

STUDI ANALISIS KEBIJAKAN PENJENJANGAN KARIR BAGI GURU SEKOLAH DASAR DENGAN PENDEKATAN GENDER ANALYSIS PATHWAY DI KECAMATAN BEKASI TIMUR – KOTA BEKASI

Aos Kuswandi*

Abstrak

Pengarusutamaan gender menjadi penting dalam berbagai aspek pembangunan. Kesenjangan gender di bidang pendidikan terjadi dimana posisi perempuan kurang menentukan dalam mempengaruhi arah dan jalannya pendidikan. Hal ini mengakibatkan terjadinya kesenjangan gender yang terlegitimasikan dalam berbagai dimensi sistem pendidikan, terutama pada bidang Pendidikan Dasar, Kejuruan dan Perguruan Tinggi. Pada Dinas Pendidikan Kota Bekasi penjenjangan karier guru SD masih bias gender. Jabatan struktural pada Sekolah Dasar belum menunjukkan adanya kesetaraan gender. Dengan demikian keterbatasan akses bagi perempuan berpengaruh terhadap proses kebijakan pendidikan dasar yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi.

Kata Kunci: Kesetaraan Gender, Kebijakan Pendidikan, Penjenjangan Karir Guru SD

Latar Belakang

Pengembangan kualitas SDM merupakan bagian tak terpisahkan dari perlindungan (*protection*) dan pemajuan (*promotion*) hak-hak asasi manusia (HAM) yang kini menjadi isu kebijakan yang selalu mendapat perhatian dari berbagai pihak. Kaitannya dengan pemajuan HAM, maka hal tersebut tidak terlepas dari pendidikan dan pengembangan SDM. Konsep pemajuan HAM melalui pendidikan dan pengembangan SDM antara lain meliputi produktivitas, pemerataan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Salah satu komponen yang cukup penting dalam pemajuan HAM melalui pendidikan dan pengembangan SDM adalah adanya persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk menjamin kesetaraan dan keadilan gender di berbagai bidang

kehidupan, termasuk pendidikan. Hal ini cukup beralasan karena dua pertiga dari penduduk dunia usia sekolah adalah perempuan dan mereka memiliki hak yang sama untuk mendapatkan pemajuan dalam memperoleh pendidikan dasar. Kondisi tersebut mayoritas terdapat di negara-negara berkembang di wilayah: Asia, Afrika, Eropa Timur dan Amerika Latin. Melihat keadaan tersebut, maka Indonesia sudah dapat dipastikan menjadi bagian yang memiliki kategori perlu memperhatikan konsep gender dalam bidang pendidikan.

Sejak ditandatanganinya *Optional Protocol to Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* pada tanggal 28 Februari 2000 oleh pemerintah Indonesia, jelas hal tersebut menunjukkan keseriusan dan keberpihakan Indonesia ter-

hadap kesetaraan dan keadilan gender. Wujud konkrit dari ke-seriusan tersebut, dalam GBHN Tahun 1999 (TAP MPR No. IV/1999) diuraikan bahwa untuk meningkatkan peran dan kedudukan perempuan perlu dikembangkan kebijaksanaan nasional yang diemban oleh lembaga yang mampu mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender (KKG) serta mampu meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan.

Dalam UU RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang selanjutnya diuraikan dalam Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) diuraikan secara detail program pembangunan nasional dalam lima tahun berdasarkan sektoral dan permasalahan yang dihadapi. Penjabaran dari amanat RPJMN terkait dengan Pengarusutamaan Gender adalah Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan adalah meningkatnya kualitas dan peranan perempuan di berbagai bidang. Berkaitan dengan isu gender ini, prioritas pembangunan perlu didefinisikan kembali dengan menyebut secara eksplisit bahwa pembangunan nasional antara lain bertujuan mencapai keadilan dan kesetaraan gender.

Pengarusutamaan gender sebagai strategi untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender diperlukan untuk mengintegrasikan permasalahan gender ke dalam proses perencanaan, pelaksanaan program, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan, program dan kegiatan pembangunan nasional di seluruh

bidang. Pengarusutamaan gender menjadi penting dalam berbagai aspek pembangunan karena hasil evaluasi pembangunan pada masa sebelum tahun 1990-an cenderung belum mendorong terwujudnya kesetaraan gender bagi perempuan. Hasil pembangunan pada waktu itu menunjukkan bahwa hampir semua bidang kehidupan masih belum sensitif gender. Artinya pencapaian pembangunan bagi perempuan masih jauh tertinggal dibandingkan dengan laki-laki. Kondisi tersebut disebabkan adanya kesempatan yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki yang berimplikasi terhadap ketidakadilan gender. Keadaan yang timpang tersebut mengakibatkan peran gender makin tereduksi, dan peran perempuan makin ter subordinasi, sehingga kontribusi perempuan terhadap pembangunan semakin lemah.

Munculnya masalah kesenjangan gender di dalam pendidikan berdasarkan hasil temuan dari Depdiknas (2000:12-13) disebabkan adanya beberapa faktor. *Pertama* adalah keterbatasan akses bagi perempuan untuk menjadi tenaga pengajar terutama pada SLTP ke atas. Akibatnya proses pembelajaran belum berorientasi terhadap kesetaraan gender, serta lebih menempatkan perempuan pada posisi yang kurang menguntungkan (*bias against female*). Hal ini diperparah lagi oleh kesadaran guru akan kesetaraan gender yang masih rendah. Guru-guru TK dan SD lebih banyak perempuan, tetapi semakin tinggi pendidikan menjadi semakin kecil proporsi perempuannya. Hal tersebut di atas disebabkan oleh

karena ada anggapan bahwa guru kelas awal lebih dianggap sebagai jabatan pengasuh anak dengan gaji yang relatif lebih rendah, sehingga dianggap lebih sesuai jika diperankan oleh perempuan karena anggapan peran domestik bagi perempuan. Sebaliknya, guru-guru sekolah menengah dan dosen perguruan tinggi lebih dianggap sebagai jabatan profesional dan dengan tingkatan gaji lebih tinggi, sehingga lebih sesuai jika diperankan oleh laki-laki.

Sedangkan pada temuan yang *kedua*, partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan di bidang pendidikan masih lebih rendah daripada laki-laki. Keadaan ini dapat mempengaruhi adanya kebijakan pendidikan yang kurang sensitif gender yang selanjutnya membawa dampak kurang menguntungkan bagi perempuan. Pemegang kebijakan dalam struktur pemerintahan didominasi oleh laki-laki khususnya di lingkungan pendidikan. Hal ini disebabkan oleh sedikitnya jumlah perempuan yang memperoleh kesempatan untuk memegang jabatan birokrasi. Dengan latar belakang pendidikan yang kurang, perempuan tertinggal jauh dalam menduduki posisi penting dalam jabatan-jabatan struktural saat ini. PNS perempuan hanya menempati proporsi 35,4%. Data juga menunjukkan semakin tinggi golongan jabatan semakin kecil proporsi perempuan yang ada di dalamnya.

