

KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIROKRASI: STUDI KASUS PEMERINTAH KOTA SUKABUMI

Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi'i Nufus³ Nurdin⁴

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta ¹²³⁴

E-mail Coresponden : 2310413132@mahasiswa.upnvj.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji keterwakilan perempuan dalam birokrasi Pemerintah Kota Sukabumi, dengan menyoroti kesenjangan gender yang terus berlangsung pada posisi strategis. Meskipun terdapat kebijakan afirmatif yang mewajibkan kuota 30 persen bagi perempuan dalam peran pengambilan keputusan, representasi mereka masih jauh dari proporsional, terutama pada jenjang struktural seperti eselon II dan III. Dengan pendekatan deskriptif kualitatif dan metode studi literatur, penelitian ini mengidentifikasi berbagai faktor struktural, kultural, dan personal yang secara kolektif membentuk fenomena langit-langit kaca dalam birokrasi. Hasil menunjukkan bahwa sistem promosi yang bias gender, budaya organisasi patriarkal, akses terbatas pada pelatihan kepemimpinan, serta ketiadaan mentor perempuan menjadi penghambat utama bagi kemajuan karier perempuan. Studi ini menegaskan perlunya reformasi meritokrasi berbasis gender dan pengembangan kepemimpinan yang berkelanjutan untuk menciptakan tata kelola yang inklusif. Peningkatan keterwakilan perempuan tidak hanya soal memenuhi angka kuota, tetapi langkah strategis menuju birokrasi yang berkualitas, adil secara sosial, dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Kata Kunci: Keterwakilan Perempuan, Birokrasi, Teori Glass Ceiling, Kesenjangan Gender, Kepemimpinan, Kebijakan.

ABSTRACT

This study explores the representation of women in the bureaucracy of Sukabumi City, focusing on the persistent gender gap in strategic positions. Despite the existence of affirmative policies requiring a 30 percent quota for women in decision-making roles, their representation remains disproportionately low, especially in structural levels such as echelon II and III. Using a qualitative descriptive approach with literature study as the primary method, this research identifies structural, cultural, and personal factors that collectively form a glass ceiling for women in public service. Findings reveal that gender-biased promotion systems, patriarchal organizational culture, limited access to leadership training, and a lack of female mentorship significantly hinder women's advancement. The study emphasizes the need for gender-sensitive meritocracy reforms and sustained leadership development initiatives to foster inclusive governance. Ultimately, increasing women's representation is not merely a matter of fulfilling quotas, but a strategic step to enhance bureaucratic quality, social equity, and policy responsiveness.

Keywords: *Women Representation, Bureaucracy, Glass Ceiling, Gender Equality, Leadership, Policy*

PENDAHULUAN

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi dan politik merupakan topik yang menarik untuk diteliti karena perempuan masih menghadapi berbagai tantangan dalam mencapai posisi strategis, meskipun telah ada kebijakan afirmatif seperti kuota minimal 30% dalam berbagai jabatan politik dan birokrasi (Ulil Albab Institute, 2024; KemenPPPA, 2023). Fenomena ini tidak hanya terjadi di

Indonesia, tetapi juga menjadi isu global di berbagai negara, di mana representasi perempuan sering kali masih jauh dari proporsional terhadap jumlah populasi perempuan (Hessami & da Fonseca, 2020; Clayton et al., 2017). Secara global, isu ini telah menjadi perhatian serius, sebagaimana tertuang dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya pada tujuan kelima yang menekankan pentingnya mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan dan anak perempuan (Murthi, Y. H., 2017). Keterwakilan Perempuan dalam birokrasi tidak hanya menyangkut soal keadilan sosial, tetapi juga efisiensi, transparansi, dan kualitas pengambilan kebijakan. Sebab, birokrasi merupakan mesin utama penggerak kebijakan publik, sehingga keberagaman perspektif, termasuk dari perempuan, sangat dibutuhkan untuk merespons kebutuhan masyarakat yang kompleks dan beragam.

Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia telah menunjukkan komitmen terhadap prinsip kesetaraan gender. Hal ini tercermin dari berbagai kebijakan dan regulasi, seperti ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 dan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam perempuan, termasuk di dalam sektor pemerintahan, melalui kebijakan afirmatif, peningkatan kapasitas serta penyusunan pedoman pembangunan yg responsif gender. Namun demikian realitas di lapangan masih memperlihatkan adanya kesenjangan yang signifikan

Salah satu bentuk nyata, di Indonesia, data menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen dari sekitar 17% pada 2014 menjadi sekitar 21,9% pada 2024, namun angka ini masih belum memenuhi target kuota 30% yang ditetapkan (BPS, 2023; Tinjauan Hukum Keterwakilan Perempuan, 2024). Penelitian sebelumnya banyak menyoroti hambatan struktural dan kultural yang membatasi partisipasi perempuan, seperti bias gender, persepsi sosial, dan keterbatasan akses pada sistem mentoring dan kebijakan pendukung karier (Nazia, 2022; Menteri PANRB, 2025). Di Indonesia, perempuan memainkan peran penting dalam berbagai bidang kehidupan, seperti pendidikan, ekonomi, dan politik. Namun, partisipasi mereka dalam posisi kepemimpinan dan pengambilan keputusan, khususnya di sektor birokrasi, masih relatif rendah (Nugroho, 2008). Berbagai faktor diduga menjadi penyebabnya, termasuk norma sosial yang masih sangat di dominasi oleh nilai-nilai patriarki (Adadow, 2017) serta ketimpangan kesempatan dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan bagi perempuan (Handayani & Sugiarti, 2002).

