

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORITIK

2.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian yang secara khusus (spesifik) menelaah tentang kinerja lembaga perwakilan rakyat di daerah otonomi khusus Aceh dalam melaksanakan fungsi legislasi sejauh pengetahuan peneliti belum pernah dilakukan penelitian. Selama ini penelitian tentang kinerja lembaga perwakilan rakyat dalam melaksanakan fungsi legislasi banyak dilakukan pada tingkat kabupaten/kota yang ada di Indonesia dan Aceh seperti penelitian Saragih (2005) yang meneliti kinerja lembaga legislatif di Kabupaten Simalungun, Yarni (2010) yang meneliti fungsi legislasi DPRD Kota Jambi dan DPRD Kabupaten Muaro Jambi, Silaban (2010) yang meneliti kapasitas legislasi DPRD Kabupaten Mukomuko, Muazzinah (2014) yang meneliti DPRK Bireuen. Semua penelitian ini menggunakan dimensi produktivitas dalam penelitian mereka untuk mengukur kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi di daerah masing-masing. Hasil penelitian di daerah-daerah tersebut menunjukkan hasil yang sama yakni belum optimalnya kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD tersebut adalah sumber daya manusia (SDM), sarana dan prasarana, peraturan formal dan unsur politis.

Penelitian tentang kinerja lembaga perwakilan juga pernah dilakukan pada tingkat nasional Indonesia yaitu di DPR RI seperti yang dilakukan oleh, Trimaya (2013), Firmansyah dkk (2013), dan Ginting dkk (2014). Dalam penelitian mereka menunjukkan bahwa kinerja DPR RI juga belum optimal apabila diukur dari segi

jumlah Undang-Undang yang disahkan belum mencapai jumlah prolegnas. Belum optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI disebabkan oleh berbagai kendala, yang diantaranya: kualitas perencanaan yang bermasalah, pembahasan RUU sangat lambat dan tidak efisien, pengaturan fungsi legislasi dalam tartib DPR RI belum rinci dan sistematis, kedudukan Baleg sebagai pusat harmonisasi UU di DPR belum optimal, keberadaan SDM pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang dan sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR masih sangat minim.

Untuk melihat kesimpulan dari kajian literatur terdahulu yang lebih lengkap tentang kinerja lembaga perwakilan di daerah dan nasional, maka dapat diperhartikanpada tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1. Tinjauan Pustaka

| No | Peneliti | Judul | Hasil Penelitian |
|----|---------------------------|---|---|
| 1. | Bob Presly Saragih (2005) | Kinerja lembaga legislatif: studi tentang kinerja DPRD kabupaten Simalungun di era otonomisasi. (Hasil Penelitian/Tesis) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja DPRD kabupaten Simalungun periode 1999-2004 masih rendah diukur dengan akuntabilitas, responsivitas, dan produktivitas 2. Rendahnya kinerja DPRD kabupaten Simalungun ini dipengaruhi oleh faktor kelembagaan yaitu sarana dan prasarana, sumber daya manusia yaitu pendidikan dan pengalaman, serta faktor informasi yaitu sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi, serta intensitas menyerap aspirasi masyarakat yang dimiliki oleh DPRD kabupaten Simalungun. |
| 2. | Meri yarni (2010) | Fungsi legislasi DPRD dalam kerangka otonomi: studi kasus DPRD kota Jambi dan DPRD kabupaten Muaro Jambi. (Hasil Penelitian/Jurnal) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan hak inisiatif DPRD kota Jambi dapat dikatakan masih kurang apabila dibandingkan dengan hak inisiatif DPRD Kabupaten Muaro Jambi. 2. Faktor-faktor yang mempengaruhi DPRD dalam pelaksanaan fungsinya adalah factor (a) Sumber Daya Manusia, (b) Peraturan Tata Tertib DPRD, (c) Sarana dan Prasarana |