Masalah ini kemudian muncul menjadi isu kesenjangan gender di bidang pendidikan yaitu posisi perempuan kurang menentukan dalam mempengaruhi arah dan jalannya pendidikan. Hal ini mengakibatkan

terjadinya kesenjangan gender yang terlegitimasi dalam berbagai dimensi sistem pendidikan, terutama pada bidang pendidikan dasar, kejuruan dan perguruan tinggi. Khusus pada bidang pendidikan dasar, kondisi ini menjadi prioritas yang perlu diperhatikan. Hal ini sejalan dengan komitmen pemerintah untuk menyukseskan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

Beberapa gejala kesenjangan gender pada bidang pendidikan dasar terlihat dari data hasil Susenas 2000, antara lain berbedanya akses dan peluang bagi laki-laki dan perempuan dalam memperoleh pendidikan. Data menunjukkan bahwa penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan SLTP ke atas baru mencapai 36,9%, sementara penduduk laki-laki 46%. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan di atas SLTP lebih kecil dibanding laki-laki.

Persentase penduduk perempuan yang melek huruf terus meningkat tetapi masih tertinggal dibandingkan penduduk laki-laki. Pada tahun 1980, hanya 63% perempuan berbanding dengan 80% laki-laki yang melek huruf (SP, 1980). Pada tahun 1990, persentase melek huruf perempuan meningkat menjadi 79% sementara penduduk laki-laki sudah mencapai 90% (SP, 1990). Pada perkembangan selanjutnya, penduduk perempuan yang melek huruf terus meningkat menjadi 85,54% tetapi masih tetap tertinggal dibawah penduduk laki-laki yang melek huruf, yaitu 93,4% (Susenas, 1996). Perhatikan data tersebut menunjukkan bahwa secara faktual kondisi

perempuan yang melek huruf masih dibawah laki-laki yang melek huruf.

Berbeda dengan data di atas, kesempatan memperoleh pendidikan untuk perempuan nampaknya relatif lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Pada tahun 2000, APM perempuan di SD sebesar 92,6% dibandingkan dengan laki-laki sebesar 92%. Kedua jumlah tersebut relatif tidak berbeda karena selisihnya hanya 0,6% saja. Namun demikian hal tersebut menunjukkan bahwa peluang anak perempuan untuk mendapatkan pendidikan dasar relatif lebih tinggi dibandingkan dengan anak laki-laki. Keadaan yang hampir sama juga terjadi di jenjang SLTP dan SLTA. Pada tingkat SLTP, APM perempuan adalah 60,7% berbanding 58,6% laki-laki, sedangkan di SLTA adalah 38,9% perempuan berbanding dengan 36,7% laki-laki. Peluang yang cukup besar bagi perempuan tersebut seharusnya mendapatkan perhatian yang serius terutama dalam proses pembelajaran. Berdasarkan hasil pengamatan (Depdiknas, 2000), proses pembelajaran cenderung masih berwawasan gender dan cenderung memihak pada laki-laki (*bias toward male*). Laki-laki cenderung ditempatkan pada posisi yang lebih diuntungkan dalam keseluruhan proses pendidikan, misalnya dalam memimpin kelas, memimpin organisasi siswa, memimpin diskusi dan lain-lain. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa walaupun jumlah perempuan pada peluang memperoleh pendidikan lebih besar dibandingkan dengan laki-laki, tetapi dalam hal peran dan partisipasi dalam proses belajar masih terjadi dominasi atas perempuan. Jelas ini

merupakan suatu kondisi yang tidak terlalu baik bagi perempuan dalam perolehan hak dan kesempatan berbicara dan berperan. Hal ini menjadi cukup menarik untuk dikaji lebih lanjut. Mengapa masih terdapat perbedaan kesempatan berperan dalam berbagai proses pendidikan bagi perempuan.

Isu yang dikaitkan dengan masalah pendidikan nasional dan kesenjangan gender juga tecermin di dalam pelaksanaan pendidikan di beberapa daerah kota/kabupaten, seperti di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi. Hal yang menarik bila dikaitkan dengan penyebab munculnya isu ketidaksetaraan gender yaitu kurangnya keterlibatan perempuan di dalam membuat keputusan maupun yang duduk di dalam birokrasi pada sistem pendidikan, karena secara data statistik hal ini pun terjadi di dalam sistem pendidikan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi, terutama terlihat pada proses jabatan struktural dan fungsionalnya. Berdasarkan data statistik maupun hasil observasi awal, terlihat bahwa peran aktif atau partisipasi perempuan di dalam sistem pendidikan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi masih terlihat adanya kesenjangan gender baik di dalam struktur jabatan fungsional maupun struktural.

Pada lingkungan Dinas Pendidikan Kota Bekasi jabatan struktural masih didominasi oleh laki-laki meskipun perbandingannya dengan perempuan hanya 20%, dimana laki-laki menduduki 60% dan perempuan 40%, namun bila dilihat secara mendalam ditemukan bahwa jabatan struktural sebagai Kasub-

dinas menunjukkan dominasi laki-laki daripada perempuan dengan perbandingan 4:2 termasuk pula kepala dinas dipegang oleh laki-laki. Untuk jabatan kepala seksi, terdapat 9 perempuan sedangkan laki-laki berjumlah 11 orang. Hal ini juga menunjukkan bahwa jabatan kepala seksi lebih didominasi laki-laki. Hal yang menarik lainnya adalah pada bagian Kasubdinas TK/SD dan Kasubdinas Pendidikan Luar Sekolah paling banyak diduduki oleh perempuan. Maka dengan demikian berdasarkan gambaran data tersebut di atas menjelaskan bahwa jabatan struktural pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi belum menunjukkan adanya kesetaraan gender. Keadaan ini akan mempengaruhi proses kebijakan pendidikan yang dijalankan oleh Dinas pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah program-program kebijakan penjenjangan karier bagi guru SD yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi sudah responsif gender?
2. Sejauhmana keterlibatan perempuan didalam merumuskan kebijakan atau program-program pada bidang pendidikan dasar baik pada jabatan struktural maupun fungsional?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi para perumus kebijakan terutama bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi.
2. Hasil penelitian ini dapat menjadi bagian dari proses sosialisasi dan pembelajaran bagi para peneliti studi gender, perencana, pendidik atau pengajar pada tingkat sekolah dasar.
3. Penelitian ini menjadi dasar dari pelaksanaan program-program berikutnya yang responsif gender.

Kerangka Teori

Konsep Gender, Kesetaraan Gender dan Keadilan Gender

Gender adalah perbedaan dan fungsi peran sosial yang dikonstruksikan oleh masyarakat, serta tanggung jawab laki-laki dan perempuan. Sehingga gender belum tentu sama di tempat yang berbeda, dan dapat berubah dari waktu ke waktu. Seks/kodrat adalah jenis kelamin yang terdiri dari perempuan dan laki-laki yang telah ditentukan oleh Tuhan. Oleh karena itu tidak dapat ditukar atau diubah. Ketentuan ini berlaku sejak dahulu kala, sekarang dan berlaku selamanya. Gender bukanlah kodrat ataupun ketentuan Tuhan. Oleh karena itu gender berkaitan dengan proses keyakinan bagaimana seharusnya laki-laki dan perempuan berperan dan bertindak sesuai dengan tata nilai yang terstruktur, ketentuan sosial dan budaya di tempat mereka berada. Dengan demikian gender dapat dikatakan pembedaan peran, fungsi, tanggung jawab antara perempuan dan laki-laki yang dibentuk/dikonstruksi oleh sosial budaya dan

dapat berubah sesuai perkembangan zaman.

