

CAPACITY BUILDING PEREMPUAN DALAM BIDANG PEMERINTAHAN DI KABUPATEN ACEH TENGAH PROVINSI ACEH

Oleh

Asmaul Husnah¹,

Tjahya Supriatna², Hyronimus Rowa³, Aries Djaenuri⁴

¹⁾ Program Doktor Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri
asmaibrata@gmail.com

^{2,3)} Institut Pemerintahan Dalam Negeri

ABSTRACT

Women's capacity building in the government sector is a necessity amidst the low involvement of women in the executive and legislative branches, capacity building is carried out in the form of affirmations in the form of Gender Mainstreaming and a 30% quota in the Election and Party Law.

This research uses descriptive qualitative method with the intention of revealing how the capacity building of women in the field of government in Central Aceh District. The analysis of this study uses the theory from Grindle about capacity building and the model of adaptation results with the empowerment theory from Wrihatnolo & Dwidjowijoto.

The results revealed that capacity building encompassing Human Resources, Strengthening Organizations and Institutional Reforms that have not been able to increase the involvement of women both in the structural structure of the Central Aceh district government and in the House of Representatives (DPRK) Central Aceh. For that reason, in carrying out capacity building for women in government, it is necessary to conduct Gender Perspective Reform as a recommended model to be implemented in creating a civil society that is able to understand the importance of justice and impartiality for women involved in government, so that the quality and quantity of women in government will increase.

Keywords: capacity building, women, governance, political will, gender perspective reform

ABSTRAK

Capacity building perempuan dalam bidang pemerintahan menjadi keharusan di tengah masih rendahnya keterlibatan perempuan di eksekutif dan legislatif, capacity building dilakukan dalam bentuk afirmasi berupa pengarusutamaan gender dan kuota 30% dalam Undang-Undang Pemilu dan Kepartaian. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan maksud mengungkap bagaimana capacity building perempuan dalam bidang pemerintahan di Kabupaten Aceh Tengah. Analisis penelitian ini menggunakan teori dari Grindle tentang *capacity building* dan model hasil adaptasi dengan teori pemberdayaan dari Wrihatnolo & Dwidjowijoto.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa *capacity building* yang melingkup sumber daya manusia (*human resources*), penguatan organisasi (*strengthening organization*) dan reformasi

kelembagaan (*institutional reform*) yang dilakukan belum mampu meningkatkan keterlibatan perempuan baik itu di struktural pemerintah kabupaten Aceh Tengah maupun di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Untuk itu dalam melakukan capacity building perempuan bidang pemerintahan perlu melakukan *gender perspective reform* sebagai model yang direkomendasikan untuk dilaksanakan dalam menciptakan masyarakat madani yang mampu memahami secara hakiki pentingnya keadilan dan keberpihakan bagi perempuan yang terlibat dalam pemerintahan, sehingga kualitas dan kuantitas perempuan dalam bidang pemerintahan akan meningkat.

Kata kunci: *capacity building*, perempuan, pemerintahan, *political will*, *gender perspective reform*

PENDAHULUAN

Perkembangan perempuan di Aceh, ada beberapa hal yang menjadi modal untuk berkembang di dalam pemerintahan, yaitu dukungan sejarah, pelaksanaan Otonomi Khusus, pelaksanaan Syariat Islam, sistem masyarakat yang bilineal, serta kebijakan afirmasi bidang politik dan pemerintahan. Dengan modal dukungan ini seharusnya perkembangan perempuan di Aceh dalam bidang pemerintahan selangkah lebih maju dari daerah lain, tetapi kenyataan tidak demikian khususnya di Kabupaten Aceh Tengah sebagai lokus dari penelitian ini.

Dari sejarah kegemilangan perempuan Aceh tersebut, sudah selayaknyalah saat ini peran perempuan Aceh semakin meningkat, namun kenyataannya hal tersebut tidak terjadi padahal peluang yang diberikan oleh pemerintah sangatlah besar mulai dari pemberlakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh sebagai dasar pelaksanaan Syariat Islam secara *kaffah*. Selanjutnya Qanun Aceh No. 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan yang menjamin hak perempuan dan melakukan aktivitas politik dan membuka peluang dalam posisi jabatan politik, baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif secara proporsional serta dikuatkan kembali dalam Pasal 231 Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), bahwa Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berkewajiban memajukan dan melindungi hak-hak perempuan

serta pemberdayaan yang bermartabat. Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menjamin penyertaan 30% keterwakilan perempuan baik dalam kepengurusan partai maupun dalam penetapan calon, pengaturan nomor urut, dan lain-lain. Artinya, di Aceh seharusnya dengan peluang yang diberikan perempuan Aceh dapat lebih berperan di eksekutif dan legislatif karena fakta sejarah dan landasan keyakinan yang mendasarinya, yaitu dalil-dalil ayat Alquran dan Hadis telah memberikan kaum perempuan hak dan kewajiban yang sama dengan kaum pria.

Namun, saat ini dari dua puluh tiga kabupaten/kota hanya satu orang yang duduk sebagai wali kota dan keterwakilan perempuan di legislatif hasil Pemilihan legislatif 2014 untuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) tidak seorang pun yang perempuan, untuk Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) 12 orang atau hanya 6,75%, DPRK dari 635 kursi yang tersedia hanya 50 orang perempuan atau 12,7%.

