

STUDIA ISLAMIKA

INDONESIAN JOURNAL FOR ISLAMIC STUDIES

Volume 16, Number 1, 2009



DISUNITY, DISTANCE, DISREGARD:
THE POLITICAL FAILURE OF ISLAMISM IN LATE
COLONIAL INDONESIA

Robert E. Elson

THE TAO OF ISLAM: CHENG HO AND THE LEGACY
OF CHINESE MUSLIMS IN PRE-MODERN JAVA

Sumanto Al Qurtuby

THE AUGMENTATION OF RADICAL IDEAS AND
THE ROLE OF ISLAMIC EDUCATIONAL SYSTEM IN MALAYSIA

Mohd Kamarulnizam Abdullah

STUDIA ISLAMIKA

Indonesian Journal for Islamic Studies

Vol. 16, no. 1, 2009

EDITORIAL BOARD:

M. Quraish Shihab (UIN Jakarta)

Taufik Abdullah (LIPI Jakarta)

Nur A. Fadhil Lubis (IAIN Sumatra Utara)

M.C. Ricklefs (Melbourne University)

Martin van Bruinessen (Utrecht University)

John R. Bowen (Washington University, St. Louis)

M. Atho Mudzhar (IAIN Yogyakarta)

M. Kamal Hasan (International Islamic University, Kuala Lumpur)

M. Bary Hooker (Australian National University, Australia)

Virginia Matheson Hooker (Australian National University, Australia)

EDITOR-IN-CHIEF

Azsumardi Azra

EDITORS

Jajat Burhanuddin

Saiful Mujani

Jamhari

Fu'ad Jabali

Oman Fathurahma

ASSISTANT TO THE EDITORS

Ady Setiadi Sulaiman

Testriono

ENGLISH LANGUAGE ADVISOR

Dick van der Meij

ARABIC LANGUAGE ADVISOR

Masri el-Mahsyar Bidin

COVER DESIGNER

S. Prinka

STUDIA ISLAMIKA (ISSN 0215-0492) is a journal published by the Center for the Study of Islam and Society (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta (STT DEPPEN No. 129/SK/DITJEN/PPG/STT/1976). It specializes in Indonesian Islamic studies in particular, and South-east Asian Islamic Studies in general, and is intended to communicate original researches and current issues on the subject. This journal warmly welcomes contributions from scholars of related disciplines.

All articles published do not necessarily represent the views of the journal, or other institutions to which it is affiliated. They are solely the views of the authors. The articles contained in this journal have been refereed by the Board of Editors.

STUDIA ISLAMIKA has been accredited by The Ministry of National Education, Republic of Indonesia as an academic journal (SK Dirjen Dikti No. 23a/DIKTI/2004).

Perempuan dan Ketidakadilan: Review atas Beberapa Isu Gender Menyangkut Dunia Kerja

Ida Rasyidah - Noeryamin Aini

Abstract: *The difference between men and women has been the cause of much injustice. Men enjoy more privileges than women, both in the domestic arena as well as in the public sphere. Domestic and reproductive domains are usually considered to belong to the world of women world and fall under their authority whereas public and productive spheres are associated with those of men. Research in three villages in Madura has revealed that women do not have access to credit and agricultural counseling because they are not the heads of their families. It also showed that only 60 percent of the women of the families covered in the research were involved in decision making in their own families.*

Various scholars suggest that there are five indicators to measure gender injustice: subordination, marginalisation, stereotyping, multiple responsibilities and their status, both in the public as in the domestic domain as revealed in political expression, employment and mobility for the individual as well as the family, in education, healthcare and in women's control over their own body, and in cultural expression.

Cultural values, religious traditions and social and political structures are also seen to be determinative factors causing gender injustice. Various studies have found that patriarchal cultural values strongly influence the distribution of work in society where men work in the public domain and women in the domestic sphere. The implication of this sexual divide of work is that the role of men in the reproductive domain is very limited.

Religious tradition also plays an important part in legitimising gender inequality. The impact on women's lives because of this differentiation based

on these cultural and religious perceptions, especially in *fiqh* is profound. There are numerous instances of this. The large number of premature marriages (below the age of 16) is, for instance, also partly caused by the fact that *fiqh* allows it.

The findings of studies on gender inequality and the collection of data on the issue has led to the issue of gender mainstreaming which is now a global issue and many countries, including Indonesia, are in the process of implementing gender mainstreaming programmes.

In national contexts, many Western and developing countries apply masculine logic in their development policies which are rooted in patriarchal ideology that pays little attention to marginalised groups, including women. Criticism against this paradigm of modernising development has spurred notions of fighters for women's fate. The core of this notion is that there is a strong need for women's involvement in development. The orientation of women's roles and functions, and gender relations in development need to be revised and reconstructed. Women should no longer be dismissed as development objects, but should be considered inventors, formulators, and initiators of development.

An important variable in gender issues is inequality in the work place. The root variable contributing to injustice reality in the public domain is clearly revealed in structural job hierarchy opportunities, recruitment and others. Injustice towards women is especially evident in their restricted roles they may have as decision makers. An important decisive factor in this matter is the inseparability of the organisational structure and the culture of labour.

As is generally known, the world of management and administration strongly hangs on to the tradition of work division along gender lines. For instance, the management restrict female employees to positions that offer amiability, care and gentleness. This traditional imaging is an important obstruction for women to occupy public positions.

This article endeavours to offer a review of the literature on gender issues pertaining to the world of employment. It starts with a consideration of gender mainstreaming in the world and how Indonesia adopts this gender mainstreaming programme in government policies. It continues by reviewing gender issues pertaining to their relations to development. By looking at the concept and the ideology of work distribution along sexual lines we may learn of the ways injustice in the organisation of the structure and the culture of work is created. Through the review of a number of works we may conclude that patriarchal ideology has stigmatised women and the strong divide in gender roles has resulted in a gender biased system of the organisation of work.

Perempuan dan Ketidakadilan: Review atas Beberapa Isu Gender Menyangkut Dunia Kerja

Ida Rasyidah - Noeryamin Aini

الخلاصة: في الواقع يسبب عدم المساواة بين الرجال والنساء كثيرا من قضايا غير عادلة، ويتمتع الرجال بامتيازات أكثر من النساء، سواء كان في ساحة محلية أم في ساحة عامة، وفي الساحة المحلية، يعتبر التوليد من تخصصات المرأة بينما في الساحة العامة من تخصص الرجال وسلطاتهم. تدل نتائج البحث الميداني الذي أجريت في ثلاث قرى في مادورا على أن المرأة ليس لها حق القيام بإجراء الحصول على الائتمان البنكي والحضور في برنامج الإرشادات الزراعية لأنها لم تكن رئيسة الأسرة. قد استنتج البحث بأن 6% من المرأة في الأسرة التي يجري عليها البحث تشترك في أخذ قرار في أسرتها.

قدم الباحثون خمسة العوامل كمقياس لعدم العدالة الجندرية هي دور ثاني وهميش ومترلة ثابتة وازدواجية التكليف والعنف. وجعل الباحث الآخر ستة العوامل لتقييم عدم المساواة في العلاقة الجندرية ومترلة المرأة في ساحة محلية وعامة هي التعبير السياسي والعمل والتحرك الشخصي والأسرة والتعليم والصحة وتدبير المرأة على نفسها والتعبير الثقافي.

تضيف إلى ما سبق عوامل أخرى مثل عوامل القيم الثقافية والدينية والهيكلية ونظام الاجتماع والسياسة التي تعتبر أيضا من عناصر التفرقة في عدم العدالة الاجتماعية. تدل بعض النتائج الدراسية على تأثير القيم الثقافية الرجالية في تقسيم الأعمال الصارم في المجتمع حيث يعمل الرجال في مجال العامة بينما تعمل المرأة في المجال المحلي، مما يؤدي هذا التقسيم الجنسي إلى تقليل إشراك الرجال في الأعمال التكاثرية.

كذلك تلعب التقاليد الدينية دورا كبيرا في تبرير عدم العدالة الجندرية، بل التفرقة المبنية على الاعتبار الثقافي والديني خاصة في الآراء الفقهية والتي لها أثر عميق في حياة المرأة. هناك عديد من الامثلة التي قد نضعها في قائمة طويلة منها حدوث الزواج المبكر (قبل السن ١٦ سنة) الذي يرجع بعض أسبابها إلى التبرير الفقهي على ذلك.

بناء على الوقائع والدراسات حول وجود عدم العدالة الجندرية المذكورة، ظهر ما يسمى بالاتجاه السائد الجندري. واصبحت هذه القضية قضية عالمية تدخل في الدول المتعددة حيث كثير منها بما فيها إندونيسيا تنفذ برنامج الاتجاه السائد الجندري.

في سياق الدولة والشعب، يعتبر البعض أن سياسة التنمية في كثير من الدول الغربية النامية تنفذ على أساس منطق التنمية الرجالية المبنية على الفكرة الرجالية التي تهمل دور الجماعة المهمشة مثل المرأة. على أثار الانتقادات على ذلك نموذج التنمية التحديثية ظهرت فكرة الجماعة الكفاحية للدفاع عن حقوق المرأة. ومضمون هذه الفكرة ضرورة مشاركة المرأة في التنمية، ولا بد من تصحيح اتجاه الدور والوظيفة والعلاقة الجندرية في التنمية وتعديلها. ولم يكن للمرأة في التنمية موضع التنمية، بل أنها من منفذها ومصمميها ومحركيها.

كانت التفرقة في فرص العمل من أهم قضايا الجندر التي إليها ترجع وقائع عدم العدالة الجندرية في حياة العامة التي نجدها في تدرج المناصب الهيكلية والتعيينات وغيرها. ولم يحدث عدم العدالة الجندرية في فرص العمل فحسب، بل أيضا في مجال اتخاذ القرار. والسبب الرئيسي في ذلك عدم التحديد الهيكلي والثقافي في تنظيم الأعمال. من المعروف أن في مجال الإدارة يتضح فيها التمسك بتقسيم الأعمال على أساس الجنس. على سبيل المثال أن صاحب العمل يعين المرأة في الوظيفة المتعلقة بتقديم اللطف والعناية والرفق. وهذا التصور التقليدي يحول دون ترقى المرأة في المناصب العامة.

تسعى هذه المقالة على تقديم استعراض المصادر والمراجع في قضية الجندر وعلاقتها بفرصة العمل مبدوء بالنظر إلى الاتجاه السائد الجندري في العالم وكيف تستفيد إندونيسيا منه في سياسة الحكومة، ثم تلقى النظرة إلى قضية الجندر وعلاقتها بالتنمية. بناء على منهج توزيع الأعمال المبني على الجنس عرفنا مستوى كيفية حدوث عدم العدالة في الهيكل التنظيمي وثقافته. من خلال عديد من المراجع والمصادر المستعرضة نستطيع أن نقول أن فكرة الرجالية تؤدي إلى وصمة العار للمرأة وتقسيم حاسم لأدوار الجندر يجعل نظام تنظيم الأعمال منحرفة جندرية.

Isu gender telah mendapat sorotan banyak kalangan, dan sayangnya tidak sedikit yang salah memahami makna istilah tersebut—menganggap gender sama dengan perempuan. Karena itu, pembahasan mengenai gender menjadi penting di awal artikel ini. Secara etimologis, kata *gender* berasal dari bahasa Inggris yang artinya jenis kelamin. Dalam konteks terminologis, gender dimaknai sebagai pembedaan peran, tanggung jawab, nilai, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial (Saptari dan Holzner 1997; Humm 2002).

Berbeda dengan identitas jenis kelamin yang merujuk pada perbedaan fisik-biologis yang bersifat permanen, universal, alamiah dan kodrati, gender dapat berubah sewaktu-waktu seiring dengan ruang dan waktu (Faqih 1997; Handayani dkk. 2002: 7; Ace dkk. 2004: 34). Karena itu, gender dan jenis kelamin merupakan dua hal yang berbeda dan terpisah. Namun, masyarakat seringkali mengkaitkan jenis kelamin tertentu dengan identitas gendernya dan menganggapnya sebagai sesuatu yang bersifat absolut, tetap atau abadi. Padahal, seperti dikatakan Mosse (1996), kaitan antara keduanya bukan sebuah korelasi absolut, tetapi lokal dan temporal. Perempuan bisa memiliki sifat-sifat maskulin, kelelakan, dan sebaliknya laki-laki bisa memiliki sifat feminin, keperempuanan.