Kesetaraan gender berarti kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan serta hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas), serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut. Kesetaraan gender juga meliputi penghapusan diskriminasi dan ketidakadilan struktural, baik terhadap laki-laki maupun perempuan.

Keadilan gender adalah suatu proses dan perlakuan adil terhadap perempuan dan laki-laki. Dengan keadilan gender berarti tidak ada pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi dan kekerasan terhadap perempuan maupun laki-laki. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender ditandai dengan tidak adanya diskriminasi antara perempuan dan laki-laki, dan dengan demikian mereka memiliki akses, kesempatan berpartisipasi, dan kontrol atas pembangunan serta memperoleh manfaat yang setara dan adil dari pembangunan. Memiliki akses dan partisipasi berarti memiliki peluang atau kesempatan untuk menggunakan sumberdaya dan memiliki wewenang untuk mengambil keputusan terhadap cara penggunaan dan hasil sumberdaya tersebut.

Konsep PUG Dalam Pembangunan

Berdasarkan Propenas 2000-2004 yang telah diundangkan sebagai UU Nomor 25 tahun 2000, kebijakan pendidikan termasuk dari

19 program pembangunan yang responsif gender sejalan dengan amanat GBHN 1999-2004 yang kemudian dipertegas dengan diterbitkannya Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional yang menyatakan bahwa seluruh departemen maupun lembaga pemerintah non departemen di pemerintah nasional, propinsi maupun kabupaten/kota harus melakukan pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pada kebijakan dan program pembangunan (2000:1). Lebih lanjut sebagai kelanjutan dari program sebelumnya maka telah terjadi perubahan dokumen kebijakan nasional berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004. Oleh karena itu kebijakan pendidikan responsif gender menjadi isu penting di dalam program pembangunan saat ini. Hal ini disebabkan kenyataan yang memperlihatkan bahwa selama ini pendekatan pembangunan belum secara khusus mempertimbangkan manfaat pembangunan secara adil terhadap perempuan dan laki-laki, sehingga hal tersebut memberi kontribusi terhadap timbulnya ketidaksetaraan gender dan ketidakadilan gender. Julia Cleves Mosse (1996:57) menjelaskan bahwa program pembangunan harus selalu dikaitkan dengan masalah keadilan gender. Menurutnya program pembangunan yang dilangsungkan oleh pemerintah seharusnya tidak melahirkan kembali pertumbuhan yang

bersifat negatif, sehingga perlu koreksi terhadap masalah tersebut yaitu dengan menempatkan masyarakat di dalam setiap program pembangunan

Berdasarkan penjelasan di atas maka kebijakan pendidikan sebagai salah satu program pembangunan hendaknya memperhatikan usaha penanggulangan kemiskinan, perbaikan kualitas hidup, menciptakan berbagai macam basis produktif untuk memenuhi kebutuhan di masyarakat, menciptakan berbagai macam basis produktif untuk memenuhi kebutuhan, membentuk pembagian kerja secara seksual, menciptakan pranata politik yang melindungi dan memberi penghargaan terhadap nilai kultural serta aspirasi berbagai kelompok sosial. Kesemuanya itu menurut Julia, setiap kelompok masyarakat baik perempuan dan laki-laki dapat terlibat penuh secara adil berdasarkan kebutuhan masing-masing.

Sedangkan Syamsiah Achmad (1995) juga menegaskan bahwa program pembangunan yang selama ini dijalankan pemerintah kurang mengungkapkan secara tepat dalam mengidentifikasi peranan perempuan di dalam pembangunan terutama mengenai kebutuhan-kebutuhan, kepentingan-kepentingan serta masalah-masalah yang dialami oleh kelompok perempuan. Hal itu beliau jelaskan sebagai berikut:

“Sejalan dengan meningkatnya pengakuan akan pentingnya peranan wanita dalam pembangunan, juga meningkat kesadaran dan pengakuan terhadap kelemahan perencanaan pembangunan dalam memperhatikan secara penuh dan memperhitungkan

secara tepat dan sistematis sumbangan wanita terhadap proses pembangunan maupun dampak pembangunan tersebut terhadap wanita. Pengakuan ini didasarkan pada faktor-faktor empiris dari seluruh pelosok dunia dan dalam berbagai sektor utama pembangunan yang menunjukkan kelemahan dalam desain proyek-proyek maupun dalam pelaksanaannya yang telah diperoleh wanita dari proyek-proyek pembangunan itu, serta gagal mengungkapkan secara tepat dan lengkap sumbangan wanita dalam pelaksanaan proyek-proyek tersebut, maupun dalam mengidentifikasi potensi sumbangan wanita.” (1995:170).

Oleh karena itu untuk memperbaiki kedudukan wanita dalam program-program pembangunan terutama pada kebijakan pendidikan perlu dikembangkan kemampuan analitis dengan menggunakan metodologi yang dapat mengetahui secara lebih tepat tentang arti perbedaan-perbedaan, bentuk dan sifat partisipasi perempuan dan laki-laki dalam proses pembangunan.

Analisis kebijakan pendidikan

Untuk melakukan analisis kebijakan digunakan analisis konteks yakni hubungan antara bagian-bagian dengan keseluruhan masalah serta hubungan antara kejadian masa lampau, sekarang dan yang akan datang (Brewer dan de Leon,1983). Sifat kontekstual dan interdisipliner ini merupakan ciri analisis kebijakan pendidikan. Analisis kebijakan merupakan usaha untuk menghasilkan dan mengolah informasi (yang relevan) dengan menggunakan ilmu sosial terapan.

Untuk memecahkan pendidikan dalam situasi politik tertentu ini dilakukan dengan metode inkuiri dan argumen ganda. (2002:4)

Analisis kebijakan pendidikan adalah suatu proses pengkajian kebijakan pendidikan untuk memahami kebijakan dengan baik, sehingga dapat memberikan penjelasan dan saran dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan itu untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Analisis kebijakan dimaksudkan untuk menguraikan dan menjelaskan latar belakang, alasan, serta akibat dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan oleh suatu organisasi. Ruang lingkup dan tujuan analisis kebijakan dapat dibedakan menjadi analisis tentang kebijakan (*ex post policy analysis*) dan analisis untuk kebijakan (*ex antering policy analysis*). Pada penelitian ini lebih menyoroti ruang lingkup dan tujuan analisis tentang kebijakan penjenjangan karir guru SD di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi. Untuk tujuan analisis, yaitu ingin mengetahui apakah kebijakan tersebut sudah responsif gender maka penelitian ini juga menggunakan alat analisis gender atau disebut *Gender Analysis Pathways* (GAP).