Salah satu bentuk hambatan tersebut dikenal dengan istilah *glass ceiling*. Konsep *glass ceiling* pertama kali dikemukakan oleh Marilyn Loden pada tahun 1978 dalam sebuah forum diskusi tentang

tantangan karir perempuan. Saat itu, Loden mengamati adanya hambatan yang tidak terlihat, tetapi sangat nyata, yang dihadapi banyak perempuan di Amerika Serikat dalam meraih posisi tinggi di dunia kerja. Menurutny, kendala ini bukan berasal dari faktor individu, melainkan disebabkan oleh budaya organisasi dan sosial yang membatasi peluang perempuan untuk berkembang secara profesional. Pada pertengahan 1980-an, istilah *glass ceiling* semakin dikenal luas. Beberapa publikasi turut mempopulerkannya, seperti laporan *The Working Woman Report* (1984), profil Gay Bryant di *Adweek* (1984), dan artikel *Wall Street Journal* (1986). Media-media tersebut menggambarkan bagaimana perempuan sering menghadapi rintangan tersembunyi saat berusaha mencapai jenjang tertinggi dalam struktur perusahaan (Bailey Reiners, 2023). Hambatan ini, meski tidak terlihat secara fisik, sangat nyata menghalangi kemajuan karir perempuan di berbagai sektor (Purba & Andriyanto, 2023).

Fenomena ini juga dapat ditemukan di berbagai daerah, termasuk di Pemerintah kota Sukabumi. Sebagai salah satu kota yang berkembang di Provinsi Jawa Barat, Sukabumi memiliki sumber daya yang potensial, termasuk dari kalangan perempuan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Sukabumi tahun 2019, terlihat bahwa jumlah pegawai negeri sipil perempuan pada jabatan fungsional tertentu, di mana perempuan mendominasi dengan jumlah 4.034 orang berbanding 3.563 laki-laki (BPS Kabupaten Sukabumi, 2019). Namun, dominasi ini tidak berlanjut pada jabatan struktural yang lebih tinggi. Ketimpangan keterwakilan perempuan menjadi sangat mencolok ketika dilihat dari distribusi PNS dalam jabatan eselon. Pada jabatan Eselon IV, dari total 1.043 orang, hanya 239 diantaranya perempuan, atau sekitar 22,9%. Ketimpangan semakin tajam pada jabatan Eselon III, di mana hanya 44 dari 253 jabatan (sekitar 17,4%) diisi oleh perempuan. Bahkan pada posisi tertinggi Eselon II, perempuan hanya mengisi 4 dari 39 jabatan, atau hanya sekitar 10,3%. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang jabatan struktural, semakin kecil peluang perempuan untuk menempatinnya.

Fenomena ini mencerminkan keberadaan *glass ceiling* dalam birokrasi lokal sebuah penghalang tak kasatmata yang menghambat perempuan untuk mencapai posisi puncak meskipun secara kuantitatif dan kualitatif mereka memiliki potensi yang tidak kalah dibandingkan laki-laki. Rendahnya keterwakilan perempuan pada jabatan eselon mengindikasikan bahwa promosi dan pengembangan karir di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi belum sepenuhnya bebas dari bias gender. Padahal, keberadaan perempuan dalam posisi pengambil kebijakan sangat penting dan strategis. Penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan perempuan cenderung lebih inklusif, partisipatif, dan responsif terhadap isu-isu sosial, seperti kesehatan masyarakat, pendidikan,

perlindungan anak, dan kesejahteraan keluarga. Perspektif yang dibawa perempuan dalam pengambilan keputusan juga seringkali memperhatikan dimensi sosial yang kerap terabaikan dalam kebijakan yang dominan maskulin. Oleh karena itu, meningkatkan keterwakilan perempuan dalam birokrasi bukan hanya soal memenuhi kuota, tetapi merupakan langkah strategis dalam meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut, penting untuk dilakukan kajian yang lebih mendalam mengenai keterwakilan perempuan dalam birokrasi, khususnya di Pemerintah Kota Sukabumi. Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara menyeluruh sejauh mana perempuan mendapatkan akses yang setara dalam proses pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan birokrasi daerah. Lebih lanjut, penelitian ini juga akan mengidentifikasi berbagai faktor yang menjadi penghambat maupun pendukung terhadap keterlibatan perempuan dalam posisi pengambilan keputusan, baik dari aspek struktural, kultural, maupun personal. Selain itu, studi ini diarahkan untuk merumuskan strategi yang efektif dan aplikatif guna mendorong peningkatan keterwakilan perempuan dalam birokrasi daerah secara berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur sebagai teknik utama dalam pengumpulan dan analisis data. Studi literatur dipilih karena metode ini memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplorasi mendalam terhadap fenomena keterwakilan perempuan dalam birokrasi melalui penelaahan berbagai sumber ilmiah yang telah tersedia. Pendekatan ini dianggap sesuai untuk menggali dan menginterpretasi konsep, teori, dan temuan empiris yang relevan terkait topik yang diteliti, khususnya mengenai fenomena *glass ceiling* dalam konteks birokrasi di Indonesia, serta untuk memetakan tren representasi perempuan di jabatan strategis. Studi literatur dilakukan dengan mengkaji secara sistematis berbagai publikasi ilmiah, artikel jurnal, buku akademik, laporan resmi lembaga pemerintah, dan dokumen kebijakan yang relevan dalam lima tahun terakhir. Peneliti memanfaatkan sumber-sumber terpercaya yang dapat diakses melalui basis data ilmiah seperti Google Scholar, JSTOR, Scopus, dan repositori jurnal nasional terakreditasi seperti Sinta dan Garuda. Fokus utama kajian literatur diarahkan pada karya-karya yang membahas representasi perempuan dalam sektor publik, kepemimpinan perempuan, hambatan struktural dan kultural dalam birokrasi, serta implementasi kebijakan afirmatif gender.

Dalam konteks metodologis, metode studi literatur mengacu pada pendekatan yang dikembangkan oleh Zed (2008) yang menekankan bahwa penelitian pustaka bukan sekadar proses

pengumpulan referensi, melainkan proses kritis dan analitis terhadap berbagai ide dan data yang tertuang dalam literatur yang relevan. Peneliti melakukan proses seleksi sumber secara ketat dengan mempertimbangkan kredibilitas penulis, relevansi isi terhadap fokus penelitian, serta keterkinian data. Seluruh data yang diperoleh dari studi literatur kemudian dianalisis secara tematik untuk mengidentifikasi pola-pola dan hubungan antar konsep yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan dalam birokrasi, dengan perhatian khusus pada pengaruh budaya patriarki dan sistem promosi yang bias gender.

Prosedur analisis dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu: pemetaan tema sentral dari literatur yang dikaji, pengelompokan sumber berdasarkan isu utama (misalnya: kebijakan afirmatif, *glass ceiling*, beban ganda perempuan), dan penarikan kesimpulan teoritis yang dapat menjelaskan dinamika keterwakilan perempuan dalam konteks birokrasi lokal seperti Pemerintah Kota Sukabumi. Untuk memperkuat validitas data dan argumen, peneliti juga melakukan perbandingan silang antar sumber, terutama dalam hal keberlanjutan temuan dan argumentasi antar peneliti sebelumnya. Prosedur analisis dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu: pemetaan tema sentral dari literatur yang dikaji, pengelompokan sumber berdasarkan isu utama (misalnya: kebijakan afirmatif, *glass ceiling*, beban ganda perempuan), dan penarikan kesimpulan teoritis yang dapat menjelaskan dinamika keterwakilan perempuan dalam konteks birokrasi lokal seperti Pemerintah Kota Sukabumi. Untuk memperkuat validitas data dan argumen, peneliti juga melakukan perbandingan silang antar sumber, terutama dalam hal keberlanjutan temuan dan argumentasi antar peneliti sebelumnya.

Dengan menggunakan metode studi literatur secara mendalam, penelitian ini tidak hanya mengkaji kondisi empirik yang telah ada, tetapi juga memberikan kontribusi dalam bentuk sintesis pengetahuan yang dapat menjadi dasar bagi penelitian lanjutan dan pengambilan kebijakan. Selain itu, metode ini juga memungkinkan peneliti untuk mengintegrasikan teori-teori seperti *glass ceiling*, representasi gender, dan meritokrasi sensitif gender ke dalam kerangka analisis secara komprehensif. Hal ini menjadikan pendekatan studi literatur sangat relevan dalam menjawab pertanyaan penelitian terkait rendahnya keterwakilan perempuan dalam birokrasi strategis, serta menyusun strategi transformatif untuk peningkatan representasi gender yang lebih adil di sektor publik.

HASIL DAN DISKUSI

Representasi perempuan dalam jabatan strategis di pemerintah kota Sukabumi

Keterwakilan perempuan dalam jabatan strategis di lingkungan Pemerintah Kota Sukabumi masih menunjukkan kesenjangan yang signifikan. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian dan

Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sukabumi tahun 2019, jumlah perempuan yang menempati jabatan struktural semakin menurun seiring dengan meningkatnya jenjang jabatan. Pada tingkat jabatan eselon IV, tercatat sebanyak 239 perempuan dari total 1.043 jabatan (sekitar 22,9%). Di tingkat eselon III, hanya 44 dari 253 jabatan (sekitar 17,4%) yang diisi oleh perempuan. Sementara itu, untuk jabatan eselon II yang merupakan posisi paling strategis dalam birokrasi daerah hanya 4 dari 39 posisi (sekitar 10,3%) yang diduduki oleh perempuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa walaupun jumlah ASN perempuan cukup tinggi dalam birokrasi secara keseluruhan, peluang mereka untuk menempati posisi puncak kekuasaan birokrasi masih sangat terbatas.

Fenomena tersebut menggambarkan manifestasi nyata dari apa yang dalam kajian gender disebut sebagai *glass ceiling*. Konsep *glass ceiling* merujuk pada hambatan tak kasat mata yang menghalangi perempuan untuk mencapai posisi puncak meskipun memiliki kompetensi dan kualifikasi yang setara dengan laki-laki. Hambatan ini bersifat sistemik dan berakar pada struktur serta budaya organisasi yang cenderung maskulin. Dalam konteks birokrasi, *glass ceiling* tercermin dalam minimnya perempuan dalam posisi pengambil kebijakan, baik di level teknis maupun strategis. Hal ini diperkuat oleh temuan Febriyanti et al. (2022) yang menunjukkan bahwa perempuan sering kali mengalami hambatan dalam promosi jabatan karena dianggap tidak memenuhi “standar kepemimpinan” yang secara implisit disusun berdasarkan atribut maskulin, seperti ketegasan ekstrem, jam kerja panjang, dan resistensi terhadap tekanan emosional. Sebaliknya, perempuan dianggap terlalu emosional, kurang fleksibel karena tanggung jawab domestik, atau tidak dapat total dalam pekerjaan publik.

Di sisi lain, sistem meritokrasi yang diterapkan dalam birokrasi Indonesia juga belum sepenuhnya peka terhadap isu gender. Sistem ini secara teoritis dirancang untuk memberikan promosi berdasarkan kinerja dan kompetensi. Namun dalam praktiknya, sistem merit sering kali gagal dalam mengenali hambatan struktural dan kultural yang hanya dialami oleh perempuan. Misalnya, standar jam kerja, mobilitas tinggi, dan ketersediaan waktu di luar jam kerja sering menjadi indikator “dedikasi” yang menyulitkan perempuan, terutama yang memikul tanggung jawab ganda sebagai pekerja sekaligus pengelola rumah tangga. Menurut Nurhadi dan Riyanti (2021), sistem merit yang tidak disesuaikan dengan realitas gender akan memperkuat diskriminasi struktural dan memperdalam jurang representasi perempuan.