| No | Peneliti | Judul | Hasil Penelitian |
|----|--------------------------------------|---|--|
| 3. | Henry P. Silaban (2010) | Kapasitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi: studi pada DPRD kabupaten Mukomuko masa keanggotaan tahun 2004-2009. (Hasil Penelitian/Tesis) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kapasitas legislasi anggota DPRD Kabupaten Mukomuko belum optimal dan masih rendah yang dilihat dari indikator <i>responsivitas</i> dan <i>produktivitas</i> 2. Faktor latar belakang pendidikan yang rendah tidak memberikan pengaruh terhadap rendahnya kapasitas legislatif |
| 4. | Siti Asiah (2009) | Kinerja Badan Perwakilan Lokal Pada Era Reformasi (Jurnal) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Perda yang dihasilkan DPRD Kota Bogor dan Depok lebih berorientasi pada kepentingan eksekutif. 2. Pelaksanaan pilkada semakin menguatkan otoritas kepala daerah yang sebelumnya sudah kuat karena sebagai sumber otoritas birokrasi. |
| 5. | Muslim dan Zaili Rusli (2013) | Kinerja Badan Legislasi DPRD (Hasil Penelitian/Jurnal) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja DPRD Kabupaten Kuantan Singingi belum maksimal jika diukur dengan <i>responsiveness, responsibility, dan accountability</i>. 2. Faktor yang mempengaruhi adalah faktor individual DPRD yang SDMnya belum berkualitas. |
| 6. | Arrista Trimaya (2013) | Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014. (Hasil Penelitian/Jurnal) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja DPR RI dapat dikatakan belum cukup baik jika dilihat dari jumlah undang-undang yang disahkan yang belum tercapai jumlah prolegna. 2. Belum optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI disebabkan oleh berbagai kendala, yang diantaranya: pembahasan RUU sangat lambat dan tidak efisien, pengaturan fungsi legislasi dalam tartib DPR RI belum rinci dan sistematis, kedudukan Baleg sebagai pusat harmonisasi UU di DPR belum optimal, keberadaan SDM pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang dan sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR masih sangat minim. |
| 7. | Racmad Maulana Firmansyah dkk (2013) | Fondasi Tahun Politik: Catatan Kinerja DPR 2012 (Hasil Penelitian/Buku) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Capaian Kuantitas Prolegnas tahun 2012 kembali menunjukkan kegagalan mencapai target yang sudah ditetapkan. 2. Faktor yang mempengaruhinya adalah kualitas perencanaan yang bermasalah dan lemahnya koordinasi internal DPR dan pemerintah. |
| 8. | Miko S. Ginting dkk (2014) | Catatan Kinerja Legislasi DPR 2013: Capaian Menjelang Tahun Politik (Hasil Penelitian/Buku) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Capaian kuantitas DPR 2009-2013 mengalami naik-turun tapi tidak pernah mencapai target prolegnas yang sudah ditetapkan. 2. Faktor yang mempengaruhinya adalah proses perencanaan yang tidak realistis dan momentum pemilu. |

| No | Peneliti | Judul | Hasil Penelitian |
|-----|---------------------------|---|---|
| 9. | Harius Eko Saputra (2014) | Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah: Studi Deskriptif Kualitatif di DPRD Kota Bengkulu (Hasil Penelitian/Jurnal) | 1. Masih lemahnya kinerja DPRD Kota Bengkulu dalam menjalankan fungsi legislasi. 2. Faktor yang mempengaruhinya adalah kurangnya kapasitas teknis DPRD dan masih ada individu-individu DPRD yang “malas” membahas perda. |
| 10. | Muazzinah (2014) | Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Bireuen dalam pelaksanaan fungsi legislasi. (Hasil Penelitian/Tesis) | 1. Kinerja DPRK Bireuen dalam melaksanakan fungsi legislasi masih rendah. Hal ini dilihat dari produktivitas dan kualitas produk legislasi yang rendah. 2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut adalah teknik manajerial, Sumber Daya Manusia dan unsur politis. |
| 11. | Yufrizal (2015) | Peranan kepemimpinan, pendidikan dan pelatihan (diklat), dan insentif dalam meningkatkan produktivitas kerja pegawai serta dampaknya pada kinerja sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). (Hasil Penelitian/Tesis) | 1. Variabel kepemimpinan, diklat, dan insentif berpengaruh secara simultan dan parsial terhadap kinerja organisasi dan memiliki tingkat signifikansi tertinggi (paling dominan). 2. Variabel kepemimpinan, diklat, dan insentif berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja organisasi. Hal ini terjadi karena kinerja organisasi terbangun dengan baik apabila kepemimpinan, diklat, dan insentif dapat dilaksanakan dengan baik. |

