

## **Peran Anggota Legislatif Perempuan dalam Formulasi Peraturan Daerah Responsif Gender**

Oleh:

<sup>1</sup>Kelvin Ramadhan, <sup>2</sup>Lince Magriasti

<sup>1,2</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang

Email. kelvin98ramadhan@gmail.com

### **Abstrak**

Keterwakilan perempuan di legislatif sangat penting untuk diwacanakan, mengingat masih sangat minimnya keterlibatan perempuan sebagai penentu kebijakan. Artikel ini bertujuan menganalisis peran anggota legislatif (aleg) perempuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Barat pada saat formulasi kebijakan responsif gender, yakni Peraturan Daerah (perda) Nomor 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi peran tersebut. Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan metode pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran aleg perempuan DPRD Sumbar dalam formulasi Perda Nomor 07 Tahun 2021 masih minim. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh keterwakilan deskriptif aleg perempuan yang hanya berjumlah sebanyak empat orang (tiga diantaranya bersifat pasif). Sedangkan keterwakilan substantifnya, hanya diwakili oleh satu orang aleg perempuan. Adapun faktor yang mempengaruhi peran aleg perempuan dalam formulasi Perda Nomor 07 Tahun 2021 secara deskriptif dipengaruhi oleh rendahnya keterpilihan perempuan pada pemilu legislatif Provinsi Sumatera Barat tahun 2019. Sedangkan faktor yang mempengaruhi secara peran substantif dibatasi oleh tugas dan jabatan aleg perempuan yang melekat secara institusional, yaitu yang menyangkut pada tugas-tugas komisi pemrakarsa Perda Nomor 07 Tahun 2021.

**Kata Kunci: Peran; Anggota Legislatif Perempuan; Formulasi Kebijakan; Responsif Gender**

### **Abstract**

*The representation of women in the legislature is very important to be proclaimed, considering that there is still a very lack of involvement of women as policy determinants. This article aims to analyze the role of women legislative members of the Regional People's Representative Council (DPRD) of West Sumatra Province during the formulation of gender-responsive policies, namely Regional Regulation (perda) Number 07 of 2021 concerning the Implementation of Government Affairs in the Field of Women's Empowerment and Child Protection and examine the factors that influence this role. The type of research used is descriptive qualitative with data collection methods through interviews, documentation and literature studies. The results showed that the role of women legislators of the West Sumatra DPRD in the formulation of Regional Regulation Number 07 of 2021 is still minimal. This condition is influenced by the descriptive representation of women who only number four people (three of whom are passive). As for its substantive representation, it is represented by only one women legislators. The factors that affect the role of women legislators in the formulation of Regional Regulation Number 07 of 2021 are descriptively influenced by the low electability of women in the 2019 West Sumatra Provincial legislative election. Meanwhile, the factors that influence substantive roles are limited by the duties and positions of women legislators that are institutionally attached, namely those related to the duties of the commission initiating Regional Regulation Number 07 of 2021.*

**Keywords: Role, Women's Legislature; Policy Formulation; Gender Responsive**

## PENDAHULUAN

Salah satu pembahasan menarik mengenai keterwakilan politik adalah keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif merupakan sebagai bentuk representasi keberadaan gender perempuan, dimana perempuan mampu membicarakan dan menindaklanjuti isu-isu dan perlindungan kepentingan kaum perempuan oleh mereka para anggota legislatif perempuan yang berasal dari kaum (gender) mereka. Partisipasi perempuan pada lembaga legislatif juga sebagai syarat penting agar kepentingan perempuan dapat diperhitungkan. Kebutuhan akan keterwakilan politik perempuan memiliki alasan akan tuntutan keterwakilan politik yang demokratis, karena dengan pendekatan gender, perempuan adalah subjek politik yang penting dan harus terwakili secara proporsional dalam lembaga legislatif.

Dalam proses perumusan kebijakan misalnya, keterwakilan perempuan diharapkan mampu mewarnai semua proses pembuatan kebijakan di lembaga legislatif sehingga keputusan yang dihasilkan mencerminkan keputusan yang berkeadilan dan responsif gender. Anggota legislatif perempuan (selanjutnya disebut dengan aleg perempuan) secara politik dapat mengambil bagian untuk merumuskan dan menjadi penentu kebijakan yang berkenaan terhadap masalah publik khususnya isu-isu terkait dengan perlindungan perempuan. Namun agenda ini tidak dapat dengan mudah untuk dijalankan. Mengutip Elizabeth (2018 dalam (Magriasti et al., 2022) ada dua alasan mengapa aleg perempuan mengalami hambatan dalam proses kebijakan. *Pertama*, perempuan masih berada dalam tahap peninjauan tingkat legislasi saat memperjuangkan berbagai keputusan legislasi yang ramah gender. Kedua, masih kuatnya dominasi patriarki. Dengan demikian, aleg perempuan akan mengalami situasi problematik antara nilai yang saling bertarik ulur dan bernegosiasi.

