

# DILEMA GENDER DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Ambar Widaningrum

*The thesis of this paper is that the images of administrative quality that characterized defenses of administrative power contains dilemmas of gender. The intellectual assumptions, definitions of knowledge, and values that shape administrative thinking, and in turn the conditions of people's live are likely to remain as masculine. In either case, if the structural nature of public administration is still based on the culturally masculine qualities, advancing equal opportunity and action for both women and men, cannot be counted on in and of themselves to change the tenor of public administrative affairs.*

*Keywords: gender images, gender equality, and administrative power.*

## Pengantar

Semasa Orde Baru, dalam enam kali pemilihan umum, pilihan perempuan Indonesia cenderung kepada "ikut suami", "ikut pak Lurah", ataupun "ikut pak Kepala" (jikalau suaminya kebetulan seorang pegawai negeri). Perempuan harus berusaha meyakinkan laki-laki bahwa keinginan, kebutuhan bahkan keterlibatannya dalam berbagai kegiatan publik adalah sah sebelum kebutuhan-kebutuhan tersebut ditransformasikan dalam bentuk kebijakan, program, maupun pelayanan. Hal ini dikarenakan sebagian besar posisi pengambil kebijakan di pemerintah dipegang oleh kaum laki-laki. Walaupun masih memerlukan justifikasi lebih lanjut, misalnya melalui penelitian, suara perempuan pada lembaga perwakilan dan pada posisi-posisi karier tingkat atas, sebagian besar masih didengar secara tidak langsung atau disuarakan melalui pernyataan suami, ayah, kakak laki-laki, bahkan anak laki-

laki. Sekarang ini, diantara ratusan bahkan ribuan perubahan di masa paska Orde Baru, isu gender mulai menguat kembali. Isu gender ini mulai disuarakan kembali secara lebih lantang dibandingkan dengan masa sebelumnya. Pilihan dan peluang bagi perempuan tentang berbagai aspek kehidupan bernegara mulai dibuka satu per satu.

Seandainya dimensi gender dipandang sebagai isu yang penting, kemudian, mengapa isu tersebut masih sering terabaikan dalam persoalan kehidupan sehari-hari, dan perlu disuarakan kembali? Salah satu jawaban asertif yang sering dinyatakan oleh para pemerhati gender adalah adanya konstruksi sosial yang membentuk persepsi tentang status perempuan yang relatif lebih rendah dari laki-laki, sehingga perempuan selalu ditempatkan pada posisi sekunder. Asumsi inilah yang mendasari perlunya merubah hubungan gender yang merugikan salahsatunya

menjadi hubungan yang seimbang, adil dan demokratis. Sullivan (dalam Stivens, 1991:61) menyarankan perlunya mengkaji kembali beberapa kontribusi baik berupa tulisan, maupun hasil penelitian tentang peran perempuan. Kontribusi yang dihasilkan oleh kelompok akademisi ataupun peneliti misalnya, menghasilkan suatu model konsensus hubungan antara laki-laki dan perempuan Jawa, yang dia pandang sangat *powerful* dalam mempengaruhi para pengambil kebijakan di kemudian hari. Kendati demikian, di akhir tulisannya, Sullivan masih menyimpulkan bahwa mayoritas perempuan secara sistematis masih “di luar” dari peran-peran di luar rumah.

Pertanyaan yang mengantar tulisan ini adalah, seberapa jauh relevansi gender dalam substansi teori dan praktik administrasi publik. Namun demikian, penulis tidak mengupas administrasi publik secara keseluruhan, ataupun membatasi pada satu sektor tertentu, namun difokuskan pada dimensi gender dan legitimisasi kekuasaan administratif seorang administrator melalui peningkatan kualitas administrator. Untuk memulai penggunaan konsep gender dalam tulisan ini, kita perlu mengetahui bagaimana sebenarnya posisi teori feminisme dan konsep-konsep apa saja yang telah dihasilkan dari teori feminisme.

### Feminisme

Dalam dekade yang lalu, bahkan mungkin sampai saat ini, kata feminisme mengandung makna “jelek”. Pemahaman perempuan

tentang feminisme masih mendua. Dalam banyak tulisan, diskusi maupun pembicaraan informal, hampir selalu ditemukan paradok seperti ini: Kendati para perempuan secara jelas sangat setuju dengan gaji, kesempatan untuk menduduki posisi dalam pekerjaan (termasuk posisi tingkat atas) yang setara dengan laki-laki, dan beberapa bentuk kesetaraan kualitas pada pekerjaan publik lainnya, serta pembagian kerja yang seimbang dalam urusan rumah tangga, namun mereka cenderung menjauhkan diri dari “feminisme”. Feminisme menjadi hal yang dihindari dan mungkin juga tidak disukai laki-laki. Mereka memandang feminisme sebagai sebuah karakter yang tidak diinginkan, walaupun mereka mungkin belum pernah membaca buku-buku tentang feminisme. Faludi (dalam Stivers, 1993:124) membenarkan bahwa banyaknya perempuan yang tidak suka dengan label feminis merupakan akibat kultur maskulin yang begitu kuat. Dengan mempersoalkan status perempuan, sama artinya dengan mempersoalkan sistem dan struktur yang sudah mapan. Selain itu, konsep seks (jenis kelamin) dan konsep gender masih sering dipertukarkan dan bahkan dicampur-adukkan. Pada gilirannya, selalu saja ada beban ketika membahas terminologi yang kontroversial ini, karena berarti pula mempersoalkan hubungan kekuasaan yang sebenarnya sifatnya sangat individual.

Lalu, apa sebenarnya yang dibahas dalam terminologi feminisme ini? Komitmen apa yang akan dihasilkan dari orang atau sekelom-

pok orang yang menyebut dirinya feminis? Faham feminisme selalu dikaitkan dengan konsep kolektivitas, demokrasi, bentuk organisasi non-hirarki yang menolak praktik dan struktur organisasi tradisional. (Best & Kellner, 1991:206; Etzkowitz & Glassman, 1991:249-265; Ritzer, 1996: 301; Lavalette & Pratt, 1997: 89). Feminisme bukanlah perjuangan emansipasi melawan laki-laki, namun merupakan perjuangan dalam rangka menransformasikan sistem dan struktur yang tidak adil menuju ke sistem yang adil bagi perempuan maupun laki-laki (Fakih, 1996: 100). Para feminis ini menyatakan bahwa terdapat batas yang cukup jelas antara persoalan publik dan privat. Batasan tersebut kemudian berimplikasi pada keluarnya posisi perempuan dari persoalan publik, termasuk kehidupan politik dan pemerintahan, karena perempuan dan hal-hal yang berkaitan dengan perempuan dianggap lebih lekat dengan persoalan privat. Batasan ini kemudian diadopsi oleh negara, sehingga posisi perempuan direduksi hanya sebagai ibu. Reduksi ini pada gilirannya membawa pengaruh pada perubahan posisi perempuan menjadi sekunder. Walaupun melakukan tugas-tugas publik, yang dilakukan hanyalah tugas-tugas domestik yang direproduksi menjadi tugas sosial.

Dari sekian banyak keinginan dari teori feminisme ini, ada tiga kontribusi pokok. Pertama, gender bisa menjadi salah satu alat analisis yang penting. Lahirnya epistemologi feminis dan studi-studi feminis akan mempertajam analisis dengan menyertakan variabel gender. Sebagai contoh, analisis dikembangkan oleh

Foucault (Best & Kelner, 1991: 68-75; Fakih, 1996:5), yang mengkritik tentang semangat reduksionisme dan antipluralisme pada paham modernisme, akan menjadi analisis yang lebih komprehensif jikalau menyertakan aspek gender. Aspek gender yang disertakan dalam kritik Foucault ini akan mempertajam semangat pluralisme yang diinginkan. Kedua, teori feminis dengan konsep gendernya memberikan suatu perspektif kritis tentang status dan masa depan kaum perempuan. Paham modernisme misalnya dikritik karena ketertindasan menjadi makin *legitimate* (sah) melalui filosofi teori modernisme seperti esensialisme, universalisme dan menolak pluralisme (Best & Kellner, 1991: 206). Ketiga, teori feminisme memberi kontribusi pada suatu cara berpikir sistem, baik dalam ide maupun praktek sehari-hari, dimana diasumsikan bahwa laki-laki dan perempuan harus bekerja sama baik dalam kerja, dalam usaha mendefinisikan dan dalam membangun dunia yang diinginkan (Stivers, 1993:125). Melalui pemikiran tersebut, cara yang paling fundamental untuk menempatkan pendekatan feminisme bukan sebagai teori instrumental, namun lebih kepada teori yang sifatnya konstitutif. Begitu pula untuk pendekatan feminisme pada teori administrasi publik.

