

Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah Otonomi Khusus Aceh dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Herizal

Titin Purwaningsih

Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Banda Aceh, Indonesia
e-mail: herizal.ismail@gmail.com

Abstrak — Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai salah satu lembaga perumus kebijakan Aceh (legislasi), semakin menemukan “ruang politik” yang luas paska berlakunya Undang-Undang otonomi khusus untuk Aceh. Tetapi, sudah 10 tahun UU No. 11/2006 berjalan, DPRA dianggap masih laai dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Dengan demikian, kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasi dipertanyakan dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengambilan sampel dilakukan secara *purposive* terhadap responden dengan mempertimbangkan relevansi posisi mereka dengan data yang diperlukan dan ketersediaan waktu mereka. Hasil penelitian ini menemukan bahwa kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam rentang waktu dari tahun 2007-2016 masih belum optimal. Hal ini dilihat dari segi produktivitas DPRA yang selalu gagal mencapai target legislasi. *Cycle time* Qanun Aceh secara rata-rata masih cukup lama dengan kualitas yang masih kurang. Tidak pernah tepat waktu dalam menetapkan program legislasi Aceh. DPRA juga belum bisa memaksimalkan sumberdaya dan anggaran yang telah disediakan negara untuk menunjang pelaksanaan fungsi mereka. Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA adalah kurangnya kapasitas teknis kelembagaan DPRA. Kurangnya idependensi lembaga DPRA dan anggotanya. Kewenangan formal DPRA yang semakin besar tetapi tidak didukung dengan kemauan anggotanya untuk menjalankan kewenangan tersebut dengan maksimal.

Kata Kunci — Lembaga Perwakilan, Legislasi, Qanun, Kinerja.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) merupakan salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Aceh yang bertindak sebagai lembaga legislatif di Aceh dengan fungsi merumuskan kebijakan (legislasi) Aceh, mengalokasikan sumberdaya (*budgeting*) dan pengawasan (*oversight*). Pasca reformasi, lembaga legislatif semakin menemukan “ruang politik” yang semakin luas dengan menjadi kekuatan penting dalam memanifestasikan peran *check and balances* terhadap eksekutif sebagai konsenkuensi diadopsinya konsep *trias politica* dalam sistem politik di Indonesia.

Membesarnya kekuasaan lembaga legislatif di Indonesia -pusat maupun daerah- khususnya DPRA, dikarenakan tiga

hal: *pertama*, amandemen UUD 1945 yang dilakukan melalui sidang umum dan sidang tahunan Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) pada oktober 1999, 2000, 2001, dan 2002 (Budiardjo, 2012:203). Melalui Perubahan UUD 1945, kekuasaan lembaga legislatif yang dulu berada dibawah kekuasaan lembaga eksekutif yang sangat kuat (*executive heavy*) diperbesar untuk menciptakan mekanisme *check and balances* pada cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pembagian kewenangan pengambilan keputusan antara cabang legislatif dan eksekutif tanpa berat pada satu cabang kekuasaanpun merupakan karakteristik demokrasi modern yang telah berlaku pada banyak negara-negara demokratis di dunia (NDI, 2000). Barangkali konsep ini yang ingin diterapkan Indonesia dengan mengamandemen UUD 1945.

Kedua, Pergeseran paradigma pola hubungan pusat dan daerah dari sentralistis menjadi desentralisasi. Perubahan pola hubungan pusat dan daerah ini telah memberikan kewenangan yang besar pada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Dalam menyangkut hubungan lembaga legislatif dan eksekutif di daerah, UUD 1945 pasca amandemen dan undang-undang otonomi daerah No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014 telah mendudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah dalam posisi sejajar dengan tujuan menciptakan mekanisme *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah tersebut, hal ini tentu berbeda pada masa sebelum reformasi yang mendudukan posisi gubernur, bupati dan walikota lebih tinggi dari DPRD karena mereka merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah (Syaukani, dkk, 2012:191-192).