Dari data tersebut mengisyaratkan walaupun dari tinjauan sejarah kegemilangan perempuan Aceh ditambah dengan pemberlakuan Syariat Islam serta regulasi-regulasi lain yang mendukung perempuan untuk maju di bidang politik dan pemerintahan kenyataannya belum mampu dimanfaatkan secara optimal oleh perempuan Aceh padahal fakta sejarah, keyakinan dan regulasi sudah sangat memadai, menguntungkan,

serta mengistimewakan perempuan Aceh untuk maju dalam memperkuat jalannya pemerintahan di Aceh. Data tentang keterlibatan perempuan dalam lingkungan pemerintah Kabupaten Aceh

Tengah yang tercermin dari formasi perempuan menduduki posisi struktural yang dari data yang ada terlihat masih rendah bila dibandingkan dengan jumlah posisi yang ada.

Tabel 1 Komposisi Perempuan Berdasarkan Eselon di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah

No.	Jabatan Publik	Eselon	Jenis Kelamin				Jml Jbten Publik
			Laki-Laki		Perempuan		
			Jlh	%	Jlh	%	
1.	Kepala Dinas/Badan	II	27	96%	1	4%	28
2.	Kepala Bagian/Bidang	III	110	76%	35	24%	145
3.	Kepala Subbagian/Sie	IV	551	72%	215	28%	766
Total			723	89%	216	11%	816

Sumber: Dinas Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pengembangan Kabupaten Aceh Tengah, 2015.

Data pada tabel 1 di atas menggambarkan bahwa kedudukan perempuan pada posisi tertinggi pengambil keputusan di seluruh satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) masih rendah walaupun jumlah perempuan yang bekerja di lingkungan birokrasi pemerintahan cukup banyak, namun persentase kesempatan dan peluang perempuan untuk menduduki jabatan strategis pada tingkatan eselonisasi masih

sangat rendah bila dibandingkan dengan laki-laki. Begitu juga dengan gambaran keterlibatan peran perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah sejak 1999 sampai dengan 2019 dapat ditunjukkan sebagaimana tabel 2 yang menggambarkan perempuan di Kabupaten Aceh Tengah belum mendapatkan kesempatan, peluang dan kepercayaan untuk menjadi wakil masyarakat.

Tabel 2 Persentase Anggota DPRD Perempuan di DPRD Aceh Tengah

No	Periode	Jumlah Kursi	Jenis Kelamin			
			Laki-Laki		Perempuan	
			Jumlah	%	Jumlah	%
1.	1999 – 2004	25	25	100%	0	0%
2.	2004 – 2009	25	23	92%	2	8%
3.	2009 – 2014	30	28	93,3%	2	6,7%
4.	2014 – 2019	30	29	96,7%	1	3,3%

Sumber: Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah, 2017

Tabel 3 Persentase Keterlibatan Perempuan dalam Struktur Pemerintahan Lokal di Kabupaten Aceh Tengah

No.	Lembaga	Jumlah	Laki-Laki	Perempuan	(%)
1.	Kemukimen	20	20	0	0%
2.	Kampung	295	294	1	0,003%

Sumber: Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kampung (BPMPK) Kabupaten Aceh Tengah 2017

Sementara itu, data jabatan lain berdasarkan hasil dari pemilihan, yaitu kepala kemukiman disebut dengan *mukim* dan kepala desa disebut *reje* tampak pada tabel 3. Berdasarkan data tabel 3 di atas menggambarkan minimnya keterlibatan perempuan dalam bidang pemerintahan baik itu di legislatif maupun di eksekutif, padahal perhatian pemerintah telah ditunjukkan dengan mengeluarkan regulasi yang berpihak kepada perempuan di samping telah meratifikasi aturan internasional tentang pemberdayaan perempuan dalam rangka peningkatan kapasitas perempuan dan di daerah Aceh sendiri juga telah dituangkan di dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang dalam pasal-pasalny telah mengatur secara progresif tentang keberpihakan terhadap perempuan.

Dan selanjutnya, dengan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh, maka yang menjadi acuan adalah Alquran dan Hadis di mana dalam segala sisi kehidupan berlandaskan Alquran dan Hadis. Dan bila kita kembali kepada sejarah Aceh maka tidak dapat dipungkiri bahwa dahulunya perempuan Aceh pernah berjaya pada zamannya, yaitu sekitar 59 tahun menjadi penguasa di Aceh dan pada waktu itu yang menjadi landasan pemerintahannya adalah Alquran dan Hadis,

artinya harusnya pemberlakuan Syariat Islam ini dapat menjadi faktor yang mendukung peningkatan kapasitas perempuan di bidang pemerintahan. di Aceh seharusnya dogma agama bukan lagi masalah formalisasi agama menjadi hukum positif menjadikan perempuan lebih mampu berkiprah di ruang publik sesuai dengan peribahasa di Aceh bahwa agama dan adat seperti dua sisi mata uang, yang di Kabupaten Aceh Tengah ada ungkapan/peribahasa yang berbunyi "*agama urum edet lagu zet urum sifat*" (agama Islam dan adat seperti zat dengan sifatnya yang tidak mungkin dipisahkan). Artinya agama telah mendarah daging dalam kehidupan, agama telah menjadi spirit bagi masyarakat Aceh baik apabila ditinjau dari segi historis maupun sosiologis, sejak zaman kesultanan Aceh sampai sekarang ditambah lagi dengan sistem masyarakat Aceh yang *bilineal*, yaitu posisi perempuan dan laki-laki setara dalam mengambil keputusan. Inilah yang menjadi latar belakang terhadap penelitian untuk menjawab dengan begitu banyak peluang yang ada mengapa keterlibatan perempuan dalam bidang pemerintahan masih sangat minim? Apa upaya dan hambatan dalam pelaksanaan peningkatan kapasitas perempuan dalam bidang pemerintahan?

