

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Semua masyarakat mempunyai suatu pembagian kerja menurut jenis kelamin, bentuk-bentuk pembedaan berdasarkan jenis kelamin yang terstruktur, dan konsepsi-konsepsi ideologis mengenai laki-laki dan perempuan.¹

Masyarakat seolah-olah menempatkan posisi laki-laki dan perempuan di tempat yang berbeda. Pembedaan posisi, status dan peran sosial tersebut menempatkan laki-laki menjadi aktor dalam ranah publik, sedangkan perempuan adalah aktor dalam ranah privat (rumah tangga). Laki-laki (suami) bertugas untuk mencari nafkah, sedangkan perempuan (istri) berkewajiban untuk mengurus rumah tangga.

Berbeda halnya dengan birokrasi. Pembedaan peran gender antara laki-laki dan perempuan tidak dapat kita temui dalam sistem ini. Hal ini karena birokrasi adalah refleksi dari sebuah sistem yang berjalan berdasarkan tata aturan yang ketat, sehingga para pegawai (baik laki-laki maupun perempuan) menempati posisi dan bekerja berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi dari masing-masing jabatan.

Status perempuan sebagai 'ibu rumah tangga' menyebabkan kedudukan birokrat perempuan menjadi dilematis. Mereka diharuskan

¹ Stephen K. Sanderson, 2003, *Macro Sociology* (diterjemahkan oleh Farid Sawiji), Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 395

melakukan Tugas Pokok dan Fungsi jabatan secara maksimal. Sedangkan disisi lain, tugas-tugas mereka (birokrat perempuan) sebagai 'ibu rumah tangga' juga tidak boleh ditinggalkan karena adanya sanksi sosial.

Uraian masalah di atas, kemudian ditarik dalam hubungan antara pegawai perempuan dan laki-laki (relasi gender) pada sistem birokrasi di Kecamatan Gedebage. Kecamatan yang mempunyai luas sebesar 955 Ha ini, dihuni oleh kurang lebih 26.876 jiwa terhitung pada bulan Maret 2013², dan terdiri dari 4 kelurahan, yaitu: Kelurahan Cisaranten Kidul, Cimincrang, Rancabolang, dan Rancanumpang.

Kecamatan yang baru mengalami pemekaran selama 6 tahun dari Kecamatan Rancasari ini, memperlihatkan adanya perbandingan kuota partisipasi yang cukup seimbang antara pegawai perempuan dan laki-laki dalam sistem birokрасinya. Hal ini merupakan permulaan yang baik, mengingat presentase perempuan dalam berbagai lembaga formal kerap menunjukkan angka yang minim. Distribusi pegawai di Kecamatan Gedebage dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel I.1
DISTRIBUSI PEGAWAI KECAMATAN GEDEBAGE

Jabatan	Jenis kelamin	
	Laki-laki	Perempuan
Pimpinan (camat dan lurah)	3	2
Sekretaris (camat dan lurah)	4	1
Kepala seksi	15	8
Pelaksana	10	-
Jumlah	32	11

Sumber: Hasil olahan peneliti

² Diperoleh dari data kecamatan : *Profil Kecamatan Gedebage Tahun 2011 dan Data Jumlah Penduduk Kota Bandung Per Kecamatan bulan Maret tahun 2013.*

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa partisipasi perempuan dalam jabatan-jabatan penting seperti lurah, dan kepala seksi sudah melebihi presentase 30 %. Pembengkakan kuota laki-laki hanya terjadi pada jabatan pelaksana, dan itu pun bukan merupakan jabatan yang mempunyai wewenang sebagai penentu kebijakan. Keseimbangan kuota ini diharapkan dapat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan masyarakat di Kecamatan Gedebage.