Ketiga, kebijakan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus. Konstitusi Indonesia dalam UUD 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Satuan-satuan khusus atau istimewa tersebut diakui dan dihormati berdasarkan pertimbangan tertentu seperti sejarah, politik, administrasi, ekonomi dan sosial budaya. Faktor-faktor semacam itu seringkali tidak berdiri sendiri, namun terkait satu sama lain sehingga membentuk keunikan dan pertimbangan dalam penentuan daerah khusus. Menurut hasil kajian PKP2A I LAN, kebijakan khusus di Indonesia diberikan kepada empat daerah yang meliputi Aceh, Papua, Yogyakarta dan DKI

Jakarta. Jika dilihat dari pengaturan hubungan pusat-daerah, keempat daerah pemegang otonomi khusus/istimewa ini memang memiliki keasimetrisan dibandingkan dengan daerah otonom lain. Keasimetrisan ini meliputi aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan (Tasrin, dkk, 2012).

Aceh sebagai salah satu provinsi yang menyanggah status daerah otonomi khusus di Indonesia dikarenakan pertimbangan sejarah, politik, dan sosial budaya rakyatnya. Hubungan Aceh dan Pemerintah Pusat yang dinamis telah menyajikan suatu gambaran yang unik dalam politik daerah Indonesia. Kekhasan sejarah dan kebudayaan masyarakatnya menjadikan Aceh daerah khusus yang harus dihadapi secara khusus pula oleh Pemerintah Pusat (Syamsuddin, 1990:1-5). Kekhasan ini selanjutnya membentuk identitas Aceh yang berbeda dari pemerintahan nasional dan daerah-daerah lain di Indonesia. Untuk mempertahankan identitas ini rakyat Aceh harus melalui konflik panjang selama setengah abad lebih dengan Pemerintah Pusat Republik Indonesia sebelum diakhiri dengan kesepakatan untuk berdamai yang didokumentasikan dalam nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) pada 15 agustus 2005 antara Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, Finlandia.

Ketiga hal yang disebutkan di atas telah memberikan kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar kepada DPRA dalam menyelenggarakan pemerintahan Aceh. Apalagi setelah Aceh menjadi daerah otonomi khusus, selain membesarkannya kewenangan yang menyangkut pelaksanaan ketiga fungsinya sebagai lembaga perumus kebijakan (legislasi), mengalokasikan sumberdaya (*budgeting*) dan pengawasan (*oversight*), kewenangan DPRA ditambah menjadi lembaga konsultasi dan pemberi pertimbangan kepada pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan langsung dengan Aceh.

Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPRA dituntut menjadi pelopor dalam membentuk berbagai instrumen hukum yang menjadi turunan undang-undang otonomi khusus. UU No. 11/2006 mengamanatkan pembentukan sejumlah Qanun Aceh (penyebutan peraturan daerah di Aceh) untuk memperkuat posisi pelaksanaan Undang-Undang tersebut di Aceh. Menurut Dwipayana (dalam Jaweng, 2011:174), setidaknya diperlukan 64 qanun Aceh untuk menerjemahkan undang-undang otonomi khusus Aceh ke dalam kebijakan operasional, selain peraturan-peraturan lainnya. Instrumen hukum daerah ini dibentuk sesuai dengan aspirasi masyarakat, perkembangan sosial dan politik Aceh, dengan tujuan akhirnya untuk menghasilkan dampak positif bagi masyarakat Aceh.

UU No. 11/2006 sudah berjalan 10 tahun sejak dijadikan instrumen baru kebijakan otonomi khusus Aceh pada agustus 2006. Tercatat masih ada 4 Peraturan pemerintah dan sekitar 23 qanun Aceh yang belum dibentuk dari total 64 qanun Aceh. Hal ini tentu saja akan menghambat pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Aceh dengan sempurna.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini akan dirumuskan masalah dengan pertanyaan berikut, *pertama*, bagaimanakah kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006?. *Kedua*, apakah faktor-faktor yang mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi?.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006. Selanjutnya untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Hasil akhir dari penelitian ini diharapkan dapat berguna secara teoritis, yakni dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan kajian teori-teori dalam bidang ilmu politik dan pemerintahan khususnya pengembangan teori-teori perwakilan dan desentralisasi asimetris. Selanjutnya, berguna secara praktis, yang diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi DPRA, partai politik, masyarakat sipil, birokrasi dan pemerintah Aceh tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006 dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsinya, supaya dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijaksanaan untuk meningkatkan kinerja, kesejahteraan rakyat, kualitas politik, dan demokrasi di Aceh. Terakhir, berguna secara Akademis, yang diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah kepustakaan dan dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam penelitian yang sejenis.

