

# Suara Perempuan dalam Pemerintahan Lokal: di Kabupaten Muara Enim

Ike Utia Ningsih<sup>1</sup>, Muhamad Uyun<sup>2</sup>, Indah Nurisa<sup>3</sup>, Yulia Fitriani<sup>4</sup>, Royda<sup>5</sup>

\* Penulis Korespondensi: [ikeutianingsih\\_uin@radenfatah.ac.id](mailto:ikeutianingsih_uin@radenfatah.ac.id)

<sup>1,2,3</sup> Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, Indonesia

<sup>4,5</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Muara Enim

## Abstrak

Partisipasi perempuan dalam pemerintahan merupakan prasyarat penting untuk menciptakan tata kelola yang inklusif dan berkeadilan gender. Meskipun kebijakan afirmatif di Indonesia mendorong keterwakilan politik perempuan, realitas di tingkat lokal masih menunjukkan kesenjangan signifikan antara representasi deskriptif dan substantif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran, pengalaman, serta tantangan perempuan dalam pemerintahan Kabupaten Muara Enim, Sumatera Selatan. Dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dan didukung survei kuantitatif terhadap 117 aparatur sipil negara (ASN) perempuan, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus, dokumentasi, dan kuesioner. Analisis tematik dan statistik deskriptif mengungkap empat temuan utama: (1) keterlibatan perempuan masih terbatas dalam posisi strategis, (2) hambatan struktural dan budaya seperti patriarki dan stereotip gender masih dominan, (3) kebijakan afirmatif dan pelatihan kepemimpinan menyediakan peluang, meski implementasinya belum optimal, dan (4) ketahanan serta aspirasi perempuan menjadi modal penting untuk memperkuat partisipasi substantif. Studi ini menekankan perlunya penguatan program pemberdayaan, reformasi kelembagaan yang responsif gender, serta pengembangan jaringan kepemimpinan perempuan. Implikasi penelitian ini berkontribusi pada literatur mengenai kesetaraan gender dalam tata kelola lokal dan memberikan rekomendasi praktis bagi pembuat kebijakan untuk mendorong transformasi representasi perempuan dari sekadar simbolis menuju substantif.

**Kata Kunci :** Partisipasi perempuan, kesetaraan gender, pemerintahan lokal, kebijakan afirmatif, Muara Enim.

## Abstrack

Women's participation in government is an essential prerequisite for creating inclusive and gender-equitable governance. Although affirmative action policies in Indonesia encourage women's political representation, local realities still show a significant gap between descriptive and substantive representation. This study aims to analyze the roles, experiences, and challenges of women in the government of Muara Enim Regency, South Sumatra. Using a qualitative descriptive approach supported by a quantitative survey of 117 female civil servants (ASN), data were collected through in-depth interviews, focus group discussions, documentation, and questionnaires. Thematic and descriptive statistical analyses revealed four main findings: (1) women's involvement is still limited in strategic positions, (2) structural and cultural barriers such as patriarchy and gender stereotypes remain dominant, (3) affirmative action policies and leadership training provide opportunities, although their implementation is not yet optimal, and (4) women's resilience and aspirations are important assets for strengthening substantive participation. This study emphasizes the need for strengthening empowerment programs, gender-responsive institutional reforms, and developing women's leadership networks. The implications of this research contribute to the literature on gender equality in local governance and provide practical recommendations for policymakers to encourage the transformation of women's representation from merely symbolic to substantive.

**Keywords:** Women's participation, gender equality, local government, affirmative action policies, Muara Enim.

## PENDAHULUAN

Kekurangan representasi perempuan dalam kepemimpinan politik dan birokrasi masih menjadi tantangan utama dalam mewujudkan pemerintahan inklusif dan pembangunan berkelanjutan. Data global menunjukkan ketimpangan yang tetap signifikan: pada Januari 2025, perempuan hanya memegang 27,2% kursi parlemen nasional dan 22,9% posisi menteri kabinet (UN Women, 2022). Meskipun terdapat kemajuan selama beberapa dekade terakhir, pencapaian kesetaraan gender di lembaga legislatif masih diperkirakan membutuhkan waktu lebih dari 35 tahun.

Namun, keterwakilan perempuan secara numerik tidak selalu sejalan dengan pengaruh substantif dalam proses kebijakan. Norma budaya, bias kelembagaan, dan lemahnya penegakan kebijakan responsif gender terus mempersempit ruang kepemimpinan perempuan (Volodzkiene, 2025). Akibatnya, perempuan lebih sering ditempatkan pada portofolio yang

berhubungan dengan kesetaraan dan kesejahteraan sosial, sementara keterlibatan mereka di sektor strategis seperti keuangan, pertahanan, dan ekonomi masih terbatas (UN Women, 2022).