Sumber: olahan data (2016)

Dengan menjadikan beberapa hasil penelitian di atas sebagai bahan perbandingan, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini lebih khusus menggambarkan dan menjelaskan kinerja lembaga perwakilan rakyat yang diukur dengan dimensi produktivitas, kualitas, ketepatan waktu, *cycle time*, pemanfaatan sumber daya, dan biaya.

Walaupun dalam penelitian Saragih (2005), Yarni (2010), Silaban (2010), Trimaya (2013) dan Muazzinah (2014) juga menempatkan dimensi produktivitas dan kualitas dalam penelitiannya, tetapi dalam penelitian ini akan menjelaskan kinerja lembaga perwakilan rakyat dengan menggunakan kedua dimensi tersebut lebih mendalam dari pada hanya menjelaskan output (peraturan daerah) yang

dihasilkan lembaga perwakilan rakyat setiap tahunnya, seperti yang dilakukan oleh Firmansyah dkk (2013) dan Ginting dkk (2014), dan dalam penelitian ini juga ada penambahan dimensi-dimensi lain seperti ketepatan waktu, *cycle time*, pemanfaatan sumber daya, dan biaya.

Selain itu, penelitian ini dilakukan dalam lingkup lembaga perwakilan rakyat tingkat Provinsi Aceh yang belum ada dalam penelitian di atas kecuali oleh Yufrizal (2015) yang menjadikan pegawai sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai objek penelitiannya, sedangkan penelitian ini akan meneliti tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi. Penelitian ini juga akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja fungsi legislasi lembaga perwakilan rakyat dengan dimensi sistem politik dan pemilu, kewenangan formal, kemauan dan ruang politik dan kapasitas teknik lembaga perwakilan.

2.2 Kerangka Teoritik

2.2.1 Teori Perwakilan

2.2.1.1 Pengertian Perwakilan

Menurut definisi Andrew Heywood (2014:346) pengertian perwakilan adalah sebagai berikut:

Perwakilan adalah, secara umum, sebuah hubungan melalui mana seseorang atau sebuah kelompok membela atau bertindak untuk kepentingan sekumpulan masyarakat yang lebih luas.

Pendapat lain berasal Alfred de Gracia (dalam Sanit, 1985:82) yang mendefinisikan perwakilan politik sebagai berikut:

Perwakilan politik adalah hubungan di antara duapihak, yaitu wakil dengan terwakil, di mana wakil memegang kewenangan untuk

melakukan berbagai tindakan yang berkenan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.

Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa seorang atau sekelompok wakil yang telah dipilih untuk memegang kewenangan harus bertindak menurut kepentingan yang diwakilkannya, baik yang berkenaan dengan kesepakatan sebelumnya yang telah dibuat antara keduanya saat kampanye maupun tindakan demi kebaikan yang terwakili.

Perwakilan diperlukan karena tidak mungkin seluruh rakyat yang banyak dan luas dapat berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan seperti dalam teori demokrasi langsung (klasik). Oleh sebab itu, partisipasi rakyat diubah kedalam bentuk tindakan memberikan suara setiap beberapa tahun sekali untuk memilih perwakilan-perwakilan mereka dalam pemerintahan (Demokrasi perwakilan). Perwakilan ini selanjutnya yang akan bertindak sesuai dengan kepentingan yang diwakilinya dalam proses pemerintahan.

2.2.1.2 Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan, dalam pengertian yang sederhana dapat disebut sebagai badan yang berisikan para politisi yang menyatakan diri mewakili rakyat. Secara tradisional, lembaga perwakilan dihormati dengan status mereka sebagai wajah publik, bahkan demokrasi, dari pemerintahan. Lembaga perwakilan dikenal juga sebagai lembaga legislatif, majelis dan parlemen. Dalam konstitusi-konstitusi tertulis, mereka biasanya mendapatkan kedudukan yang terhormat, dengan disebutkan sebelum lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.

