

## Peran Anggota DPRD Perempuan Dalam Pembahasan Raperda Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Jember Periode 2014-2019

**Ria Angin**

Universitas Muhammadiyah Jember

Email: [ria.angin@unmuhjember.ac.id](mailto:ria.angin@unmuhjember.ac.id)

*Diterima Juni 2019; Dipublikasikan Juli 2019*

### ABSTRAK

Pembahasan tentang raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menyangkut hal yang bersifat khusus dan teknis. Materi raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bersifat khusus yakni terkait dengan perlindungan lahan pertanian dan karenanya membutuhkan pemahaman spesifik yang bahkan tidak seluruh anggota dewan memilikinya. Selain itu ada syarat teknis yaitu syarat adanya luasan lahan pertanian dalam jumlah tertentu. Akibatnya meskipun para perempuan anggota DPRD memiliki kedudukan sebagai sekretaris ataupun bendahara dan sebagai wakil ketua tidak cukup berpengaruh. Karena raperda yang telah disusun harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan gubernur. Jika gubernur masih belum menyetujui karena syarat teknis belum terpenuhi maka penetapan akan ditangguhkan.

**Kata Kunci** : perempuan anggota DPRD; raperda perlindungan lahan pertanian berkelanjutan

### ABSTRACT

The discussion on the draft regulation on the protection of sustainable agricultural land is related to specific and technical matters. The draft regional regulation on the protection of agricultural land for sustainable food is specifically related to the protection of agricultural land and therefore requires a specific understanding that not all board members have. In addition there are technical requirements, namely conditions for the existence of a certain amount of agricultural land. As a result, although women DPRD members have positions as secretaries or treasurers and as deputy chairs are not influential enough. Because the draft has been prepared must be consulted in advance with the governor. If the governor still does not approve because the technical requirements have not been met then the determination will be deferred.

**Keywords:** women DPRD members; draft regulation on the protection of sustainable agricultural land

## PENDAHULUAN

Penyelenggara pemerintah daerah berdasarkan UU No. 23/2014 adalah pemerintah daerah bersama dengan DPRD. Kedua lembaga ini berkedudukan sejajar serta menjadi mitra. Kedudukan DPRD yang sejajar dengan pemerintah daerah memiliki makna kedua lembaga tersebut tidak saling membawahi. Sedang hubungan kerja antara DPRD dan pemerintah daerah bersifat kemitraan. Berdasar prinsip ini maka DPRD dan pemerintah daerah merupakan mitra kerja dalam membuat dan menghasilkan kebijakan daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Kerjasama antara DPRD dan pemerintah daerah tersebut terutama dalam mewujudkan legislasi daerah. Sesuai dengan aturan perundangan, maka usulan bisa datang dari pemerintah daerah, dan dari DPRD.

Sementara itu keanggotaan DPRD dewasa ini sudah tidak lagi di dominasi oleh laki-laki. Sejak pemilu 2014, pemerintah sudah menetapkan kebijakan yang mewajibkan setiap partai politik yang menjadi peserta pemilu harus memenuhi quota 30% calon anggota perempuan di setiap daerah pemilihan. Implementasi dari kebijakan keterwakilan perempuan ini telah berdampak meningkatnya jumlah perempuan sebagai anggota lembaga DPRD. Pada periode 2014-2019 ada sepuluh anggota DPRD perempuan di Kabupaten Jember. Anggota DPRD yang laki-laki dan perempuan memiliki kewajiban dalam mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituen.

Mayoritas konstituen anggota DPRD Kabupaten Jember adalah petani. Para petani di Kabupaten Jember dewasa ini tengah menghadapi permasalahan yang cukup serius yaitu semakin berkurangnya lahan pertanian yaitu rata-rata 100 Ha pertahun (Republika on line, 8 April 2016) akibat alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Permasalahan ini secara nasional telah diatasi oleh pemerintah dengan menetapkan kebijakan untuk melindungi lahan pertanian. Pertama dengan menetapkan UU No. 41/2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (PLP2B). UU ini menjadi dasar bagi dibuatnya sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. UU ini membawa konsekuensi bahwa pemerintah berkewajiban mengembalikan lahan pertanian secara intensif dalam suatu kawasan pertanian pangan berkelanjutan. Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.1/2011 tentang penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Setelah itu pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 25/2012 tentang sistem intensif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Menteri Pertanian No. 07/2012 yang mengatur pedoman teknis kriteria dan persyaratan kawasan, lahan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan. Selain itu pemerintah juga menetapkan Peraturan Menteri Pertanian No. 07/OT.140/2/2012 yang mengatur pedoman teknis kriteria dan persyaratan kawasan, lahan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan. Peraturan lainnya sebagai dukungan adalah Peraturan Menteri Pertanian No. 81/Permentan/OT.14/02/2013.

Perturan-peraturan tersebut mendapatkan respon yang berbeda dari pemerintah daerah atau provinsi. Penelitian yang dilakukan oleh Eliana Sidipurwanti (2016), Meirina Rokmah (2012), Ihsan Wira Senjaya (2017) dan Lestari (2014) tidak menemukan adanya peran anggota DPRD perempuan. Namun peran anggota DPRD perempuan dalam legislasi ditemukan dalam penelitian Yuliani (2014). Meskipun peran perempuan tersebut dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan perempuan.

Oleh karena itu penting kiranya untuk meneliti bagaimana peran perempuan yang menjadi anggota DPRD Kabupaten Jember dalam mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituennya yang mayoritas bermata pencaharian sebagai petani. Dari penjelasan maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana peran anggota perempuan DPRD Kabupaten Jember dalam penyusunan raperda perlindungan lahan pertanian pangan?.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Fungsi Legislasi Anggota Legislatif Perempuan

Fungsi legislasi adalah fungsi yang dimiliki oleh anggota DPRD dalam membuat peraturan. Fungsi ini dijalankan sendiri oleh DPRD namun sesuai dengan UU No. 23/2014 juga bersama-sama dengan pemerintah daerah. Fungsi ini berlangsung dalam empat (4) tahap. Tahap pertama adalah tahap persiapan yang meliputi proses penyusunan proses legislatif daerah, dilanjutkan oleh tahap kedua, yaitu tahap proses pembentukan kebijakan yang meliputi persiapan teknis dan perumusan. Selanjutnya tahap ke tiga yaitu pembahasan dan pengesahan. Terakhir adalah tahap ke empat, yaitu tahap pengundangan yang meliputi tahap pengesahan yang dilakukan oleh bupati/walikota kepala daerah dengan menandatangani kebijakan dan selanjutnya kebijakan tersebut dicantumkan dalam lembaran negara/daerah atau tambahan lembaran negara/daerah. di tingkat fraksi, komisi hingga rapat paripurna. Dari empat (4) tahap ini, perempuan dan laki-laki yang menjadi anggota legislatif hanya terlibat dalam tiga (3) tahap secara penuh yaitu pada saat tahap persiapan, proses pembentukan kebijakan hingga pembahasan dan pengesahan. Sedang pada tahap ke empat yaitu pengesahan dilakukan oleh Kepala Daerah.

Sementara itu wujud dari keterlibatan perempuan dan laki-laki dapat diketahui dari keikutsertaannya dalam mengikuti seluruh kegiatan proses legislasi. Namun dalam temuan Widyastuti (2013) di DPRD Kota Semarang, perempuan yang menjadi anggota DPRD sulit untuk menjalankan perannya dalam proses legislasi. Hal tersebut terkendala oleh waktu rapat yang seringkali diselenggarakan hingga dini hari. Keadaan ini dirasakan oleh perempuan sebagai masalah karena mereka juga memiliki peran ganda sebagai ibu dan isteri. Tetapi di sisi yang lain sebagai anggota DPRD, perempuan adalah wakil dari sejumlah masyarakat (konstituen) yang telah memilihnya. Sebagai bentuk dari tanggung jawabnya kepada publik yang telah memilihnya, ia berkomitmen menjalankan perannya sebagai wakil rakyat.

Perilaku perempuan anggota DPRD diibaratkan sebagaimana perilaku seorang individu dalam suatu organisasi. Lebih tepatnya lagi jika digambarkan bahwa perilaku individu perempuan dalam organisasi merupakan hasil interaksi antara karakteristik individu dan karakteristik organisasi. Karakteristik individu meliputi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman dan pengharapan seorang individu terkait tugasnya sebagai anggota DPRD yang notabene mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Perilaku ini merupakan bentuk tanggung jawab wakil kepada konstituen yang telah memilihnya. Hanna Pitkin mengategorikan anggota DPRD menjadi empat yaitu (1). Perwakilan formal (*formalistic representation*), perwakilan dipahami dalam dua dimensi yaitu otoritas dan akuntabilitas. Berdasar dimensi ini maka setiap anggota DPRD bisa memiliki peran positif bagi konstituen yang

diwakilinya. Karena sebagai seorang anggota DPRD ia memiliki otoritas (kewenangan) dalam proses legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan dimensi akuntabilitas menggambarkan bentuk pertanggungjawaban seorang wakil rakyat atas otoritas yang dimilikinya tersebut kepada konstituen dan masyarakat yang diwakilinya, (2) Perwakilan deskriptif (*descriptive representation*), perwakilan dipahami sebagai refleksi dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat tetapi tidak secara otomatis memperjuangkan kepentingan yang diwakilinya, (3) Perwakilan simbolik (*symbolic representation*), kategori ini menggambarkan anggota DPRD merupakan simbol perwakilan dari kelompok yang diwakili. Pitkin menyatakan “*all representation as a kind of symbolization, so that political representative is to be understood on the model of flag representing a cult*”, (4) Perwakilan substantif (*substantive representation*). Para wakil bertindak sebaik mungkin atas keinginan dan kehendak masyarakat yang telah memilihnya (atau dinyatakan Hanna Pitkin dengan *acting in the best interest of the public*).

Tetapi tidak seluruh anggota DPRD berperilaku sesuai keinginan orang-orang yang diwakilinya. Ada anggota DPRD yang menjadi simbol dari kelompok atau bangsa yang diwakili. Hal ini dinyatakan Pitkin, “*all representation as a kind of symbolization, so that political representative is to be understood on the model of flag representing a cult*. Sebagai simbol mereka memiliki kewenangan tertentu yang diatur oleh peraturan perundangan. Selanjutnya anggota DPRD yang secara formal mewakili suatu kelompok. Kategori lainnya disebut perwakilan deskriptif diberikan oleh Hanna Pitkin kepada kelompok-kelompok masyarakat yang secara inheren melakukan sesuatu untuk kepentingan kelompok yang bersangkutan.

Selain itu pendapat Hanna Pitkin ini diperkaya oleh Miftah Thoha yang mengatakan bahwa perilaku para wakil rakyat ini ditentukan pula oleh karakteristik organisasi (dalam hal ini tentu saja DPRD). DPRD memiliki aturan-aturan dan tata tertib yang berkaitan dengan hirarkhi, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem reward, sistem kontrol dan lain-lain yang harus ditaati oleh individu. Interaksi antara keduanya telah menghasilkan perilaku individu dalam organisasi (Miftah Thoha, 2007). Artinya perilaku individu merupakan fungsi dari interaksi individu dengan lingkungan ( $P = f(I, L)$ ). Jadi perilaku perempuan anggota DPRD ketika mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituen pada saat penyusunan kebijakan alih fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian tidak bisa dilepaskan dari aturan yang berlaku dalam lembaga DPRD selain itu juga ditentukan oleh karakteristik yang diwakilinya..

Perilaku perempuan anggota DPRD dalam penyusunan kebijakan alih lahan pertanian menjadi lahan non pertanian merupakan refleksi dari upayanya dalam mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituen. Indikator dari refleksi sikap akomodatif dan aspiratif para perempuan anggota DPRD adalah dengan melihat kesungguhan perempuan anggota DPRD dalam mengikuti rapat, kedalaman pemahaman perempuan anggota DPRD terhadap urgensi tugasnya dalam proses legislasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian. Kesungguhan dalam mengikuti rapat perencanaan dan pembahasan penyusunan kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dapat diketahui dari frekuensi kehadiran perempuan anggota DPRD. Sedangkan pemahamannya terhadap urgensi materi yang dibahas dalam rapat perencanaan, perumusan dan penetapan kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian adalah dengan melihat pengetahuannya tentang urgensi klausul perda bagi kepentingan konstituennya. Tetapi perilaku perempuan anggota DPRD tidak bisa dilepaskan dari pengalamannya sebagai anggota DPRD. Perilaku seorang *incumbent*

akan berbeda dengan perilaku anggota DPRD periode 2014-2019 yang notabene masih satu periode. Seorang *incumbent* sudah barang tentu telah memiliki pengalaman dan pemahaman yang mendalam tentang seluk beluk proses legislasi. Ini yang membedakannya dengan perempuan anggota DPRD yang baru satu periode menjadi anggota DPRD. Oleh karena itu langkah-langkah penelitian adalah sebagai berikut: *pertama*, peneliti akan meneliti karakteristik perempuan anggota DPRD yang menyangkut komitmennya terhadap kepentingan konstituen yang diwakilinya termasuk pemahamannya terhadap kepentingan konstituen, kedua, peneliti akan meneliti karakteristik lembaga DPRD dan ketiga, peneliti akan meneliti perilaku perempuan anggota DPRD terkait dengan penyusunan rancangan peraturan daerah terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

### **Lingkungan di Luar dan di dalam DPRD**

Setiap anggota DPRD memiliki tiga (3) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi khususnya adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Dalam menjalankan fungsi ini ada dua kelompok aktor yang terlibat yaitu aktor dari lingkungan dalam DPRD dan aktor dari lingkungan luar DPRD. *Pertama*, aktor dalam DPRD meliputi institusi-institusi yang ada di dalam lembaga DPRD yang terkait langsung dengan proses legislasi. Aktor di dalam DPRD dikelompokkan dalam fraksi, komisi, Panitia Musyawarah, badan legislasi dan Panitia Khusus. Fraksi merupakan pengelompokan anggota legislatif berdasarkan kekuatan politik yang berhasil mendapatkan kursi dalam Pemilu. Fraksi ini memiliki peran penting dalam proses legislasi. Fraksi menentukan siapa yang ditugaskan dalam panitia khusus (pansus) dalam pembahasan rancangan perda. Adapun tugas fraksi adalah: (1) mengajukan usulan rancangan perda, (2) mendistribusikan anggotanya dalam proses pembahasan sebagai anggota panitia khusus, panitia kerja (panja), tim perumus (timus), tim sinkronisasi (timsin), (3) membuat daftar isian masalah, melakukan lobi dengan pemerintah, membuat pandangan akhir fraksi, memberikan persetujuan atau penolakan terhadap perda. Komisi khususnya memiliki peran: (1) Mengajukan raperda dan membahasnya dengan pemerintah daerah, baik terhadap raperda usul inisiatif dewan maupun usul inisiatif pemerintah daerah; (2) Melakukan persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan ranperda; (3) Melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat terkait dengan substansi materi raperda; (4) Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat untuk memahami materi ranperda; (5) Melakukan pembahasan ranperda bersama pemerintah Daerah (OPD dinas terkait) yang ditunjuk oleh kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Selanjutnya Panitia Musyawarah, memiliki tugas menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah serta jangka waktu penyelesaian suatu ranperda dan penentuan besarnya ranperda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan. Badan Legislatif merupakan alat kelengkapan DPRD yang keberadaannya tidak tetap. Tugasnya memberikan fasilitasi penyusunan program legislasi nasional dan daerah. Anggota badan legislasi berkoordinasi dengan eksekutif dalam menentukan prioritas penyusunan rancangan perundang-undangan atau perda untuk satu periode tertentu. Badan legislasi ini yang menyiapkan rancangan perda usulan DPRD berdasarkan program prioritas yang ditetapkan. Panitia Khusus, merupakan institusi yang bersifat sementara dalam rangka

pembahasan suatu rancangan perda. Setiap fraksi mengirimkan beberapa orang untuk menjadi anggota pansus yang bertanggung jawab dalam pembahasan kebijakan.

*Kedua*, aktor dari lingkungan luar DPRD yang mempunyai hubungan langsung dan tidak langsung dengan proses penyusunan kebijakan. Aktor yang berhubungan langsung dengan proses penyusunan kebijakan adalah eksekutif yang kedudukannya adalah sebagai mitra kerja legislatif atau dalam hal ini adalah OPD/SKPD di Kabupaten Jember. Aktor lainnya meliputi unsur masyarakat dan media massa.

### **Proses Legislasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.**

Penyusunan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan pada dasarnya memiliki mekanisme atau prosedur yang sama sebagaimana penyusunan kebijakan pada umumnya. Penyusunannya dilakukan berdasarkan prosedur yang telah diatur dalam UU No. 27/2009 melalui proses : persiapan, pembentukan, pembahasan dan pengesahan.

Penyusunan kebijakan dimulai dari tahap persiapan yang meliputi proses penyusunan prolegda, dilanjutkan oleh tahap kedua, yaitu tahap proses pembentukan kebijakan yang meliputi persiapan teknis dan perumusan. Selanjutnya tahap ke tiga yaitu pembahasan dan pengesahan. Terakhir adalah tahap ke empat, yaitu tahap pengundangan yang meliputi tahap pengesahan yang dilakukan oleh bupati/walikota kepala daerah dengan menandatangani kebijakan dan selanjutnya kebijakan tersebut dicantumkan dalam lembaran negara/daerah atau tambahan lembaran negara/daerah.

Sementara itu rancangan peraturan daerah bisa diusulkan oleh legislatif (DPRD) dan eksekutif (kepala daerah). Namun ada perbedaan antara rancangan perda yang diusulkan oleh lembaga legislatif (DPRD) dan eksekutif (bupati/walikota kepala daerah). Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah (Bupati/Walikota) disampaikan oleh DPRD kepada Kepala Daerah (Bupati/Walikota) untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian raperda yang telah disepakati dilakukan dalam waktu paling lama tujuh (7) hari sejak tanggal yang telah disetujui bersama. Perda yang telah disepakati kemudian disampaikan kepada pemerintah selambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan agar raperda tersebut bisa diteliti adakah materi perda bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tetapi jika raperda yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota Kepada Daerah dalam waktu paling lama 30 hari, maka raperda tersebut telah sah menjadi perda dan sejak itu pula wajib dimuat dalam lembaran daerah. Tujuh hari kemudian Perda ini disampaikan kepada pemerintah. Jika dalam waktu tujuh hari materi perda bertentangan dengan peraturan perundang yang lebih tinggi maka perda akan dibatalkan. Pembatalan peraturan daerah dilakukan melalui Peraturan Presiden lamanya 60 hari terhitung sejak peraturan daerah tersebut diterima. Selanjutnya tujuh (7) hari setelah keputusan pembatalan maka kepala daerah harus memberhentikan implementasi peraturan daerah dan selanjutnya kepala daerah dan DPRD mencabut peraturan daerah ini.

Namun jika Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dengan alasan yang bisa diterima maka Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, dengan alasan yang diterima oleh hukum. Selanjutnya jika keberatan terhadap Perda diterima maka peraturan presiden tidak memiliki kekuatan hukum.

## METODE PENELITIAN

Pendekatan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitik. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh data tentang peran perempuan yang menjadi anggota DPRD dalam proses legislasi. Pada tahap ini diusahakan dapat mengungkap keterlibatan perempuan dalam proses perumusan kebijakan alih lahan pertanian ke non pertanian.

Sedangkan lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Jember. Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten di wilayah eks Karesidenan Besuki Jawa Timur yang DPRDnya memiliki jumlah anggota perempuan relatif besar yaitu 10 orang dibandingkan Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Lumajang yang masing-masing hanya memiliki sembilan (9) kursi serta Kabupaten Bondowoso hanya dua (2) kursi perempuan. Ke sepuluh orang perempuan ini mengemban amanah dari para konstituen yang telah memilihnya. Bentuk komitmen tersebut adalah kiprahnya dalam perumusan kebijakan alih lahan pertanian ke non pertanian. Tahapan penelitian meliputi persiapan, pelaksanaan dan analisa data. Tahap persiapan dilaksanakan melalui langkah-langkah persiapan antara lain (1) mengidentifikasi penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti, (2) mengidentifikasi sumber data, (3) menemukan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tema penelitian, (4) mengurus ijin penelitian. Adapun tahap pelaksanaan penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah (1) menghubungi nara sumber, (2) membandingkan dengan data penelitian sebelumnya, (3) mengidentifikasi peran yang dilakukan oleh nara sumber dalam proses legislasi. Sedangkan analisa hasil penelitian dilakukan dengan teknik deskriptif kualitatif. Informan data dalam penelitiann ini adalah anggota perempuan DPRD Kabupaten Jember yang secara langsung memiliki peran dalam proses legislasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Selanjutnya data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui metode wawancara mendalam, sedang data sekunder dikumpulkan melalui studi dokumen hasil rapat DPRD Kabupaten Jember terkait dengan pembahasan kebijakan alih lahan pertanian ke non pertanian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Peran perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember**

Sepuluh (10) orang anggota perempuan DPRD Kabupaten Jember yang terpilih dalam Pemilu tahun 2014 bergabung dalam instansi internal DPRD. Sebagian besar menjadi anggota fraksi, empat (4) orang menjadi bendahara dalam Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Nasional Demokrat, Fraksi Amanat Pembangunan, Fraksi Hanura Demokrat (Harkat). Seorang menjadi sekretaris Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

Selain di fraksi perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember memiliki peran dalam alat perlengkapan DPRD. Alat perlengkapan DPRD terdiri dari: Pimpinan DPRD, Badan Musyawarah, Komisi, Bapemperda, Badan Anggaran, Badan Kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk berdasarkan rapat paripurna.

Diantara alat kelengkapan DPRD yang memiliki peran strategis adalah unsur pimpinan. Ini karena unsur pimpinan DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (1) Memimpin rapat DPRD dan menyimpulkan hasil rapat untuk diambil keputusan; (2) Menyusun rencana kerja Pimpinan DPRD; (3) Menetapkan pembagian tugas antara ketua dan wakil ketua; (4) Melakukan koordinasi dalam upaya

menyinerjikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD; (5) Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lain; (6) Menyelenggarakan konsultasi dengan Bupati dan pimpinan lembaga/instansi vertikal lainnya; (7) Mewakili DPRD di pengadilan; (8) Melaksanakan keputusan DPRD tentang penetapan sanksi atau rehabilitasi Anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (9) Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna yang khusus diadakan untuk itu (Sekretariat DPRD, 2018, 64).

Unsur pimpinan ini dipilih berdasarkan urutan jumlah perolehan kursi terbanyak. Siapa sajakah anggota legislatif yang berhasil terpilih sebagai unsur pimpinan? Berdasarkan dokumen sekretariat DPRD Kabupaten Jember yang terpilih menjadi unsur pimpinan adalah (1) orang ketua yang dijabat oleh HM Thoif Zamroni, SH.I yang berasal dari Fraksi Partai Gerindra dan tiga (3) orang wakil ketua antara lain Dr. NNP. Martini G, SE, MM dari Fraksi Partai PDI Perjuangan; HM. Ayub Junaidi, SH dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) ; dan dr. Yuli Priyanto dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dari empat orang pimpinan DPRD ini hanya ada seorang perempuan yaitu Dr. NNP Martini G, SE, MM. Sebagai wakil ketua, Dr. NNP Martini terlibat dalam semua kegiatan yang telah diagendakan oleh DPRD. Posisi ini memungkinkan NNP Martini terlibat dalam sidang-sidang DPRD yang terkait dengan pembahasan tentang lahan pertanian pangan.

Perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember juga memiliki peran dalam Badan Musyawarah. Badan Musyawarah adalah alat kelengkapan DPRD yang beranggotakan setengah dari jumlah anggota DPRD berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Susunan keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan dalam rapat paripurna setelah terbentuk pimpinan DPRD, Fraksi, Komisi dan Badan Anggaran. Pimpinan DPRD karena jabatannya juga sebagai Pimpinan Badan Musyawarah dan merangkap Anggota Badan Musyawarah. Sekretaris DPRD karena jabatannya juga sebagai Sekretaris Badan Musyawarah dan bukan sebagai Anggota Badan Musyawarah. Perpindahan anggota DPRD dalam Badan Musyawarah ke Alat Kelengkapan DPRD hanya bisa dilakukan setelah masa keanggotaannya dalam badan musyawarah paling singkat 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan berdasarkan usul Fraksi.

Badan musyawarah mempunyai tugas dan wewenang: a) Mengkoordinasikan sinkronisasi penyusunan rencana kerja tahunan dan 5 (lima) tahunan DPRD dari seluruh rencana kerja alat kelengkapan DPRD; b) Menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) tahun masa sidang, sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah dan jangka waktu penyelesaian rancangan Perda; c) Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD; d) Meminta dan/atau memnberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing; e) Menetapkan jadwal acara DPRD; f) Memberi saran atau pendapat untuk memperlancar kegiatan DPRD; g) Merekomendasikan pembentukan panitia khusus, dan h)melaksanakan tugas lain yang diputuskan dalam rapat paripurna. Badan musyawarah DPRD Kabupaten Jember memiliki anggota tujuh (7) orang perempuan yaitu NNP. Martini, Suharyatik, Sunarsi Khoris, Indrijati, Winti Isnaini, Ambar Listiyani, Lilik Ni'amah. Peran anggota perempuan DPRD lainnya terlihat di komisi-komisi.

DPRD kabupaten Jember memiliki empat (4) komisi yaitu Komisi A, Komisi B, Komisi C dan Komisi D. Komisi A (bidang pemerintahan dan hukum) mengurus bidang-bidang pemerintahan, kependudukan, pertahanan sipil, pertanian, ketertiban

masyarakat, humas, penerangan/pers, hukumperundangan, kepegawaian, sosial dan politik, organisasi dan perencanaan pembangunan. Komisi A memiliki mitra: 1) Inspektorat, 2) Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 3) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, 4) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 5) Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Perumahan dan Cipta Karya, 6) Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 7) Sekretariat DPRD, 8) Satuan Polisi Pamong Praja, 9) Bagian Tata pemerintahan, 10) Bagian hukum, 11) Bagian Organisasi, 12) 31 Kecamatan.

Selanjutnya komisi B (bidang perekonomian dan keuangan) meliputi bidang pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, pengadaan pangan, koperasi, perindustrian dan perdagangan, perhubungan, pariwisata dan kebudayaan, BUMN, perusahaan swasta, keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan, perusahaan daerah, penanganan modal. Komisi B bermitra dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan, Dinas Perikanan, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Bagian Humas dan Protokol, dan Bagian Perekonomian.

Komisi B memiliki dua orang anggota perempuan, yaitu Suharyatik (Fraksi Partai Gerindra) dan Sunarsi Khoris (Fraksi PKB). Karena hanya menjadi anggota, peran keduanya tidak strategis. Keputusan-keputusan penting pada umumnya diambil oleh unsur pimpinan yang dijabat oleh anggota laki-laki.

Sedangkan Komisi C (bidang pembangunan) meliputi bidang pekerjaan umum, kebersihan, pertambangan dan energi, perumahan rakyat dan lingkungan hidup. Komisi C bermitra dengan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Badan Pendapatan Daerah, Dinas Perhubungan, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air, Dinas Lingkungan Hidup, Bagian Pembangunan, Bagian Umum, Perusahaan Daerah Perkebunan Kahyangan dan Perusahaan Daerah Air minum.

Di komisi C hanya ada seorang anggota perempuan yaitu yang bernama Tatin Indrayani, SE, M.Si. Kedudukan Tatin Indrayani Se, M.Si dalam komisi C yaitu sebagai sekretaris. Jika dibandingkan dengan anggota-anggota perempuan di komisi-komisi lainnya agaknya hanya Tatin Indrayani yang memiliki kedudukan sebagai sekretaris. Sekretaris adalah jabatan yang identik dengan perempuan, sehingga meskipun Tatin Indrayani menjabat sebagai sekretaris perannya tidak terlalu strategis. Dalam proses pengambilan keputusan daya bargainngnya tidak sekuat ketua dan wakil ketua.

Adapun Komisi D (bidang Kesejahteraan Rakyat) mencakup bidang kesejahteraan rakyat, ketenaga kerjaan, pendidikan, kepemudaan dan olahraga, agama dan kesehatan, keluarga berencana, peranana wanita, transmigrasi, ilmu, teknologi. Sementara itu, anggota pada tiap-tiap komisi berasal dari anggota fraksi-fraksi selain itu tiap-tiap komisi memiliki mitra yang berasal dari instansi pemerintah.

Komisi D merupakan komisi yang bermitra dengan Badan Badan Penanggulangan Bencana, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Kepemudaan dan Olahraga, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Dinas Tenaga Kerja, Bagian Bina Mental.

Di komisi D ada empat orang anggota perempuan yaitu Indrijati (Fraksi PDIP), Hj. Ja'faroh Wafi (Fraksi Nasdem), Winti Isnaini (Fraksi Nasdem), Hj. Siti Romlah S. STP, SP. Ssi, M. Kes (Fraksi Hanura Demokrat), Lilik Ni'amah, STP, M. Si (Fraksi Amanat Pembangunan). Namun karena ke empat anggota perempuan ini hanya menjadi anggota,

*bargaining power* mereka tidak terlalu kuat. Selain lembaga-lembaga yang telah dipaparkan di atas, masih ada satu lembaga lagi yang memiliki peran penting yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Bapemperda memiliki tugas dan wewenang dalam hal:

1. Merancang program pemberlakuan Perda yang memuat daftar urut rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Melakukan koordinasi dalam penyusunan program pembentukan perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
3. Menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
5. Mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
6. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;
7. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
8. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Anggota perempuan dalam Bapemperda terdiri dari dua orang yaitu Hj. Ja'faroh Wafi (Fraksi Partai Nasdem) dan Hj. Siti Romlah, S. STP, SP.Si. M. Kes (Fraksi Hanura-Demokrat). Meskipun ada dua orang perempuan yang menjadi anggota Bapemperda tetapi yang seorang yaitu yang bernama Hj. Siti Romlah S. STP. SP. Si, M. Kes adalah anggota DPRD baru yang terpilih dari hasil PAW. Anggota perempuan lainnya adalah Ja'faroh Wafi. Meskipun Ja'faroh Wafi sudah terpilih sejak tahun 2014 dan sudah berpengalaman sebagai anggota DPRD, tetapi kedudukannya dalam Bapemperda kurang strategis karena hanya menjadi anggota.

### **Problematika Lahan Pertanian di Kabupaten Jember**

Dewasa ini jumlah penduduk di Kabupaten Jember terus bertambah. Peningkatan jumlah penduduk ini membawa dampak pada bertambahnya kebutuhan akan lahan yang digunakan untuk tempat tinggal. Selain untuk tempat tinggal, masyarakat membutuhkan lahan yang digunakan untuk membangun perkantoran, pusat pertokoan dan lain-lain. Adanya kebutuhan lahan untuk non pertanian ini telah berdampak pada semakin berkurangnya lahan pertanian.

Di kabupaten Jember akibat terus bertambahnya kebutuhan lahan untuk non pertanian, lahan pertanian telah mengalami penyusutan rata-rata sekitar 100 hektar per tahun. Penyusutan lahan juga dipicu oleh faktor lain yaitu tergodanya petani untuk menjual tanahnya, yaitu karena harga produk pertanian tidak stabil dan cenderung membuat petani merugi. Masalah ini sudah barang tentu harus diatasi agar penyusutan lahan pertanian tidak semakin meluas.

Lembaga yang memiliki peluang besar untuk mengatasi penyusutan lahan pertanian ini adalah DPRD Kabupaten Jember. Peluang tersebut terbuka lebar, karena DPRD memiliki fungsi legislasi. Berdasarkan fungsi yang dimilikinya tersebut DPRD

bisa menyiapkan payung hukum berupa rancangan peraturan daerah yang memberi perlindungan pada penggunaan lahan pertanian pangan.

Sementara itu, pada tahun 2009 Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan kebijakan melalui Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 yang mengatur tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pasal 1 angka 5 UU No. 41/2009 memuat ketentuan:

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasan secara berkelanjutan. Pasal 1 angka 5 UU No. 41/2009 menjadi dasar bagi disusunnya kebijakan perlindungan lahan pertanian. Sebagai peraturan perundangan yang kedudukannya dibawah UUD Tahun 1945, UU No. 41/2009 tidak boleh bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Adapun pasal dalam UUD Tahun 1945 yang menjadi dasar atau berhubungan UU No. 41/2009 adalah Pasal 33 ayat 3, sebagai berikut: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tafsiran terhadap pasal ini adalah negara memiliki hak untuk merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengelolaan (UU Sumber Daya Air dalam Fajar, 2006, hal. 80).

Tafsiran lainnya menyatakan bahwa negara memiliki kewenangan dibidang hukum publik untuk a) mengatur dan menyelenggarakan ketentuan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa (Nurjaya, 2002, hal 1). Jadi berdasarkan paparan ini maka Pasal 33 ayat (3) telah memberikan hak kepada pemerintah untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Unsur pemerintah berdasar UU Pemerintahan Daerah No. 23/2014 meliputi eksekutif dan legislatif.

Selanjutnya kewenangan antara eksekutif dan legislatif dalam membentuk kebijakan telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30/2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Peraturan hukum ini telah diturunkan menjadi Keputusan DPRD Kabupaten Jember No. 21/2016 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Tahun 2017. Peraturan ini telah diubah menjadi Keputusan DPRD Kabupaten Jember No. 19/2017. Berdasar peraturan hukum ini maka DPRD Kabupaten Jember memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan peraturan daerah inisiatif. Pada tahun 2017 kewenangan tersebut dimanfaatkan DPRD Kabupaten Jember adalah dengan menyusun raperda perlindungan lahan pertanian.

### **Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.**

Proses penyusunan rancangan peraturan daerah perlindungan lahan pertanian pangan didahului oleh tahap penyusunan naskah akademik. Naskah akademik adalah syarat mutlak untuk mengajukan peraturan tentang perlindungan lahan pertanian. Naskah akademik yang menjadi lampiran bagi rancangan peraturan daerah perlindungan lahan pertanian pangan disusun oleh DPRD Kabupaten Jember melalui kerjasama

dengan Lembaga Penelitian Universitas Jember pada tahun 2017 berdasarkan nomer kontrak: 175/18/35.09.2/2017 dan Nomor: 0444/UN.25.3.1/LT/2017. Pembuatan naskah akademik dimulai sejak tanggal 2 Mei sampai dengan 31 Oktober 2017. Berdasar naskah akademik ini kemudian disusun Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jember tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Selanjutnya sesuai dengan dokumen naskah akademik dan dokumen rancangan perda diberi nomer pokok oleh sekretariat DPRD. Setelah diberi nomer, kedua dokumen ini kemudian diserahkan kepada Badan Legislasi Daerah (Bapemperda) untuk dilakukan pengkajian. Hasil kajian Bapemperda ini kemudian disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten Jember kepada seluruh anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD. Kajian Bapemperda untuk didalami dan ditanggapi dalam rapat paripurna.

Rancangan Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan inisiatif DPRD. Raperda ini disampaikan pada saat rapat paripurna DPRD Kabupaten Jember yang diselenggarakan pada tanggal 25 September 2017. Pada kesempatan tersebut pengusul memberikan penjelasan tentang rancangan pengaturan daerah yang diajukan. DPRD Kabupaten Jember Selanjutnya Bupati memberikan pandangan umum terhadap raperda tersebut, yang pada intinya menyatakan pentingnya pemerintah Kabupaten Jember menetapkan peraturan daerah tentang tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Perda ini jika terwujud akan menjadi acuan bagi sistem perlindungan terhadap lahan pertanian secara berkelanjutan mulai dari perencanaan & penetapan, pemanfaatan, pembinaan, pengawasan sampai pada perlindungan dan pemberdayaan petani. Hal tersebut dilakukan agar lahan pertanian terlindungi (Risalah Rapat Paripurna Kesatu, Tanggal 25 September 2017).

Pidato pandangan umum Bupati Kabupaten Jember dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Jember yang diselenggarakan pada tanggal 25 September 2017 merupakan nota pengantar/penjelasan tentang raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pada waktu yang bersamaan Bupati Kabupaten Jember juga menyepakati enam raperda lainnya yaitu Raperda Perlindungan Tenaga Lokal terhadap Tenaga Kerja Asing; Raperda Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Asing; Raperda Penataan Kawasan Perumahan dan Pemukiman; Raperda Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol; Raperda Pengelolaan Zakat, Infaq dan Sedekah; dan Raperda Pendidikan Baca Tulis Al Qur'an. Jadi keseluruhan raperda yang mendapat persetujuan Bupati Kabupaten Jember berjumlah tujuh (7) buah. Ketujuh (7) buah raperda ini perlu didalami di tingkat fraksi dan setelah itu setiap fraksi menyampaikan tanggapan melalui proses pembahasan dalam Sidang Paripurna berikutnya (kedua).

Rapat paripurna berikutnya adalah tahap ketika Bupati dan seluruh anggota DPRD memberikan tanggapan terhadap penjelasan tentang rancangan perda perlindungan lahan pertanian pangan yang telah diajukan. Bupati Kabupaten Jember menyatakan bahwa Kabupaten Jember memiliki lahan pertanian yang cukup luas dan memiliki potensi untuk mencukupi kebutuhan pangan di Kabupaten Jember sendiri dan untuk daerah di sekitarnya. Selain itu dengan luasnya lahan pertanian juga mengakibatkan penyerapan tenaga kerja yang cukup besar. Pada hemat pemerintah Kabupaten Jember pemanfaatan lahan tidur yang dimiliki oleh pemerintah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan perusahaan swasta perlu dimasukkan ke dalam Raperda. Raperda ini juga diharapkan dapat menjadi pedoman hukum yang menjadi acuan untuk melindungi lahan pertanian yang masih ada agar tetap menjadi kontributor utama dalam perekonomian dan ketenagakerjaan (Risalah Sidang Paripurna, 28 September 2017)

Penuturan Bupati Kabupaten Jember dalam Sidang Paripurna kedua pada prinsipnya menyatakan dukungannya pada upaya inisiatif yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Jember dalam menyusun Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan. Bupati Kabupaten Jember juga memberikan petunjuk agar raperda juga memuat aturan yang secara teknis mengatur dengan pemanfaatan lahan tidur yang selama ini dimiliki oleh BUMN/BUMD dan perusahaan swasta.

Penuturan Bupati Kabupaten Jember di Sidang Paripurna yang kedua ini kemudian ditanggapi oleh fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Jember. Fraksi yang mendapatkan giliran pertama untuk menanggapi adalah Fraksi Amanat Pembangunan. Pernyataan dari wakil Fraksi Amanat Pembangunan melalui juru bicaranya yaitu Agus Widiyanto, menyampaikan persetujuannya atas Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan. Fraksi Amanah Pembangunan juga mengusulkan agar Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan dilengkapi dengan pengaturan tentang sistem perlindungan lahan.

Penanggap kedua setelah Fraksi Amanah Pembangunan adalah Fraksi Hanura-Demokrat dengan juru bicara Ambar Listiani. Pada intinya Fraksi Hanura-Demokrat menyatakan mendukung tanggapan Bupati Kabupaten Jember. Setelah Fraksi Hanura – Demokrat maka giliran berikutnya yang menyampaikan tanggapannya adalah Fraksi Golkar. Juru bicara Fraksi Partai Golkar adalah H. Moch Holil, yang menyampaikan tanggapan agar penyusunan Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sekaligus diikuti dengan pembuatan aturan pelaksana jika raperda tersebut ditetapkan menjadi perda. H. Moch Holil juga mengingatkan pentingnya pembahasan raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, secara lebih mendalam.

Setelah fraksi Golkar disusul oleh Fraksi Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dengan juru bicara Budi Wicaksono. Pada sidang paripurna yang ke dua ini, Fraksi Partai Nasdem menyatakan sepakat dan memberikan dukungan kepada pemerintah Kabupaten Jember yang sedang mengajukan rancangan perda lahan berkelanjutan. Setelah Fraksi Partai Nasdem dilanjutkan oleh Fraksi Partai PKS. Juru bicara Fraksi Partai PKS yang bernama Mashuri, memberikan usulan agar pemerintah memanfaatkan lahan tidur yang dimiliki oleh pemerintah, BUMN/BUMD dan perusahaan swasta lainnya. Bila lahan-lahan tidur dimanfaatkan maka akan meningkatkan perekonomian masyarakat Jember.

Sementara tanggapan Fraksi PDIP selain memberikan dukungan sekaligus mengingatkan agar setelah penetapan raperda menjadi Perda maka seyogyanya segera diikuti oleh disusunya Peraturan Bupati. Fraksi PDIP ini didukung PKB dengan memberikan tanggapan yang sama. Berbeda dengan pendapat fraksi Golkar dan PDIP, fraksi Gerindra justru mengingatkan agar raperda perlindungan lahan pertanian pangan disertai oleh penyusunan Perda Rencana Detail Tata Ruang dan Wilayah (RDTR). Perda ini tampaknya merupakan prasyarat sebelum raperda perlindungan lahan pertanian berkelanjutan disusun. Pasca sidang paripurna yang kedua dilanjutkan oleh DPRD Kabupaten Jember dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk mendalami usulan dari fraksi-fraksi.

Raperda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menurut kajian dari Pansus II, memiliki kekurangan yakni karena di dalam materi raperda belum mencantumkan penetapan luasan lahan pertanian dan substansinya belum fokus membahas lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pansus II memberikan rekomendasi agar raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan perlu dikaji lagi.

## Peran Perempuan Anggota Dewan dalam Pembahasan Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sebagai anggota DPRD Kabupaten Jember, perilaku sepuluh orang perempuan dalam proses pembahasan raperda perlindungan lahan pertanian pangan diatur oleh aturan-aturan dan tata tertib yang berkaitan dengan hirarkhi, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem reward, sistem kontrol dan lain-lain yang berlaku (Miftah Thoha, 2007). Anggota DPRD perempuan secara tertib mengikuti pembahasan sejak sidang paripurna I, II, Tim Pansus I, II dan paripurna terakhir.

Perilaku perempuan anggota DPRD dalam penyusunan kebijakan alih lahan pertanian menjadi lahan non pertanian merupakan refleksi dari upayanya dalam mengakomodasi dan mengaspirasikan kepentingan konstituen. Indikator dari refleksi sikap akomodatif dan aspiratif para perempuan anggota DPRD adalah dengan melihat kesungguhan perempuan anggota DPRD dalam mengikuti rapat, kedalaman pemahaman perempuan anggota DPRD terhadap urgensi tugasnya dalam proses legislasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian. Kesungguhan dalam mengikuti rapat perencanaan dan pembahasan penyusunan kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dapat diketahui dari frekuensi kehadiran perempuan anggota DPRD. Sedangkan pemahamannya terhadap urgensi materi yang dibahas dalam rapat perencanaan, perumusan dan penetapan kebijakan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian adalah dengan melihat pengetahuannya tentang urgensi klausul perda bagi kepentingan konstituennya. Tetapi perilaku perempuan anggota DPRD tidak bisa dilepaskan dari pengalamannya sebagai anggota DPRD. Perilaku seorang *incumbent* akan berbeda dengan perilaku anggota DPRD periode 2014-2019 yang notabene masih satu periode. Seorang *incumbent* sudah barang tentu telah memiliki pengalaman dan pemahaman yang mendalam tentang seluk beluk proses legislasi. Ini yang membedakannya dengan perempuan anggota DPRD yang baru satu periode menjadi anggota DPRD.

Pada pembahasan dalam sidang paripurna I dan II serta dalam sidang paripurna yang terakhir, perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember yang memiliki peran adalah, dari Unsur Pimpinan: NNP. Martini G (Fraksi PDIP), Unsur Komisi A: Hariana (Fraksi Hanura-Demokrat); Ambar Listiyani (Fraksi Hanura-Demokrat); Unsur Komisi B: Suharyatik (Gerindra), Sunarsi Khoris (Fraksi PKB); Unsur Komisi C: Tatin Indrayani (Fraksi PKB); Unsur Komisi D: Indrijati (Fraksi PDIP), Ja'faroh Wafi (Fraksi Nasdem), Lilik Ni'amah (Fraksi Amanah Pembangunan), Winti Isnaini (Fraksi Nasdem).

Perempuan anggota DPRD juga berperan dalam Tim Panitia Khusus I dan II. Perempuan anggota DPRD yang berperan dalam Tim Pansus I antara lain: NNP Martini G (Wakil Ketua/FPDIP), Suharyatik (F.Gerindra/Anggota), Indrijati (F.PDIP), Ja'faroh Wafiie (F.Nasdem/Anggota, Ambar Listiyani (F. Hanura – Demokrat/Anggota). Kedudukan perempuan dalam Pansus I cukup kuat yaitu sebagai wakil ketua. Sayangnya Tim Pansus I tidak membicarakan raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dibicarakan oleh Tim Panitia Khusus (Pansus II) Sedangkan anggota perempuan DPRD Kabupaten Jember yang berperan adalah Tatin Indrayani (Fraksi PKB); Winti Isnaini (Fraksi Nasdem), Hariana (Fraksi dan Liliek Ni'amah (Fraksi Amanah Pembangunan).

## Pembahasan

Salah satu fungsi yang dijalankan oleh anggota DPRD Kabupaten Jember adalah fungsi legislasi. Berdasarkan fungsi ini maka setiap anggota DPRD Kabupaten Jember memiliki kewenangan dibidang hukum publik untuk a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa (Nurjaya, 2002, hal 1).

Berdasarkan logika ini maka implementasi terhadap Pasal 33 ayat (3) telah memberikan hak kepada pemerintah untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan ini dalam UU Pemerintahan Daerah No. 23/2014 berada pada eksekutif dan legislatif. Selanjutnya kewenangan antara eksekutif dan legislatif dalam membentuk kebijakan telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30/2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Peraturan hukum ini telah diturunkan menjadi Keputusan DPRD Kabupaten Jember No. 21/2016 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Tahun 2017. Peraturan ini telah diubah menjadi Keputusan DPRD Kabupaten Jember No. 19/2017. Peraturan hukum ini memberikan mandat bagi DPRD Kabupaten Jember mengajukan rancangan peraturan daerah inisiatif. Pada tahun 2017 kewenangan tersebut dimanfaatkan DPRD Kabupaten Jember adalah dengan menyusun raperda perlindungan lahan pertanian.

Sebagai anggota DPRD Kabupaten Jember, perempuanpun turut berperan dalam seluruh tahapan pembahasan raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. yaitu yang meliputi tahap pembahasan dalam sidang paripurna I, II, Tim Pansus I, II dan paripurna terakhir. Peran yang dijalankan oleh anggota perempuan ini merupakan refleksi dari konsep perwakilan substantif Hannah Pitkin. Sehingga seluruh anggota DPRD Kabupaten Jember termasuk para perempuannya *acting in the best interest of the public*. Meskipun dalam menjalankan tugasnya tersebut para anggota DPRD Kabupaten Jember taat pada aturan perundangan yang berlaku.

Pada pembahasan dalam sidang paripurna I dan II serta dalam sidang paripurna yang terakhir, perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember yang memiliki peran adalah, dari Unsur Pimpinan: NNP. Martini G (Fraksi PDIP), Unsur Komisi A: Hariana (Fraksi Hanura-Demokrat); Ambar Listiyani (Fraksi Hanura-Demokrat); Unsur Komisi B: Suharyatik (Gerindra), Sunarsi Khoris (Fraksi PKB); Unsur Komisi C: Tatin Indrayani (Fraksi PKB); Unsur Komisi D: Indrijati (Fraksi PDIP), Ja'faroh Wafi (Fraksi Nasdem), Lilik Ni'amah (Fraksi Amanah Pembangunan), Winti Isnaini (Fraksi Nasdem).

Perempuan anggota DPRD juga berperan dalam Tim Panitia Khusus I dan II. Raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dibicarakan oleh Tim Panitia Khusus (Pansus II) yang terdiri dari Tatin Indrayani (Fraksi PKB); Winti Isnaini (Fraksi Nasdem), Hariana (Fraksi Harkat) dan Liliek Ni'amah (Fraksi Amanah Pembangunan).

## KESIMPULAN

Sepuluh orang perempuan telah terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Jember. Pasca terpilih, sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Jember mereka menjadi anggota fraksi sesuai dengan partai politik masing-masing. Jika kursi

yang diperoleh partai politiknya kurang dari ketentuan maka mereka akan dikumpulkan bersama partai politik lain yang jumlah kursinya tidak memenuhi syarat.

DPRD Kabupaten Jember memiliki delapan fraksi, yaitu Fraksi Partai Gerindra dengan sembilan (9) jumlah anggota; Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa dengan delapan (8) anggota; Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan tujuh (7) anggota; Fraksi Partai Keadilan Sejahtera bergabung dengan enam (6) anggota; Fraksi Partai Nasdem dengan lima (5) anggota; Fraksi Gabungan Partai Hanura dan Demokrat dengan lima (5) anggota dan Fraksi Gabungan Partai Amanat Nasional dan Partai Persatuan Pembangunan dengan lima (5) anggota.

Kedudukan tertinggi perempuan anggota DPRD Kabupaten Jember dalam Fraksi adalah sebagai Bendahara (Tatin Indrayani/PKB; Winti Isnaini /Nasdem; Lilik Niamah/PAN ) dan Sekretaris (Indriyati/PDIP, Ambar Lisiyani/Demokrat). Sedang kedudukan lainnya dari perempuan anggota dewan adalah sebagai anggota fraksi dan anggota pada alat kelengkapan lainnya. Posisi sebagai sekretaris ataupun sebagai bendahara fraksi dan anggota alat kelengkapan DPRD lainnya cukup strategis. Tetapi terkait dengan pembahasan tentang penyusunan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan kedudukan- kedudukan tersebut kurang berpengaruh. Materi raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bersifat khusus yakni terkait dengan perlindungan lahan pertanian dan karenanya membutuhkan pemahaman spesifik yang bahkan tidak seluruh anggota dewan memilikinya. Selain itu ada syarat teknis agar raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu syarat adanya luasan lahan pertanian dalam jumlah tertentu.

Oleh karenanya, meskipun ada seorang anggota perempuan DPRD Kabupaten Jember yang menjadi wakil ketua (NNP Martini G/PDIP). Kedudukan sebagai wakil ketua hanya berpengaruh khususnya pada saat raperda tersebut diputuskan. Bahkan keputusan yang dibuatpun masih harus dikonsultasikan dengan gubernur.

## DAFTAR PUSTAKA

Adonara, Floranta, Firman, dkk, 2017, *Naskah Akademik*, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Disusun atas Kerjasama DPRD Kabupaten Jember dengan Lembaga Penelitian Universitas Jember.

BAPPENAS, 2001, *Analisis Gender dalam Pembangunan Pertanian*, Aplikasi GAP, edisi 1.

Choudhary, Renuka, 2018, Issues and challenges of women participation in politics, *National Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 344-346.

Dina, 2015, Peran DPRD Jawa Barat dalam memperjuangkan kepentingan publik, *JIPSI, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Vo. V, No. 1, Juni.

Lestari, Hani; Handoyo, Eko, Susanti; Martien, Herna, 2014, Kedudukan dan peran anggota dewan perempuan dalam fungsi legislasi di Kabupaten Cilacap periode 2009-2014, *Unnes Civic Education Journal* 3 (2).

Lestari, Puji; WP, Citraresmi, 2018, Peran arena (field) terhadap kapabilitas perempuan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, *Integralistik*, No. 1/Tahun XXIX.

- Rokhmah, Meirina (2012), Potensi dan Kendala Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Demak, *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 8(2).
- Sekretariat DPRD Kabupaten Jember, Draft Raperda Prakarsa DPRD Kabupaten Jember tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Tahun 2017.
- Sekretariat DPRD Kabupaten Jember, Selayang Pandang DPRD Kabupaten Jember Masa Keanggotaan 2014-2019.
- Sekretariat DPRD Kabupaten Jember, Risalah Rapat, Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Jember, dengan acara Penetapan Tiga (3) Perda dan tujuh (7) Raperda Prakarsa DPRD Kabupaten Jember Tahun 2017
- Sidipurwanti, Eliana (2016), Pengendalian alih guna tanah sawah ke non pertanian di Kabupaten Bandung, Jawa Barat melalui Peraturan Desa, *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Vol. 18, No. 3.
- Soetjipto, Ani, dkk, 2009, *Kerja Untuk Rakyat, Buku Panduan Anggota Legislatif*, Jakarta: PUSKAPOL.
- SS. Agung, Harahap, Ginting B, Gani DS, 2012, Perilaku Komunikasi Anggota Komisi IV DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Kementerian Pertanian Tahun 2010, *Jurnal Komunikasi Pembangunan*, Februari, Vol 10, No. 1.
- Syahyuti, 2013, Pemahaman terhadap petani kecil sebagai landasan kebijakan pembangunan pertanian, *Forum Penelitian Agro-ekonomi*, Vol. 3, No. 1, Juli, hal. 15-29.
- Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Wira Senjaya, Ihsan (2017), Kebijakan Publik Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Batang, Analisa Teori David Easton, *Jurnal Hukum Khairo Ummah*, Vol 12, No. 4, Desember.
- Yuliani, Farida, 2014, Ketidakadilan gender dalam pembangunan pertanian, studi pandangan politik perempuan anggota legislatif di Kabupaten Kudus, *Palastren*, Vol. 7, No. 2.