Gender Analysis Pathways (GAP) merupakan satu-satunya metodologi analisa yang menggunakan isu gender di dalam mengukur suatu kebijakan. Menurut Syamsiah Achmad analisis gender (GAP) didefinisikan sebagai berikut:

“Sebagai suatu usaha yang sistematis untuk mencatat kelaziman atau tingkat partisipasi pria dan wanita dalam suatu kegiatan yang membentuk sistem produksi barang

dan jasa. Akan tetapi pengembangan selanjutnya kualitas perencanaan pembangunan, agar lebih tanggap terhadap kebutuhan aktual wanita dan kebutuhan aktual pria, karena ke-butuhan aktual tergantung dari bentuk dan sifat peran seseorang pria atau wanita dalam proses pembangunan, serta pembagian beban kerja antara pria dan wanita maupun perbedaan jumlah waktu yang dipergunakan untuk melaksanakan peran masing-masing yang pada umumnya tidak berkeseimbangan terutama sejak terjadinya secara bertahap pengakuan atas persamaan hak, kewajiban dan kesempatan antara pria dan wanita dalam pembangunan.” (1995:172)

Pada hal lain mengenai fungsi atau kegunaan alat ini, Syamsiah Achmad (1995:174) juga menjelaskan bahwa analisis gender menjadi perlu bila diterapkan di dalam pembangunan dengan alasan, *pertama*, dapat menunjukkan peran reproduktif wanita sebagai hal yang penting bagi peran produktif keluarga di samping pentingnya bagi peran ekonomi wanita. *Kedua*, mengungkapkan secara nyata siapa yang melakukan apa, kapan untuk berapa lama di dalam rumah tangga dan atau dalam masyarakat (profil aktivitas). *Ketiga*, mengungkapkan secara nyata siapa yang mendapatkan apa (profit akses dan kontrol), jadi siapa yang mampu memanipulasi kehidupan mereka. *Keempat*, mengidentifikasi faktor-faktor sosial budaya yang menghambat atau mendorong kelangsungan hidup dan kehidupan wanita dan pria. *Kelima*, menggarisbawahi keperluan rencana akan data yang

terinci menurut jenis kelamin pada tingkat rumah tangga menentukan kebutuhan. *Keenam*, melihat betapa pentingnya pengelola proyek-proyek yang tidak mempunyai pengertian “gender” pada akhirnya kurang berhasil dalam penyampaian dan efektifitas.

Metode Penelitian dan Model Analisis

Metode penelitian

Arah penelitian ini menggunakan analisis kebijakan perspektif gender atau alat analisis gender untuk pembangunan, *Gender Analysis Pathways* (GAP). Alat analisis ini merupakan satu-satunya alat analisis yang responsif gender yang ada hingga saat ini di Indonesia, dan dipergunakan terutama oleh para perencana dalam melakukan proses perencanaan sehingga kebijakan/program/proyek/kegiatan pembangunan yang dihasilkan menjadi responsif gender.

Dengan alat analisis ini diharapkan hasil penelitian yang dilakukan dapat mengidentifikasi kesenjangan gender dan permasalahan gender serta sekaligus menyusun rencana kebijakan/program/proyek/kegiatan dalam bidang pendidikan dasar, khususnya di Kota Bekasi. Hasil dari pengkajian ini diharapkan dapat memperkecil atau menghapus kesenjangan gender tersebut. Alat analisis ini dibuat dengan menggunakan metodologi yang sangat sederhana yang terbagi dalam 3 tahapan (Depdiknas, 2001:8). Adapun tahapan dalam GAP yang dilakukan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut: 1) Analisis kebijakan pendidikan dasar

yang responsif gender; 2) Formulasi kebijakan responsif gender; dan 3) Rencana aksi yang responsif gender dalam penjurangan karir Guru SD.

Secara sederhana tahapan proses analisis *Gender Analysis Pathways* atas kebijakan penjurangan karir Guru Sekolah Dasar (SD) di Kota Bekasi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pada tahap pertama, dijelaskan adanya tujuan dan atau sasaran kebijakan/program/proyek/kegiatan pembangunan saat ini. Maka dalam penelitian ini langkah pertama adalah melihat kebijakan pendidikan pada penjurangan karir Guru Sekolah Dasar (SD) di Kota Bekasi dengan dasar:
 - a. Melihat hak-hak tenaga kependidikan berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional seperti tercantum pada ayat 2 yaitu tenaga kependidikan memperoleh pembinaan karir berdasarkan prestasi kerja, dan pada ayat 4 dijelaskan pula tenaga pendidikan memperoleh penghargaan sesuai dengan dharma baktinya sudah berkeadilan dan berkesetaraan gender.
 - b. Berdasarkan rencana strategi pendidikan, pemuda dan olah raga yaitu meningkatkan kemampuan profesional guru dan tenaga kependidikan lainnya melalui suatu sistem integral melalui pemantapan jabatan fungsional dengan mensyaratkan kemampuan dan prestasi sebagai dasar untuk promosi dan peningkatan kesejahteraan mereka dilihat dari sisi

- c. Bagaimana pendistribusian guru berdasarkan keadilan dan kesetaraan gender.
 - d. Bagaimana pendayagunaan guru berdasarkan keadilan dan kesetaraan gender yang menghasilkan kinerja guru secara optimal.
 - e. Bagaimana kompetensi guru secara profesional berdasarkan keadilan dan kesetaraan gender.
 - f. Evaluasi kinerja guru di dalam sistem akuntabilitas publik berdasarkan keadilan dan kesetaraan gender.
 - g. Sistem pembinaan karir guru terhadap karirnya seperti jabatan, penghargaan, perlindungan hukum yang berdampak pada kesejahteraan, rasa aman dan kebanggaan profesi berdasarkan keadilan dan kesetaraan gender
2. Pada tahap kedua menjelaskan adanya data pembuka wawasan berdasarkan segregasi menurut jenis kelamin, maka penelitian ini akan mencari data dengan cara memilah berdasarkan gender terhadap proses penjenjangan karier baik pada jabatan struktural maupun fungsional.
 3. Pada tahap ketiga berdasarkan langkah pertama mencari faktor penyebab kesenjangan gender berdasarkan temuan data-data di lapangan untuk melihat sejauhmana akses, partisipasi, kontrol dan manfaat kebijakan pendidikan dalam penjenjangan karier sudah berkeadilan dan berkesetaraan gender.
 4. Setelah menemukan masalah kemudian mencari sebab dan akibat dari penentuan kebijakan tersebut dengan memberi pertanyaan-pertanyaan seperti apa, dimana, mengapa dan bagaimana pada tahap keempat
 5. Setelah menemukan masalah maka akan dirumuskan kembali kebijakan tersebut yang responsif gender dengan menggunakan indikator gender pada tahap kelima dan keenam.
 6. Pada tahap ketujuh, membuat rencana aksi dengan menentukan sasaran pada tahap kedelapan yang kesemuanya menerapkan unsur responsif gender seperti mensosialisasikan kebijakan yang responsif gender melalui tahap penyadaran gender (*gender awareness*) dengan sasaran pada tingkat pembuat kebijakan baik untuk perempuan maupun laki-laki.
 7. Pelaksanaan disesuaikan dengan program yang responsif gender.
 8. Terakhir adalah melakukan pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi dengan melihat aspek keadilan dan kesetaraan gender.

Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang menurut Hadari Nawawi (1987:63) merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Jenis penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi me-

ngenai sesuatu permasalahan atau sesuatu keadaan akan tetapi informasi tersebut belum cukup terperinci maka seorang peneliti mungkin akan tertarik untuk mengadakan penelitian yang lebih memperinci informasi yang sudah tersedia dengan pertanyaan dasar “Bagaimana”? (1990: 18)

Teknik Analisis

Teknik analisis data yang dipakai menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu berupa deskripsi atas data yang diperoleh tanpa menggunakan rumus statistik. Dengan demikian data yang diperlukan dalam penelitian ini lebih bersifat informasi kualitatif dan dengan sendirinya pula harus dideskripsikan secara kualitatif. Hal ini sejalan dengan pendapat Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 1991:46) bahwa metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun terucapkan dari para pelaku yang diamati.