Keterpilihan perempuan pada lembaga legislatif di Indonesia, masih sangat minim. Data yang dihimpun dari sumbar.kpu (2019) memperlihatkan persentase keterwakilan Aleg perempuan pada periode 2019-2024 Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (DPR-RI) tidak lebih dari 20% atau 118 orang sedangkan keterwakilan aleg laki-laki mencapai 80% atau 457 orang dari 575 kursi. Rendahnya keterwakilan politik aleg perempuan tidak hanya terjadi pada lembaga DPR-RI, namun juga terjadi pada lembaga legislatif lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Barat. Jika dibandingkan dengan hasil dua pemilu terakhir jumlah keterwakilan aleg perempuan mengalami penurunan, pada periode 2014-2019 keterwakilan aleg perempuan berjumlah tujuh orang (sumbar.kpu.go.id, 2019) sedangkan pada periode 2019-2024 jumlah keterpilihan aleg perempuan hanya empat orang. Artinya, secara deskriptif, keterwakilan aleg perempuan masih sangat jauh memenuhi kuota kritis 30% kebijakan *affirmative action* yang merupakan instrumen politik sementara untuk mendorong dan menciptakan perubahan politik

yang bercirikan kesetaraan dan keadilan gender serta dapat memperkuat mekanisme partisipasi politik perempuan (Niron & Seda, 2021, hlm.214 ). Melalui kebijakan *affirmative action* perempuan dapat memiliki pengaruh yang signifikan dalam penentuan kebijakan, maka secara kuantitatif perempuan harus memiliki ruang apa yang disebut sebagai kuota minimal.

Berbagai kajian penelitian relevan menunjukkan bahwa terdapat korelasi antara keterpilihan perempuan (keterwakilan deskriptif) dengan kontribusi (keterwakilan substantif) perempuan (Pitkin, 1967; Mansbridge, 2003; Ruedin, 2012; Lena, 2009; Snellman, 2020). Peningkatan keterpilihan perempuan di legislatif dapat meningkatkan inklusi kepentingan perempuan dalam politik. Dengan kata lain, keterwakilan deskriptif perempuan di legislatif dipandang dapat meningkatkan pengaruh perempuan (keterwakilan substantif) yang dibutuhkan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan seperti dalam pembuatan kebijakan.

Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di DPRD Sumbar merupakan peraturan daerah prakarsa dari komisi V yang membidangi kesejahteraan rakyat. Pada komisi V ini terdapat 11 anggota dan hanya terdapat satu orang aleg perempuan, yakni Aziz Izzati Aziz. Jika dipresentasikan keterwakilan aleg perempuan pada komisi V ini hanya sebesar 9% dari jumlah keseluruhan 100%. Secara komposisi, tentunya keberadaan aleg perempuan memiliki potensi besar untuk didominasi oleh aleg laki-laki dalam melakukan perannya; terutama dalam memformulasikan kebijakan.

Penelitian serupa terkait dengan aleg perempuan dan kebijakan publik telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Fajar, dkk dalam penelitiannya mengemukakan kultur politik dan aturan normatif menghambat aleg perempuan dalam memperjuangkan kepentingan perempuan di DPRD Semarang (Setiawan et al., 2016). Selain itu penelitian dari Indah Devitasari yang menganalisis latar belakang aleg perempuan sangat berpengaruh dalam pembentukan Perda Pengarusutamaan Gender di DPRD Sulawesi Selatan (Devitasari, 2017). Kemudian penelitian oleh Desi Purnamasari dan Iza Zubaidah, menjelaskan, minimnya perempuan di DPRD Aceh Selatan tidak mengurangi eksistensi aleg perempuan dalam pengambilan keputusan, namun jika semakin banyak perempuan berkiprah akan menambah ide dan gagasan untuk mencapai tujuan pembangunan khususnya yang berkaitan dengan kemajuan perempuan (Purnamasari & Zubaidah, 2019). Meskipun penelitian sebelumnya telah membahas pengaruh dan keterlibatan aleg perempuan dalam kebijakan publik, namun menurut peneliti terdapat varian-varian perbedaan seperti kultur sosial, politik dan kebudayaan dianut oleh setiap kelompok masyarakat. Dengan demikian penelitian ini memiliki kebaruan yang mutakhir dibanding dari penelitian-penelitian sebelumnya.

Sehingga peneliti bermaksud untuk menelaah Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dari sisi formulasinya secara keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif aleg perempuan. Penelitian ini juga semakin menarik karena temuan-temuan dianalisis melalui teori keterwakilan perempuan dalam politik terkait hubungan antara keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif. Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini: untuk menganalisis peran anggota legislatif perempuan dalam formulasi peraturan daerah responsif gender pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Barat.

#### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif, yakni penelitian yang menelaah aspek kualitas, nilai dan makna yang terdapat di balik fakta. Kualitas ini hanya dapat diungkapkan melalui linguistik, bahasa dan kata-kata (Gunawan, 2013, hlm.82). Penelitian kualitatif deskriptif digunakan untuk memahami makna suatu gejala sosial beserta para pelaku yang diteliti untuk mencapai tingkat pemahaman yang komprehensif serta mendalam terhadap fenomena yang diteliti (Bryman, 2016). Adapun informan dalam penelitian ini ditentukan dengan teknik *purposive sampling*, penentuan informan dengan cara memilih subjek penelitian berdasarkan posisi paling tepat dan mampu memberikan informasi yang dibutuhkan. Dalam penelitian ini, informan penelitian adalah aleg perempuan DPRD Sumbar sebagai informan kunci dan pihak-pihak terkait formulasi Perda No 07 Tahun 2021 sebagai informan pendukung. Untuk memperoleh data dan informasi dari informan penelitian, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data melalui *qualitative interview* (wawancara mendalam) dan *qualitative document analysis* (analisis dokumen terkait) selanjutnya akan dianalisis dengan teknik analisis data yang dilakukan secara bertahap, mulai dari reduksi data, penyajian, dan penarikan kesimpulan. Dalam reduksi data, peneliti melakukan penyederhanaan, dan penggolongan data untuk memperoleh data yang bermakna. Peneliti juga membuang data yang tidak diperlukan. Dalam tahap penyajian, data akan disusun secara sistematis dalam bentuk teks naratif agar mudah dipahami. Sementara tahap penarikan kesimpulan, mencari keterhubungan, perbedaan, dan persamaan data untuk menarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang ada.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif merupakan suatu acuan atas berkembangnya iklim politik yang lebih demokratis, serta terpenuhinya hak dasar warga negara tanpa dibedakan menurut variabel yang melekat seperti gender. Perempuan tidak lagi menjadi sekedar objek politik, namun perempuan adalah subjek politik, dan harus terwakili secara proporsional. Dengan kata lain tidak ada

keterwakilan politik sejati tanpa melibatkan perempuan didalamnya (Farida et al., 2020)

Keterwakilan perempuan akan memberikan perubahan dimana dengan keterlibatan perempuan isu-isu dan perlindungan kepentingan kaum perempuan dibicarakan dan ditindaklanjuti oleh mereka (wakil) yang berasal dari kaum (gender) perempuan. Aleg perempuan mampu mempelajari aturan main, dan menggunakan pengetahuan dan pemahaman ini untuk mengangkat isu dan keprihatinan perempuan dari dalam badan-badan pembuat undang-undang di dunia ini (Lovenduski & Karam, 2022, hlm.155). Penelitian Phillips (Snellman, 2020) juga menunjukkan bahwa representasi perempuan di legislatif dapat meningkatkan *inklusi* kepentingan perempuan untuk dibicarakan, ditindaklanjuti, dan diwujudkan dalam berbagai bentuk produk politik salah satunya yakni kebijakan.

Kemudian mengutip sejumlah besar penelitian komparatif menunjukkan bahwa variasi dalam keterwakilan perempuan dapat dikaitkan dengan faktor struktural dan institusional yang dapat membawa perubahan dalam legislasi kebijakan (Norris, 2007; Rule, 1987; Studlar & Mcallister, 2002; Iversen & Rosenbluth, 2008). Faktor-faktor ini menciptakan insentif yang menurunkan kemungkinan diskriminasi dan meningkatkan partisipasi perempuan di tingkat legislatif. Dalam proses perumusan kebijakan misalnya, keterwakilan perempuan mampu mewarnai semua proses pembuatan kebijakan di lembaga legislatif sehingga keputusan yang dihasilkan mencerminkan keputusan yang berkeadilan dan responsif gender. Aleg perempuan secara politik dapat mengambil bagian untuk merumuskan dan menjadi penentu kebijakan yang berkenaan terhadap masalah publik khususnya isu-isu gender. Pada konteks Indonesia, mengacu dari amanat konstitusi yang memberikan hak istimewa kepada anggota legislatif untuk memprakarsai pembuatan peraturan daerah.

Dalam mengajukan suatu rancangan peraturan daerah, aleg perempuan seharusnya menggunakan hak prakarsanya dengan mengartikulasikan aspirasi kaum perempuan dan merumuskannya secara jelas sesuai kebutuhan. Namun seringkali keterwakilan aleg perempuan dalam perumusan kebijakan masih sangat minim, dengan demikian kuota minimum 30% keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik dapat dipandang sebagai sesuatu yang amat penting untuk menjamin agar kaum perempuan memiliki pengaruh yang bermakna dalam proses formulasi kebijakan (Subono, 2009). Oleh karena itu, keterwakilan aleg perempuan dalam formulasi kebijakan responsif gender adalah sebuah kemutlakan dan secara regulasi juga telah diatur dalam kebijakan afirmatif tentang 30% keterwakilan politik perempuan sebagai standar minimal.

### **Peran Aleg Perempuan dalam Formulasi Peraturan Daerah Responsif Gender**

Keterwakilan aleg perempuan dalam formulasi kebijakan diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan publik memiliki efek yang diinginkan secara seimbang, adil, dan tegas (Setiawan et al., 2016). Keterwakilan aleg perempuan sebagai instrumen utama bagi aleg perempuan berkontribusi seperti inisiasi perda responsif gender di lembaga legislatif. Seluruh proses mengenai keterwakilan dan peran perlu dilihat terutama dari formulasi kebijakan secara material dan prosedural formal sebagai instrumen kontrol yang efektif bagi lingkungan kebijakan karena berpotensi untuk menciptakan transformasi sosial yang menyeluruh.

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 07 Tahun 2021 merupakan satu-satunya kebijakan responsif gender yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat. Kebijakan ini diinisiasi sebagai respon dari perkembangan nilai kehidupan masyarakat seiring meningkatnya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Sumbar. Pada saat yang bersamaan, korban kekerasan seperti perempuan dan anak lebih cenderung memilih diam dan takut untuk melaporkan kasusnya. Fenomena tersebut menjadikan perempuan dan anak merupakan kelompok masyarakat rentan (Sinaga et al., 2021). Sehingga menjadi aspirasi kuat aleg perempuan untuk membentuk kebijakan responsif gender sebagai payung hukum daerah demi perlindungan terhadap kepentingan perempuan dan anak.