Dalam sebuah struktur sosial, birokrasi merupakan sebuah sistem vital karena menyangkut pelayanan dan tata kelola masyarakat. Oleh karena itu, kinerja pegawai dalam melayani masyarakat harus menjadi prioritas utama. Konsep ideal ini mungkin dapat dipenuhi oleh pegawai laki-laki. Namun, perempuan berada pada sisi yang berbeda. Walaupun pegawai perempuan mempunyai kapasitas untuk melakukan hal tersebut, tapi pada prakteknya kerap menemui beberapa hambatan karena urusan rumah tangga yang dibebankan seluruhnya kepada mereka.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh dalam bentuk skripsi dengan judul **“Relasi Gender dalam Sistem Birokrasi”** (Studi Kasus Terhadap Realita Kesetaraan Gender Dalam Sistem Birokrasi di Kecamatan Gedebage tahun 2012).

I.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti menemukan beberapa fakta yang kemudian diidentifikasi sebagai masalah. Masalah-masalah tersebut berkaitan dengan konsep ideal birokrasi dan relasi gender antara laki-laki dan perempuan serta relevansinya dengan fakta-fakta di lapangan.

Peneliti mengidentifikasi adanya kesalahan penafsiran dan sikap yang cenderung apriori dari masyarakat hingga pejabat birokrasi kecamatan mengenai peran-peran gender. Proses pelestarian peran-peran sosial yang bias gender antara laki-laki dan perempuan, secara tidak sadar telah dilakukan oleh masyarakat maupun aparat birokrat dalam lingkup Kecamatan Gedebage.

Dari masalah yang telah diidentifikasi, peneliti menentukan satu masalah sebagai fokus penelitian. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini akan lebih fokus serta dapat menggambarkan dan menganalisis masalah terkait dengan lebih jelas.

I.3 Rumusan Masalah

Merujuk pada identifikasi masalah yang dipaparkan di atas, penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan sosial antara birokrat perempuan dengan birokrat laki-laki di Kecamatan Gedebage?
2. Bagaimana analisis Sosiologis terhadap relasi gender di Kecamatan Gedebage?

I.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dapat disusun sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui hubungan sosial antara birokrat perempuan dan laki-laki di Kecamatan Gedebage.
2. Untuk mengetahui analisis Sosiologis terhadap relasi gender di Kecamatan Gedebage.

I.5 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dibagi menjadi dua :

1. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah minat para peneliti untuk mengembangkan penelitian lanjutan mengenai masalah ataupun objek yang serupa tetapi dalam sisi yang berbeda. Sehingga dari hasil penelitian ini dapat dilakukan generalisasi yang lebih komprehensif.

Dengan demikian diharapkan akan memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi perkembangan pengetahuan ilmiah dibidang Sosiologi

2. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang Sosiologi, khususnya yang berkenaan dengan isu gender yang sudah berkembang dan mengakar dalam masyarakat.

I.6 Kerangka pemikiran

Menurut Nassarudin Umar, gender didefinisikan sebagai suatu konsep yang dipergunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari segi sosial-budaya. Gender dalam arti ini mendefinisikan laki-laki dan perempuan dari sudut non-biologis.³ Menurut Widanti, gender adalah hasil interpretasi kultural terhadap perbedaan kelamin dan hubungan antara laki-laki dan perempuan.⁴

Hilary M. Lips mengartikan gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. Menurut Mansour Fakih, gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial dan kultural.⁵

Gender berbeda dengan *sex* yang membedakan perempuan dan laki-laki menurut anatomi biologis. *Sex* atau jenis kelamin adalah penafsiran atau

³ Nasarudin Umar, 2001, *Argumen Kesetaraan Gender*, Jakarta: Paramadina, hal. 35

⁴ Agnes Widanti, 2005, *Hukum Berkeadilan Gender*, Jakarta: Kompas, hal. 15

⁵ Mansour Fakih, 1997, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal.8

pembagian dua jenis kelamin yang ditentukan secara biologis. Perbedaan laki-laki dan perempuan menurut *sex* misalnya adalah laki-laki mempunyai sperma, penis, dan jakun; sedangkan perempuan memiliki vagina, rahim, dan alat menyusui.

Dalam perkembangannya konsep gender (perbedaan sosial-budaya antara feminin dan maskulin) tersebut, melahirkan beberapa istilah seperti kesetaraan gender, relasi gender, sistem patriarki, peran dan beban gender, dan sebagainya. Istilah-istilah tersebut akan sering digunakan dalam penelitian ini.