Data dalam penelitian ini dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Kedua jenis data ini perlu dibedakan karena cara untuk mendapatkan data tersebut berbeda. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*indepth interview*); sedangkan data sekunder didapat melalui kepustakaan dan dokumen-dokumen tertulis seperti peraturan/kebijakan yang pernah dibuat, laporan-laporan kegiatan/program dan risalah/notulasi rapat-rapat dinas.

Kedua jenis teknik pengumpulan data ini dipilih selain terkait dengan tipe penelitian yang bersifat deskriptif analitis, juga menghasilkan data yang bersifat kualitatif. Cara

yang demikian ini memungkinkan untuk memahami gejala-gejala yang diteliti secara lebih luas dan mendalam.

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan dalam bentuk percakapan (tanya jawab dengan informan yang telah ditentukan sebelumnya. Tanya jawab dilakukan berdasarkan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka. Dalam hal ini pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah dipersiapkan terlebih dahulu dan dipolakan untuk menggali jawaban informan sesuai dengan tujuan penelitian. Data yang diperoleh dari informan didokumentasikan dengan dengan cara pencatatan langsung dengan menggunakan catatan pribadi peneliti dan melalui perekaman dengan menggunakan pita kaset untuk melengkapi catatan-catatan yang telah dibuat. Selain itu peneliti juga mengandalkan daya ingatan, terutama terhadap jawaban informan yang perlu untuk dipertajam dan dikembangkan lebih lanjut.

Pemilihan informan di dalam penelitian ini secara umum ditetapkan secara *purposive sampling* yang didasarkan atas kriteria seperti: memiliki pengetahuan mengenai pokok-pokok penelitian secara luas dan mendalam, mampu memberikan gambaran secara umum mengenai pokok-pokok penelitian dan bersedia untuk menerima peneliti dan mau memberikan informasi yang diperlukan secara terbuka. Sedangkan jumlah dan pilihan terhadap informan dilakukan oleh peneliti secara *purposive* yang terdiri dari: Kepala Dinas, beberapa Kepala Cabang Dinas, beberapa Pengawas TK dan

SD, beberapa Kepala Sekolah SD dan beberapa Guru SD.

Selanjutnya data yang diperoleh baik primer maupun sekunder tersebut kemudian dikelompokkan menurut golongan dan jenis variabelnya. Data tiap variabel yang telah dikelompokkan tersebut kemudian diolah, dianalisis, dan diinterpretasikan guna mengetahui hubungan satu sama lain secara kualitatif dan dikaitkan dengan model analisis kebijakan berwawasan *Gender Analysis Pathways* (GAP) serta *Policy Outlook and Plan of Action* (POP). Hasil analisis kemudian dibuat kesimpulan sebagai bahan rekomendasi bagi pihak-pihak terkait dengan penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Penduduk wanita yang jumlahnya 49.9% (102.847.415) dari total (206.264.595) penduduk Indonesia (Sensus Penduduk 2000) merupakan sumberdaya pembangunan yang cukup besar. Partisipasi aktif wanita dalam setiap proses pembangunan akan mempercepat tercapainya tujuan pembangunan. Kurang berperannya kaum perempuan, akan memperlambat proses pembangunan atau bahkan perempuan dapat menjadi beban pembangunan itu sendiri. Kenyataannya dalam beberapa aspek pembangunan, perempuan kurang dapat berperan aktif. Hal ini disebabkan karena kondisi dan posisi yang kurang menguntungkan dibandingkan laki-laki. Seperti peluang dan kesempatan yang terbatas dalam mengakses dan mengontrol sumberdaya pembangunan, sistem upah yang merugikan, tingkat kesehatan dan pendidikan yang rendah,

sehingga manfaat pembangunan kurang diterima kaum perempuan. Berbagai upaya pembangunan nasional yang selama ini diarahkan untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, baik perempuan maupun laki-laki, ternyata belum dapat memberikan manfaat yang setara bagi perempuan dan laki-laki. Bahkan belum cukup efektif memperkecil kesenjangan yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa hak-hak perempuan memperoleh manfaat secara optimal belum terpenuhi sehingga pembangunan nasional belum mencapai hasil yang optimal, karena masih belum memanfaatkan kapasitas sumberdaya manusia secara penuh. Faktor penyebab kesenjangan gender yaitu tata nilai sosial budaya masyarakat, umumnya lebih mengutamakan laki-laki daripada perempuan (ideologi patriarki); peraturan perundang-undangan masih berpihak pada salah satu jenis kelamin dengan kata lain belum mencerminkan kesetaraan gender; penafsiran ajaran agama yang kurang komprehensif atau cenderung tekstual kurang kontekstual, cenderung dipahami parsial kurang holistik; kemampuan, kemauan dan kesiapan perempuan sendiri untuk merubah keadaan secara konsisten dan konsekuen; rendahnya pemahaman para pengambil keputusan di eksekutif, yudikatif, legislatif terhadap arti, tujuan, dan arah pembangunan yang responsif gender.

Adanya kesenjangan pada kondisi dan posisi laki-laki dan perempuan menyebabkan perempuan belum dapat menjadi mitra kerja aktif laki-laki dalam mengatasi masalah-masalah sosial, ekonomi

dan politik yang diarahkan pada pemerataan pembangunan. Selain itu rendahnya kualitas perempuan turut mempengaruhi kualitas generasi penerusnya, mengingat mereka mempunyai peran reproduksi yang sangat berperan dalam mengembangkan sumberdaya manusia masa depan. Di bidang pendidikan, kaum perempuan masih tertinggal dibandingkan laki-laki. Kondisi ini antara lain disebabkan adanya pandangan dalam masyarakat yang mengutamakan dan mendahulukan laki-laki untuk mendapatkan pendidikan daripada perempuan.

Keteringgalan perempuan dalam bidang pendidikan tecermin dari persentase perempuan buta huruf (14,54% tahun 2001) lebih besar dibandingkan laki-laki (6,87%), dengan kecenderungan meningkat selama tahun 1999-2000. Tetapi pada tahun 2002 terjadi penurunan angka buta huruf yang cukup signifikan. Namun angka buta huruf perempuan tetap lebih besar dari laki-laki, khususnya perempuan kepala rumah tangga. Angka buta huruf perempuan pada kelompok 10 tahun ke atas secara nasional (2002) sebesar 9,29% dengan komposisi laki-laki 5,85% dan perempuan 12,69% (Sumber: BPS, Statistik Kesejahteraan Rakyat 1999-2002). Menurut Statistik Kesejahteraan Rakyat 2003 angka buta huruf perempuan 12,28% sedangkan laki-laki 5,84%. Faktor penyebab kesenjangan kondisi dan posisi perempuan dan laki-laki dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan yang bias gender karena dalam bidang hukum masih banyak dijumpai substansi, struktur, dan budaya hukum yang diskriminatif

gender. Jumlah peraturan perundang-undangan yang diskriminatif terhadap perempuan berjumlah kurang lebih 32 buah.