Kebijakan responsif gender Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak merupakan usulan dari aleg perempuan yang merupakan Anggota Komisi V Bidang Kesejahteraan Rakyat, Siti Izzati Aziz. Aziz menjelaskan tentang keterwakilannya berkontribusi untuk mengaspirasikan kepentingan perempuan dan anak. Salah satunya kontribusi nyatanya adalah mengusulkan pembentukan Perda No 07 Tahun 2021. Sementara 3 orang aleg perempuan terpilih lainnya di DPRD Sumbar hanya berperan pasif seperti menyatakan dukungan dalam pembahasan Perda No 07 Tahun 2021. Dukungan tersebut dimulai dari penyampaian usulan dari inisiator perda kemudian pembukaan ruang untuk ditanggapi oleh fraksi-fraksi, penjelasan atas tanggapan oleh pemrakarsa hingga mendapat persetujuan DPRD secara kelembagaan. Semua aleg perempuan melakukan peranannya sebagai anggota legislatif menurut *standing position* atau tugas dan fungsi sesuai dengan kelembagaan masing-masing. Berkenaan dengan posisi aleg perempuan cukup variatif dari posisi fraksi dan komisi, ada aleg perempuan dari fraksi partai Gerindra, PDIP, dan dari Golkar.

Bahkan aleg perempuan lainnya pada DPRD Sumbar seperti Mesra Yesta juga memiliki kontribusi dalam sejumlah formulasi perda yang lain yang bukan lingkup gender. Dengan kata lain, aleg perempuan juga mampu menjalankan keterwakilan substantifnya dalam formulasi kebijakan, sekalipun diluar lingkup kebijakan responsif gender. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa peran aleg

perempuan dalam proses kebijakan sudah cukup maksimal dengan berpedoman terhadap *standing position* masing-masing. Akan tetapi, temuan lebih komprehensif peneliti telaah secara paradigmatis dengan meninjau analisis peran aleg perempuan dalam formulasi perda dari dua posisi keterwakilan, yaitu keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif. Kemudian ketika disandingkan dengan formulasi kebijakan dilihat dari dua aspek, yaitu aspek material dan aspek formal.

#### **Keterwakilan Deskriptif**

Mengutip Lena (2009) mengemukakan bahwa keterwakilan deskriptif bagi perempuan dalam legislatif merupakan jumlah aleg perempuan terpilih yang dilihat dari perbandingan kuantitatif dari seluruh aleg dalam proses politik. Berapa banyak jumlah aleg perempuan yang terpilih di legislatif memiliki signifikansi untuk menjalankan kontribusinya. Salah satunya adalah kontribusi dalam pembuatan peraturan daerah yang dalam konteks penelitian ini merupakan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di DPRD Sumbar.

Jumlah aleg perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat periode 2019-2024 sebanyak empat orang jika dipresentasikan, keterwakilan perempuan pada DPRD Sumbar hanya 6,1%. Sangat jauh berbeda dengan persentase aleg laki-laki sebesar 93,9%. Artinya, secara deskriptif, keterwakilan aleg perempuan masih sangat jauh dari harapan memenuhi substansi kuota kritis 30% kebijakan *affirmative action* yang merupakan instrumen politik sementara untuk mendorong dan menciptakan perubahan politik yang bercirikan kesetaraan dan keadilan gender serta dapat memperkuat mekanisme partisipasi politik perempuan (Niron & Seda, 2021). Dengan adanya kebijakan *affirmative action* ini agar perempuan dapat memiliki pengaruh yang signifikan dalam penentuan kebijakan, maka secara kuantitatif perempuan harus memiliki ruang apa yang disebut sebagai kuota minimal.

Temuan penelitian pada tahap formulasi Perda No 07 Tahun 2021 mengalami hambatan secara formal (proses pembuatan kebijakan) yang signifikan. Berdasarkan risalah rapat pembahasan tentang pembentukan Perda No 07 Tahun 2021 sebelum disahkan menjadi perda terdapat 91 poin perbaikan yang komposisinya terdiri dari aspek material dan aspek formal. Formulasi perda tersebut menuju perda hanya diikuti oleh satu aleg perempuan, yakni Siti Izzati Azis dan diikuti oleh aktor kebijakan lain seperti Komnas Perempuan, LSM dan Dinas PPA. Sementara tiga aleg perempuan lainnya tidak ikut sama sekali dalam proses kebijakan Perda No 7 Tahun 2021. Mengacu dari proses formulasi Perda No 7 Tahun 2021 bahwa ketika bicara tentang perda responsif gender, maka para aleg perempuan lainnya harus ambil bagian karena mampu mengartikulasikan apa yang menjadi kepentingan mereka (Ardiansa, 2016)

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa peran aleg perempuan dari keterwakilan deskriptif dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak masih sangat minim. Dari keterwakilan deskriptif aleg perempuan di DPRD Provinsi Sumatera Barat yang hanya mencapai angka 6,1% atau setara dengan 4 orang dan dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 hanya satu aleg perempuan yang aktif dari empat aleg perempuan di DPRD Sumbar periode 2019-2024. Kondisi keterwakilan deskriptif yang minim dari aleg perempuan dalam melakukan perannya ketika memformulasikan perda yang berkaitan dengan perempuan itu sendiri berimplikasi lurus dengan aspek formal dalam pembuatan perda sebagai produk kebijakan publik.