Lembaga Perwakilan menempati sebuah posisi penting dalam proses pemerintahan yang mempunyai fungsi perwakilan, legislasi, pengawasan,

rekrutmen politik, dan legitimasi. Legislasi sering dipandang sebagai fungsi utama dari lembaga-lembaga perwakilan. Parlemen secara khas memiliki kekuasaan legislatif dengan maksud agar hukum yang dibuat akan dianggap otoritatif dan mengikat. Alasan ini berlaku karena dua hal, *pertama*, parlemen adalah sebuah forum yang di mana hukum-hukum yang diusulkan dapat secara terbuka dibahas dan diperdebatkan. *Kedua*, parlemen disusun sedemikian rupa sehingga memperlihatkan bahwa rakyat membuat hukum mereka sendiri (Heywood, 2014:546-554).

Jimly Asshiddiqie (2006) dalam bukunya “*pengantar ilmu hukum tata negara*” membagi fungsi legislasi kedalam empat bentuk kegiatan, yaitu *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); *ketiga*, persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactment*); dan *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties other legal binding documents*) (Isra, 2010:77-79).

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) adalah lembaga perwakilan di Aceh yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (UUPA pasal 22). DPRA ditasbihkan menjadi salah satu unsur penting penyelenggara Pemerintahan Aceh, selain Pemerintah Aceh, karena perannya sebagai lembaga pembentuk hukum yang otoritatif (legislasi) dan sebagai lembaga pengawas pemerintah Aceh. Anggota DPRA dipilih dalam pemilihan umum (pemilu) yang

diselenggarakan setiap lima tahun untuk mewakili rakyat Aceh dalam proses pemerintahan. Wakil-wakil rakyat Aceh yang terpilih ini harus bertindak sesuai dengan kepentingan konstituen yang mereka wakili dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang mereka. Para wakil-wakil juga dituntut mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan aspirasi-aspirasi rakyat Aceh kedalam instrumen-instrumen kebijakan sesuai fungsi, tugas dan wewenang lembaga yang mereka tempati. Dalam Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRA adalah 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.

Dalam pasal 23 ayat (1) diatas telah disebutkan tugas dan wewenang DPRA sesuai dengan fungsi mereka dalam Pemerintahan, tetapi fungsi legislasi merupakan fungsi utama DPRA sebagai lembaga legislasi. Sehingga berdasarkan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 23 ayat (1) diatas, kita dapat menarik kesimpulan bahwa tugas dan wewenang DPRA yang menyangkut pelaksanaan fungsi legislasinya terdapat di butir-butir a, g, h, i, dan j.

2.2.1.3 Faktor yang Mempengaruhi Lembaga Perwakilan

Menurut John K. Johnson (2005:7-10) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi lembaga perwakilan dalam melaksanakan fungsinya. Faktor-faktor ini dilihat dari tingkat kekuatan dan independensi parlemen dalam pemerintahan. Tingkat kekuatan dan independensi parlemen ini akan menentukan tipe parlemen tersebut dalam pemerintahan. Apakah parlemen tersebut masuk kedalam klasifikasi sebagai parlemen stempel, arena parlemen, parlemen transformatif atau parlemen yang sedang berkembang (*emerging legislatures*). Faktor-faktor tersebut sebagai berikut:

2.2.1.4 Sistem Politik dan Pemilu

Derajat pemisahan atau penyatuan antara cabang legislatif dan eksekutif bisa jadi faktor utama dalam menentukan kekuatan dan independensi legislatif. Terutama, pemisahan yang lebih tegas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial mendorong badan legislatif untuk memainkan peran

yang lebih independen dalam menjalankan fungsi pembuatan undang-undang dan fungsi pengawasan dibandingkan dalam sistem parlementer.