Pada tahun 1999 jumlah PNS perempuan adalah 36,9%, laki-laki sebesar 63,1% dari jumlah seluruh PNS (4.005.861), dan dari jumlah tersebut hanya 15,2% PNS perempuan yang menduduki jabatan struktural, sedangkan PNS laki-laki sebesar 84,8%. Sedangkan tahun 2000 terjadi sedikit perubahan dimana jumlah PNS perempuan adalah 37,6%, laki-laki sebesar 62,4% dari jumlah seluruh PNS (3.927.146), dan dari jumlah tersebut hanya 15,7% yang menduduki jabatan struktural, sedangkan PNS laki-laki sebesar 84,3%. (Statistik dan Indikator Gender, BPS, 2000).

Beberapa gejala kesenjangan gender pada bidang pendidikan dasar terlihat dari data hasil Susenas 2000, antara lain berbedanya akses dan peluang bagi laki-laki dan perempuan dalam memperoleh pendidikan. Data menunjukkan bahwa penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan SLTP ke atas baru mencapai 36,9%, sementara penduduk laki-laki 46%. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan di atas SLTP lebih kecil dibanding laki-laki.

Persentase penduduk perempuan yang melek huruf terus meningkat tetapi masih tertinggal dibandingkan penduduk laki-laki. Pada tahun 1980, hanya 63% perempuan dibanding dengan 80% laki-laki yang melek huruf (SP, 1980). Pada tahun 1990, persentase melek huruf perempuan meningkat menjadi

79% sementara penduduk laki-laki sudah mencapai 90% (SP, 1990). Pada perkembangan selanjutnya, penduduk perempuan yang melek huruf terus meningkat menjadi 85,54% tetapi masih tetap tertinggal dibawah penduduk laki-laki yang melek huruf, yaitu 93,4% (Susenas, 1996). Memperhatikan data tersebut menunjukkan bahwa secara faktual kondisi perempuan yang melek huruf masih dibawah laki-laki yang melek huruf.

Berbeda dengan data di atas, kesempatan memperoleh pendidikan untuk perempuan nampaknya relatif lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Pada tahun 2000, APM perempuan di SD sebesar 92,6% dibandingkan dengan laki-laki sebesar 92%. Kedua jumlah tersebut relatif tidak berbeda karena selisihnya hanya 0,6% saja. Namun demikian hal tersebut menunjukkan bahwa peluang anak perempuan untuk mendapatkan pendidikan dasar relatif lebih tinggi dibandingkan dengan anak laki-laki. Keadaan yang hampir sama juga terjadi di jenjang SLTP dan SLTA. Pada SLTP APM perempuan adalah 60,7% berbanding 58,6% laki-laki, sedangkan di SLTA adalah 38,9% perempuan berbanding dengan 36,7% laki-laki. Peluang yang cukup besar bagi perempuan tersebut seharusnya mendapatkan perhatian yang serius terutama dalam proses pembelajaran. Berdasarkan hasil pengamatan (Depdiknas, 2000), proses pembelajaran cenderung masih belum berwawasan gender dan cenderung memihak pada laki-laki (*bias toward male*). Laki-laki cenderung ditempatkan pada posisi yang lebih diuntungkan dalam keseluruhan

proses pendidikan, misalnya dalam memimpin kelas, memimpin organisasi siswa, memimpin diskusi dan lain-lain. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa walaupun jumlah perempuan pada peluang memperoleh pendidikan lebih besar dibandingkan dengan laki-laki, tetapi dalam hal peran dan partisipasi dalam proses belajar masih terjadi dominasi atas perempuan. Jelas ini merupakan suatu kondisi yang tidak terlalu baik bagi perempuan dalam perolehan hak dan kesempatan berbicara dan berperan. Hal ini menjadi cukup menarik untuk dikaji lebih lanjut. Mengapa masih terdapat perbedaan kesempatan berperan dalam berbagai proses pendidikan bagi perempuan.

Isu yang dikaitkan dengan masalah pendidikan nasional dan kesenjangan gender juga tecermin di dalam pelaksanaan pendidikan di beberapa daerah kota/kabupaten, seperti di Dinas Pendidikan Kota Bekasi. Hal yang menarik bila dikaitkan dengan penyebab munculnya isu ketidaksetaraan gender yaitu kurangnya keterlibatan perempuan di dalam membuat keputusan maupun yang duduk di dalam birokrasi pada sistem pendidikan, secara data statistik hal ini pun terjadi di dalam sistem pendidikan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi, terutama terlihat pada proses jabatan struktural dan fungsionalnya.

Berdasarkan data statistik maupun hasil observasi, terlihat bahwa peran aktif atau partisipasi perempuan di dalam sistem pendidikan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi masih terlihat adanya kesenjangan gender baik di dalam struktur jabatan

fungsional maupun struktural. Fenomena tersebut lebih jelas tergambar berdasarkan data di dalam tabel-tabel berikut ini.

Berdasarkan data pada Tabel 1 terlihat bahwa jabatan struktural masih didominasi oleh laki-laki meskipun perbandingannya dengan perempuan hanya 20%, dimana laki-laki menduduki 60% dan perempuan 40%, namun bila dilihat secara mendalam ditemukan bahwa jabatan struktural sebagai Kasubdinas menunjukkan dominasi laki-laki daripada perempuan dengan perbandingan 4:2 termasuk pula kepala dinas dipegang oleh laki-laki. Untuk jabatan

kepala seksi, terdapat 9 perempuan sedangkan laki-laki berjumlah 11 orang. Hal ini juga menunjukkan bahwa jabatan kepala seksi lebih didominasi laki-laki. Hal yang menarik lainnya adalah pada bagian Kasubdinas TK/SD dan Kasubdinas Pendidikan Luar Sekolah paling banyak diduduki oleh perempuan. Maka dengan demikian berdasarkan gambaran data tersebut di atas menjelaskan bahwa jabatan struktural pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi belum menunjukkan adanya kesetaraan gender. Keadaan ini akan mempengaruhi proses kebijakan pen-

Tabel 1
Segregasi Berdasarkan Gender Jabatan Struktural Dinas Pendidikan Kota Bekasi

NO	Jenis Jabatan Struktural	Jenis Kelamin	
	Kepala Dinas	Lk	
I.	Kepala Bag TU	Lk	
	1. Kasubag Kepegawaian		Prp
	2. Kasubag Umum	Lk	
	3. Kasubag Perencanaan		Prp
	4. Kasubag Keuangan		Prp
II.	KaSubdinas TK/SD		Prp
	1. Kepala seksi kurikulum		Prp
	2. Kepala seksi pemb. Kelembagaan		Prp
	3. Kepala seksi tenaga teknis/kesiswaan	Lk	
III.	KaSubdinas SLTP, SMU, SMK		Prp
	1. Kepala seksi tenaga teknis kesiswaan		Prp
	2. Kepala seksi kurikulum/kelembagaan SLTP	Lk	
	3. Kepala seksi kurikulum/kelembagaan SMU	Lk	
	4. Kepala seksi kurikulum/kelembagaan SMK	Lk	
IV.	Subdinas Pendidikan Luar Sekolah	Lk	
	1. Kepala seksi pendidikan masyarakat	Lk	
	2. Kepala seksi pendidikan masyarakat		Prp
	3. Kepala seksi pendidikan masyarakat		Prp
V.	Subdinas Bim Mas Olah.R dan Budaya	Lk	
	1. Kepala seksi GM	Lk	
	2. Kepala seksi Olah Raga	Lk	
	3. Kepala seksi kebudayaan		Prp
VI.	Kasubdin sarana/prasarana	Lk	
	1. Kasi sarana/prasarana SD	Lk	
	2. Kasi sarana/prasarana SLTP	Lk	
	3. Kasi sarana/prasarana SMU	Lk	
	TOTAL	16	11

Sumber: Wawancara dengan Kepala Subdinas TK/SD (2006)

Ket : Lk = Laki-laki, Prp = Perempuan

didikan yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi.