Konteks Indonesia menunjukkan dinamika yang serupa. Kebijakan kuota gender 30% bagi calon legislatif memang meningkatkan representasi perempuan secara gradual (Firdaus & Wulandari, 2023), namun pengaruh mereka dalam pengambilan keputusan sering kali terhambat oleh budaya patriarki dan sistem partai yang hierarkis (Khelghat-Doost & Sibly, 2020). Hingga kini, kursi perempuan di parlemen nasional baru mencapai 20,7% (Aspinall, 2021), masih jauh dari target kuota. Dalam situasi ini, pemimpin perempuan Indonesia bernegosiasi antara tuntutan tradisional dan strategi feminis melalui gaya kepemimpinan “feminis hibrida” (Dewi, 2022). Sementara itu, Bacchi (1996) menekankan bahwa kebijakan afirmatif seringkali lebih menguntungkan kelompok elit, sehingga efektivitasnya dalam memperluas representasi substantif tetap perlu dikritisi.

Dalam birokrasi, kesenjangan serupa muncul: pelatihan kepemimpinan dan promosi jabatan masih didominasi laki-laki (Bishu & Headley, 2020), dan beban ganda tetap menjadi kendala utama (Chisholm-Burns et al., 2017). Di tingkat daerah, kesenjangan ini semakin tajam. Di Kabupaten Muara Enim, partisipasi angkatan kerja perempuan hanya mencapai 55% dibandingkan 83% untuk laki-laki (BPS, 2023). Partai politik lokal dan lembaga pemerintahan masih menunjukkan bias struktural yang membatasi peran perempuan (Prastiwi & Hakim, 2024).

Daerah ini, dengan karakter semi-perkotaan dan nilai budaya tradisional yang kuat, menjadi konteks ideal untuk menelaah bagaimana perempuan menavigasi kekuasaan di tingkat lokal. Kajian mengenai perempuan dalam politik Indonesia umumnya berfokus pada tingkat nasional dan kota besar, sementara pengalaman perempuan dalam pemerintahan lokal, khususnya di kabupaten pedesaan, masih jarang diangkat. Padahal, pemahaman tentang pengalaman langsung mereka penting untuk menilai sejauh mana representasi formal berkembang menjadi pengaruh substantif yang nyata.

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) Mendeskripsikan peran formal dan informal perempuan dalam pemerintahan Kabupaten Muara Enim. 2) Mengidentifikasi hambatan struktural, budaya, dan institusional terhadap partisipasi perempuan. 3) Menganalisis strategi dan aspirasi perempuan dalam memperkuat pemerintahan yang inklusif dan berkeadilan gender.

Penelitian ini memberikan tiga kontribusi utama: Pertama, memperluas diskursus global tentang kuota gender dengan menelaah penerapannya di tingkat lokal. Kedua, memberikan wawasan empiris tentang konteks semi-perkotaan Indonesia yang minim penelitian. Ketiga, menyoroti agensi dan strategi ketahanan perempuan dalam menghadapi struktur patriarkal birokrasi.

Temuan awal menunjukkan empat tema utama: (1) keterbatasan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan strategis, (2) hambatan struktural dan kultural yang berlapis, (3) peluang yang muncul melalui kebijakan afirmatif dan pelatihan kepemimpinan, serta (4) ketahanan perempuan dalam memperjuangkan inklusivitas. Implikasi teoretisnya memperkaya pemahaman tentang kesenjangan antara representasi numerik dan pengaruh substantif, sedangkan secara praktis menawarkan arah kebijakan bagi penguatan kapasitas perempuan dalam pemerintahan lokal.

## TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Patriarki, Kekuasaan, dan Institusi: Perspektif *Feminist Institutionalism*

Teori *Critical Feminist Institutionalism* (CFI) menekankan bahwa ketimpangan gender dalam politik dan birokrasi tidak hanya disebabkan oleh individu, tetapi juga oleh norma, aturan, dan praktik institusional yang secara sistematis mereproduksi bias patriarkal (Krook & Mackay, 2011). Dalam konteks ini, institusi dipahami bukan sekadar struktur formal, melainkan ruang sosial yang membentuk dan dibentuk oleh relasi kekuasaan berbasis gender. Sebagaimana dikemukakan Walby, patriarki merupakan sistem struktur sosial yang menempatkan laki-laki sebagai pemegang otoritas dominan dalam ranah publik maupun privat (Walby, 1990).

Dalam birokrasi, konsep maskulinitas hegemonik (Connell, 2015) memperkuat pola di mana kepemimpinan diasosiasikan dengan nilai-nilai maskulin seperti rasionalitas, otoritas, dan agresivitas, sehingga meminggirkan gaya kepemimpinan perempuan yang dianggap “kurang cocok” untuk posisi strategis. Dalam konteks Indonesia, Dewi menemukan bahwa pemimpin perempuan kerap mengadopsi strategi “hybrid feminist leadership”, yaitu menyeimbangkan tuntutan norma patriarkal dan idealisme kesetaraan untuk mempertahankan legitimasi politiknya (Dewi, 2024).