Hal ini dapat dilihat dari temuan di atas yang menunjukkan terdapat 91 perbaikan dan rentang waktu yang cukup lama (Ranperda tersebut diprakarsai tahun 2020 dan rampung pada akhir tahun 2021). Meskipun dalam formulasi fase awal (pembuatan naskah akademiknya) dengan sistem menunjuk akademisi maupun praktisi, akan tetap sangat berbeda jika semua aleg perempuan ikut serta berperan tidak sebatas mendukung. Begitu juga dengan formulasi perda selama pembahasan dengan berbagai pihak terkait telah mengakibatkan kewalahan aleg perempuan yang berjuang sendiri untuk menjelaskan secara komprehensif dan holistik perda tersebut.

#### **Keterwakilan Substantif**

Mengutip Lena (2009) mengemukakan bahwa keterwakilan substantif bagi perempuan dalam parlemen merupakan aleg perempuan terpilih yang diukur berdasarkan kemampuan aleg perempuan untuk mempengaruhi proses politik di legislatif. Keterwakilan substantif aleg perempuan mencakup temuan tentang sikap, prioritas, dan kemampuannya untuk membawa perubahan di DPRD. Sejauh mana aleg perempuan memprioritaskan kepentingan perempuan?

Proses politik di DPRD Sumatera Barat yang dijalankan oleh aleg perempuan dalam hal formulasi Perda No 07 Tahun 2021 ditemukan sejumlah dinamika untuk menunjukkan perannya. Sejumlah persoalan dari keterwakilan substantif yang peneliti temukan adalah ketidakpaduan antar sesama aleg perempuan, dominasi aleg laki-laki yang menghambat kebijakan publik responsif gender, pemahaman aleg perempuan yang masih minim, dan acuan peran khusus perda tersebut pada komisi bersangkutan.

Keterwakilan aleg perempuan betapapun minimnya secara deskriptif telah menerapkan lensa gender untuk menjelaskan isu-isu yang berhubungan dengan gender dan menarik perhatian pada kekuatan gender dalam legislasi kebijakan politik. Terlepas dari pengalaman Aziz selama tiga periode untuk menginisiasi terbentuknya Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Namun peneliti juga menemukan bahwa kebijakan responsif gender sebelumnya yakni Perda No 05 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Perempuan dan Anak adalah hasil inisiasi Aziz. Itu artinya pada periode pertama Aziz menjabat sebagai aleg telah



menunjukkan dan memainkan peran penting dalam legislatif untuk membentuk payung hukum terhadap kepentingan perempuan.

Implikasi lebih lanjut dari minimnya keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif aleg perempuan adalah model formulasi kebijakan pada DPRD Sumbar bersifat inkremental. Hal ini disebabkan kegiatan formulasi perda mempertimbangkan berbagai alternatif yang berkaitan dengan masalah kebijakan, dimana Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak merupakan perbaikan dari Perda No 05 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak yang belum mencakup seluruh hak-hak dasar perempuan dan anak, perlindungan dan pemenuhan hak perempuan dan anak yang tidak maksimal, serta larangan dan penerapan sanksi administratif serta pidana yang belum maksimal.

Walau demikian, melalui perda tersebut Aziz telah menghadirkan wajah aleg perempuan ke hadapan publik dengan peran besar bagi kekuatan DPRD secara keseluruhan tentang pengarusutamaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan agar tidak hanya sebatas meniadakan kekerasan berbasis gender melainkan juga pemberdayaan perempuan dan anak adalah hal utama. Perda tersebut didasarkan pada penelitian ekstensif di Sumatera Barat dan berkonsultasi dengan perempuan akar rumput tentang jenis kekerasan yang mereka dan anak-anak mereka hadapi, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan nasional yang terbaru. Sehingga dapat disimpulkan bahwa meskipun secara deskriptif peran aleg perempuan tidak begitu ideal namun secara keterwakilan substantif aleg perempuan DPRD Sumbar memiliki peran yang besar dalam mempengaruhi proses legislasi kebijakan politik, khususnya dalam merumuskan hingga pengesahan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi**

Masuknya perempuan ke arena politik tidak terjadi tanpa kesulitan, karena perempuan selama periode waktu yang lama dan di banyak tempat tidak bisa dipungkiri berada dalam dominasi laki-laki (Aminah, 2012). Ketidaksetaraan gender yang sudah berlangsung lama dalam politik dapat dijelaskan oleh historis diskriminatif perempuan dari peran dan keterwakilan politik atas dasar jenis kelamin mereka. Meskipun pada belakangan situasinya telah membaik dan perempuan saat ini di sebagian besar daerah memiliki hak untuk menampilkan diri mereka sebagai kandidat, memilih, dan dipilih, tetapi secara *de facto* mereka terus kurang terwakili di semua tingkat pengambilan keputusan politik.

Konteks penelitian ini, peneliti menemukan faktor yang mempengaruhi peran aleg perempuan dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di

DPRD Sumbar yang dianalisis dari dua sisi, yaitu keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif aleg perempuan.

Pertama, keterwakilan deskriptif aleg perempuan; kebijakan afirmatif yang berlaku di Indonesia telah mengamanatkan bahwa secara deskriptif aleg perempuan setidaknya berada pada angka 30%. Namun angka tersebut masih sangat jauh dari kenyataan, bahkan di DPRD Sumbar mengalami penurunan jumlah aleg perempuan. Sedangkan peneliti menemukan bahwa pada periode 2014-2019 terdapat tujuh aleg perempuan terpilih di DPRD Sumbar dan pada periode 2019-2024 hanya terdapat empat aleg perempuan terpilih.

Faktor yang mempengaruhi keterwakilan deskriptif di atas memiliki konektivitas dengan peran yang dilakukan oleh aleg perempuan dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Jumlah aleg perempuan yang terpilih masih minim sehingga mengurangi alternatif ide dan gagasan dalam pengarusutamaan kebijakan-kebijakan responsif gender. DPRD Provinsi Sumatera Barat yang hanya memiliki empat aleg perempuan terpilih berimplikasi pada kemajemukan latar belakang minimalis bagi mereka untuk berada pada irisan perjuangan serupa. Sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan tiga aleg perempuan terpilih yang menyatakan bahwa kemampuan dan sensitivitas aleg perempuan untuk merumuskan berbagai kebijakan.

Peran yang dilakukan aleg perempuan, misalnya Siti Izzati Aziz memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman yang kuat. Sebelum menjadi aleg perempuan beliau telah aktif di berbagai organisasi mahasiswa responsif gender, seperti HMI dan berbagai organisasi perempuan lainnya. Aziz juga inisiator pembentukan Kaukus Perempuan Politik (KPP) di Sumbar. Artinya, arah sebab akibat dari keterwakilan deskriptif dalam melakukan peran bagi aleg perempuan ketika memformulasikan kebijakan responsif gender adalah memperbanyak alternatif ide prakarsa, memperkuat *standing position* aleg perempuan dalam memperjuangkan suatu prakarsa yang mereka kemukakan, dan mempercepat menyelesaikan satu per satu kebijakan responsif gender yang berkaitan dengan maksimalnya aspek formal dari pembentukan suatu kebijakan.

Kedua, faktor yang mempengaruhi keterwakilan substantif aleg perempuan dalam menjalankan peran sentralnya pada formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak sangat dipengaruhi dari posisi di komisi dan fraksi serta kemampuan dan pengalamannya dalam arus gender. Keterwakilan substantif aleg perempuan dalam konteks ini merupakan pelaksanaan peran pada dua fungsi dari tiga fungsi DPRD sebagai regulator untuk mengatur kepentingan daerah baik yang berkaitan dengan kepentingan perempuan dan anak serta berperan sebagai *policy*

*maker* dalam merumuskan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Menelaah faktor yang mempengaruhi peran *aleg perempuan* secara komprehensif dari keterwakilan substantifnya pada serangkaian proses pembentukan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak peneliti lakukan kodifikasi menjadi dua bagian, yaitu: pertama, posisi di komisi dan fraksi sebagai perwujudan peran regulator; kedua, kemampuan dan pengalaman *aleg perempuan* dalam arus gender sebagai manifestasi peran *policy maker*.

Keterwakilan substantif *aleg perempuan* masih dibatasi oleh afiliasi politik (dalam hal ini fraksi partai politik) dan norma kelembagaan yang menyerahkan urusan pembentukan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada komisi yang berkaitan (dalam hal ini Komisi V selaku pemrakarsa) sebagaimana keterangan-keterangan wawancara sebelumnya yang telah disampaikan oleh seluruh informan baik itu *aleg perempuan* maupun *aleg laki-laki*. Selama proses pembahasan perda tersebut berlangsung, sebanyak lima kali dari enam kali rapat pembahasan diadakan, ditemukan angka sebesar 43% anggota legislatif dari Komisi V ikut dalam rapat pembahasan. Perlu dicatat bahwa pada Komisi V hanya terdapat satu *aleg perempuan* pada saat perda tersebut diprakarsai hingga disahkan.

Secara implisit, temuan ini menunjukkan kemampuan *aleg perempuan* dalam memprakarsai Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dari kemungkinan 12 inisiasi dari masing-masing anggota legislatif yang ada di Komisi V untuk memprakarsai perda yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Kemampuan tersebut merupakan wujud dari keterwakilan substantif *aleg perempuan* yang menjalankan peran sebagai *policy maker*. Dimana *aleg perempuan* mampu menghadirkan kesepakatan bagi seluruh anggota legislatif yang berada di Komisi V untuk mengarusutamakan lensa gender terkait perda yang akan diusung oleh Komisi V di hadapan DPRD Sumbar secara keseluruhan. Jika ada 13 anggota legislatif di Komisi V dan setiap anggota memiliki hak prakarsa tentang suatu kondisi masyarakat, maka 12 ide anggota dari Komisi V telah terejawantahkan pada perda tersebut dalam kurun satu waktu dan kesempatan yang sama.

Selanjutnya adalah kemampuan *aleg perempuan* untuk menghadirkan 43% anggota legislatif dari Komisi V dalam pembahasan berlangsung terkait perda tersebut. Sedangkan kemampuan ini merupakan manifestasi dari keterwakilan substantif *aleg perempuan* melakukan perannya sebagai regulator. *Aleg perempuan* mampu mempengaruhi proses politik legislasi selama formulasi perda di DPRD Sumbar. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi peran *aleg perempuan* dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak secara keterwakilan deskriptif dipengaruhi oleh norma institusi dan negosiasi fraksi dalam mendistribusikan aleg perempuan di Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Sedangkan faktor secara keterwakilan substantif, aleg perempuan dipengaruhi dari latar belakang pendidikan, latar belakang organisasi, dan struktur adat Minangkabau yang menjunjung tinggi marwah perempuan.

Aleg perempuan terpilih di DPRD Sumbar pada periode 2019-2024 (empat aleg perempuan terpilih) mengalami penurunan dibandingkan periode 2014-2019 (berjumlah tujuh aleg perempuan terpilih) merupakan faktor keterwakilan deskriptif yang dominan dalam membentuk peran aleg perempuan memformulasikan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Sehingga keterwakilan deskriptif aleg perempuan mengalami kendala struktural dan kelembagaan untuk melakukan perannya. Di mana aleg perempuan yang didistribusikan berdasarkan negosiasi fraksi dan jumlah aleg perempuan terpilih yang minim membuat peran aleg perempuan dari setiap posisinya di AKD tidak maksimal. Bahkan beberapa aleg perempuan yang berada di luar dari Komisi V tidak mengetahui perda tersebut sebagaimana dipaparkan pada bagian temuan khusus. Padahal semestinya secara keterwakilan deskriptif aleg perempuan dapat menjalankan keterwakilan substantifnya dalam melakukan peran sebagai regulator maupun *policy maker* dari komisinya masing-masing maupun dari fraksinya dalam memformulasikan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Selanjutnya, faktor yang mempengaruhi peran aleg perempuan menjalankan perannya secara individu apabila mengacu dari Lawang (2004 dalam Dewi, 2014) yang mengemukakan bahwa peran seseorang dipengaruhi oleh *human capital* dan *social capital*. *Human capital* dalam konteks formulasi perda yang diperankan oleh aleg perempuan merupakan sebagai proses identifikasi kebutuhan masyarakat berdasarkan pada kemampuan dan identitas gender yang dimiliki aleg perempuan melalui pendidikan, pelatihan dan pengalaman dalam bentuk pengetahuan dan keterampilan. *Human capital* menjadi modal aleg perempuan untuk menjalankan peran yang diembannya. Dari seluruh aleg perempuan terpilih di DPRD Sumbar periode 2019-2024, dapat disimpulkan bahwa formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak hanya Ibu Siti Izzati Aziz yang memiliki *human capital*. Di mana *human capital* Aziz terbentuk dari latar belakang pendidikannya, pengalaman organisasi, dan pengalamannya memprakarsai perda serupa pada periode sebelumnya. Senada dengan pendapat dari Yulius J. Beruatyaa et al (2021) menegaskan bahwa Seseorang atau sekelompok kecil masyarakat yang mempunyai kedudukan dan pengaruh dalam masyarakat. yang mempunyai kelebihan dan

kualitas dalam bidang tertentu yang diperlukan dalam kekuatan sosial masyarakat itu sendiri.

Sedangkan *social capital* aleg perempuan untuk menjalankan perannya meliputi kepercayaan bahwa perda yang diprakarsai merupakan kebutuhan perempuan yang mereka wakili secara identitas gender di kelembagaan pemerintahan. Sehingga relasi aleg perempuan terbentuk secara alami antar fraksi maupun antar komisi untuk menerima dan mendukung perda tersebut. *Social capital* yang dibentuk oleh aleg perempuan dengan elemen-elemen terkait dalam memformulasikan perda tersebut telah menghasilkan kebijakan publik. Hal ini juga sangat dipengaruhi oleh struktur adat Minangkabau tentang keutamaan perempuan, dengan kata lain aleg perempuan lebih memilih pengeluaran lebih banyak untuk berbagai masalah kebijakan sosial dibandingkan dengan laki-laki dan perempuan memiliki preferensi yang sangat kuat untuk identitas sebagai perempuan dan peran domestik yang diemban.

#### **KESIMPULAN**

Keterwakilan deskriptif aleg perempuan dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di DPRD Sumbar masih sangat minim. Dari keterwakilan deskriptif aleg perempuan di DPRD Sumbar yang hanya mencapai angka 6,1% atau setara dengan empat orang sementara secara substantif hanya satu aleg perempuan dari empat aleg perempuan terpilih yang sangat intensif terlibat pada perumusan Perda No 7 tahun. Meskipun secara deskriptif peran aleg perempuan masih minim namun secara keterwakilan substantif aleg perempuan DPRD Sumbar memiliki pengaruh yang kuat dalam menentukan proses lahirnya hingga pengesahan Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Sementara faktor yang mempengaruhi peran aleg perempuan dalam formulasi Perda No 07 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak disimpulkan bahwa peran aleg perempuan mengalami kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal seperti *human capital* dan *socil capital* yang dimiliki oleh aleg perempuan, sementara kendala eksternal dipengaruhi oleh struktural dan kelembagaan untuk melakukan perannya yang mengacu dari negosiasi fraksi dan jumlah aleg perempuan terpilih yang minim membuat peran aleg perempuan dari setiap posisinya di AKD tidak maksimal dan juga peran aleg perempuan dibatasi oleh tugas dan jabatan aleg perempuan yang melekat secara institusional, yaitu yang menyangkut pada tugas-tugas komisi pemrakarsa Perda No 7 Tahun 2021.

Dari kesimpulan di atas, peneliti memetakan saran/rekomendasi atas hasil penelitian ini, yaitu: Pertama, perlu diadakannya pelatihan khusus bagi aleg perempuan untuk menjalankan perannya sebagai regulator maupun *policy maker* di

DPRD Provinsi Sumatera Barat. Kedua, bagi akademisi yang berperan sebagai peneliti maupun praktisi kebijakan publik disarankan untuk secara mandiri membentuk tim pembedah dari setiap pemosisian aleg perempuan di AKD DPRD Provinsi Sumatera Barat yang secara besar memiliki signifikansi dalam menjalankan perannya untuk mengusulkan perda responsif gender

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aminah, S. (2012). Gender , Politik , Dan Patriarki Kapitalisme dalam Perspektif Feminis Sosialis. *Jurnal Politik Indonesia*, 1(2), 53–57.
- Ardiansa, D. (2016). Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia. *Jurnal Politik Indonesia*, 2(1), 72–99. <https://doi.org/10.7454/jp.v2i1.82>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Devitasari, I. (2017). Peran anggota dprd perempuan dalam pembuatan peraturan daerah tentang pengarusutamaan gender di sulawesi selatan. 3(2), 108–124.
- Dewi, S. M. (2014). Peran Perempuan dalam Formulasi Kebijakan : Studi Kasus pada Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Temulus, Kecamatan Mejobo, Kabupaten Kudus, Tahun 2011. *Palastren*, 7(1), 223–254.
- Farida, A., Mahmudah, A. H., & Handoko, P. (2020). Keterwakilan Perempuan Di Parlemen Mendorong Kebijakan Perlindungan Perempuan Terhadap Kekerasan. *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial*, 1(2).
- Gunawan, I. (2013). *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*. Bumi Aksara.
- Iversen, T., & Rosenbluth, F. (2008). *Work and Power : The Connection Between Female Labor Force Participation and Female Political Representation*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.151342>
- Lena, W. (2009). *Women in Parliaments : Descriptive and Substantive Representation*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>
- Lovenduski, J., & Karam, A. (2022). Perempuan di Parlemen: Membuat Suatu Perbedaan. In *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah (Bahasa Ind*, p. 155). International IDEA.
- Magriasti, L., Subono, N. I., & Kosandi, M. (2022). Women ' s Representation on Regional People ' s Representative Council Padang City in Society Homogeneity. 45–46.
- Mansbridge, J. (2003). *Rethinking Representation*. 97(4), 515–528.
- Niron, E. S., & Seda, A. B. (2021). Women ' s Political Representation in Legislative Institutions ( A Study of Women ' s Candidacy in the 2019 Legislative Election ). *Jurnal Aristo (Social, Politic, Humaniora)*, 09(2), 203–228.
- Norris, P. (2007). Women's legislative participation in western Europe. November 2014, 37–41. <https://doi.org/10.1080/01402388508424556>
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representatiom*. University of California Press
- Purnamasari, D., & Zubaidah, I. (2019). Peran Politik Perempuan Dalam Pengambilan Keputusan Di Lembaga Legislatif Kabupaten Aceh Selatan Tahun 2014-2019. *AL-MURSHALAH*, 3(1), 25–37.

- Ruedin, D. (2012). The Representation of Women in National Parliaments: A Cross-national Comparison. 28(1), 96–109. <https://doi.org/10.1093/esr/jcq050>
- Rule, W. (1987). Electoral Systems , Contextual Factors And Women ' S Opportunity For *Election To Parliament In Twenty-Three*. Rule 1986.
- Setiawan, F. A., Purwanti, A., & W, L. T. A. L. (2016). Peran Anggota DPRD Perempuan dalam Pembentukan Kebijakan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah Berbasis Demokrasi Deliberatif. *Diponegoro Law Journal*, 5, 1–20.
- Sinaga, A. V., Maramis, R. A., & Senewe, E. V. T. (2021). Mekanisme Perlindungan Hukum Ham Terhadap Perempuan Dan Anak. *Supremasi: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya*, XVI(1), 36–45.
- Snellman, L.(2020). *The Relationship of Descriptive and Substantive Representation of Women from the Perspective of Electoral Promises and Elections: The 2015 Finnish Parliamentary Elections*. University of Helsinki.
- Studlar, D. T., & Mcallister, I. A. N. (2002). *Does a critical mass exist? A comparative analysis of women ' s legislative representation since 1950*. 233–253.
- Subono, N. I. (2009). Menuju Representasi Politik Perempuan yang lebih Bermakna. *Journal Sosial Demokrasi*, 6(2), 157.
- Sumbar.kpu. (2019). *Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat Pemilu 2019*. Sumbar.Kpu.go.Id.
- Yulius J Beruatyaaan; Hubertus Oja, & Yohanis E. Teturan (2021). Kekuatan Bakal Calon Dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Societas: Jurnal Ilmu Administrasi & Sosial*, Vol. 10 No 2, November 2021, Hal: 98 -111