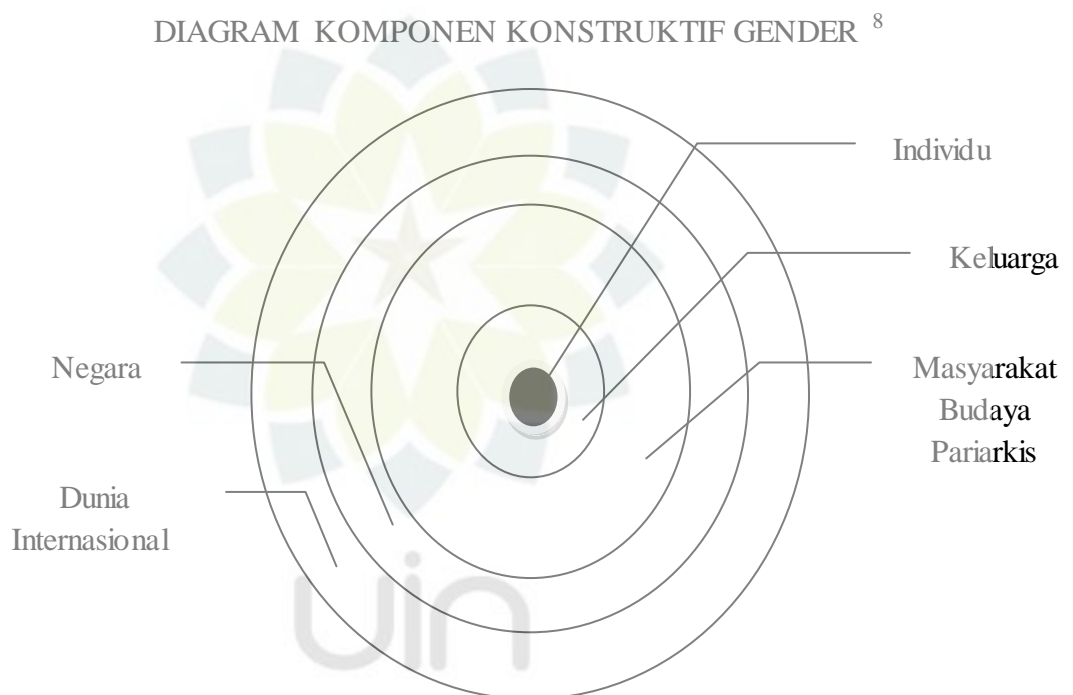
Kesetaraan gender adalah persamaan yang didasarkan pada gagasan bahwa semua individu sama dalam hak dan kesempatan. *Relasi gender* adalah hubungan kemanusiaan (sosial) yang didasarkan pada pertimbangan aspek kesadaran dan peran-peran gender. *Peran gender* adalah peran sosial yang dialokasikan pada laki-laki dan perempuan berdasarkan jenis kelamin (*sex*). *Sistem patriarki* adalah kondisi dimana tata kehidupan kaum laki-laki menguasai semua anggota keluarganya, semua harta dan sumber-sumber ekonomi, dan membuat keputusan penting.⁶

Menurut Mansour Faqih, gender dibingkai dan dipengaruhi banyak persoalan. Komponen konstruktif dan diskursifnya juga sangat variatif, seperti nilai-nilai budaya, tradisi agama, sosial dan sistem politik. Gender dikonstruksi dan disosialisasikan pertama kali melalui institusi keluarga,

⁶ Amelia Fauzia, et. al., 2004, *Relita dan Cita kesetaraan Gender di UIN Jakarta*, Jakarta: McGill IAIN, hal. 11

lingkungan sosial, dan sekolah.⁷ Nilai-nilai tersebut tidak jarang kemudian dipertahankan oleh masyarakat dan institusi negara bahkan tatanan dunia internasional. Berikut ini adalah diagram yang menggambarkan proses pembentukan dan sosialisasi identitas gender.