Dalam menyikapi "kegagalan" pemerintah membangun kemampuan dan kemandirian perempuan diperlukan

Tabel 4 *Dimensions and focus of Capacity-Building Initiatives*

<i>Dimension</i>	<i>Focus</i>	<i>Types of Activities</i>
<i>HRD</i>	<i>Supply of professional and technical personnel</i>	<i>Training, salaries, conditions of work, recruitment</i>
<i>Organizational strengthening</i>	<i>Management system to improve performance of specific tasks and functions; microstructures</i>	<i>Incentive systems, utilization of personnel, leadership, organizational culture, communications, managerial structures</i>
<i>Institutional reform</i>	<i>Institutional and systems; macrostructures</i>	<i>Rules of the game for economic and political regimes, policy and legal change, constitutional reform.</i>

Sumber: Merilee S. Grindle, *Getting Good Government*, Harvard University Press, Harvard, 1997 : 9.

upaya, yaitu melalui *capacity building* yang merupakan suatu proses dalam mencapai tujuan, seperti yang dikemukakan oleh Grindle (1997: 7) "*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*". Dimensi dan fokus dari *capacity building* Grindle dapat dilihat seperti tabel 4 di atas.

CAPACITY BUILDING PEREMPUAN DALAM BIDANG PEMERINTAHAN

Pengembangan Sumber Daya Manusia (*Development Human Resources*)

Secara umum peningkatan sumber daya manusia (SDM) terhadap perempuan yang terlibat dalam bidang pemerintahan, untuk perempuan pada struktural pemerintah Kabupaten Aceh Tengah memperlihatkan di samping masih adanya hambatan dalam diri perempuan itu sendiri (faktor internal) juga dikarenakan oleh kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam mengembangkan perempuan, dapat diperlihatkan dengan rendahnya perempuan yang duduk dalam struktural pemerintah daerah, bahkan untuk jabatan Kepala Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Anak (BKB PPPA) pun diisi oleh laki-laki, penempatan pejabat yang menangani pemberdayaan perempuan yang tidak memperhatikan kemampuan, terungkap tiga orang Kasubid di bidang ini ditempatkan dalam rangka menunggu masa pensiun dan kurang mengerti bidang tugasnya.

Kurangnya kepedulian ini ditunjukkan kembali dengan lokasi instansi BKB PPPA yang berada di tengah-tengah perkebunan penduduk, akses tidak terlihat sehingga memberi rasa kurang aman dan nyaman dalam bekerja. Ditambah lagi dengan rendahnya anggaran yang dialokasikan untuk pemberdayaan perempuan, ada program

yang seharusnya dilakukan simultan, terus-menerus tetapi tidak dilakukan, yaitu kegiatan Pengarusutamaan gender yang merupakan kegiatan inti dari pengembangan perempuan terlibat dalam pembangunan, prioritas anggaran hanya terfokus pada program PKK, bukan kepada pentingnya program tetapi siapa yang menggunakan anggaran.

Dalam bidang politik, yaitu perempuan yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah juga memperlihatkan hal yang kurang lebih sama, yaitu oleh hambatan diri sendiri (faktor internal) serta rekrutmen yang dilakukan oleh partai yang masih dilakukan pada saat menjelang pemilu dengan merekrut siapa saja yang dekat dan mau, bukan kepada kemampuan, bukan pada pola kaderisasi, hasilnya adalah perempuan yang terlibat dalam politik bukan karena kesadaran sendiri tetapi masih sebagai alat partai untuk memenuhi kuota, masih berupa partisipasi jumlah belum masuk pada partisipasi aktif dalam merumuskan dan mengambil kebijakan. Buruknya rekrutmen yang dilakukan partai di samping mengenyampingkan kaderisasi juga mengabaikan elektabilitas. Istilah Gayo perempuan dalam politik sangat miris sekali, yaitu "*ken pe nengkep ni are*" atau untuk memenuhi takaran saja, ini menunjukkan betapa tidak ramahnya ranah politik bagi perempuan.

Penguatan Organisasi (*Strengthening Organization*)

Dalam pengembangan organisasi perempuan, dari data yang ada tidak banyak berubah dari masa orde baru yang sudah puluhan tahun berlalu namun eksistensinya tetap bertahan bahkan semakin didukung dengan struktur organisasi, mulai dari pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan bahkan desa dengan memasukkan ke dalam program rutin yang disertai dengan pendanaan.

Proses domestikasi terpusat dan terstruktur ini menyebabkan organisasi perempuan yang lain menjadi tersingkir, hidup segan mati tak mau karena tidak ditopang dengan dana yang memadai dan cakupannya tidak terpusat seperti organisasi-organisasi para istri-istri pegawai negeri, polisi, TNI, dan lain-lain. Dengan melihat kepada data organisasi perempuan dan kecenderungan kegiatan yang dilaksanakan dapat dikemukakan bahwa organisasi perempuan di Kabupaten Aceh Tengah masih berkecimpung dalam kegiatan domestik bukan di luar domestiknya karena dari data yang ada tidak ada satu organisasi perempuan pun yang menggeluti masalah politik. Dengan hanya berada dalam kegiatan domestik dapat dipastikan bukan gagasan kemandirian yang diungkapkan artinya infrastruktur perubahan sosial tidak terbangun sehingga tidak mampu membangun otonomi perempuan sebagai entitas yang perlu diakui.