B. Kajian Pustaka dan Kerangka Teoritik

1. Kajian Pustaka

Penelitian yang secara khusus (spesifik) menelaah tentang kinerja lembaga perwakilan rakyat di daerah otonomi khusus Aceh dalam melaksanakan fungsi legislasi, sejauh pengetahuan penulis belum pernah dilakukan penelitian. Selama ini, penelitian banyak dilakukan untuk melihat kinerja DPRD Kabupaten/Kota dan DPR RI seperti yang dilakukan Yarni (2010), Trimaya (2013), Firmansyah,dkk (2013), Ginting,dkk (2014), dan Muazinah (2014).

Penelitian sebelumnya menempatkan dimensi produktivitas dan kualitas sebagai dimensi utama. Tetapi, dalam penelitian ini selain kedua dimensi tersebut, juga akan ditambahkan dimensi ketepatan waktu, *cycle time*, pemanfaatan sumberdaya, dan biaya.

2. Teori Perwakilan

Perwakilan adalah hubungan antara sekelompok masyarakat luas dengan seseorang atau sekelompok orang yang bertindak untuk kepentingan mereka (Heywood, 2014:346). Perwakilan diperlukan karena tidak mungkin seluruh rakyat yang banyak dan luas dapat berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan seperti dalam teori demokrasi langsung (klasik). Dengan demikian, 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.

Sekelompok wakil-wakil di atas, selanjutnya mengisi sebuah lembaga yang disebut badan perwakilan, atau dikenal juga dengan lembaga legislatif, majelis, dan parlemen. Lembaga ini 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).

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi lembaga perwakilan dalam melaksanakan fungsinya, menurut Johnson (2005:7-10) yaitu: sistem politik dan pemilu, kekuasaan formal lembaga perwakilan, kemauan dan ruang politik anggota lembaga perwakilan, dan kapasitas teknis lembaga perwakilan.

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai 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 anggota DPRA juga dituntut mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan aspirasi-aspirasi rakyat Aceh kedalam instrumen-instrumen kebijakan sesuai fungsi, tugas dan wewenang lembaga yang mereka tempati.

3. Teori Kinerja

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 kepadanya (Zaenuri, 2015:221). Tetapi dalam penelitian ini, peneliti hanya akan mengukur hasil kerja yang telah dicapai DPRA dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang berhubungan dengan fungsi legislasi, yaitu kewenangan membentuk qanun Aceh bersama Gubernur Aceh (UUPA pasal 23 ayat (1)).

Kinerja DPRA dalam membentuk qanun Aceh akan diukur menggunakan ukuran yang telah diklasifikasikan oleh wibowo (2008:325-327), yakni *pertama*, produktivitas, yaitu hubungan input dan output suatu proses yang dikaitkan dengan kuantitas hasil perkerjaan. *Kedua* kualitas, yaitu kemampuan peraturan memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat. *Ketiga* ketepatan waktu, yaitu pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya. *Keempat* *cycle time*, yaitu jumlah waktu yang diperlukan dalam suatu proses. *Kelima* pemanfaatan sumber daya, yaitu pengukuran sumberdaya yang digunakan dibanding dengan sumberdaya yang tersedia. *Keenam* biaya, yaitu pengukuran biaya yang digunakan berbanding dengan biaya yang tersedia.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan dokumentasi yang dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, sekretariat DPRA, kantor Gubernur Aceh dan *civil society*. Pengambilan *sampling* dilakukan secara *purposive* dengan mempertimbangkan relevansi posisi responden dengan data yang diperlukan peneliti dan ketersediaan waktu mereka. Teknik analisis data menggunakan langkah-langkah analisis data kualitatif yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas (Sugiono, 2012:247).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kinerja DPRA dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

I. Produktivitas

Hal pertama yang harus diperhatikan dan akan menjadi titik berangkat dalam mengukur kinerja DPRA dalam pembentukan qanun Aceh adalah melihat produktivitas DPRA dan alat kelengkapannya. Dari tahun 2006-2016, produktivitas DPRA selalu rendah jika dilihat dari jumlah qanun Aceh yang dihasilkan. DPRA selalu gagal setiap tahunnya untuk mencapai target yang telah ditentukan dalam program legislasi Aceh (prolega). Dari target prolega tahun 2006-2016 sebanyak 193 rancangan qanun (raqan) hanya dapat diselesaikan sebanyak 104 qanun Aceh. Dari jumlah itu, sebanyak 70 qanun Aceh berjenis non-kumulatif terbuka dan sebanyak 34 qanun berjenis qanun kumulatif terbuka. Qanun non-kumulatif terbuka adalah qanun yang raqannya terdapat/dimasukkan kedalam prolega dan sebaliknya qanun

kumulatif terbuka adalah qanun yang raqannya tidak dimasukkan ke dalam prolega. Contohnya seperti qanun tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA), akibat putusan Mendagri atau Mahkamah Agung, dan raqan yang mendesak untuk dibentuk lainnya.

Produktivitas DPRA dalam menginisiasi raqan dalam proses legislasi selalu kalah dari eksekutif. Dari tahun 2006-2016, DPRA hanya dapat menginisiasi 42 raqan dalam prolega, masih kalah jauh dibandingkan eksekutif yang mampu memprakarsai hingga 94 raqan. Hal ini bertambah parah jika kita melihat bagaimanakah nasib raqan inisiatif tersebut dalam proses legislasi?. Ditemukan bahwa dari jumlah raqan inisiatif tersebut dapat direalisasikan menjadi qanun Aceh hanya sebanyak 10 qanun Aceh.

Alat kelengkapan DPRA yang paling produktif dalam sepuluh tahun terakhir adalah panitia khusus (pansus). Padahal pansus bukanlah alat kelengkapan tetap yang ada di DPRA. Tetapi pansus yang paling berjasa selama ini membantu DPRA dalam mendorong produktifitasnya dengan berhasil membentuk 29 qanun Aceh dalam sepuluh tahun. Dibandingkan alat kelengkapan lainnya seperti komisi I (8 qanun), komisi II (3 qanun), komisi III (10 qanun), komisi IV (1 qanun), komisi V (3 qanun), komisi VI (6 qanun), komisi VII (3 qanun), badan legislasi (17 qanun), dan badan anggaran (24 qanun).

2. Kualitas

• Kesesuaian dengan Ketentuan Perundang-Undangan

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:

TABLE I. PERBANDINGAN POLA PENGAWASAN PERDA

UU Pemda 2004	UU Pemda 2014	UU Pemerintahan 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 dari Undang-Undang, 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 setelah perda disahkan (Nursyamsi, 2016:529).

Dalam prakteknya, pengawasan terhadap qanun Aceh selama ini 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. Hal ini pernah terjadi pada Qanun Aceh Nomor 8 Tahun 2012 tentang Lembaga Wali Nanggroe, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Usaha, dan beberapa Qanun Aceh lainnya.

Setelah berlakunya undang-undang 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 lalu, Mendagri mengeluarkan keputusan yang membatalkan 3.143 Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota yang termasuk di dalamnya pembatalan terhadap enam qanun Aceh. 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 (Kompas.com diakses pada tanggal 13 November 2016).

• Keterlibatan Publik

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).

Tata cara bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan qanun 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. Padahal partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan

tertulis dalam penyiapan dan pembahasan rancangan qanun merupakan hak masyarakat. Dalam prakteknya, terbuka atau tertutupnya partisipasi masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan rancangan qanun Aceh sepenuhnya berdasarkan pertimbangan DPR.A.

Bentuk penyerapan aspirasi yang paling sering dilakukan DPR.A 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 DPR.A. Dalam tartib DPR.A 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 DPR.A bersifat tertutup, akan sangat kecil kemungkinannya rapat tersebut terbuka, kecuali ada pertimbangan-pertimbangan khusus dari anggota DPR.A. Kondisi ini tentu berbanding terbalik dengan semangat demokrasi dan semangat mendorong partisipasi masyarakat. Sehingga, ada beberapa qanun yang telah dibentuk DPR.A dipertanyakan kualitasnya karena tidak mencerminkan aspirasi masyarakat bahkan cenderung merugikan masyarakat.

- Implikasi Qanun

Qanun Aceh sebagai instrumen kebijakan dan hukum Pemerintahan Aceh yang dibentuk oleh DPR.A dan Gubernur Aceh tentu mempunyai implikasi yang ditimbulkan setelah pengesahannya. Implikasi ini akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Aceh secara khususnya dan terhadap masyarakat Aceh secara umumnya. Implikasi yang ditimbulkan diantaranya adalah sebagai berikut: *pertama*, merevitalisasi lembaga ke-Acehan dan lembaga lainnya yang diperlukan. *Kedua*, formalisasi pelaksanaan syariat Islam secara menyeluruh di bumi Serambi Mekah Aceh. *Ketiga*, peningkatan perekonomian dan pendapatan daerah.

3. Ketepatan Waktu

Mengukur kinerja DPR.A 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 DPR.A seperti prolegas prioritas dan Rencana Kerja Tahunan (RKT) DPR.A.

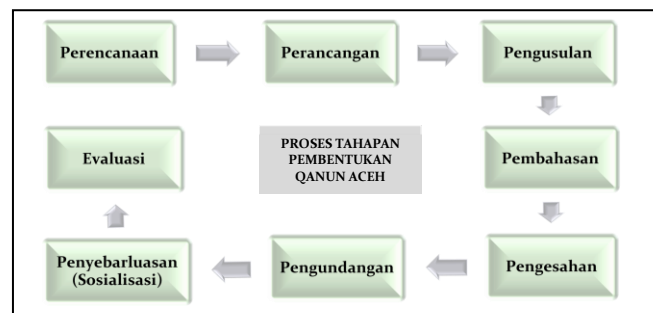
Dalam sepuluh tahun terakhir, DPR.A tidak pernah tepat waktu menetapkan prolegas prioritas sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan. Prolegas prioritas paling lama harus ditetapkan sebelum pengesahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (RAPBA) atau sebulan sebelum tahun berjalan.

Begitu juga dengan ketepatan waktu membahas dan mensahkan qanun Aceh. DPR.A sering melewati tenggat waktu yang telah ditetapkan dalam prolegas prioritas, RKT, dan keputusan lainnya. Molornya waktu membahas dan mensahkan qanun Aceh ini akan membuat beban DPR.A

setiap tahunnya terus bertambah dan kejadian ini berulang setiap tahun yang mengakibatkan target legislasi DPR.A tidak pernah tercapai

4. Cycle Time

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 1. Proses Pembentukan Qanun Aceh

Kinerja DPR.A dapat dinilai efektif dan efisien jika tahapan-tahapan dalam pembentukan qanun di atas dapat diselesaikan dalam tenggat waktu setahun sesuai batas berlakunya prolegas prioritas. Tetapi selama ini *cycle time* qanun Aceh masih membutuhkan waktu yang lama.

Waktu rata-rata yang dibutuhkan DPR.A untuk membentuk qanun Aceh dari tahun 2007-2016 adalah sekitar 13 bulan per-qanun. Dengan waktu tercepat yang dibutuhkan adalah sekitar 4-5 bulan per-qanun dan waktu terlama yang dibutuhkan adalah selama 20 bulan hingga 3 tahun 7 bulan per-qanun.

Persoalan cepat atau lambat sebuah qanun 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. Pemanfaatan Sumber Daya

Sumberdaya paling penting di DPR.A dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya adalah Anggota DPR.A itu sendiri. Jumlah anggota DPR.A setiap periodenya berbeda-beda dari 69 – 81 orang. Anggota DPR.A ini terbagi kedalam beberapa alat kelengkapan untuk memfokuskan perkejaan anggota DPR.A dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawab lembaga DPR.A. Tetapi, sumberdaya anggota DPR.A ini tidak tergunakan dengan maksimal, karena masih banyak anggota DPR.A yang tidak menunaikan tugas dan tanggungjawabnya sebagaimana yang

telah ditetapkan dalam tartib dan rencana kerja tahunan DPRA. Alasan ketidakhadiran Anggota DPRA bisa bermacam-macam, baik itu karena sibuk dengan urusan pribadi ataupun karena resiko pekerjaan sebagai anggota dewan seperti kunjungan ke daerah pemilihan masing-masing diluar tugas resmi karena ada undangan dari konstituen.

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.

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. 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.