Pembedaan antara laki-laki dan perempuan tidak bermasalah selama tidak menyebabkan ketidakadilan. Hanya, kenyataannya, pembedaan itu mengakibatkan banyak ketidakadilan, di mana laki-laki mendapatkan lebih banyak *privilege* ketimbang perempuan baik di arena domestik maupun publik. Dalam pemilahan ini, ranah domestik dan reproduksi selalu diasosiasikan dengan dunia dan kewenangan perempuan, sedang ranah publik dan produksi diasosiasikan dengan wilayah gerak dan kekuasaan laki-laki. Widodo (2006) dalam kajiannya menemukan fakta bahwa perempuan di tiga desa di Madura tidak memiliki akses kredit dan akses penyuluhan pertanian karena mereka bukan kepala keluarga. Begitu juga dalam pengambilan keputusan dalam rumah tangga. Hanya 6% perempuan dari keluarga yang diteliti dilibatkan dalam pengambilan keputusan di dalam keluarganya.

Tentu tidak gampang bagi banyak orang untuk mencermati ketidakadilan di sekitar mereka, terutama jika keadaan tersebut sudah menjadi bagian inti dari rutinitas keseharian. Untuk itu, sejumlah sarjana mengajukan lima indikator untuk digunakan sebagai alat ukur ketidakadilan gender: subordinasi, marginalisasi, stereoti-

pe, beban ganda, dan kekerasan (Faqih 1997). Janet Giele, seperti dikutip Moghodom (1993) membuat enam indikator yang berbeda mengenai ketimpangan relasi gender pada peran dan status perempuan baik di ranah publik maupun domestik, yaitu ekspresi politik, kerja dan mobilitas individual, keluarga, pendidikan, kesehatan dan kontrol perempuan atas tubuhnya, dan ekspresi budaya.

Sementara itu, komponen determinatif yang menyebabkan ketidakadilan gender sangat variatif, dan beranjak dari nilai-nilai budaya, tradisi agama, sampai ke struktur dan sistem sosial dan politik (Faqih 1997; Mufidah 2003). Seperti hasil temuan Widodo (2006), hasil studi wacana tafsir yang dilakukan Subhan (1999) dan Umar (1999), misalnya, menunjukkan adanya pengaruh nilai-nilai budaya patriarki terhadap pembagian kerja secara tegas di masyarakat, di mana laki-laki bekerja di ruang publik dan perempuan bekerja di ranah domestik. Implikasi dari pembagian kerja secara seksual tersebut adalah keterlibatan laki-laki dalam kerja reproduktif sangat minim.

Tradisi agama juga berperan besar dalam melegitimasi ketidakadilan gender. Hasil studi wacana keagamaan oleh Iqbal (1994), Wadud (2001), Muhammad (2001), dan Izzat (1994), mengkonfirmasi sinyalemen ketidakadilan dimaksud. Dampak perbedaan berbasis persepsi budaya dan keagamaan di atas, terutama wacana fikih, sangat dalam bagi kehidupan kaum perempuan. Banyak contoh yang dapat didaftar panjang. Banyaknya pernikahan dini (di bawah usia 16 tahun) sebagian dikarenakan fakta bahwa fikih membenarkan hal itu.

Akibatnya, kesempatan perempuan bersekolah terpancang (Wahib 1999). Dan hal itu juga berlaku untuk aspek-aspek lain: penciptaan manusia yang berujung pada anggapan hawa sebagai penggoda dan dekat dengan iblis (Isma'il 2003; Subhan 1999, Hasan 2003), ketimpangan dalam pewarisan di mana perempuan mendapat setengah dari laki-laki (Iqbal 1994), kesaksian perempuan setengah dari kesaksian laki-laki, dan kepemimpinan di ruang domestik dan publik, dan poligami (Hasyim 2001); semua itu berimplikasi pada pemosisian perempuan sebagai warga kelas dua (Hasan 2003; Engineer 1994; Mulia 2007).

Masih menyangkut keterkaitan agama dengan pernikahan dini, hasil penelitian Indrawati (1999) di sejumlah daerah di Jawa menemukan beberapa hal menarik dan relevan untuk dicermati. *Pertama*, pernikahan dini dilakukan secara *sirri*, (perkawinan yang hanya sah secara agama tetapi tidak menurut hukum negara). *Kedua*, akibat

dari pernikahan dini tersebut hak-hak matrimonial para istri menjadi tidak jelas secara hukum. Jika terjadi perceraian, mereka kesulitan menuntut hak-hak tersebut lewat pengadilan, karena tidak ada dasar hukum yang pasti untuk ketetapan dimaksud. *Ketiga*, beragam kekerasan terhadap kaum perempuan mudah terjadi. Misalnya, beberapa anak perempuan muda harus melayani kebutuhan seksual suaminya, sementara dia sendiri belum siap. Mereka yang menolak mendapat ancaman akan diceraikan atau diadukan kepada orang tuanya. *Keempat*, para perempuan muda yang rata-rata berusia antara 10-16 tahun harus meredam mimpinya untuk bisa melanjutkan sekolah ke level lebih tinggi.

Menyangkut status perempuan sebagai kelas dua—hak waris dan status kesaksian perempuan adalah setengah dari hak-hak dan kewenangan laki-laki—perlu ditegaskan bahwa pandangan seperti ini masih berlaku formal dalam regulasi di sebagian negara muslim seperti Kuwait. Dari penelitiannya di Kuwait city, Katulis (2005) menemukan alasan regulasi itu berakar pada keyakinan masyarakat bahwa perempuan berkarakter emosional dan pelupa. Ini sejalan dengan pandangan Islam konservatif yang sangat ketat mengamin *stereotype* ini.

Gender Mainstreaming: Suatu Penjelasan Umum

Dalam tata kehidupan dunia yang mengglobal, isu gender juga merambah wilayah kebijakan negara, yang dirumuskan dalam proyek *gender mainstreaming* (pengarusutamaan gender). Komitmen Indonesia untuk menerapkan program pengarusutamaan gender ini dimulai setelah pemerintah Indonesia menandatangani Konferensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi dan Penghapusan terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations against Women/CEDAW) tahun 1979. Konferensi ini menekankan pada tiga agenda: (a) mengintegrasikan prinsip kesetaraan gender ke dalam sistem perundang-undangan, (b) menciptakan institusi publik yang dapat menjamin perlindungan terhadap perempuan, dan (c) menjamin bahwa diskriminasi terhadap perempuan baik yang dilakukan secara individual, organisasi atau perusahaan dapat diminimalisasi.

Sebagai komitmen terhadap konvensi CEDAW, pemerintah Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui UU No. 7/1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Pasal yang dianggap sangat

kuat untuk mengubah kehidupan perempuan adalah Pasal 2 butir b dan c dari UU No. 7/1984. Pasal 2 butir b, menyatakan bahwa *"membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan langkah tindak lainnya termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu, melarang segala bentuk diskriminasi terhadap wanita."* Selain itu, pasal 2 butir b menyatakan perlunya *"menegakkan perlindungan hukum terhadap wanita atas dasar yang sama dengan kaum pria dan untuk menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan yang efektif terhadap wanita dari setiap tindakan diskriminasi."* Ratifikasi ini kemudian menjadi basis kelahiran UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) dan beberapa peraturan lain yang bertujuan memberi perlindungan kepada kaum perempuan.

Kalangan aktivis perempuan menilai bahwa UU No. 7/1984 ini memiliki beberapa kelemahan. Salah satu di antara kelemahan yang dianggap serius adalah pernyataan bahwa *"... dalam pelaksanaannya ketentuan dalam konvensi ini wajib disesuaikan dengan tata kehidupan masyarakat yang meliputi nilai-nilai budaya, ada-istiadat serta norma-norma keagamaan yang masih berlaku dan diikuti secara luas oleh masyarakat Indonesia"*. Edriana Noerdin, Sita Aripurnami, dan Siti Nurwati Hodijah (2005: 134-135), beranggapan bahwa penerapan konvensi seperti ini akan *"terbentur pada relativisme nilai-nilai yang berlaku di Indonesia dan menunjukkan inferioritas UU tersebut terhadap norma sosial dan keagamaan yang berlaku"*. Bagi mereka, hal ini tentu saja bertentangan dengan tujuan dasar Konvensi CEDAW sendiri.

Meskipun sarat kritik, kebijakan tersebut tetap sudah menguntungkan bagi pijak dasar proyek pengarusutamaan gender. Dua kebijakan penting menyangkut kehidupan pekerja perempuan dikeluarkan pemerintah saat itu, yaitu SK Menteri Tenaga Kerja (Menaker) tentang larangan PHK bagi buruh perempuan yang menikah, hamil, dan melahirkan; dan SK Menaker No. 5 tahun 1988 tentang larangan diskriminasi terhadap pekerja perempuan. Sayangnya, pemerintah terkesan bersifat ambigu dalam memperjuangkan kepentingan pekerja perempuan. Ini misalnya dapat dilihat dari kebijakan pemerintah tentang upah yang menetapkan bahwa tunjangan keluarga hanya diberikan kepada pegawai laki-laki, sementara perempuan dianggap lajang karena itu tidak mendapat tunjangan keluarga meskipun kenyataannya perempuan tersebut menikah dan punya anak (Menaker No. 7, tahun 1990). Prinsip senada juga berlaku bagi tunjangan kesehatan sebagaimana tertera

dalam Surat Edaran (SE) Menaker No. 4, tahun 1988. Kebijakan diskriminatif tersebut tentu saja berimplikasi negatif pada pekerja perempuan (Katjasungkana 1999: 78).

Tanggung jawab dan kewajiban pemerintah Indonesia untuk memajukan kehidupan perempuan semakin menguat setelah munculnya beragam komitmen internasional lainnya. *Pertama*, Konferensi International tentang Kependudukan (International Conference on Population and Development/ICPD) tahun 1994 yang menyoroti tentang pendidikan universal, penghapusan kekerasan terhadap perempuan, kontrol perempuan terhadap kesehatan reproduksi, dan pengurangan tingkat kematian ibu dan anak. *Kedua*, Deklarasi Beijing (Beijing Declaration and Platform for Action, Year 1995) yang menekankan pada 12 area kritis untuk kehidupan perempuan menyangkut kemiskinan, pendidikan, kesehatan, kekerasan, konflik, ekonomi, kepemimpinan, promosi, perlindungan hak, sumber daya alam dan lingkungan, diskriminasi dan kekerasan terhadap anak perempuan. Semua infrastruktur hukum tersebut mengharuskan Indonesia secara politis untuk melaksanakan komitmen dimaksud.

Sebagai respons terhadap kebijakan internasional tersebut, pemerintah mengeluarkan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang salah satu pasalnya memuat pelarangan perbudakan atau penghambaan, perdagangan budak, perdagangan perempuan, dan segala perbuatan apapun yang memiliki tujuan serupa (pasal 20 ayat 2). Undang-undang itu juga memuat penegasan mengenai hak perempuan dalam memperoleh pendidikan yang setara dengan laki-laki di semua jenjang dan jalur pendidikan (pasal 48) (Noerdin dkk. 2005). Implikasi lebih jauh dari UU tersebut adalah wajib belajar sembilan tahun bagi semua anak laki-laki dan perempuan. Jika pertaturan ini diterapkan, maka tekanan tradisional-sosial terhadap kaum perempuan untuk dinikahkan dini dapat dikurangi.