Gambar I.1



Senada dengan Mansour Faqih, Amelia Fauzia menyatakan bahwa individu dikepong oleh serangkaian kekuatan berlapis, seperti halnya perangkat tata nilai struktur sosial-politik seperti yang digambarkan melalui skema di atas.

Pertama, institusi keluarga memfasilitasi proses pengenalan (sosialisasi) nilai-nilai patriarkis yang bias gender kepada seluruh anggota

⁷ Mansour Fakih, *Op.Cit*, hal. 9

⁸ Amelia Fauzia, et. al., *Op. Cit*, hal. 20

keluarga. *Kedua*, masyarakat dengan kekuatan otoritas budaya, sosial, dan agama menentukan dan mengontrol peran-peran gender yang seharusnya dijalankan oleh anggota-anggotanya. *Ketiga*, negara kemudian mulai dilibatkan untuk menformalisasikan kategorisasi peran gender, dan yang terakhir, tatanan dunia internasional semakin memapankan segregasi peran gender antara laki-laki dan perempuan.

Menurut pandangan masyarakat, tanggung jawab mengurus rumah dan keluarga secara teknis adalah tanggung jawab ibu (perempuan), sedangkan urusan ayah (laki-laki) adalah mencari nafkah. Itulah sebabnya peranan perempuan cenderung berorientasi pada keluarga, baik dalam kapasitasnya sebagai pencari nafkah ataupun bukan. Peran gender yang semacam ini telah menyebabkan berbagai masalah dan ketidakadilan bagi perempuan.

Bentuk-bentuk ketidakadilan gender dapat termanifestasi dalam berbagai bentuk ketidakadilan terhadap perempuan seperti marjinalisasi, subordinasi, stereotip, beban ganda, kekerasan, dan sosialisasi ideologi-ideologi nilai peran gender.⁹ Berikut ini adalah penjelasan mengenai bentuk-bentuk ketidakadilan gender:

a. Marjinalisasi

Marginalisasi merupakan proses penyisihan suatu kelompok atau golongan dalam masyarakat yang mengakibatkan kemiskinan secara ekonomi.

⁹ Agnes Widanti, *Op. Cit*, hal. 24

Marginalisasi kaum perempuan tidak saja terjadi di tempat pekerjaan, tapi juga terjadi dalam rumah tangga. Marginalisasi dalam keluarga terjadi dalam bentuk diskriminasi antara anak laki-laki dan perempuan untuk memperoleh akses pendidikan.¹⁰

Menurut Ridwan, ada beberapa mekanisme proses marginalisasi perempuan karena perbedaan gender yaitu bisa berasal dari kebijakan pemerintah, keyakinan, tafsiran agama, budaya, atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan.¹¹

b. Subordinasi

Subordinasi atau penomor dua perempuan adalah anggapan dan tindakan masyarakat yang menempatkan perempuan dalam posisi yang lebih rendah dari laki-laki. Identitas gender yang melekat pada perempuan, sering kali memandang perempuan sebagai manusia kelas dua, sedangkan laki-laki menempati kelas pertama.

Dalam relasi sosial, perempuan ter subordinasi oleh faktor-faktor yang dikonstruksikan secara sosial dan kemudian termanifestasikan dalam bentuk diskriminasi seperti dalam pekerjaan.¹² Anggapan bahwa perempuan cenderung bersifat irrasional, dan emosional mengakibatkan perempuan di *judge* tidak layak menduduki jabatan-jabatan penting.

Pada dasarnya, laki-laki dan perempuan adalah dua konsep manusia yang setara. Dalam hal ini, kehadiran satu pihak bukanlah merupakan

¹⁰ Ridwan, 2006, *Kekerasan Berbasis Gender: Rekonstruksi Teologis, Yuridis, dan Sosiologis*, Yogyakarta: Pusat Studi Gender hal. 26