Sistem pemilu dengan anggota tunggal (distrik) dimana konstituen di wilayah tertentu secara langsung memilih seorang calon. Calon dengan suara terbanyak yang akan menang, kemungkinan akan lebih independen dan responsif terhadap konstituen dibanding anggota parlemen yang dipilih dalam sistem proposional. Terutama jika wilayah pemilihan cukup kecil dan sering diadakan pemilihan, anggota parlemen mungkin akan lebih berhutang dan responsif terhadap konstituen dibanding terhadap partai politik mereka.

DPRA sebagai badan legislatif Aceh memiliki otonomi dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Aceh. Sehingga, DPRA dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang akan diberlakukan di Aceh. Hal ini dikarenakan sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang dibentuk untuk mewujudkan demokrasi di daerah dan mekanisme *check and balances*. Walaupun dalam proses politik Aceh anggota-anggota DPRA belum bisa menyuarakan pendapat mereka secara independen karena keterikatan mereka kepada partai-partai politik yang mengusung mereka menjadi anggota legislatif.

2.2.1.5 Kekuasaan Formal Parlemen

Kekuasaan formal parlemen, biasanya ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan tetap (atau aturan prosedur), adalah faktor lain yang menentukan independensi dan kekuasaan parlemen. Beberapa parlemen menikmati kekuasaan formal yang luas, membiarkan anggota dan komite untuk mengusulkan undang-undang (bahkan undang-undang dengan dampak keuangan yang signifikan),

untuk secara dramatis merevisi perencanaan pendapatan dan pengeluaran pemerintah (eksekutif), dan menuntut eksekutif untuk memperoleh persetujuan legislatif dalam meminjam uang.

DPRA memiliki kekuasaan formal yang besar yang diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam UUPA 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.

Pasal 23 selanjutnya 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 perundangundangan; 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.

Dengan melihat isi Undang-Undang Pemerintahan Aceh di atas, maka tidak disangsikan lagi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Aceh memiliki kekuasaan formal yang besar dalam Pemerintahan Aceh.

2.2.1.6 Kemauan dan Ruang Politik

Memiliki kekuasaan formal tidak berarti bahwa legislatif akan menggunakannya. Pada kenyataannya, konstitusi dan aturan tetap (*standing orders*) umumnya memberikan parlemen kekuasaan yang lebih besar dari pada yang pernah mereka gunakan secara efektif. Dua faktor yang berdampak pada bagaimana parlemen menggunakan kekuasaannya yaitu kemauan politik dan ruang politik.

Kemauan politik adalah kekuatan dari keinginan pemimpin parlemen dan anggota berpengaruh untuk melaksanakan atau memperluas kekuasaan parlemen. Kekuasaan yang diperoleh dalam satu tempat umumnya hilang di tempat lain, dan karena alasan ini, upaya pemimpin parlemen untuk memperluas peran parlemen

harus membayar biaya politik yang timbul oleh mereka yang takut kehilangan kekuasaan mereka.

Ruang politik mengacu pada keinginan dari orang lain dalam lingkungan politik untuk menyerahkan atau berbagi kekuasaan politik dengan parlemen. Sistem politik otoriter menjamin kecilnya ruang politik untuk parlemen, sementara yang lebih pluralistik, akan menciptakan sistem yang lebih kompetitif. Di parlemen dimana disiplin partai kuat, banyak penggunaan ruang politik yang tersedia, dan setiap upaya untuk memperluas ruang politik, sebagian besar ditentukan oleh disposisi partai politik.

Kekuasaan formal DPRA yang besar dalam UU Pemerintahan Aceh belum tentu dapat digunakan secara efektif oleh DPRA. Bisa jadi, kekuasaan itu hanya seperti senjata kosong tanpa peluru yang tidak berguna apa-apa. Hal ini terjadi bisa karena kurangnya kemauan politik dari DPRA dan anggota-anggotanya yang disebabkan oleh bermacam-macam faktor. Ataupun karena sedikitnya ruang politik yang diberikan kepada DPRA oleh aktor-aktor lain dalam lingkungan politik Aceh seperti Gubernur dan partai politik. Sebagai contoh, pembagian kekuasaan legislasi yang sama antara DPRA dan Gubernur dapat menyebabkan monopoli atau dominasi kekuasaan ini oleh Gubernur yang memiliki pengaruh besar dan otoriter.