Selanjutnya dalam memberikan penghargaan **insentif (incentive)** terhadap prestasi kerja di daerah ini masih pada tingkat kehadiran, ini memberi arti masih rendahnya prestasi pejabat/pegawai dalam menjalankan Tupoksinya. Sementara itu dalam **utilization of personel** umumnya pegawai yang belum mengerti Tupoksi yang menjadi tanggung jawabnya, di sini instingnya sebagai manusia yang ingin mencapai hasil yang terbaik tidak muncul, tidak selalu rasional, tidak selalu memaksimalkan fungsi utilitasnya, tidak selalu terencana dengan baik, dan tidak adanya persaingan karena tidak ada keinginan untuk menunjukkan kemampuan/prestasi bahkan lebih cenderung untuk mengamankan kepentingan pribadinya.

Demikian juga dengan **communication (komunikasi)** terhadap pengarusutamaan gender dan Kuota 30% bagi perempuan dalam Undang-Undang Pemilu dan Kepartaian belum menyentuh substansi pesan yang ingin dicapai. Ketidaktercapaian ini dapat diketahui dari kurangnya

pemahaman instansi lintas sektoral dan ini menjadi petunjuk bahwa kebijakan ini tidak sampai kepada masyarakat pada umumnya. Komunikasi yang dilakukan dalam menetapkan suatu kebijakan apalagi yang menggunakan anggaran masih terfokus pada pimpinan daerah, bila pimpinan daerah menyetujui itu menjadi kekuatan kepada bawahan untuk melaksanakan dengan bahasa "ini sudah perintah pimpinan" tetapi bila pimpinan tidak berkenan maka akan sulit dilaksanakan. Komunikasi yang diciptakan seringnya dengan melihat arah apa yang menjadi prioritas "selera" pimpinan bukan prioritas pentingnya suatu kebijakan dilaksanakan dan ini ditambah lagi dengan kemampuan bawahan yang kurang gigih memperjuangkan apa yang seharusnya dilakukan, keadaan ini berdampak kepada kemajuan suatu kegiatan, *feedback* yang diberikan menjadi kurang dihargai.

Hal lain yang menyumbang kurangnya keberpihakan kepada perempuan adalah **leadership (kepemimpinan)** bupati yang masih mengeksekusi hak prerogatifnya dengan mengangkat orang-orangnya sendiri walaupun ada yang kurang memiliki kompetensi. Dengan keadaan seperti ini dapat dikemukakan kepemimpinan akan terkonsentrasi kepada Bupati sehingga kreativitas dan inovasi sulit berkembang walaupun selaku pimpinan tentunya menginginkan bawahan yang kreatif dan mampu berinovasi. Dan terhadap kepemimpinan perempuan, di struktural pemerintah Kabupaten Aceh Tengah masih sedikit, hanya 1 orang di eselon II, ada 10 orang di eselon III dan IV. Dengan kedudukan ini tergambar sulitnya perempuan berkontribusi menentukan jalannya kebijakan.

Sulitnya perempuan menjadi pimpinan suatu instansi tidak terlepas dari kemampuan perempuan itu sendiri, pencapaian kualifikasi profesionalnya. Artinya di sini perempuan dapat menjadi pemimpin

dengan menunjukkan kemampuan “*selection by merit*” menyeleksi individu-individu yang memiliki kemampuan untuk ditempatkan pada posisi tertentu dalam pemerintahan masih belum tercapai.

Adapun upaya memasukkan isu gender di dalam organisasi masih relatif kurang ***manajerial structures (struktur manajerial)*** ditunjukkan dengan masih rendahnya koordinasi lintas sektoral yang harusnya terlibat dalam pembangunan kapasitas perempuan bidang pemerintahan seperti melibatkan Bappeda, KPUD, Kesbangpol, Dinas Syariat Islam, Badan Pemberdayaan Masyarakat Kampung, Majelis Permusyawaratan Ulama, dan Majelis Adat Gayo di mana instansi-instansi tersebut seharusnya bisa menjadi pendukung dalam kegiatan pengarusutamaan gender, yaitu Bappeda dengan membuat perencanaan yang berbasis gender, KPUD dan Kesbangpol dalam menyosialisasikan pentingnya memahami secara substansi afirmasi kuota 30% kepada masyarakat dan partai politik, Badan Pemberdayaan Masyarakat Kampung dalam sosialisasi pengarusutamaan gender terhadap kepala desa dan masyarakat kampung, Majelis Permusyawaratan Ulama dan Majelis Masyarakat Gayo dalam memberikan sosialisasi dan pendekatan secara agama dan adat budaya mengenai pengarusutamaan gender berspektif agama dan budaya. Pentingnya melakukan koordinasi lintas sektoral ini adalah dalam rangka memberikan sosialisasi yang menguatkan karena masih kuatnya penolakan terhadap perempuan dalam pemerintahan.