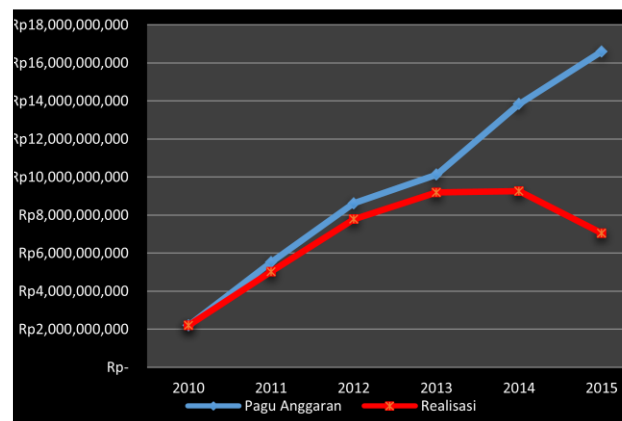
Mekipun sumberdaya sekretariat DPRA yang mengurus masalah administrasi dan penjadwalan sangat banyak. Tidak sepenuhnya berguna, karena banyak penjadwalan kegiatan-kegiatan DPRA yang sudah di susun dengan rinci dan sistematis oleh sekretariat DPRA dengan persetujuan DPRA, akan dilanggar sendiri oleh anggota DPRA.

Terkait permasalahan profesionalisme staf ahli yang direkrut DPRA, hasil penelitian menemukan 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.

6. Biaya

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, alokasi anggaran legislasi Aceh setiap tahunnya

mengalami tren peningkatan. DPRA berhasil meningkatkan anggaran pembahasan qanun selama beberapa tahun belakangan ini secara signifikan. Berikut ditampilkan tren anggaran legislasi Aceh:



Gambar II. Anggaran Legislasi Aceh

Gambar di atas menunjukkan bahwa rendahnya penyerapan anggaran legislasi DPRA sebagaimana yang telah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Dengan demikian, akan meninggalkan sisa lebih penggunaan anggaran (silpa) yang begitu besar yang tidak tergunakan dengan maksimal.

Persoalan lainnya adalah sangat sulit bagi masyarakat untuk mengakses atau mengetahui secara rinci penggunaan dana legislasi oleh DPRA. Sehingga memunculkan kecurigaan bahwa selama ini DPRA mempraktekkan sikap pemborosan terhadap keuangan publik tanpa pertanggungjawaban terhadap kinerja mereka yang tidak optimal. Hal ini dikarenakan rendahnya produktivitas DPRA setiap tahunnya, tetapi anggaran legislasinya selalu meningkat.

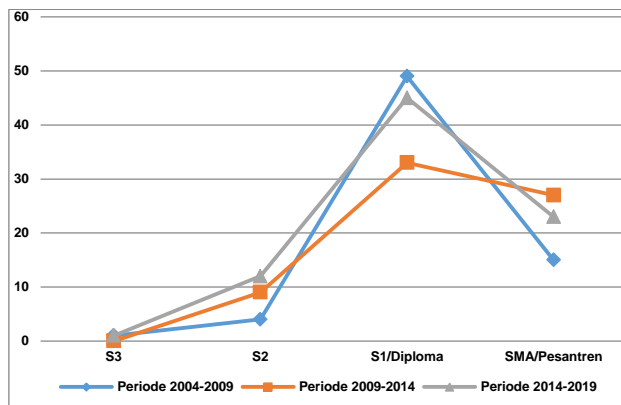
B. Faktor yang Mempengaruhi DPRA dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

1. Kapasitas Teknis Kelembagaan DPRA

Membesarnya kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) menuntut DPRA yang lebih responsif dan berdaya dalam mengantisipasi bertambahnya fungsi tersebut disamping pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya. Tuntutan ini tentunya memerlukan peningkatan kemampuan DPRA dalam melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya yang sangat dipengaruhi oleh kapasitas teknis DPRA. Kapasitas teknis DPRA merupakan kunci atas capaian kinerja DPRA, baik optimal maupun buruk.

Kapasitas teknis anggota DPRA dapat dilihat dari segi kualifikasi pendidikan dan pengalaman anggota DPRA dalam pemerintahan. Pengalaman pekerjaan anggota DPRA, dapat membantu mereka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya sebagai anggota DPRA. Latar belakang pekerjaan anggota DPRA dapat dikelompokkan menjadi empat jenis pekerjaan, yaitu *pertama*; pekerjaan dalam pemerintahan seperti pegawai negeri sipil (PNS), anggota DPRA, anggota 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, teungku/kiai, dan sebagainya. *Keempat*; pekerjaan di sektor organisasi kemasyarakatan seperti LSM/NGO, pengacara/advokat, dan organisasi lainnya.



Gambar III. Tingkat Pendidikan Anggota DPR

Faktor lain yang mempengaruhi kapasitas teknis DPR adalah kompleksitas struktur dan koordinasi antar struktur di DPR. Struktur DPR dibentuk pada masa awal periode anggota DPR dengan tujuan mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab DPR. Struktur DPR 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, Banmus, Banggar, BKD, Pansus, dan sebagainya.

Lemahnya koordinasi struktur di DPR dalam pembahasan rancangan qanun menyebabkan pembahasan rancangan qanun tidak berjalan dengan lancar. Seringkali terjadi penumpukan beban kerja pembahasan ragan pada komisi tertentu karena tidak ada pembatasan yang tegas jumlah maksimal pembahasan ragan yang dibebankan pada suatu komisi. Sedangkan ada komisi lainnya yang tidak mempunyai beban kerja apapun. Dalam hal kedudukan badan legislatif sebagai pusat harmonisasi penyusunan ragan juga belum optimal. Ketika ada suatu ragan inisiatif Baleg 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.

Penguatan kapasitas lembaga DPR tidak cukup hanya dengan mengoptimalkan anggota dewan dan alat perangkatnya, tetapi yang paling penting adalah mengorganisasikan dan mengoptimalkan kinerja unsur-unsur pendukung dewan seperti staf sekretariat dewan dan tenaga ahli. Anggota DPR 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 DPR, sampai dengan berbagai keperluan teknis anggota DPR.

Memaksimalkan unsur pendukung DPR ini tidaklah mudah karena keterbatasan kapasitas teknis staf sekretariat DPR. Dengan jumlah staf dan struktur yang begitu gemuk namun kurang secara fungsional telah menjadi sorotan atas tidak efektif dan efisiennya dukungan sekretariat DPR kepada pelaksanaan fungsi legislatif DPR. Dalam struktur DPR tidak ada bagian yang bertindak sebagai peneliti dan perancang yang mendukung fungsi legislatif DPR. Hal ini dikarenakan tidak ada pemisahan yang jelas antara dukungan yang sifatnya ilmiah dengan dukungan yang sifatnya administratif mengakibatkan tidak optimalnya dukungan yang diberikan sekretariat DPR (PSHK, 2008:49).

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

Keberadaan staf ahli diharapkan menjadi ujung tombak unsur pendukung fungsi legislatif DPR, karena banyaknya kekurangan-kekurangan yang ada pada staf sekretariat untuk mendukung fungsi legislatif DPR. Tetapi melihat realitas yang terjadi selama ini, dengan sistem rekrutmen staf ahli yang tidak transparan dan dengan kriteria yang tidak jelas akan sangat sulit mengharapkan pada staf ahli yang sudah direkrut untuk menyelesaikan semua persoalan ini.

2. Sistem Politik dan Sistem Pemilu

• 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 DPR dengan Gubernur Aceh. Tetapi untuk tujuan menciptakan mekanisme *check and balances* dan hubungan saling mengendalikan (koordinasi) satu sama lain dalam sistem pemerintahan Indonesia dan daerah, pemisahan kekuasaan ini berubah menjadi pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga kewenangan legislatif yang seharusnya menjadi monopoli DPR sebagai lembaga legislatif harus berbagi kewenangan dengan Gubernur Aceh.

Hal ini menyebabkan tingkat independensi DPR dalam membentuk qanun Aceh menjadi berkurang karena harus melibatkan Gubernur Aceh dalam setiap prosesnya. Dengan demikian, jika kinerja dalam bidang legislatif tidak optimal maka kesalahannya tidak bisa semata-mata ditimpakan pada lembaga DPR saja.

Keterikatan keduanya ini dapat menjadi kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaan fungsi legislatif. Kelebihannya adalah Gubernur Aceh dengan segala macam perangkat teknis yang ada di bawahnya dapat membantu DPR yang kurang dalam hal teknis dan SDM. Sebaliknya, kekurangannya

adalah akan membuat DPRA menjadi lembaga yang tidak independen atau tidak mandiri dalam melaksanakan fungsi legislasinya dan DPRA juga akan selalu bergantung kepada pemerintah Aceh dalam hal teknis.

- Sistem Pemilu

Sistem proporsional yang dipraktekkan dalam pemilu di Indonesia 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 lebih menonjol daripada kepribadian calon anggota DPRA. Saat pemilu, daftar calon anggota DPRA ditetapkan oleh partai. Sehingga ketika terpilih anggota DPRA lebih memilih membela kepentingan partainya dari pada memperjuangkan aspirasi masyarakat.

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.

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 tapi juga kekuasaan lainnya seperti membentuk Undang-Undang. Dengan kekuasaan yang begitu besar, Presiden dapat mengontrol lembaga negara lain seperti DPR. Sehingga 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.

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.

4. Kemauan Politik Anggota DPRA

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.

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 memamanajemen 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. 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 intitusi mereka dengan menyiapkan calon-calon peneliti dan perancang peraturan perundang undangan.

IV. KESIMPULAN

Kesimpulan dari hasil kajian ini menemukan bahwa kinerja DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam rentang waktu dari tahun 2007-2016 belum optimal. Hal ini dilihat dari produktivitas DPRA yang selalu gagal mencapai target legislasi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam program legislasi Aceh. Lamanya waktu rata-rata *cycle time* Qanun Aceh tetapi kualitasnya juga masih kurang. Tidak pernah tepat waktu dalam menetapkan program legislasi Aceh, membahas maupun mensahkan Qanun Aceh. DPRA juga tidak bisa memaksimalkan sumberdaya dan anggaran yang telah disediakan negara untuk menunjang pelaksanaan fungsi mereka.

Belum optimalnya kinerja legislasi DPRA dalam kajian ini dikarenakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu, kurangnya kapasitas teknis kelembagaan DPRA yang sebenarnya menjadi kunci atas baik atau buruknya kinerja DPRA. Kurangnya idependensi lembaga DPRA dan anggotanya karena ada aktor-aktor lain dalam lingkungan politik Aceh yang mempunyai kewenangan, pengaruh, dan kapasitas yang sama atau lebih besar dari DPRA. Kurangnya kemauan politik yang dimiliki anggota DPRA atau paling tidak anggotanya yang berpengaruh untuk memaksimalkan kewenangan yang telah di amanatkan peraturan perundang-undangan pada lembaga DPRA.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- [2] Syaekani, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- [3] Tasrin, Krismiyati dkk., *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris*, Bandung: PKP2A I LAN, 2012.
- [4] Syamsuddin, Nazaruddin, *Pemberontakan Kaum Republik: Kasus Darul Islam Aceh*, Pustaka Jakarta: Utama Grafiti, 1990.
- [5] Jaweng, Robert Endi, *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurnal Analisis CSIS, Vol. 40, No. 2, hal. 160-176, 2011.
- [6] Yarni, Meri, *Fungsi legislasi DPRD dalam kerangka otonomi: studi kasus DPRD kota Jambi dan DPRD kabupaten Muaro Jambi*, Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY, 2010.
- [7] Trimaya, Arrista, *Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3, hal. 245-258, 2013.
- [8] Firmansyah, Racmad Maulana dkk., *Fondasi Tahun Politik: Catatan Kinerja DPR 2012*, Jakarta: PSHK, 2013.
- [9] Ginting, Miko S dkk., *Catatan Kinerja Legislasi DPR 2013: Capaian Menjelang Tahun Politik*, Jakarta: PSHK, 2014.
- [10] Muazzinah, *Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Bireuen dalam pelaksanaan fungsi legislasi*, Yogyakarta: UGM, 2014.
- [11] Heywood, Andrew, *Politik edisi ke-4*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- [12] Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- [13] Johnson, John K., *The Role of Parliament in Government*, Washington, D.C: World Bank Institute, 2005.
- [14] Zaenuri, Muchamad, *Managemen SDM di Pemerintahan*, Yogyakarta: LP3M UMY, 2015.
- [15] Wibowo, *Manajemen Kinerja*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- [16] Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2012.
- [17] Tim Peneliti PSHK, *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK, 2008.
- [18] Nasional Democratic Institute for International Affairs, *Paper #6: Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, Washington, D.C: NDI, 2000.
- [19] Manan, Bagir, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- [20] Sirajuddin dkk., *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: In-Trans Publishing Malang, 2008.
- [21] Nursyamsi, F., *Pengawasan Peraturan Daerah bada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law), 2(3), 523-540, 2016.
- [22] Undang - Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- [23] Undang – Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- [24] Undang – Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- [25] Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- [26] Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.
- [27] Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh No. 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib Bewan Perwakilan Rakyat Aceh.