Kondisi tersebut mencerminkan bahwa pada struktur kelembagaan Dinas Pendidikan di Kota Bekasi masih didominasi laki-laki. Jelas hal tersebut akan mempengaruhi setiap keputusan yang ditetapkan dalam berbagai kebijakan pembangunan pendidikan. Ketimpangan ini akan menjadi masalah apabila tidak diperhatikan. Karenanya pihak pemerintah Kota Bekasi harus sudah memperhatikan kesetaraan gender dalam penentuan pejabat publik di bidang pendidikan.

Berikut diuraikan mengenai sebaran Kepala Sekolah (KS) pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD) di Kota Bekasi yang berdasarkan wilayah cakupan kecamatan. Dalam tabel tersebut nampak terdapat beberapa wilayah yang tidak seimbang antara jumlah kepala sekolah laki-laki dan kepala sekolah perempuan.

Berdasarkan data pada Tabel 2 jabatan fungsional sebagai kepala sekolah terlihat lebih banyak laki-laki (55%) dibandingkan perempuan

(45%). Hal ini menunjukkan bahwa posisi perempuan masih pada posisi nomor dua dalam jabatan pengambil keputusan di tingkat unit sekolah dasar. Ini membuktikan bahwa terdapat kesenjangan antara laki-laki dan perempuan, walaupun tidak terlalu mencolok.

Sedangkan untuk jabatan fungsional sebagai pengawas sekolah TK dan SD, laki-laki lebih banyak menduduki posisi tersebut yaitu dari 39 orang, laki-laki terdiri dari 33 orang (84,6%) sedangkan untuk perempuan hanya 6 orang (14,4%). Kondisi tersebut jelas sangat tidak mendukung terhadap perempuan. Apalagi kalau dikaitkan bahwa jabatan sebagai pengawas ini cenderung terkait erat dengan pengambilan keputusan terhadap proses kebijakan baik berkaitan dengan proses pendidikan maupun penjenjangan jabatan fungsional bagi kepala sekolah dan guru.

Pada jabatan fungsional guru, terlihat posisi perempuan lebih mendominasi yaitu 3291, sedangkan laki-laki berjumlah 1994. Lebih jelasnya terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Segregasi Berdasarkan Gender Jabatan Fungsional Kepala Sekolah Per Kecamatan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi

No	Kecamatan	Jumlah KS	Perbandingan Jenis Kelamin (%)	
			Laki-laki %	Perempuan %
1.	Bantar Gebang	42	80%	20%
2.	Bekasi Barat	68	20%	80%
3.	Bekasi Selatan	55	60%	40%
4.	Bekasi Timur	93	20%	80%
5.	Bekasi Utara	73	50%	50%
6.	Rawa Lumbu	55	50%	50%
7.	Medan Satria	36	65%	35%
8.	Jati Asih	53	30%	70%
9.	Jakasampurna	29	70%	30%
10.	Pondok Gede	75	60%	40%
	TOTAL	579	55%	45%

Sumber data: Wawancara dengan subdinas TK/SD (2006)

Berdasarkan data pada Tabel 3 menunjukkan bahwa pada jenjang jabatan fungsional guru, ternyata lebih banyak guru perempuan (60,73%) dibandingkan dengan guru laki-laki sebanyak (39,27%). Bila memperhatikan data tersebut, seharusnya peluang guru perempuan untuk menduduki jabatan fungsional atau jabatan struktural lebih tinggi dibandingkan dengan guru laki-laki dengan perbandingan sekitar 3:1 bagi guru perempuan atas guru laki-laki. Namun kenyataannya tidak demikian, karena data terdahulu menunjukkan bahwa jabatan struktural dan fungsional masih cenderung bias gender.

Berdasarkan gambaran data tersebut tampak bahwa pada jenjang struktural masih didominasi oleh laki-laki sementara pada jabatan fungsional terdapat beberapa variasi yaitu pada jabatan fungsional kepala sekolah jumlah laki-laki sebanyak 55% lebih besar dari perempuan sebesar 45%. Suatu perbandingan yang relatif tidak jauh. Namun untuk jabatan fungsional pengawas sekolah TK & SD, jumlah perempuan jauh lebih kecil dari jumlah laki-laki.

Jumlah pengawas laki-laki sebanyak 84,6% sedangkan pengawas perempuan hanya 14,4%. Kondisi ini cukup timpang, padahal posisi jabatan sebagai pengawas tersebut sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pendidikan. Dapat diasumsikan kebijakan yang ditentukan oleh para pengawas TK& SD ini sangat dimungkinkan tidak berpihak gender. Pada sisi yang lain, untuk jabatan fungsional guru, jumlah perempuan terlihat lebih banyak yaitu sebesar 60,73% dibandingkan dengan guru laki-laki sebesar 39,27%. Kondisi tersebut mestinya berdampak secara positif terhadap perkembangan bagi proses penentuan kebijakan pendidikan yang berkeadilan dan berkesetaraan gender.

Untuk kasus pada Kecamatan Bekasi Timur Kota Bekasi, apabila dianalisis berdasarkan data menunjukkan bahwa jumlah kepala sekolah perempuan jauh lebih banyak dibandingkan laki-laki. Perbandingan keduanya sebanyak 80% untuk kepala sekolah perempuan dan 20% untuk kepala sekolah laki-laki. Pada komposisi ini pun me-

Tabel 3. Segregasi Berdasarkan Gender Jabatan Fungsional Guru Per Kecamatan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi

No	Per Kecamatan	Perbandingan Jenis Kelamin	
		Laki-laki	Perempuan
1.	Bantar Gebang	205	200
2.	Bekasi Barat	245	538
3.	Bekasi Selatan	81	242
4.	Bekasi Timur	82	293
5.	Bekasi Utara	436	447
6.	Rawa Lumbu	203	293
7.	Medan Satria	113	265
8.	Jati Asih	230	364
9.	Jakasampurna	110	83
10.	Pondok Gede	389	566
	TOTAL	1994	3291

Sumber data: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bekasi (2003)

nunjukkan pada perimbangan yang tidak ideal, dimana jumlah kepala sekolah perempuan empat kali lipat jumlah laki-laki.

Keterlibatan Perempuan Pada Program Bidang Pendidikan Dasar

Ketertinggalan perempuan mencerminkan masih adanya ketidakadilan dan ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan di Indonesia, hal ini dapat terlihat dari gambaran kondisi perempuan di Indonesia. Sesungguhnya perbedaan gender dengan pemilahan sifat, peran, dan posisi tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan. Namun pada kenyataannya perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, bukan saja bagi kaum perempuan, tetapi juga bagi kaum laki-laki.