Dari ekspresi dan perilaku kerja sehari-hari di lintas instansi walaupun dengan pertimbangan agama, konstitusi peraturan perundang-undangan sudah berpihak, namun ***organizational culture (budaya organisasi)*** masih sangat memengaruhi sehingga belum sensitif terhadap kesetaraan gender, kondisi ini seperti tidak berubah

karena nilai-nilai yang ditanamkan dan tertanam dalam organisasi masih menempatkan perempuan pada posisi yang merupakan perpanjangan dari peran domestiknya, seperti perempuan sebagai pendidik atau perempuan sebagai dokter atau perawat. Ini menjadi cermin bahwa perempuan seperti tidak diperlukan dalam pembuatan kebijakan atau proses kebijakan, perempuan lebih ditempatkan sebagai pekerja, penerima kebijakan, dan masih meremehkan kemampuan perempuan untuk terjun di dunia politik. Keadaan ini menjadi gambaran umum kondisi budaya organisasi menempatkan perempuan bukan pada kemampuannya tetapi kepada cocoktidaknya pekerjaan itu dilakukan oleh perempuan dari kaca mata laki-laki dan kondisi ini merupakan salah satu faktor sulitnya perempuan mencapai posisi memengaruhi dan penentu kebijakan, budaya organisasi terhadap peningkatan peran perempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan belum mampu secara optimal mengeliminasi hambatan-hambatan psikologis dan kultural yang berkembang sejak lama dan cenderung bersikap mempertahankan budaya tersebut. di sisi lain, penilaian akan kurangnya kemampuan perempuan dalam bidang pemerintahan tidak terlepas dari upaya yang dilakukan oleh perempuan itu sendiri, di mana masih dianggap kurang berupaya di samping rendahnya modal sosial yang dimiliki oleh perempuan termasuk dalam memperluas jejaring diri sebagai modal memperkuat eksistensi dan merombak rintangan menjadi sumber keberhasilan. Budaya organisasi di sini pada akhirnya kurang mampu mengangkat *culture set* dan *mind set* yang berpihak kepada perempuan.

Reformasi Kelembagaan (*Institution Reformation*)

Dalam Pancasila, UUD 1945, rativikasi kovenan internasional/undang-undang/peraturan lainnya sudah menampilkan akselerasi menuju kesetaraan namun

dari hasil penelitian di lapangan masih menemukan implementasi kebijakan terhadap keberpihakan terhadap perempuan tersebut belum berjalan dengan optimal walaupun sudah menjadi program dan kegiatan, artinya kebijakan dan peraturan belum terkonversi baik dalam tindakan. Temuan lainnya terhadap peraturan daerah, dalam hal ini peraturan daerah (*qanun*) tentang pemerintahan kampung di Kabupaten Aceh Tengah yang justru menampilkan ketidakberpihakan adalah dalam penyebutan kepala kampung yang menggunakan istilah "*reje*", istilah tersebut mengandung konotasi "lelaki" di mana istilah *reje* adalah persamaan dari "raja" yang biasa digunakan untuk pemimpin yang berjenis laki-laki, ini merupakan isyarat betapa tidak ramahnya pemimpin perempuan dalam struktur masyarakat.

Faktor lain yang signifikan memengaruhi perkembangan perempuan dalam pemerintahan adalah **lingkungan politik, ekonomi, pendidikan, teknologi, agama dan budaya**, di mana UUPA telah memuat secara progresif keberpihakan kepada perempuan (politik kesetaraan) sampai kepada peluang untuk pendirian partai lokal (politik desentralisasi) sehingga hal itu menjadi landasan hukum kuat bagi perempuan untuk meningkatkan peran sertanya dalam proses politik dan pemerintahan. Namun pada kenyataannya peluang yang begitu besar tersebut belum termanfaatkan dengan baik, di mana dapat dilihat dari rendahnya suara yang diperoleh oleh partai lokal dan tidak adanya perempuan yang berhasil mampu untuk duduk di DPRK Aceh Tengah dari partai lokal tersebut.

Penguatan kapasitas sistem politik atau pembangunan politik di Aceh sebenarnya sudah sangat kompleks dan progresif dari daerah lain dalam upaya meningkatkan persamaan (*equality*), peningkatan kapasitas serta diferensiasi dan spesialisasi. Namun perkembangan itu belum termanfaatkan dengan baik, hal ini banyak dipengaruhi oleh pemahaman bahwa politik itu banyak

dikonotasikan dengan hal-hal yang kurang baik dan juga banyak disumbangkan oleh perilaku politisi di daerah ini yang mempertontonkan lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan golongannya, politik hanya sebagai jalan bagi politisi untuk memperkaya diri sendiri, pemahaman dan pengetahuan politik masih berkisar pada kepentingan pribadi bukan sebagai perjuangan kepentingan kolektif, masih dipandang sebelah mata, penuh kecurangan yang bagi perempuan secara naluri kurang bisa diterima, inilah salah satu sebab politik secara pribadi kurang diminati sehingga upaya pembangunan politik dalam diri perempuan belum konstruktif terbangun. Pemahaman yang negatif ini memberi dampak yang negatif juga terhadap keterlibatan di dunia politik, partai politik juga tidak berminat untuk meregenerasi kader perempuan bahkan elektabilitasnya pun tidak diperhitungkan.

Lingkungan ekonomi atau akses terhadap sumber ekonomi ini juga memberi sumbangan yang cukup serius terhadap kemampuan perempuan untuk bergerak dalam bidang pemerintahan utamanya dalam bidang politik apalagi diketahui pergerakan politik sekarang tidak lepas dari praktik "*money politic*" walaupun ini tidak disarankan tetapi idealnya dalam memberikan pendapat juga harus disertai dengan memberikan pendapatan dengan praktik yang lebih sehat, artinya kemampuan seseorang itu akan lebih diakui ketika telah memiliki kemampuan secara ekonomi, mandiri secara finansial sehingga dapat memampukan orang lain dengan lebih berkarakter menuju kemandirian.

Perempuan di Kabupaten Aceh Tengah mayoritas belum memiliki kemandirian terhadap akses ekonomi masih sangat bergantung kepada laki-laki, belum produktif secara ekonomi masih dianggap sebagai "mesin reproduksi". Hal lain yang memengaruhi adalah penerapan **teknologi** di Kabupaten Aceh Tengah mengikuti

perkembangan teknologi terkini, di mana aktivitas yang menggunakan teknologi seperti komputer dan internet sudah digunakan di instansi pemerintah maupun masyarakat pada umumnya namun dalam praktiknya perempuan belum mampu memanfaatkan perkembangan teknologi tersebut secara maksimal, ini merupakan salah satu kelemahan perempuan berprestasi dan menunjukkan kemampuan dan keseriusan penanganan bidang tugasnya.

Dari faktor-faktor yang memengaruhi pengembangan perempuan dalam bidang pemerintahan dapat disimpulkan bahwa agama dan budaya merupakan faktor yang sangat memengaruhi. Formalisasi hukum islam belum mampu menyentuh substansi untuk meningkatkan harkat martabat perempuan tetapi lebih terfokus pada tuntutan perempuan dalam cara berpakaian, jilbab dan sikap sopan santun dalam berinteraksi dengan laki-laki. Pendekatan keagamaan belum dilakukan dalam mendukung program pengarusutamaan gender padahal sosialisasi yang dibalut dengan sentuhan dan nuansa agama akan memberikan penguatan dan legitimasi terhadap suatu program. Eratnya posisi agama Islam dalam budaya yang berlaku pada masyarakat di Kabupaten Aceh Tengah tidak sepenuhnya budaya tersebut diibaratkan

sama dengan Islam, khususnya perlakuan terhadap perempuan masih menuruti superioritas laki-laki terutama untuk hal-hal yang di luar domestiknya. Laki-laki sebagai kepala keluarga, sebagai imam memosisikan perempuan sebagai subordinasi dan hal ini masih mengakar kuat sebagai bagian dari budaya dengan legalitas agama hal ini disebabkan oleh masih kurangnya kesadaran amalan agama yang sebenarnya sangat memuliakan dan melindungi perempuan.

Dalam melakukan keberpihakan terhadap perempuan pada era desentralisasi peran pimpinan daerah (bupati) sangat besar dalam menentukan arah kebijakan utamanya dalam kebijakan anggaran, **political will** komitmen yang kuat menjadi keharusan di tengah minimnya anggaran yang dialokasikan terhadap pemberdayaan perempuan, kurangnya kesempatan yang diberikan kepada perempuan dalam menduduki jabatan strategis, serta lokasi dan lingkungan kantor dari Dinas KB, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Aceh Tengah yang kurang memadai dengan akses yang terisolir dan tertutup memperjelas masih kurangnya upaya konkret untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender baik itu dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Tabel 5 *Dimensions and Focus of Women Capacity-Building in Governance Initiatives*

<i>Dimension</i>	<i>Focus</i>	<i>Types of Activities</i>
<i>Gender Perspective Reform</i>	Rekonstruksi budaya tentang Keadilan Hak perempuan dalam pemerintahan, Perlakuan Adil, baik secara yuridis maupun psikologis	Penguatan pengarusutamaan gender Berbasis "Humanstream", Revisi Undang-Undang Pemilu/Parpol Berbasis Afirmasi yang Berkeadilan
<i>Human resource development</i>	<i>Supply of professional and technical personnel</i>	<i>Training, salaries, conditions of work, recruitment</i>
<i>Organizational strengthening</i>	<i>Management system to improve performance of specific tasks and functions; microstructures</i>	<i>Incentive systems, utilization of personnel, leadership, organizational culture, communications, managerial structures</i>
<i>Institutional reform</i>	<i>Institutional and systems; macrostructures</i>	<i>Rules of the game for economic and political regimes, policy and legal change, constitutional reform.</i>

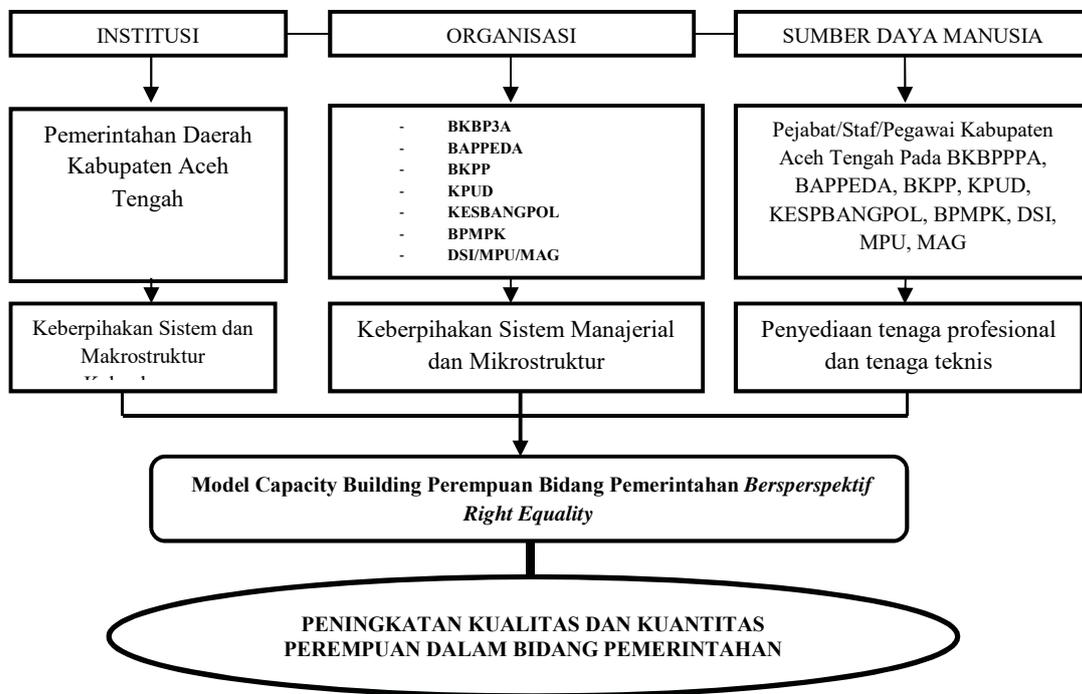
Sumber: Olahan penulis

MODEL CAPACITY BUILDING PEREMPUAN DALAM BIDANG PEMERINTAHAN YANG BERPERSPEKTIF RIGHT EQUALITY

Implikasi dari temuan dan permasalahan yang terungkap dapat dikembangkan potensi perempuan dan optimalisasi upaya pemerintah dengan melakukan perubahan berupa perspektif kesetaraan gender (*Gender Perspective Reform*) melalui penyadaran (*conscientization*) terhadap keberpihakan mikrostruktur dan makrostruktur dalam mendukung salah satu tujuan dari reformasi

birokrasi, yaitu pengembangan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) dalam organisasi pemerintah sehingga terbangun stabilitas keberpihakan yang konstruktif dan konkret melalui dimensi dan fokus serta model dari capacity building perempuan dalam bidang pemerintahan yang berperspektif *right equality*.

Penjabaran fokus pengembangan *capacity building* perempuan dalam bidang pemerintahan ditunjukkan dalam bagan 1 di bawah ini.



Bagan 1

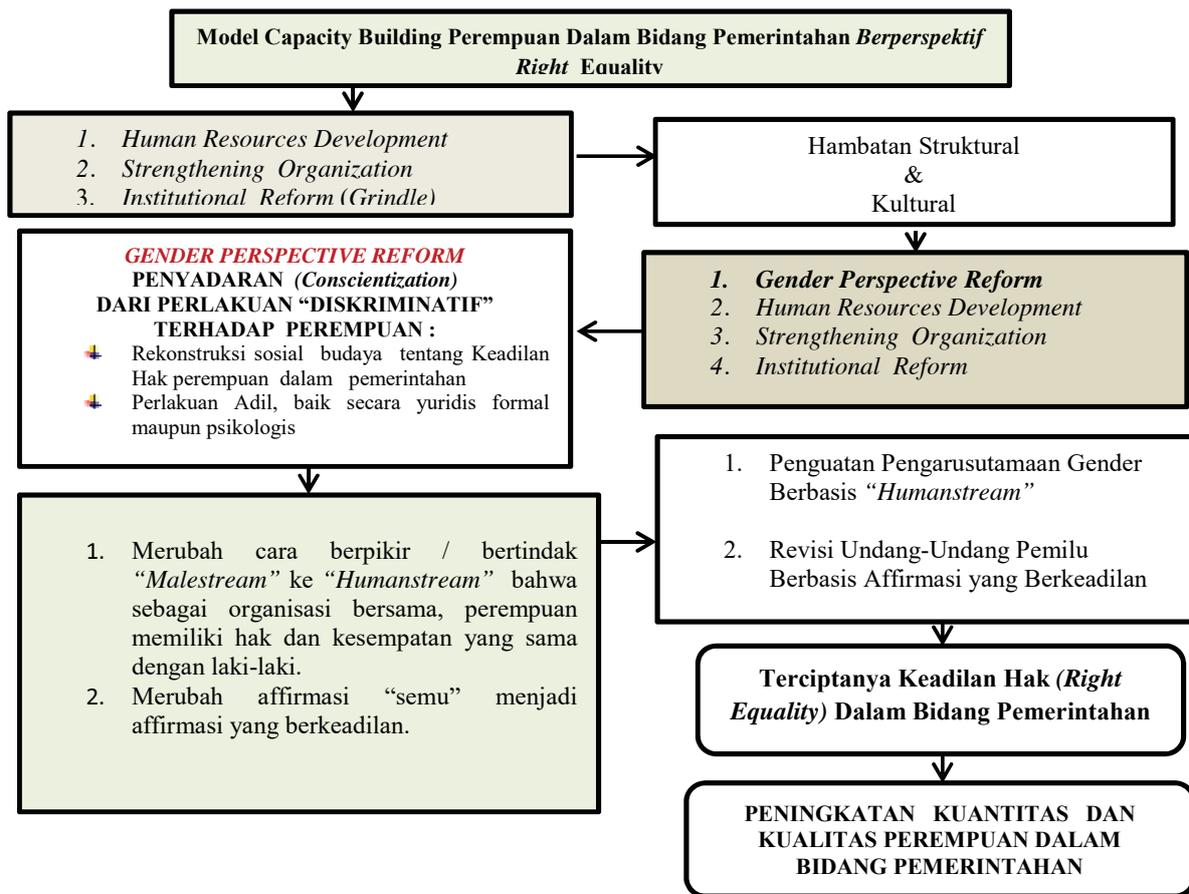
Fokus Pengembangan *Capacity Building* Perempuan dalam Bidang Pemerintahan

Sumber: Olahan penulis

Dimensi and Fokus dari capacity building perempuan dalam bidang pemerintahan (*women capacity-building in governance initiatives*) pada akhirnya membentuk model sebagai solusi dari hambatan *capacity building* perempuan dalam bidang pemerintahan yang ditunjukkan dalam bagan 2.

SIMPULAN

Pertama, upaya peningkatan kesetaraan hak (*right equality*) dalam bidang pemerintahan terhadap perempuan belum terbangun dengan optimal, perlakuan “diskriminatif” menyebabkan perempuan menjadi kalangan minoritas dalam pemerintahan dan perempuan itu



Bagan 2
Model Capacity Building Perempuan dalam Bidang Pemerintahan Berperspektif Right Equality

Sumber: Hasil Temuan Penelitian 2019

sendiri belum mampu membangun “sense of minority” menjadi “power of minority”, di sisi lain pemerintah belum mampu membangun dan mengubah perlakuan “diskriminatif” menjadi setara dan adil dalam menempatkan perempuan menduduki suatu jabatan. Sementara itu, partai politik sebagai institusi politik yang dapat mengajukan orang-orangnya yang akan duduk di dalam pemerintahan belum mampu membangun sistem politik yang berpihak kepada perempuan.

Kedua, hambatan terhadap *capacity building* perempuan dalam bidang pemerintahan berupa relasi kultural dan struktural. Budaya *patriarchy* dalam masyarakat masih kuat dan resistensi keberpihakan itu juga berkembang dalam

budaya organisasi serta rendahnya “political will” pimpinan yang melahirkan ketidakadilan gender terhadap perkembangan perempuan dalam bidang pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Batliawala, Srilatha. 1994. *The Meaning of Women’s Empowerment: New Concepts from Action in Population Policies Revisited*. Sen. Chen. Germain. Harvard University Press.
- Fakih Mansour. 1996. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Finer, Herman. 1950. *The Theory and Practice of Modern Government*. New York. University of Chicago. Hendry Hold and Company.

- Grindle, Merilee S. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard. Harvard University Press.
- Hadiz, Liza Hadiz. 2004. *Perempuan dalam Wacana Politik Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Hanum, Farida. 2018. *Kajian dan Dinamika Gender*. Malang. Intrans Publishing.
- Hardi. 1993. *Daerah Istimewa Aceh: Latar Belakang Politik dan Masa Depan*. Jakarta: Karya Unipress.
- Hasjmi, Ali. 1976. *59 Tahun Aceh Merdeka di bawah Pemerintahan Ratu*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Illich, Ivan. 1999. *Matinya Jender*. Terj. Omi Intan Naomi. Yogyakarta: Yogyakarta.
- Krook, Mona Lena. 2007. *Candidate Gender Quotas: a framework analysis*. European journal of Political Research.
- Lestari, Sri. Wahyuningroem. 2008. *Meningkatkan Partisipasi Perempuan Dalam Politik di Aceh: Tantangan dan Peluang*. Bangkok: UNIFEM.
- Longwe, S. H. (1995) *Gender Awareness: The Missing Element in The Third World Development Program*. In C. March & T. Wallace, *Changing Perception: New Writings on Gender and Development*. Oxford: Oxfam
- Mosse, Julia Cleves. 2007. *Gender dan pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mulia, Siti, Musdah. 2004. *Muslimah Reformis Perempuan Pembaru Keagamaan*. Bandung: Mizan.
- Murniati, A. Nunuk P. 2004. *Getar Gender, Perempuan Indonesia dalam Perspektif Agama, Budaya, dan Keluarga*. Magelang: Indonesiatara.
- Musda Mulia. 2007. *Islam dan Inspirasi Kesetaraan Gender*. Yogyakarta: Kibar Press.
- Ndraha, Taliziduhu. 2000. *Ilmu Pemerintahan I*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nunuk, Murniati, A. 2004. *Getar Gender*. Magelang: Indonesia Tera.
- Philips, Anne. 1998. *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- Sihite, Romany. 2007. *Perempuan, Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suny, Ismail. 1980. *"Pergerakan Wanita Aceh Masa Lampau sampai Masa Kini". Bunga Rampai Tentang Aceh*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Supriatna, Tjahya. 2016. *Epistemologi Pemerintahan Paradigma Manajemen, Birokrasi dan Kebijakan Publik*.
- Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. Jakarta. Prenadamedia Group.
- Thoha, Miftah. 1995. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Rajawali. Jakarta.
- Verayanti, Lany. 2003. *Partisipasi Politik Perempuan Minang Dalam Sistem Matrilineal*. Padang: LP2M.
- Zainil, Wahid. 1999. *Memosisikan Kodrat: Perempuan dan Perubahan Dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Mizan.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh

Qanun Aceh No. 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan.