan memiliki sifat atau karakter khas seorang pemimpin. Secara umum, semua orang pasti setuju bahwa seorang pemimpin harus tegas, lugas, bijaksana, mengayomi, dll. Sifat atau karakter semacam ini oleh masyarakat kemudian di"katégorikan" sebagai karakter yang mayoritas ada pada diri laki-laki, bukan karakter perempuan yang cenderung mengutamakan perasaan daripada akal.

Walaupun sejatinya, sifat atau karakter manusia itu terbentuk bukan sebagai bawaan atas jenis kelamin yang dia miliki sejak lahir, namun terbentuk sebagai akibat atas interaksi dan pengalamannya dengan lingkungan. Pola pemikiran semacam ini yang secara tidak sadar berpengaruh pula dalam perencanaan SDM, dan salah satunya adalah promosi jabatan.

Pada proses promosi jabatan banyak faktor-faktor yang mempengaruhi hingga seseorang dipercaya oleh pimpinan dan perusahaannya untuk menempati jabatan atau posisi baru, yang bisa jadi lebih baik dari kedudukan yang dimiliki sebelumnya. Proses tersebut memiliki peran penting bagi seorang pegawai, selain merasa dipercaya oleh pimpinan dan perusahaan, adanya pengakuan atas kinerjanya juga merupakan kepuasan tersendiri bagi pegawai tersebut. Namun pada kenyataannya, promosi jabatan menjadi terkendala jika syarat pemenuhannya tidak dilengkapi secara jelas dan transparan. Munculnya nepotisme, kepentingan pribadi diatas kepentingan organisasi atau perusahaan, pengesampingan keterlibatan salah satu gender, penyuapan, dan isu-isu lainnya menjadikan proses promosi jabatan menjadi diragukan keabsahannya. Tindakan penyimpangan ini sesuai data yang disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Survei Penilaian Integritas (SPI) tahun 2019, bahwa dari 127 (seratus dua puluh tujuh) Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah peserta survei 63 persennya masih melakukan suap dalam pengisian jabatan (news.detik.com).

Lebih lanjut, sebagai contoh, apabila terdapat 2 (dua) orang atau lebih pegawai yang secara penilaian memiliki kinerja yang baik, loyal terhadap perusahaan, jujur dan mampu menyelesaikan tugasnya dengan cepat, namun berjenis kelamin berbeda, apakah kedua orang tersebut memiliki kesempatan

yang sama untuk menduduki posisi yang ditawarkan? Jawabannya jelas sama, karena yang menjadi tolak ukur dan *outcome* dari proses tersebut adalah kualitas dan kompetensi pegawai terpilih dalam menjalankan tugas barunya nanti. Akan tetapi, ada beberapa faktor lain yang turut berperan andil dalam pengambilan keputusan akhir, dan bisa jadi faktor-faktor tersebut terbentuk dari realitas sosial yang ada dalam masyarakat, seperti halnya konsep tentang kepemimpinan, budaya patrilineal, *gender differences*, nilai-nilai agama dan budaya, dan masih banyak lagi faktor lainnya. Meskipun pada prinsipnya baik perempuan maupun laki-laki berhak mendapatkan keadilan untuk mendapatkan pekerjaan dan kesempatan yang sama dalam memegang tanggung jawab di tempat dimana mereka bekerja, namun karena minimnya peluang promosi jabatan yang diberikan kepada pegawai perempuan maka jumlah pegawai perempuan yang mampu mencapai jabatan strategis sebagai puncak karirnya sangatlah sedikit.

Ketimpangan semacam ini terjadi bukan tanpa disengaja, karena secara “sadar” dalam pelaksanaan proses manajemen kepegawaian banyak terjadi penyelewengan wewenang. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan yang disampaikan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) bahwa, berdasarkan hasil survei yang dilakukan, penggunaan wewenang untuk keperluan pribadi merupakan penyalahgunaan korupsi yang paling banyak dilakukan dan sebanyak 26.2 persen informan menyatakan hal tersebut. Contoh penyelewengan dapat terjadi pada proses seleksi CPNS dan pengangkatan PNS yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan, pengangkatan tenaga honorer yang tidak sesuai prosedur, penempatan pegawai yang tidak berdasarkan standar dan kompetensi yang wajib dimiliki oleh setiap pemangku jabatan, pelaksanaan promosi jabatan yang tidak transparan, dan lain sebagainya. Di dalam proses penyaringan dan

penempatan pegawai, ataupun kegiatan pemilihan dan pengangkatan pejabat baru, terkadang juga rentan terhadap unsur korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dan bukan lagi mengutamakan kualifikasi dan kompetensi pegawai, melainkan berdasarkan pada unsur keterlibatan personal. Proses pengelolaan pegawai semacam ini, khususnya kegiatan promosi ke jenjang jabatan strategis yang lebih tinggi, menjadi semakin parah jika mempersoalkan gender di dalamnya, karena parameter yang digunakan tidak berdasarkan pada kualitas dan kompetensi individu, melainkan karena faktor lainnya. Jika diskriminasi akan peluang mendapatkan promosi jabatan terjadi terus menerus dan dalam skala yang luas (Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah), maka secara umum akan sangat mengganggu kinerja ASN perempuan serta menghambat aktivitas pelayanan publik dimana keberadaan perempuan turut terlibat di dalamnya. Oleh sebab itu, problematika terkait terwakilkannya kedudukan perempuan dalam jabatan strategis pada lembaga/instansi publik ini menjadi suatu hal yang cukup menarik untuk dikaji lebih jauh, baik dari segi peluang maupun hambatannya. Khususnya jika hambatan-hambatan tersebut dapat dihilangkan, maka potensi dan kontribusi perempuan akan sangat besar dalam mensukseskan pembangunan yang digalakkan oleh Pemerintah.

Jika dilihat dari segi potensi, sebagai gambaran sesuai hasil Sensus Penduduk pada tahun 2020 yang secara resmi dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah perempuan di Indonesia memiliki prospek yang menjanjikan. Diketahui bahwa jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2020 adalah sebanyak 270.203.917 jiwa dengan laju pertumbuhan sebesar 1.25 persen/tahun. Dari total angka tersebut, terdapat persebaran penduduk menurut jenis kelamin sebanyak 136.661.899 jiwa penduduk laki-laki atau sebesar 50.58

persen dan sebanyak 133.542.018 jiwa penduduk perempuan atau sebesar 49.42 persen dari total seluruh jumlah penduduk Indonesia.

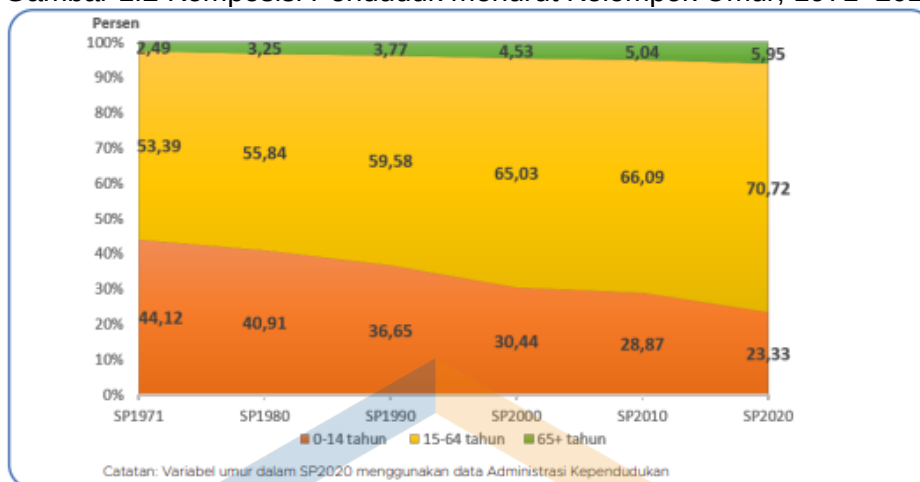
Gambar 1.1 Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Indonesia, 1961–2020



Sumber: Berita Resmi Statistik BPS, 2021

Jika dilihat dari jumlah penduduk usia kerja, sesuai data Badan Perencanaan dan Pengembangan Ketenagakerjaan pada bulan Maret tahun 2021, disampaikan bahwa jumlah penduduk usia kerja dengan usia diatas 15 tahun di seluruh Indonesia adalah sebanyak 203.972.460 orang atau sekitar 75.49 persen dari jumlah populasi di Indonesia (dibandingkan Sensus Penduduk 2020, BPS), yang terdiri dari 101.957.262 orang laki-laki dan 102.015.198 juta orang perempuan. Dengan besaran jumlah penduduk usia kerja yang ada saat ini, dapat dikatakan bahwa Indonesia mempunyai potensi sumber daya manusia yang sangat besar dalam hal produktifitas dan kreatifitas yang merupakan sumber kekuatan ekonomi nasional, baik itu di sektor privat maupun Pemerintah. Bahkan penduduk usia kerja berkelamin perempuan yang jumlahnya 50.01 persen dari total penduduk usia kerja, juga merupakan potensi yang cukup menjanjikan dalam mendorong pertumbuhan dan perkembangan ekonomi bangsa kedepannya.

Gambar 1.2 Komposisi Penduduk menurut Kelompok Umur, 1971–2020



Sumber: Berita Resmi Statistik BPS, 2021

Namun demikian, besaran jumlah penduduk usia kerja tidak serta merta berbanding lurus dengan jumlah angkatan kerja, yaitu penduduk berusia diatas 15 tahun yang secara ekonomi dikategorikan aktif (penduduk yang sudah bekerja, sedang mencari pekerjaan atau sedang merencanakan suatu usaha). Jumlah angkatan kerja di tahun 2020 adalah sebesar 138.221.938 orang, yang terdiri dari 84.023.390 orang pekerja laki-laki dan 54.198.548 orang pekerja perempuan. Lebih jauh lagi, jika dilihat dari Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di tahun 2020, maka secara keseluruhan terjadi penurunan jumlah TPAK jika dibandingkan dengan tahun 2019 yang mencatat jumlah TPAK sebesar 69.32 persen, sedangkan pada tahun 2020 hanya sebesar 69.17 persen. Perbedaan yang cukup dalam juga masih ditunjukkan melalui jumlah TPAK berdasarkan jenis kelamin, dimana TPAK jenis kelamin laki-laki jauh lebih tinggi dibandingkan TPAK perempuan, yaitu sebesar 83.82 persen. Prosentasi perbedaan tersebut semakin timpang karena pada tahun 2020, TPAK perempuan justru mengalami depresiasi sebanyak 94 poin menjadi 54.56 persen jika dibandingkan tahun 2019 yakni sebesar 55.50 persen.

Walaupun jumlah perempuan yang menduduki jabatan strategis meningkat setiap tahunnya, akan tetapi jika dibandingkan dengan proporsional jumlah laki-laki dengan jabatan strategis yang sama, tetap saja jumlah perempuan yang mendapat kesempatan untuk menduduki jabatan strategis tersebut masih terhitung sangat rendah. Sebagai gambaran, hingga pertengahan tahun 2021, berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, dari 34 (tiga puluh empat) orang gubernur terpilih hanya ada 1 (satu) gubernur perempuan, yaitu Gubernur Provinsi Jawa Timur (Khofifah Indar Parawansa). Sedangkan untuk kedudukan Wakil Gubernur, dari total keseluruhan Wakil Gubernur yang terpilih saat ini, hanya ada 4 (empat) perempuan yang berhasil menduduki jabatan tersebut, yakni Wakil Gubernur Provinsi Lampung, Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau, Wakil Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Barat. Meskipun terjadi peningkatan jumlah perempuan yang menduduki jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia, jika bandingkan dengan data tahun 2019, namun nilainya masih terhitung sangat rendah.

Data yang sama juga dapat dilihat dari jumlah perbandingan antara Bupati dan Walikota berjenis kelamin laki-laki dan perempuan, dimana dari 416 (empat ratus enam belas) Kabupaten dan 98 (sembilan puluh delapan) Kota di seluruh Indonesia, jumlah kepala daerah berjenis kelamin perempuan hingga pertengahan tahun 2021 hanya berkisar di angka 2.53 persen dari seluruh jumlah Bupati/Walikota yang terpilih. Ketidakseimbangan proporsi ini sudah terlihat sejak tahap penetapan pencalonan peserta calon kepala daerah, dimana sesuai data yang dirilis oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada saat pemilihan umum serentak pada tahun 2018 yaitu bahwa ada 511 (lima ratus sebelas) kandidat yang mendaftarkan dirinya sebagai calon kepala daerah pada pilkada serentak saat itu

dan hanya 9.39 persen dari angka tersebut merupakan kandidat berjenis kelamin perempuan. Lebih lanjut lagi, keterlibatan perempuan di bidang politis, dalam hal ini di tingkat parlemen, juga tidak kalah timpangnya. Jika dirujuk pada data yang dimiliki oleh BPS pada tahun 2020, proporsi keterlibatan perempuan hanya sebesar 21.09 persen. Walaupun terjadi kenaikan prosentasi jika dibandingkan dengan tahun 2018 yaitu sebesar 17.32 persen, namun angka ini masih jauh dari yang diharapkan, mengingat angka keterlibatan perempuan merupakan salah satu variabel pembentuk dalam Indeks Pemberdayaan Gender (IDG).

Trend terkait peningkatan jumlah keterlibatan perempuan di dalam lembaga pemerintahan juga terjadi pada prosentase perbandingan jumlah PNS laki – laki dan perempuan di seluruh Indonesia. Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) dalam “Buku Statistik PNS Desember 2020” tercatat bahwa jumlah seluruh PNS di Indonesia pada tahun 2020 adalah sebanyak 4.168.118 (empat juta seratus enam puluh delapan ribu seratus delapan belas) orang dengan perbandingan PNS laki-laki sebanyak 1.991.530 (satu juta sembilan ratus sembilan puluh satu ribu lima ratus tiga puluh) orang atau sebesar 47.78 persen, dan PNS perempuan sebanyak 2.176.588 (dua juta seratus tujuh puluh enam ribu lima ratus delapan puluh delapan) orang atau sebesar 52.22 persen. Jika dibandingkan dengan data PNS di tahun 2011, dimana jumlah PNS perempuan hanya sebesar 47.42 persen dari total keseluruhan PNS di seluruh Indonesia, maka dapat dinyatakan bahwa telah terjadi pertumbuhan yang cukup baik selama satu dekade belakangan ini. Walaupun secara keseluruhan jumlah PNS perempuan mengalami kenaikan, namun tidak dapat ditarik kesimpulan bahwa mayoritas PNS perempuan tersebut memegang jabatan strategis, yaitu suatu jabatan yang berkaitan erat dengan pengambilan keputusan/kebijakan, dll.

Gambar 1.3 Pertumbuhan PNS di Indonesia Berdasarkan Jenis Kelamin



Sumber: Buku Statistik PNS Desember Kemendagri, 2020

Terkait dengan prosentase perbandingan jumlah PNS laki-laki dan perempuan, hingga pertengahan tahun 2021, total jumlah PNS Kementerian Perhubungan yang aktif adalah sebanyak 30.001 (tiga puluh ribu satu) orang yang tersebar di beberapa unit pelaksana teknis. Adapun dari total keseluruhan pegawai berstatus PNS yang ada, komposisinya berdasarkan jenis kelamin adalah PNS laki-laki berjumlah 23.389 (dua puluh tiga ribu tiga ratus delapan puluh sembilan) orang atau sebesar 77.96 persen dan PNS perempuan sebanyak 6.612 (enam ribu enam ratus dua belas) orang atau sekitar 22.04 persen. Perbandingan jumlah SDM yang sangat mencolok antara laki-laki dan perempuan ini pada akhirnya berimbas pula pada perbandingan pemangku jabatan strategis yang diampu oleh PNS perempuan di lingkungan Kementerian Perhubungan. Berikut tabel perbandingan jumlah dimaksud.

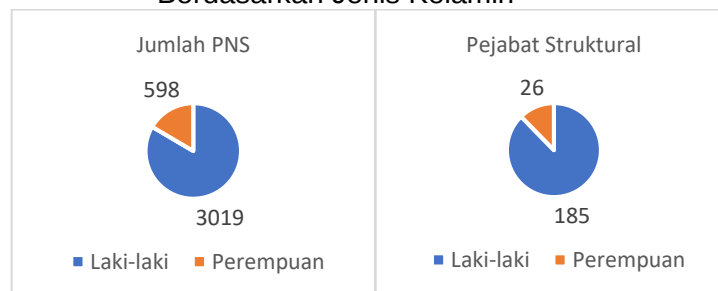
Tabel 1.4 Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2021

2021			
No.	Jenis Kelamin	Jumlah	Prosentase
1	Laki-laki	23.389	77.96%
2	Perempuan	6.612	22.04%
Jumlah		30.001	100.00%

Sumber: Ditjen. Perhubungan Darat, 2021

Perbandingan prosentase yang cukup besar terkait jumlah pegawai berdasarkan kelamin ini juga terjadi di salah satu lingkup kerja di bawah Kementerian Perhubungan, yaitu Ditjen. Perhubungan Darat. Ditjen. Perhubungan Darat merupakan salah satu unit kerja Eselon I (satu) pada Kementerian Perhubungan. Berdasarkan data kepegawaian yang dirilis oleh Sekretariat Ditjen. Perhubungan Darat pada trimester terakhir di tahun 2021, prosentase jumlah pejabat struktural berjenis kelamin perempuan sangatlah minim jika dibandingkan dengan jumlah pejabat struktural berjenis kelamin laki-laki. Dari total 3.617 (tiga ribu enam ratus tujuh belas) orang pegawai berstatus PNS aktif, 211 (dua ratus sebelas) orang diantaranya merupakan PNS yang menduduki jabatan struktural eselon I (satu) hingga eselon IV (empat). Selanjutnya dari keseluruhan jumlah pejabat struktural tersebut, hanya ada 26 (dua puluh enam) orang pejabat struktural berjenis kelamin perempuan atau sekitar 12.32 persen dari jumlah total pejabat struktural yang ada. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat ketimpangan jumlah antara perempuan dan laki-laki yang menduduki jabatan strategis juga terjadi di lingkungan Ditjen. Perhubungan Darat, tempat di mana peneliti saat ini berkarir. Berikut merupakan gambaran jumlah keseluruhan pegawai berstatus PNS dilihat dari jenis kelamin dan kedudukannya dalam jabatan struktural di lingkungan Ditjen. Perhubungan Darat.

Gambar 1.5 Data Pegawai Secara Keseluruhan dan Jumlah Pejabat Struktural Berdasarkan Jenis Kelamin



Sumber: Ditjen. Perhubungan Darat, 2021

Jumlah pegawai yang menduduki jabatan struktural tersebut telah sesuai dengan jumlah kedudukan yang tercantum dalam peta jabatan yang ada dalam struktur organisasi Ditjen. Perhubungan Darat sebagaimana berikut:

Gambar 1.6 Struktur Organisasi Ditjen. Perhubungan Darat



Sumber: Ditjen. Perhubungan Darat, 2021

Adapun terkait rincian jumlah pejabat sebagaimana dimaksud berdasarkan eselonering dan jenis kelamin di tahun 2021 adalah seperti yang tertera dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.7 Jumlah PNS Ditjen. Perhubungan Darat Berdasarkan Eselonering dan Jenis Kelamin Tahun 2021

2021				
No.	Eselonering	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1	Eselon I	1	0	1
2	Eselon II	6	0	6
3	Eselon III	48	3	51
4	Eselon IV	130	23	153
Jumlah		185	26	211

Sumber: Ditjen. Perhubungan Darat, 2021

Sesuai dengan kondisi tersebut, maka ada beberapa poin permasalahan yang menjadi perhatian peneliti dalam promosi jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat, yaitu:

1. Adanya perbedaan jumlah yang cukup signifikan antara pejabat struktural perempuan dan laki-laki di lingkup kerja Perhubungan Darat.
2. Minimnya jumlah keterwakilan perempuan pada jabatan struktural di lingkup kerja Ditjen. Perhubungan Darat.
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi kondisi sebagaimana yang dimaksud pada poin 1 dan 2 tersebut di atas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah sebagaimana telah dijabarkan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah apakah terdapat ketidaksetaraan gender dan pengaruh konstruksi sosial dalam sistem promosi jabatan di lingkungan Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dan manfaat dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Tujuan Penelitian
 - a. Melalui analisis gender yang tepat, diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai promosi jabatan di instansi publik dengan studi kasus Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.
 - b. Mengidentifikasi aspek – aspek penentu gender dan konstruksi sosial dalam promosi jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.

- c. Mengembangkan strategi tepat untuk mengatasi aspek – aspek penghambat gender dan konstruksi sosial untuk keberhasilan promosi di Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Akademis

- 1) Memberikan kontribusi teoritis terhadap gender dan konstruksi sosial dalam promosi jabatan, khususnya di Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.
- 2) Memberikan identifikasi terkait aspek-aspek penentu gender dan konstruksi sosial dalam promosi jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.
- 3) Memberikan pemahaman kepada pihak terkait tentang dasar pertimbangan gender dan konstruksi sosial dalam pelaksanaan promosi jabatan di Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan.

b. Manfaat Praktis

- 1) Merevisi ulang kebijakan dan desain kebijakan promosi jabatan kaitannya dengan gender dan konstruksi sosial.
- 2) Menyediakan informasi kepada pihak yang berwenang dalam mensukseskan promosi jabatan, baik dari segi gender dan konstruksi sosial, untuk mendorong peningkatan kinerja individu dan organisasi.
- 3) Memberikan rekomendasi terkait strategi yang tepat dalam menghadapi tantangan terhadap aspek-aspek penghambat gender dan konstruksi sosial untuk keberhasilan promosi di

Ditjen. Perhubungan Darat, Kementerian Perhubungan, atau di instansi publik lainnya dengan berbasis keadilan gender.



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A