Hal ini menunjukkan bahwa perempuan tidak pasif, melainkan secara aktif menavigasi sistem institusional yang mengekang agensi mereka. Studi serupa oleh Johannes et al., (Johannes et al., 2022) dan Permata et al., (Permata et al., 2025) memperkuat bahwa perempuan di pemerintahan lokal sering diikutsertakan secara formal namun dikecualikan dalam proses pengambilan keputusan strategis sebuah bentuk *symbolic inclusion* alih-alih *substantive inclusion*. Dengan demikian, teori *Critical Feminist Institutionalism* memberi kerangka analitis untuk memahami bagaimana institusi politik dan birokrasi mempertahankan bias gender, serta bagaimana perempuan membangun strategi resistensi dan adaptasi di dalamnya.

### 2. Representasi Politik dan Interseksionalitas dalam Partisipasi Perempuan

Tipologi klasik Pitkin membedakan antara representasi deskriptif kehadiran perempuan secara numerik dalam lembaga politik dan representasi substantif kemampuan mereka memengaruhi agenda dan kebijakan publik (Pitkin, 1967). Namun, CFI mengingatkan bahwa representasi substantif tidak hanya ditentukan oleh jumlah, melainkan oleh seberapa jauh norma dan aturan institusional membuka ruang bagi agensi perempuan. Lebih lanjut, *Intersectionality Framework* (Crenshaw, 1989) memperluas analisis ini dengan menjelaskan bahwa pengalaman perempuan tidak homogen; kelas, pendidikan, agama, dan lokasi sosial berinteraksi untuk menciptakan bentuk-bentuk ketidaksetaraan yang berlapis.

Misalnya, perempuan elit berpendidikan tinggi mungkin memiliki akses pada jabatan politik melalui jaringan sosial dan modal ekonomi, sementara perempuan dari latar belakang pedesaan menghadapi hambatan ganda baik struktural maupun kultural (Lestari & Kurniawan, 2025). Dalam konteks Muara Enim, perpaduan antara patriarki dan interseksional menciptakan kondisi di mana sebagian perempuan memang hadir secara deskriptif di birokrasi, tetapi belum memiliki ruang yang memadai untuk mempengaruhi kebijakan secara substantif. Kondisi ini menunjukkan bahwa representasi tidak cukup dihitung secara kuantitatif, tetapi juga perlu dievaluasi secara kualitatif, yakni sejauh mana perempuan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan substantif (Celis & Lovenduski, 2018; Firdaus & Wulandari, 2023).

### 3. Kuota Gender dan Struktur Kekuasaan Institusional

Kebijakan kuota gender menjadi mekanisme utama untuk mendorong keterwakilan perempuan dalam politik (Dahlerup, 2006; Krook, 2009; Rosen, 2017). Namun, *Critical Feminist Institutionalism* menunjukkan bahwa keberhasilan kuota sangat bergantung pada bagaimana norma informal dan struktur kekuasaan di dalam institusi diubah agar benar-benar mendukung kesetaraan (Krook & Mackay, 2011). Dalam banyak kasus, termasuk di Indonesia, kuota meningkatkan representasi deskriptif tetapi belum secara signifikan memperkuat representasi substantif.

Perempuan sering kali masih ditempatkan dalam posisi “aman” atau di sektor non-strategis (Thania, 2024), sementara desain kelembagaan partai tetap didominasi nilai maskulin. Di tingkat lokal, seperti di Kabupaten Muara Enim, implementasi kuota bahkan lebih lemah karena kultur politik dan birokrasi yang masih sangat patriarkal (Permata et al., 2025). Dengan menggunakan perspektif CFI, kebijakan afirmatif perlu dipahami bukan hanya sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai proses transformatif untuk mengubah relasi kekuasaan dan norma institusional yang mendasari eksklusi perempuan.

### 4. Pemberdayaan dan Agensi dalam Kerangka Feminist Institutionalism

Kabeer memaknai pemberdayaan sebagai perluasan kemampuan individu untuk membuat pilihan strategis dalam konteks di mana pilihan itu sebelumnya dibatasi (Kabeer, 1999). Dalam kerangka *Critical Feminist Institutionalism*, pemberdayaan tidak dapat dilepaskan dari struktur institusi yang membentuk peluang dan hambatan agensi. Perempuan dalam birokrasi kerap berhadapan dengan dilema: mereka harus menunjukkan kompetensi agar diakui secara formal, tetapi tetap bernegosiasi dengan norma yang menuntut kepatuhan terhadap peran gender tradisional.

Agensi dalam konteks ini bersifat relasional, perempuan tidak hanya menantang struktur, tetapi juga menggunakan strategi adaptif, membangun jaringan, dan mengartikulasikan legitimasi mereka dalam batas-batas yang diizinkan sistem (Uddin & Hoque, 2025). Dalam konteks Muara Enim, pemberdayaan merujuk pada kemampuan perempuan untuk mengakses berbagai sumber daya seperti pelatihan, mentoring, dan jaringan politik, serta menggunakan agensi mereka untuk memengaruhi keputusan publik, dan mendorong perubahan kebijakan yang nyata. Perspektif ini menegaskan bahwa pemberdayaan tidak berhenti pada aspek partisipasi semata, tetapi menuntut adanya transformasi terhadap struktur sosial dan institusional yang selama ini membatasi ruang gerak perempuan.

### 5. Modal Sosial, Jaringan, dan Interseksionalitas Kekuasaan

Putnam menjelaskan bahwa modal sosial baik dalam bentuk *bonding* (ikatan kuat) maupun *bridging* (ikatan lintas kelompok) merupakan sumber penting dalam memperkuat partisipasi perempuan (Putnam, 2000). Dalam pendekatan *Intersectionality Framework*, jaringan sosial juga merefleksikan hierarki kekuasaan: tidak semua perempuan memiliki akses yang sama terhadap jaringan elit atau sumber daya politik. Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa jaringan informal seperti kelompok keagamaan dan asosiasi perempuan sering menjadi pintu masuk bagi perempuan ke ruang politik, namun tidak selalu memberikan akses ke posisi strategis (Plaza & Kathmandu, 2024; Prihatini, 2020).

Dalam konteks Muara Enim, perempuan yang memiliki *bonding capital* kuat di komunitas desa tetap menghadapi hambatan ketika harus membangun *bridging capital* dengan elit birokrasi (Permata et al., 2025). Integrasi antara teori *Feminist Institutionalism* dan *Intersectionality* menegaskan bahwa pemberdayaan perempuan tidak hanya memerlukan perubahan individu, tetapi juga transformasi dalam struktur sosial, norma budaya, dan

konfigurasi jaringan kekuasaan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang dilengkapi dengan data kuantitatif pendukung untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai pengalaman, hambatan, dan strategi pemberdayaan perempuan dalam pemerintahan Kabupaten Muara Enim. Pendekatan ini dipilih karena mampu mengungkap makna subjektif dari pengalaman hidup perempuan di ruang birokrasi, sekaligus memberikan gambaran empiris mengenai pola partisipasi yang terjadi. Penelitian ini melibatkan 117 responden perempuan aparatur sipil negara (ASN) yang tersebar di berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Muara Enim.

Responden dipilih untuk mewakili keragaman posisi jabatan, rentang usia, dan latar belakang pendidikan, sehingga memungkinkan diperolehnya variasi pengalaman dan persepsi mengenai partisipasi serta pemberdayaan perempuan di lingkungan birokrasi. Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik. Wawancara semi-terstruktur digunakan untuk menggali pengalaman dan pandangan informan terkait peran formal maupun informal yang dijalankan, hambatan yang dihadapi, serta strategi yang digunakan untuk memperkuat posisi dan pengaruh di dalam lembaga pemerintahan.

Wawancara dilakukan secara langsung antara bulan Juni hingga Juli 2025, dengan durasi 60 hingga 90 menit untuk setiap sesi. Untuk melengkapi temuan wawancara individu, dua sesi diskusi kelompok terarah (FGD). FGD ini bertujuan memperdalam pemahaman terhadap dinamika kolektif dan pola umum yang muncul dalam pengalaman perempuan di birokrasi daerah. Selain itu, penelitian ini menggunakan instrumen kuesioner kuantitatif berbentuk skala Likert empat poin sebagai data pendukung.

Kuesioner tersebut berisi indikator mengenai tingkat partisipasi, persepsi terhadap hambatan struktural dan budaya, akses terhadap sumber daya pemberdayaan, serta bentuk dukungan institusional yang tersedia. Data kuantitatif ini digunakan untuk melengkapi data kualitatif, memperkuat validitas temuan, dan memberikan gambaran umum melalui analisis statistik deskriptif. Sebagai bagian triangulasi data, penelitian ini juga mengumpulkan berbagai dokumen kebijakan dan laporan kelembagaan, seperti peraturan daerah, laporan tahunan OPD, serta dokumen terkait kebijakan pengarusutamaan gender di tingkat kabupaten.

Analisis dokumen ini berfungsi memperkuat interpretasi hasil wawancara dan memberikan konteks struktural terhadap temuan lapangan. Analisis data kualitatif dilakukan menggunakan pendekatan analisis tematik yang dikembangkan oleh Braun dan Clarke (Braun & Clarke, 2006). Proses analisis mencakup enam tahap, yaitu: (1) familiarisasi dengan data melalui pembacaan berulang transkrip wawancara dan catatan lapangan; (2) pemberian kode awal pada potongan data yang relevan; (3) identifikasi tema-tema awal yang menggambarkan pola makna; (4) peninjauan dan pemurnian tema berdasarkan konsistensi dan relevansi; (5) pemberian nama dan definisi tema; dan (6) penyusunan narasi hasil secara sistematis.

Untuk memastikan keabsahan temuan, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dan metode dengan cara membandingkan hasil wawancara, FGD, dan analisis dokumen kebijakan. Selain itu, *member checking* dilakukan kepada dua informan kunci untuk memverifikasi akurasi interpretasi peneliti terhadap data yang dikumpulkan. Temuan kuantitatif disajikan dalam bentuk grafik untuk memperjelas pola umum partisipasi serta

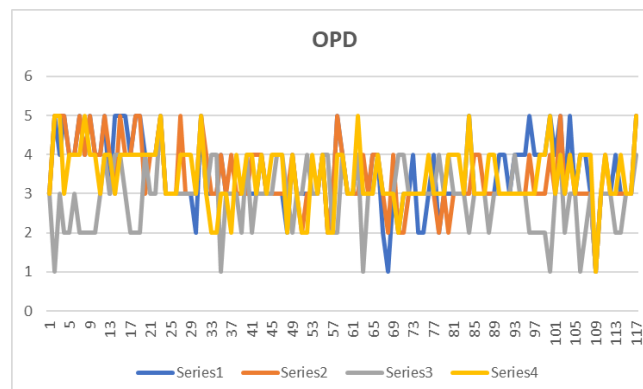
persepsi perempuan terhadap dukungan institusional. Seluruh proses penelitian dilaksanakan dengan mematuhi prinsip-prinsip etika penelitian sosial.

Pendekatan metodologis ini disusun selaras dengan kerangka *Critical Feminist Institutionalism* (Krook & Mackay, 2011) dan *Intersectionality Framework* (Crenshaw, 1989). Kedua teori ini menekankan bahwa pengalaman perempuan dalam pemerintahan tidak dapat dipahami secara tunggal, melainkan terbentuk melalui interaksi antara struktur kelembagaan dan identitas sosial yang berlapis seperti kelas, pendidikan, agama, serta posisi jabatan. Dengan demikian, seluruh tahap penelitian, mulai dari pemilihan informan hingga analisis data, diarahkan untuk mengungkap bagaimana struktur institusi dan norma sosial mempengaruhi peluang agensi perempuan dalam memperjuangkan peran substantif di ruang pemerintahan lokal.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini melibatkan 117 responden perempuan dari berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Muara Enim. Para responden mewakili keragaman usia, tingkat pendidikan-mulai dari diploma hingga pascasarjana-serta posisi pekerjaan jabatan, seperti staf administrasi, pejabat menengah, dan kepala bidang. Keberagaman karakteristik tersebut memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai pengalaman perempuan dalam birokrasi pemerintahan daerah. Data kuantitatif dari kuesioner dikelompokkan ke dalam empat kategori utama, yaitu: (seri 1) partisipasi, (seri 2) hambatan, (seri 3) pemberdayaan/sumber daya, dan (seri 4) dukungan institusional.

Analisis statistik deskriptif menunjukkan bahwa meskipun jumlah perempuan yang berpartisipasi dalam pemerintahan daerah terus meningkat dari sisi jumlah, hambatan substantif masih tetap kuat dirasakan. Keberagaman karakteristik responden tersebut memastikan adanya representasi yang luas dari pengalaman perempuan dalam berikrasi pemerintahan daerah. Seri 1 (Partisipasi): Sebagian besar responden menilai tingkat partisipasi mereka berada pada katagori "sedang" hingga "tinggi," dengan fluktuasi di berbagai OPD. Temuan ini menunjukkan bahwa keterlibatan perempuan dalam pemerintahan daerah semakin meningkat, namun intensitasnya belum merata diseluruh institusi. Seri 2 (Hambatan): Tanggapan responden menunjukkan bahwa tantangan yang terus menerus, terutama terkait dengan stereotip gender dan keterbatasan akses terhadap forum pengambilan keputusan. Seri 3 (Pemberdayaan/Sumber Daya): Seri ini memperoleh skor terendah dibandingkan dengan seri lainnya, menunjukkan akses yang masih terbatas ke sumber daya seperti pelatihan, mentoring kepemimpinan, dan dukungan finansial. Seri 4 (Dukungan Institusi): Sementara beberapa OPD menyediakan lingkungan yang mendukung, terdapat pula OPD yang masih lemah dalam penerapan kebijakan pengarusutamaan gender, tercermin dalam dari skor dukungan institusional yang berfluktuasi.



### 1. Partisipasi Perempuan dalam Pemerintahan

Sebagian besar responden menilai tingkat partisipasi mereka berada pada kategori “sedang” hingga “tinggi”, dengan variasi antar instansi. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan mulai memperoleh ruang dalam pemerintahan, meskipun tingkat keterlibatannya masih berbeda-beda antar OPD. Namun demikian, partisipasi tersebut sering kali masih bersifat formal dan belum sepenuhnya bermakna. Beberapa informan menggambarkan bahwa kehadiran perempuan dalam forum atau rapat tidak diikuti dengan keterlibatan nyata dalam proses pengambilan keputusan. Seorang pejabat perempuan menyampaikan:

*“Kami memang diundang dalam rapat-rapat penting, tapi ketika keputusan diambil, suara kami jarang diperhitungkan.”* (Informan A/Kepala Dinas)

Pernyataan ini menggambarkan kesenjangan antara representasi deskriptif (jumlah perempuan yang hadir) dengan representasi substantif (pengaruh terhadap kebijakan), sebagaimana diuraikan oleh (Pitkin, 1967) dan dipertegas dalam kerangka Critical Feminist Institutionalism (Krook & Mackay, 2011) yang menyoroti bagaimana norma dan aturan institusional sering kali membatasi ruang agensi perempuan dalam struktur birokrasi.

### 2. Hambatan Struktural dan Budaya

Temuan kedua memperlihatkan bahwa hambatan utama partisipasi perempuan bersumber dari norma patriarkal dan struktur kelembagaan yang bias gender. Banyak perempuan merasa tidak memperoleh peluang yang sama untuk promosi jabatan atau terlibat dalam proses pengambilan keputusan strategis. Seorang staf perempuan menuturkan:

*“Pelatihan kepemimpinan sering hanya formalitas. Setelah pelatihan, posisi strategis tetap diberikan kepada laki-laki.”* (Informan B/Staf ASN)

Hambatan tersebut diperparah oleh persepsi tradisional yang masih melekat dalam budaya organisasi. Dalam pandangan sebagian pihak, kepemimpinan masih dianggap sebagai domain laki-laki. Hal ini menimbulkan tekanan psikologis bagi perempuan yang berusaha menunjukkan kapasitas kepemimpinannya. Seorang informan lain menegaskan:

*“Kadang kami harus bekerja dua kali lebih keras hanya untuk diakui setara.”* (Informan C/Staff ASN).

Fenomena ini sejalan dengan pandangan (Connell, 2015) tentang maskulinitas hegemonik, yang menjelaskan bagaimana atribut kepemimpinan secara kultural dikaitkan dengan nilai-nilai maskulin. Dalam konteks Muara Enim, nilai-nilai ini tetap terinternalisasi dalam budaya birokrasi dan memperkuat eksklusi perempuan dari ruang pengaruh substantif.

### 3. Pemberdayaan dan Akses terhadap Sumber Daya

Data kuantitatif menunjukkan bahwa skor pemberdayaan dan akses terhadap sumber daya adalah yang terendah dibandingkan aspek lainnya. Hasil wawancara menegaskan bahwa perempuan memiliki akses terbatas terhadap pelatihan kepemimpinan, mentoring, serta dukungan finansial. Salah satu peserta FGD menyatakan:

*“Kami ingin berkembang, tapi kesempatan untuk pelatihan atau tugas belajar sering tidak merata. Banyak program hanya untuk mereka yang punya kedekatan dengan pimpinan.”* (Informan D/ASN Perempuan)

Kondisi ini menggambarkan keterbatasan struktural dalam proses pemberdayaan yang diuraikan oleh Kabeer di mana perempuan belum sepenuhnya memiliki resources dan agency untuk memengaruhi hasil yang mereka inginkan (Kabeer, 1999). Dalam perspektif *Critical Feminist Institutionalism*, hal ini menunjukkan bahwa meskipun kebijakan pelatihan atau kuota tersedia, tanpa reformasi kelembagaan yang mengubah norma dan praktik internal,

hasilnya akan tetap bersifat simbolik. Lebih jauh, dari perspektif *Intersectionality Framework* (Crenshaw, 1989), perempuan dengan latar belakang sosial dan pendidikan yang lebih rendah cenderung menghadapi hambatan berlapis.

Mereka tidak hanya berhadapan dengan bias gender, tetapi juga keterbatasan kelas sosial dan akses terhadap jaringan politik. Hal ini membuat pemberdayaan menjadi tidak merata dan cenderung menguntungkan kelompok perempuan elit yang memiliki modal sosial lebih besar.

#### **4. Dukungan Institusional dan Reformasi Gender**

Sebagian OPD di Kabupaten Muara Enim telah menunjukkan kemajuan dalam menyediakan ruang bagi perempuan, misalnya melalui pembentukan tim pengarusutamaan gender dan partisipasi dalam forum koordinasi pembangunan daerah. Namun, implementasi kebijakan gender di tingkat institusi masih belum konsisten. Beberapa instansi menunjukkan dukungan aktif, sementara yang lain masih memperlakukan isu gender sebagai pelengkap administratif semata.

“Ada OPD yang rutin mengadakan pelatihan gender, tapi di tempat kami, isu itu jarang dibahas, bahkan tidak masuk dalam rencana kerja.” (Informan E/ASN Pejabat Fungsional)

Kutipan ini memperlihatkan variasi tingkat komitmen kelembagaan terhadap isu kesetaraan gender. Dalam kacamata *Critical Feminist Institutionalism*, hal ini menunjukkan bahwa perubahan struktural tidak cukup melalui regulasi formal; dibutuhkan pula transformasi norma informal dan nilai budaya organisasi agar prinsip kesetaraan benar-benar terinternalisasi dalam praktik birokrasi.

#### **Analisis Sintesis dan Implikasi Teoretis**

Temuan penelitian ini memperkuat pandangan bahwa peningkatan jumlah perempuan dalam jabatan pemerintahan belum secara otomatis menghasilkan pengaruh substantif terhadap proses perumusan kebijakan. Representasi deskriptif belum sepenuhnya bertransformasi menjadi representasi substantif akibat kombinasi hambatan struktural, kultural, dan institusional yang terus bertahan. Kerangka *Critical Feminist Institutionalism* memberikan penjelasan penting mengenai fenomena ini. Meskipun aturan formal dalam birokrasi tampak netral, praktik organisasi, nilai-nilai yang dominan, serta pola kerja yang dibentuk oleh norma maskulin justru mempertahankan bias gender dan membatasi ruang agensi perempuan. Dengan demikian, upaya meningkatkan keterwakilan perempuan perlu disertai perubahan pada norma dan praktik institusional agar partisipasi perempuan tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar berdampak pada proses dan hasil kebijakan.

Sementara itu, kerangka *Intersectionality* menunjukkan bahwa pengalaman perempuan dalam birokrasi tidak bersifat homogen, melainkan dipengaruhi oleh posisi sosial mereka. Perempuan dengan latar pendidikan yang lebih tinggi, jabatan strategis, dan akses jaringan profesional yang kuat cenderung memiliki kapasitas lebih besar untuk menavigasi sistem dan memengaruhi proses kebijakan. Sebaliknya, perempuan pada level menengah atau bawah kerap menghadapi hambatan berlapis, mulai dari keterbatasan akses informasi, relasi kuasa yang hierarkis, hingga stereotip gender yang membuat ruang gerak mereka jauh lebih terbatas. Pendekatan ini menegaskan bahwa analisis representasi perempuan harus memperhitungkan dimensi kelas, pendidikan, dan struktur kekuasaan yang membentuk pengalaman mereka dalam institusi pemerintahan.

## KESIMPULAN

Perempuan di Kabupaten Muara Enim telah memperoleh ruang partisipasi yang lebih luas dalam struktur pemerintahan, namun pengaruh substantif mereka masih terbatas. Hambatan utama berasal dari budaya patriarkal, struktur kelembagaan yang bias gender, serta akses yang tidak merata terhadap sumber daya dan jaringan politik.

Untuk memperkuat posisi perempuan dalam pemerintahan lokal, diperlukan langkah-langkah strategis seperti: (1) Program pemberdayaan dan pelatihan kepemimpinan perempuan yang berorientasi pada kapasitas strategis dan negosiasi kekuasaan. (2) Penerapan sistem mentoring dan jaringan lintas instansi yang memperkuat solidaritas dan modal sosial perempuan. (3) Reformasi kelembagaan dan budaya organisasi yang menempatkan kesetaraan gender sebagai prinsip utama tata kelola pemerintahan. (4) Penegakan kebijakan afirmatif yang inklusif terhadap perempuan dari berbagai latar belakang sosial dan pendidikan.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan pentingnya transformasi kelembagaan dan budaya organisasi agar kehadiran perempuan dalam pemerintahan tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar berdaya untuk memengaruhi arah kebijakan dan pembangunan daerah secara substantif dan berkeadilan gender.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kabupaten Muara Enim yang telah memberikan izin dan dukungan selama proses penelitian. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada aparat sipil negara perempuan yang bersedia menjadi responden, serta rekan-rekan akademisi dan pihak kampus yang turut membantu dalam pengumpulan data, diskusi, dan penyelesaian naskah artikel ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E., W. S., & S. A. (2021). Women's Political Representation in Indonesia: Who Wins and How? *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 40(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/1868103421989720>
- Bacchi, C. L. (1996). *The Politics of Affirmative Action "Women", Equality and Category Politics*. Sage.
- Bishu, S. G., & Headley, A. M. (2020). Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions. *Public Administration Review*, 80(6), 1063–1074. <https://doi.org/10.1111/puar.13178>
- BPS. (2023). *Kecamatan Muara Enim dalam Angka 2023*.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Celis, K., & Lovenduski, J. (2018). Power Struggles: Gender Equality in Political Representation. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1–2), 149–166. <https://doi.org/10.1332/251510818X15272520831085>
- Chisholm-Burns, M. A., Spivey, C. A., Hagemann, T., & Josephson, M. A. (2017). Women in Leadership and the Bewildering Glass Ceiling. *American Journal of Health-System Pharmacy*, 74(5), 312–324. <https://doi.org/10.2146/ajhp160930>
- Connell, R. (2015). Masculinities: The Field of Knowledge. *Configuring Masculinity in Theory and Literary Practice*, 39–52.

- Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*.
- Dahlerup, D. (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge.
- Dewi, K. H. (2022). *Gender and Politics in Post-Reformasi Indonesia: Women Leaders within Local Oligarchy Networks*. Springer Nature.
- Dewi, K. H. (2024). "Hybrid Feminist Leadership": Feminist Leadership on the Ground—Experiences of Women Political Leaders in Indonesia. *International Feminist Journal of Politics*, 26(5), 1097–1118. <https://doi.org/10.1080/14616742.2024.2424812>
- Fenichel Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Firdaus, F., & Wulandari, R. A. (2023a). Implications of Low Women's Representation: Strategies and Challenges Towards Gender Equality in Indonesian Politics. *Indonesian Journal of Religion and Society*, 5(2), 138–153.
- Firdaus, F., & Wulandari, R. A. (2023b). Implications of Low Women's Representation: Strategies and Challenges Towards Gender Equality in Indonesian Politics. *Indonesian Journal of Religion and Society*, 5(2), 138–153. <https://doi.org/10.36256/ijrs.v5i2.383>
- Johannes, F. B., Liliweri, A., Gana, F., & Nursalam. (2022). Critical Factors for Women's Representation in Top Management Leadership Positions in Local Government. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 26 (2), 144–161. <https://doi.org/10.22146/jkap.78090>
- Kabeer, N. (1999). Resources, Agency, achievements: Reflections on The Measurement of Women's Empowerment. *Development and Change*, 30(3), 435–464. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00125>
- Khelghat-Doost, H., & Sibly, S. (2020). The Impact of Patriarchy on Women's Political Participation. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(3), 396–409. <https://doi.org/10.6007/ijarbss/v10-i3/7058>
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford University Press.
- Krook, M. L., & Mackay, F. (2011). *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan.
- Lestari, P., & Kurniawan, G. F. (2025). Intersectionality and Political Representation: Challenges and Policy Implications for Marginalized Women in Indonesia. *Journal of Social Studies Education Research*, 16(2), 1–38.
- Permata, A., Ginting, E., & Apriani, R. (2025). Politik Gender dalam Tata Kelola Pemerintah Desa Midar Kecamatan Gelumbang Kabupaten Muara Enim. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 10(3), 438–453. <https://doi.org/10.36982/jpp.v10i3.5441>
- Plaza, B., & Kathmandu, N. (2024). Influence of Female Deputy Mayors in Decision-Making at Local Governments of Koshi Province. *Asian Journal of Local Governance*, 6(2), 56–74.
- Prastiwi, J. H., & Hakim, A. I. (2024). Women's Representation in Islamic Mass-Based Political Parties in Indonesia. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik*, 6(2), 207–234.
- Prihatini, E. S. (2020). Islam, Parties, and Women's Political Nomination in Indonesia. *Politics & Gender*, 16(3), 637–659. <https://doi.org/10.1017/S1743923X19000321>

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and schuster.
- Rosen, J. (2017). Gender Quotas for Women in National Politics: A Comparative Analysis Across Development Thresholds. *Social Science Research*, 66, 82–101. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.01.008>
- Thania, T. (2024). Perempuan Dan Pendidikan Membangun Generasi Masa Depan BAB. *Perempuan Dan Pendidikan: Membangun Generasi Masa Depan*.
- Uddin, M., & Hoque, N. (2025). Balancing the Scales: Work, Life and Study Challenges for Female Executives in Emerging Contexts. *International Social Science Journal*.
- UN Women. (2022). *Women's Representation in Local Government: A Global Analysis*.
- Volodzkiene, L. (2025). Gender Equality. In *Societal Challenges and Opportunities of Low-Carbon Energy Transformations* (pp. 139–190). CRC Press.
- Walby, S. (1990). *Theorizing Patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell.