

BAB V

PEMBAHASAN

5.1 Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Istilah kinerja digunakan untuk mengukur sejauh mana prestasi maupun tingkat keberhasilan seseorang ataupun sekelompok orang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya, dalam hal ini yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). DPRA merupakan salah satu lembaga penyelenggara Pemerintahan Aceh yang bertugas sebagai badan perumus kebijakan Aceh (legislasi), mengalokasikan sumberdaya (*budgeting*) dan pengawasan (*oversight*). DPRA dibentuk dengan peraturan perundang-undangan sehingga bertanggungjawab pada tugas dan wewenang yang diamanatkan peraturan perundang-undangan kepadanya.

Dalam kajian ini, penulis hanya akan menfokuskan pada mengukur kinerja DPRA dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang berhubungan dengan fungsi legislasi yaitu kewenangan DPRA dalam membentuk qanun Aceh. Kewenangan membentuk qanun Aceh ini sebenarnya bukan hanya monopoli DPRA dalam menyelenggarakan Pemerintahan Aceh. Gubernur sebagai lembaga eksekutif di dalam Pemerintahan Aceh juga mempunyai kewenangan yang sama. Dengan begitu, tanpa keterlibatan kedua belah pihak dalam merencanakan, menginisiasi, membahas, dan mengesahkan rancangan qanun (raqaan), sebuah qanun Aceh tidak pernah bisa dibentuk. Hal ini bertujuan untuk membangun mekanisme *checks and balances* di dalam Pemerintahan Aceh dengan

mengembangkan hubungan saling mengendalikan (koordinasi) satu sama lain dan agar tidak terjadi penyimpangan penggunaan kewenangan.

Pembagian kewenangan antara legislatif dan eksekutif seharusnya tidak menjadi hambatan bagi DPRA dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. DPRA sebagai lembaga legislatif Aceh harus dapat mengambil porsi peran yang lebih besar dari pada Gubernur Aceh dalam proses pembentukan qanun Aceh. Untuk itu dalam penelitian ini, digunakan dimensi kinerja seperti produktivitas, kualitas, ketepatan waktu, *cycle time*, pemanfaatan sumber daya, dan biaya dengan tujuan mengukur seberapa besar peran dan tanggungjawab DPRA sebagai lembaga legislatif Aceh dalam proses pembentukan qanun Aceh. Kinerja DPRA dari tahun 2007-2016 menggunakan dimensi-dimensi tersebut diuraikan sebagai berikut:

5.1.1 Produktivitas

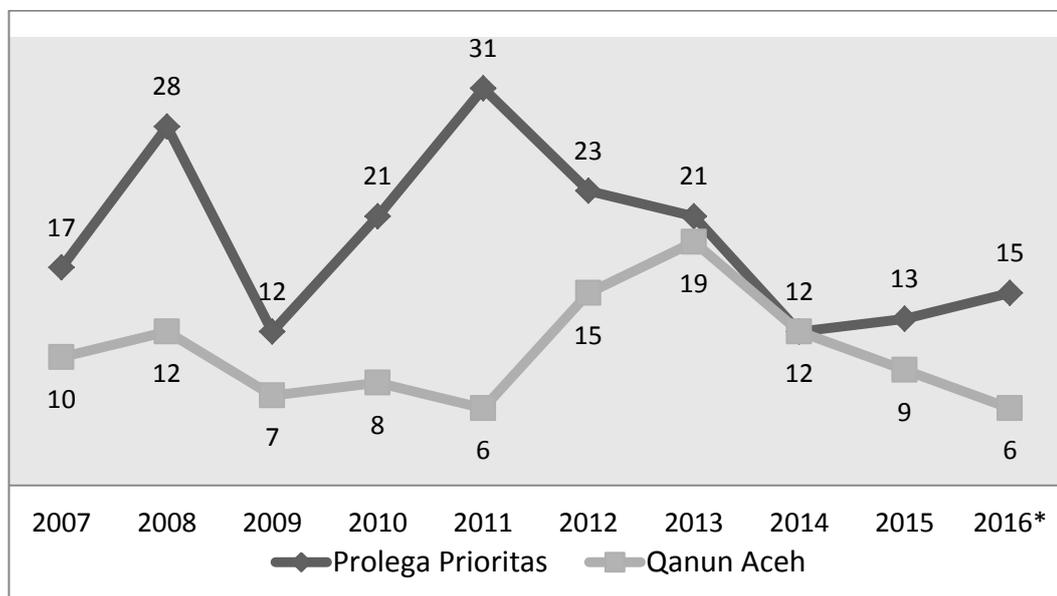
5.1.1.1 Produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Aceh

Hal pertama yang harus diperhatikan dan akan menjadi titik berangkat dalam mengukur kinerja DPRA dalam proses pembentukan qanun Aceh adalah melihat produktifitasnya. Produktivitas merupakan ukuran yang digunakan untuk membandingkan target dengan capaian suatu kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang. Apabila target suatu pekerjaan berhasil dicapai atau melebihi target maka seseorang atau sekelompok orang tersebut mempunyai produktivitas tinggi. Begitupun sebaliknya, apabila target suatu pekerjaan gagal dicapai maka produktivitasnya rendah.

Dalam mengukur produktivitas DPRA, maka penelitian ini akan membandingkan jumlah raqan dalam program legislasi Aceh (prolega) prioritas

dengan jumlah capaian qanun Aceh yang telah disahkan setiap tahunnya. Prolega prioritas adalah instrumen perencanaan program pembentukan qanun Aceh setiap tahun, yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis antara Pemerintah Aceh dan DPRA. Dalam gambar di bawah ini ditampilkan perbandingan prolega prioritas Aceh dan qanun Aceh dari tahun 2007-2016:

Gambar 5.1 Perbandingan Prolega Prioritas dan Qanun Aceh Tahun 2007-2016



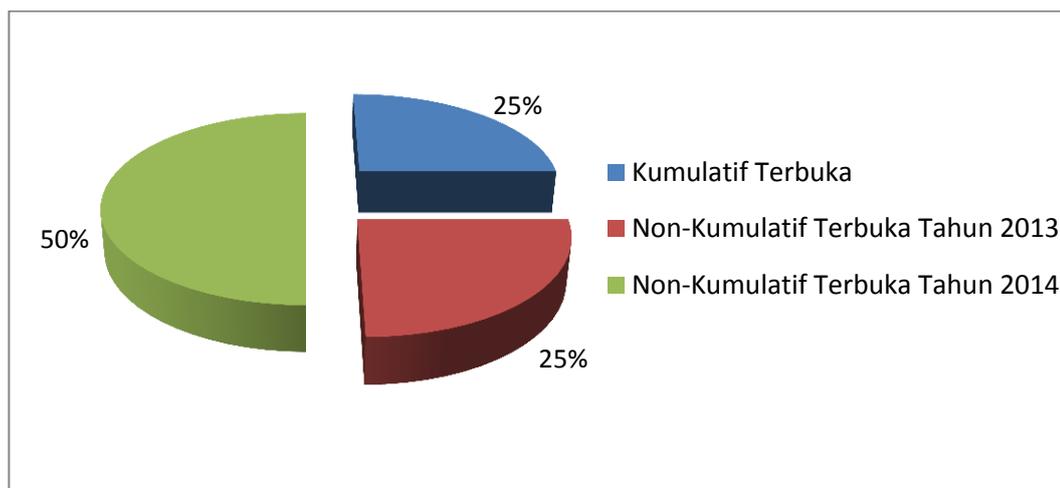
* Sampai dengan bulan Agustus 2016

Sumber: Diolah, 2016

Berdasarkan gambar di atas, dapat dilihat bahwa produktivitas DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya sangat rendah. DPRA hampir selalu gagal mencapai target prolega prioritas setiap tahunnya kecuali pada tahun 2014 yang bisa mencapai target seratus persen dengan berhasil membentuk 12 qanun Aceh dari 12 target prolega prioritas. Tetapi, jika dilihat lebih dalam, capaian target seratus persen pada tahun 2014 ternyata bukan sepenuhnya merupakan rancangan qanun non-kumulatif terbuka. Rancangan qanun non-kumulatif terbuka adalah rancangan qanun yang masuk dalam daftar prolega. Sebaliknya rancangan

qanun kumulatif terbuka adalah rancangan qanun yang dikategorikan sebagai rancangan qanun yang sifatnya mendesak untuk dibentuk, sehingga tidak perlu direncanakan jauh-jauh hari dengan memasukkannya ke dalam daftar prolega terlebih dahulu. Contohnya seperti Qanun Aceh tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA), perubahan Qanun Aceh akibat putusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Mahkamah Agung, dan rancangan qanun mendesak lainnya. Gambar di bawah ini menampilkan persentase jenis qanun Aceh yang disahkan pada tahun 2014:

Gambar 5.2 Jenis Qanun Aceh Capaian Tahun 2014



Sumber: Diolah, 2016

Capaian 100 persen pada tahun 2014 bukanlah capaian murni dari target prolega prioritas tahun 2014 yang berjumlah 12 rancangan qanun Aceh. DPRA hanya berhasil mensahkan 50 persen rancangan qanun Aceh yang memang masuk dalam prolega prioritas tahun 2014. Selebihnya, qanun Aceh yang disahkan pada tahun 2014 tersebut berasal dari rancangan qanun yang masuk prolega prioritas tahun 2013 yang telat disahkan dan dari qanun Aceh yang berjenis kumulatif terbuka atau non-prolega.

Tabel 5.1 Prolega Prioritas Tahun 2014

No	Judul Rancangan Qanun	Status
1	Rancangan Qanun Aceh tentang Syariat Islam	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 tentang Pokok-Pokok Syariat Islam
2	Rancangan Qanun Aceh tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan	Tidak Selesai
3	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Atas qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Qanun Aceh No. 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
4	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 tentang Ketenagakerjaan
5	Rancangan Qanun Aceh tentang Hukum Jinayah	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayah
6	Rancangan Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Syariat Islam Antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Tidak Selesai
7	Rancangan Qanun Aceh tentang Zakat, Infaq dan Sadaqah	Tidak Selesai
8	Rancangan Qanun Aceh tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah	Tidak Selesai
9	Rancangan Qanun Aceh tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah	Tidak Selesai
10	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu	Tidak Selesai
11	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh No 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh
12	Rancangan Qanun Aceh tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2014 tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah

Sumber: Diolah, 2016

Qanun Aceh berjenis kumulatif terbuka pada tahun 2014 adalah Qanun Aceh nomor 4 tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2013, Qanun Aceh nomor 5 tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun

Anggaran 2014, dan Qanun Aceh nomor 12 tentang Perubahan atas Qanun Aceh nomor 2 tahun 2012 tentang Pajak Aceh.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa produktivitas DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya sangat rendah dengan selalu gagal mencapai target prolega prioritas setiap tahunnya. Rendahnya produktivitas DPRA dikarenakan kurangnya kemauan politik anggota DPRA untuk mendisiplinkan pelaksanaan kegiatan legislasi mereka yang selalu molor. Padahal pengaturan jadwal kegiatan legislasi DPRA setiap tahunnya sudah dirumuskan dengan rinci dan sistematis di dalam rencana kegiatan tahunan (RKT) DPRA. RKT disusun oleh sekretariat DPRA dengan persetujuan pimpinan dan anggota DPRA, tetapi jadwal yang sudah teratur ini dalam pelaksanaannya selalu molor, mengikuti kemauan anggota DPRA yang berubah-ubah.

Keikutsertaan Pemerintah Aceh sebagai pihak eksekutif dalam pembahasan rancangan qanun juga mempengaruhi produktivitas DPRA. Pemerintah Aceh dan DPRA harus mencari waktu yang pas bagi kedua belah pihak agar bisa sama-sama membahas isi rancangan qanun. Kedua belah pihak juga harus sama-sama menyepakati seluruh pasal yang akan diatur dalam qanun, yang biasanya sering berbeda pendapat pada ragan yang bersifat politis sehingga terjadi *deadlock*. Hal ini dapat mengganggu jalannya Pemerintahan Aceh, khususnya terhadap perumusan kebijakan yang memerlukan persetujuan DPRA dan Pemerintah Aceh.

Kurangnya kapasitas teknis anggota DPRA sangat mempengaruhi produktivitas DPRA. Ditambah lagi, unsur pendukung pendukung DPRA seperti

staf sekretariat DPRA dan tenaga ahli juga tidak bisa diharapkan dalam membantu DPRA untuk meningkatkan produktivitasnya dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Selanjutnya, apabila ditinjau dari jumlah qanun Aceh yang berhasil dibentuk DPRA dari tahun 2007-2016. Capaian terendah DPRA adalah pada tahun 2011 yang hanya berhasil membentuk 6 qanun Aceh (19,35%) dari target 31 ragan dalam prolega prioritas tahun 2011. Capaian ini juga bukan murni seluruhnya berasal dari rancangan qanun yang masuk dalam prolega prioritas tahun 2011. DPRA hanya berhasil mensahkan 5 rancangan qanun berjenis non-kumulatif terbuka. Selebihnya adalah rancangan qanun yang diidentifikasi berjenis kumulatif terbuka, yaitu Qanun Aceh nomor 1 tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2011.

Tabel 5.2 Prolega Prioritas Tahun 2011

No	Judul Rancangan Qanun	Status
1	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRA	Tidak Selesai
2	Rancangan Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe (Wali Negara)	Tidak Selesai
3	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Tidak Selesai
4	Rancangan Qanun Aceh tentang perubahan atas Qanun Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
5	Rancangan Qanun Aceh tentang perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal di Aceh	Tidak Selesai
6	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengaturan zakat, infaq dan sadaqah	Tidak Selesai
7	Rancangan Qanun Aceh tentang Lambang dan Bendera Aceh	Tidak Selesai
8	Rancangan Qanun Aceh tentang Bahasa Aceh	Tidak Selesai
9	Rancangan Qanun Aceh tentang Himne Aceh	Tidak Selesai
10	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan	Tidak Selesai
11	Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)	Tidak Selesai

No	Judul Rancangan Qanun	Status
12	Rancangan Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Aceh (RTRWA)	Tidak Selesai
13	Rancangan Qanun Aceh tentang Pajak Kendaraan Bermotor	Tidak Selesai
14	Rancangan Qanun Aceh tentang Pajak Air Permukaan	Tidak Selesai
15	Rancangan Qanun Aceh tentang Bea Balik Nama Kendaraan	Tidak Selesai
16	Rancangan Qanun Aceh tentang Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Tidak Selesai
17	Rancangan Qanun Aceh tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota	Tidak Selesai
18	Rancangan Qanun Aceh tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJP Aceh)	Tidak Selesai
19	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus	Tidak Selesai
20	Rancangan Qanun Aceh tentang tentang Dana Abadi Pendidikan	Tidak Selesai
21	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
22	Rancangan Qanun Aceh tentang Perkebunan	Tidak Selesai
23	Rancangan Qanun Aceh tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Pengembangan Inventasi Aceh (PT. PIA)	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Inventasi Aceh
24	Rancangan Qanun Aceh tentang Retribusi Pelayanan Rumah Sakit Ibu dan Anak (RSIA)	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Ibu dan Anak
25	Rancangan Qanun Aceh tentang Pertambangan	Tidak Selesai
26	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)	Tidak Selesai
27	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Perhubungan	Tidak Selesai
28	Rancangan Qanun Aceh tentang Kepariwisata	Tidak Selesai
29	Rancangan Qanun Aceh tentang Pinjaman dan Hibah kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Tidak Selesai
30	Rancangan Qanun Aceh tentang Irigasi	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2011 tentang Irigasi
31	Rancangan Qanun Aceh tentang Kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Tidak Selesai

Sumber: Diolah, 2016

Ditinjau dari sisi pencapaian tahun 2011, produktivitas DPRA merupakan yang paling rendah dibanding tahun lainnya. Hal ini disebabkan oleh faktor situasi

politik Aceh yang sedang memanas karena menjelang pemilihan Gubernur dan kepala daerah lainnya di Aceh. Hubungan DPRA dan Gubernur mencapai titik mengkhawatirkan karena perselisihan keduanya pada isu calon perseorangan yang akan diatur dalam regulasi pemilihan kepala daerah (pilkada) di Aceh.

Rancangan Qanun Aceh tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota disiapkan pada tahun 2011 untuk menjadi dasar hukum pelaksanaan pilkada di Aceh tahun 2012. Rancangan qanun ini menyedot seluruh energi elit dan masyarakat Aceh, terutama DPRA dan Gubernur Aceh yang berselisih paham pada isu boleh atau tidaknya calon independen mencalonkan diri. DPRA khususnya fraksi Partai Aceh dan pendukungnya yang menguasai DPRA, menginginkan tidak diberikannya ruang bagi calon independen untuk bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah di Aceh. DPRA beralasan, calon independen hanya diperbolehkan mengikuti pilkada Aceh sekali saja (pada pilkada Aceh tahun 2006) sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 256 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Begitu juga sebaliknya, Gubernur Aceh dan pendukungnya menginginkan calon independen tetap diberikan ruang untuk bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah di Aceh. Alasannya, Mahkamah Konstitusi sudah menghapus pasal 256 dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sehingga tidak ada alasan lagi untuk tidak mengakomodir pencalonan peserta dari jalur independen pada pilkada Aceh tahun 2012.

Penghapusan pasal 256 dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh mendapat penolakan dari DPRA. DPRA menganggap penghapusan pasal ini

tidak sah karena tidak berkonsultasi terlebih dahulu ke DPRA, sebagaimana di atur juga dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Kebijakan otonomi khusus tersebut memberikan kewenangan kepada DPRA untuk menjadi lembaga konsultasi dan pemberi pertimbangan kepada Pemerintah Pusat dalam memutuskan sesuatu yang berkaitan langsung dengan Aceh.

Akhirnya, keputusan mengenai Rancangan Qanun Aceh tentang Pilkada diambil lewat voting di DPRA. Dari 67 anggota yang hadir, 40 anggota DPRA menolak calon independen masuk dalam Qanun Aceh tentang Pilkada dan sisanya abstain. Dengan demikian, Rancangan Qanun Aceh tentang Pilkada (tanpa calon independen) disahkan oleh DPRA, tetapi Gubernur Aceh menolak mensahkan dan mengundangkannya, sehingga tidak dapat diimplementasikan (<http://tempo.com> diakses pada tanggal 23 Desember 2016).

Dari pandangan politis, yang menjadi alasan sebenarnya dari penolakan pencalonan independen oleh Partai Aceh dalam pilkada Aceh tahun 2012 adalah untuk menggajal pencalonan kembali Gubernur Aceh yang sedang menjabat (pertahana). Irwandi Yusuf sebagai Gubernur Aceh sebenarnya mempunyai sejarah keterikatan dengan struktur pra-Partai Aceh. Proses pencalonan Irwandi Yusuf sebagai Gubernur Aceh pada tahun 2006 melalui jalur independen, mendapat dukungan penuh dari struktur lama Gerakan Aceh Merdeka sehingga dapat memenangi pemilihan Gubernur Aceh tahun 2006.

Pada pilkada Aceh tahun 2012, Irwandi Yusuf mengisyaratkan akan mencalonkan diri kembali dan berharap Partai Aceh yang sudah terbentuk akan memberikan dukungan untuk pencalonannya. Namun, Partai Aceh menolak

memberikan dukungan pada Irwandi, tetapi akan mencalonkan Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf yang merupakan tokoh sentral aktivis Gerakan Aceh Merdeka dan juga sekaligus petinggi Partai Aceh sendiri (Hajad, 2016:64).

Kondisi ini membuat kubu Partai Aceh yang menguasai DPRA dan kubu Irwandi Yusuf yang menguasai Pemerintah Aceh terlibat dalam konflik kepentingan untuk menguasai dan mempengaruhi sebanyak mungkin sumberdaya agar bisa memenangi pilkada Aceh. Tetapi, Partai Aceh beranggapan bahwa Irwandi Yusuf lebih dapat diuntungkan dengan posisinya sebagai pertahana. Dengan demikian, Partai Aceh melakukan berbagai cara agar dapat menghalangi pencalonan atau paling tidak dapat merugikan Irwandi Yusuf.

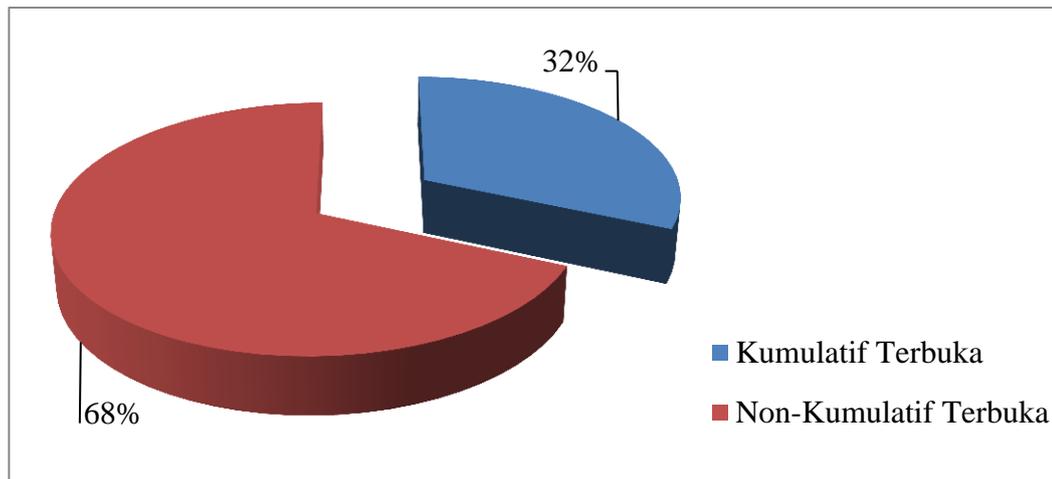
Akibat konflik tersebut, banyak kebijakan publik yang memerlukan kerjasama keduanya menjadi terhambat termasuk pembahasan rancangan qanun Aceh. Hal seperti ini pernah disampaikan Askhalani dari lembaga Gerak Aceh tentang konflik DPRA dan Gubernur Aceh, yaitu sebagai berikut:

“Sekarang ini elite politik lebih disibukkan urusan politik kekuasaan semata. Akibatnya, kepentingan rakyat terabaikan. Perselisihan politik ini telah mengabaikan pembahasan rancangan qanun. Dari 31 rancangan qanun tahun 2011, baru tiga rancangan qanun yang sudah selesai dibahas. Molornya kembali pembahasan dan pengesahan sejumlah rancangan qanun tahun 2011 merupakan bukti nyata bahwa DPR Aceh tidak konsisten dalam proses pembangunan bagi rakyat Aceh.” (<http://kompas.com> diakses tanggal 1 November 2016)

Kebalikan dari produktivitas tahun 2011 adalah tahun 2013, apabila ditinjau dari jumlah qanun Aceh yang berhasil dibentuk DPRA. Capaian tertinggi DPRA berhasil membentuk 19 qanun Aceh (90,48%) dari target 21 ragan dalam prolega prioritas tahun 2013. Capaian ini juga bukan murni seluruhnya berasal dari rancangan qanun yang masuk dalam prolega prioritas tahun tersebut. Gambar

di bawah ini dapat menjelaskan komposisi jenis qanun Aceh pada tahun 2013, yaitu sebagai berikut:

Gambar 5.3 Jenis Qanun Aceh Capaian Tahun 2013



Sumber: Diolah, 2016

Berdasarkan jenis qanun Aceh capaian tahun 2013 di atas, menunjukkan bahwa DPRA hanya mampu membentuk 68 persen atau 13 qanun Aceh dari 21 target prolega prioritas tahun 2013, selebihnya merupakan qanun yang dikategorikan sebagai qanun kumulatif terbuka.

Qanun berjenis kumulatif terbuka pada tahun 2013 adalah Qanun Aceh nomor 1 tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2013, Qanun Aceh nomor 5 tahun 2013 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2012, Qanun Aceh nomor 6 tahun 2013 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2013, Qanun Aceh nomor 13 tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh Tahun Anggaran 2014, Qanun Aceh No. 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh No. 8 tahun 2012 tentang

Lembaga Wali Nanggroe, dan Qanun Aceh No. 10 tahun 2013 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Keurukon Katibul Wali.

Tabel 5.2 Prolega Prioritas Tahun 2013

No	Judul Rancangan Qanun	Status
1	Rancangan Qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh	Qanun Aceh No. 3 tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh
2	Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)	Qanun Aceh No. 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
3	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Barang Milik Aceh	Qanun Aceh No. 14 tahun 2013 tentang Pengelolaan Barang Milik Aceh
4	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Mustaqim Sukamakmur (Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh)	Qanun Aceh No. 16 tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh
5	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Tidak Selesai
6	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan.	Tidak Selesai
7	Rancangan Qanun Aceh tentang Kesejahteraan Sosial	Qanun Aceh No. 11 tahun 2013 tentang Kesejahteraan Sosial
8	Rancangan Qanun Aceh tentang Kepariwisata	Qanun Aceh No. 8 tahun 2013 tentang Kepariwisata
9	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman modal di Aceh	Qanun Aceh No. 4 tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal
10	Rancangan Qanun Aceh tentang Syariat Islam Aceh	Tidak Selesai
11	Rancangan Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA)	Qanun Aceh No. 19 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013-2033
12	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengelolaan Pertambangan, Mineral dan Batubara	Qanun Aceh No. 15 tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara

No	Judul Rancangan Qanun	Status
13	Rancangan Qanun Aceh tentang Hukum Jinayah	Tidak Selesai
14	Rancangan Qanun Aceh tentang Hukum Acara Jinayah	Qanun Aceh No. 7 tahun 2013 tentang Hukum Acara Jinayah
15	Rancangan Qanun Aceh tentang Retribusi Jasa Usaha	Tidak Selesai
16	Rancangan Qanun Aceh tentang Retribusi Jasa Umum	Tidak Selesai
17	Rancangan Qanun Aceh tentang Retribusi Jasa Tertentu	Tidak Selesai
18	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan keuangan dan protokoler Pimpinan dan Anggota DPRA	Qanun Aceh No. 18 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Nomor 1 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
19	Rancangan Qanun Aceh tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh (RPJM Aceh)	Qanun Aceh No. 12 tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh Tahun 2012-2017
20	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus	Qanun Aceh No. 3 tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
21	Rancangan Qanun Aceh tentang Hymne Aceh	Tidak Selesai

Sumber: Diolah, 2016

Tingginya capaian DPRA pada tahun 2013 (juga tahun 2012) dibanding dengan tahun-tahun lainnya dikarenakan hubungan DPRA dan Pemerintah Aceh sedang sangat baik. DPRA yang didominasi oleh Partai Aceh dan Gubernur dan wakil Gubernur Aceh memiliki afiliasi politik yang sama, yaitu sama-sama berasal dari Partai Aceh. Dengan demikian, kondisi ini dapat memperlancar

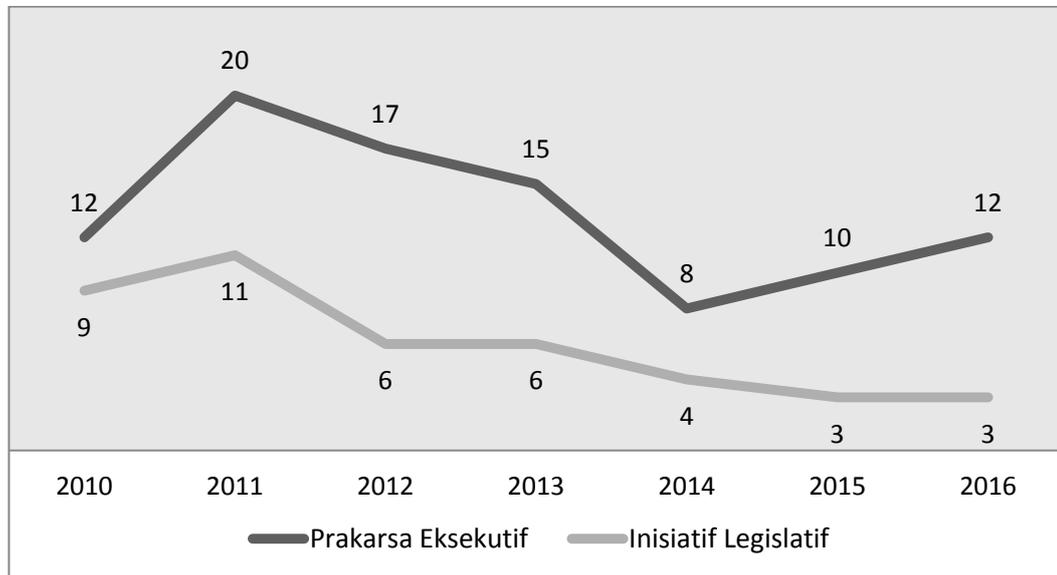
kerjasama keduanya dalam merumuskan kebijakan publik di Aceh khususnya dalam membentuk qanun Aceh.

Kemenangan mutlak calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dicalonkan Partai Aceh dengan 56 persen perolehan suara pada pilkada Aceh tahun 2012, telah mengukuhkan kekuasaan Partai Aceh dalam perpolitikan Aceh. Dengan begitu, Partai Aceh telah menguasai dua institusi penting penyelenggara Pemerintahan Aceh.

Pada tahun 2012 dan 2013, kebijakan Aceh yang dirumuskan kedua lembaga tersebut dalam bentuk qanun Aceh lebih kepada pengkonsolidasian kekuasaan Partai Aceh untuk menguasai modal-modal sosial, budaya, ekonomi dan politik di Aceh. Pengesahan Qanun Aceh tentang Lembaga Wali Nanggroe, Bendera dan Lambang, dan Qanun Aceh tentang perekonomian dan keuangan yang banyak disahkan pada tahun tersebut membuktikan indikasi ini.

Produktivitas DPRA juga dapat diukur dari jumlah rancangan qanun yang diinisiasi DPRA dalam prolega prioritas setiap tahunnya. Berikut ditampilkan gambar perbandingan rencana jumlah usulan rancangan qanun Aceh dalam prolega prioritas Aceh tahun 2010-2016:

Gambar 5.4 Perbandingan Jumlah Usulan Rancangan Qanun dalam Prolega Prioritas Aceh



Sumber: Diolah, 2016

Dalam prolega prioritas Aceh, seperti yang ditampilkan gambar di atas, dapat diperhatikan bahwa rencana jumlah usulan rancangan qanun yang berasal dari inisiatif DPRA selalu di bawah eksekutif setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa DPRA sangat lemah dalam merumuskan suatu rancangan qanun Aceh. Kelemahan utama DPRA adalah kurangnya kapasitas teknis kelembagaan DPRA, baik itu kurangnya kapasitas teknis anggota-anggotanya maupun kurangnya kapasitas teknis tenaga ahli dan staf sekretariat yang mendukung fungsi lembaga DPRA. Dengan demikian, terciptalah ketergantungan dari DPRA kepada Pemerintah Aceh dalam hal pengusulan raqan ini.

Kondisi superioritas Pemerintah Aceh dalam mengusulkan raqan sebenarnya dilanggengkan sendiri oleh DPRA yang menggantungkan perumusan raqan di pihak eksekutif. Mereka beralasan pihak Pemerintah Aceh akan lebih siap dalam hal teknis membentuk raqan. Seperti hasil wawancara yang

disampaikan oleh ketua Badan Legislasi (Baleg) periode 2009-2014, Abdullah Saleh, pada tanggal 26 Agustus 2016, yaitu sebagai berikut:

“Eksekutif itu kan punya perangkat dalam berbagai macam SKPA (Satuan Kerja Perangkat Aceh), seperti contohnya dibidang kehutanan, sehingga ada perangkat-perangkat pemerintah yang langsung secara teknis bergerak dibidang kehutanan, ada dinas kehutanan, kemudian bidang perkebunan, bidang pertambangan, dan lain-lain. Jadi hampir semua sektor (bidang) pemerintah punya instansi yang bergerak dibidang sektor itu. Makanya ketika sektor yang bergerak diberbagai bidang tertentu itu juga sebagai user, pemakai sekaligus yang berkepentingan terhadap qanun itu. Jadi mereka lebih fokus kalo mereka memprakarsai qanun yang sesuai dengan sektor mereka tersebut. Misalnya qanun tentang perkebunan ada dinas perkebunan, pertambangan ada dinas pertambangan. Di DPRA cuma ada kemitraan yang terbentuk dalam berbagai komisi yang membangun kemitraan, tetapi tidak punya instansi teknis.”

Jadi menurut ketua Baleg menambahkan, rancangan qanun yang berkaitan dengan hal-hal teknis yang ada instansinya di Pemerintah Aceh, ragan akan diprakarsai oleh instansi tersebut dengan alasan akan lebih siap secara teknis. Sebaliknya, rancangan qanun yang bersifat non-teknis seperti rancangan qanun Aceh tentang Wali Nanggroe dan rancangan qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh, akan diinisiasi oleh DPRA sendiri dengan dibantu oleh pihak-pihak lain seperti perguruan tinggi, tokoh masyarakat, ulama, LSM dan lain-lainnya. Berikut ditampilkan daftar rancangan qanun yang selama ini berasal dari inisiatif DPRA:

Tabel 5.3 Daftar Rancangan Qanun Inisiatif DPRA

Tahun	No	Judul Rancangan Qanun
2010	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan Keuangan dan Protokoler Pimpinan dan Anggota DPRA
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe (Wali Negara)
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Jaminan Kesehatan Aceh (JKA)
	4	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
	5	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Pendidikan Rendah, Pendidikan Tinggi, dan Dayah serta Dana Abadi Pendidikan
	6	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas qanun Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
	7	Rancangan Qanun Aceh tentang Bank Aceh (Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1999 tentang PT. Bank Pembangunan Daerah Istimewa Aceh, (Tbk))
	8	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal di Aceh
	9	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengaturan Zakat, Infaq dan Sadaqah
2011	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRA
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe (Wali Negara)
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Pendidikan
	4	Rancangan Qanun Aceh tentang perubahan atas Qanun Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
	5	Rancangan Qanun Aceh tentang perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman Modal di Aceh
	6	Rancangan Qanun Aceh tentang Pengaturan zakat, infaq dan sadaqah
	7	Rancangan Qanun Aceh tentang Lambang dan Bendera Aceh
	8	Rancangan Qanun Aceh tentang Bahasa Aceh
	9	Rancangan Qanun Aceh tentang Himne Aceh
	10	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan
	11	Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)
2012	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe (Wali Negara)
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan keuangan dan protokoler Pimpinan dan Anggota DPRA
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Pendidikan Aceh
	4	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan.
	5	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman modal di Aceh
	6	Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)

Tahun	No	Judul Rancangan Qanun
2013	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan.
	4	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 5 Tahun 2009 tentang Penanaman modal di Aceh
	5	Rancangan Qanun Aceh tentang Syariat Islam Aceh
	6	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan atas Qanun Nomor 2 tahun 2007 tentang Kedudukan keuangan dan protokoler Pimpinan dan Anggota DPRA
2014	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Syariat Islam
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Atas qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
	4	Rancangan Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan
2015	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (Coorporate Social Responsibility)
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
2016	1	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Qanun Nomor 7 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh
	2	Rancangan Qanun Aceh tentang Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA)
	3	Rancangan Qanun Aceh tentang Perubahan Kedua atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus

Sumber: Diolah, 2016

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa masih ada rancangan qanun yang bersifat teknis yang diusulkan DPRA seperti rancangan qanun Aceh tentang penyelenggaraan pendidikan, rancangan qanun Aceh tentang ketenagakerjaan, rancangan qanun Aceh tentang jaminan kesehatan dan lain-lain. Ini menunjukkan bahwa sebenarnya DPRA juga bisa merancang qanun-qanun yang bersifat teknis tersebut karena DPRA dapat meminta bantuan dari pihak lain seperti perguruan tinggi.

Tetapi kembali lagi seperti yang diungkapkan oleh mantan ketua badan legislasi di atas. DPRA merasa pihak eksekutif lebih siap dalam hal ini, sehingga dengan perasaan inferioritasnya, DPRA akan merasa lebih baik bergantung kepada eksekutif saja. Dengan demikian, untuk mengubah sikap DPRA ini, diperlukan kemauan politik yang kuat dari anggota-anggotanya untuk menyadari fungsi dan tugas mereka yang sebenarnya sebagai lembaga legislatif Aceh. Anggota DPRA yang diharapkan menjadi “jembatan” aspirasi rakyat Aceh dalam proses pemerintahan, harus mengambil porsi peran yang lebih besar dari pada Gubernur Aceh dalam hal merumuskan qanun Aceh sebagai instrumen kebijakan dan hukum yang mengikat di Aceh.

Kelemahan kinerja DPRA terlihat semakin parah jika ditinjau lebih jauh dari nasib rancangan qanun Aceh hasil rancangan DPRA setelah diusulkan. Bagaimanakah hasil akhir dari rancangan qanun DPRA tersebut dalam proses legislasi, kita dapat melihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.4 Realisasi Qanun Aceh dari Inisiatif DPRA

Tahun	Jumlah Inisiatif Legislatif	Realisasi Qanun Aceh dari Inisiatif legislatif	Persentase
2010	9	0	0,00
2011	11	1	9,09
2012	6	1	16,67
2013	6	3	50,00
2014	4	3	75,00
2015	3	1	33,33
2016*	3	1	33,33

**Sampai dengan bulan Agustus 2016*

Sumber: Diolah, 2016

Berdasarkan tabel di atas, dapat diperhatikan bahwa realisasi qanun Aceh yang berasal dari rancangan qanun inisiatif DPRA sangat rendah setiap tahunnya.

Capaian tertinggi DPRA adalah dapat menyelesaikan 3 ragan (75 %) dari target 4 ragan yang berasal dari inisiatif DPRA pada tahun 2014. Sebaliknya, kegagalan terparah DPRA terjadi pada tahun 2010. Pada tahun itu, DPRA tidak bisa menyelesaikan satupun ragan (0%) dari target 9 ragan yang berasal dari inisiatif DPRA. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa DPRA tidak siap dan tidak serius dalam merencanakan dan menginisiasi rancangan qanun maupun dalam menyusun prolega setiap tahunnya. Ketidak siapan DPRA ini dikarenakan kurangnya kapasitas teknis di kelebagaannya dalam melaksanakan fungsi legislasi. DPRA juga dianggap tidak serius dalam memanajemen anggota, struktur, sumberdaya dan waktu mereka dalam melaksanakan fungsi legislasi. Seperti yang disampaikan oleh Biro Hukum Pemerintah Aceh, Muhammad Junaidi, saat ditanyakan mengapa pihak eksekutif lebih dominan dalam mengusulkan rancangan qanun:

“Saat rapat pembahasan prolega prioritas, seperti pada tahun ini (2016), kami dari pihak Pemerintah Aceh, yang dikoordinasikan oleh Biro Hukum Pemerintah Aceh sudah menyiapkan daftar judul rancangan qanun Aceh yang akan diprakarsai eksekutif. Seluruh rancangan qanun yang akan dimasukkan dalam prolega prioritas tersebut sudah terlebih dahulu kami mintakan kepada Dinas-Dinas yang mengusulkan untuk terlebih dahulu menyiapkan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Qanunnya, jadi, kami dari eksekutif hanya akan mengusulkan judul-judul yang sudah ada Naskah Akademik dan Draft Rancangan Qanunnya. Apabila belum ada, kami tidak akan mengusulkannya. Berbeda dengan pihak legislatif, judul-judul rancangan qanun yang mereka usulkan belum mempunyai Naskah Akademik dan Draft Rancangan Qanunnya. Biasanya Naskah Akademik dan Draft Rancangan Qanun ini akan mereka buat belakangan setelah prolega prioritas disepakati” (wawancara tanggal 4 Agustus 2016).

5.1.1.2 Produktivitas Alat Kelengkapan DPRA

Kinerja DPRA juga akan kita lihat dari segi bagaimanakah produktivitas alat kelengkapan yang ada di DPRA seperti Komisi, Badan Legislasi (Baleg), dan Panitia Khusus (Pansus) dalam membentuk qanun Aceh. Tabel berikut ini akan memperlihatkan tingkat produktivitas masing-masing alat kelengkapan DPRA tersebut, yaitu sebagai berikut:

Tabel 5.5 Produktivitas Alat Kelengkapan DPRA

Tahun	Komisi A/I	Komisi B/II	Komisi C/III	Komisi D/IV	Komisi E/V	Komisi F/VI	Komisi G/VII	Baleg	Pansus	Banggar
2007								4	4	2
2008			1					6	3	2
2009	2					1			2	2
2010	1	1				1		2		3
2011			1	1		1			2	1
2012		1	1		1			2	6	4
2013	3		2			1	1	1	7	4
2014			2		1	1	2		4	2
2015	1		1		1			2	1	3
2016*	1	1	2			1				1
Jumlah	8	3	10	1	3	6	3	17	29	24

**Sampai dengan bulan Agustus 2016*

Sumber: Diolah, 2016

Berdasarkan tampilan tabel di atas, dapat dilihat bahwa selama sepuluh tahun terakhir, alat kelengkapan DPRA yang paling produktif dalam membentuk qanun Aceh adalah Pansus dan Baleg. Tentunya selain Banggar yang khusus membahas qanun-qanun yang berhubungan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Padahal Pansus bukanlah alat kelengkapan tetap yang ada di DPRA. Pansus dibentuk hanya apabila dibutuhkan dengan persetujuan anggota dalam rapat Badan Musyawarah DPRA. Persoalan Pansus dalam membahas qanun Aceh mendapat tanggapan dari ketua Badan Legislasi periode 2014-2019,

Iskandar Ustman Al-Farlaky. Dalam wawancara dengannya tanggal 19 agustus 2016, ketua Baleg mengeluarkan pernyataan sebagai berikut:

“Pansus dibentuk ketika rancangan qanun itu tidak hanya menyentuh pada satu objek persoalan, misalnya ketika menetapkan pembahasan qanun kehutanan, ternyata di dalamnya juga menyangkut misalnya dengan persoalan undang-undang, persoalan RTRW, persoalan lingkungan, dan sebagainya. Itu akan masuk teman-teman dari komisi lain, ketika teman-teman komisi lain masuk itu akan dibuat pansus.”

Dari hasil penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sebuah pansus untuk membahas sebuah rancangan qanun Aceh dibentuk apabila substansi qanun yang akan dibuat tersebut berisi berbagai macam bidang persoalan atau qanun lintas sektor. Dengan demikian, akan memerlukan tenaga anggota dari berbagai macam komisi untuk membentuknya, sehingga disatukan dalam sebuah kelompok kerja yang disebut pansus.

Yang terjadi selama ini, pembentukan pansus telah menjadi sarana bagi DPRA untuk meningkatkan produktivitasnya, karena besarnya peran pansus dalam membentuk qanun Aceh. Munculnya fenomena banyaknya pembentukan pansus dikarenakan kurang termaksimalkannya komisi-komisi di DPRA. Padahal, komisi adalah ciri khas lembaga legislatif modern dan juga sebagai kamar-kamar tempat anggota legislatif bekerja.

Komisi-Komisi di DPRA dianggap kurang efektif dan efisien dibandingkan pansus yang bisa mengakomodir berbagai pihak di DPRA. Tetapi, pembentukan pansus dalam membahas qanun ini hanya akan menjadi solusi jangka pendek untuk meningkatkan produktivitas DPRA. Pansus sebagai alat kelengkapan tidak tetap DPRA, dibentuk untuk mengerjakan sebuah tugas dan

harus membubarkan diri saat tugas tersebut selesai dilaksanakan. Hal ini tentunya tidak memberikan peningkatan terhadap pelembagaan struktur-struktur di DPRA.

Untuk meningkatkan proses pelembagaan struktur DPRA kedepannya, sudah semestinya DPRA lebih memaksimalkan alat kelengkapan yang bersifat tetap di DPRA, khususnya Komisi. DPRA dapat menyiapkan sumberdaya manusia sebagai unsur pendukung Komisi (baik staf sekretariat maupun tenaga ahli) yang paham dengan bidang Komisi yang ditugaskan. Dengan demikian, anggota DPRA yang ditugaskan pada suatu komisi, akan terbantu oleh unsur pendukung tersebut.

Sebaliknya, selama sepuluh tahun terakhir, alat kelengkapan DPRA dengan kinerja produktivitas paling rendah adalah Komisi D/IV yang membidangi masalah pembangunan dan tata ruang. Dalam rentang waktu sepuluh tahun tersebut, Komisi D/IV hanya mampu membentuk satu qanun Aceh yaitu Qanun Aceh No. 04 Tahun 2011 tentang Irigasi. Tidak maksimalnya pemanfaatan komisi D/IV ini dikarenakan selama ini anggota-anggota DPRA yang bertugas di komisi ini kurang paham dengan tugas mereka, sehingga rancangan qanun yang menyangkut dengan bidang pembangunan dan tata ruang diselesaikan dengan membentuk pansus. Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan, melihat kondisi pembangunan Aceh yang masih sangat tertinggal. Tetapi kebijakan pembangunan Aceh masih kurang diperhatikan oleh DPRA karena menempatkan orang-orang yang kurang kompetensi dalam memikirkan masalah pembangunan Aceh di lembaga perumus kebijakan ini.

Tabel 5.6 Daftar Qanun Aceh Hasil Bentuk Pansus DPRA

No	Daftar Qanun Aceh
1	Qanun Aceh No. 02 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
2	Qanun Aceh No. 03 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
3	Qanun Aceh No. 04 Tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4	Qanun Aceh No. 05 Tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
5	Qanun Aceh No. 02 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
6	Qanun Aceh No. 05 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan
7	Qanun Aceh No. 06 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
8	Qanun Aceh No. 05 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal
9	Qanun Aceh No. 06 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan
10	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
11	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
12	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota
13	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2012 Tentang Lembaga Wali Nanggroe
14	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2012 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh Tahun 2012-2032
15	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2012 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil
16	Qanun Aceh No. 13 Tahun 2012 Tentang Pinjaman dan Hibah Kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota
17	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2012 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
18	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang tata cara pengalokasian tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan penggunaan dana otonomi khusus
19	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat

No	Daftar Qanun Aceh
20	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh No. 8 tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe
21	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh Tahun 2012-2017
22	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara
23	Qanun Aceh No. 18 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 1 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
24	Qanun Aceh No. 19 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013 – 2033
25	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Umum
26	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Usaha
27	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2014 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu
28	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh
29	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah

Sumber: Diolah, 2016

5.1.2 Kualitas

Hal selanjutnya yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja DPRA adalah menggunakan dimensi kualitas. Kualitas dalam hal ini berarti kemampuan qanun Aceh sebagai produk legislasi yang dihasilkan DPRA dalam menjalankan fungsi legislasinya, yang dapat memenuhi standar mutu yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kualitas juga dapat dilihat dari kepuasan objek (sasaran) produk legislasi DPRA yaitu rakyat Aceh. Jadi dengan menggunakan kedua hal ini, kita dapat melihat kualitas kinerja DPRA dalam menjalankan fungsi legislasinya.

5.1.2.1 Kesesuaian dengan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk menilai standar mutu qanun Aceh dan peraturan daerah (perda) lainnya di Indonesia, Konstitusi Indonesia dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah mengatur dalam pasal 24a bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Hal ini ditegaskan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 9 bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Jadi, peraturan di bawah undang-undang yang dimaksudkan dalam UUD pasal 24a di atas adalah termasuk di dalamnya peraturan daerah, sebagaimana telah di jelaskan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3). Dalam UU No. 12/2011 tentang P3 disebutkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, dilihat dari segi hirarki peraturan peundang-undangan, peraturan daerah termasuk di dalamnya qanun Aceh merupakan salah satu jenis

peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU/Perpu, PP, dan Perpres. Pengakuan peraturan daerah dan qanun sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan terjadi karena kuatnya arus yang menuntut pelaksanaan otonomi daerah secara luas. Dengan demikian, apabila dilihat dari segi proses pembentukannya, pembentukan peraturan daerah mirip dengan pembentukan undang-undang. Pembentukan perda juga dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif tetapi yang berada di daerah, yaitu DPRD bersama kepala daerah, sehingga dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara perda dan undang-undang hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan perda hanya berlaku dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan otonomi daerah secara luas bukan berarti daerah luput dari pengawasan pemerintah. Pola pengawasan peraturan daerah dan qanun Aceh diatur dalam UU No. 32/2014 yang telah diganti dengan UU No. 23/2014 dan khusus untuk Aceh ditambah dengan UU No. 11/2006. Ketiga undang-undang tersebut mempunyai perbedaan dalam pola pengawasan peraturan daerah dan qanun Aceh, seperti dijabarkan dalam tabel berikut:

Tabel 5.7 Perbandingan pola pengawasan Peraturan Daerah

UU Pemda 2004	UU Pemda 2014	UU Pem Aceh
Perda disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan.	Raperda yang setelah disetujui wajib disampaikan kepada menteri paling lama 6 hari untuk mendapatkan nomor register.	Pengawasan pemerintah terhadap qanun dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan.
Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.	Raperda yang belum mendapat nomor register belum dapat ditetapkan dan diundangkan.	Pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan kepentingan umum, antar qanun, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam UU pemerintah Aceh.
Keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan peraturan presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya perda oleh pemerintah.	Raperda provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan.	Qanun tentang pelaksanaan syariat islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh mahkamah Agung.
Raperda tentang APBD yang telah disetujui disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi paling lambat 3 hari setelah disetujui.	Perda Provinsi disampaikan kepada Menteri paling lama 7 hari setelah ditetapkan.	
	Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan dapat dibatalkan oleh Menteri dengan Keputusan Menteri.	

Sumber: Diolah, 2016

Undang-undang di atas mengadopsi dua jenis pengawasan terhadap peraturan daerah termasuk di dalamnya qanun Aceh yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. I Gde Pantja Astawa berpendapat bahwa secara garis besar perbedaan antara pengawasan preventif dan pengawasan represif adalah jika pengawasan preventif dilakukan sebelum perda disahkan, sedangkan pengawasan represif dilakukan dilakukan setelah perda disahkan (Nursyamsi, 2016:529).

UU No. 32/2004 menyebutkan bahwa pengawasan preventif hanya dilakukan pada raperda yang menyangkut dengan APBD, tetapi setelah berlakunya UU No. 23/2014, pengawasan preventif berlaku terhadap semua raperda. Sedangkan pengawasan represif sama-sama diatur dalam UU No. 32/2004 maupun UU No. 23/2014. Perbedaannya adalah dalam UU No. 32/2004 yang berhak membatalkan perda adalah Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Presiden walaupun dalam prakteknya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Tetapi dalam UU No. 23/2014 peran ini diubah dengan memberikan kewenangan kepada Menteri sebagai pihak yang berhak membatalkan perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan dengan mengeluarkan Keputusan Menteri. Perubahan ini mungkin dilakukan untuk memberikan dasar hukum terhadap praktek pembatalan perda yang selama ini sering dilakukan menteri.

Dalam tataran praktek, pengawasan terhadap qanun Aceh dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dengan melakukan evaluasi terhadap qanun-qanun yang baru ditetapkan oleh Pemerintahan Aceh. Evaluasi ini dilakukan sebelum qanun diimplementasikan secara efektif. Waktu evaluasi ditentukan

selama 60 hari. Apabila dalam waktu tersebut evaluasi Mendagri menuntut perubahan pada isi qanun, maka Pemerintahan Aceh harus merevisi qanun sesuai dengan arahan Mendagri agar qanun tersebut dapat dijalankan dengan efektif. Berikut daftar qanun Aceh yang tidak lolos tahap evaluasi Mendagri:

Tabel 5.8 Qanun Aceh yang Tidak Lolos Evaluasi Mendagri

No	Qanun Aceh	Status
1	Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe	Berjalan setelah perubahan dengan Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh No. 8 tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe
2	Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pajak Aceh	Belum berjalan
3	Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh	Belum berjalan
4	Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Usaha	Berjalan setelah perubahan dengan Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2016 tentang Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Usaha
5	Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Berjalan setelah perubahan dengan Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2015 tentang Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Sumber: Diolah, 2016

Evaluasi terhadap beberapa qanun Aceh di atas oleh Mendagri sebenarnya mendapat penolakan dari Pemerintahan Aceh khususnya pihak DPRA. DPRA merasa qanun Aceh yang telah mereka sahkan, khususnya Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi dari pihak Kemendagri tetap berpendapat qanun

Aceh tersebut bertentangan dengan peraturan di atasnya. Seperti yang dijelaskan oleh Biro Hukum Pemerintahan Aceh, Muhammad Junaidi:

“Konflik regulasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Aceh terjadi karena adanya perbedaan penafsiran, persepsi, dan pendapat mengenai kedudukan UUPA (Undang-Undang Pemerintahan Aceh) sebagai ketentuan khusus. Pemerintahan Aceh berpendapat UUPA sebagai ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan semua perundang-undangan yang setingkat. Sebaliknya, Pemerintah Pusat berpendapat Undang-Undang sektoral sebagai ketentuan khusus yang dapat mengenyampingkan UUPA”. (Wawancara tanggal 4 Agustus 2016)

Oleh sebab itu, sampai sekarang status hukum mengenai Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh belum jelas. Persoalan ini diprediksi tidak akan menemui titik temu sampai Pemerintahan Aceh merevisi isi qanun yang dipersoalkan Mendagri tersebut atau menempuh jalur hukum dengan *me-judicial review* terhadap putusan pemerintah ke Mahkamah Agung.

Sebaliknya, apabila dalam jangka waktu evaluasi selama 60 hari yang ditentukan, evaluasi Mendagri tidak membatalkan atau mengoreksi qanun yang dievaluasi, maka qanun tersebut bisa diimplementasikan dengan efektif. Berikut daftar qanun yang lolos tahap evaluasi Mendagri:

Tabel 5.9 Qanun Aceh yang Lolos Evaluasi Mendagri

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
2	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
3	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2007 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
5	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh
6	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2007 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik dan Partai Politik Lokal
7	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2007 Tentang Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Aceh Kepada Dewan Kawasan Sabang
8	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal
9	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Keuangan Aceh
10	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi Dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
11	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRA dan DPRK
12	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan
13	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
14	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Publik
15	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat
16	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat
17	Qanun Aceh No. 11 Tahun 2008 Tentang Perlindungan Anak
18	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2008 Tentang Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T)
19	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama
20	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Imum Mukim di Aceh
21	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Keuchik di Aceh
22	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal
23	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan
24	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2010 Tentang Kesehatan
25	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan Bencana
26	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Aceh
27	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2010 Tentang Perikanan

No	Qanun Aceh
28	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Registrasi Kependudukan Aceh
29	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
30	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Ibu dan Anak
31	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2011 Tentang Irigasi
32	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun
33	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Investasi Aceh
34	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2012 Tentang Bagi Hasil Pajak Aceh Kepada Kabupaten / Kota
35	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota
36	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2012 Tentang Perkebunan
37	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2012 Tentang Dana Abadi Pengembangan Sumber Daya Manusia Aceh
38	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2012 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh Tahun 2012-2032
39	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2012 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil
40	Qanun Aceh No. 13 Tahun 2012 Tentang Pinjaman dan Hibah Kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota
41	Qanun Aceh No. 14 Tahun 2012 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
42	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2012 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
43	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang tata cara pengalokasian tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan penggunaan dana otonomi khusus
44	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal
45	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat
46	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2013 Tentang Kepariwisata
47	Qanun Aceh No. 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial
48	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh Tahun 2012-2017
49	Qanun Aceh No. 14 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Barang Milik Aceh
50	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara
51	Qanun Aceh No. 16 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh
52	Qanun Aceh No. 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
53	Qanun Aceh No. 18 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 1 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

No	Qanun Aceh
54	Qanun Aceh No. 19 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013 – 2033
55	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Umum
56	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2014 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu
57	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat
58	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 Tentang Ketenagakerjaan
59	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 Tentang Pokok-pokok Syariat Islam
60	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah
61	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh
62	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2015 Tentang Penyelesaian Kerugian Pemerintah Aceh
63	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2015 Tentang Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Mustaqim Sukamakmur menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Mustaqim Aceh
64	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2015 Tentang Badan Reintegrasi Aceh
65	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota
66	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah
67	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Sapi dan Kerbau Betina Produktif
68	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah
69	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2016 Tentang Pencabutan Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah
70	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2016 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh

Sumber: Diolah dari sekretariat DPRA, 2016

Setelah berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru yaitu UU No. 23/2014, Kemendagri bergerak cepat dalam melakukan pengawasan represif terhadap perda-perda yang dianggap pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Pada bulan juni 2016, Mendagri mengeluarkan keputusan yang membatalkan 3.143 perda provinsi dan kabupaten/kota yang termasuk di dalamnya pembatalan terhadap enam qanun Aceh. Daftar qanun Aceh yang dibatalkan Kemendagri yaitu sebagai berikut:

Tabel 5.10 Qanun Aceh yang dibatalkan Mendagri

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2008 Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
2	Qanun Nomor 4 Tahun 2011 tentang Irigasi
3	Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2012 tentang Perkebunan
4	Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Barang Milik Aceh
5	Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara
6	Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Umum

Sumber: Diolah dari kemendagri.go.id diakses tanggal 13 November 2016

Alasan pembatalan peraturan daerah ini dikarenakan adanya kajian dari Kemendagri untuk penertiban peraturan perundang-undangan. Kemendagri beranggapan pembatalan ini untuk menjaga konsistensi perda dengan peraturan di atasnya karena ada peraturan yang telah terlebih dahulu dibatalkan Mahkamah Konstitusi, sehingga perda-perda ini tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Selain itu, parameter lain yang digunakan untuk membatalkan perda adalah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak menghambat percepatan pelayanan publik, termasuk percepatan pelayanan investasi dan bisnis. Seperti yang telah ditegaskan Mendagri Tjahjo Kumolo sebagai berikut:

“Perda sebagai salah satu instrument hukum di dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus terbebas dari kepentingan-kepentingan politik yang dapat menghambat dunia investasi dan memperpanjang jalur birokrasi. Selain itu, Pembatalan perda ini juga menggunakan parameter dimana perda sebagai dampak adanya peralihan urusan berdasarkan UU 23 Tahun 2014, misalnya urusan bidang pendidikan, ESDM, dan Kehutanan”(www.kemendagri.go.id diakses pada tanggal 13 November 2016).

Tetapi, pencabutan peraturan daerah ini mendapat tanggapan berbeda dari mantan ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD. Menurutnya, pencabutan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah hanya dapat dilakukan lewat uji

materi ke Mahkamah Agung atau melalui mekanisme di legislatif. Hal ini sesuai dengan UUD pasal 24a dan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Mahfud MD menambahkan, regulasi yang dijadikan dasar pencabutan perda yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan undang-undang yang salah karena berbenturan dan tidak sinkron dengan regulasi sebelumnya, dan menjadikan undang-undang salah tersebut sebagai dasar hukum juga merupakan tindakan yang salah (Kompas.com diakses pada tanggal 13 November 2016).

5.1.2.2 Keterlibatan Masyarakat

Hal selanjutnya yang dapat dijadikan ukuran dalam menilai kualitas produk legislasi DPRA adalah keterlibatan publik dalam setiap proses legislasi yang dilakukan DPRA. Suatu produk peraturan yang baik dan berkualitas adalah peraturan yang dibuat atas cermin dari aspirasi masyarakat, bukan atas paksaan kehendak elit yang duduk dikekuasaan. Sebagaimana pandangan dari Ahmad Santosa mengungkapkan bahwa pengambilan keputusan publik yang melibatkan masyarakat bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas (Isra, 2010:282).

Pengalaman negara-negara yang telah lama memberikan kesempatan bagi keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pelibatan masyarakat dilakukan mulai dari tahap persiapan naskah rancangan peraturan perundang-undangan sampai dengan pembahasan di lembaga legislatif.

Di dalam masyarakat pluralis (*democratic pluralist society*), *lobbying* dan *interest group* merupakan kelompok yang paling aktif menggunakan kesempatan untuk terlibat dalam proses legislasi. Pengalaman menunjukkan, dengan terbukanya kesempatan bagi keterlibatan masyarakat, pembentuk peraturan perundang-undangan menjadi semakin hati-hati dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat tidak hanya dibutuhkan dalam rangka menciptakan *good law-making process*, tetapi juga untuk mengantisipasi agar substansi peraturan perundang-undangan tidak merugikan masyarakat (Isra, 2010:286).

Salah satu perkembangan fungsi legislasi setelah perubahan UUD 1945, adalah adanya jaminan bagi masyarakat untuk dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan amanat pasal 22A UUD 1945, disahkannya UU No. 10/2004 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Bahkan dalam Undang-Undang otonomi khusus Aceh mengamanatkan pembentukan qanun Aceh tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan dan partisipasi masyarakat, tetapi sampai sekarang qanun tersebut belum terbentuk (Isra, 2010:287).

Masyarakat yang dilibatkan dapat berupa individual maupun kelompok yang secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan. Secara garis besar, masyarakat yang dimaksud disini adalah aktivis maupun kelompok-kelompok *civil society* yang aktif terlibat dalam pembahasan

Qanun Aceh. *Civil society* dan aktivis ini seperti Majelis Ulama Nanggroe Aceh (MUNA), Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA), Lembaga Bantuan Hukum Banda Aceh (LBH Banda Aceh), Gerakan Anti Korupsi (GeRAK), Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA), Acehese Civil Society Task Force (ACSTF), akademisi Universitas Syiah Kuala, akademisi Universitas Islam Negeri Ar-Raniri, Yayasan Advokasi Rakyat Aceh (YARA), Lembaga Pembinaan dan Pengembangan Masyarakat Aceh (LPPM Aceh), dan lain-lain sebagainya.

Tata cara bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan qanun Aceh hanya diatur sekilas dalam Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, bahkan dalam peraturan tata tertib DPRA tidak menyinggung bagaimana mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan qanun Aceh. Padahal partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam penyiapan dan pembahasan rancangan qanun Aceh merupakan hak masyarakat. Oleh sebab itu dalam prakteknya, terbuka atau tertutupnya partisipasi masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan rancangan qanun Aceh sepenuhnya berdasarkan pertimbangan DPRA. Hal ini seperti yang disampaikan oleh pemerhati kebijakan Aceh, Muklis Mukhtar, pada tanggal 2 september 2016, yaitu sebagai berikut:

“Masyarakat masih belum optimal dilibatkan dalam pembahasan qanun ditingkat DPRA dan pemerintah Aceh. Mereka hanya melakukan upaya sosialisasi dan belum melangkah ketahapan serius dalam melibatkan masyarakat. Masyarakat hanya dilibatkan pada level RDPU, seminar, talkshow dan publikasi draf rancangan qanun di media. Dan tidak ada jaminan apakah disaat qanun tersebut diuji publikan, sudah akan menampung aspirasi dan masukan dari masyarakat sipil. Saat pembahasan qanun di DPRA, masyarakat hanya bisa melihat dan mendengar rapat tersebut, itupun jika rapat dinyatakan terbuka. Namun

jika rapat dinyatakan tertutup, maka masyarakat tidak diperkenankan ada di ruangan rapat.”

Bentuk penyerapan aspirasi yang paling sering dilakukan DPRA adalah dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU). Walaupun hal ini sering dilakukan hanya sebatas formalitas, karena saat rapat pembahasan rancangan qanun, apalagi dengan rapat bersifat tertutup, masukan masyarakat dalam RDPU sering diabaikan oleh anggota DPRA.

Dalam tartib DPRA disebutkan bahwa rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan musyawarah, rapat badan anggaran, rapat panitia khusus, rapat badan legislasi, dan rapat badan kehormatan bersifat tertutup kecuali apabila pimpinan rapat menyatakan terbuka. Jadi dengan ketentuan yang otomatis rapat-rapat di DPRA bersifat tertutup, akan sangat kecil kemungkinannya rapat tersebut terbuka, kecuali ada pertimbangan-pertimbangan khusus dari anggota DPRA.

Kondisi ini tentu berbanding terbalik dengan semangat demokrasi dan semangat mendorong partisipasi masyarakat. Dengan demikian, ada beberapa qanun yang telah dibentuk DPRA dipertanyakan kualitasnya karena tidak mencerminkan aspirasi masyarakat bahkan cenderung merugikan masyarakat. Berikut adalah daftar beberapa qanun yang selama ini bermasalah karena minimnya partisipasi masyarakat, yaitu sebagai berikut:

Tabel 5.11 Beberapa Qanun yang Minim Partisipasi Masyarakat

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
2	Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2007 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik dan Partai Politik Lokal
3	Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh
4	Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota
5	Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe
6	Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pinjaman dan Hibah Kepada Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota
7	Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
8	Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
9	Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang tata cara pengalokasian tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan penggunaan dana otonomi khusus
10	Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh
11	Qanun Aceh Nomor 18 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 1 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Sumber: Diolah, 2016

Seperti halnya yang sudah diutarakan di atas, bahwa bentuk penyerapan aspirasi yang paling sering dilakukan DPRA adalah dalam bentuk rapat dengar pendapat umum (RDPU). Dalam menjaring aspirasi masyarakat ini, DPRA mengundang pihak-pihak yang berkepentingan seperti masyarakat umum dan lembaga *civil society* untuk memberikan aspirasi, usulan, masukan, informasi dan publikasi terkait dengan rancangan qanun yang dibahas. Berikut adalah lembaga-

lembaga yang sering aktif dalam proses ini berdasarkan kelompok/fokus isu yang diperjuangkan:

Tabel 5.12 Lembaga yang Sering Aktif dalam RDPU

Kelompok/Fokus Isu Qanun Aceh	Nama Lembaga
Hukum dan HAM, Politik, dan Pemerintahan	Lembaga Bantuan Hukum Banda Aceh (LBH Banda Aceh), Acehese Civil Society Task Force (ACSTF), akademisi hukum dan politik Universitas Syiah Kuala, akademisi hukum dan politik Universitas Islam Negeri Ar-Raniri, Yayasan Advokasi Rakyat Aceh (YARA), Aceh Women Peace Fondation, Koalisi NGO HAM Aceh.
Ekonomi, Keuangan, Investasi, dan Anti Korupsi	Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA), Gerakan Anti Korupsi (GeRAK), akademisi ekonomi Universitas Syiah Kuala, akademisi ekonomi Universitas Islam Negeri Ar-Raniri, Solidaritas Gerakan Anti Korupsi (SoRAK Aceh).
Syariat Islam, Pendidikan, dan Budaya	Majelis Ulama Nanggroe Aceh (MUNA), Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA), akademisi Universitas Syiah Kuala, akademisi Universitas Islam Negeri Ar-Raniri.
Kesejahteraan, Pembangunan dan lingkungan hidup	Lembaga Pembinaan dan Pengembangan Masyarakat Aceh (LPPM Aceh), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Aceh, akademisi Universitas Syiah Kuala, akademisi Universitas Islam Negeri Ar-Raniri, Yayasan Pendidikan dan Konservasi Alam, Yayasan PeNA, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Aceh (LPMA).

Sumber: Diolah, 2016

5.1.2.3 Implikasi Qanun Aceh

Qanun Aceh sebagai instrumen kebijakan dan hukum Pemerintahan Aceh yang dibentuk oleh DPRA dan Gubernur Aceh tentu mempunyai implikasi yang ditimbulkan setelah pengesahannya. Implikasi ini akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Aceh secara khusus dan terhadap masyarakat Aceh secara umumnya.

Implikasi yang ditimbulkan qanun Aceh adalah sebagai berikut: *pertama*, merevitalisasi lembaga ke-Acehan dan lembaga lainnya yang diperlukan. Qanun Aceh sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang otonomi khusus Aceh mengatur tentang pembentukan kembali lembaga-lembaga yang dulu pernah eksis di Aceh sebelum kemerdekaan Indonesia. Selain itu, Pemerintahan Aceh juga dapat membentuk lembaga-lembaga baru yang dirasa perlu untuk penyelenggaraan Pemerintahan Aceh. Lembaga-lembaga yang dibentuk tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 5.13 Qanun Aceh Tentang Pembentukan Kelembagaan

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal
2	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh
3	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2008 Tentang Lembaga Adat
4	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2008 Tentang Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T)
5	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Ulama
8	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Aceh
9	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Registrasi Kependudukan Aceh
10	Qanun Aceh No. 8 tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe
11	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Keurukon Katibul Wali
12	Qanun Aceh No. 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
13	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2015 Tentang Badan Reintegrasi Aceh
14	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2016 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh

Sumber: Diolah, 2016

Banyaknya pembentukan lembaga-lembaga baru di Aceh merupakan dampak yang paling terasa dari pengesahan qanun-qanun tentang kelembagaan

ini. Sampai sekarang saja di Aceh telah ada 7 lembaga daerah, 3 komisi, 8 sekretariat, 22 dinas, dan 19 lembaga teknis daerah yang dibentuk dengan qanun Aceh. Dengan banyaknya pembentukan lembaga baru ini ditakutkan akan membebankan keuangan Aceh kedepannya. Apalagi setelah pengalokasian dana otonomi khusus untuk Aceh dari Pemerintah Pusat selesai pada tahun 2027.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA) tahun 2016 sebesar 12,5 triliun lebih, dana otonomi khusus memiliki porsi terbesar yaitu sebesar 7,7 triliun lebih dan pendapatan asli daerah hanya sebesar 2 triliun lebih. Dengan demikian, jika pemberian dana otsus dari pemerintah pusat selesai, dikhawatirkan dana pendapatan asli daerah yang tidak seberapa itu akan habis untuk belanja rutin pegawai dan belanja yang tidak pro masyarakat. Apalagi jika lembaga baru yang dibentuk tidak menunjukkan kinerja yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat Aceh.

Implikasi lainnya yang ditimbulkan dari pembentukan qanun Aceh sebagai instrumen pelaksana dari kebijakan otonomi khusus Aceh adalah formalisasi pelaksanaan Syari'at Islam secara menyeluruh di bumi Serambi Mekah Aceh. Qanun yang mengatur tentang pelaksanaan Syari'at Islam tersebut yaitu sebagai berikut:

Tabel 5.14 Qanun Aceh Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2008 Tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat
2	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2012 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil
3	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat
4	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat
5	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2014 Tentang Pokok-pokok Syariat Islam
6	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah
7	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2015 Tentang Perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Mustaqim Sukamakmur menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Mustaqim Aceh
8	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota
9	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2015 Tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah
10	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan
11	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah

Sumber: Diolah, 2016

Melembagakan pelaksanaan syariat Islam di Aceh tentu saja akan mendapatkan apresiasi positif dari masyarakat Aceh yang sosial-budayanya menjunjung tinggi nilai-nilai Islam. Qanun tentang pelaksanaan Syari'at Islam telah dibentuk dalam berbagai aspek seperti pidana Islam, ekonomi Syariah, aqidah, pendidikan, ibadah, politik dan lain sebagainya.

Untuk menjalankan Syari'at Islam yang menjadi hukum positif di Aceh dibentuklah sebuah sistem peradilan baru sebagai bagian dari sistem peradilan nasional, yaitu peradilan Syari'at Islam yang dilaksanakan oleh Mahkamah Syari'at Islam. Dalam bidang politik, seluruh bakal calon pemimpin di Aceh dari Gubernur dan anggota DPRA sampai dengan Keuchik atau Kepala Desa wajib

mengikuti tes baca Al-Qur'an sebagai syarat menjadi calon peserta dalam pemilihan.

Pembentukan qanun Aceh juga berimplikasi pada peningkatan perekonomian dan pendapatan daerah dengan pembentukan qanun tentang perekonomian, pajak, retribusi, penanaman modal dan BUMD. Seperti yang diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 5.15 Qanun Aceh Tentang Perekonomian

No	Qanun Aceh
1	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2007 Tentang Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Aceh Kepada Dewan Kawasan Sabang
2	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2008 Tentang Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T)
3	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal
4	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2010 Tentang Perikanan
5	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Ibu dan Anak
6	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2011 Tentang Irigasi
7	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Investasi Aceh
8	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Aceh
9	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2012 Tentang Perkebunan
10	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal
11	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2013 Tentang Kepariwisata
12	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara
13	Qanun Aceh No. 16 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh
14	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Umum
15	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2014 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu
16	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 Tentang Ketenagakerjaan
17	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Usaha

Sumber: Diolah, 2016

Pembentukan qanun-qanun di atas, merupakan arah kebijakan Pemerintahan Aceh dalam rangka mewujudkan peningkatan aktivitas perekonomian Aceh yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Aceh. Selain itu, arah kebijakan Pemerintahan Aceh juga ditujukan untuk

meningkatkan pendanaan Aceh melalui upaya peningkatan pendapatan pajak dan retribusi. Ketersediaan dana ini sangat dibutuhkan untuk membiayai berbagai program kegiatan pemerintah Aceh, baik urusan bersifat wajib maupun urusan pilihan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Aceh. Berikut ditampilkan pendapatan asli Aceh dari tahun 2012-2014:

**Tabel 5.16 Pendapatan Asli Daerah Provinsi Aceh
(Juta Rupiah)**

Uraian Pendapatan	2012	2013	2014
Pos Pajak Daerah	687.468	752.719	1.030.679
Pos Retribusi Daerah	6.318	6.346	3.701
Pos Laba BUMD	96.317	123.629	134.013
Penerimaan Zakat	10.467	13.299	25.176
Pos Penerimaan Lain	101.144	413.629	586.057
Jumlah	901.174	1.309.623	1.779.626

Sumber: BPS, 2015

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa setiap tahunnya pendapatan Aceh yang berasal dari pajak, retribusi, laba BUMD, zakat dan lainnya terus mengalami peningkatan. Peningkatannya pun sangat signifikan, tercatat pada tahun 2012, PAD Provinsi Aceh hanya di bawah 1 triliun dan mengalami peningkatan menjadi 1,7 triliun lebih dalam waktu 2 tahun. Kebijakan paling berpengaruh dalam hal ini adalah Qanun Aceh No. 2 Tahun 2012 tentang Pajak Aceh yang menetapkan pajak atas kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, bahan bakar kendaraan bermotor, air permukaan, dan rokok menjadi penerimaan pajak untuk Aceh. Objek pajak kendaraan bermotor yang diatur dalam qanun ini pun menjadi lebih luas yang bukan hanya kendaraan pribadi tetapi juga kendaraan publik seperti kendaraan bermotor pemadam kebakaran, ambulance, kendaraan dinas Pemerintah, Pemerintah Daerah, kendaraan TNI/Polri dan lain sebagainya.

Selain implikasi-implikasi yang telah disebutkan di atas, tentu banyak lagi implikasi lainnya yang tidak disebutkan di sini. Hal ini memerlukan kajian khusus untuk melihat implikasi qanun Aceh terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Aceh secara khususnya, baik dalam pelaksanaan otonomi khusus maupun otonomi daerah, dan terhadap masyarakat Aceh secara umumnya.

5.1.3 Ketepatan Waktu

Mengukur kinerja juga menggunakan dimensi ketepatan waktu. Ketepatan waktu ini terkait dengan perencanaan jadwal kegiatan seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi. Hal ini berarti menyangkut dengan apakah suatu kegiatan yang menjadi tugas dan tanggungjawab seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya.

Mengukur kinerja DPRA dalam membentuk qanun Aceh menggunakan dimensi ketepatan waktu dapat digunakan tolak ukur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan penjadwalan atau rencana kegiatan tahunan yang berlaku di lingkungan DPRA seperti prolega prioritas dan Rencana Kerja Tahunan (RKT) DPRA. Oleh karena itu, dengan menggunakan instrumen tersebut kita akan dapat mengukur kinerja DPRA dilihat dari segi ketepatan waktu DPRA membentuk qanun Aceh setiap tahunnya.

5.1.3.1 Ketepatan Waktu Penetapan Prolega Prioritas

Mengukur kinerja ketepatan waktu DPRA dalam menetapkan program legislasi Aceh setiap tahunnya (prolega prioritas) dapat menggunakan tolak ukur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 34

disebutkan bahwa penyusunan dan penetapan prolegda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda provinsi tentang APBD Provinsi. Dengan demikian, ketepatan waktu DPRA dalam menetapkan prolegda prioritas dapat dijelaskan dengan tabel di bawah ini:

Tabel 5.17 Ketepatan Waktu Penetapan Prolegda Prioritas

Tahun	Waktu Penetapan Prolegda Prioritas	Waktu Penetapan APBA	Keterangan
2007	05 Februari 2007	20 Juni 2007	Tepat Waktu
2008	18 Februari 2008	24 Juni 2008	Tepat Waktu
2009	16 Juni 2009	27 Februari 2009	Tidak Tepat Waktu
2010	03 Mei 2010	12 April 2010	Tidak Tepat Waktu
2011	14 Februari 2011	26 April 2011	Tepat Waktu
2012	13 Februari 2012	07 Februari 2012	Tidak Tepat Waktu
2013	14 Maret 2013	04 Februari 2012	Tidak Tepat Waktu
2014	17 Januari 2014	31 Desember 2013	Tidak Tepat Waktu
2015	05 Mei 2016	27 Februari 2016	Tidak Tepat Waktu
2016	19 Februari 2016	22 Februari 2016	Tepat Waktu

Sumber: Diolah, 2016

Dengan menggunakan pengukuran yang telah diuraikan dalam tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa selama ini DPRA sering tidak tepat waktu dalam menetapkan prolegda prioritas. Dari sepuluh tahun kinerja ketepatan waktu yang diukur, DPRA hanya tepat waktu menetapkan prolegda prioritas selama 4 tahun.

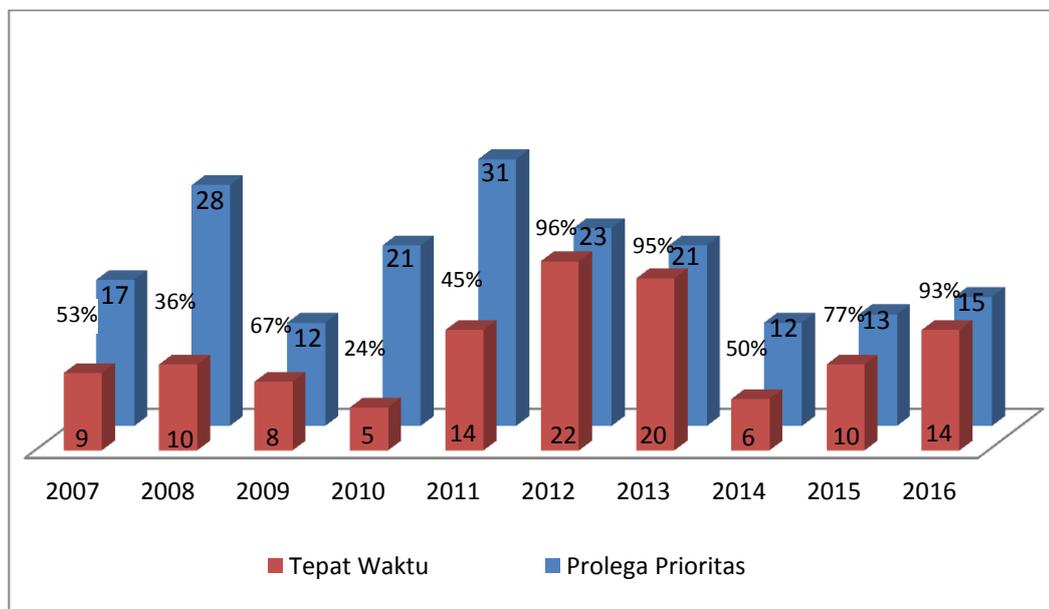
Tetapi jika kita kaji lebih mendalam sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 312 disebutkan bahwa kepala daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan perda tentang APBD paling lambat satu bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Jadi, jika aturan dari UU No. 12/2011 dikomparasikan dengan ketentuan ini, maka waktu penetapan prolegda prioritas dan waktu penetapan APBA dalam tabel di atas

menjadi sama sekali tidak tepat waktu karena ditetapkan melebihi satu bulan sebelum tahun berjalan.

5.1.3.2 Ketepatan Waktu Pembahasan Qanun Aceh

Mengukur kinerja ketepatan waktu DPRA dalam membentuk qanun Aceh juga dapat digunakan tolak ukur yang telah ditetapkan dalam penjadwalan atau rencana kegiatan tahunan yang berlaku di lingkungan DPRA seperti prolega prioritas dan Rencana Kerja Tahunan (RKT) DPRA. Oleh karena itu, dengan menggunakan instrumen tersebut kita akan dapat mengukur kinerja DPRA yang dilihat dari segi ketepatan waktu DPRA dalam membahas qanun Aceh setiap tahunnya. Gambar di bawah ini akan menampilkan perbandingan antara jumlah prolega prioritas dan jumlah rancangan qanun Aceh yang dibahas tepat waktu dari tahun 2007-2016:

Gambar 5.5 Ketepatan Waktu Pembahasan Rancangan Qanun Aceh Tahun 2007-2016



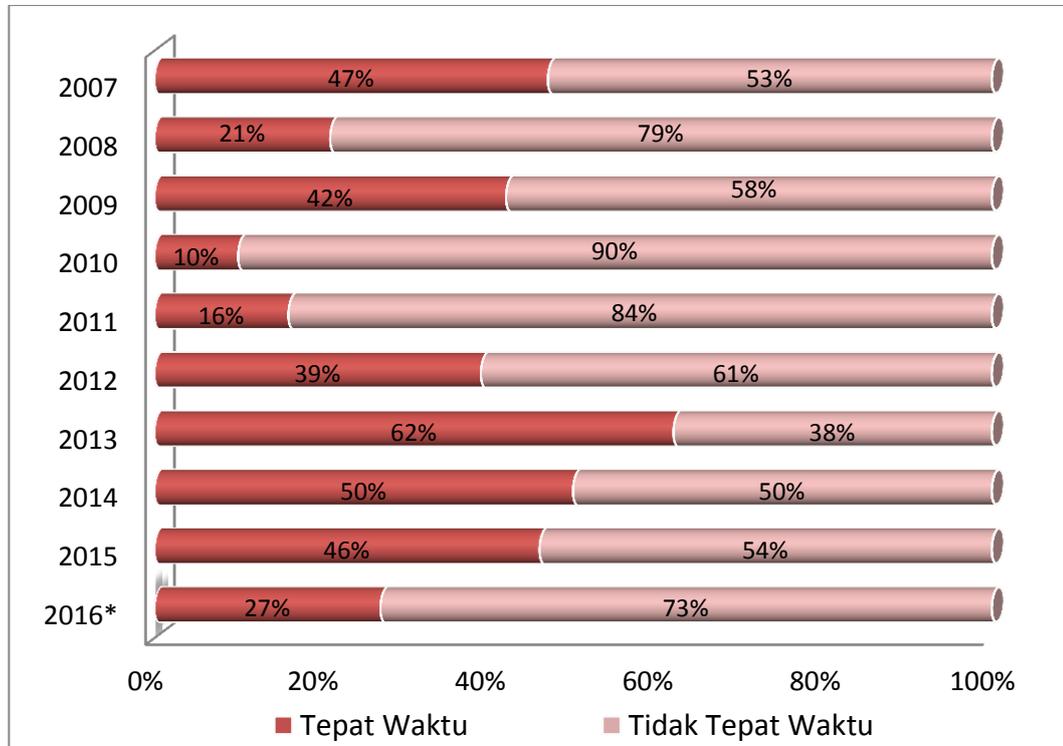
Sumber: Diolah, 2016

Gambar di atas menunjukkan bahwa setiap tahunnya DPRA tidak pernah seratus persen tepat waktu membahas rancangan qanun Aceh sesuai dengan yang telah ditentukan dalam prolega prioritas. Akibatnya adalah judul-judul rancangan qanun yang tidak sempat dibahas tersebut dimasukkan lagi kedalam prolega prioritas ditahun depannya. Hal inilah yang membuat beban DPRA dalam pembahasan qanun Aceh terus bertambah. Kejadian ini berulang setiap tahunnya, yang mengakibatkan target legislasi DPRA yang ada dalam prolega prioritas tidak pernah tercapai dan selalu tertunda-tunda.

5.1.3.3 Ketepatan Waktu Pengesahan Qanun Aceh

Kinerja DPRA yang diukur dengan dimensi ketepatan waktu terlihat semakin parah apabila ditinjau dari segi waktu pengesahan qanun Aceh. Qanun Aceh yang akan disahkan tentunya harus melalui proses pembahasan dahulu, tetapi jika proses pembahasannya saja yang terus-menerus tidak tepat waktu apalagi dari segi pengesahannya tentunya sangat memprihatinkan. Gambar dibawah ini membuktikan parahnya manajemen waktu anggota DPRA dalam proses mengesahkan qanun Aceh:

Gambar 5.6 Persentase Ketepatan Waktu Mengesahkan Rancangan Qanun Aceh Tahun 2007-2016



*Sampai dengan bulan Agustus 2016

Sumber: Diolah

Dari gambar di atas, dapat diperhatikan bahwa persentase capaian DPRA dalam segi ketepatan waktu mengesahkan rancangan qanun Aceh sangat memprihatinkan. Selain pada tahun 2013 dan 2014, persentase capaian ketepatan waktu pengesahan qanun Aceh berada dibawah 50 persen. Capaian tertinggi DPRA adalah dapat mengesahkan 62 persen raqan Aceh tepat pada waktunya pada tahun 2013. Sebaliknya, capaian terendah DPRA adalah pada tahun 2010 dengan capaian hanya 10 persen.

Ketidaktepatan waktu DPRA menyelesaikan pembahasan dan pengesahan qanun Aceh disebabkan oleh banyak alasan. Molornya penetapan prolega

merupakan salah satu alasan yang disampaikan oleh ketua Baleg periode 2014-2019, pada tanggal 19 Agustus 2016, yaitu sebagai berikut:

“Tidak selesainya pembahasan qanun Aceh disebabkan berbagai faktor seperti waktu penetapan prolega yang waktunya molor. seperti yang terjadi pada tahun lalu, waktu pertama pelantikan anggota DPRA pada september, sehingga pembahasan penetapan itu sudah melewati bulan oktober dan november, makanya tidak terkejar dengan untuk tahun 2014 dan 2015”.

Dari hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa molornya waktu pembahasan ragan merupakan alasan utama mengapa DPRA selalu tidak tepat waktu saat membahas dan mengesahkan rancangan qanun Aceh. Padahal DPRA mempunyai susunan jadwal kerja yang rinci dan sistematis dalam bentuk Rencana Kerja Tahunan (RKT). RKT ini disusun oleh sekretariat DPRA setiap tahun yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPRA. RKT juga telah memperoleh persetujuan anggota DPRA dengan ditetapkan dalam keputusan pimpinan DPRA. Tetapi semua penjadwalan ini menjadi tidak berguna karena tidak disiplinnya anggota DPRA dalam masalah waktu. Seperti yang disampaikan oleh kepala bagian persidangan dan risalah DPRA, pada tanggal 22 agustus 2016, yaitu sebagai berikut:

“Sekretariat DPRA adalah eksekutif yang diperbantukan untuk mengurus administrasi pelaksanaan fungsi DPRA. Di kita, sudah ada mekanisme kapan dimulai dan kapan selesai, semua jadwal aktifitas DPRA sudah diatur dengan teratur, baik itu sebagaimana diatur peraturan perundangan oleh pusat atau yang diatur sendiri oleh anggota DPRA, tetapi biasanya dari mereka (anggota DPRA) membuat perlawanan-perlawanan dan tidak mematuhi jadwal yang sudah ada itu sehingga sering terjadi molor”.

Dengan demikian, diperlukan kemauan politik dari DPRA untuk manajemen waktu dan anggota mereka dengan baik. Anggota-anggota DPRA

sudah seharusnya berkomitmen dengan peraturan perundang-undangan dan keputusan yang telah mereka sepakati sendiri. Anggota DPRA diharapkan dapat mengenyampingkan urusan-urusan pribadi mereka. Apalagi jika itu kontra produktif dengan kepentingan rakyat Aceh secara keseluruhan.

5.1.4 Cycle Time

Kinerja DPRA yang diukur menggunakan dimensi *cycle time* akan melihat lama waktu yang diperlukan oleh DPRA dalam menyelesaikan pembentukan sebuah qanun. Qanun Aceh dibentuk dengan melalui berbagai tahapan-tahapan yang telah diatur dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Qanun Aceh No. 5/2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Proses tahapan ini dimulai dari perencanaan hingga tahapan evaluasi seperti yang ditampilkan tabel berikut:

Gambar 5.7 Proses Tahapan Pembentukan Qanun Aceh



Sumber: Diolah, 2016

Tahapan pertama dari *cycle time* qanun Aceh adalah perencanaan, yaitu proses dimana DPRA dan Pemerintah Aceh menyusun rencana dan skala prioritas

qanun yang akan dibuat oleh DPRA dalam waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut dengan program legislasi Aceh (prolega). Prolega merupakan instrumen perencanaan program pembentukan qanun yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Hasil penyusunan prolega di lingkungan DPRA dan Pemerintah Aceh akan dibahas bersama antara DPRA dan Pemerintah Aceh yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPRA melalui Badan Legislasi (Sirajuddin, 2008:103).

Tahap kedua adalah perancangan, yaitu proses menyiapkan rancangan qanun disertai penjelasan atau naskah akademisnya. Prosedur perancangan di DPRA tidak tertata sistematis sebagaimana di Pemerintah Aceh. Ada beberapa struktur DPRA yang biasanya memimpin proses perancangan, yakni fraksi, badan legislasi, dan komisi. Raqan dari DPRA biasanya diminta dipersiapkan oleh universitas-universitas di Aceh untuk melakukan penelitian dan perancangannya. Tetapi bila DPRA memutuskan melakukan perancangan sendiri, maka akan ada proses pembentukan tim yang terdiri dari anggota DPRA sendiri dibantu oleh staf ahli dan staf sekretariat DPRA.

Tahap ketiga adalah pengajuan atau pengusulan rancangan qanun. Sebuah raqan bisa datang dari DPRA ataupun Pemerintah Aceh. Dalam mengusulkan sebuah raqan, kedua lembaga tersebut harus berpedoman pada prolega. Apabila Raqan datang dari Pemerintah Aceh maka Gubernur Aceh mengirimkan nota pengantar kepada Pimpinan DPRA selambat-lambatnya 30 hari kerja sebelum dimulainya masa persidangan. Nota pengantar dari gubernur dikirim bersamaan dengan dilampirkan raqan yang akan diajukan, naskah akademis atau penjelasan

pemerintah tentang ragan tersebut serta pihak yang ditunjuk untuk mewakili gubernur.

Pengusulan oleh DPRA dapat dilakukan oleh badan legislasi, atau komisi, atau gabungan komisi atau lima orang anggota DPRA. Pengajuan ragan usul inisiatif disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRA selambat-lambatnya 30 hari kerja sebelum dimulainya masa persidangan. Pengajuan tersebut juga menyertakan keterangan atau naskah akademis yang mendasari pemikiran atas ragan yang diajukan, daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Pimpinan DPRA kemudian akan menyampaikan usulan inisiatif tersebut pada badan legislasi untuk dikaji dan dipertimbangkan, dan selanjutnya akan meminta badan musyawarah untuk menjadwalkan ragan usul inisiatif tersebut untuk dibahas dalam rapat paripurna guna mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota DPRA untuk dijadikan ragan usul DPRA.

Tahap keempat adalah pembahasan rancangan qanun. Berdasarkan peraturan tata tertib DPRA, pembahasan ragan terbagi kedalam empat tahapan pembicaraan, yaitu tingkat I, II, III, dan IV, kecuali apabila badan musyawarah menentukan lain. Pada pembicaraan tingkat I, Kepala Pemerintah Aceh, dalam hal ini Gubernur Aceh atau yang mewakili, memberikan penjelasan dalam rapat paripurna terhadap ragan yang berasal dari Pemerintah Aceh. Jika ragan usul inisiatif DPRA maka penjelasan disampaikan oleh pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi, pimpinan badan legislasi, pimpinan panitia khusus atas nama DPRA.

Pada pembicaraan tingkat II, anggota (fraksi) DPRA memberikan pandangan umum dalam rapat paripurna terhadap rancangan usulan Pemerintah Aceh dilanjutkan dengan jawaban Pemerintah Aceh terhadap pandangan umum anggota (fraksi) DPRA. Sebaliknya, jika rancangan usul inisiatif DPRA maka pemerintah Aceh memberikan pandangan umum dalam rapat paripurna dilanjutkan dengan jawaban pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi, pimpinan badan legislasi, pimpinan panitia khusus terhadap pandangan umum pemerintah Aceh atas nama DPRA.

Pada pembicaraan tingkat III, pembahasan dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi atau rapat panitia khusus yang disertai pejabat (eksekutif) yang ditunjuk oleh Gubernur Aceh. Pembicaraan tingkat tiga ini untuk menemukan kesepakatan baik mengenai materi maupun rumusan-rumusannya. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) menjadi agenda utamanya. Pada tahapan ini wakil-wakil fraksi dan Pemerintah Aceh merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui DPRA. Dimungkinkan juga adanya intervensi dari pihak luar karena pada tahap ini sering dilakukan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dan studi banding.

Pembicaraan tingkat IV merupakan tahapan terakhir dari pembahasan rancangan yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan DPRD atas rancangan. Dalam sidang paripurna ini akan didengar laporan hasil kerja komisi, gabungan komisi, badan legislasi atau panitia khusus. Dilanjutkan dengan pendapat akhir fraksi-fraksi sebagai pengantar persetujuan DPRA. Terakhir

adalah sambutan Gubernur Aceh atau yang mewakilinya terhadap putusan DPRA sebagai penutup masa sidang paripurna.

Rancangan qanun Aceh yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan DPRA kepada Gubernur Aceh untuk dibubuhkan tanda tangan Gubernur Aceh dan ditetapkan sebagai qanun Aceh. Tindak lanjut lainnya seperti penempatan dalam lembar daerah, sosialisasi qanun dan penyerahan draf qanun kepada Kemendagri untuk dievaluasi, sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Aceh.

Kinerja DPRA dapat dinilai efektif dan efisien jika tahapan-tahapan dalam pembentukan qanun di atas dapat diselesaikan dalam batas waktu setahun sesuai batas berlakunya prolega prioritas. Dalam menghitung lamanya waktu *cycle time* qanun Aceh, perhitungan yang Peneliti lakukan adalah dimulai dari titik penetapan prolega prioritas terhadap rancangan qanun yang sudah masuk tahap pembahasan sampai dengan tahapan persetujuan dan pengesahannya. Tetapi bagi judul rancangan qanun yang masuk prolega prioritas tetapi belum masuk tahap pembahasan, tidak masuk dalam perhitungan Peneliti. Contohnya seperti rancangan qanun tentang izin pendirian rumah ibadah yang masuk prolega prioritas mulai tahun 2007 dan berturut-turut setiap tahunnya masuk prolega prioritas hingga tahun 2016 kecuali tahun 2010-2013. Tetapi qanun tersebut mulai dibahas pada tahun 2015 dan disahkan menjadi qanun Aceh pada tahun 2016. Jika dihitung dari pertama mulai masuk prolega prioritas tentunya qanun ini merupakan yang terlama, yang menghabiskan waktu hingga 10 tahun. Namun,

perhitungan yang Peneliti lakukan terhadap qanun ini dimulai dari tahun 2015 hingga disahkan tahun 2016.

Perhitungan yang peneliti lakukan dimulai dari titik penetapan prolega prioritas terhadap rancangan qanun yang sudah masuk tahap pembahasan sampai dengan tahapan persetujuan dan pengundangnya. Berikut ditampilkan lama waktu yang dibutuhkan DPRA untuk membentuk sebuah qanun Aceh:

Tabel 5.18 Cycle Time Qanun Aceh Tahun 2007-2016

Tahun	Jumlah Raqan dibahas Pertama Kali	Cycle Time Qanun Aceh		
		Rata-Rata	Paling Cepat	Paling Lama
2007	9	9 Bulan	4 Bulan	11 Bulan
2008	8	11 Bulan	5 Bulan	20 Bulan
2009	3	6 Bulan	4 Bulan	9 Bulan
2010	5	19 Bulan	8 Bulan	43 Bulan
2011	10	17 Bulan	5 Bulan	34 Bulan
2012	14	18 Bulan	9 Bulan	32 Bulan
2013	8	13 Bulan	9 Bulan	19 Bulan
2014	2	9 Bulan	9 Bulan	9 Bulan
2015	8	8 Bulan	7 Bulan	14 Bulan
2016*	3	5 Bulan	5 Bulan	5 Bulan

*Sampai dengan bulan Agustus 2016

Sumber: Diolah, 2016

Jika ditinjau dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa waktu rata-rata yang dibutuhkan untuk membentuk qanun Aceh dari tahun 2007-2016 adalah sekitar 13 bulan per-qanun. Sementara itu, jika dianalisis dari masa jabatan keanggotaan DPRA, DPRA periode 2014-2019 merupakan masa jabatan paling efektif dalam membentuk qanun Aceh, dengan waktu rata-rata sekitar 7 bulan per-qanun. Selanjutnya adalah masa jabatan keanggotaan DPRA periode 2004-2009,

dengan waktu rata-rata sekitar 9 bulan per-qanun. Terakhir, DPRA periode 2009-2014 merupakan masa jabatan paling tidak efektif dalam hal ini, dengan waktu rata-rata yang dibutuhkan adalah sekitar 16 bulan per-qanun.

Selanjutnya adalah mengidentifikasi dan menghitung waktu tercepat yang dibutuhkan DPRA untuk membentuk sebuah qanun Aceh adalah sekitar 4-5 bulan per-qanun. Qanun-qanun yang masuk katagori waktu pembahasannya paling cepat adalah sebagai berikut:

Tabel 5.19 Daftar Qanun Aceh dengan *Cyle Time* Tercepat

No	Qanun Aceh	Pembahas	<i>Cycle time</i>
1	Qanun Aceh No. 02 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Qanun Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Pansus	4 Bulan
2	Qanun Aceh No. 03 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun	Pansus	4 Bulan
3	Qanun Aceh No. 05 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Pansus	5 Bulan
4	Qanun Aceh No. 06 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Pansus	5 Bulan
5	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Imum Mukim di Aceh	Komisi A	4 Bulan
6	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Keuchik di Aceh	Komisi A	4 Bulan
7	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup	Pansus	5 Bulan
8	Qanun Aceh No. 3 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Sapi dan Kerbau Betina Produktif	Komisi II	5 Bulan
9	Qanun Aceh No. 5 Tahun 2016 Tentang Pencabutan Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah	Komisi III	5 Bulan
10	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2016 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan di Aceh	Komisi I	5 Bulan

Sumber: Diolah, 2016

Dilihat dari tabel di atas, rata-rata kemampuan DPRA untuk membentuk qanun dengan *cycle time* tercepat dari tahun 2007-2016 adalah sebanyak satu qanun per-tahun. DPRA periode 2004-2009 merupakan masa jabatan paling berkontribusi meningkatkan kinerja DPRA dalam hal *cycle time*. Pada masa keanggotaan ini, DPRA mampu membentuk 2 qanun per-tahun dalam jangka waktu 4-5 bulan. Namun, masa keanggotaan periode 2004-2009 juga mempunyai kekurangan yaitu kurang terpedayakannya dengan maksimal alat kelengkapan tetap DPRA, hal ini dapat dilihat dengan banyaknya pembentukan pansus untuk membahas raqan. Walaupun, seperti yang kita lihat pada tabel di atas, pansus menjadi alat kelengkapan DPRA yang paling efektif dan efisien dalam membentuk qanun meskipun sifatnya tidak tetap.

Selanjutnya adalah mengidentifikasi dan menghitung waktu terlama yang dibutuhkan DPRA untuk membentuk sebuah qanun Aceh. Waktu terlama tersebut adalah selama 20 bulan hingga 3 tahun 7 bulan per-qanun. Qanun-qanun yang masuk katagori waktu pembahasannya paling lambat adalah sebagai berikut:

Tabel 5.20 Daftar Qanun Aceh dengan *Cyle Time* Terlama

No	Qanun	Pembahas	<i>Cycle time</i>
1	Qanun Aceh No. 6 Tahun 2009 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan	Pansus	20 Bulan
2	Qanun Aceh No. 8 tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe	Pansus	21 Bulan
3	Qanun Aceh No. 9 Tahun 2012 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh Tahun 2012-2032	Pansus	21 Bulan
4	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2012 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil	Pansus	22 Bulan
5	Qanun Aceh No. 4 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Penanaman Modal	Komisi C	25 Bulan
6	Qanun Aceh No. 8 Tahun 2013 Tentang Kepariwisataaan	Komisi G	22 Bulan
7	Qanun Aceh No. 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh Tahun 2012-2017	Pansus	22 Bulan
8	Qanun Aceh No. 15 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara	Pansus	22 Bulan
9	Qanun Aceh No. 16 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Aceh pada Badan Usaha Milik Aceh	Pansus	22 Bulan
10	Qanun Aceh No. 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh	Baleg	22 Bulan
11	Qanun Aceh No. 18 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua atas Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 1 tahun 2005 tentang Kedudukan Protokol dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam	Komisi C	34 Bulan
12	Qanun Aceh No. 19 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013 - 2033	Pansus	43 Bulan
13	Qanun Aceh No. 7 Tahun 2014 Tentang Ketenagakerjaan	Komisi E	32 Bulan
14	Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan	Komisi E	32 Bulan

Sumber: Diolah, 2016

Jika diperhatikan dalam tabel terakhir, yaitu tabel 5.20 di atas ditemukan bahwa pansus merupakan alat kelengkapan DPRA yang paling tidak efektif dalam membentuk qanun Aceh. Tetapi jika dilihat pada tabel 5.19 sebelumnya, terlihat juga bahwa pansus merupakan alat kelengkapan DPRA yang paling efektif dalam

membentuk qanun. Ini menunjukkan bahwa persoalan cepat atau lambat pembentukan qanun tidak bisa hanya dilihat dari alat kelengkapan pembentuknya, tetapi yang paling penting dengan melihat substansi qanun yang akan dibuat. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara pada tanggal 26 agustus 2016 dengan anggota DPRA Komisi A periode 2014-2019 ketika ditanya waktu rata-rata pembentukan qanun Aceh, yaitu sebagai berikut:

“Tidak tentu, ada setahun, 8 bulan, bisa ada yang cepat, ada yang lambat, sangat tergantung substansi yang diatur dalam qanun itu. Jika ringan atau tidak rumit substansi permasalahan yang diatur itu, bisa selesai cepat, seperti qanun tentang pajak dan retribusi. Tetapi qanun yang rumit, seperti qanun RTRW Aceh, bisa memakan waktu 2 tahun, jadi qanun ini harus disinkronkan dengan berbagai pihak, seperti kab/kota, dengan Kementerian kehutanan yang sudah ada klaim-klaim seperti hutan lindung, hutan produksi terbatas dan lain-lain, jadi harus disinkronkan dengan berbagai pihak”.

Dari hasil wawancara di atas, dapat diketahui bahwa alasan utama kenapa sebuah qanun bisa cepat atau lambat dibentuk sangat tergantung pada substansi yang akan diatur dalam qanun tersebut. Apabila substansi yang akan di muat dalam suatu qanun terkait dengan banyak pokok persoalan, banyak instansi/pihak yang terlibat, banyak kepentingan yang perlu diakomodir, maka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan qanun tersebut akan semakin lama. Sebaliknya, apabila suatu qanun akan mengatur sesuatu yang tidak melibatkan banyak pihak, pokok persoalannya ringan, dan kepentingan yang perlu diakomodir juga sedikit, maka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan qanun tersebut tidak membutuhkan waktu yang lama.

5.1.5 Pemanfaatan Sumber Daya

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang diukur menggunakan dimensi pemanfaatan sumber daya ini akan melihat bagaimanakah pemanfaatan sumber daya yang telah ada di DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawab lembaga DPRA. Apakah Sumberdaya tersebut telah dimanfaatkan secara maksimal atau malah terabaikan dengan percuma. Sumberdaya-sumberdaya yang tersedia tersebut adalah sebagai berikut:

5.1.5.1 Pemanfaatan Sumber Daya Manusia

Sumberdaya paling penting di DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya adalah anggota DPRA itu sendiri. Jumlah anggota DPRA setiap periodenya berbeda-beda dari 69 – 81 orang seperti yang telah diuraikan dalam bab IV. Anggota-anggota DPRA ini terbagi kedalam beberapa alat kelengkapan untuk memfokuskan pekerjaan mereka dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya. Namun, sumberdaya anggota DPRA ini tidak tergunakan dengan maksimal, karena masih banyak anggota DPRA yang tidak menunaikan tugas dan tanggungjawabnya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam tata tertib DPRA. Hal ini sesuai sebagaimana yang di sampaikan oleh ketua Badan Legislasi DPRA periode 2014-2019 pada tanggal 19 agustus 2016, yaitu sebagai berikut:

“Kehadiran anggota DPRA, yang hanya 30-70 % anggota sangat menghambat proses pembentukan qanun, khususnya dibaleg, jika banyak anggota yang hadir saat pembahasan qanun, tentunya akan meringankan beban ketua, wakil, dan sekretaris yang selalu berusaha meluangkan waktu agar pembahasan qanun cepat selesai sesuai jadwalnya”.

Alasan bolosnya anggota DPRA bisa bermacam-macam, baik itu karena sibuk dengan urusan pribadi ataupun karena resiko pekerjaan sebagai anggota dewan. Contohnya seperti kunjungan ke daerah pemilihan masing-masing diluar tugas resmi karena ada undangan dari konstituen. Menanggapi persoalan ini mendapat tanggapan dari ketua DPRA periode 2014-2019, Muharuddin, merespon sebagai berikut:

“Perlu dipahami, DPRA bukanlah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dewan tidak mesti kerja di kantor. Kadang-kadang anggota DPRA membahas rancangan qanun (raquan) tidak di kantor, bisa di komplek (rumah)”.
(Modus Aceh No. 21/TH XIV tanggal 19-25 September 2016)

Pendapat ketua DPRA di atas bisa diterima jika dengan ketidakhadiran anggota DPRA ke kantor dewan tidak mempengaruhi kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya. Tetapi, seperti yang sudah dibahas dalam dimensi-dimensi sebelumnya, kinerja Anggota DPRA maupun lembaga DPRA secara keseluruhan sangatlah rendah. Oleh karena itu, dengan kehadiran mereka di kantor paling tidak dapat menunjukkan kepada rakyat bahwa mereka mempunyai kemauan untuk meningkatkan kinerja mereka agar lebih baik.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggota DPRA dibagi ke dalam beberapa komisi dengan keahlian bidang yang berbeda dan juga membentuk badan legislasi yang menjadi pusat perumusan dan koordinasi pelaksanaan fungsi legislasi di DPRA. Apabila diperlukan, DPRA juga dapat membentuk panitia khusus sebagai alat kelengkapan tidak tetap DPRA untuk membahas rancangan qanun tertentu. Unit kerja dalam bentuk komisi, badan legislasi dan pansus ini dibentuk untuk mempermudah anggota DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Namun, bagaimanakah tingkat pemberdayaan alat kelengkapan

dewan ini dalam proses pembahasan rancangan qanun, dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5.21 Pemberdayaan Alat Kelengkapan DPRA dalam Pembahasan Rancangan Qanun

Tahun	Komisi A/I	Komisi B/II	Komisi C/III	Komisi D/IV	Komisi E/V	Komisi F/VI	Komisi G/VII	Baleg	Pansus
2007			1					4	4
2008	1		1			1		6	4
2009	2					1			5
2010	1	1	1			1		1	2
2011			5	1		1			7
2012	2	1	1		3		2	3	10
2013	3		2		1	2	1	2	11
2014	1		2		1	1	2		1
2015	1		2		1		1	2	3
2016	1	1	3	1	1	1	2	2	2

Sumber: Diolah, 2016

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa banyaknya pembentukan alat kelengkapan lain yang sifatnya sementara dalam proses pembahasan rancangan qanun di DPRA terutama panitia khusus (pansus). Hal ini membuat banyak alat kelengkapan DPRA yang lain yang sifatnya definitif, tidak termaksimalkan dengan baik. Indikasi untuk memaksimalkan alat kelengkapan yang sudah ada di DPRA, terutama komisi-komisi baru terlihat di tahun 2016.

Keberadaan badan legislasi yang diharapkan menjadi pusat bagi segala aktivitas legislasi ternyata juga belum dimanfaatkan secara maksimal. Kenapa peran baleg menjadi penting?, baleg sebagai pusat aktivitas kegiatan legislasi diharapkan mampu menjadi wadah untuk menunjang penggalian data dan harmonisasi terhadap segala kegiatan legislasi DPRA, sebuah hal yang saat ini masih sulit diharapkan dari DPRA. Legislasi tidak terarah dan minimnya dukungan data terhadap ragan merupakan masalah lama DPRA yang tidak

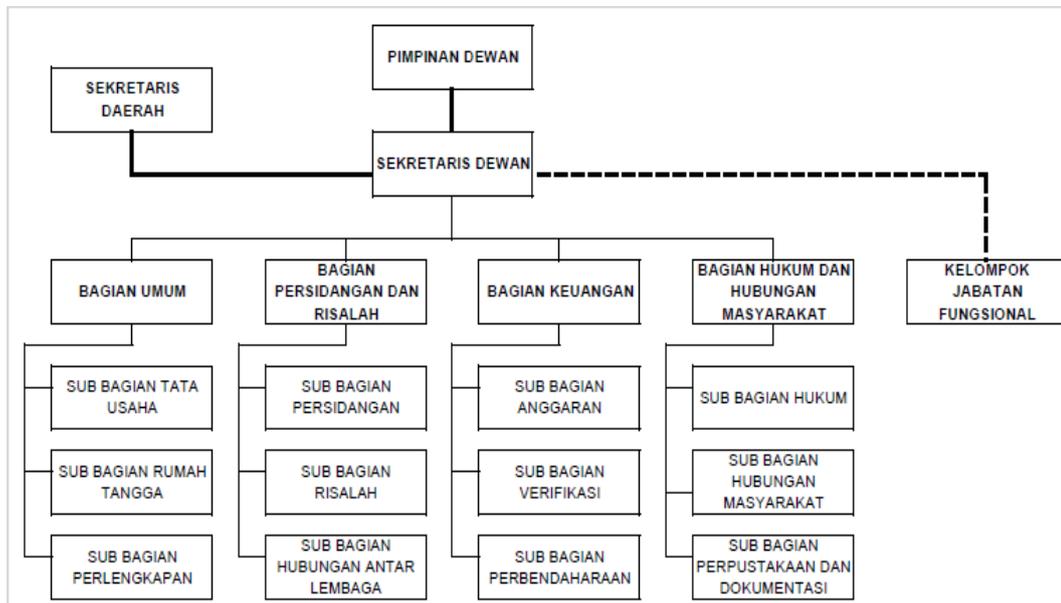
kunjung selesai, diharapkan mampu diatasi dengan keberadaan baleg. Meski dalam tartib DPRA telah mengatur adanya peran baleg ketika raqan inisiatif DPRA diajukan. Yaitu, untuk melakukan pengolahan materi raqan sebelum dibawa ke Pimpinan DPRA. Namun, kenyataannya baleg tidak selalu terpedayakan, raqan malah dibawa ke komisi.

Selain anggota DPRA, SDM penunjang pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab lembaga DPRA dikoordinasikan oleh Sekretariat DPRA. Sekretariat DPRA merupakan unsur penunjang DPRA, yang berkedudukan sebagai lembaga daerah yang dipimpin oleh seorang sekretaris dewan dan dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRA. Sekretariat DPRA memiliki peranan yang penting dalam memberikan dukungan bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPRA. Peranan penting ini juga memberikan kontribusi yang cukup besar pada baik atau buruknya produk legislasi DPRA.

Sekretariat DPRA dibentuk dengan dasar hukum Qanun Aceh No. 4/2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Tugas Sekretariat DPRA adalah menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRA, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRA sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Untuk menjalankan tugasnya, sekretariat DPRA dipimpin oleh Sekretaris Dewan (Sekwan) yang membawahi 4 kepala bagian. Adapun struktur organisasi sekretariat DPRA adalah sebagai berikut:

Gambar 5.8 Struktur Organisasi Sekretariat DPRA



Sumber: Sekretariat DPRA, 2016

Jumlah sumberdaya manusia yang ada di sekretariat DPRA berjumlah 172 orang pegawai negeri sipil ditambah dengan 187 orang tenaga kontrak yang terbagi kedalam empat bagian yaitu: bagian umum, bagian persidangan dan risalah, bagian keuangan, dan bagian hukum dan hubungan masyarakat.

Dari observasi di Sekretariat DPRA, pegawai Sekretariat DPRA mayoritasnya berada di bagian umum dan bagian persidangan dan risalah. Kedua bagian ini hanya mengurus masalah administratif, penjadwalan dan dokumentasi kegiatan DPRA. Sebaliknya, tidak ada pegawai di dalam struktur sekretariat DPRA yang bertindak sebagai peneliti dan perancang untuk mendukung tugas legislasi DPRA. Tugas ini mungkin akan di bebankan pada staf ahli yang akan direkrut. Tetapi, dengan kriteria perekrutan yang tidak jelas dan transparan, akan sangat tidak masuk akal jika berharap mereka dapat menyelesaikan semua tugas penelitian dan perancangan dengan maksimal.

Meskipun Staf Sekretariat DPRA yang mengurus masalah penjadwalan DPRA sangat banyak, juga tidak sepenuhnya berguna. Karena, banyak penjadwalan-penjadwalan yang sudah dilakukan oleh Sekretariat DPRA dengan pertimbangan dan persetujuan DPRA, akan dilanggar sendiri oleh anggota DPRA. Seperti yang disampaikan oleh kepala bagian persidangan dan risalah DPRA, pada tanggal 22 agustus 2016, yaitu sebagai berikut:

“Sekretariat DPRA adalah eksekutif yang diperbantukan untuk mengurus administrasi pelaksanaan fungsi DPRA. Di kita, sudah ada mekanisme kapan dimulai dan kapan selesai, semua jadwal aktifitas DPRA sudah diatur dengan teratur, baik itu sebagaimana diatur peraturan perundangan oleh pusat atau yang diatur sendiri oleh anggota DPRA, tetapi biasanya dari mereka (anggota DPRA) membuat perlawanan-perlawanan dan tidak mematuhi jadwal yang sudah ada itu sehingga sering terjadi molor”.

Dari hasil wawancara di atas menjelaskan bahwa seringnya terjadi keterlambatan pembahasan qanun, dikarenakan kesalahan anggota DPRA sendiri yang tidak disiplin waktu. Padahal seluruh penjadwalan kegiatan-kegiatan DPRA sudah di susun dengan rinci dan sistematis oleh Sekretariat DPRA agar seluruh tugas mereka diselesaikan tepat waktunya.

Terkait permasalahan profesionalisme staf ahli yang direkrut DPRA, juga mendapat tanggapan dari ketua Badan Legislasi periode 2009-2014, Abdullah Saleh, yaitu sebagai berikut:

“Jika hanya sekedarnya, memadai, tetapi masih perlu dioptimalisasi, baik tenaga ahlinya maupun staf sekretariat. Tenaga ahli pun susah dicari yang benar-benar ahli, yang paling mudah kan ahli famili. Jika dilihat dari segi jumlah tenaga ahli dan staf sekretariat DPRA, saya rasa cukup, malah lebih, tetapi yang masih kurang adalah skil dan profesionalismenya”. (Wawancara pada tanggal 26 agustus 2016)

Dari pernyataan mantan ketua badan legislasi di atas, yang juga masih berstatus anggota DPRA periode 2014-2019, menunjukkan bahwa proses rekrutmen tenaga ahli di lingkungan DPRA tidak berdasarkan kualitas calon, tidak berdasarkan analisis jabatan dan desain pekerjaan calon yang dibutuhkan, dan tidak melalui uji kelayakan dan kepatutan. Melainkan lebih kepada kedekatan calon tenaga ahli dengan anggota DPRA, sehingga calon yang direkrut tidak profesional dengan kemampuan terbatas.

5.1.5.2 Pemanfaatan Sumber Daya Sarana dan Prasarana

Sumberdaya sarana dan prasarana juga penting bagi DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya. Kebutuhan sarana dan prasarana yang memadai berguna untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRA secara optimal. Sarana dan Prasarana yang dimiliki DPRA antara lain:

Tabel 5.22 Sarana dan Prasarana di DPRA

No	Jenis Barang	Jumlah	keterangan
1	Gedung Utama	1 unit	Baik
2	Gedung Fraksi	1 unit	Baik
3	Gedung Komisi	1 unit	Baik
4	Gedung Serbaguna/ Anggaran/ Musyawarah	1 unit	Baik
5	Gedung Sekretariat	1 unit	Baik
6	Mushalla	1 unit	Baik
7	Tempat Parkir Kendaraan Roda Dua	1 unit	Baik
8	Pos Satpam:		
	- Pos Satpam Kantor - Pos Satpam Rumah Jabatan	2 unit 1 unit	Baik Baik
9	Perpustakaan	1 unit	Baik
10	Klinik	1 unit	Baik
11	Bangunan Gedung Tempat Tinggal:		
	- Rumah Dinas Jabatan Ketua	1 unit	Baik
	Komplek Perumahan DPRA:		
	- Rumah Dinas Anggota DPRA dan Rumah Dinas Sekwan - Masjid Komplek Perumahan - Pos Satpam Komplek Perumahan DPRA	70 unit 1 unit 2 unit	Baik Baik Baik
12	Kendaraan Roda Empat	77 unit	Baik
13	Kendaraan Roda Dua	13 unit	Baik

No	Jenis Barang	Jumlah	keterangan
14	AC	571 unit	Baik
15	Brankas	4 unit	Baik
16	Filing Cabinet	81 unit	Baik
17	Komputer	25 unit	Baik
18	Laptop	105 unit	Baik
19	Mesin Printer	60 unit	Baik
20	Mesin Fotocopy	8 unit	Baik
21	UPS	46 unit	Baik
22	Lemari Arsip	130 unit	Baik
23	Lemari Arsip Mekanik 5 Pintu	7 unit	Baik
24	Meja Kerja	192 unit	Baik
25	Meja Rapat	205 unit	Baik
26	Kursi Kerja	267 unit	Baik
27	Kursi Sidang	71 unit	Baik
28	Kursi Tamu	101 unit	Baik
29	Kursi Rapat	150 unit	Baik
30	Kursi Lipat	900 unit	Baik
31	Telepon	9 unit	Baik
32	Mesin Fax	12 unit	Baik
33	Televisi	91 unit	Baik
34	CCTV	7 unit	Baik
35	Dispenser	122 unit	Baik
36	Kulkas	96 unit	Baik

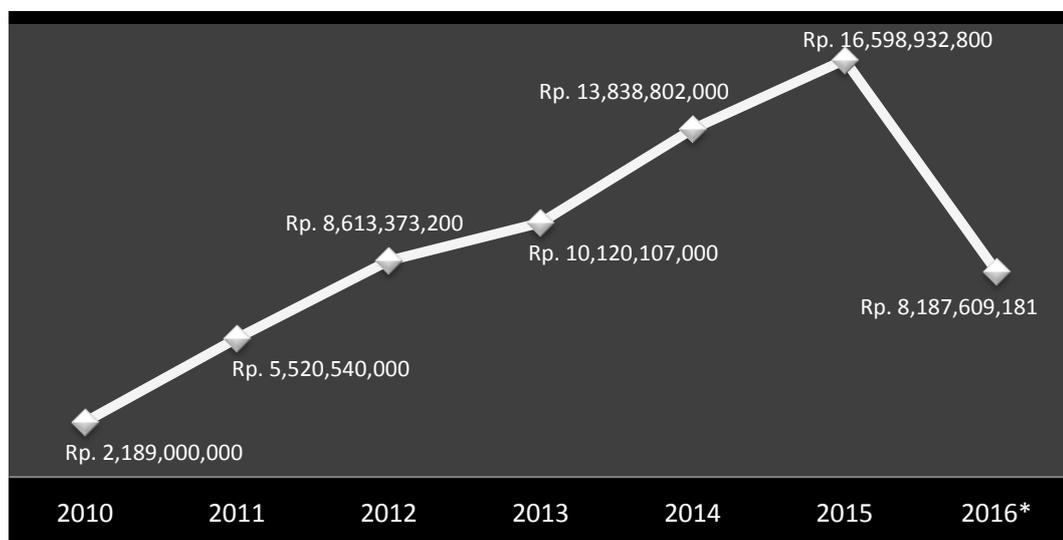
Sumber: Sekretariat DPRA, 2016

Dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana di DPRA di atas, kita dapat melihat bahwasanya fasilitas untuk anggota DPRA dalam menunjang pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab mereka cukup lengkap. Dengan demikian, anggota DPRA tidak bisa lagi memakai alasan “Kurangnya dukungan sarana dan prasarana” saat kinerja mereka rendah. Tetapi fasilitas-fasilitas ini kurang dimanfaatkan dengan optimal oleh anggota DPRA karena mereka malas masuk kantor untuk melaksanakan fungsi dan tugas mereka. Anggota DPRA beralasan mereka dapat bekerja dimana saja karena bukan seperti pegawai negeri sipil yang harus selalu masuk kantor.

5.1.6 Biaya

Dimensi terakhir yang digunakan kajian ini untuk melihat kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dari tahun 2007-2016 adalah dimensi Biaya. Dimensi ini hampir sama dengan dimensi pemanfaatan sumber daya, hanya saja dimensi biaya lebih difokuskan kepada pemanfaatan anggaran (uang) yang dialokasikan untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab DPRA. Dimensi biaya juga digunakan untuk mengkalkulasikan biaya rata-rata yang dihabiskan DPRA untuk membentuk sebuah qanun Aceh per-tahunnya. Gambar berikut ini menampilkan besar pagu anggaran pembahasan qanun Aceh setiap tahunnya oleh DPRA, yaitu sebagai berikut:

Gambar 5.9 Pagu Anggaran Legislasi Aceh



*Sampai juli 2016

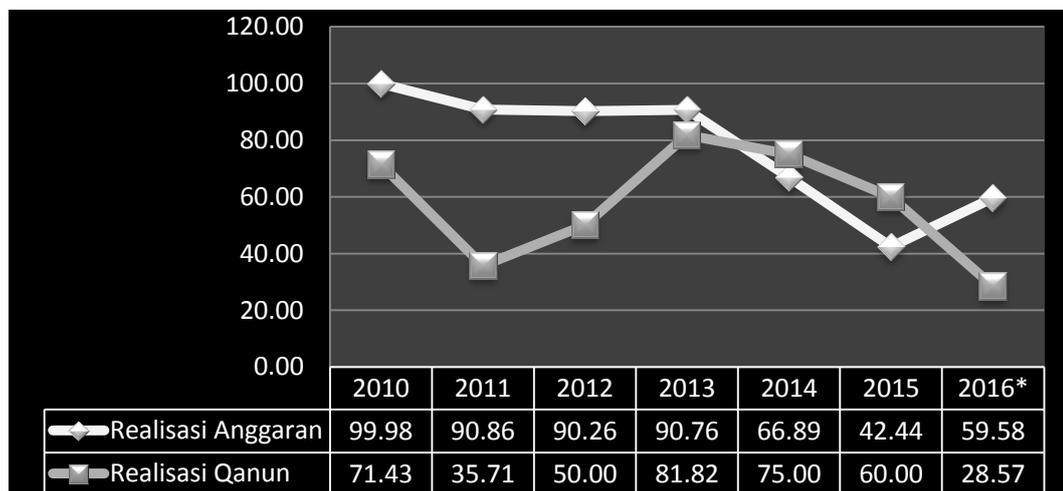
Sumber: Diolah, 2016

Dari gambar di atas, dapat diperhatikan bahwa alokasi anggaran pembahasan qanun setiap tahunnya mengalami tren peningkatan. DPRA berhasil meningkatkan anggaran legislasi selama beberapa tahun belakangan ini secara signifikan. Peningkatan anggaran legislasi paling tinggi terjadi pada tahun 2011

yaitu mengalami peningkatan sebesar 152 persen dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2010 pagu anggaran hanya sebesar 2 miliar lebih meningkat menjadi sebesar 5,5 miliar lebih pada tahun 2011. Sebaliknya, pada tahun 2016 kelihatannya seperti terjadi penurunan alokasi anggaran legislasi hingga -51 persen dari tahun sebelumnya, tetapi sebenarnya hanya merupakan penjatahan anggaran legislasi sampai bulan juli 2016 hanya sebesar 8 miliar lebih bukan merupakan alokasi keseluruhan anggaran legislasi pada 2016.

Peningkatan anggaran legislasi ini tentunya akan menjadi suatu hal yang sia-sia saja jika tidak dilakukan bersamaan dengan peningkatan penyerapan anggaran legislasi dengan maksimal oleh DPRA. Berikut ditampilkan persentase realisasi penyerapan anggaran legislasi pada tahun 2010-2016, yaitu sebagai berikut:

Gambar 5.10 Persentase Realisasi Anggaran Legislasi Aceh



*Sampai juli 2016

Sumber: Diolah, 2016

Gambar di atas menunjukkan bahwa setiap tahunnya DPRA tidak pernah berhasil merealisasikan penyerapan anggaran legislasi sebesar seratus persen sebagaimana yang telah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja

Aceh (APBA). Lebih parahnya, data di atas memperlihatkan bahwa terjadi tren penurunan penyerapan anggaran legislasi. Dengan demikian, sisa lebih penggunaan anggaran (silpa) dana legislasi yang begitu besar menjadi tidak tergunakan dengan maksimal.

Pemanfaatan anggaran legislasi paling tidak efektif terjadi pada tahun 2015 dengan meninggalkan silpa sebesar 9,5 miliar lebih. Walaupun perlu diapresiasi kinerja DPRA pada tahun 2010 yang berhasil memanfaatkan anggaran legislasi hingga 99.98 persen, dan ini merupakan pemanfaatan anggaran legislasi paling efektif yang pernah dilakukan DPRA selama sepuluh tahun terakhir.

Jika dilihat dari kinerja per-periode masa jabatan, DPRA periode 2009-2014 lebih dapat memanfaatkan alokasi anggaran legislasi dari pada DPRA periode 2014-2019, kecuali pada akhir periode masa jabatan mereka yang merupakan capaian realisasi anggaran legislasi terendah, yaitu hanya sebesar 66,89 persen. Tetapi pada tahun 2010, DPRA periode 2009-2014 mampu menciptakan rekor dengan merealisasikan pemanfaatan anggaran legislasi sebesar 99.98 persen.

Tetapi pertanyaan selanjutnya adalah, apakah dengan tingginya persentase realisasi anggaran akan mempengaruhi realisasi pembentukan qanun Aceh. Jawabannya juga dapat kita perhatikan pada gambar 5.10 di atas, yang menunjukkan bahwa tingginya persentase realisasi anggaran pembahasan qanun tidak otomatis berdampak pada tingginya realisasi pengesahan qanun Aceh yang sedang dibahas. Dengan demikian, memunculkan kecurigaan bahwa selama ini

DPRA mempraktekkan sikap pemborosan terhadap keuangan publik tanpa pertanggungjawaban terhadap kinerja mereka yang tidak optimal.

Anggaran legislasi sangat menentukan bagaimana tata kelola proses legislasi di DPRA. Dukungan anggaran sangat penting, karena hal inilah yang utamanya akan mendorong semua aktivitas kongkret terkait dengan proses legislasi agar dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, setiap tahunnya anggaran legislasi di DPRA terus ditingkatkan. Namun, yang menjadi persoalannya adalah sangat sulit bagi masyarakat untuk mengakses atau mengetahui secara rinci penggunaan dana legislasi oleh DPRA. Hal ini bisa terjadi karena tidak ada satupun undang-undang maupun qanun Aceh yang terkait dengan proses legislasi, yang secara eksplisit menyinggung perihal pembiayaan dalam sebuah proses legislasi (PSHK, 2008: 66).

Tetapi, dalam kajian ini, Peneliti akan mencoba memperkirakan biaya yang dihabiskan DPRA untuk membentuk sebuah qanun Aceh. Perkiraan ini berdasarkan data yang Peneliti peroleh dari realisasi anggaran DPRA setiap tahun yang dibagi dengan realisasi pembahasan rancangan qanun pada tahun tersebut. Dalam tabel di bawah ini, dapat diperhatikan bahwa biaya pembentukan sebuah qanun Aceh setiap tahunnya berbeda-beda, kecuali untuk biaya pra-rancangan qanun seperti perumusan naskah akademik dan draf rancangan qanun yang telah ditentukan sebesar 60 juta per-rancangannya. Perkiraan biaya pembentukan sebuah qanun Aceh oleh DPRA adalah sebagai berikut:

Tabel 5.23 Perkiraan Biaya Sebuah Qanun Aceh

Tahun	Rata-Rata Anggaran Pembahasan Per-Raqan	Biaya Naskah Akademik & Draft Raqan	Perkiraan Biaya Rata-Rata per-qanun
2010	Rp. 312,665,657	Rp. 60,000,000	Rp. 372,665,657
2011	Rp. 358,270,093	Rp. 60,000,000	Rp. 418,270,093
2012	Rp. 353,394,305	Rp. 60,000,000	Rp. 413,394,305
2013	Rp. 417,487,746	Rp. 60,000,000	Rp. 477,487,746
2014	Rp. 1,157,073,629	Rp. 60,000,000	Rp. 1,217,073,629
2015	Rp. 704,439,345	Rp. 60,000,000	Rp. 764,439,345

Sumber: Diolah, 2016

Hal ini dikarenakan pada setiap tahunnya jumlah anggaran legislasi dan jumlah raqan yang dibahas juga berbeda-beda, sehingga mempengaruhi biaya pembentukan qanun setiap tahunnya. Tetapi jika kita menghitung dari biaya pembentukan per-qanun, maka akan terjadi perbedaan jumlah biaya yang dihabiskan antara qanun yang pembahasannya selesai dalam waktu satu tahun dengan qanun yang pembahasannya bertahun-tahun. Qanun Aceh yang pembahasannya multi years tentu akan memakan biaya yang lebih besar dari pada qanun yang selesai dalam setahun. Sebagai contoh untuk pembahasan qanun multi years adalah Qanun Aceh No. 19 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013 – 2033, yang mulai dibahas tahun 2010 dan disahkan tahun 2013 maka perkiraan biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan qanun tersebut adalah sebesar Rp. 1,5 miliar lebih. Berbeda dengan qanun yang dibahas dan selesai pada tahun yang sama seperti Qanun Aceh No. 2 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perkiraan biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan qanun ini adalah sebesar 400 juta lebih.

5.2 Faktor yang Mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Setelah mengkaji tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam bidang legislasi seperti uraian yang telah dijelaskan di atas. Peneliti menemukan bahwa kinerja DPRA selama ini belum optimal. Tentunya banyak faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya. Faktor-faktor tersebut adalah kapasitas teknis DPRA, sistem politik dan sistem pemilu, kekuasaan formal, dan kemauan politik anggota DPRA. Penjelasan mengenai faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

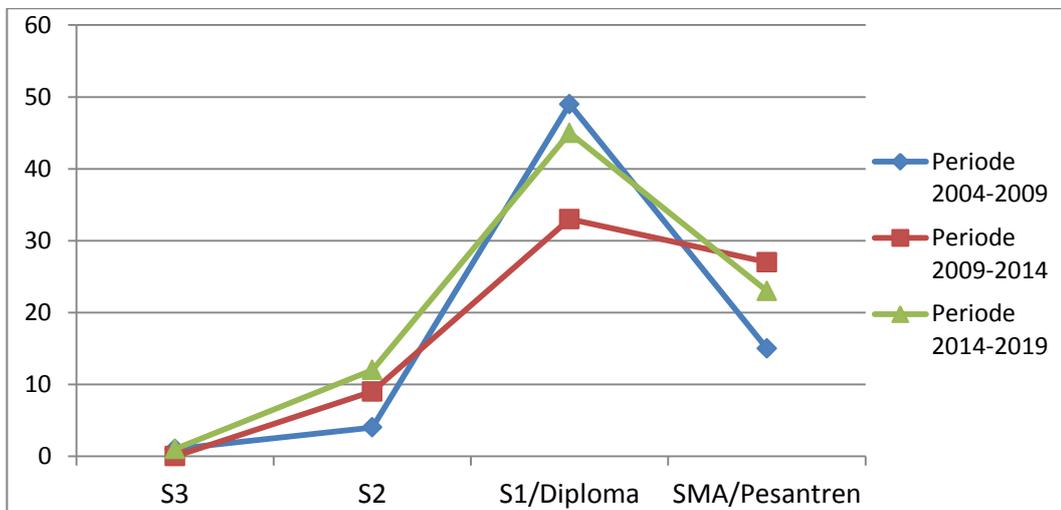
5.2.1 Kapasitas Teknis Lembaga DPRA

Membesarnya kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), menuntut DPRA yang lebih responsif dan berdaya dalam mengantisipasi bertambahnya fungsi tersebut di samping pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya. Tuntutan ini tentunya memerlukan peningkatan kemampuan DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya yang sangat dipengaruhi oleh kapasitas teknis lembaga DPRA. Kapasitas teknis lembaga DPRA merupakan kunci atas capaian kinerja DPRA, baik optimal maupun buruk. Kapasitas teknis lembaga DPRA ini dapat dilihat pada kualifikasi pendidikan dan pengalaman anggota-anggota DPRA, kompleksitas dan koordinasi struktur-struktur yang ada di lembaga DPRA sehingga memudahkan pelaksanaan fungsi legislasi, kapasitas teknis yang dimiliki pegawai Sekretariat DPRA dan staf ahli sebagai tenaga pembantu pelaksanaan fungsi DPRA.

5.2.1.1 Kapasitas Teknis Anggota DPRA

Kapasitas teknis anggota DPRA dapat dilihat dari segi kualifikasi pendidikan dan pengalaman anggota DPRA dalam pemerintahan. Dilihat dari tingkat pendidikan anggota DPRA tentunya sangat berbeda-beda, baik dari segi anggotanya maupun dari segi komposisi kualifikasi pendidikan per-periode DPRA. Seperti halnya jika dilihat dari partisipasi pada pendidikan formal, anggota DPRA ada yang lulusan Doktor (S3), Magister (S2), Sarjana (S1), Diploma (D1-D3), dan paling rendah berpendidikan setingkat SMA. Hal ini dikarenakan secara aturan, tingkat pendidikan formal anggota DPRA dan pejabat publik lainnya minimal memiliki ijazah setingkat SMA. Namun, ada beberapa dari kalangan anggota DPRA yang secara partisipasi pada pendidikan formal masih setingkat SMA tetapi secara partisipasi pada pendidikan non-formal bisa dikategorikan tinggi. Pendidikan non-formal ini seperti Dayah atau Pesantren. Lembaga pendidikan non-formal masih banyak terdapat di Aceh dan masih memperoleh minat yang tinggi dari masyarakat Aceh. Kalangan anggota DPRA tadi disebut berpendidikan non-formal tinggi, karena tingkat keilmuan mereka (ilmu agama Islam) telah mendapat pengakuan dari lembaga pendidikan yang mereka ikuti maupun dari masyarakat. Mereka tadi telah memperoleh gelar Teungku (Tgk), yang merupakan gelar seperti Ustadz atau Kiai. Mereka biasanya menjadi tenaga pendidik di almamater dayah atau pesantren mereka dan juga diperbolehkan untuk mengajar masyarakat luas. Berikut ditampilkan gambar komposisi tingkat pendidikan anggota DPRA dari periode 2004-2009, periode 2009-2014, dan periode 2014-2019:

Gambar 5.11 Tingkat Pendidikan Anggota DPRA



Sumber: Diolah, 2016

Dilihat dari gambar di atas, dapat disimpulkan bahwa tingkat pendidikan Sarjana/Diploma merupakan kualifikasi umum pendidikan formal anggota DPRA pada setiap periodenya, dari periode 2004-2009 sampai periode 2014-2019. Pada DPRA periode 2004-2009, kualifikasi pendidikan anggota DPRA yang setingkat Sarjana/Diploma mencapai 71 persen dari jumlah keseluruhan anggota DPRA. Dengan demikian, periode ini memiliki komposisi tingkat pendidikan Sarjana/Diploma paling banyak dibandingkan periode-periode lainnya.

Jika dilihat dari asal partai politik pada periode 2004-2009. Partai Golkar merupakan partai politik dengan jumlah anggota paling banyak berkualifikasi pendidikan setingkat sarjana atau di atasnya. Dari 12 anggota DPRA yang berasal dari partai Golkar, delapan diantaranya berpendidikan sarjana, dua anggota berpendidikan magister, dan satu anggota berpendidikan doktor. Untuk pendidikan doktor, anggota dari partai Golkar ini merupakan satu-satunya pada DPRA periode 2004-2009.

Kualifikasi pendidikan anggota DPRA paling banyak selanjutnya adalah bertingkat pendidikan formal SMA atau sederajat. Anggota DPRA periode 2009-2014 adalah periode jabatan dengan komposisi tingkat pendidikan SMA (atau sederajat) paling banyak dibandingkan periode-periode lainnya. Komposisi tingkat pendidikan SMA (atau sederajat) pada periode ini mencapai 39 persen dari jumlah keseluruhan anggota DPRA.

Apabila kita perhatikan dari asal partai politik, Partai Aceh merupakan partai yang mempunyai kader terbanyak di DPRA dengan kualifikasi pendidikan SMA atau sederajat, yaitu sebanyak 24 anggota dari total 27 anggota DPRA dari Partai Aceh. Hal ini dikarenakan, Partai Aceh merupakan partai politik bentukan para aktivis GAM yang anggota-anggotanya sebagian besar berpendidikan SLTP dan SLTA. Bagi kelompok GAM, perjuangan politik dengan menguasai posisi-posisi strategis di legislatif dan pemerintahan adalah cara mereka untuk tetap eksis. Mereka berupaya untuk memperkuat posisi politik karena jalur-jalur lain, khususnya jalur birokrasi dan militer tidak memungkinkan untuk mereka masuki karena rendahnya sumberdaya anggota-anggotanya (Nurhasim, 2016:46).

Kualifikasi pendidikan anggota DPRA yang paling sedikit jumlahnya adalah bertingkat pendidikan formal Doktor (S3), bahkan pada DPRA periode 2009-2014 tidak ada satupun anggota DPRA bertingkat pendidikan Doktor (S3). Tetapi, pada DPRA periode lainnya masing-masing mempunyai satu anggota yang bertingkat pendidikan formal Doktor (S3).

Tingkat pendidikan anggota DPRA periode 2009-2014 sekilas lebih rendah dari pada periode lainnya. Akan tetapi, jika dilihat dari segi produktivitas,

DPRA periode 2009-2014 lebih baik dari pada periode sebelumnya. Padahal, pada periode sebelumnya tingkat pendidikan anggotanya lebih banyak yang sudah sarjana/diploma. Hal ini dapat dilihat dari produktivitas per-periode DPRA dalam menghasilkan qanun Aceh, yaitu sebagai berikut:

Tabel 5.24 Produktivitas Qanun Aceh per-Periode DPRA

Masa Tugas	Periode 2004-2009	Periode 2009-2014	Periode 2014-2019
Tahun ke-1		8	9
Tahun ke-2		6	6*
Tahun ke-3	10	15	
Tahun ke-4	12	19	
Tahun ke-5	7	12	

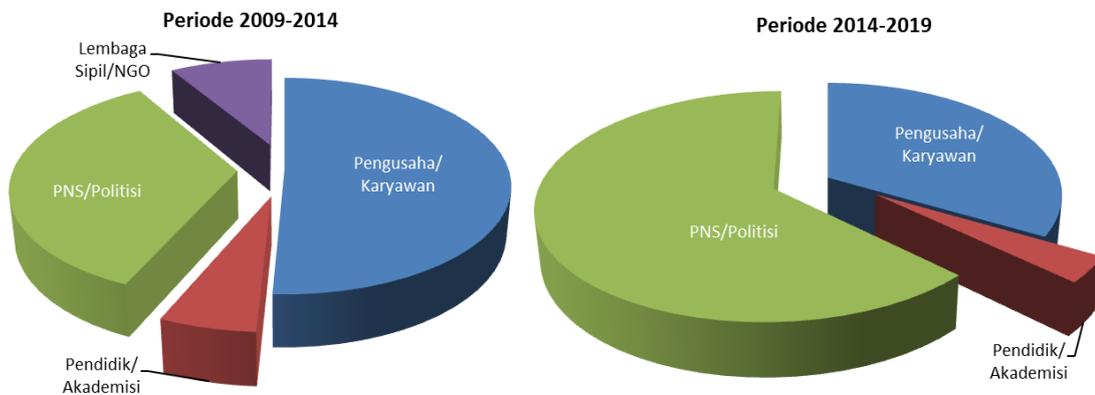
**Sampai Agustus 2016*

Sumber: Diolah, 2016

Kondisi ini terjadi bisa dikarenakan pada akhir jabatan DPRA periode 2004-2009, Hubungan DPRA dan Gubernur Aceh tidak sebaik pada akhir jabatan DPRA periode 2009-2014. Hal ini bisa dibuktikan dengan melihat produktivitas DPRA periode 2014-2019 yang bisa lebih baik dari DPRA periode 2009-2014 karena kualifikasi pendidikan dan hubungan legislatif-eksekutif pada periode mereka sama-sama baik.

Hal selanjutnya dalam menilai kualitas anggota DPRA, terutama kapasitas teknisnya, tidak cukup hanya melihat kualifikasi atau tingkat pendidikan anggota DPRA. Tetapi lebih penting lagi, kita harus melihat bagaimanakah pengalaman pekerjaan anggota DPRA tersebut. Apakah pengalaman pekerjaan anggota DPRA ini dapat membantu mereka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya sebagai anggota DPRA. Berikut ditampilkan gambar pengalaman pekerjaan anggota DPRA periode 2009-2014, dan periode 2014-2019:

Gambar 5.12 Pengalaman Pekerjaan Anggota DPRA



Sumber: Diolah, 2016

Dari gambar di atas, dapat diketahui bahwa latar belakang pekerjaan anggota DPRA dapat dikelompokkan menjadi empat jenis pekerjaan, yaitu *pertama*; pekerjaan dalam pemerintahan seperti pegawai negeri sipil (PNS), DPRA, DPR Kabupaten/Kota, dan jabatan publik lainnya. *Kedua*; pekerjaan di sektor privat seperti pengusaha, karyawan swasta, pedagang, wiraswasta, dan pekerjaan lepas lainnya. *Ketiga*; pekerjaan sebagai tenaga pendidik seperti guru, dosen, tungku/kiai, dan sebagainya. *Keempat*; pekerjaan di sektor organisasi kemasyarakatan seperti LSM/NGO, pengacara/advokat, dan organisasi lainnya.

Komposisi latar belakang pekerjaan anggota DPRA setiap periode berbeda-beda seperti yang telah ditampilkan pada gambar di atas. Pada DPRA periode 2009-2014, riwayat pekerjaan anggota DPRA paling banyak adalah sebagai pekerja di *privat sector* yaitu sebesar 51 persen dari jumlah keseluruhan anggota DPRA. Selanjutnya, anggota DPRA yang memiliki pengalaman dalam pemerintahan hanya sebesar 35 persen jumlah keseluruhan anggota DPRA.

Banyaknya anggota DPRA periode 2009-2014 mempunyai latar belakang pekerjaan sebagai pengusaha dikarenakan banyaknya proyek-proyek di Aceh pasca tsunami dan pemberian dana otonomi khusus. Dengan demikian, berdirilah banyak perusahaan-perusahaan konstruksi dan sektor lainnya untuk mengakses sumberdaya ekonomi terbesar di Aceh ini. Dengan modal keuangan dari proyek tersebut, mereka mencalonkan diri menjadi anggota legislatif dan jabatan publik lainnya.

Salah satu kelompok yang menguasai bidang ini adalah eks-GAM yang berubah menjadi Komite Peralihan Aceh (KPA). Banyak dari anggota-anggota KPA yang terjun dalam dunia pialang ini dengan meminta proyek kepada pemerintah dengan membawa nama KPA. Selanjutnya, saat KPA mendirikan partai politik dengan nama Partai Aceh, anggota-anggotanya tadi ikut mencalonkan diri menjadi anggota DPRA (Nurhasim, 2016:46).

Berbeda pada DPRA periode 2014-2019, komposisi riwayat pekerjaan anggota DPRA didominasi oleh orang-orang yang berkecimpung dalam pemerintahan yaitu sebesar 63 persen dari jumlah keseluruhan anggota DPRA. Hal ini disebabkan banyaknya anggota DPRA periode yang lalu terpilih kembali menjadi anggota DPRA (sebanyak 43 persen anggota DPRA periode lalu), selain anggota-anggota DPRA yang levelnya naik dari DPR Kab/Kota menjadi anggota DPRA.

Kondisi seperti ini seharusnya menjadi modal bagus bagi DPRA periode 2014-2019, karena sebagian besar anggotanya mempunyai pengalaman dalam

pemerintahan baik sebagai pensiunan PNS maupun sebagai mantan anggota DPRA dan DPR Kabupaten/Kota.

5.2.1.2 Kompleksitas dan Koordinasi Struktur DPRA

Faktor lain yang mempengaruhi kapasitas teknis DPRA adalah kompleksitas struktur dan koordinasi antar struktur di DPRA. Struktur DPRA dibentuk pada masa awal periode anggota DPRA dengan tujuan mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab DPRA. Struktur DPRA terbagi dalam berbagai unit-unit kerja dan bidang keahlian yang disebut alat kelengkapan dewan atau bukan, baik tetap maupun sementara, seperti pimpinan, komisi, fraksi, sekretariat dewan, baleg, bamus, banggar, BKD, pansus, dan sebagainya.

Kompleksitas struktur DPRA mengalami peningkatan pada periode 2009-2014 dan seterusnya. Pada periode sebelumnya, DPRA hanya mempunyai 6 komisi, badan kehormatan, panitia legislasi, panitia musyawarah, panitia anggaran, dan panitia khusus. Tetapi, pada periode 2009-2014 dan periode 2014-2019, DPRA mempunyai 7 komisi, badan musyawarah, badan legislasi, badan anggaran, badan kehormatan, dan panitia khusus. Kompleksitas yang difokuskan di sini tentunya kompleksitas komisi yang ada di DPRA, karena pada struktur lainnya hanya mengalami perubahan nama dari semula bernama kepanitiaan berubah menjadi badan. Peningkatan dari sisi jumlah komisi yang sedikit ini tentu belum sebanding dengan kuantitas lembaga teknis pemerintah Aceh yang menjadi *counterpart*-nya masing-masing.

Enam komisi pada DPRA periode 2004-2009 masing-masing membidangi bidang pemerintahan, bidang perekonomian, bidang keuangan, bidang

pembangunan, bidang kesejahteraan rakyat, dan bidang keistimewaan Aceh. Tetapi pada DPRA periode 2009-2014 dan seterusnya, komisi di DPRA berubah menjadi sedikit lebih kompleks dengan penambahan satu komisi lagi. tujuh komisi pada DPRA periode 2009-2014 masing-masing membidangi bidang hukum, politik, dan pemerintahan, bidang perekonomian, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, bidang keuangan dan investasi, bidang pembangunan dan tata ruang, bidang pendidikan, sains dan teknologi, bidang kesehatan dan kesejahteraan, dan bidang agama dan kebudayaan.

Sistem komisi pada suatu badan perwakilan merupakan salah satu ciri khas dari politik modern. Komisi dan kepanitiaan/badan yang dibentuk khusus lainnya semakin digambarkan sebagai kamar-kamar kekuasaan dari badan perwakilan, dan juga merupakan jantung dari proses legislatif. Jika struktur lainnya dalam lembaga perwakilan digunakan untuk pembahasan dan diskusi, maka komisi dan panitia/badan yang dibentuk khusus ini digunakan untuk bekerja. Secara umum, lembaga perwakilan yang kuat memiliki komisi-komisi yang kuat dan lembaga perwakilan yang lemah memiliki komisi-komisi yang lemah (Heywood, 2014: 567).

Permasalahan lainnya yaitu lemahnya koordinasi internal di DPRA dalam pembahasan rancangan qanun yang menyebabkan pembahasan rancangan qanun tidak berjalan dengan lancar. Seringkali terjadi penumpukan beban kerja pembahasan raqan pada komisi tertentu karena tidak ada pembatasan yang tegas jumlah maksimal pembahasan raqan yang dibebankan pada suatu komisi.

Sedangkan ada komisi lainnya yang tidak mempunyai beban kerja apapun seperti yang telah kita bahas pada dimensi sebelumnya.

Dalam hal kedudukan badan legislasi sebagai pusat harmonisasi penyusunan ragan juga belum optimal. Ketika ada suatu ragan inisiatif DPRA yang sudah disetujui oleh baleg dan selanjutnya akan dibahas lebih lanjut oleh komisi atau pansus seringkali mengalami perubahan yang tidak sesuai dengan substansi dan semangat awal ragan tersebut. Kondisi ini terjadi karena sebagian besar anggota komisi atau pansus tidak mengikuti atau terlibat dalam pembahasan ragan tersebut ketika masih di baleg.

5.2.1.3 Kapasitas Teknis Unsur Pendukung DPRA

Penguatan kapasitas lembaga DPRA tidak cukup hanya dengan mengoptimalkan anggota dewan dan alat perangkatnya, tetapi juga dengan mengorganisasikan dan mengoptimalkan kinerja unsur-unsur pendukung dewan seperti staf sekretariat dewan dan tenaga ahli. Anggota DPRA tidak akan bisa berkerja sendiri tanpa didukung oleh sekelompok orang/lembaga yang akan memfasilitasi atau membantu mereka mendapatkan informasi dan input dari masyarakat, melakukan fungsi penelitian dan penyimpanan data, menjalin kontak dengan orang/lembaga di luar DPRA, sampai dengan berbagai keperluan teknis anggota DPRA.

Secara formal, lembaga pendukung DPRA yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Sekretariat DPRA dibentuk dengan dasar hukum Qanun Aceh No. 4/2007

tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Sekretariat dewan mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi pelayanan substantif dan pelayanan administratif. Fungsi pelayanan substantif merupakan fungsi pelayanan yang dilakukan sekretariat untuk mendukung pelaksanaan fungsi dewan. Sedangkan fungsi pelayanan administrasi adalah fungsi pelayanan yang dilakukan sekretariat untuk membantu administrasi dan menejerial DPRA. Sayangnya hingga saat ini masih banyak persoalan yang menghambat Sekretariat DPRA untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Dengan demikian, hal ini pun berpengaruh terhadap produk kebijakan dan kinerja DPRA.

Staf sekretariat DPRA saat ini berjumlah 172 orang pegawai negeri sipil ditambah dengan 187 orang tenaga kontrak. Staf yang ada di Sekerretariat DPRA dibagi kedalam empat bagian yang menjadi struktur sekretariat DPRA yaitu bagian umum, bagian persidangan dan risalah, bagian keuangan, dan bagian hukum dan hubungan masyarakat (lihat Gambar 5.8).

Memaksimalkan unsur pendukung DPRA tidaklah mudah karena terbatasnya kapasitas teknis staf Sekretariat DPRA. Dengan jumlah staf dan struktur yang begitu gemuk namun kurus secara fungsional telah menjadi sorotan atas tidak efektif dan efisiennya dukungan Sekretariat DPRA kepada pelaksanaan fungsi legislasi DPRA. Dalam struktur Sekretariat DPRA tidak ada bagian yang bertindak sebagai peneliti dan perancang yang mendukung fungsi legislasi DPRA. Hal ini dikarenakan tidak ada pemisahan yang jelas antara dukungan yang

sifatnya ilmiah dengan dukungan yang sifatnya administratif mengakibatkan tidak optimalnya dukungan yang diberikan.

Keberadaan peneliti adalah untuk melaksanakan fungsi pengkajian, data dan informasi dengan tugas menyelenggarakan pengkajian, pengolahan data dan informasi perkembangan kedewanan, penyelenggaraan pengolahan data dan sarana informasi, penyelenggaraan kearsipan dan dokumentasi, dan penyelenggaraan pengelolaan perpustakaan (PSHK, 2008: 25-27).

Tabel 5.25 Tugas Peneliti untuk Mendukung Kegiatan Dewan

Bentuk Kegiatan	Produk/Hasil	Penanggung jawab	Keterangan
Pembuatan isu-isu yang berkembang	Ketersediaan informasi tentang isu-isu yang berkembang di masyarakat	Peneliti	Koordinasi dengan unit lain
Pengkajian isu-isu secara mendalam	Hasil kajian isu-isu secara mendalam	Peneliti	
Penelitian terhadap masalah tertentu	Hasil-hasil penelitian (individu/kelompok)	Peneliti	
Penulisan kegiatan Dewan selama setahun	Buku atau informasi tentang dewan selama setahun	Peneliti	Koordinasi dengan unit lain
Pembuatan <i>position paper</i> atas isu-isu tertentu	Kertas kerja tentang <i>position paper</i> dewan atas isu-isu tertentu	Peneliti	Koordinasi dengan unit lain
Membuat analisis isu-isu ringan	Informasi atau keterangan singkat tentang isu/berita/peristiwa tertentu	Peneliti	Koordinasi dengan unit lain
Seminar dan workshop	<i>Proceeding</i> atau hasil seminar	Peneliti	Koordinasi dengan unit lain

Sumber: PSHK, 2008: 24

Keberadaan perancang berfungsi memberikan dukungan keahlian kepada anggota DPRA dalam memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi legislasi. Dengan adanya tenaga fungsional perancang, DPRA dapat berperan lebih besar dalam mengusulkan rancangan qanun. Dukungan perancang terhadap proses legislasi

dapat dibagi dalam dua tahap. Tahap pertama adalah tahap penyiapan dengan hasil kerja berbentuk naskah akademik dan draf awal rancangan qanun. Tahap kedua adalah tahap pendampingan, yang dilakukan saat alat kelengkapan dewan mulai melakukan pembahasan raqan (PSHK, 2008: 30).

Sementara itu, di luar struktur sekretariat masih terdapat unsur pendukung legislasi lainnya, yaitu tenaga ahli/pakar. Staf ahli diangkat sesuai dengan kebutuhan DPRA yang dikoordinasikan oleh Sekretariat DPRA. Kebutuhan tenaga ahli selama ini berjumlah mulai dari 30 orang hingga 208 orang per-tahun. Jumlah ini dialokasikan kepada alat-alat kelengkapan DPRA, mulai dari pimpinan, komisi-komisi, badan-badan, serta panitia yang ada.

Keberadaan staf ahli diharapkan menjadi ujung tombak unsur pendukung fungsi legislasi DPRA, karena banyaknya kekurangan-kekurangan yang ada pada staf sekretariat untuk mendukung fungsi legislasi DPRA. Tetapi melihat realitas yang terjadi selama ini, dengan sistem rekrutmen tenaga ahli yang tidak transparan dan dengan kriteria yang tidak jelas akan sangat sulit mengharapkan kepada tenaga ahli yang sudah direkrut untuk menyelesaikan semua persoalan ini. Sebagaimana yang disampaikan ketua Badan Legislasi periode 2009-2014, yaitu sebagai berikut:

“Jika hanya sekedarnya, memadai, tetapi masih perlu dioptimalisasi, baik tenaga ahlinya maupun staf sekretariat. Tenaga ahli pun susah dicari yang benar-benar ahli, yang paling mudah kan ahli famili. Jika dilihat dari segi jumlah tenaga ahli dan staf sekretariat DPRA, saya rasa cukup, malah lebih, tetapi yang masih kurang adalah skil dan profesionalismenya”. (Wawancara pada tanggal 26 agustus 2016)

Dari hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa proses rekrutmen tenaga ahli di lingkungan DPRA tidak berdasarkan kualitas calon, tidak

berdasarkan analisis jabatan dan desain pekerjaan calon yang dibutuhkan, dan tidak melalui uji kelayakan dan kepatutan. Melainkan lebih kepada kedekatan calon tenaga ahli dengan anggota DPRA, sehingga calon yang direkrut tidak profesional dengan kemampuan terbatas.

5.2.2 Sistem Politik dan Sistem Pemilu

Faktor sistem politik dan sistem pemilu bertujuan melihat sebesar mana tingkat independensi anggota DPRA dalam menjalankan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya. Tingkat independensi anggota DPRA dapat mempengaruhi kinerja DPRA. Jika independensi anggota DPRA ada, maka diharapkan anggota DPRA dapat bekerja secara optimal tanpa tekanan dari pihak manapun dan juga dapat menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya secara independen tanpa bertabrakan dengan kepentingan-kepentingan lainnya.

5.2.2.1 Sistem Politik

Salah satu ciri penting dari setiap sistem politik adalah hubungan antara parlemen (legislatif) dengan pemerintah (eksekutif). Pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif seperti sistem presidensial yang dianut Indonesia dan juga diteruskan ke daerah, memungkinkan tercipta independensi DPRA dengan Gubernur Aceh. Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan dengan ciri utama hanya ada satu pemegang kekuasaan eksekutif. Kekuasaan (kedudukan) sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan ada di tangan satu orang. Dalam sistem presidensial, cabang kekuasaan eksekutif tidak bertanggungjawab kepada parlemen, karena itu tidak bergantung pada dukungan dan kepercayaan parlemen (Bagir Manan, 2012:99-100).

Dalam sistem presidensial, cabang-cabang kekuasaan diterapkan doktrin pemisahan kekuasaan secara kaku. Pemisahan kekuasaan adalah prinsip bahwa masing-masing dari ketiga fungsi pemerintahan (legislasi, eksekusi, dan yudikasi) harus dipercayakan pada sebuah cabang pemerintahan yang terpisah (legislatif, eksekutif, dan pengadilan). Tujuannya adalah untuk memecah kekuasaan pemerintahan dalam cara sedemikian rupa untuk membela kebebasan dan menjauhkan tirani. Dalam artian formal, pemisahan kekuasaan menuntut adanya independensi, di mana tidak boleh terjadi tumpang tindih personil antara cabang kekuasaan tersebut (Heywood, 2014:551-552).

Tetapi untuk tujuan menciptakan mekanisme *check and balances* dan hubungan saling mengendalikan (koordinasi) satu sama lain dalam sistem pemerintahan di Indonesia dan daerah, pemisahan kekuasaan ini berubah menjadi pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga kewenangan legislasi yang seharusnya menjadi monopoli DPRA sebagai lembaga legislatif harus berbagi kewenangan dengan Gubernur Aceh. Hal ini menyebabkan tingkat independensi DPRA dalam membentuk qanun Aceh menjadi berkurang karena harus melibatkan Gubernur Aceh dalam setiap prosesnya. Dengan demikian, jika kinerja dalam bidang legislasi tidak optimal maka kesalahannya tidak bisa semata-mata ditimpakan pada lembaga DPRA saja. Pembagian kewenangan legislasi antara DPRA dan Gubernur Aceh dapat kita perhatikan dalam hasil wawancara dengan ketua komisi I DPRA periode 2014-2019, yaitu sebagai berikut:

“Kewenangan yang pertama, berhubungan dengan menginisiasi atau memprakarsai sebuah rancangan qanun ya, atau peraturan daerah ditempat lain. Jadi itu, kewenangan menginisiasi, boleh pemerintah Aceh atau DPRA. Akan tetapi secara keseluruhan, kebijakan dalam

bidang legislasi ini disepakati dulu antara pemerintah Aceh dan DPRA. Jadi, dalam satu periode itu, disepakati apa-apa saja qanun yang akan direncanakan akan diselesaikan dalam satu periode itu. Ini disebut dengan prolega. Prolega yaitu program legislasi Aceh lima tahunan atau satu periode masa kerja DPRA. Setelah disepakati, prolega akan ditetapkan dalam keputusan DPRA. Selanjutnya rancangan qanun ini dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama". (Wawancara pada tanggal 26 agustus 2016)

Contoh lainnya keterikatan kedua lembaga ini dalam proses legislasi Aceh dapat kita simak dari wawancara dengan ketua badan legislasi periode tahun 2014-2019 yang mengatakan bahwa jadwal pembahasan rancangan qanun harus diatur kedua belah pihak untuk mencari waktu yang tepat dari masing pihak, sehingga jika satu pihak tidak bisa menepati jadwal yang sudah ditentukan maka akan mempengaruhi proses legislasi Aceh. Hasil wawancaranya yaitu sebagai berikut:

"DPRA dan eksekutif banyak agenda-agenda lain, terutama DPRA yg mempunyai agenda Banmus, Banggar, dan banyak-agenda-agenda lain. Sehingga jadwal pembahasan qanun harus disesuaikan dengan agenda-agenda lain kedua belah pihak. Bisa juga jadwalnya sudah ada tapi pihak eksekutif tidak bisa hadir, sehingga dimundurkan lagi". (Wawancara pada tanggal 19 agustus 2016)

Dari hasil wawancara di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa adanya pembagian kewenangan legislasi antara DPRA dan Gubernur Aceh. Keterikatan keduanya ini dapat menjadi kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Kelebihannya adalah Gubernur Aceh dengan segala macam perangkat teknis yang ada di bawahnya dapat membantu DPRA yang kurang dalam hal teknis dan SDM. Sebaliknya, kekurangannya adalah DPRA menjadi lembaga yang tidak independen atau tidak mandiri dalam melaksanakan fungsi

legislasinya. DPRA juga akan selalu bergantung kepada pemerintah Aceh dalam hal teknis.

5.2.2.2 Sistem Pemilu

Dalam melihat tingkat independensi DPRA selanjutnya, kita akan melihat ke sistem pemilu yang dianut Indonesia yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan daftar calon terbuka. Sistem proporsional merupakan sistem dengan metode transfer suara pemilih yang diperoleh partai politik menjadi kursi di parlemen setara dengan perolehan suara yang didapat partai politik dalam pemilihan umum (Heywood, 2014:365). Ditambahkan dengan varian daftar calon terbuka, para pemilih bukan saja hanya bisa memilih partai politik, tetapi juga bisa memilih calon anggota legislatif yang mereka sukai. Sistem proporsional mempunyai kelebihan dan kelemahan sebagaimana di terangkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5.26 Kelebihan Dan Kelemahan Sistem Proporsional

Kelebihan	Kelemahan
Sistem ini cenderung menghalangi adanya dominasi partai besar.	Sistem ini mendorong munculnya multi partai.
Sistem ini cocok diterapkan dalam masyarakat majemuk dan merupakan sistem yang inklusif.	Hubungan antara wakil rakyat dengan pemilih kurang akrab, khususnya dalam daftar tertutup.
Sistem ini dianggap lebih representatif, karena dimungkinkan partai-partai kecil memiliki wakil di lembaga perwakilan.	Kandidat lebih memiliki hubungan kuat dengan partai dari pada pemilih. Sehingga memunculkan nepotisme dalam partai.
Beberapa bukti di negara Eropa, sistem ini ternyata juga menghasilkan pemerintahan yang efektif.	Sistem ini mendorong timbulnya konflik/perpecahan dalam partai politik.

Sumber: Sugeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit dalam S2 PLOD UGM, 2008:25-28

Sistem proporsional yang dipraktekkan dalam pemilu di Indonesia dan daerah termasuk Aceh, mengakibatkan anggota DPRA yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik dari pada konstituennya (pemilihnya). Hal ini dikarenakan dalam pemilu memakai sistem proporsional, peran partai politik lebih menonjol dari pada kepribadian calon anggota DPRA. Saat pemilu, daftar calon anggota DPRA ditetapkan oleh partai politik. Dengan demikian, ketika anggota DPRA terpilih, mereka lebih memilih membela kepentingan partainya dari pada memperjuangkan aspirasi masyarakat. Seperti yang disampaikan oleh pemerhati kebijakan publik Aceh, pada tanggal 2 september 2016, yaitu sebagai berikut:

“Anggota DPRA lebih mementingkan kelompok, partai dan kubunya dari pada memperjuangkan aspirasi yang berkembang di kalangan masyarakat. Kekuasaan anggota dewan sering disalahgunakan, sikap itulah yang melukai hati rakyat sehingga kepuasan publik terhadap kinerja mereka sangat rendah”

Dari hasil wawancara di atas, kita dapat memahami bahwa sistem pemilu yang memberi peran dominan pada partai politik akan membuat anggota partai politik yang terpilih di lembaga perwakilan akan lebih mengutamakan kepentingan partai politiknya dari pada kepentingan konstituen yang telah memilihnya. Bahkan peran partai politik bukan hanya di pemilu, tapi sampai dengan anggota parlemen terpilih. Dengan mekanisme pergantian antar waktu (PAW), partai politik dapat mengganti anggotanya di parlemen. Berbeda dengan pemilih (konstituen) yang hanya punya hak memilih dalam pemilu setiap lima tahun sekali dan tidak punya mekanisme kontrol lain selain itu.

5.2.3 Kekuasaan Formal DPRA

Kekuasaan formal dewan perwakilan, biasanya ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan baku (atau aturan prosedur). Kekuasaan formal merupakan faktor lain yang menentukan tingkat independensi (kemandirian) dan kekuasaan dewan perwakilan. Jika tingkat independensi dan kekuasaan lembaga dan anggota lembaga perwakilan besar, maka diharapkan dengan kekuasaan atau kewenangan yang diperoleh, mereka dapat melaksanakan fungsinya sebagai lembaga legislatif dengan optimal tanpa ada tekanan dari pihak lain yang lebih berkuasa. Beberapa dewan perwakilan menikmati kekuasaan formal yang luas. Konstitusi dan peraturan yang berlaku, memberikan anggota dan struktur (komisi dan lainnya) di lembaga perwakilan untuk mengusulkan undang-undang (bahkan undang-undang dengan dampak yang signifikan). Lembaga perwakilan juga bisa secara dramatis (signifikan) merevisi perencanaan pendapatan dan pengeluaran pemerintah (eksekutif), dan menuntut eksekutif untuk memperoleh persetujuan legislatif saat berhutang (Johnson, 2005:10).

Memperbesar kekuasaan formal lembaga legislatif ini penting dilakukan untuk menghindari sebuah lembaga legislatif hanya menjadi lembaga tukang stempel dari setiap kebijakan eksekutif atau pemerintah. Kondisi seperti ini pernah dialami lembaga legislatif di Indonesia –pusat maupun daerah- sebelum masa reformasi. Pada masa itu, konstitusi Indonesia memberikan kekuasaan formal yang sangat besar kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan negara (*executive heavy*). Kekuasaan formal Presiden sangat tidak terbatas bukan saja dalam hal kekuasaan eksekutif tetapi juga kekuasaan lainnya seperti

membentuk Undang-Undang. Dengan kekuasaan yang begitu besar, Presiden dapat mengontrol lembaga negara lain seperti DPR. Dengan begitu, saat itu DPR sebagai lembaga legislatif negara hanya menjadi lembaga stempel yang mengikuti dan menyetujui semua keputusan pemerintah.

Pada level daerah, sistem pemerintahan sentralistik telah menjadikan daerah juga berada dalam kontrol Presiden. Undang-Undang tentang pemerintahan daerah saat itu yaitu UU No. 5/1974 menyatukan kedudukan DPRD dan kepala daerah sebagai bagian pemerintah daerah. Tetapi secara praktek kedudukan eksekutif lebih tinggi karena merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah. Peran yang dijalankan DPRD lebih banyak sebagai juru bicara eksekutif dan menjadi lembaga stempel dari keputusan pemerintah.

Jika ditinjau dari kekuasaan formal DPRA yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, DPRA sebenarnya diberikan kekuasaan yang sangat besar untuk menyelenggarakan Pemerintahan Aceh pasca kesepakatan berdamai (*MoU*) antara RI dan GAM pada tahun 2005. Kesepakatan ini selanjutnya dirumuskan dalam kebijakan Pemerintah Indonesia seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam kebijakan otonomi khusus yang baru untuk Aceh ini, Aceh diberikan kewenangan yang khusus dalam beberapa aspek. Titik tekan desentralisasi yang diberikan pusat untuk Aceh tersebut berada pada level provinsi dengan sejumlah klausul yang mengharuskan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Dengan demikian, secara tidak langsung kekuasaan formal DPRA bertambah karena bertambahnya kewenangan yang diberikan pusat untuk

Aceh, selain kekuasaan formal yang memang sudah melekat pada lembaga legislatif di Indonesia- pusat maupun daerah- pasca reformasi.

Kekuasaan formal DPRA yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh bab VII (tujuh) tentang DPRA dan DPRK pasal 22 disebutkan bahwa:

- (1) DPRA dan DPRK mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
- (2) DPRA dan DPRK mempunyai hak untuk membentuk alat kelengkapan DPRA/DPRK sesuai dengan kekhususan Aceh.
- (3) Jumlah anggota DPRA paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari yang ditetapkan undang-undang.

Dengan ketentuan di atas, DPRA mendapat kewenangan yang berbeda dari DPRD Provinsi lainnya di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah dengan asas otonomi daerah. DPRA dapat menambah anggotanya lebih banyak dari DPRD Provinsi lain. Dan DPRA juga dapat menambah jumlah komisi yang berkaitan dengan kekhususan Aceh. Dalam pasal selanjutnya yaitu pasal 23 disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRA adalah sebagai berikut:

- (1) DPRA mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:
 - a. Membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
 - b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Qanun Aceh dan peraturan perundang-undangan lain;
 - c. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Aceh dalam melaksanakan program pembangunan Aceh, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
 - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
 - e. Memberitahukan kepada Gubernur dan KIP tentang akan berakhirnya masa jabatan Gubernur/Wakil Gubernur;
 - f. Memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur;

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;
 - h. Memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;
 - i. Memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
 - j. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
 - k. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan;
 - l. Mengusulkan pembentukan KIP Aceh dan Panitia Pengawas Pemilihan; dan
 - m. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP Aceh dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.
- (2) DPRA melaksanakan kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundangundangan.
- (3) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam peraturan tata tertib DPRA dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

DPRA dan anggotanya juga mempunyai hak-hak yang diberikan oleh Undang-Undang untuk menunjang pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang mereka sebagaimana terdapat dalam pasal 25 dan pasal 26 ayat (1) sebagai berikut:

Pasal 25

- (1) DPRA/DPRK mempunyai hak:
- a. interpelasi;
 - b. angket;
 - c. mengajukan pernyataan pendapat;
 - d. mengajukan rancangan qanun;
 - e. mengadakan perubahan atas rancangan qanun;
 - f. membahas dan menyetujui rancangan qanun tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh dan kabupaten/kota dengan Gubernur dan/atau bupati/walikota;
 - g. menyusun rencana anggaran belanja sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang DPRA/DPRK sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan

dan Belanja Aceh dan Anggaran Pendapatan dan Belanja kabupaten/kota dengan menggunakan standar harga yang disepakati Gubernur dengan DPRA dan bupati/walikota dengan DPRK, yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur dan Peraturan bupati/walikota;

- h. menggunakan anggaran sebagaimana telah ditetapkan dalam APBA/APBK dan diadministrasikan oleh sekretaris dewan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. menyusun dan menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik Anggota DPRA/DPRK.

Pasal 26

(1) Anggota DPRA/DPRK mempunyai hak:

- a. mengajukan usul rancangan qanun;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. protokoler;
- e. keuangan dan administratif;
- f. memilih dan dipilih;
- g. membela diri; dan
- h. imunitas.

Kekuasaan yang diberikan kepada DPRA di atas, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku di Indonesia seperti Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, telah mempengaruhi kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya sebagai lembaga legislatif. Dahulunya DPRA hanya sebuah lembaga pemberi pertimbangan kepada pemerintah Aceh, tetapi sekarang DPRA dapat berkontribusi langsung dalam merumuskan kebijakan-kebijakan Aceh. Peraturan yang berlaku juga memberi kesempatan kepada DPRA untuk memperkuat kelembagaannya dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya.

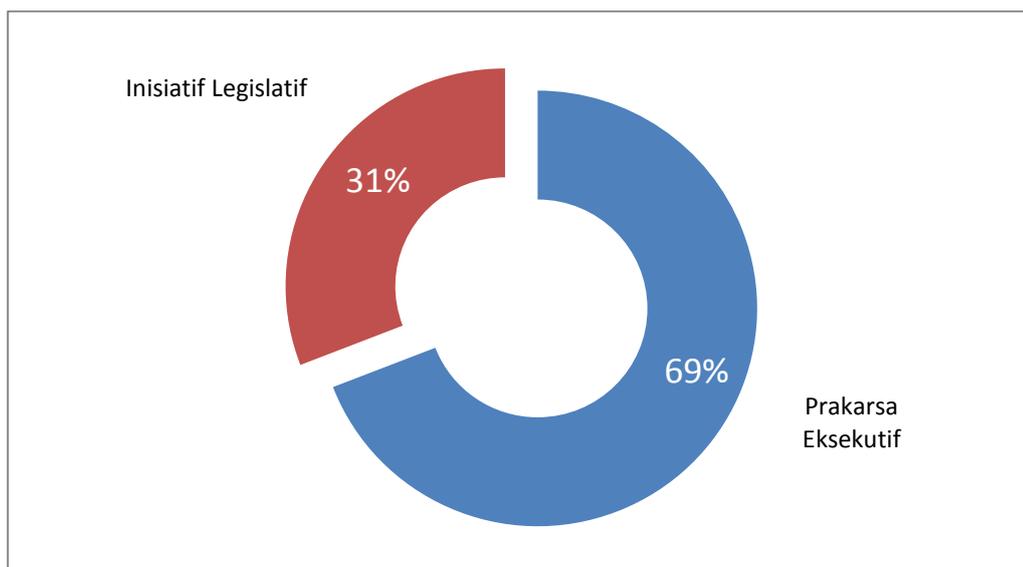
DPRA dapat membentuk struktur-struktur yang dapat mempermudah dan mengefektifkan pekerjaan mereka seperti membentuk berbagai bidang komisi, badan legislasi, badan anggaran dan lain sebagainya. DPRA juga diberikan

sumberdaya manusia, anggaran, sarana dan prasarana yang besar dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya.. DPRA juga dapat meminta siapapun –universitas, akademisi, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan sebagainya- untuk membantu mereka apabila diperlukan.

5.2.4 Kemauan Politik Anggota DPRA

Pembagian kewenangan antara legislatif dan eksekutif dalam hal ini antara DPRA dan Gubernur Aceh yang sama-sama memiliki kewenangan membentuk qanun Aceh. Pembagian kewenangan antara legislatif dan eksekutif seharusnya tidak menjadi hambatan bagi DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga legislatif Aceh sebagaimana yang telah di amanatkan peraturan perundang-undangan. DPRA sebagai lembaga legislatif Aceh harus dapat mengambil porsi peran yang lebih besar dari pada Gubernur Aceh dalam proses pembentukan qanun Aceh.

Gambar 5.13 Peran Menginiasi Qanun Aceh Tahun 2007-2016



Sumber: Diolah, 2016

Besar atau kecil peran yang akan di mainkan DPRA dalam menyelenggarakan Pemerintahan Aceh khususnya dalam proses legislasi Aceh sangat dipengaruhi oleh kemauan politik para anggota DPRA, paling tidak dari para anggota yang berpengaruh di DPRA. Walaupun dalam melakukan hal ini tidaklah mudah bagi DPRA karena kurangnya kapasitas kelembagaan yang dimiliki DPRA dalam menunjang pelaksanaan fungsi legislasinya.

Tetapi jika ada kemauan politik dari DPRA, maka dari sinilah yang harus dimulai, yaitu kemauan memperkuat kapasitas kelembagaan DPRA terutama dalam melaksanakan fungsi legislasi, dan selanjutnya kemauan manajemen sumberdaya yang sudah ada seperti anggota, struktur, sekretariat DPRA, dan tenaga ahli agar diperdayakan dengan efektif dan efisien.

Realita yang terjadi selama kajian ini adalah DPRA belum punya kemauan untuk menuju kearah itu. Rendahnya tingkat kehadiran anggota DPRA yang hanya 30-70 persen saat proses pembahasan qanun dan rendahnya pemanfaatan sumberdaya lainnya di DPRA membuktikan realita tersebut. DPRA juga selalu molor dalam menetapkan prolega prioritas, membahas dan mensahkan qanun Aceh. Hal ini terjadi karena kurangnya kemauan politik DPRA untuk manajemen waktu dan anggota mereka. Padahal jadwal setiap kegiatan mereka selama satu tahun sudah diatur dengan rinci dan sistematis oleh Sekretariat DPRA supaya fungsi, tugas dan tanggungjawab mereka dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Dalam proses rekrutmen tenaga ahli, DPRA tidaklah melihat berdasarkan kualitas calon, tidak berdasarkan analisis jabatan dan desain pekerjaan calon yang

dibutuhkan, dan tidak melalui uji kelayakan dan kepatutan. Melainkan lebih kepada kedekatan calon tenaga ahli dengan anggota DPRA, sehingga calon yang direkrut tidak profesional dengan kemampuan terbatas. Padahal keberadaan staf ahli diharapkan menjadi ujung tombak unsur pendukung fungsi legislasi DPRA, karena banyaknya kekurangan-kekurangan yang ada pada staf sekretariat untuk mendukung fungsi legislasi DPRA. Apakah lagi mengharapkan DPRA punya kemauan politik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan institusi mereka dengan menyiapkan calon-calon peneliti dan perancang peraturan perundang undangan.

5.3 Aktualisasi Temuan Kinerja DPRA

5.3.1 Hubungan Kausalitas Dimensi Kinerja

Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini, seperti yang dikemukakan pada bagian-bagian terdahulu, menunjukkan adanya hubungan kausalitas antar dimensi-dimensi yang digunakan dalam penelitian ini. Setiap dimensi terlihat saling terkait dengan menunjukkan hubungan sebab-akibat dari satu dimensi dengan dimensi lainnya.

Dimensi ketepatan waktu dapat mempengaruhi dimensi-dimensi lainnya seperti dimensi produktivitas, *cycle time*, dan biaya. Terkait dimensi produktivitas, dalam penelitian ini ditemukan bahwa setiap tahunnya produktivitas DPRA sangat rendah karena tidak mencapai target yang telah ditentukan dalam program legislasi Aceh. Rendahnya produktivitas ini bisa disebabkan oleh tidak pernah tepat waktunya DPRA dalam menetapkan prolega, membahas dan mengesahkan rancangan qanun. Akibatnya adalah produktivitas

DPRA menjadi rendah setiap tahunnya karena DPRA tidak mempunyai cukup waktu untuk membahas semua qanun.

Rendahnya produktivitas DPRA juga dapat mempengaruhi terhadap rendahnya penyerapan anggaran legislasi oleh DPRA. Padahal, anggaran legislasi setiap tahunnya terus mengalami peningkatan. Dengan demikian, setiap tahunnya DPRA terus menyisakan silpa yang setiap tahunnya semakin besar. Tidak maksimalnya penyerapan anggaran legislasi ini tentu menjadi sesuatu yang sia-sia saja, karena tidak membawa manfaat bagi kemajuan rakyat Aceh.

Demikian juga dengan dimensi *cycle time*. Akibat DPRA selalu molor dalam menetapkan prolega, membahas dan mensahkan rancangan qanun. *Cycle time* qanun Aceh menjadi lama, bahkan bisa memakan waktu bertahun-tahun yang seharusnya diselesaikan dalam tenggat waktu paling lama satu tahun. Hal ini tentunya berpengaruh pada menumpuknya target legislasi pada setiap tahun ke depannya yang mengakibatkan target legislasi ini selalu gagal dicapai.

Begitupun dengan dimensi pemanfaatan sumberdaya yang dapat mempengaruhi dimensi lain seperti produktivitas, kualitas, ketepatan waktu, *cycle time*, dan biaya. Produktivitas DPRA menjadi rendah karena kurangnya pemanfaatan sumberdaya manusia dan sarana dan prasarana oleh DPRA. Sumber daya seperti 69-81 anggota DPRA, 300-500 orang staf sekretariat dan tenaga ahli, berbagai alat kelengkapan, sarana dan prasarana tidak bisa dimanfaatkan dengan maksimal oleh DPRA untuk meningkatkan produktivitasnya. Dengan demikian, rendahnya produktivitas DPRA ini dapat mempengaruhi juga terhadap rendahnya penyerapan anggaran legislasi oleh DPRA.

Kurangnya pemanfaatan sumberdaya juga dapat mempengaruhi kualitas qanun yang disahkan DPRA. DPRA seharusnya dapat memanfaatkan staf sekretariat dan tenaga ahli untuk melakukan kajian menyeluruh terhadap seluruh aspek dari rancangan qanun yang akan dan sedang mereka bahas. Dengan demikian, kualitas qanun dapat ditingkatkan, tetapi hal ini tidak dilakukan DPRA.

Dimensi pemanfaatan sumber daya juga dapat dikaitkan dengan dimensi ketepatan waktu. Kurangnya pemanfaatan sumber daya manusia seperti staf sekretariat oleh DPRA menjadikan DPRA tidak pernah tepat waktu dalam menetapkan prolega, membahas dan mengesahkan rancangan qanun. Jadwal kegiatan DPRA yang sebenarnya sudah disusun dengan sangat rinci dan sistematis oleh sekretariat DPRA, tidak digunakan sebagai acuan oleh anggota DPRA, sehingga jadwal yang sudah benar tersebut harus disesuaikan lagi dengan keinginan anggota DPRA yang berubah-ubah. Seharusnya untuk mengejar ketepatan waktu dalam menetapkan prolega, membahas dan mengesahkan rancangan qanun, DPRA harus disiplin dalam menyesuaikan waktu mereka dengan jadwal yang sudah ditetapkan, bukannya jadwal yang harus disesuaikan dengan keinginan anggota DPRA.

Kurangnya pemanfaatan sumber daya juga berpengaruh terhadap lamanya *cycle time* qanun Aceh. *Cycle time* menjadi lama karena selama ini koordinasi antar struktur di DPRA masih lemah. Seringkali terjadi penumpukkan beban kerja pembahasan rancangan qanun pada anggota, komisi atau badan tertentu karena tidak ada pembagian beban kerja yang jelas. Jika seluruh sumberdaya yang ada di

DPRA dimanfaatkan dengan maksimal, bisa jadi *cycle time* qanun Aceh dapat dipersingkat dari sebelumnya.

5.3.2 Hubungan Kausalitas Dimensi Faktor yang Mempengaruhi Fungsi DPRA

Dimensi sistem politik dapat mempengaruhi dimensi kapasitas teknis kelembagaan DPRA. Hubungan yang saling terkait antara legislatif dan eksekutif dalam melaksanakan kewenangan membentuk qanun Aceh, dapat mengakibatkan dominasi eksekutif dalam mengajukan rancangan qanun. Hal ini dikarenakan pihak eksekutif lebih siap dalam aspek teknis dibandingkan dengan pihak legislatif. Dominasi eksekutif bukannya dijadikan evaluasi terhadap buruknya kinerja oleh legislatif dan selanjutnya berusaha meningkatkan kapasitas teknis mereka. Legislatif malah menganggap hal ini sebagai persoalan biasa saja dengan alasan pihak eksekutif lebih siap dalam hal teknis karena banyaknya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dimiliki eksekutif. Bahkan pihak legislatif tidak malu bergantung kepada eksekutif dalam hal ini. Dengan begitu, kapasitas teknis DPRA sangat sulit untuk ditingkatkan karena dirasa tidak terlalu dibutuhkan jika masih bisa bergantung pada kapasitas teknis Pemerintah Aceh.

Dimensi kemauan politik dapat mempengaruhi dimensi kekuasaan formal dan kapasitas teknis. Kemauan politik DPRA atau paling tidak kemauan politik dari anggota berpengaruh di DPRA harus ditujukan untuk melaksanakan seluruh fungsi, tugas dan tanggungjawab DPRA sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan selama ini kekuasaan formal DPRA yang sangat besar tidak digunakan dengan efektif. Kekuasaan formal ini

menjadi seperti senjata api yang tidak ada pelurunya, sehingga tidak memiliki kekuatan dan pengaruh apa-apa.

Begitu juga dengan pengaruhnya terhadap kapasitas teknis kelembagaan DPRA. Kemauan politik DPRA untuk melaksanakan seluruh fungsi, tugas dan tanggungjawabnya harus didukung dengan kemampuan teknis yang memadai. Karena semakin besar fungsi, tugas dan tanggungjawab yang dimiliki DPRA, semakin besar pula kapasitas teknis yang harus disiapkan untuk menjalankan fungsi, tugas dan tanggungjawab itu dengan optimal. Dengan demikian, DPRA harus mempunyai kemauan politik untuk meningkatkan dan memanajemen kapasitas dan sumberdaya teknis yang dimilikinya agar dapat termanfaatkan dengan efektif dan efisien.

5.3.3 Optimalisasi Kinerja DPRA

Studi ini mengkaji kinerja legislasi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) selama sepuluh tahun terakhir atau pasca berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dengan kegiatan membentuk qanun Aceh belumlah optimal sebagaimana yang diharapkan.

Belum optimalnya kinerja DPRA ini dilihat dari berbagai indikator seperti produktivitas DPRA dalam menginisiasi dan mensahkan rancangan qanun (raqan), produktivitas alat kelengkapan DPRA, kualitas qanun yang sesuai peraturan perundang-undangan dan aspirasi masyarakat, ketepatan waktu menetapkan program legislasi Aceh (prolega), membahas dan menyetujui ragan,

cycle time membentuk qanun Aceh, pemanfaatan sumberdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi, dan pemanfaatan anggaran legislasi.

Selain itu juga dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kurangnya kapasitas teknis kelembagaan DPRA seperti anggota DPRA, struktur, dan unsur pendukung DPRA. Kurangnya independensi lembaga DPRA dan anggota DPRA. Kewenangan formal DPRA yang semakin besar tetapi tidak didukung kemauan anggota DPRA menjalankan kewenangan tersebut dengan maksimal.

Indikator-indikator yang disebutkan di atas, ada yang masih bisa diperbaiki karena masih bersifat teknis supaya, sehingga dapat mengoptimalkan kinerja DPRA kedepannya. Indikator-indikator bersifat teknis ini seperti produktivitas DPRA dalam menginisiasi dan mensahkan rancangan qanun (raquan), produktivitas alat kelengkapan DPRA, kualitas qanun yang sesuai aspirasi masyarakat, ketepatan waktu menetapkan program legislasi Aceh (prolega), membahas dan menyetujui raquan, *cycle time* membentuk qanun Aceh, pemanfaatan sumberdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi, dan pemanfaatan anggaran legislasi, dan kapasitas teknis unsur pendukung DPRA.

Sebaliknya ada juga indikator-indikator yang sulit diperbaiki karena bersifat politis. Indikator ini seperti kualitas qanun yang sesuai peraturan perundang-undangan, sistem politik, sistem pemilu, dan kemauan politik anggota DPRA.