2.2.3.4 Kapasitas Teknis Parlemen

Terakhir, kemampuan DPRA melaksanakan fungsi pembuatan undang-undang secara efektif bersandar pada berapa tingkat manajemen dan kapasitas tekniknya. Mendengarkan (aspirasi) rakyat dan mengolah masukan mereka,

mencari dan mempertimbangkan saran ahli dalam penyusunan anggaran dan kebijakan, menyusun secara teknis bunyi amandemen dan perundang-undangan yang sesuai peraturan, memerlukan sistem yang efektif dan keahlian untuk mengorganisir dan mengatur sistem itu.

Diperlukan upaya DPRAs yang paling kuat untuk fokus pada membangun kapasitas parlemen – memeperkuat manajemen (struktur), infratraktur (sarana dan prasarana), dan staf (sumber daya manusia). Untuk membangun sebuah parlemen yang lebih menonjol (kekuasaan dan perannya lebih besar) membutuhkan lebih banyak staf ahli untuk mencukupi kebutuhan informasi mereka yang lebih besar, dan cepat, dan lebih efektif, dan sistem koordinasi administrasi yang lebih baik.

2.2.2 Teori Kinerja

2.2.2.1 Pengertian Kinerja

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (*performance*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (dalam Zaenuri, 2015:221) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh individu atau organisasi dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.

Pendapat lain dikemukakan oleh Prawirosentono (1999) yang mendefinisikan kinerja sebagai berikut:

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Definisi lainnya berasal dari Amstrong dan Baron (dalam Wibowo, 2008:7) yang berpendapat bahwa kinerja adalah hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dalam pandangan Amstrong dan Baron, kinerja mempunyai makna yang lebih luas dari pada hanya sebagai hasil kerja tetapi juga menyangkut bagaimana proses kerja berlangsung.

Dengan melihat definisi diatas maka kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) berhubungan erat dengan hasil kerja atau prestasi kerja yang telah dicapai DPRA sesuai dengan tugas, wewenang, dan tanggungjawabnya yang telah diamanahkan Undang-Undang. Tetapi dalam penelitian ini, peneliti hanya akan mengukur hasil kerja yang telah dicapai DPRA dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang berhubungan dengan fungsi legislasi. Sehingga berdasarkan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 23 ayat (1), tugas dan wewenang DPRA yang menyangkut pelaksanaan fungsi legislasi adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;
- c. Memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;
- d. Memberikan pertimbangan terhadap rencana bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

2.2.2.2 Pengukuran Kinerja

Pengukuran terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terdapat deviasi dari rencana yang telah ditentukan, atau apakah kinerja dapat dilakukan sesuai jadwal waktu yang ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Jadi, intinya pengukuran kinerja terkait pada output, harapan atau misi organisasi (dalam hal ini DPRA). Sebenarnya banyak faktor yang dapat dijadikan ukuran kinerja, namun ukuran kinerja harus relevan, signifikan, dan komprehensif. Wibowo (2008:325-327) mengklasifikasi faktor-faktor yang dapat dijadikan ukuran kinerja sebagai berikut:

2.2.2.2.1 Produktivitas

Salah satu ukuran keberhasilan kinerja individu, tim atau organisasi terletak pada produktivitasnya. Apabila produktivitasnya tinggi atau bertambah, dinyatakan berhasil. Apabila lebih rendah dari standar atau menurun, dikatakan tidak atau kurang sukses. Produktivitas biasanya dinyatakan sebagai hubungan input dan output fisik suatu proses. Hal ini berkaitan dengan kuantitas (jumlah) hasil pekerjaan yang mampu diselesaikan sejumlah orang (atau/dan sumberdaya lainnya) dalam waktu tertentu. Produktivitas sering dibandingkan dengan standar yang sudah ditentukan sebelumnya.

Dalam mengukur produktivitas legislasi DPRA, penelitian ini akan melihat hasil kerja anggota dan struktur-struktur DPRA yang dibentuk sebagai pelaksana fungsi legislasi DPRA seperti badan legislasi, komisi, panitia-panitia khusus, dan lain-lainnya yang ditugaskan DPRA untuk merancang, membahas

dan membentuk qanun Aceh. Pengukuran produktivitas kinerja DPRA dilihat dari berhasil atau tidaknya DPRA menghasilkan qanun Aceh sebagaimana yang telah ditetapkan dalam program legislasi Aceh (prolega) setiap tahunnya.

2.2.2.2.2 Kualitas

Kualitas didefinisikan sebagai kemampuan produk perundang-undangan memenuhi kebutuhan dan aspirasi rakyat. Kualitas terkait dengan standar mutu pekerjaan yang dihasilkan lembaga perwakilan. Hal ini biasanya diukur dengan jumlah produk perundang-undangan yang ditolak dan cacat karena tidak sesuai dengan peraturan ataupun diukur dari kepuasan rakyat terhadap produk perundang-undangan.

Kinerja DPRA juga diukur dari kualitas qanun yang mereka setujui. Apakah qanun tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga lolos dari tahap klarifikasi menteri dalam negeri, sehingga qanun tersebut dikatakan berkualitas karena sesuai standar. Atau apakah qanun yang mereka setujui mendapat penolakan dari rakyat Aceh karena tidak sesuai dengan aspirasi mereka, sehingga dikatakan tidak berkualitas karena tidak memuaskan masyarakat.

2.2.2.2.3 Ketepatan Waktu

Ketepatan waktu terkait dengan pembuatan perencanaan dan jadwal pekerjaan seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi. Hal ini juga menyangkut apakah pekerjaan yang telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya. Kinerja DPRA yang diukur dengan ketepatan waktu, sangat tergantung dengan penyusunan perencanaan dan jadwal pembuatan

rancangan qanun dan qanun oleh DPRA untuk manajemen waktu mereka. Dalam hal ini apakah DPRA dapat menyelesaikan rancangan qanun dan qanun sesuai waktu yang telah mereka tetapkan sebelumnya dalam prolega.

2.2.2.2.4 *CycleTime*

Cycle time adalah jumlah waktu yang diperlukan untuk maju dari satu titik ke titik lain dalam proses. Ukuran *cycle time* akan mengukur berapa lama suatu pekerjaan dilakukan. Kinerja DPRA yang diukur dengan *cycle time*, sangat tergantung dengan penyusunan perencanaan dan jadwal pembuatan rancangan qanun dan qanun oleh DPRA untuk manajemen waktu mereka dalam setiap tahapan pembentukan Qanun Aceh yang dimulai dari tahapan perencanaan hingga kepada tahapan pengambilan keputusan penetapan Qanun Aceh. Dalam hal ini peneliti ingin melihat berapakah waktu yang dibutuhkan DPRA untuk menghasilkan sebuah Qanun Aceh, berapakah waktu terlama dan berapakan waktu tercepat untuk menghasilkan sebuah Qanun Aceh.

2.2.2.2.5 Pemanfaatan Sumber Daya

Pemanfaatan sumber daya merupakan pengukuran sumber daya yang digunakan dibanding dengan sumber daya yang tersedia. Pemanfaatan sumber daya dapat diterapkan untuk mesin, komputer, kendaraan dan bahkan orang. Kinerja DPRA yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya dilihat dari maksimalnya pemanfaatan staf, tenaga ahli, sarana dan prasarana oleh DPRA dalam menghasilkan qanun Aceh.

2.2.2.2.6 Biaya

Ukuran biaya berguna apabila dilakukan kalkulasi dalam dasar per-unit. Namun, banyak organisasi hanya mempunyai sedikit informasi tentang biaya per-unit. Oleh karena itu, pada umumnya dilakukan kalkulasi biaya secara menyeluruh. Terkait hal ini, peneliti ingin melihat berapakah biaya untuk membuat suatu rancangan qanun dan qanun dan berapakah biaya yang dianggarkan APBA setiap tahunnya untuk pembuatan qanun. Peneliti juga akan melihat apakah DPRA menggunakan Anggaran ini secara efektif dan efisien atau terjadi pemborosan anggaran oleh DPRA.

2.3 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, peneliti akan mengukur hasil kerja yang telah dicapai Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang legislasi yang diberikan kepadanya (Undang-Undang No 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh pasal 23 ayat (1) butir a,g,h,i, dan j). Faktor produktivitas, kualitas, ketepatan waktu, *cycle time*, pemanfaatan sumber daya dan biaya yang dicapai DPRA saat melaksanakan tugas dan wewenang legislasinya akan menjadi dimensi yang digunakan untuk mengukur kinerja DPRA selama periode 2007 hingga 2016. Selama periode itu juga, penelitian ini akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi optimal atau tidaknya kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dengan melihat dinamika sistem politik dan pemilu Aceh, kekuasaan formal DPRA, kemauan dan ruang politik DPRA, dan kapasitas teknis DPRA. Berangkat dari pemikiran ini, maka kerangka pikir teoritis dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1 Kerangka Pikir Teoritis



Sumber: olahan data (2016)

2.4 Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional merupakan bagian dari definisi-definisi yang berisi penjelasan dari konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi definisi konsepsional sebagai berikut :

1. Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasinya.
2. Lembaga Perwakilan Rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang merupakan institusi yang berisikan para politisi yang menyatakan diri mewakili rakyat Aceh.
3. Fungsi Legislasi adalah fungsi utama yang dimiliki oleh DPRA dalam bentuk mengajukan rancangan qanun, membahas rancangan qanun, dan menyetujui rancangan qanun dengan tujuan akhir menghasilkan hukum yang otoritatif dan mengikat.

2.5 Definisi Operasional

Untuk mengetahui kinerja lembaga perwakilan di daerah otonomi khusus Aceh dalam melaksanakan fungsi legislasi, tesis ini menggunakan beberapa definisi operational yang diturunkan dari kerangka teoritis dan definisi konsepsional. Definisi operasional yang dipakai adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2 Definisi Operasional

| Variable | Dimensi | Indikator |
|----------------------------------|---------------------------|--|
| KINERJA | Produktivitas | Jumlah ragan yang disahkan berdasarkan prolega |
| | | Jumlah ragan yang disahkan alat kelengkapan dpra |
| | Kualitas | Kesesuaian qanun dengan peraturan |
| | | Kesesuaian qanun dengan aspirasi |
| | | Implikasi Qanun Aceh |
| | Ketepatan Waktu | Penetapan prolega sesuai dengan yang diatur UU |
| | | Waktu pembahasan ranqan sesuai prolega dan RKT |
| | | Waktu pengesahan ranqan sesuai prolega dan RKT |
| | <i>Cycle Time</i> | Lama waktu proses pembentukan sebuah qanun Aceh |
| | Pemanfaatan Sumber Daya | Pemanfaatan Sumber Daya Manusia |
| | | Pemanfaatan Sumber Daya Sarana dan Prasarana |
| | Biaya | Ralisasi anggaran pembahasan qanun |
| | | Biaya pembentukan qanun |
| FAKTOR YANG MEMPENGA RUHI | Sistem Politik dan Pemilu | Tingkat Independensi DPRA terhadap Gubernur |
| | | Tingkat Independensi Anggota DPRA terhadap Partai Politik dan keterikatan terhadap pemilih |
| | Kekuasaan Formal | Tugas dan wewenang legislasi DPRA dalam UU dan tartib DPRA |
| | | Tugas dan wewenang legislasi anggota, komisi dan alat kelengkapan lain DPRA dalam UU dan tartib DPRA |
| | Kemauan dan Ruang Politik | Memaksimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan peraturan peundang-undangan |
| | | Jumlah Rancangan Qanun yang berasal dari DPRA |
| | Kapasitas Teknis DPRA | Kapasitas teknis anggota DPRA |
| | | Kapasitas teknis tenaga ahli DPRA |
| | | Kapasitas teknis pegawai sekretariat DPRA |
| | | Kompleksitas struktur DPRA |
| | Koordinasi struktur DPRA | |

Sumber: olahan data (2016)