### **Legitimasi Peran Administrasi Publik**

Persoalan legitimasi peran administrasi publik dalam pemerintahan masih menjadi tema pokok sampai saat ini. Netralitas birokrasi misalnya

kembali menjadi topik hangat ketika setahun yang lalu Mendagri Syarwan Hamid menyebut isu tersebut. Peran administrator memerlukan justifikasi karena praktek-praktek diskresi oleh para administrator publik karier (bukan yang dipilih) dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip representasi (keterwakilan). Dalam teori, kekuasaan mengalir dari rakyat kepada wakil-wakil yang dipilih dan secara tidak langsung kepada para pejabat eksekutif maupun yudikatif. Kekuasaan yang dimiliki oleh mereka secara teoritis dapat dikontrol oleh rakyat yang memilihnya. Namun demikian, dalam praktek kekuasaan yang terjadi, baik kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat yang dipilih maupun pejabat karier masih cukup problematik.

Barangkali argumen yang sangat terkenal dalam mempersoalkan posisi dan legitimasi di awal munculnya studi administrasi publik di Amerika Serikat adalah argumen Woodrow Wilson di akhir abad 19. Kelemahan sistem politik Amerika Serikat pada masa itu adalah tidak adanya lembaga administrasi publik yang profesional yang mampu melaksanakan mandat konstitusi dan kebijakan-kebijakan publik secara baik. Oleh karena itu, Wilson berpendapat bahwa harus ada pemisahan yang jelas antara administrasi dan politik. Tugas administrator adalah melaksanakan mandat legislatif, dan tidak terlibat dalam persoalan-persoalan politik. Administrasi publik menjadi sah karena sifatnya netral (dalam Denhardt, 1984: 44-45). Beberapa waktu kemudian, banyak pendapat yang

mengkritik argumen Wilson tersebut, dan menyatakan bahwa argumen tersebut terlalu disederhanakan dan seringkali tidak konsisten dengan kehidupan birokrasi yang sebenarnya. Pada gilirannya muncul pendapat baru bahwa pemisahan administrasi dari politik adalah mustahil. Dwight Waldo, misalnya, melihat bahwa administrasi publik memiliki keleluasaan administratif (*administrative discretion*) untuk menterjemahkan kebijakan-kebijakan makro yang telah dibuat oleh para politisi ke dalam kebijakan-kebijakan yang lebih operasional. Efektivitas suatu kebijakan amat sangat tergantung pada penterjemahan atau interpretasi yang dibuat oleh para administrator. Namun demikian, masih terdapat pertanyaan yang tertinggal, seperti yang diungkap oleh Mosher: "Bagaimana seorang profesional (administrator) yang terlibat dalam pelayanan publik mampu menjalankan tugasnya sesuai dengan tuntutan atau prinsip-prinsip demokrasi?" (Mosher, 1982: 7). Sebagaimana yang sudah terjadi dalam negara administrasi (*administrative state*) atau pemerintahan oleh administrator (*government by administrators*), pertanyaan tersebut menjadi semakin penting.

Di akhir abad 20-an, sikap skeptis terhadap birokrasi, dan para birokrat mulai bermunculan. Para pegawai pemerintah/birokrat mulai mendapat kritikan karena dianggap terlibat dalam berbagai skandal politik, korupsi, dan lainnya yang semuanya berkonotasi pada penyalahgunaan wewenang. Harapan masyarakat terhadap para birokrat menjadi

rendah. Karena kritik yang diluncurkan semakin kuat terhadap posisi birokrat, para pemikir administrasi berusaha merespon kritik-kritik tersebut dengan memberi justifikasi peran administrasi publik dalam pemerintahan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bahwa kebutuhan untuk mempertahankan posisi negara administrasi menjadi hal yang penting. Banyak usaha dilakukan untuk memberi justifikasi peran administrator karier dalam pemerintahan dengan memberi perhatian pada peningkatan profesionalisme administrator melalui perbaikan kualitas pegawai pemerintah/administrator. Usaha ini dimaksudkan untuk memberi *image* yang positif tentang pegawai pemerintah/administrator: seperti keahlian, kepemimpinan, ataupun integritas administrator publik baik sebagai individual maupun sebagai kelompok.

### Peran Gender dalam Legitimasi Peran Administrasi Publik

Pada periode yang sama ketika administrasi publik sedang berusaha mempertahankan perannya, dimensi gender dalam administrasi publik mulai dipertanyakan dan mendapat perhatian terutama oleh kelompok-kelompok yang menamakan dirinya sebagai kelompok feminis Barat, melalui beberapa studi wanita atau teori feminisme. Kelompok ini mengkritik pemerintah liberal pada waktu itu tentang dikotomi publik-privat. Dengan dikotomi ini, hubungan gender menjadi tidak seimbang, karena perempuan dan keterlibatannya tidak tercakup dalam kehidupan

politik dan pemerintahan. Mereka ingin meluruskan pandangan umum yang menyatakan bahwa posisi perempuan di dalam administrasi publik hanya dan tidak lebih dari sekedar duduk di *front* sekretariat atau *front office* daripada menjadi bagian dari kelompok eksekutif pengambil keputusan. Secara garis besar, kelompok ini mempersoalkan dan memperjuangkan posisi perempuan di dalam birokrasi dan hambatan-hambatan yang harus mereka hadapi, agar supaya partisipasi aktif kaum perempuan menjadi "sah". Mereka menawarkan teori-teori tentang kekuasaan, kepemimpinan, profesionalisme, dan teori-teori organisasi yang membahas keterlibatan perempuan dalam kehidupan masyarakat dan politik, sekaligus untuk memperkenalkan pada publik, bahwa kualitas yang diinginkan untuk memperbaiki *image* administrator di mata masyarakat, bisa dibangun bersama-sama dengan melibatkan kualitas yang dimiliki kaum perempuan.

Lebih lanjut, mereka juga memberikan suatu perspektif feminis dalam teori administrasi (dalam konteks kualitas administrator), yakni perlu ada depersonalisasi kekuasaan (*depersonalized power*) dalam praktik administrasi publik. Konsep depersonalisasi kekuasaan ini menyatakan bahwa kekuasaan administratif harus bersifat gender, dilakukan oleh instrumen yang bersifat gender, laki-laki dan perempuan. Konsep depersonalisasi kekuasaan bermula dari asumsi bahwa administrasi publik mencakup praktek diskresi melalui

otoritas kekuasaan untuk menjalankan atau mengelola kepentingan-kepentingan publik. Klaim yang diajukan dalam menjalankan praktik diskresi ini adalah, kekuasaan untuk melakukan diskresi harus didasarkan atas dasar keahlian teknis, manajerial dan etika dan tidak didasarkan atas pertimbangan personal (laki-laki atakauh perempuan). Justifikasi untuk melakukan diskresi oleh para administrator dinilai sah karena mereka membuat keputusan berdasarkan pengetahuan yang obyektif, dan visi yang jelas. (Stivers, 1993: 140).

Kendati telah ada usaha kelompok feminis untuk memperluas cakupan studi administrasi publik melalui teori-teorinya, tetap saja belum nampak adanya ketetapan atau kesadaran bahwa baik dalam teori maupun praktik, administrasi publik memuat dimensi gender. Aspek-aspek pokok dalam administrasi publik dibangun atas dasar pemahaman kualitas maskulin. Dengan kata lain, *image* tentang kualitas administrator seperti misalnya keahlian, kepemimpinan yang menandai kekuasaan administratif seorang administrator mengandung dilema gender.

Hal lain yang perlu dicermati dalam mengkaji peran gender dalam administrasi publik adalah makna kata "publik". Memahami administrasi publik melalui kacamata gender, adalah memahami dimensi gender sebagai dimensi publik. Namun demikian makna publik disini masih sangat problematik, karena berakar dari pemahaman historis dan kultural tentang wacana publik sebagai wacana laki-laki, yang berbeda

dengan kehidupan domestik / privat yang merupakan tempat dan tanggungjawab primer kaum perempuan. Argumen yang dibangun dari pemahaman ini adalah kegiatan publik (laki-laki) hanya dapat berlangsung jikalau perempuan berbagi beban dengan laki-laki dengan mengurus fungsi-fungsi domestik, dan tanpa itu (sepertinya) kehidupan tidak mungkin berjalan normal. Argumen ini mengandung dua implikasi : pertama, tugas-tugas tersebut dianggap tidak cukup berharga atau signifikan, dan kedua, membatasi kesempatan perempuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik dan membatasi waktu maupun energi sudah dikeluarkan untuk hal tersebut.

Kalau dikaji lebih lanjut, sebenarnya pemahaman gender seperti yang dimaksudkan tersebut merupakan suatu paradok. Negara bergantung pada rumahtangga, bergantung pada pemenuhan fungsi-fungsi dalam rumahtangga seperti penyediaan tempat tinggal, kebutuhan akan makan, pemeliharaan anak, dan sebagainya. Namun demikian, keberadaannya hanya dihargai seandainya memiliki relevansi kebijakan yang (dianggap) kuat<sup>1</sup>. Kebijakan tentang keluarga (*family policy*) misalnya mengidentifikasi perempuan sebagai

<sup>1</sup> Misalnya berapa lama waktu berlalu hanya untuk menjadikan kekerasan pada perempuan dan anak-anak menjadi sebuah agenda kebijakan jika dibandingkan dengan lama waktu menyelesaikan persoalan tentang penambahan jumlah anggaran untuk kebutuhan persenjataan militer.

istri dan ibu (Sullivan, 1991:64)<sup>2</sup>, dan laki-laki lekat dengan konsep *male-breadwinner*. Perempuan dikategorikan sebagai *dependant* (tanggung) laki-laki jika mereka menikah. Paradok yang kedua adalah, dalam teori liberal, perempuan merupakan warga negara seperti halnya laki-laki, namun dalam realitasnya partisipasi mereka dalam kehidupan publik sangat terbatas, baik secara formal (melalui hukum) ataupun dalam praktek kehidupan sehari-hari (melalui beban tugas rumah tangga).

Dilema gender dalam administrasi publik tentunya tidak sebatas pada paradok tersebut di atas. Masih sangat banyak paradok-paradok lainnya yang juga cukup penting. Memahami dilema gender berarti juga memahami dan mengkaji praktek kehidupan sehari-hari, seperti misalnya apa yang terjadi dalam keluarga (melalui kebijakan tentang keluarga), bagaimana posisi perempuan dalam organisasi dan politik. Hal ini mencakup suatu usaha untuk tidak membuat *taken-for-grantedness* praktik-praktik administrasi dan apa yang ditulis dan dipikirkan selama ini.

### **Keterlibatan dan Kendala Perempuan dalam Organisasi Publik**

Mengingat keterlibatan perempuan dalam organisasi publik sudah

cukup lama, maka dunia nyata dari administrasi publik menjadi kurang lengkap jika tidak mencakup faktor perempuan dalam administrasi publik. Dalam simposium PAR (*Public Administration Review*) tahun 1976 yang mendiskusikan tentang peran perempuan dalam administrasi publik, disebutkan perlunya kesempatan yang sama (*equal opportunity*) antara laki-laki dan perempuan dalam pekerjaan pelayanan publik (*public service*) (dalam Stivers, 1993: 18). Stivers juga mengutip pendapat Denhardt dan Perkin's yang terlibat sebagai pembicara dalam simposium tersebut yang menyatakan bahwa membuka isu gender akan memperkaya konsep-konsep administrasi publik dalam melihat dunia.

Hambatan yang sering muncul dalam memperjuangkan konsep gender dalam administrasi publik, atau lebih khusus dalam organisasi-organisasi publik adalah isu jenis kelamin dan gender dalam organisasi selalu dikaitkan dengan keberempuanan (terjemahan penulis dari *femaleness*). Sifat kelaki-lakian (terjemahan penulis dari *maleness*) secara implisit (dianggap) telah terkandung (*mixed* dan *blended*) dalam standar organisasi.

Lebih lanjut, karakteristik kultural feminin tidak akan pernah cocok dengan model organisasi birokrasi Weber yang menekankan pada instrumen-instrumen yang rasional, yang secara tidak langsung dipandang sebagai karakteristik kultural maskulin dan mengeluarkan ciri-ciri yang bersifat non rasional. Walaupun Weber memandang prinsip-prinsip

---

<sup>2</sup> Dalam kebijakan PKK, perempuan merupakan tokoh figur sentral dalam keluarga, yang memiliki lima peran pokok: sebagai istri pendamping suami, ibu pengelola rumah tangga, ibu penerus keturunan, ibu pendidik anak, dan warga negara Indonesia.

birokrasi modern merupakan pengganti dari patriarki tradisional, namun demikian prinsip-prinsip yang dikemukakannya sebagai ciri birokrasi modern tidak lebih dari sekedar bentuk baru patriarki. Struktur birokrasi Weberian yang bersifat hirarkis, dianggap berlawanan dengan prinsip-prinsip demokrasi, suatu prinsip yang sangat sentral dalam ide feminisme. Kendati secara nyata tidak ada organisasi yang benar-benar sesuai dengan model ideal birokrasi Weber, namun pemahaman akal sehat tentang apa dan bagaimana seharusnya suatu organisasi modern adalah sebuah instrumen yang rasional untuk mencapai tujuan-tujuan yang obyektif. Pemahaman inilah yang membuat aspek-aspek seperti gender masih cukup problematik.

Lebih lanjut, dalam fakta sehari-hari kehidupan publik dan privat kadangkala terkait satu sama lain bagi administrator atau pejabat publik. Pola karier konvensional mengasumsikan bahwa ada kewajiban-kewajiban tertentu yang berhubungan dengan kehidupan privat atau keluarga yang harus dihadapi perempuan yang meniti karier di luar kehidupan keluarga. Walaupun masih perlu kajian atau penelitian lebih lanjut, mungkin asumsi ini bisa mendekati kenyataan. Laki-laki yang memiliki posisi jabatan yang tinggi cenderung memiliki kehidupan keluarga tradisional, sementara perempuan dengan posisi yang sama cenderung memiliki kehidupan keluarga non tradisional. Perempuan yang memiliki kehidupan tradisional, karena membawa tanggung jawab ekstra kewajiban-kewajiban

domestik, cenderung kurang berminat untuk dipromosikan dalam posisi manajemen.

Selain itu, efek dari *sex-role expectations* turut mendukung asumsi *the glass-ceiling* bagi perempuan untuk meniti posisi yang tinggi dalam manajemen organisasi. Ketika perempuan bersikap asertif, mereka dituduh sebagai terlalu agresif dan tidak feminin, dan membuat mereka tidak cukup layak untuk mewakili kelompoknya. Sebaliknya, ketika mereka bersikap kooperatif dan kompromis, mereka dituduh sebagai terlalu lemah, dan membuat mereka tidak cukup efektif untuk mewakili kelompoknya.

Dalam perkembangan teori organisasi, sebenarnya telah banyak para *scholar* yang berusaha mengeksplorasi dan menganalisis bentuk-bentuk organisasi. Morgan misalnya, telah menghasilkan karya yang sangat bagus dengan menggambarkan berbagai bentuk organisasi berdasarkan metafora-metafora kehidupan. Sebagai contoh, metafora mesin diambil untuk menggambarkan organisasi birokrasi, atau metafora budaya untuk menggambarkan suatu organisasi yang ide-ide, nilai-nilai, norma-norma, ritual-ritual dan kepercayaan (*beliefs*) yang tumbuh di dalamnya merupakan realitas yang secara sosial dikonstruksi (*socially constructed realities*). Ada beberapa maksud penting dari tulisan Morgan (1986: 12). Pertama, untuk menunjukkan bahwa banyak sekali ide-ide konvensional tentang organisasi dan manajemen dibangun atas dasar pemahaman yang sempit, yang meng-

*taken for-grantedness* organisasi sebagai organisasi mekanis ataupun biologis. Kedua, dengan mengeksplorasi berbagai macam alternatif metafora, dapat dibangun cara berpikir atau pemahaman baru tentang organisasi. Ketiga, metode-metode analisis pemahaman metaforis ini dapat dipakai sebagai alat untuk mengdiagnosa problem-problem organisasi. Keempat, untuk mengeksplorasi implikasi-implikasi yang timbul dari bentuk-bentuk analisis semacam itu. Dengan kata lain, Morgan ingin mengatakan bahwa dengan menggunakan metafora-metafora yang berbeda untuk memahami karakter organisasi yang kompleks dan kadangkala mengandung paradak-paradoks tertentu, kita akan mampu mengelola dan mendisain organisasi-organisasi tersebut dengan cara-cara yang mungkin belum pernah dipikirkan sebelumnya.

Melalui ide Morgan tersebut, sebenarnya banyak hal yang dapat dipelajari. Dengan kata lain, kita tidak terlalu sulit untuk menganalisis mengapa dilema gender ada di dalam teori maupun praktik organisasi publik. Metafora budaya misalnya dapat dipakai untuk menjelaskan dilema gender dalam organisasi. Sejarah pemahaman gender antara laki-laki dan perempuan telah terjadi melalui proses yang sangat panjang dan lama. Ide, nilai-nilai, dan norma-norma yang membedakan perbedaan gender tersebut telah dibentuk atau dikonstruksi secara sosial dan kultural melalui ajaran keagamaan maupun negara. Melalui proses yang panjang tersebut; sosialisasi per-

bedaan gender tersebut dianggap sebagai ketentuan alam, bersifat biologis dan karenanya tidak bisa diubah. Yang kemudian terjadi adalah kerancuan dan pemutakbalikan makna tentang jenis kelamin dan gender itu sendiri.

## Penutup

Secara khusus, tulisan ini tidak berusaha untuk memberi kesimpulan, namun lebih kepada melempar isu dan menstimuli diskusi. Seseorang tidak akan bisa mempersoalkan tentang hirarki ataupun implikasi yang tak adil bagi perempuan tentang adanya separasi antara kehidupan publik dan privat, antara kehidupan laki-laki dan perempuan, tanpa membuka isu, memikirkan, dan mendiskusikannya. Tulisan ini mungkin lebih tepat sebagai suatu ajakan bagi mereka yang tertarik dengan bidang administrasi publik untuk memahami konsep gender dalam administrasi publik. Beberapa konsep dan asumsi di dalam tulisan ini masih membutuhkan diskusi yang lebih mendalam, dan beberapa lainnya mungkin bersifat spekulatif. Namun demikian, beberapa hal pokok yang terkandung dalam tulisan ini. Pertama, asumsi-asumsi, definisi-definisi, dan nilai-nilai yang mewarnai pemahaman administrasi publik masih mengandung dilema gender. Selama kita tetap mendefinisikan administrasi publik adalah netral gender, perempuan hanya memiliki dua pilihan saja, yakni mengadopsi identitas administrasi yang bersifat maskulin atau menerima marginalisasi di dalam hirarki

birokrasi. Kedua, selama hakekat struktur administrasi publik bersifat maskulin berarti bahwa kesempatan yang sama dan strategi untuk meningkatkan karier perempuan dalam pelayanan publik, menjadi terbatas, karenanya akan merugikan perempuan. Ketiga, pemahaman gender dalam teori dan praktik administrasi publik akan membawa perubahan dalam pemikiran, yang selanjutnya dapat membawa perubahan pada realitas melalui sejumlah aksi, yang akan merubah sesuatu menjadi lebih baik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Best, Steven & Douglas Kellner. 1991. *Postmodern Theory: Critical Interrogations*. Mac-Millan Education.
- Denhardt, Robert B. 1984. *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company.
- Etzkowitz, Henry & R.M. Glassman. 1991. *The Renascence of Sociological Theory*. Peacock Publishers.
- Fakih, Mansour. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Pustaka Pelajar.
- Guy, Mary E. 1993. "Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women Integration into Public Management". *Public Administration Review*, 53 (4).
- Lavalette, Michael & Alan Pratt (editors). 1997. *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. Sage Publication.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Sage Publication.
- Mosher, F.C. 1982. *Democracy and Public Service*. Edisi ke-2, Oxford University Press.
- Ritzer, George. 1996. *Modern Sociological Theory*. Edisi ke-4. Mc.Graw Hill Company.
- Stivens, Maila. (Editor). 1991. *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Stivers, Camilla. 1993. *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Sage Publication.
- Sullivan, Norma. 1991. "Gender and Politics in Indonesia", dalam Stivens (editor) *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, hal. 61-86.