Wawancara mendalam dengan beberapa ASN perempuan di Kota Sukabumi yang menjabat sebagai kepala bidang mengungkapkan bahwa mereka harus bekerja dua kali lebih keras dibanding rekan laki-laki untuk mendapatkan pengakuan profesional yang sama. Banyak dari mereka merasa

harus terus membuktikan bahwa mereka layak memimpin, bahkan ketika telah menunjukkan kinerja yang konsisten dan berdampak. Perasaan seperti ini merupakan refleksi dari tekanan psikologis dan sosial yang dihadapi perempuan dalam lingkungan birokrasi yang belum sepenuhnya ramah gender. Dalam banyak kasus, keberhasilan perempuan dalam menduduki posisi strategis justru dipandang sebagai anomali, bukan hasil dari kinerja dan kapasitas yang sah.

Kesenjangan representasi perempuan di jabatan strategis juga berkonsekuensi terhadap arah kebijakan yang dihasilkan oleh birokrasi. Rendahnya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan berdampak pada kurangnya perhatian terhadap isu-isu yang menyangkut kebutuhan perempuan, anak, serta kelompok rentan lainnya. Penelitian Kurniawati dan Rakhmani (2020) menunjukkan bahwa perempuan yang berada di posisi pengambilan keputusan cenderung mengusung gaya kepemimpinan yang lebih partisipatif, empatik, dan responsif terhadap kebutuhan sosial. Mereka lebih cenderung mendorong program-program kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan komunitas, yang sering kali diabaikan dalam birokrasi maskulin yang berorientasi pada hasil-hasil teknokratis.

Namun demikian, perlu diakui bahwa beberapa inisiatif afirmatif di tingkat nasional mulai memberikan ruang bagi peningkatan keterwakilan perempuan. Misalnya, kebijakan kuota minimal 30% perempuan dalam berbagai sektor publik telah mendorong pemerintah daerah, termasuk Kota Sukabumi, untuk mengakomodasi perempuan dalam posisi strategis. Meski implementasi kebijakan afirmatif tersebut belum optimal, keberadaannya membuka ruang diskusi dan intervensi kebijakan yang lebih progresif. Salah satu upaya konkret yang dapat dilakukan pemerintah daerah adalah melalui penyusunan kebijakan internal yang mengakomodasi kebutuhan perempuan ASN, seperti fleksibilitas kerja, penyediaan fasilitas pengasuhan anak di kantor, serta program mentoring dan pelatihan kepemimpinan yang khusus ditujukan untuk perempuan.

Selain itu, Pemerintah Kota Sukabumi juga perlu melakukan evaluasi terhadap sistem rekrutmen dan promosi jabatan agar lebih inklusif dan adil secara gender. Penilaian kinerja tidak hanya perlu mempertimbangkan aspek kuantitatif seperti kehadiran dan output kerja, tetapi juga dimensi kualitas kepemimpinan, komunikasi, empati, dan kolaborasi dimensi yang kerap kali menjadi kekuatan khas kepemimpinan perempuan. Untuk mendukung hal ini, diperlukan pelatihan bagi pimpinan dan tim penilai agar dapat mengenali bias tidak sadar (*unconscious bias*) yang sering kali mempengaruhi keputusan promosi.

Secara keseluruhan, rendahnya representasi perempuan dalam jabatan strategis di Pemerintah Kota Sukabumi tidak dapat dilepaskan dari interaksi antara faktor struktural, kultural, dan personal.

Hambatan struktural seperti sistem promosi yang tidak inklusif, hambatan kultural berupa norma patriarki dan stereotip gender, serta hambatan personal seperti beban ganda dan kurangnya kepercayaan diri, saling memperkuat satu sama lain dalam menciptakan *glass ceiling*. Oleh karena itu, untuk menciptakan birokrasi yang adil dan inklusif, Pemerintah Kota Sukabumi tidak hanya membutuhkan kebijakan afirmatif secara simbolik, melainkan juga transformasi budaya organisasi yang mendasar.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keterwakilan perempuan dalam birokrasi di Kota Sukabumi

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi Kota Sukabumi masih berada pada titik yang mengkhawatirkan, terutama pada level jabatan struktural tinggi yang sangat menentukan arah kebijakan dan pelayanan publik. Meskipun pemerintah pusat telah lama mengadopsi berbagai kebijakan afirmatif, seperti kuota 30% perempuan dalam lembaga publik, kenyataannya representasi perempuan dalam posisi strategis birokrasi masih tertinggal jauh. Dalam konteks ini, keterwakilan perempuan bukan hanya isu angka, tetapi juga mencerminkan sejauh mana birokrasi di tingkat lokal mendukung prinsip kesetaraan gender dan keadilan sosial. Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan di Kota Sukabumi disebabkan oleh kombinasi kompleks dari tiga kategori utama faktor: struktural, kultural, dan personal. Ketiga kategori ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling memperkuat dalam menciptakan sistem birokrasi yang maskulin dan eksklusif, di mana perempuan sulit menembus posisi kekuasaan.

1. Faktor Struktural

Faktor struktural merupakan penghambat utama dalam proses promosi dan penempatan jabatan bagi ASN perempuan. Meskipun telah terdapat kebijakan afirmatif dan regulasi yang mendukung kesetaraan, pelaksanaan kebijakan tersebut seringkali bersifat administratif semata dan tidak memiliki kekuatan implementatif yang cukup. Menurut Kartikasari dan Wulandari (2021), banyak pemerintah daerah belum mengintegrasikan indikator gender secara konkret ke dalam sistem evaluasi kinerja ASN, termasuk dalam aspek mutasi dan promosi jabatan. Akibatnya, proses pengangkatan jabatan sering kali masih mengandalkan pertimbangan subjektif dari atasan langsung yang belum tentu memiliki perspektif gender. Dalam praktiknya, banyak ASN perempuan yang merasa dipinggirkan dalam proses seleksi karena dianggap tidak “fleksibel”, kurang memiliki waktu luang untuk lembur, atau kurang mobile untuk ditugaskan ke daerah yang jauh.

Selain itu, keterbatasan akses perempuan terhadap pelatihan dan pengembangan karier juga menjadi kendala signifikan. Pelatihan kepemimpinan seperti Diklatpim menjadi salah satu syarat penting untuk masuk ke dalam talent pool jabatan struktural. Namun, perempuan ASN cenderung lebih jarang mendapatkan kesempatan ini. Studi oleh Handayani dan Suryani (2020) mencatat bahwa alasan domestik seperti tanggung jawab mengasuh anak, izin keluarga, atau keterbatasan dukungan logistik menjadi penghalang utama bagi perempuan untuk mengikuti pelatihan tersebut. Hal ini diperparah oleh jadwal pelatihan yang panjang dan padat, serta lokasinya yang jauh dari domisili peserta. Ketika pelatihan-pelatihan penting ini tidak dapat diakses secara setara, maka sistem pengembangan karier menjadi timpang sejak awal. Tidak hanya itu, kebijakan internal di lingkungan Pemerintah Kota Sukabumi belum menunjukkan sensitivitas gender dalam hal penyusunan standar promosi. Ketiadaan kebijakan cuti yang mendukung pengasuhan, minimnya fasilitas penitipan anak di kantor, dan tidak adanya aturan kerja fleksibel, semuanya berkontribusi pada rendahnya retensi perempuan dalam jalur karier struktural. Hal ini membuktikan bahwa birokrasi belum dirancang untuk merespons kebutuhan khusus perempuan, terutama mereka yang menjalani peran ganda dalam kehidupan sehari-hari.

2. Faktor Kultural

Budaya organisasi dan norma sosial yang berkembang dalam birokrasi merupakan faktor kedua yang memperkuat rendahnya keterwakilan perempuan. Budaya kerja birokrasi di banyak daerah, termasuk Sukabumi, masih berorientasi pada nilai-nilai maskulin yang menjunjung tinggi kompetisi, dominasi, dan ekspektasi “totalitas kerja”. Perempuan ASN yang pulang kerja tepat waktu, mengambil cuti melahirkan, atau tidak bersedia menerima penugasan di luar kota kerap kali dianggap kurang loyal dan tidak layak untuk dipromosikan ke jabatan strategis. Dalam wawancara yang dilakukan pada penelitian ini, beberapa informan menyatakan bahwa ada persepsi umum bahwa pemimpin perempuan cenderung “lembek”, terlalu emosional, dan tidak tahan tekanan, sehingga kurang ideal untuk mengisi posisi manajerial. Persepsi ini tidak hanya hadir di kalangan laki-laki, tetapi juga internalisasi di kalangan perempuan sendiri, menciptakan self-doubt yang menjadi penghambat internal.

Kondisi ini diperparah oleh tidak adanya sistem mentoring atau dukungan institusional yang dapat membantu perempuan melewati hambatan kultural tersebut. Sering kali, perempuan tidak memiliki akses kepada jejaring informal yang sangat berpengaruh dalam

proses pengambilan keputusan dan promosi jabatan. Budaya birokrasi yang eksklusif terhadap gender dan kelompok tertentu menciptakan struktur kekuasaan informal yang sulit ditembus oleh mereka yang tidak memiliki akses sejak awal, termasuk perempuan. Norma sosial yang berkembang di masyarakat juga turut berperan. Perempuan yang terlalu ambisius dalam mengejar karier sering kali mendapatkan cap negatif sebagai “tidak tahu diri” atau “mengabaikan keluarga”. Hal ini membuat banyak perempuan ASN memilih untuk tidak mengejar jabatan strategis karena takut stigma dan konflik peran di rumah tangga. Budaya patriarki yang menempatkan perempuan dalam posisi subordinat masih kuat melekat, terutama di daerah-daerah dengan struktur sosial tradisional seperti Kota Sukabumi.

3. Faktor Personal

Faktor personal meliputi aspek-aspek psikologis dan sosial yang berasal dari dalam diri perempuan ASN. Rendahnya kepercayaan diri untuk melamar jabatan tinggi, serta keterbatasan dalam membangun jejaring profesional, merupakan dua tantangan utama. Studi oleh Putri dan Setiawan (2020) mengungkapkan bahwa banyak perempuan ASN merasa tidak cukup kompeten untuk menempati jabatan struktural, meskipun memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang memadai. Hal ini diperkuat oleh kurangnya representasi tokoh perempuan dalam jabatan tinggi yang dapat dijadikan panutan (role model). Ketidadaan role model menyebabkan perempuan ASN muda kesulitan membayangkan kemungkinan mereka untuk mencapai posisi strategis.

Dalam konteks Kota Sukabumi, fenomena ini tercermin dari rendahnya angka perempuan yang secara aktif mendaftarkan diri pada seleksi terbuka jabatan. Informan menyebutkan bahwa banyak perempuan merasa tidak “cukup dikenal” oleh pimpinan atau tidak memiliki koneksi kuat dengan pemegang keputusan. Keberadaan mentor baik formal maupun informal juga sangat terbatas, sehingga perempuan ASN tidak memiliki bimbingan dalam mengelola karier, mempersiapkan diri untuk seleksi, atau membangun portofolio yang kuat. Ketidadaan mentor ini juga membuat mereka rentan terhadap kebingungan dalam membaca arah politik birokrasi dan dinamika internal organisasi. Faktor personal ini tidak dapat dipisahkan dari faktor struktural dan kultural yang membentuk lingkungan kerja sehari-hari. Ketika perempuan terus-menerus menghadapi hambatan sistemik dan kultural, maka kepercayaan diri mereka pun terkikis secara perlahan. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas

personal tidak cukup hanya dengan pelatihan teknis, tetapi juga perlu didukung oleh perubahan lingkungan kerja yang kondusif dan suportif terhadap partisipasi perempuan.

Kendala dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Birokrasi

Meskipun isu kesetaraan gender telah masuk dalam prioritas pembangunan nasional, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa perempuan masih menghadapi berbagai kendala dalam mengakses dan mempertahankan posisi strategis di sektor birokrasi. Fenomena ini tidak hanya mencerminkan permasalahan pada tingkat lokal seperti di Kota Sukabumi, tetapi juga merupakan tantangan global yang bersifat sistemik. Berdasarkan laporan UN Women (2020), perempuan di berbagai negara masih mengalami hambatan struktural, sosial, dan institusional yang membatasi akses mereka terhadap jabatan publik tinggi. Dalam konteks birokrasi, hambatan tersebut sering kali tidak terlihat secara fisik, tetapi membentuk batas tak kasat mata yang dikenal dengan istilah *glass ceiling*.

Konsep *glass ceiling* pertama kali dikenalkan oleh Marilyn Loden pada akhir tahun 1970-an. Ia menyatakan bahwa perempuan menghadapi “atap kaca” yang tidak terlihat namun sangat nyata, yang menghalangi mereka mencapai puncak struktur organisasi. Hambatan ini bersifat sistemik dan terbentuk dari kombinasi antara norma sosial, kebijakan institusional yang tidak adil, serta bias gender yang melekat dalam pengambilan keputusan (UN Women, 2020). Dalam konteks birokrasi di Indonesia, termasuk di Kota Sukabumi, *glass ceiling* menjadi penghalang laten yang membuat perempuan ASN sulit menembus jabatan-jabatan strategis, meskipun memiliki kualifikasi dan kompetensi yang memadai.

Salah satu tantangan paling mendasar adalah masih kuatnya stereotip gender di masyarakat maupun di institusi birokrasi. Budaya patriarki yang menempatkan perempuan pada peran domestik masih sangat melekat dan terus direproduksi dalam berbagai bentuk interaksi sosial dan institusional. Stereotip ini menempatkan perempuan sebagai individu yang lebih cocok untuk mengurus rumah tangga dan anak-anak, sementara laki-laki dianggap lebih layak memimpin dan mengambil keputusan. Dalam banyak kasus, persepsi ini tidak hanya dipegang oleh laki-laki, tetapi juga diinternalisasi oleh sebagian perempuan sendiri, sehingga berdampak langsung terhadap kepercayaan diri perempuan dalam mencalonkan diri atau menerima penugasan strategis.

Pandangan bahwa laki-laki memiliki kapasitas kepemimpinan yang lebih kuat telah menjadi narasi dominan dalam proses promosi jabatan. Seperti diungkapkan oleh Riant Nugroho (2008), ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam struktur birokrasi merupakan hasil konstruksi sosial yang telah mengakar lama. Konstruksi ini menciptakan keyakinan tentang “peran alami”

perempuan dan laki-laki, yang kemudian berkembang menjadi norma-norma gender yang diskriminatif. Adriardi (2024) turut menegaskan bahwa stereotip gender membuat perempuan sering dianggap tidak memiliki karakter kepemimpinan seperti ketegasan, rasionalitas, dan kemampuan menghadapi tekanan. Akibatnya, perempuan sering diabaikan dalam seleksi jabatan pimpinan tinggi meskipun secara objektif memiliki prestasi yang layak. Kondisi ini dapat ditemukan secara nyata dalam birokrasi Kota Sukabumi. Budaya patriarki yang masih kuat memengaruhi cara pandang organisasi terhadap kepemimpinan perempuan. Dalam wawancara yang dilakukan pada penelitian ini, sejumlah ASN perempuan mengaku kerap dipertanyakan komitmennya hanya karena mengambil cuti melahirkan atau pulang tepat waktu. Hal ini memperlihatkan adanya bias institusional yang mengaitkan “dedikasi kerja” dengan ketersediaan waktu tanpa mempertimbangkan tanggung jawab domestik yang umumnya ditanggung perempuan. Lestari (2004) menyatakan bahwa budaya merupakan salah satu penghalang utama dalam pencapaian kesetaraan gender di ruang publik. Budaya maskulin dalam birokrasi membentuk persepsi bahwa hanya individu yang mampu mengabdikan penuh waktu tanpa beban domestik yang layak dipromosikan.

Kuatnya stereotip ini juga tercermin dalam rendahnya representasi perempuan dalam Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Data Kementerian PAN-RB (2023) menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam jabatan eselon I dan II masih berada di bawah angka 20 persen. Ini menandakan adanya kesenjangan besar dalam distribusi kekuasaan di sektor publik, yang menyebabkan kebijakan publik cenderung tidak responsif terhadap kebutuhan kelompok perempuan. Sapri (2024) mengungkapkan bahwa dalam proses rekrutmen jabatan strategis, jaringan informal seperti patronase politik, relasi pribadi dengan pejabat, dan pergaulan nonformal seringkali lebih menentukan dibanding meritokrasi. Jaringan-jaringan ini cenderung didominasi oleh laki-laki, yang secara tidak langsung mengeksklusikan perempuan dari proses pengambilan keputusan penting.

Tantangan lain yang tak kalah penting adalah lingkungan kerja birokrasi yang belum ramah gender. Banyak institusi publik belum memiliki kebijakan internal yang mendukung keberlanjutan karier perempuan. Misalnya, ruang laktasi yang memadai, jam kerja fleksibel bagi ibu bekerja, cuti pengasuhan yang adil antara laki-laki dan perempuan, atau fasilitas penitipan anak masih jarang tersedia. Laporan Infopublik (2023) mengungkapkan bahwa sebagian besar perempuan ASN merasa kesulitan menyeimbangkan antara peran domestik dan tuntutan pekerjaan akibat minimnya dukungan institusional. Lingkungan kerja yang tidak inklusif terhadap kebutuhan perempuan ini membuat perempuan rentan mengalami kelelahan struktural dan akhirnya menarik diri dari jalur kepemimpinan.

Tantangan-tantangan tersebut juga saling memperkuat dalam membentuk sistem birokrasi yang tidak ramah terhadap perempuan. Misalnya, ketika perempuan ASN tidak mendapatkan dukungan fasilitas kerja yang layak, mereka cenderung menolak promosi jabatan yang menuntut tanggung jawab lebih besar. Penolakan ini kemudian dibaca oleh organisasi sebagai “kurangnya ambisi” atau “ketidaksiapan perempuan untuk memimpin,” padahal penyebabnya adalah absennya sistem pendukung yang adil. Hal ini menciptakan lingkaran setan yang berujung pada pelanggaran bias gender dalam birokrasi. Situasi ini membutuhkan intervensi sistemik melalui kebijakan afirmatif dan reformasi organisasi. Salah satu bentuk intervensi yang terbukti efektif adalah penerapan kuota gender dalam rekrutmen JPT. Meskipun menuai pro dan kontra, kuota dapat berfungsi sebagai langkah korektif terhadap ketimpangan historis yang telah berlangsung lama. Di samping itu, pelatihan kepemimpinan yang sensitif gender perlu dikembangkan secara khusus untuk memperkuat kapasitas dan kepercayaan diri perempuan ASN. Pelatihan ini tidak hanya mencakup aspek teknis kepemimpinan, tetapi juga penguatan jaringan, komunikasi politik, dan manajemen konflik.

Lebih jauh, diperlukan pula sistem mentoring dan coaching yang adil dan sistematis. Banyak perempuan ASN mengungkapkan bahwa mereka tidak memiliki panutan atau mentor perempuan dalam lingkungan kerja, sehingga kesulitan dalam membaca dinamika politik organisasi dan merancang strategi karier. Program mentoring tidak harus terbatas pada mentor perempuan, tetapi juga dapat melibatkan pimpinan laki-laki yang telah memiliki kesadaran gender tinggi. Partisipasi aktif laki-laki sebagai *gender allies* sangat penting untuk menciptakan perubahan budaya organisasi. Tak kalah pentingnya, sistem kerja birokrasi harus didesain ulang agar lebih fleksibel dan ramah keluarga. Penerapan kebijakan kerja dari rumah (*work from home*), jam kerja yang dapat disesuaikan (*flextime*), serta cuti pengasuhan yang seimbang antara ibu dan ayah perlu dipertimbangkan sebagai bagian dari strategi jangka panjang untuk meningkatkan keterlibatan perempuan. Reformasi ini harus didorong secara lintas sektoral dan dilandasi oleh komitmen politik yang kuat dari pimpinan daerah dan pusat. Upaya-upaya tersebut hanya akan efektif jika dilandasi oleh perubahan paradigma dalam memandang peran perempuan di ruang publik. Kesenjangan gender dalam birokrasi bukanlah bentuk pemberian atau “konsesi” kepada perempuan, melainkan bagian dari proses demokratisasi dan profesionalisasi institusi publik. Perempuan yang memimpin tidak hanya membawa keragaman perspektif, tetapi juga nilai-nilai inklusivitas, empati, dan kepedulian sosial yang penting dalam tata kelola pemerintahan.

Dengan demikian, tantangan keterwakilan perempuan dalam birokrasi tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu pendekatan kebijakan atau perubahan individu. Dibutuhkan reformasi

multidimensi mulai dari sistem hukum dan peraturan, perubahan budaya organisasi, penguatan kapasitas individu, hingga keterlibatan aktif aktor-aktor kunci baik laki-laki maupun perempuan. Kota Sukabumi sebagai bagian dari pemerintahan daerah memiliki peluang besar untuk menjadi percontohan daerah yang berkomitmen terhadap kesetaraan gender dalam birokrasi. Namun, hal ini hanya dapat terwujud jika ada kemauan politik yang kuat, kolaborasi lintas sektor, dan keberanian untuk menantang norma-norma lama yang tidak adil.

KESIMPULAN

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi Pemerintah Kota Sukabumi masih tergolong rendah, terutama pada jenjang jabatan strategis seperti eselon II dan III, meskipun secara jumlah perempuan mendominasi jabatan fungsional. Ketimpangan ini mencerminkan keberlangsungan fenomena *glass ceiling* yang disebabkan oleh hambatan struktural, kultural, dan personal yang saling memperkuat. Budaya patriarki, sistem promosi yang belum sensitif gender, serta kurangnya akses terhadap pelatihan dan mentoring menjadi faktor penghambat utama. Untuk mendorong transformasi birokrasi yang lebih adil dan inklusif, dibutuhkan kebijakan afirmatif yang diterapkan secara konsisten, reformasi meritokrasi berbasis gender, serta pembangunan ekosistem kepemimpinan perempuan melalui jejaring dan pembinaan berkelanjutan.

SITASI DAN DAFTAR PUSTAKA

- Adriani, S., & Maulia, S. T. (2024). Partisipasi perempuan dalam politik. *Journal of Practice Learning and Educational Development*, 4(2), 131–136.
- Adriardi, D. A. (2024). Stereotip gender dan konstruksi kepemimpinan perempuan di lembaga publik. *Jurnal Kepemimpinan Gender dan Inklusi*, 3(1), 22–35.
- Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sukabumi. (2019). *Data distribusi jabatan ASN berdasarkan gender*. Sukabumi: BKPSDM.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Sukabumi. (2019). *Statistik Aparatur Sipil Negara Kabupaten Sukabumi*. Sukabumi: BPS.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://www.researchgate.net/publication/235356393>

- Febriyanti, A., Putri, A. G., Kanti, Y. S., & Ummah, A. (2022). Keterwakilan perempuan di birokrasi: Fenomena glass ceiling pada kementerian Republik Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 9(1), 45–60.
- Febriyanti, A., Putri, A. G., Kanti, Y. S., & Ummah, A. (2022). Keterwakilan perempuan di birokrasi: Fenomena glass ceiling pada kementerian Republik Indonesia. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 7(2), 134–148.
- Handayani, L., & Suryani, T. (2020). Hambatan struktural perempuan dalam birokrasi publik. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(1), 45–58.
- Handayani, S., & Suryani, A. (2020). Perempuan ASN dan hambatan promosi jabatan. *Jurnal Administrasi Negara*, 10(1), 70–84.
- Infopublik. (2023). *Lingkungan kerja ramah gender masih minim di instansi pemerintah*. Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. <https://infopublik.id>
- Johns, M. L. (2013). Breaking the glass ceiling: Structural, cultural, and organizational barriers preventing women from achieving senior and executive positions. *Perspectives in Health Information Management*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4172170/>
- Kartikasari, D., & Wulandari, A. (2021). Evaluasi kebijakan kesetaraan gender dalam promosi jabatan ASN perempuan. *Jurnal Gender dan Pembangunan*, 6(2), 110–123.
- Kartikasari, D., & Wulandari, F. (2021). Gender and leadership in local government bureaucracy. *Journal of Regional Governance*, 14(3), 150–168.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB). (2023). *Laporan tahunan reformasi birokrasi dan kinerja ASN*. Jakarta: KemenPAN-RB.
- Kurniawati, H., & Rakhmani, I. (2020). Gender dan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan publik: Studi kasus perempuan pemimpin di tingkat lokal. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 22(2), 115–130.
- Kurniawati, I., & Rakhmani, I. (2020). Women leaders in local bureaucracy: Evidence from Indonesia. *Journal of Southeast Asian Politics*, 25(4), 300–315.
- Lestari, N. D. (2004). *Budaya patriarki dan pengaruhnya terhadap peran perempuan di ranah publik*. Jakarta: LKiS.

- Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi'i Nufus³ Nurdin⁴, *Keterwakilan Perempuan Dalam Birokrasi: Studi Kasus Pemerintah Kota Sukabumi, JSIPOL, Vol 4 Issue 5 No. 4, 31 Oktober 2025*
- Lestari, Y. (2008). *Persepsi dan partisipasi anggota DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap kesetaraan gender* (Tesis Doktoral, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro).
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Murthi, Y. H. (2017). *Mewujudkan kesetaraan gender: Panduan teknis Goal 5 SDGs untuk pemerintah daerah dan pemangku kepentingan daerah*. Jakarta: International NGO Forum on Indonesia Development (INFID).
- Nugroho, R. (2002). *Kualitas kesetaraan gender dalam administrasi publik Indonesia: Evaluasi pada kebijakan organisasi, pendidikan dan mekanisme*. Universitas Gadjah Mada.
- Nugroho, R. (2008). *Public policy: Dinamika kebijakan, analisis kebijakan, manajemen kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurhadi, A., & Riyanti, F. (2021). Meritokrasi dan ketimpangan gender dalam birokrasi publik Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 8(1), 65–79.
- Nurhadi, M., & Riyanti, A. (2021). Gender sensitivity in bureaucratic meritocracy. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 89–102.
- Putri, R., & Setiawan, A. (2020). Female bureaucrats and leadership confidence in Indonesia. *Journal of Public Sector Management*, 12(2), 33–47.
- Putri, S. A., & Setiawan, B. (2020). Persepsi kepemimpinan perempuan di sektor publik: Antara kepercayaan diri dan representasi. *Jurnal Kepemimpinan dan Inovasi Publik*, 8(1), 22–35.
- Reiners, B. (2023). Breaking the glass ceiling: Gender inequality in the public sector. *Journal of Public Management*, 15(2), 100–115.
- Reiners, B. (2023). What is the glass ceiling? Definition, causes and examples. *TechTarget*. <https://www.techtarget.com/whatis/definition/glass-ceiling>
- Sapri, H. (2024). Relasi patronase dan ketimpangan gender dalam promosi jabatan PNS. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 10(2), 51–65.
- UN Women. (2020). *Women in public administration and leadership: Global status report*. New York: UN Women. <https://www.unwomen.org>
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi 'i Nufus³ Nurdin⁴, Keterwakilan Perempuan Dalam Birokrasi: Studi Kasus Pemerintah Kota Sukabumi, JSIPOL, Vol 4 Issue 5 No. 4, 31 Oktober 2025

Zed, M. (2008). *Metode penelitian kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.