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

pelengkap dari pihak lain. Walau demikian, budaya masyarakat kerap memandang perempuan sebagai makhluk subordinat dibawah laki-laki. Sebelum Islam datang, perempuan diposisikan sebagai makhluk nomor dua (*the Second Class*) dan layak diperlakukan semena-mena. Bahkan setelah Islam telah di anut kurang lebih 14 abad yang lalu, perempuan masih menjadi makhluk nomor dua dikarenakan bias penafsiran para pemeluknya.

c. Pelebelan negatif (*stereotype*)

Secara umum *stereotype* adalah pelabelan atau penandaan negatif terhadap suatu golongan atau kelompok. Menurut Shelley Taylor, *gender stereotypes* (steretiotip gender) adalah keyakinan tentang atribut personal pria dan wanita. Steretiotip gender, kerap menggunakan jenis kelamin sebagai dasar untuk membandingkan sifat-sifat seperti keberanian, kerapian, logika, kelembutan, kecengengan, dominasi, dan kekerasan.¹³

Proses *gender stereotypes* ini melabeli perempuan sebagai manusia yang lemah, irrasional, dan emosional sedangkan laki-laki sebagai manusia yang kuat, tegar, rasional, tegas, dan mempunyai jiwa pemimpin. Anggapan tersebut tanpa disadari telah mengantarkan perempuan sebagai pribadi yang teralienasi dari proses-proses sosial dan akan menemukan dirinya sebagai makhluk nomor dua.

Implikasi pandangan dan pencitraan negatif terhadap perempuan tersebut pada akhirnya menempatkan perempuan sebagai kelompok yang rentan menjadi korban kekerasan, baik kekerasan fisik maupun sosial.

¹³ Shelley Taylor, Letitia Peplau, David Sears, 2009, *Social Psychology* (diterjemahkan oleh Tri Wibowo), Jakarta: Kencana, hal. 201

d. Beban ganda perempuan (*double burgen*)

Bentuk ketidakadilan gender berupa *double burgen* ini, akan terlihat jelas dalam kehidupan rumah tangga, yaitu relasi yang dibangun oleh suami dan istri. Konsep gender telah menciptakan pencitraan individu dengan identitas *feminim* dan *maskulin*. Seorang perempuan (istri), dikarenakan identitas feminimnya telah dikonstruksi oleh budaya menjadi subjek dalam domain reproduksi. Sebaliknya seorang laki-laki adalah subjek di ruang publik.

Pada beberapa kasus seorang suami tidak mempunyai penghasilan cukup dan keadaan tersebut mendorong istri untuk bekerja. Walaupun dalam keluarga tersebut istri juga merupakan aktor pencari nafkah, dia tetap dibebani dengan peran-perannya dalam rumah tangga seperti mengurus anak, keluarga, dan pekerjaan rumah. Seperti yang disebutkan Kris Budiman, peran ganda perempuan membuat perempuan didefinisikan dan sekaligus dibebani identitas sebagai seorang wanita karir yang tidak lupa pada kodratnya, yaitu melayani suami, anak, dan mengurus keluarga.¹⁴

e. Kekerasan

Kekerasan dapat terjadi dalam bentuk kekerasan fisik, psikis, seksual, dan sebagainya. Kekerasan merupakan dampak kongkret dari adanya perbedaan gender. Adanya maskulin dan feminim, superior dan inferior, telah mengkonstruksi bahwa satu pihak lebih unggul dari pihak

¹⁴ Kris Budiman, 2000, *Feminis Laki-laki dalam wacana Gender*, Magelang: Indonesiatara, hal. 2

yang lain. Hal inilah yang kemudian berdampak pada terjadinya kekerasan.

Relasi sosial antara laki-laki dan perempuan yang melahirkan ketidaksetaraan gender adalah sebuah proses sosial yang telah terjadi sejak berabad-abad lalu.

Kekerasan yang dilakukan oleh laki-laki terhadap perempuan adalah bagian dari cara kaum laki-laki dalam mengekspresikan maskulinitasnya sebagai pribadi yang kuat, punya otoritas serta kekuasaan dalam bentuk kemampuan untuk mendominasi dan mengendalikan orang lain dan lingkungan sekitarnya.¹⁵

Semua manifestasi ketidakadilan gender tersebut adalah hasil dari adanya relasi gender yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam aspek apapun. Hal ini karena pada hakikatnya perbedaan sosial antara laki-laki dan perempuan (maskulin dan feminin) tidak akan menjadi perdebatan, jika perbedaan tersebut tidak dijadikan pembedaan yang menguntungkan satu pihak.

Penelitian ini menggunakan paradigma fakta sosial yang dicetuskan oleh Emile Durkheim sebagai *grand theory* (teori induk). Fakta sosial merupakan semua cara bertindak dan berfikir yang berada di luar individu, bersifat memaksa, dan umum.¹⁶ Paradigma ini memandang masyarakat sebagai satu-satunya realitas yang ada. Menurut paradigma ini, individu adalah bentuk konstruksi masyarakat dan tidak mempunyai otoritas.

¹⁵ Ridwan, *Op. Cit*, hal. 73

¹⁶ Damsar, 2012, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Kencana, cet. 2, hal. 27

Masyarakat menciptakan norma, dan norma tersebut kemudian akan mengatur interaksi individu. Paradigma fakta sosial terbagi dalam empat teori besar, yaitu: teori struktural fungsional, teori konflik, teori sistem, dan teori sosiologi makro. Dua dari keempat teori tersebut, yaitu teori struktural fungsional dan teori konflik dijadikan salah satu pisau analisis dalam penelitian ini.

Teori struktural fungsional cenderung memandang laki-laki dan perempuan sebagai bagian dari struktur nilai dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, pembagian peran sosial antara laki-laki dan perempuan merupakan hal yang wajar dan harus dipertahankan, karena hal tersebut terbukti telah melahirkan harmoni.¹⁷ Asumsi tandingan dilontarkan oleh teoritikus konflik. Menurut teori konflik, pembagian peran sosial antara laki-laki dan perempuan masih bertahan sampai sekarang bukan karena melahirkan keteraturan, tetapi karena laki-laki sebagai aktor dominan dalam kehidupan sosial masih berkuasa.

Pada tataran *operational theory* (teori operasional), penelitian ini menggunakan teori ketimpangan gender. Menurut teori ini, laki-laki dan perempuan tidak hanya diposisikan secara berbeda dalam masyarakat, tetapi juga timpang (tidak sejajar).¹⁸ Ketimpangan tersebut bukan terjadi secara alamiah, melainkan hasil dari konstruksi sosial yang sudah terjadi sejak puluhan abad lalu.

¹⁷ Ace Suryadi, Ecep Idris, 2004, *Kesetaraan Gender Dalam Bidang Pendidikan*, Bandung: Genesindo, hal. 53

¹⁸ George Ritzer, Douglas J. Goodman, 2010, *Modern Sociological Theory* (diterjemahkan oleh Alimandan), Jakarta: Kencana, cet. 6, hal. 420

Aliran feminis yang berada pada naungan teori ini adalah feminisme liberal. Menurut aliran feminisme ini, kebebasan (*freedom*) dan kesamaan (*equality*) berakar pada rasionalitas dan pemisahan antara dunia privat dan publik.¹⁹

Teori di atas digunakan untuk menganalisis relasi gender dalam sistem birokrasi di Kecamatan Gedebage. Relasi gender yang akan disoroti dan diteliti dalam penelitian ini adalah apakah relasi tersebut didasarkan pada keadilan antara perempuan dan laki-laki atau relasi yang menunjukkan ketidaksetaraan yang kemudian akan menguntungkan satu pihak dan merugikan pihak lain.

Penelitian ini akan mendeskripsikan secara jelas mengenai kondisi relasi gender yang terjadi pada para birokrat di Kecamatan Gedebage, terutama dalam ranah birokrasi. Penelitian akan dilakukan dengan menganalisis pandangan para birokrat mengenai peran-peran gender dan relevansinya terhadap realita relasi gender pada birokrasi kecamatan.

¹⁹ J.Dwi Narwoko, Bagong Suyanto, 2007, *Sosiologi: Teks Pengantar dan Terapan*, Jakarta: Kencana, cet. 3, hal.347