Berbagai perbedaan peran, fungsi, tugas dan tanggung jawab serta kedudukan antara laki-laki dan perempuan baik secara langsung maupun tidak langsung, dan dampak suatu peraturan perundang-undangan maupun kebijakan telah menimbulkan berbagai ketidakadilan karena telah berakar dalam adat, norma ataupun struktur masyarakat. Gender masih diartikan oleh masyarakat sebagai perbedaan jenis kelamin. Masyarakat belum memahami bahwa gender adalah suatu konstruksi budaya tentang peran fungsi dan tanggung jawab sosial antara laki-laki dan perempuan. Kondisi demikian mengakibatkan kesenjangan peran sosial dan tanggung jawab sehingga terjadi diskriminasi, terhadap laki-laki dan perempuan. Hanya saja bila dibandingkan diskriminasi terhadap

perempuan kurang menguntungkan dibandingkan laki-laki.

Faqih dalam Achmad M menyatakan, ketidakadilan gender adalah suatu sistem dan struktur yang menempatkan laki-laki maupun perempuan sebagai korban dari sistem (Faqih, 1998a; 1997). Selanjutnya Achmad M menyatakan, ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan, terutama pada perempuan; misalnya marginalisasi, subordinasi, stereotipe/pelabelan negatif sekaligus perlakuan diskriminatif (Bhasin, 1996; Mosse, 1996), kekerasan terhadap perempuan (Prasetyo dan Marzuki, 1997), beban kerja lebih banyak dan panjang (Ihromi, 1990). Manifestasi ketidakadilan gender tersebut masing-masing tidak bisa dipisah-pisahkan, saling terkait dan berpengaruh secara dialektis (Achmad M. hal. 33, 2001).

Studi yang baru menggunakan model *Gender Analysis Pathway* (GAP) dan *Policy Outlook and Plan of Action* (POP) menunjukkan bahwa kebijakan dalam Propenas dan Repeta belum menjamin implementasi program yang asan dan/atau sensitif gender (Rosalin dan kawan-kawan, 2001; Suryadi dan Partitis, 2001). Ini adalah suatu keadaan yang memang demikian adanya. Sehingga kondisi tersebut menjadi pekerjaan rumah bersama bagi para penentu kebijakan baik pada tataran pemerintah pusat maupun daerah.

Kurangnya perhatian pemerintah pada isu gender dapat dikaitkan dengan kinerja hasil pembangunan gender, utamanya melalui *Human Development Index* (HDI) dan *Gender Development Index* (GOI). Indonesia masih berada di posisi

112/175 untuk HDI dan 91/146 untuk GDI pada tahun 2003. Karena itu, pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) menjadi wacana utama hingga kebutuhan tindakan (*action call*) di berbagai tataran kebijakan pemerintah, baik secara nasional, propinsi maupun kabupaten/kota.

Sejalan dengan kenyataan ini, studi tentang sensitivitas gender di tingkat lokal, utamanya di tingkat kabupaten/kota, perlu dilakukan, sebagai upaya untuk mengidentifikasi berbagai model pembangunan yang kurang sensitif gender dalam kaitannya dengan berbagai permasalahan gender, termasuk pula bagi pemerintah Kota Bekasi. Konsep pembangunan yang sensitif gender dalam bidang pendidikan perlu menjadi perhatian. Karena seperti dikemukakan dalam bahasan terdahulu komposisi tenaga kependidikan untuk sekolah dasar di Kota Bekasi lebih banyak didominasi perempuan. Sedangkan dalam hal kesempatan perempuan pada berbagai proses pembangunan dan kesempatan untuk menduduki posisi strategis pada bidang pendidikan masih dominan kaum laki-laki.

Kesimpulan

1. Adanya keterbatasan akses bagi perempuan untuk menjadi pimpinan (kepala sekolah) pada tingkat pendidikan Sekolah Dasar (SD) di Kota Bekasi. Akibatnya proses pembelajaran belum berorientasi terhadap kesetaraan gender, serta lebih menempatkan perempuan pada posisi yang kurang menguntungkan (*bias against female*). Hal ini diperparah lagi oleh kesadaran guru akan kesetaraan gender yang masih rendah. Guru-guru TK dan SD lebih banyak perempuan, tetapi semakin tinggi pendidikan menjadi semakin kecil proporsi perempuannya.
2. Partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan di bidang pendidikan masih lebih rendah daripada laki-laki. Keadaan ini dapat mempengaruhi adanya kebijakan pendidikan yang kurang sensitif gender yang selanjutnya membawa dampak kurang menguntungkan bagi perempuan. Pemegang kebijakan dalam struktur pemerintahan didominasi oleh laki-laki khususnya di lingkungan pendidikan. Hal ini disebabkan oleh sedikitnya jumlah perempuan yang memperoleh kesempatan untuk memegang jabatan pimpinan (kepala sekolah) SD di Kota Bekasi. Dengan latar belakang pendidikan yang kurang, perempuan tertinggal jauh dalam menduduki posisi penting dalam jabatan-jabatan struktural saat ini. PNS perempuan hanya menempati proporsi 35,4%. Data juga menunjukkan semakin tinggi golongan jabatan semakin kecil proporsi perempuan yang ada di dalamnya.
3. Isu kesenjangan gender di bidang pendidikan yaitu posisi perempuan kurang menentukan dalam mempengaruhi arah dan jalannya pendidikan. Hal ini mengakibatkan terjadinya kesenjangan gender yang terlegitimasi dalam berbagai dimensi sistem pendidikan, terutama pada bidang dasar. Hal ini sejalan dengan

komitmen pemerintah untuk mensukseskan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

Daftar Pustaka

- Balckmore, Jill. 1999, *Troubling Women, Feminism, Leadership and Educational Change*, Buckingham-Philadelphia: Open University Press
- Dewi, RR. Ponco. "Analisis Kebijakan Pendidikan dalam Jabatan (In-service Training) untuk Pengembangan Kinerja Guru Wanita di Sekolah Dasar Jakarta", *Jurnal Teknodik* No.10/VI/Oktober/2002
- Gender Analysis Pathway (GAP), Alat Analisis Gender untuk Perencanaan Pembangunan*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional bekerjasama dengan Proyek WSP II – CIDA, Jakarta, Juni 2001
- Syamsiah Achmad. 1992, "Penggunaan Analisa Jender dalam Pembangunan" dalam *Kajian Wanita dalam Pembangunan*, Jakarta, Penerbit Yayasan Obor Indonesia
- Manasse Malo, Sri Trisnoningtias. 1990, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Universitas Indonesia
- Moleong, J. 1991, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Karya
- Mosse, Julia Cleves. 1996, *Gender dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Nawawi, Hadari. 1987, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta Gadjah Mada University Press
- Position Paper, Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan*, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2003
- Rencana Strategi Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga*, Departemen Pendidikan Nasional Jakarta, 2003
- Santoso, Riyadi. *Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan: Studi Kesiapan Pembiayaan Daerah di Kabupaten dan Kota Bekasi Jawa Barat*. Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2001

***Drs. Aos Kuswandi, M.Si.,** Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan Sekretaris Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam "45" Bekasi