Harus diakui bahwa deklarasi Millenium Development Goals (MDGs) yang dikeluarkan oleh PBB dan ditandatangani 189 negara di tahun 2000 menjadi titik balik bagi pemerintah Indonesia untuk mengintegrasikan strategi pengarusutamaan gender ke dalam beragam sektor secara simultan. Target yang dibuat deklarasi MDGs adalah untuk mengentaskan 12 area kritis di tahun 2015 dan mendorong pemerintah Indonesia mengeluarkan Inpres No. 9/2000 mengenai kewajiban setiap instansi negara untuk mengintegrasikan pengarusutamaan gender ke dalam perencanaan, pelaksanaan, *monitoring* dan evaluasi terhadap program yang sudah dan akan di-

lakukan. Kebijakan tersebut kemudian diperkuat dengan munculnya beragam peraturan lainnya yang pro-gender, antara lain:

- (a) UU No. 25, tahun 2000 tentang Rencana Pembangunan Nasional (Propenas) yang memuat di dalamnya rencana pembangunan lima tahun menyangkut hukum, pendidikan, ekonomi, politik, budaya lokal, sumber daya manusia dan alam
- (b) Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 50/1232/SJ/2001 tentang pelaksanaan Pengarus-utaman gender di daerah. Tujuan dari SE ini adalah memberikan arah, pola pikir, gambaran dan pedoman pelaksanaan pengarus-utamaan gender dalam pembangunan di daerah.
- (c) Surat Edaran Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. B/51.A/Meneg PP/Dep.II/VI, tahun 2001 yang memuat panduan pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam pembangunan.
- (d) Surat Edaran Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 89/Men. PP/Dep. II/IX, tahun 2002 tentang Penyempurnaan Panduan Pelaksanaan Inpres No. 9, tahun 2000.
- (e) Keputusan Mendagri Republik Indonesia No. 132 Tahun 2003, tentang pengarusutamaan gender, menegaskan bahwa seluruh pembiayaan untuk pelaksanaan pengarusutamaan gender harus dibebankan kepada APBN dan APBD, sekurang-kurangnya 5% dari APBD Provinsi, Kabupaten dan Kota.
- (f) UU Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang melarang diskriminasi dalam bidang pendidikan.
- (g) UU Republik Indonesia No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT)
- (h) UU Republik Indonesia No. 2003 tentang Pemilihan Umum yang memuat tentang 30 % keterwakilan perempuan untuk menjadi kandidat anggota legislatif (pasal 65 ayat 2).
- (i) UU Republik Indonesia No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengaskan mengenai keterwakilan perempuan termasuk dalam kepengurusan Partai Politik.

Di level institusi negara, gerakan penerapan gender mulai merembak. Beragam kementerian negara mulai mendirikan Kelompok Kerja (Pokja) Gender dan Gender Vocal Points. Negara menyusun beragam strategi sesuai dengan kepentingan masing-masing. Salah satunya adalah Departemen Agama Republik Indonesia yang me-

nerbitkan SK No. 15, tahun 2000 yang isinya tentang pembentukan Pokja Gender di Departemen tersebut. Tujuan Pokja tersebut adalah untuk

- (1) Mengkaji dan merumuskan program untuk pemberdayaan perempuan;
- (2) Memfasilitasi usaha-usaha pemberdayaan perempuan;
- (3) Membangun jejaring dengan institusi pemerintah, NGO perempuan, dan ormas-ormas keagamaan yang memiliki perhatian pada isu pemberdayaan perempuan;
- (4) Mendorong pimpinan Departemen untuk menerapkan program pengarusutamaan gender..

Untuk menunjang program-program tersebut di tingkat daerah, Menteri Agama mengeluarkan SK No. SJ/SA/1556/VII, tahun 2003 yang memerintahkan seluruh Kepala Kanwil untuk menetapkan Pokja di wilayah mereka sendiri. Pokja ini bertugas untuk melayani sebagai mediator, koordinator, dan komunikator untuk pemberdayaan perempuan di lingkungan Departemen Agama, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten. Namun, sejauh ini belum pernah ada penelitian yang serius dan lebih holistik menyangkut sejauhmana penerapannya pengarusutamaan gender yang dilakukan oleh masing-masing instansi pemerintah tersebut. Bahkan, satu penelitian yang dilakukan Kementerian Pendidikan Nasional mengenai pengarusutamaan gender di instansi tersebut dinilai belum memenuhi standar penelitian ilmiah, karena tidak didukung oleh penelitian yang akurat dan terukur (Diknas 2003).

Secara umum, Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan RI dalam momentum pertemuan UNESCAP di Bangkok (Kasli 2004) mengakui bahwa meski upaya untuk pengarusutamaan gender itu sudah dilakukan di berbagai bidang, hasilnya belum maksimal. Di antara beragam hambatan yang ada dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) kurang memadainya perangkat hukum, kebijakan, dan kelembagaan, (2) terbatasnya sumber-sumber finansial dan sumber daya manusia, (3) terbatasnya informasi dan peta masalah yang terkait dengan isu-isu gender seperti kesehatan reproduksi, feminisasi kemiskinan, rendahnya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan terutama di ranah politik, lemahnya perlindungan terhadap tenaga kerja migran, dan masih maraknya *trafficking*.

Gender dan Pembangunan

Pembangunan adalah proyek perbaikan tarap kehidupan warga-negara. Para pendiri bangsa ini sejak negara kita merdeka telah memberikan perhatian khusus pada pembangunan. Namun, konsep pembangunan yang ada selama ini, tidak terkecuali di Indonesia, mendapat banyak kritik dari perspektif gender. Salah satunya diungkapkan oleh Shiva (1997), ilmuwan fisika dan feminis ekologi, yang mengkritik bahwa pembangunan yang ada selama ini mengacu pada prinsip *reduksionisme*. Sisi *reduksionisme* di sini adalah pengabaian akan kemampuan manusia dan penolakan pada kemungkinan adanya cara produksi pengetahuan yang lain. Dalam konteks tersebut, logika pembangunan yang digunakan selama ini adalah logika pembangunan yang maskulin, dan berakar pada ideologi patriarkis yang mengabaikan peran kelompok marjinal, seperti kelompok perempuan. Model pembangunan ini tentu saja menafikan faktor potensial mereka sebagai *human capitals*, dan mengabaikan potensi separoh dari umat manusia.

Perlu ditegaskan bahwa logika modernisasi dibangun di atas fondasi ideologi yang membedakan peran dan fungsi manusia dalam roda pergerakan ekonomi. Logika pembangunan dengan semangat keserakahan kapitalisme berpijak pada prinsip produksi dan keuntungan. Akibatnya, potensi *human capitals* hanya diobjektifikasi, digali dan direspon sebagai refleksi pemenuhan keserakahan penguasa dan pengusaha. Kelompok yang secara kapitalis tidak menguntungkan akan dieliminasi dan dipinggirkan.

Sebagai penerjemahan prinsip kapitalisme di atas, ada syarat tertentu untuk memenuhi kebutuhan produksi dan kebutuhan pasar. Akibatnya, ada kelompok sosial dalam masyarakat yang tidak memenuhi standar kebutuhan untuk pembangunan. Segmen masyarakat yang kurang terdidik, tidak terampil, tidak mempunyai *skill* (keahlian), tidak mempunyai akses pada kesempatan pasar kerja, dan kaum perempuan dinilai tidak cocok untuk logika pembangunan, produksi, dan pasar. Perempuan cenderung hanya dipandang sebagai penerima pasif hasil pembangunan yang dirancang pihak luar, yaitu laki-laki. Akibatnya, secara sistemik mereka harus tersingkir dari proses pembangunan. Karena itu demitologisasi atas pembangunan yang seperti ini tentu saja perlu dilakukan (Shiva 1997). Dengan kata lain, konsep pembangunan harus dirancang-bangun ulang.

Kritik lainnya adalah pembangunan yang ada telah menciptakan sebuah sistem ketergantungan yang merugikan bagi dunia ketiga

dan kelompok sosial lemah di level komunal. Asumsi teori dependensi yang dikembangkan oleh teori ekonomi klasik bahwa "*economic growth was beneficial to all*" tidak terbukti. Bahkan sebaliknya, ketergantungan ekonomi tersebut telah menyebabkan problem kemiskinan secara serius di negara Dunia Ketiga. Pola relasi yang timpang ini memunculkan *neo-imperialisme* dan *neo-kolonialisme*, serta melestarikan keterbelakangan (*the development of under-development*) (Budiman 1995, h. 63-64).

Konsep ketergantungan semacam ini, menurut kalangan feminis, juga merugikan perempuan dengan cara yang lain. *Developmentalisme* yang diproduksi Barat dan dikirimkan ke Dunia Ketiga, pada kenyataannya, tidak netral, tetapi sarat dengan ideologi Barat yang patriarkis (Shiva 1997). Pengejaran pada cara produksi yang menggunakan teknologi maju, misalnya, telah menggusur peran perempuan di dunia pertanian. Pemandangan sistem panen ke teknologi "ani-ani" dan teknologi mesin memangkas partisipasi tenaga perempuan. Pergeseran sistem mekanistik di dunia industri manufaktur ke dunia produksi massal yang secara utuh menggunakan tenaga mesin telah menggusur peran tradisional kaum perempuan di sana. Jika terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) di industri manufaktur, maka kaum perempuan yang akan lebih banyak dirugikan. Dengan cara seperti ini, proses feminisasi kemiskinan sulit dihindarkan.

Ketimpangan pembangunan di dunia Barat dan Dunia Ketiga pada akhirnya memunculkan gagasan alternatif. Gagasan ini dengan pesat terasimilasi di dalam perputaran roda pembangunan, walau gagasan dimaksud belum ditunjang dengan *sofistikasi* konsep teoritis. Mosse (1996, hal. 2) meringkas karakter penting dari gagasan kritis di atas: (1) penanggulangan kemiskinan; (2) pelibatan semua orang, terutama kelompok marjinal secara adil dalam aktivitas perekonomian dan pembangunan; (3) perbaikan kualitas hidup perempuan dan laki-laki berkaitan dengan akses terhadap barang dan jasa primer, dan perolehan informasi yang sama untuk membuat pilihan; (4) penciptaan beragam macam basis produktif untuk memenuhi kebutuhan penduduk, dan memungkinkan perekonomian negara berubah dalam perekonomian internasional; (5) rekonstruksi dan restrukturisasi divisi kerja secara seksual; (6) penciptaan pranata politik yang melindungi, dan kemungkinan pelaksanaan hak-hak asasi warga negara (hak ekonomi, sosial, politik, dan budaya), serta menyediakan prakondisi bagi akses terhadap hak-hak ini dengan cara yang memungkinkan konflik sosial-politik da-

pat diselesaikan secara damai dan fungsional; terakhir, (7) apresiasi terhadap kearifan lokal dan nilai kultural, serta penghargaan terhadap kelompok sosial tertentu, terutama marjinal.

Kritik terhadap paradigma model pembangunan ala modernisasi di atas kemudian mencuatkan gagasan kaum pejuang nasib perempuan. Inti gagasan tersebut meniscayakan keterlibatan perempuan dalam pembangunan. Orientasi peran dan fungsi serta relasi gender dalam pembangunan harus direvisi dan direkonstruksi (Shiva 1997). Dalam gagasan dimaksud, perempuan tidak lagi dirumuskan secara reduksionis sebagai obyek pembangunan, tetapi juga sebagai aktor penggagas, perumus, dan penggerak pembangunan. Untuk menopang itu semua, konsep perempuan sebagai mitra laki-laki harus digalakkan. Suara perempuan mendesak untuk didengarkan, diakomodasi, karena dunia dan pengalaman hidup mereka berbeda dengan pengalaman kehidupan kaum lelaki (Belenky dkk. 1986).

Gagasan global tentang pelibatan kaum perempuan dalam roda pembangunan tidak selalu berjalan mulus. Tantangan dan hambatan ditemukan di mana-mana terutama bercorak kultural, struktural, dan ideologis. Pemisahan dunia laki-laki (publik) dan perempuan (domestik) menghasilkan pembedaan peran gender di bidang struktur organisasi kerja-produksi, manajemen, dan administrasi. Pemberian label pekerjaan kemudian diasosiasikan dengan pertimbangan kelayakan berdasarkan konsep tradisional mengenai peran gender. Crompton dan Sanderson (1990) menegaskan bahwa dunia produksi secara eksklusif identik dengan pekerjaan laki-laki, dan umumnya, pengelompokan pekerjaan tersebut selalu merefleksikan pola hubungan dominasi dan kuasa.

Gender dan Divisi Kerja

Seperti telah dipaparkan di atas, wacana gender adalah wacana yang membedah relasi laki-laki dan perempuan terutama dalam konteks keadilan. Laki-laki dan perempuan [tak diingkari] memang berbeda. Entah dari mana asal-usulnya, perbedaan itu sangat kasat mata. Ada citra dan atribut kelelakian (maskulinitas) dan keperempuanan (femininitas). Bahkan secara umum, adalah tidak penting bagi kita untuk melacak apa saja perbedaan yang ada pada laki-laki dan perempuan. Dalam kenyataan, banyak ketidakadilan yang terutama dialami perempuan beranjak dari perbedaan.

Masalah utama yang harus dicermati dalam perbedaan di sini adalah dasar perbedaan. Konsep gender tradisional telah menisbahkan citra laki-laki dan perempuan. Citra tersebut didikotomikan dalam kerangka *oposisi biner*. Secara konvensional, citra diri perempuan selalu dirumuskan sebagai makhluk lemah dan emosional: tidak tegas, tidak mampu mandiri, kurang kecerdasan, tidak berani menanggung resiko, lamban bersikap untuk membuat keputusan, dan lain sebagainya. Secara keseluruhan, segala kualitas citra diri yang diatributkan pada publik, produksi, mobilitas, dan kekuasaan selalu diasosiasikan kepada laki-laki. Sebaliknya, citra kualitas diri dalam standar domestik, dan pelayanan (reproduksi) telah distereotipisasikan pada citra perempuan (Blum 1991, Rhode 1990).

Konsep perbedaan dalam wacana gender di atas kemudian terkait erat dengan status dan peran gender, serta aturan berperilaku bagi laki-laki dan perempuan. Konsep kepantasan, kelayakan, dan kesesuaian peran gender didasarkan pada perbedaan *bineris* citra gender di atas. Kerangka ini pada gilirannya menjadi *blue print* (cetak biru) penentuan divisi kerja. Jenis pekerjaan, fungsi, dan struktur jabatan tidak lagi bersifat netral, tetapi telah mengalami genderisasi. Ada pekerjaan yang secara stereotipik dinilai layak, cocok, dan tepat untuk laki-laki dan perempuan. Prinsip ini kemudian secara eksklusif dan global dinisbahkan kepada citra diri laki-laki dan perempuan. Pekerjaan-pekerjaan terkait dengan *nurturing* menjadi milik perempuan, dan pekerjaan yang menuntut ketangkasan milik laki-laki (Blum 1991, Rhode 1990). Pembagian kerja yang tergenderkan ini tidak hanya terjadi di ranah domestik tetapi juga publik.

Isu divisi kerja secara seksual semakin kentara ketika konsep tanggung jawab ekonomi hanya dinisbahkan kepada laki-laki, sementara perempuan dipersepsikan sebagai individu yang bergantung pada laki-laki. Citra kebergantungan (*dependensi*) ini tanpa dapat dielakkan kemudian menjadi prinsip kebijakan publik sistem pemberian tunjangan, kesejahteraan bagi pegawai/karyawan laki-laki dan perempuan. Karena status perempuan hanya pencari nafkah tambahan, maka tunjangan keluarga sebagai tambahan gaji seorang perempuan sering tidak diberikan. Penelitian di Kuwait menunjukkan pegawai laki-laki mendapat *social allowance*, sementara perempuan tidak. Hal yang menarik bahwa justru kebanyakan karyawan, termasuk pekerja perempuan, tidak protes karena menurut mereka alasannya sesuai dengan doktrin agama di mana laki-laki harus memberi nafkah keluarga (Katulis 2004). Ketimpangan gender seperti ini juga terjadi di Indonesia, bahkan dilegitimasi

negara, di mana pegawai perempuan tidak mendapat tunjangan anggota keluarga dan tunjangan kesehatan. Implikasi lain adalah gaji perempuan dengan kualifikasi yang sama cenderung lebih rendah dibanding gaji laki-laki.

Perlu ditambahkan, mengacu pada ideologi divisi kerja secara seksual, model dan wilayah kerja perempuan sejenis entitas pengebirian hak-hak mereka untuk berkembang. Dalam kaitan ini, Beneria seperti dikutip Susanti menandai ciri khusus dari pekerjaan yang biasa ditekuni perempuan (Susanti 1998). Pekerjaan dimaksud: (1) selalu sesuai dan dapat dikemas dalam paduannya dengan kegiatan reproduksi, dan khususnya kegiatan perawatan anak; (2) pada posisi subordinat terhadap pekerjaan laki-laki dan juga terhadap hubungan hierarki berdasarkan usia; dan (3) merupakan perpanjangan dari kegiatan perempuan di sektor domestik; (4) ciri lain bahwa kegiatan tersebut cenderung tidak membutuhkan kerja fisik, dan tidak pada posisi yang sangat menentukan, bahkan tipe dan fungsi pokok (tupoksi) pekerjaannya dapat dibawa ke rumah. Dalam konteks ini, perempuan umumnya ditempatkan pada jenis pekerjaan pelayanan dan perawatan dengan gaji yang relatif tidak sebanding dengan gaji mitra laki-lakinya.

Banyak studi yang telah mendokumentasi bukti genderisasi pekerjaan. Crompton dan Sanderson (1990) yang mencoba menelusuri inter-relasi (*interplay*) gender, ideologi patriarki, strategi pengusaha, divisi kerja, dan ideologi ekonomi global, menemukan fakta lintas negara bahwa faktor-faktor di atas merupakan faktor pemicu dan pelestari divisi kerja secara seksual dan relasi pekerjaan. Menurut mereka, kesadaran publik tentang gender secara spesifik menjadi aspek determinan dan signifikan dalam menstrukturasi jenis pekerjaan dan fitur-fitur tradisional yang diasosiasikan dengan peran gender.

Studi lain yang dilakukan Porter (1994) memperlihatkan sisi lain dari persinggungan antara kerja dan masalah ketimpangan gender. Dengan menggunakan metode kualitatif, Porter mencoba mencermati tiga isu sentral (divisi kerja, struktur kekuasaan, dan strukturalisasi identitas) yang berkaitan dengan relasi gender di dunia kerja. Studi ini membuktikan bahwa divisi kerja dan harapan peran berbasis prinsip gender tradisional yang termanifestasikan dalam norma-norma tertentu tidak hanya mengintervensi kaum perempuan menggapai kualitas kerja. Lebih dari itu, masalah tersebut telah mengkonstruksi identitas pekerja (pegawai-karyawan) perempuan di tempat kerjanya. Di samping itu, karena hegemoni divisi kerja,

kaum perempuan biasanya bekerja untuk mengerjakan model pekerjaan yang secara khusus diasosiasikan dengan peran *nurturing* (perawatan, keibuan, dan kerumah-tangga), konsultasi, administrasi dan segala pekerjaan yang membutuhkan ketekunan dan ketelitian seperti di dunia administrasi pengelolaan keuangan.

Secara keseluruhan, para peneliti di atas juga sadar bahwa isu gender sebagai akar masalah ketimpangan di tempat kerja, tidak dapat direduksi menjadi satu variabel mandiri. Variabel lain juga ikut berkontribusi pada realitas ketidakadilan gender di ranah publik, tepatnya jenjang jabatan struktural, rekrutmen, dan lain-lain. Ringkasnya, divisi kerja yang berbasis pencitraan stereotipik gender menjadi muara perlakuan publik terhadap kaum lak-laki dan perempuan di ranah publik pada umumnya, dan di ranah domestik pada khususnya. Dampak berantai dari cara pandang ini menciptakan model struktur dan kultur organisasi kerja yang tergenderkan.

Struktur dan Kultur Organisasi Kerja

Ketidakadilan di atas tampak sekali terkait erat dengan pencitraan gender. Lebih jauh, citra yang terkait dengan kualitas ketegasan, kemampuan rasional, dan profesionalitas kerja, menjadi dasar kebijakan untuk menduduki jabatan pembuat keputusan. Pencitraan perempuan sebagai makhluk lemah, tidak tegas, mengambang, dan tidak siap (berani) menanggung resiko, tidak cocok untuk satu kepribadian yang menduduki jabatan publik. Akibatnya, kaum perempuan diyakini tidak tepat untuk menduduki jabatan tinggi di satu organisasi. Penelitian Brian Katulis (2004) di Kairo, Mesir, menemukan bahwa perempuan boleh menjadi Menteri Sosial dan bukan Menteri Pertahanan karena jabatan tersebut tidak cocok untuk perempuan yang cenderung emosional dan tidak mampu mengeban tugas publik yang berat. Hal senada juga ditemukan di Marokko, di mana mayoritas informan yang diteliti beranggapan bahwa perempuan tidak pantas menduduki posisi strategis seperti perdana menteri atau mayor karena kelemahan psikologisnya (Brian Katulis 2004).

Citra tersebut pada gilirannya melahirkan realitas kesenjangan jumlah laki-laki dan perempuan di ranah publik, secara khusus di jenjang jabatan pembuat kebijakan dan pengambil keputusan. Penelitian yang dilakukan PATTIRO di tiga kota (Semarang, Surakarta, dan Tangerang) menunjukkan bahwa partisipasi pe-

rempuan sangat minim dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran daerah, misalnya hanya 10% perempuan terlibat di Musrenbang, terutama dalam penyusunan APBD, bahkan di Karangayu, Semarang, tidak ada sama sekali (Rosanti 2005; Sundari dkk. 2006). Lebih jauh, persepsi perempuan sebagai makhluk lemah, mobilitas yang rendah, sulit menghadapi tantangan berat dan kerja yang beresiko tinggi, serta tidak pantas lama-lama meninggalkan peran domestiknya mengurus rumah tangga dan keluarga, terus menjadi ideologi pembagian kerja di jenjang puncak karier jabatan. Fakta menunjukkan perempuan yang berhasil meraih jabatan tinggi di tempat kerja cenderung menampilkan citra maskulinitas (Porter 1994).

Secara umum, di penghujung abad ke 20, jumlah perempuan pekerja meningkat secara signifikan di seluruh dunia. World Bank mencatat, di tahun 2002, perempuan pekerja naik dari 16,4% ke 20,1% selama 10 tahun dari 1990-2000 di beberapa negara Muslim, seperti Aljazair, Iran, Mesir, Tunisia, Yordan, Pakistan, dan Maroko. Secara rinci, kenaikan tersebut berkisar antara 2-6%. Kenaikan tertinggi terjadi di Aljazair, dan terendah di Iran dan Pakistan (Gardner 2003). Menurut Gardner, tingkat partisipasi kerja perempuan naik sejalan naiknya tingkat partisipasi perempuan dalam pendidikan, terutama di tiga negara, yaitu Iran, Mesir, dan Pakistan. Fakta yang sama juga terjadi di Indonesia. Angkatan kerja di negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia ini naik dari 37,5% di tahun 2002 ke 39,95% di tahun 2005 (Sunaryo 2005). Namun sayang, kenaikan jumlah pekerja perempuan ini hanya terjadi di level rendah, sementara pekerja kerah putih tetap dikuasai laki-laki.

Selain itu, ada korelasi yang signifikan antara tingkat pendidikan dan tingkat pekerjaan. Perempuan mayoritas bekerja pada posisi yang kurang strategis. Hal itu disebabkan latar belakang pendidikan mereka yang rendah dan beban keluarga yang membatasi mereka untuk bisa bekerja secara maksimal (Rosanti 2005). Data Sensus Kesejahteraan Nasional (Susenas) 2005 dengan jelas menunjukkan 64% perempuan yang bekerja hanya berpendidikan rendah: yakni 31,8% tidak berijazah, dan 31,9% hanya berijazah SD/MI. Sementara kualifikasi pendidikan SLTP/MTs sekitar 13,5% dan SLTA ke atas sebesar 22,8%. Karena itu, perempuan pada umumnya menempati posisi-posisi yang kurang strategis yang kurang menuntut inisiatif dan mengambil kebijakan.

Ketidakadilan statistik perempuan dalam dunia kerja terutama dalam *decision maker* tidak dapat dipisahkan dari struktur dan

kultur organisasi kerja. Dunia manajemen dan dunia administrasi sangat kuat mempertahankan tradisi divisi kerja secara seksual. Karena sifat femininitasnya, manajemen menempatkan pegawai perempuan pada tupoksi pekerjaan pelayanan yang menawarkan keramahan, kepedulian, dan kelembutan. Karena ketelitiannya, perempuan umumnya ditempatkan pada jenis pekerjaan yang membutuhkan ketelitian seperti keuangan dan administrasi lain; dan karena sifat pembawaannya yang emosional dan sulit untuk bersikap tegas, maka perempuan langka ditempatkan pada posisi jabatan kunci, pengambil kebijakan. Data EMIS Departemen Agama menunjukkan persentase pegawai perempuan yang menjadi kepala sekolah lebih besar dari perempuan yang menjadi Kasi (kepala seksi) meskipun keduanya berada pada eselon IV. Namun demikian, fakta ini harus dikritisi dalam kaitannya dengan profesi guru di tingkat sekolah dasar (ibtidaiyah) yang didominasi oleh kaum perempuan, dan karakter dari organisasi paling bawah. Tetapi berbeda halnya di jenjang madrasah yang lebih tinggi, pimpinan Madrasah Tsanawiyah dan, pastinya, Madrasah Aliyah serta perguruan tinggi, didominasi oleh kaum laki-laki.

Pencitraan kelayakan dan kecocokan pekerjaan yang distrukturisasi atas basis konsep gender lebih jauh telah menciptakan fakta lebih terbuka tentang distribusi ketidakadilan di tempat kerja. Pencitraan tradisional telah menjadi penghalang kaum perempuan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Fenomena tersebut secara vulgar kemudian ikut membentuk dan menstrukturisasi organisasi kerja. Struktur organisasi kerja telah mengalami genderisasi. Aturan main lain yang terkait dengan prinsip dan mekanisme rekrutmen pegawai, promosi, dan pengangkatan pimpinan juga ditentukan berdasarkan norma organisasi kerja dimaksud. Karena posisi jabatan kunci di tingkat pengambil kebijakan didominasi kaum laki-laki, maka kesadaran dominan mereka dengan ideologi patriarki menjadi bingkai penentu kebijakan. Oleh sebab itu, "dapur produksi" kekuasaan terus melestarikan, mereproduksi dominasi laki-laki di tempat kerja.

Ada beberapa penyebab kenapa perempuan diposisikan pada jabatan di atas. Faktor tersebut terkait dengan problem internal menyangkut sosialisasi, aspirasi, personalitas, sikap dan kepercayaan, motivasi, sikap inferioritas, lemahnya kemampuan profesional, dan *self image* dari perempuan itu sendiri; dan problem eksternal menyangkut stereotip, diskriminasi, beban ganda, minimnya informasi, image laki-laki yang merendahkan perempuan, tidak adanya ruang

untuk berbicara, tidak ada representasi, dan waktu pelaksanaan yang tidak ramah terhadap perempuan (Shakeshaft 1981; Rosanti 2005; Sundari dkk. 2006).

Jabatan-jabatan publik di jenjang pembuat kebijakan terus didominasi laki-laki. Fauzia dan kawan-kawan (2004) menemukan banyak fakta yang menarik terkait dengan ketidakadilan struktural ini di lingkungan kerja Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta. *Pertama*, peningkatan jumlah pegawai perempuan di institusi pendidikan sangat kentara di dua dekade terakhir ini. *Kedua*, jumlah pegawai perempuan yang menduduki jabatan struktural terus bertambah, tetapi terbatas pada level jabatan awal. *Ketiga*, jumlah perempuan di posisi jabatan pengambil kebijakan masih sangat sedikit, meski kebijakan struktural cenderung netral gender.

Alasan ketimpangan gender di tingkat jabatan struktur dan jabatan fungsional berbeda. Pada jabatan struktural, kaum perempuan umumnya menghadapi kendala struktur organisasi, dan konseptualisasi pekerjaan yang tepat dan layak secara gender. Di tingkat promosi jabatan fungsional dosen, kaum perempuan menghadapi kendala yang menjadi perpanjangan ideologi divisi kerja di ranah domestik. Dosen perempuan menghadapi kendala utama berupa konsep divisi kerja tradisional. Perempuan dihadapkan pada dua pilihan yang susah, antara keutuhan keluarga (rumah tangga) dan karier. Stigma sosial dan tekanan ideologi patriarki membuat mayoritas dosen perempuan lebih aman memilih urusan rumah tangga ketimbang karier.

Wacana *vis-a-vis* perempuan karir dan patron pengampu kehormatan rumah tangga menyudutkan dosen-dosen perempuan. Adalah benar bahwa pemberian peran dan jabatan kepada kaum perempuan di ranah publik sebetulnya ikut serta membuat semakin sengsaranya kehidupan perempuan. Tepatnya, peran di ranah publik, juga ikut menambah beban perempuan; mereka harus menanggung beban ganda, di rumah (keluarga) dan kantor (karier).

Beban ganda ini menjadi akar masalah kesuksesan dalam meniti karier akademik. Secara sosial ada sinyeleman "*kaum perempuan harus bekerja sejak semua mata anggota keluarga melek sampai mata mereka terpejam lagi*". Akibatnya, jika karier jabatan dosen di jenjang yang lebih tinggi menghendaki syarat-syarat kualitas prestasi akademik, seperti publikasi dan hasil penelitian, kaum perempuan mengalami kendala waktu dan kesempatan untuk dapat memenuhi syarat-syarat primer itu semua (PSW UIN Sunan Kalijaga 2000).

Studi yang dilakukan di Yogyakarta (Sulistianingsih dan Najib 2004; Dzuhayatin dkk. 2002) menemukan penjelasan kenapa pe-

rempuan jika diberi jam mengajar sesi pertama (dimulai 07.30) cenderung datang terlambat, dan jumlah kehadiran mereka mengajar cenderung tidak lebih banyak ketimbang mitra dosen laki-lakinya. Dosen perempuan baru dapat secara leluasa meninggalkan rumah jika semua penghuni rumah telah pergi. Bahkan jika ada anggota keluarga yang sakit, kaum perempuan secara tradisional diamati untuk menjaganya. Karenanya, dosen perempuan sering memesan *slot* waktu mengajar yang menghindari jam pertama mengajar dan pulang lebih awal, tidak jam terakhir, apalagi malam hari. Pegawai dan karyawan perempuan sering meminta izin tidak masuk untuk mengurus anggota keluarga mereka yang sakit, termasuk suami dan anggota keluarga besar lainnya seperti orang tua.

Sebetulnya, problem yang sama tentang "*dilema buah simalakama*" juga ditemukan dalam dunia jurnalisme. Studi yang dilakukan Tim LP3Y (1999) menemukan fakta bahwa jika sesama wartawan menikah, maka wartawan perempuan cenderung mengalah, berhenti sebagai wartawan. Bahkan keputusan untuk meninggalkan dunia jurnalisme ditetapkan berdasarkan kesepakatan mereka. Artinya, karier perempuan umumnya masih sebagai pekerjaan "*sambilan*", sambil menunggu peran gender tradisional yang akan mereka emban. Jika profesi dan karier harus diperjuangkan, maka kaum perempuan di ranah publik dihadapkan pada pilihan yang membuat mereka terus sulit keluar dari kendala tersebut.

Tim di atas juga menemukan fakta lain bahwa karier jurnalis perempuan umumnya "*mentok*" pada jenjang tertentu karena terbentur persyaratan kesigapan dan pengalaman yang didasarkan pada legitimasi asumsi patriarkis seperti keharusan jam kerja sampai larut malam dan mobilitas spasial yang tinggi. Bahkan, karier seorang perempuan sering tersandung di ujung kebijakan kelembagaan yang bias gender, seperti kesulitan wartawan perempuan sebagai redaktur surat kabar harian karena kerja redaktur selalu "*molor*" sampai larut malam. Realitas ini nyaris sebagai potret global dari posisi perempuan dalam organisasi, administrasi, dan manajemen modern. Fenomena ini menarik untuk dikontekstualisasikan pada kondisi objektif pembangunan di bawah naungan administrasi dan manajemen Departemen Agama.

Kaum Perempuan Di Tempat Kerja: Potret Ketidaknyamanan

Kehidupan kaum perempuan rentan terhadap beragam ketidakadilan. Beban ganda, kekerasan, dan pelecehan selalu mengintai kehidupan mereka. Di rumah, di lingkungan sosial, dan tempat

kerja menjadi wilayah yang sering melestarikan potensi kekerasan dan pelecehan terhadap perempuan. Profesi perempuan sebagai sekretaris sering mendapat perlakuan tidak senonoh dari atasan; di *front office*, tubuh karyawan perempuan cenderung diseksualisasi dengan tuntutan berpakaian yang "seksi" dan bahkan "seronok", serta harus rela dicolak-colek.

Kaum perempuan ternyata tidak hanya mengalami diskriminasi dalam proses promosi jabatan dan rekrutmen. Di tempat kerja mereka juga mengalami pelecehan, sampai pada kekerasan seksual. Memang, studi tentang pelecehan seksual di tanah air masih sangat langka. Tetapi, sesuatu yang kasat mata mudah ditemukan, bahwa pekerja perempuan sering mengalami perlakuan yang tidak nyaman tersebut, seperti cubitan, candaan yang bertendensi ke arah seksualisasi tubuh perempuan. Mansoer Faqih (1999, hal. 17-20) memaparkan berbagai jenis pelecehan seksual, yaitu (1) menyampaikan lelucon jorok pada seseorang dengan cara vulgar dan ofensif, (2) menyakiti atau membuat malu seseorang dengan omongan kotor, (3) menginterogasi seseorang tentang kehidupan atau kegiatan seksualnya atau kehidupan pribadinya, (4) meminta imbalan seksual dalam rangka janji mendapatkan kerja, (5) menyentuh atau menyenggol bagian tubuh tanpa ada minat atau tanpa seizin yang bersangkutan.

Pelecehan seksual menjadi isu lain dari persoalan ketidakadilan gender yang biasanya terjadi di tempat kerja. Pengalaman beragam perempuan pekerja menunjukkan fakta pelecehan seksual di tempat kerja. Hal itu biasanya dilakukan secara halus, sistematis, dan terencana, terutama terjadi pada karyawan baru atau karyawan yang magang di suatu perusahaan atau instansi. Cara yang dilakukan pada umumnya dengan menciptakan "utang budi", atau tanam-jasa, dan pada waktunya, sang atasan meminta balasannya berupa layanan seksual, ajakan berkencan, dan berbagai bentuk inisiatif seksual lain yang di kemudian hari merugikan para karyawan baru atau karyawan magang tersebut (*Kompas*, 16 Desember 2002).

Farley (1978) mencatat bahwa pelecehan seksual terhadap perempuan di tempat kerja sudah ada sejak pertama kali perempuan memasuki pasar tenaga kerja. Menurutnya, ini metode baru yang dikembangkan oleh kapitalisme dalam mengontrol tenaga kerja perempuan. Di dalam sejarahnya, bahkan pekerja perempuan di Inggris abad ke 19, membekali diri dengan sebilah pisau untuk melindungi diri dari kemungkinan serangan seksual laki-laki di tempat kerja. Survei oleh sebuah majalah di Amerika Serikat (AS)

pada tahun 1976 menunjukkan 90 persen dari 9000 responden mengaku pernah mengalami berbagai macam bentuk pelecehan seksual di tempat kerjanya, dan hal itu mengganggu kinerja dan integritas mereka sebagai individu (Tim Rika Annisa, 2003)

Sears dan kawan-kawan, seperti dikutip Blumm (1991: 132), melihat bahwa pelecehan di atas dan ketimpangan dalam proporsi jabatan sebagai sesuatu yang lumrah karena perempuan sendiri yang memilih bidang yang dekat dengan tupoksi gendernya. Menurut mereka, pilihan tersebut terjadi karena perspektif bias gender yang telah mengakar sebagai akibat dari sosialisasi di dalam keluarga dan di dunia kerja. Tetapi, Blum membantah analisis peyoratif tersebut. Menurutnya, ketimpangan itu terjadi karena konstruksi sosial menyangkut tiga faktor: (a) struktur yang tidak ramah terhadap perempuan, (b) ideologi konvensional yang menempatkan perempuan sebagai pencari penghasilan tambahan, (c) resistensi dari pekerja laki-laki dan (d) kebijakan pemerintah yang bias-gender. Ketidakpedulian lingkungan sosial-kerja terhadap pelecehan adalah faktor lain yang ikut memproduksi pelecehan dimaksud.

Tangri, Burt, dan Johnson (1982) melihat ada tiga teori yang dapat menjelaskan asal usul pelecehan seksual, yaitu teori biologis atau alamiah, teori sosiokultural, dan teori organisasional. *Pertama*, teori biologis berasumsi bahwa pelecehan seksual bersumber pada kerja hormon-hormon seksual dalam diri laki-laki dan perempuan. Hanya saja laki-laki dianggap memiliki dorongan seksual yang lebih besar dan supra aktif, sehingga laki-laki seringkali lebih banyak melakukan pelecehan seksual, termasuk di tempat kerja. Lebih jauh lagi, mereka beranggapan keduanya secara alamiah memiliki daya tarik seksual, karena itu keduanya akan tetap berinteraksi secara seksual, yang akhirnya tidak jarang berujung dengan pelecehan bahkan kekerasan seksual.

Teori kedua adalah perspektif sosiokultural yang berasumsi bahwa laki-laki dan perempuan dikonstruksi secara sosiokultural oleh suatu sistem dan tata nilai yang menempatkan mereka secara hierarkis di mana laki-laki memiliki peran yang dinilai lebih superior dibandingkan dengan perempuan. Jadi, "*pelecehan seksual merupakan manifestasi dari sosiokultur patriarkis dalam dunia kerja, di mana laki-laki adalah pembuat aturan dan pengontrol pekerja perempuan.*"

Teori ketiga adalah pendekatan organisasional, yang berasumsi bahwa birokrasi dan struktur pekerjaan dan organisasi kerja yang hierarkis membuka peluang bagi mereka yang memiliki kekuasaan untuk memperlakukan bawahan atau pegawai yang tidak memiliki

kekuasaan untuk memperlakukannya secara tidak manusiawi dan sewenang-wenang. Karena perempuan kebanyakan menjadi pekerja bawahan dan dengan latar belakang pendidikan yang pas-pasan, maka mereka rentan untuk mendapatkan kekerasan (disadur dari Tim Rifka Annisa, 2003). Dua teori terakhir ini tampaknya lebih relevan dan lebih dapat menggali kenapa pelecehan seksual terjadi dan dialami kaum perempuan di tempat kerja.

Farley mengusulkan solusi untuk pelecehan seksual, yaitu dengan cara mengubah *mind-set* (cara berpikir) laki-laki dengan *sex role spillover*. Di sini, relasi laki-laki dan perempuan di tempat kerja tidak dibangun berdasarkan pada hierarki, tetapi egaliter, kemitraan dalam hubungan mutual dengan menekankan anasir kemartabatan perempuan; atau, dengan satu sistem dan model relasi kerja yang harus memperlakukan bawahan perempuan sebagai perempuan, bukan hanya sekadar pegawainya (Tim Rifka Annisa, 2003).

Berbeda dengan gagasan Farley di atas, Mohamad Sobary melihat *counter-hegemony* (hegemoni tandingan) dan *counter-ideology* (ideologi tandingan) bisa menjadi alternatif bagi tumbuhnya suasana kerja yang harmonis bagi laki-laki dan perempuan. Bagi Sobary, proses pertempuran budaya dan ideologis perlu dilakukan dengan cara membongkar akar-akar budaya dan teologis yang menjadi legitimasi bagi kekerasan yang dilakukan laki-laki terhadap perempuan atau sebaliknya (Sobary 1999, hal. 98).

Hukum dan Ketidakadilan Gender

Problem yang dihadapi kaum perempuan mendobrak tembok struktur organisasi kerja yang maskulin, dan meretas sikap permisif terhadap pelecehan seksual kepada karyawan perempuan semakin tidak sederhana. Perempuan terjebak dalam lingkaran *multi-layers* masalah. *Pertama*, mereka harus keluar dari problem internal psikologi. *Kedua*, mereka juga harus berani, ulet, dan mampu mendobrak tembok dominasi kaum laki-laki. Masalah lainnya tersangkut pada faktor hukum. Tekanan publik untuk kebijakan afirmatif mendukung kaum perempuan telah melahirkan banyak hukum secara objektif netral gender. Ideologi semua orang setara di depan hukum (*equality before the law*) telah sukses mendorong semua pihak untuk menyadari hukum yang diskriminatif berbasis gender. Oleh sebab itu, pada beberapa dekade terakhir, banyak hukum yang mendukung keadilan gender yang dilegislati seperti Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Namun demikian, akar ketidakadilan di level pengaturan hukum tidak hanya selesai pada konstruksi hukum yang netral gender. Ironisnya, netralitas gender hukum dengan adagium *equality before the law* dan *the rules of law*, pada tataran hasilnya, ternyata terus memproduksi, mereproduksi dan melembagakan ketimpangan berbasis relasi gender. Umpamanya, jika hukum tentang acuan rekrutmen pegawai baru memberikan kesempatan yang sama kepada calon potensial laki-laki dan perempuan untuk bersaing menjadi pegawai, hasil seleksi selalu memperlihatkan dominasi jumlah laki-laki yang lulus. Fakta ketimpangan ini kasat mata, lintas kelompok sosial-budaya, dan kejadiannya mengakar pada asumsi ideologi patriarki yang tidak mendudukan perempuan setara dengan mitra laki-lakinya dalam mengenyam pendidikan yang menjadi titian proses dan modal kelulusan seleksi tersebut.

Hal yang sama juga tampak pada problem netralitas gender, seperti pada kasus promosi jabatan, bahkan di ranah karier profesional seseorang di jabatan struktural. Satu hal yang menyedihkan bahwa banyak studi mendokumentasikan cara dan mekanisme yang dengan dan di dalamnya para perempuan karier mengalami diskriminasi, subordinasi, dan peminggiran dari sentra dunia profesional-publik (Spencer dan Podmore [ed.] 1987: 113–133). Sebuah studi dalam kasus hukum membuktikan bahwa dalam hal standar jumlah penghasilan, dan jabatan puncak di *law office* atau *law firm*, akses kaum perempuan untuk menembus jenjang profesi yang setara dengan mitra kerja laki-lakinya masih sulit tercapai, dan kesenjangan sangat terbuka lebar lagi antara pejabat laki-laki dan perempuan di puncak jabatan dan karier (F. Kay dan J. Hagan 1995: 280–310).

Sebagai tambahan, sudah menjadi fakta yang tak terbantahkan bahwa promosi karier dan jabatan perempuan selalu tertinggal dari langkah keberhasilan kolega laki-lakinya. Hanya sedikit jumlah perempuan yang menduduki jabatan puncak suatu organisasi, tidak hanya organisasi politik, tetapi juga organisasi yang sangat hangat menerima kehadiran kaum perempuan seperti pada kasus pengelolaan lembaga pendidikan. Oleh sebab itu, netralitas tetap melestarikan ketimpangan relasi gender. Kenyataan sosiologis ini kemudian melahirkan dan mewarnai fase kedua gerakan feminisme hukum.

Kenyataan ini mengilhami kelompok feminis lain tentang eksistensi hukum untuk proyek pemberdayaan perempuan. Para eksponen aliran ini dengan diversitas persuasi dan retorika politiknya

sepakat pada sinyalemen dasar bahwa akar problem fundamental hukum dalam kasus ini terletak pada pretensi imparisialitas, objektivitas, dan netralitasnya. Menurut mereka, prinsip "bahasa hukum netral gender" telah memistifikasikan dan menyelubungi kesadaran tentang sejauhmana hukum dinalar, dikemas, dikonstruksi, dan ditegakkan berdasarkan standar laki-laki. Secara kultural, dengan ideologi phallosentrisme, logika nalar hukum dibangun berdasarkan pengalaman, standar, dan kesadaran hukum laki-laki, bukan pengalaman hidup dan kesadaran netral gender. Karenanya, menurut Minow, seorang aktivis feminis hukum, bagi perempuan, belajar hukum identik dengan mempelajari *the second language* (belajar hukum sama dengan belajar bahasa asing, atau sesuatu yang asing bagi dunia dan diri perempuan); memasuki ranah hukum seperti memasuki ranah asing, dan menjadi orang asing kelas dua yang dipaksa untuk beradaptasi dengan norma hegemonik yang telah ada, yaitu tradisi laki-laki (Minow, 1998).

Terlepas dari isu-isu gender yang spesifik dan remifikasinya dicermati, kelompok kedua ini berargumentasi bahwa sumber hakiki ketimpangan gender adalah (1) *tidak* terletak pada aspek kegagalan hukum dan masyarakat untuk mengakomodasi kaum perempuan pada basis kesetaraan, *tetapi* pada fakta bahwa hukum dan masyarakat secara mendasar distrukturasi dan dibingkai berdasarkan prinsip peran-peran gender konvensional (*gender roles*); (2) *bukan* terletak pada kecelakaan historis dan kultural bias gender, *tetapi* pada posisi-posisi dominan yang diyakini kaum lelaki dengan piranti ideologi patriarki, yang pada gilirannya melahirkan subordinasi perempuan di tataran praktik sosial-kemasyarakatan. Dalam banyak kasus hukum Islam, misalnya, norma fikih membedakan hukum berdasarkan variabel biologis (seperti menstruasi, hamil, melahirkan) dan melebar pada variabel gender seperti konsep *mahram* untuk perempuan yang mau bepergian dan konsep *wilayah* (kekuasaan) perwalian nikah perempuan.

Wacana kelompok kedua ini mendorong proyek sosialisasi kesadaran gender secara kultural-substansial dan melahirkan aliran hukum feminis lain yang didominasi oleh mereka yang beraliran radikal. Mereka melangkah bergerak melintas batas analisis struktur dan substansi hukum sebagai entitas monopoli kaum laki-laki dan sinyalemen objektivitas dan rasionalitas hukum. Naffine menegaskan bahwa "*dengan kemampuan menjaga penampakan netralitas yang dispassionate, hukum mampu dengan apik dan diam-diam untuk membantu menjalankan tugas ideologisnya (patriarki) dalam mere-*

produksi kondisi-kondisi yang menyubordinasi perempuan, dan juga kelompok sosial lainnya" (Naffine 1990, hal. 3). Pegiat kelompok ketiga ini tetap menerima premis sifat kelelahan hukum, namun mereka juga mengkritisi apakah hukum dan sistem legal-formal beroperasi dalam bingkai relasi gender yang berbeda untuk lelaki dan perempuan. Postulat mereka bahwa walaupun hukum bergender dan atau telah mengalami maskulinisasi, hal ini tidak harus bermakna bahwa hukum beroperasi secara konsisten untuk mempromosikan hajat laki-laki. Sebaliknya, hukum adalah satu fenomena yang terlalu kompleks untuk disederhanakan dalam potret tautologis seperti ini.

Menurut mereka, suatu hal yang terpenting untuk dipahami apakah hukum dengan segala keniscayaan rasionalitas, objektivitas, imparialitas, dan netralitasnya beroperasi dengan memberikan respons yang berbeda kepada kepentingan laki-laki. Satu contoh konkret adalah perlindungan kepentingan perempuan dalam kasus aborsi, izin poligami, dan bercerai karena istri sibuk, dan jaminan sosial bagi mantan istri dalam kasus perceraian. Di Amerika Serikat dan di negara kita, hukum keluarga, dan hukum yang terkait dengan masalah aborsi sangat melindungi kepentingan perempuan. Namun, tata kehidupan sosial yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip patriarki tetap membatasi, jika tidak merampas kembali, hak-hak keselamatan dan kebaikan hidup perempuan. Ada stigma ideologis bagi perempuan yang melakukan aborsi walaupun Undang-undang Kesehatan membenarkannya. Karenanya, menurut feminis hukum aliran radikal, kritik virtual terhadap hukum harus mampu bergerak keluar dari konvensionalisme logika formal-hukum (substansi dan struktur). Terutama, penting sekali membangun wacana dan kesadaran hukum yang tidak semata-mata membela formalisme-objektif-imparial, tetapi membela kepentingan kelompok sosial yang dikebiri secara sistemik via proses dan atas nama keadilan hukum.

Ringkasnya, ideologi patriarki telah mestigmatisasi perempuan, dan pemilahan peran gender yang tegas telah membuat sistem hukum yang bias gender. Simak saja alasan yang diajukan untuk pelarangan perempuan bekerja di malam hari karena waktu tersebut diberikan untuk memenuhi kebutuhan keluarga (Katjasungkana 1999, hal. 72) atau karena alasan etis, tak pantas perempuan keluar rumah malam hari.

Eksistensi perilaku bias gender para pelaku organisasi kerja terkait langsung dengan dan tidak dapat dipisahkan dari cara yang

dengannya rangkaian makna konseptual hukum dan peran gender diproduksi, direproduksi, diinterpretasi, dan dilestarikan selama proses. Telah disinyalir bahwa kategori-kategori sosial, termasuk identitas gender, memainkan serangkaian peran yang sangat substansial selama proses pengambilan kebijakan. Kategori gender tidak hanya satu refleksi peran normatif, sikap dan relasi netral, tetapi, ia menjadi faktor konstruktif yang sangat esensial dalam penciptaan, negosiasi, dan interpretasi doktrin hukum, dan relasi sosial kerja.

Kesadaran gender, relasi kuasa dan ideologi patriarki di tempat kerja direalisasi dan dinegosiasi oleh para pelaku di tempat kerja dengan variasi kepentingan. Di sini, media negosiasi dan realisasi dalam proses penegakan hukum tidak terjadi dalam satu konteks vakum, netral, dan steril dari segala intrik (Bogoch, 1999, hal. 331). Negosiasi adalah produk dari dinamika interaksi sosial yang berbasis konsep kultural tentang relasi gender. Negosiasi tidak hanya dipengaruhi oleh rangkaian sumber dan potensi relasi asimetris sosial, kultural, ekonomi, dan politik yang menghadapkan para pelaku pada dilema sosial dan kultural, tetapi institusi sosial di tempat kerja sendiri tidak sekadar konteks yang netral untuk advokasi legal. Tempat dan organisasi kerja diorganisasi untuk menjamin legitimasi dan otoritas tertentu guna strategi hukum yang dapat dimanfaatkan oleh individu atau kelompok sosial yang lebih diuntungkan, walaupun di sisi lainnya, ia justru terus mengabaikan hak-hak kelompok sosial yang lemah, seperti perempuan. Karenanya, negosiasi yang dimanfaatkan dalam proses penegakan hukum, secara melingkar, akan menguntungkan "*powerful group*".

Dari paparan di atas dapat disimpulkan beberapa hal konseptual. Studi-studi yang direview memperlihatkan satu realitas yang kompleks mengenai dinamika profesi pegawai perempuan di ranah publik. Temuan tersebut dapat diringkas sebagai berikut. *Pertama*, tempat dan struktur organisasi kerja dan proses penegakan hukum di Departemen Agama melalui media pengambilan kebijakan adalah ranah publik yang masih selalu diasosiasikan dengan domain laki-laki. Ia dioperasikan sesuai dengan norma tertentu yang lebih menguntungkan kelompok dominan di masyarakat. Karenanya, ranah birokrasi dan tempat kerja bukan satu arena yang netral bagi perempuan untuk menggapaikan kesuksesan profesionalitasnya.

Kedua, bias praktik di tempat kerja bermuara dan diakibatkan oleh variabel asimetritas relasi gender dan relasi kuasa lainnya yang dijembatani dan difasilitasi melalui proses interaksional (Roden

2001). Akibatnya, gender memainkan suatu peranan yang sangat *diskursif* dalam memproduksi dan mengkonstruksi perilaku perempuan yang terlibat di ruang publik.

Ketiga, adalah krusial untuk dicamkan bahwa kesadaran gender dan melakukan tindakan yang bergender justru sering dikelola dan interpretasi untuk menggolkan kepentingan melalui negosiasi selama proses relasi kerja. Negosiasi itu sendiri tidak terjadi dalam konteks relasi yang simetris antara laki-laki dan perempuan, tetapi dalam model relasi yang sebaliknya, timpang, dan dominasi. Konsekuensinya, sebagai anggota kelompok masyarakat kelas dua, perempuan karier dan karyawan biasa tampaknya kurang diuntungkan, bahkan sering dilecehkan di tempat kerja.

Review Studi Terdahulu

Bagian ini akan mengelaborasi hasil temuan studi terdahulu tentang gender di organisasi kerja. Hasil studi yang ada secara konsisten memperlihatkan beberapa temuan utama dalam bingkai dominasi-ketimpangan dan ketidakadilan gender. *Pertama*, peningkatan jumlah perempuan yang terlibat dalam dunia kerja seperti juga yang terlihat di lingkungan manajemen Departemen Agama. Fenomena ini tidak hanya terjadi di sektor pekerjaan informal, tetapi juga di sektor pekerjaan yang secara tipikal sangat identik dengan wilayah kekuasaan laki-laki.

Studi-studi di bidang profesi hukum—yang identik dengan norma kontrol, eksklusivisme, dan sangat bernuansa ideologis—misalnya, menunjukkan bahwa di negara-negara yang sudah maju seperti Inggris, AS, dan Kanada, peningkatan jumlah profesional perempuan di bidang praktik hukum sangat signifikan. Jika sebelum tahun 1970an dominasi kaum laki-laki di sektor profesi hukum sangat dominan, sekarang trennya sangat berbeda. Di Israel umpamanya, lebih dari sepertiga dari keseluruhan advokat (14.389 orang) yang berpraktik (pengacara dan sebagainya) adalah perempuan (Bogoch, hal.334). Di AS, sekitar 25 persen pengacara adalah perempuan (Hilsman 1997), dan fenomena yang sejenis juga ditemukan di Inggris dan Australia (MacCorquodale 1996).

Di dunia pendidikan, hal yang sama juga terjadi. Data statistik yang dianalisis menunjukkan bahwa jumlah perempuan di setiap jenjang pendidikan yang lebih tinggi terus meningkat. Bahkan di level perguruan tinggi, jumlah perempuan juga tetap konsisten. Fenomena ini pada gilirannya akan berdampak pada peningkatan

jumlah perempuan yang terdidik dan siap masuk ke dunia kerja. Studi yang dilakukan Fauzia dan kawan-kawan (2004) membuktikan bahwa jumlah sivitas akademika perempuan terus bertambah seiring perjalanan waktu.

Kedua, peningkatan jumlah perempuan di dunia kerja, pada kenyataannya, masih menyisihkan problem, yaitu ketimpangan dan dominasi. Satu hal tragis bahwa banyak studi mendokumentasikan cara dan mekanisme yang dengan dan di dalamnya para perempuan mengalami subordinasi, dan peminggiran dari sentra dunia kerja (Spencer dan Podmore 1987, hal. 113–133). Studi yang dilakukan Fauzia dan kawan-kawan (2004) mengamini ketimpangan dan soburdinasi. Ketimpangan ini tidak hanya terpola di jabatan-jabatan yang sangat struktural (eselon), tetapi juga pada jabatan fungsional yang sangat berbasis kualitas akademik individual. Komposisi jabatan dosen berdasarkan kriteria jenis kelamin juga memperlihatkan ketimpangan. Jika peningkatan angka perempuan secara konsisten bertahan dalam momentum rekrutmen dosen, namun akselerasi promosi jabatan fungsional setingkat di atasnya mulai memperlihatkan ketimpangan gender. Dosen perempuan cenderung terlambat, jika tidak dikatakan terhambat untuk meniti karier jabatan akademik. Karier dosen perempuan umumnya terhenti di tingkat lektor kepala yang mengharuskan persyaratan lebih ketat dan sulit dipenuhi dosen perempuan. Di sini, persentase jumlah dosen perempuan yang menduduki jabatan lektor kepala dan guru besar tidak sebanding dengan jumlah mereka pada level jabatan di bawahnya (lektor dan asisten dosen).

Selain itu, ranah jabatan fungsional yang terbuka untuk kehadiran dosen perempuan juga telah disegregasi secara seksual. Jumlah dosen perempuan memang terus meningkat. Namun, peningkatan tersebut masih mengabadikan konsep stereotipik divisi kerja. Peningkatan jumlah dosen perempuan dan jabatan fungsional, umumnya hanya terfokus pada tipe jabatan dosen pada bidang yang secara tradisional diatributkan pada pekerjaan yang bergender perempuan. Di Yogyakarta, peningkatan jumlah dosen perempuan hanya didominasi pada fakultas-fakultas dan bidang studi yang diasosiasikan secara tradisional dengan pekerjaan laki-laki dan perempuan seperti Fakutlas Tarbiyah (Pendidikan), Adab (Humaniora), Dakwah (Komunikasi), psikologi, dan farmasi (Sulistianingsih dan Najib 2004).

Lingkungan pekerjaan dan jabatan struktural-formal yang sangat profesional selalu didominasi laki-laki dan sangat kentara. Dari

beberapa indikator seperti jumlah penghasilan, dan jabatan puncak di *law office* atau *law firm*, akses kaum perempuan untuk menembus jenjang profesi yang setara dengan mitra kerja laki-lakinya masih sulit tercapai (Kay dan Hagan 1995, hal. 280–310). Studi lain menuturkan bahwa kehadiran perempuan di jenjang puncak struktur kepemimpinan kurang dipertimbangkan; kaum perempuan belum difasilitasi dan diakomodasi untuk menduduki posisi kekuasaan yang dominan di kantor asosiasi hukum. Di sisi lain, petinggi laki-laki masih cenderung melecehkan kapabilitas profesional perempuan (Pierce 1996). Dalam kasus dunia profesi hukum, perempuan hanya dipercayai menangani kasus hukum kecil, sedang kasus-kasus berat dan besar tetap dimonopoli kaum laki-laki.

Lebih dari itu, akselerasi karier jabatan perempuan di struktur organisasi dihambat oleh sikap ideologis mitra kerja laki-lakinya. Sebagai contoh, pada tahun 2008, dari 50 jabatan eselon I dan II (rektor, pembantu rektor, kepala biro, dekan-pembantu dekan, direktur-wakil direktur sekolah pasca sarjana, serta kepala lembaga) di UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hanya ada 6 orang pejabat perempuan. Studi di ranah profesi hukum di California, AS, oleh *the State Bar Women in Law Committee* memperlihatkan 88 persen dari para perempuan yang disurvei (yaitu profesional hukum) yakin bahwa ada bias gender yang kasat mata di dunia profesi hukum; dan dua pertiga responden mengatakan bahwa profesional hukum perempuan tidak diterima oleh teman kerja laki-lakinya (Pierce 1996).

Di sisi lain, di Indonesia, meski secara yuridis peraturan pemerintah tentang kehidupan perempuan dewasa ini sudah sangat baik, tetapi realitas ketimpangan gender masih terjadi. Di bidang pendidikan misalnya, Angka Melek Hurup (AMH) perempuan di tahun 2004 baru mencapai 86,8%, sementara laki-laki 94% (BPS dan Menag PP, 2005). Menyangkut partisipasi sekolah, data menunjukkan semakin tinggi tingkat pendidikan semakin jauh tingkat kesenjangannya (lihat *position paper* Diknas). Kondisi yang sebaliknya terjadi pada anak-anak yang terdidik di dalam pendidikan agama. Database yang dikumpulkan EMIS menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan agama, semakin banyak jumlah perempuannya (Mulia 2004).

Dari hasil penelitian Departemen Pendidikan Nasional diketahui bahwa kesenjangan gender dalam bidang pendidikan terjadi dalam empat persoalan pokok, yaitu (1) pemerataan dalam memperoleh pendidikan yang bermutu, (2) manajemen pendidikan dan sumber daya pengelolanya, (3) program studi dan penjurusan, dan

(4) kurikulum, buku teks, dan strategi pembelajaran (Tim Diknas 2004). Khusus berkaitan dengan buku teks, materi ajar masih tetap sebagai museum pelestari stereotip gender, bias gender.

Di bidang pelayanan publik, misalnya, keterlibatan perempuan dalam sektor ini masih rendah. Blumm (1997), dalam bukunya *Between Feminism and Labor*, menyebutkan birokrasi merupakan ruang yang hierarkis dan tergenderkan, maka tak heran jika perempuan sering diposisikan sebagai *second class* (Simone de Beauvoir 1994), perempuan menjadi orang asing di dunianya sendiri. Data International Country Risk Guide (2004) menunjukkan, hanya 40% dari PNS yang perempuan. Database Departemen Agama 2003 juga menunjukkan hal yang sama; pegawai laki-laki di departemen Agama mencapai 67%, sementara perempuan hanya 27% (Mulia 2003).

Hasil studi ini dapat memberikan gambaran awal (hipotesis) tentang realitas gender di organisasi kerja di bawah manajemen Departemen Agama. Ketika ideologi patriarki menembus batas wilayah dan ranah pergerakan laki-laki dan perempuan, maka bias dan ketimpangan gender di lingkungan kerja Departemen Agama besar kemungkinannya juga akan mudah ditemukan.

Daftar Pustaka

- Beauvor, Simone de, *The Second Sex*, versi Inggris oleh H. Parshley, London: Picador, 1994
- Belenky, M. Field, Blythe McVicker Clinchy, Nancy Rule Goldberger and Jill Mattuck Tarule, *Women's Ways of Knowing; the Development of Self, Voice and Mind*, (USA: Basic Books, 1986)
- Blumm, Linda M. *Between Feminism and Labor: The Significance of the Comparable Worth movement*, Los Angeles: University of California Press, 1997.
- Bogoch, Bryna, "Courtroom Discourse and the Gendered Construction of Professional Identity", *Law and Social Inquiry*, Vol. 24, (1999), hal. 334)
- Budiman, Arief, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Chodorow, Nancy, *The Reproduction of Mothering. Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, Berkeley, California: University of California Press, 1978.
- Charol Shakeshaft, *Women in educational administration: A bibliography*, Montecello, Illinois: Vance Bibliography Series, 1981.
- Crompton, Rosemary, and Kay Sanderson dalam bukunya, *Gendered Jobs and Social Change*, (London: Unwin Hyman, 1990).
- Engineer, Ashgar, *Hak-hak Perempuan dalam Islam*, terjemahan Farid Wadji dan Ciciek Farha Assegaf, Yogyakarta, Yayasan Benteng Budaya, cet I, 1994.
- Fauzia, Amelia; et.als, *Realita dan Cita Kesetaraan Gender di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Jakarta: Baseline dan Analisis Institusional Pengarusutamaan Gender pada Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta 1999-2003*. (Jakarta: McGill IAIN-Indonesia Social Equity Project, 2004).
- Faqih, Mansoer, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Fliert, E. Van de & J. Proost (eds.), *Women and Integrated Pest Management (IPM): Corp Protection Practices and Strategies*, ITDG Publishing, 1999.
- Gardner, Edward, *Creating Employment in the Middle East and North Africa*, International Monetary Fund, 2003.
- Gender Mainstreaming di Kepolisian*, Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), Seri 7 Penjelasan Singkat (Backgrounder), Juni 2008.
- Handayani, Trisakti dkk, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, UMM Press, Malang 2002.

- Hassan, Riffat, "Islam", dalam Arvind Sharma and Khaterine K. Young (eds.), *Her Voice, Her Faith*, Colorado dan United Kingdom: Westview Press, 2003, h.215-242
- Hasyim, Syafiq, *Hal-hal yang Tak Terpikirkan tentang Isu-isu Keperempuanan dalam Islam*, Bandung: Mizan, 2001.
- Hilsman, Sally, "Changing Perspectives on Women and the American Criminal Justice Sistem", Paper dipresentasikan pada *the Symposium on Women: Crime, Victimization, and Social Control*, pada 21 Januari 1997 di Jerusalem University).
- Indrawati, "Fenomena kawin Muda dan Aborsi: Gambaran Kasus", dalam Hasyim, Syafiq, *Menakar Harga perempuan: Eksplorasi lanjut atas Hak-Hak reproduksi perempuan dalam islam*, Badung: Mizan 1999.
- International Country Risk Guide (2004)
- Isma'il, Nurjannah, *Perempuan dalam Pasungan*, Yogyakarta: LKiS, 2003.
- Iqbal, Safia, *Woman and Islamic Law*, Chitli Qabar, Delhi: Adam Publishers & Distributors, 1994.
- Izzat, H. Rauf, *Wanita dan Politik dalam Pandangan Islam*, Bandung: PT. Remaja Rosda karya, 1997.
- Kasri, Nurlini, *Unescap Meeting Di Bangkok tentang Kesetaraan Gender* pada tanggal 09 Desember 2004, Unpublished Paper
- Katulis, Brian, *Women's Rights in Focus: Egypt, Findings From May—June 2004 Focus Groups With Egyptian Citizens On Women's Freedom*, sponsored by Freedom House's Survey of Women's Freedom In The Middle East And North Africa Findings from January, 2004.
- Katjasungkana, Nursyahbani, "Perempuan dalam Peta Hukum di Indonesia", dalam Hasyim, Syafiq, *Menakar Harga perempuan: Eksplorasi lanjut atas Hak-Hak reproduksi perempuan dalam islam*, Badung: Mizan 1999, h. 78.
- Kay, F. dan Hagan, J., "The Persistent Glass Ceiling: Gendered Inequalities in the Earnings of Lawyers", *British Journal of Sociology*, Vol. 46 (1995), hal. 280–310
- _____, *Women's Freedom in Focus: Moroccan, Findings From January 2004 Focus Groups With Moroccan Citizens On Women's Rights*, sponsored by Freedom House's Survey of Women's Freedom In The Middle East And North Africa Findings from January, 2004.
- MacCorquodale, Patricia, "Gender, Economics, and Opportunity: A Comparison of Attorneys in France and England," Paper dipresentasikan pada *the Annual Meeting of the Law and Society Association*, di Glasgow, Scotlandia, Juli 1996.
- Moghodam, Valentine, *Modernizing Women: Gender and Social Change in Middle East*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- Mosse, Julia Cleves, *Gender dan Pembangunan*, Rifka Annisa, Women Crisis Center, 1996.

- Mulia, Siti Musdah et. al. Database of Department of Religious Affairs 2003 (Gender Perspective). Jakarta: In cooperation with the Gender Mainstreaming Project, Department of Religious Affairs and the Institution for Religious and Gender Studies, 2003.
- _____, *Islam dan Inspirasi Kesetaraan Gender*, Yogyakarta, Kibar Press, 2007.
- Muhammad, Husein, *Fiqh Perempuan*, Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Porter, Paige (*Women and leadership in Education: The construction of Gender in the Work place*," The Australian College of Education, 1994)
- Rhode, Deborah L.(eds), *Theoretical Perspective on Sexual Differences*, New Haven and London: Yale University Press, 1991.
- Pierce, Jennifer L., *Gender Trials: Emotional Lives in Contemporary Law Firms*, Los Angeles: University of California Press, 1996
- Porter, Paige, *Women and leadership in Education: The construction of Gender in the Work place*," The Australian College of Education, 1994).
- Roden, Frederick "Becoming Butlerian: On the Discursive Limits (and Potentials) of Gender Trouble at Ten Years of Age" *International Journal of Sexuality and Gender Studies*, Vol. 6, No. 1/2, (2001).
- Rostanti, Maya dkk, *Membedah Ketimpangan Anggaran: Working Draft*, Jakarta: PATTIRO, 2005.
- Saptari, Ratna dan Brigitte Holzner, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial: Suatu Pengantar Studi Perempuan*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- Shiva, Vandana, *Bebas Dari pembangunan: Perempuan, Ekologi dan Perjuangan Hidup di India*, Jakarta: Yayasan obor, 1997.
- Siti Ruhaini Dzuhayatin et all., *Gender Component in Islamic Basic Education Project BEF-ADB*, Department of Religious Affairs Jakarta 2002)
- Spencer, A. dan D. Podmore, "Women Lawyers– Marginal Members of a Male-Dominated Profession, dalam *In a Man's World:Essays on Women in Male Dominated Professions*, A. Spencer dan D. Podmore, eds. (London, Tavistock, 1987).
- Subhan, Zaitunah, *Tafsir Kebencian; Studi Bias Gender dalam Tafsir Qur'an*, Yogyakarta: LKiS, 1999.
- Sulistianingsih dan Agus M. Najib, *Gender Equality in Islamic Higher Education*, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga and Mc.Gill and IISEP, 2004.
- Sunaryo, Urip dkk, *Pembangunan Manusia Berbasis Gender*, Jakarta: Kerjasama BPS dan Menag PP, 2005.
- Sundari, Eva K, dkk. Modul Pelatihan Advokasi penganggaran berbasis kinerja responsif gender, Jakarta: PATTIRO, 2006.
- Suryadi Ace, *Kesetaraan Gender dalam Bidang Pendidikan*, Bandung: Genesindo, 2004.

- Susanti, Emy, "Menggugat Bias Gender dalam Logika Pembangunan" dalam Idi Subany Ibrahim dan Hanif Suranto, eds. *Wanita dan Media: Konstruksi Ideologi Gender dalam Ruang Publik Order Baru*, Bandung: Rosdakarya, 1998
- Team Diknas, 2004, *Position Paper tentang Gender Mainstreaming di Departemen Pendidikan*, 2003.
- Thornton, Margaret, *Dissonance and Distrust: Women in the Legal Profession*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Tim PSW UIN Sunan Kalijaga, *Kesenjangan Gender pada Kualitas Akademik dan Kemampuan Manajerial Staf Pengajar IAIN Sunan Kalijaga*, Jakarta: PSW UIN Yogyakarta, unpublished, 2000
- Tim LP3Y (Perspektif Gender dan Pengalaman Subyektif Jurnalis Perempuan Indonesia, Yogyakarta, LP3Y dan Ford Foundation, 1999.
- Umar, Nasaruddin, *Argumen Kesetaraan Gender*, Jakarta: Paramadina, 1999.
- Wadud, Amina, *Qur'an menurut Perempuan*, Jakarta: Serambi, 2001.
- Widodo, Slamet, "Dinamika Gender Pada Usahatani Lahan Kering", *Pamator* Vol. 2 No. 1, Januari 2006.
- Saptari dan Holzner, 1997; Humm, 2002
- Wahid, Abdurrahman, « Refleksi Teologis Perkawinan Dalam Islam », dalam Hasyim, Syafiq, *Menakar Harga perempuan: Eksplorasi Lanjut atas Hak-Hak Reproduksi Perempuan dalam Islam*, Bandung: Mizan 1999, h. 78.
- Lin Farley, *Sexual Shakedown: The Sexual Harassment of Women on the Job*, (1978)

Ida Rasyidah, peneliti Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Noeryamin Aini, dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta