

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kepemimpinan merupakan salah satu variabel yang sangat menarik dan menjadi salah satu pusat perhatian dalam suatu organisasi. Kepemimpinan menjadi suatu subyek menarik bagi teoritikus maupun awam yakni tentang citra individu yang berkuasa dan dinamis dalam memimpin suatu organisasi pada tujuannya.

Kepemimpinan sering sulit didefinisikan secara tepat dan memiliki aneka ragam arti. Maxwell (dalam Pasolong 2013:19) mengatakan, “Kunci menuju sukses dalam usaha apa saja adalah kemampuan memimpin orang secara sukses.” Keberhasilan suatu kepemimpinan sangat ditentukan oleh karektiristik pemimpinnya. Peran pemimpin bukan hanya menjadi tonggak berjalannya kegiatan namun juga menjadi pemersatu anggota maupun karyawan yang dinaunginya. Normalnya, pada budaya dan norma yang ada di Indonesia, pemimpin adalah jabatan seorang laki-laki. Laki-laki sudah menjadi simbol kepemimpinan sejak dulu kala dan perempuan selalu identik dengan keindahan, kelembutan atau mungkin kelemahan. Maka tak jarang identitas gen tersebut sering dijadikan amunisi utama untuk mempertahankan keunggulan jenis kelamin laki-laki. Perempuan dianggap rentan untuk

mengurusi hal-hal yang bersifat besar dan formal apalagi menjadi kepala dalam suatu organisasi.

Kepemimpinan perempuan menjadi isu publik yang selalu diperbincangkan, dan telah memancing polemik dan debat antara yang pro dan kontra terhadap pemimpin perempuan dalam sebuah negara. Budaya patriarki mempengaruhi terbentuknya struktur sosial dan politik yang timpang di masyarakat, sehingga perempuan yang pada posisi lemah hanya bisa bertahan dalam ruang domestiknya sedangkan kebudayaan yang menganut sistem patrilinear mengagung-agungkan laki-laki, dan menganggap feminitas tak layak menempati kedudukan pimpinan atau kedudukan paling puncak dalam suatu organisasi. Budaya patriarki di kalangan masyarakat mengakar dan mendominasi dalam kehidupan; bahkan dalam lingkungan terkecil seperti keluarga.

Meskipun begitu, banyak aksi melawan praktek diskriminasi mulai membuka pintu bagi kaum perempuan. Misalnya, pada tahun 1981 Majelis Umum PBB memberlakukan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, setelah disetujui 20 negara. Kemudian pada tanggal 24 Juli 1984 diundangkan UU No.7 Tahun 1984 tentang Pengesahan mengenai Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Ihromi dkk, 2000, hlm 24-27). Ini berarti Indonesia memasukkan ketentuan – ketentuan internasional tentang hak – hak perempuan dalam sistem hukum nasional, termasuk pelaksanaan dari ketentuan – ketentuan itu

dalam semua bidang kehidupan, utamanya di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan sipil.

Dengan demikian terlihat bahwa secara *de jure* tidak ada hambatan struktural bagi perempuan untuk menjadi setara dengan laki-laki. Saat ini kaum perempuan banyak terjun ke dunia kerja termasuk birokrasi pemerintahan, bahkan terdapat pemerintah daerah yang memiliki jumlah PNS perempuan lebih banyak dari jumlah PNS laki-laki. Hal ini dapat dilihat dalam tabel :

Tabel 1 : Jumlah PNS dirinci menurut Jenis Jabatan dan Jenis Kelamin

JABATAN PNS	PRIA	PERSEN	WANITA	PERSEN	JUMLAH	PERSEN
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Fungsional Umum	1.092.317	24,07%	692.523	15,26%	1.784.840	39,33%
Fungsional Terentu	918.251	20,23%	1.391.782	30,67%	2.310.033	50,90%
Struktural	308.768	6,80%	134.513	2,96%	443.281	9,77%
Jumlah	2.319.334	24,07%	2.218.820	15,26%	4.538.154	100 %

Sumber: <http://www.bkn.go.id/wp-content/uploads/2016/11/>

Berdasarkan data menurut Badan Kepegawaian Negara tahun 2016 jumlah PNS laki-laki dirinci menurut jenis jabatan yaitu 2.319.334 jiwa, berbanding tipis dengan jumlah PNS perempuan mencapai angka sebesar 2.218.820 jiwa. Dari data tersebut mengindikasikan bahwa jumlah PNS perempuan dapat berperan penting dalam menduduki jabatan di pemerintahan.

Tabel 2 : Statistik Pemerintahan di Kota Kupang

Jumlah PNS	2013	2014	2015
Laki – laki	3.085	3.169	3.027
Perempuan	3.871	3.984	3.911
Total	6.956	7.153	6.938

Sumber : Statistik Daerah Kota Kupang 2016

Dari tabel diketahui adanya penurunan jumlah PNS di Pemerintahan Kota Kupang, dari 7.153 orang menjadi 6.938 orang, dan terlihat sepintas bahwa jumlah pegawai perempuan lebih banyak dari jumlah pegawai laki – laki. Namun demikian, perempuan yang menduduki jabatan atau eselon ternyata jauh lebih sedikit dari laki – laki. Tabel berikut akan memperlihatkan ketimpangan perolehan posisi penting dalam pemerintahan Kota Kupang.

Tabel 3: Banyaknya PNS menurut Jenis Kelamin, Eselon, Unit Kerja Kota Kupang

Unit Kerja	Eselon	Jenis Kelamin		
		Laki – Laki	Perempuan	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sekretariat Kota & DPRD, Sekretariat KORPRI, dan Sekretariat KPUD	II	11	-	11
	III	8	5	13
	IV	31	14	45
	Non-	113	44	157

	Eselon			
Badan/Dinas/Kantor	II	24	5	29
Otonomi/Inspektorat/Satuan	III	104	41	145
	IV	294	216	510
	Non-Eselon	837	401	1238
Kecamatan	III	12	-	12
	IV	23	21	44
	Non-Eselon	44	24	68
Kelurahan	IV	145	97	242
	Non-Eselon	75	60	135
RSUD dan Puskesmas	III	2	3	5
	IV	14	19	33
	Non-Eselon	91	575	666
Guru-Guru/Pengawas Sekolah/Pamong Belajar	Fungsional	968	2061	3029
Jumlah/Total		3027	3911	6938

Sumber: Kota Kupang Dalam Angka 2016

Di Sekretariat Kota dan DPRD, Sekretariat KORPRI dan KPUD jumlah PNS yang menempati eselon II sebanyak 11 orang, seluruhnya

dipegang oleh kaum pria, eselon III sebanyak 13 orang, 8 dipegang oleh laki-laki, 5 dijabat oleh perempuan. Eselon IV sebanyak 45 orang, terdiri dari 31 laki-laki dan 14 perempuan. Di tingkat Kecamatan jumlah PNS yang menempati eselon III sebanyak 12 orang, seluruhnya dipegang oleh laki-laki, eselon IV sebanyak 44 orang, 23 dijabat oleh laki-laki dan 21 dijabat oleh perempuan. Sedangkan di tingkat Kelurahan, PNS yang menempati eselon IV sebanyak 242 orang, 145 jabat oleh laki-laki dan 97 dijabat oleh perempuan.

Data yang terdapat di Kota Kupang memperlihatkan kedudukan pemimpin yang saat ini masih didominasi oleh kaum laki-laki. Namun, tak dipungkiri bahwa adanya beberapa perempuan yang juga menduduki jabatan dalam pemerintahan. Bisa dikatakan bahwa perempuan pun sebenarnya memiliki potensi kepemimpinan yang baik terbukti dimana adanya perempuan yang dipercayakan dalam menduduki jabatan pemerintahan. Hal ini dapat dilihat di wilayah Kelurahan Kelapa Lima Kota Kupang yang dipimpin oleh lurah perempuan.

Lurah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Undang - Undang 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan telah jelas dipaparkan ketentuan pemerintah tentang pemilihan dan pengangkatan kepala lurah. Orientasi Lurah dalam melaksanakan tugas - tugas dapat secara efektif dilaksanakan apabila mampu berkoordinasi dengan pegawainya yang didukung oleh karakteristik seorang Lurah. Kelurahan merupakan pearangkat daerah kabupaten/ kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada

Peraturan Pemerintah dan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, kelurahan merupakan ujung tombak dari pemerintahan daerah yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas. Santoso (1997) dalam Harbani Pasolong menyatakan, birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, yang menjalankan tugas – tugas negara dalam berbagai unit birokrasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga- lembaga non departemen, baik di pusat maupun daerah, seperti tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa atau kelurahan. Kepemimpinan dalam suatu birokrasi sangat urgent dalam rangka pencapaian tujuan birokrasi dan kekompakan orang yang dipimpin.

Dewasa ini, kepemimpinan tidak hanya identik dengan laki-laki. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai “manajer” pemerintahan tentunya banyak hambatan, godaan dan tantangan yang harus dilalui oleh perempuan entah sebagai presiden, walikota, kepala dinas atau pun sebagai lurah. Meski tidak dominan, dalam birokrasi pemerintahan Indonesia juga terdapat pemimpin perempuan yang berhasil atau gemilang misalnya, Megawati Soekarnoputri (mantan presiden RI) dan Tri Rismaharani (walikota Surabaya). Munculnya pemimpin perempuan dan terjunnya perempuan dalam bidang pekerjaan yang awalnya didominasi laki-laki memperlihatkan bahwa perempuan siap menerima pembaruan dan punya potensi menjadi pemimpin.

Kelurahan Kelapa Lima adalah suatu wilayah administratif yang ditempati penduduk dan dibentuk di wilayah Kecamatan Kelapa Lima Kota

Kupang. Kelurahan Kelapa Lima dipimpin oleh seorang lurah perempuan yang bernama Dra.Marselina Nahak. Lurah Dra.Marselina Nahak sudah memimpin Kelurahan Kelapa Lima Kota Kupang selama dua periode yaitu sejak tahun 2008-2013 dan sejak tahun 2015-sekarang.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti tentang kepemimpinan perempuan dalam birokrasi pemerintahan dengan merangkainya di bawah judul : **STUDI TENTANG KEPEMIMPINAN PEREMPUAN DALAM BIROKRASI PEMERINTAHAN (Studi Terhadap Kepemimpin Lurah Kelapa Lima Kota Kupang)**

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari pemikiran di atas maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kepemimpinan lurah perempuan pada Kelurahan Kelapa Lima Kota Kupang?
2. Faktor faktor apa yang mendukung keberhasilan kepemimpinan perempuan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan kepemimpinan lurah perempuan pada Kelurahan Kelapa Lima Kota Kupang dan mengkaji faktor pendukung dalam kepemimpinan lurah perempuan pada Kelurahan Kelapa Lima Kota Kupang.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah

1. Penelitian ini diharapkan memberi masukan dan sumbangan pemikiran bagi kaum perempuan untuk berkiprah birokrasi pemerintahan. Hal ini sangat berguna untuk pemimpin perempuan dalam memimpin organisasinya.
2. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi sumber referensi bagi peneliti lain yang ingin meneliti tentang kepemimpinan lurah perempuan secara lebih mendalam.
3. Bagi penulis, tulisan ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara.