

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Herizal, Titin Purwaningsih

Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pascasarjana
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. Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengamanatkan pembentukan berbagai aturan pelaksana dengan qanun Aceh. Dengan demikian, DPRA dituntut menjadi pelopor dalam membentuk berbagai instrumen hukum yang menjadi turunan undang-undang otonomi khusus Aceh tersebut. Oleh karena itu, bagaimanakah peran DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasi tahun 2007-2016 akan menjadi fokus dalam kajian ini. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dilakukan terhadap anggota DPRA, pegawai Sekretariat DPRA, Biro Hukum Pemerintah Aceh, dan tokoh pemerhati DPRA. Hasil penelitian ini menemukan bahwa peran DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam rentang waktu dari tahun 2007-2016 masih pada level sedang - tidak kecil dan tidak besar. Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA adalah kurangnya kapasitas teknis kelembagaan DPRA seperti anggota DPRA, struktur DPRA, dan unsur pendukung DPRA. Kurangnya independensi lembaga DPRA dan anggotanya dalam melaksanakan fungsi legislasi. 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 konsensus 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 mendudukkan 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 mendudukkan 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 membesarnya 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.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini akan dirumuskan masalah dengan pertanyaan berikut, *pertama*, bagaimanakah peran 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 peran 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 masukkan bagi DPRA, partai politik, masyarakat sipil, birokrasi dan pemerintah Aceh tentang peran 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 peran, kesejahteraan rakyat, kualitas politik, dan demokrasi di Aceh. Terakhir, berguna secara akademis, yang diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah keustakaan dan dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam penelitian yang sejenis.

B. Kerangka Teoritik

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.

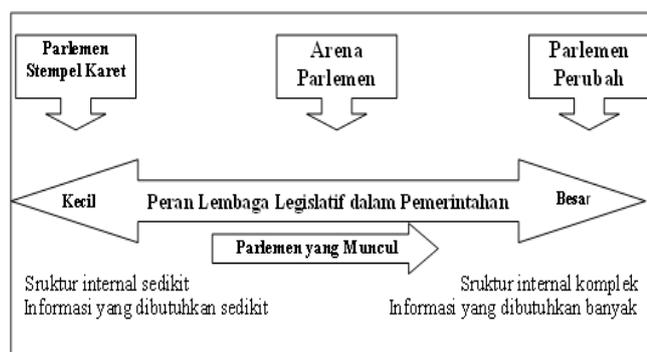
Sekelompok wakil-wakil di atas, selanjutnya mengisi sebuah lembaga yang disebut badan perwakilan, atau dikenal juga dengan lembaga legislatif, majelis, dan parlemen. Lembaga ini menempati sebuah posisi penting dalam proses pemerintahan yang mempunyai fungsi perwakilan, legislasi, pengawasan, rekrutmen 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.

Johnson (2005) juga membagi parlemen kedalam empat model, yaitu: model Parlemen Stempel Karet, model Arena Parlemen, model Parlemen Trasformatif/Perubah, dan model Parlemen yang Muncul.



Gambar 1. Peran Lembaga Legislatif dalam Pemerintahan

Setiap model di atas akan menjelaskan peran yang dimainkan parlemen dalam pemerintahan. Sebuah parlemen dengan model stempel karet memainkan peran yang kecil dalam pemerintahan. Mereka hanya mendukung keputusan-keputusan yang dibuat ditempat lain di sistem politik, biasanya oleh eksekutif. Parlemen model stempel karet sering dikaitkan dengan komunisme atau negara-negara totaliter lainnya.

Parlemen dengan model arena parlemen lebih kuat/lebih berperan dari pada model stempel karet. Dalam model ini, kebijakan masih didominasi oleh aktor lain diluar parlemen, umumnya dari eksekutif dan partai politik. Tetapi, mereka akan mengartikulasikan perbedaan dalam masyarakat dan tindakan pemerintah akan di evaluasi dengan perspektif yang berbeda-beda. Mereka membutuhkan kapasitas internal yang cukup untuk mengatur perdebatan dan kebutuhan informasi yang lebih besar.

Parlemen dengan model transformatif merupakan sebuah parlemen yang kuat dan sangat berperan dalam pemerintahan. Mereka tidak hanya mewakili kepentingan masyarakat yang beragam, tetapi mereka juga membentuk kebijakan dan anggaran. Parlemen model transformatif memiliki struktur internal yang sangat kompleks dan kebutuhan informasi yang sangat besar sehingga mereka sangat bergantung pada staf profesional yang terlatih.

Parlemen dengan model emerging merupakan sebuah parlemen yang sedang dalam proses perubahan dari satu peran ke yang lainnya dalam pemerintahan. Parlemen model ini terdapat pada negara-negara yang sedang berkembang. Mereka mengubah aturan dan prosedur, membangun komite yang lebih kuat, memperluas staf profesional, mengembangkan peningkatan sistem informasi, dan lain-lain.

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.

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

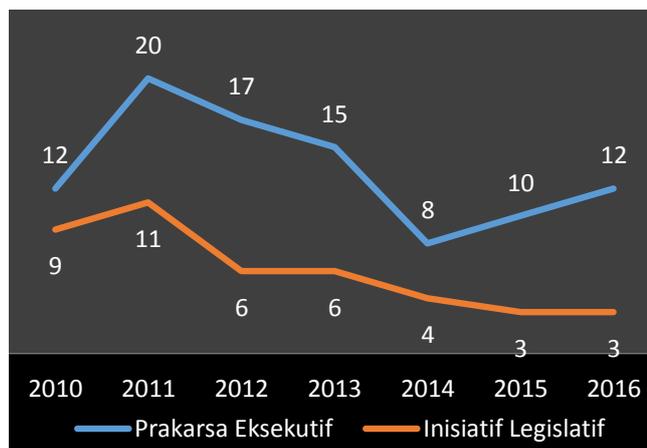
A. Peran DPRA dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Legislasi Aceh melibatkan dua lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Pemerintah Aceh yang dipimpin Gubernur Aceh. Setiap lembaga mewakili satu cabang kekuasaan dalam konsep *trias politica*. DPRA sebagai lembaga legislatif dan Pemerintah Aceh sebagai lembaga eksekutif. Tetapi, dengan maksud membangun mekanisme *checks and balances* dan mengembangkan hubungan saling koordinasi dalam menjalankan pemerintahan, kedua lembaga ini dibagikan kekuasaan yang hampir sama.

Kekuasaan legislasi merupakan salah satu kekuasaan yang dibagi rata kepada kedua lembaga Aceh tersebut. Tanpa keterlibatan kedua belah pihak dalam merencanakan, menginisiasi, membahas, dan mengesahkan rancangan qanun Aceh, sebuah qanun Aceh tidak pernah bisa dibentuk. Dengan demikian, hal pertama yang harus diperhatikan dan akan menjadi titik

berangkat dalam melihat peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi adalah dengan melihat jumlah rancangan qanun yang diinisiasi DPRD dalam prolega prioritas setiap tahunnya.

Qanun Aceh adalah instrumen kebijakan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Aceh. Semakin banyaknya inisiatif rancangan qanun yang diusulkan DPRD, menunjukkan DPRD semakin berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Sebaliknya, semakin sedikit inisiatif rancangan qanun yang diusulkan DPRD, menunjukkan kecilnya peran DPRD dalam pemerintahan Aceh. Berikut ditampilkan gambar perbandingan rencana jumlah usulan rancangan qanun Aceh dalam Program legislasi Aceh (Prolega) prioritas tahun 2010-2016:



Gambar II. Perbandingan Jumlah Usulan Rancangan Qanun dalam Prolega Prioritas

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

Kondisi superioritas Pemerintah Aceh dalam mengusulkan raqan sebenarnya dilanggengkan sendiri oleh DPRD yang menggantungkan perumusan rancangan qanun di pihak eksekutif. Mereka beralasan pihak Pemerintah Aceh akan lebih siap dalam hal teknis membentuk rancangan qanun. Seperti hasil wawancara yang disampaikan oleh ketua Badan Legislasi (Baleg) periode 2009-2014, 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 DPRD 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, raqan akan diprakarsai oleh instansi tersebut dengan alasan akan lebih siap secara teknis. Sebaliknya, rancangan qanun yang bersifat non-teknis seperti rancangan qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh, akan diinisiasi oleh DPRD sendiri dengan dibantu oleh pihak-pihak lain seperti perguruan tinggi, tokoh masyarakat, ulama, LSM dan lain-lainnya.

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

Tabel I. Realisasi Qanun Aceh dari Inisiatif DPRD

Tahun	Jumlah Inisiatif Legislatif	Realisasi Qanun Aceh	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

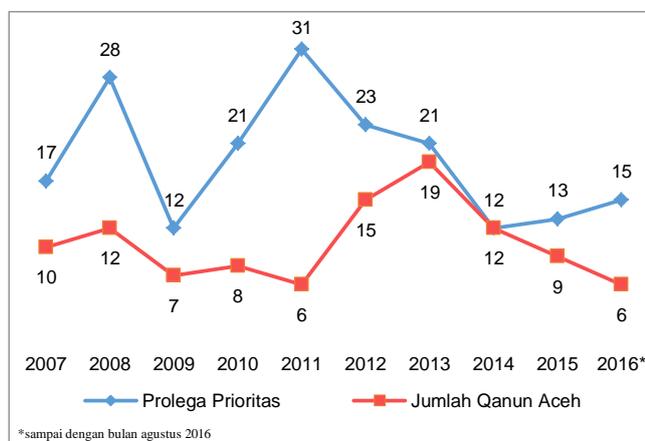
Sumber: Sekretariat DPRD, 2016

Berdasarkan tabel di atas, dapat diperhatikan bahwa realisasi qanun Aceh yang berasal dari rancangan qanun inisiatif DPRD sangat rendah setiap tahunnya. Capaian tertinggi DPRD adalah dapat menyelesaikan 3 raqan (75 %) dari target 4 raqan yang berasal dari inisiatif DPRD pada tahun 2014. Sebaliknya, kegagalan terparah DPRD terjadi pada tahun 2010. Pada tahun itu, DPRD tidak bisa menyelesaikan satupun raqan (0%) dari target 9 raqan yang berasal dari inisiatif DPRD. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa DPRD tidak siap dan tidak serius dalam merencanakan dan menginisiasi rancangan qanun maupun dalam menyusun prolega setiap tahunnya. Ketidak siapan DPRD ini dikarenakan

kurangnya kapasitas teknis di kelembagaannya dalam melaksanakan fungsi legislasi. DPRA juga dianggap tidak serius dalam memajemen anggota, struktur, sumberdaya dan waktu mereka dalam melaksanakan fungsi legislasi. Seperti yang disampaikan oleh Biro Hukum Pemerintah Aceh, 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).

Capaian legislasi Aceh selama sepuluh tahun terakhir sangat mengecewakan, dari sebanyak 193 rancangan qanun yang masuk dalam daftar prolega prioritas, hanya berhasil disahkan sebanyak 70 qanun Aceh. 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 dan qanun Aceh dari tahun 2007-2016:



Gambar III. Perbandingan Prolega Prioritas dan Qanun Aceh Dari Tahun 2007-2016

Tahun 2011 merupakan tahun dengan capaian legislasi Aceh terendah dibanding tahun lainnya. Hal ini disebabkan oleh faktor situasi politik Aceh yang sedang memanas saat itu disebabkan 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 mengganjal 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 DPRD 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 qanun Aceh. Hal ini tentu saja mengakibatkan kepentingan rakyat Aceh terabaikan, seperti halnya yang pernah disampaikan oleh koordinator Gerak Aceh:

“Sekarang ini (2011) 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)

Sebaliknya, tingginya capaian legislasi Aceh tahun 2013 dibanding dengan tahun-tahun lainnya dikarenakan hubungan DPRD dan Pemerintah Aceh sedang sangat baik. DPRD 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.

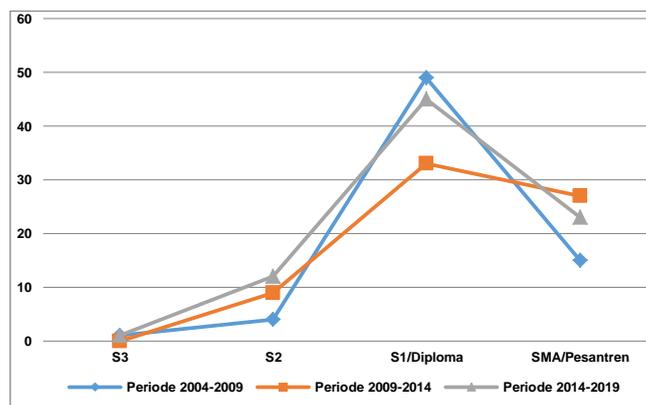
Kemenangan mutlak calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dicalonkan Partai Aceh dengan 56 persen perolehan suara pada pilkada Aceh tahun 2012, telah mengukuhkan kekuasaan Partai Aceh dalam perpolitikan Aceh. Dengan begitu, Partai Aceh telah menguasai dua institusi penting penyelenggara Pemerintahan Aceh.

B. Faktor yang Mempengaruhi DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

I. Kapasitas Teknis Kelembagaan DPRD

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

Kapasitas teknis anggota DPRD dapat dilihat dari segi kualifikasi pendidikan dan pengalaman anggota DPRD dalam pemerintahan. Pengalaman pekerjaan anggota DPRD, dapat membantu mereka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya sebagai anggota DPRD. Latar belakang pekerjaan anggota DPRD dapat dikelompokkan menjadi empat jenis pekerjaan, yaitu *pertama*; pekerjaan dalam pemerintahan seperti pegawai negeri sipil (PNS), anggota DPRD, 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 IV. Tingkat Pendidikan Anggota DPRD

Faktor lain yang mempengaruhi kapasitas teknis DPRD adalah kompleksitas struktur dan koordinasi antar struktur di DPRD. Struktur DPRD dibentuk pada masa awal periode anggota DPRD dengan tujuan mempermudah pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggungjawab DPRD. Struktur DPRD 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, Badan Legislasi (Baleg), Badan Musyawarah (Banmus), Badan Anggaran (Banggar), Badan kehormatan Dewan (BKD), Panitia Khusus (Pansus), dan sebagainya.

Lemahnya koordinasi struktur di DPRD dalam pembahasan rancangan qanun menyebabkan

pembahasan rancangan qanun tidak berjalan dengan lancar. Seringkali terjadi penumpukan beban kerja pembahasan rancangan qanun pada komisi tertentu karena tidak ada pembatasan yang tegas jumlah maksimal pembahasan rancangan qanun yang dibebankan pada suatu komisi. Sedangkan ada komisi lainnya yang tidak mempunyai beban kerja apapun. Dalam hal kedudukan badan legislasi sebagai pusat harmonisasi penyusunan rancangan qanun juga belum optimal. Ketika ada suatu rancangan qanun 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 rancangan qanun tersebut. Kondisi ini terjadi karena sebagian besar anggota komisi atau pansus tidak mengikuti atau terlibat dalam pembahasan rancangan qanun tersebut ketika masih di Baleg.

Penguatan kapasitas lembaga DPRA tidak cukup hanya dengan mengoptimalkan anggota dewan dan alat perangnya, tetapi yang paling penting adalah 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 Sekretariat 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.

Memaksimalkan unsur pendukung DPRA ini tidaklah mudah karena keterbatasan 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 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 Sekretariat DPRA (PSHK, 2008:49).

Di luar struktur Sekretariat DPRA, masih terdapat unsur pendukung legislasi lainnya, yaitu staf 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 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 DPRA 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 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.

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 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.

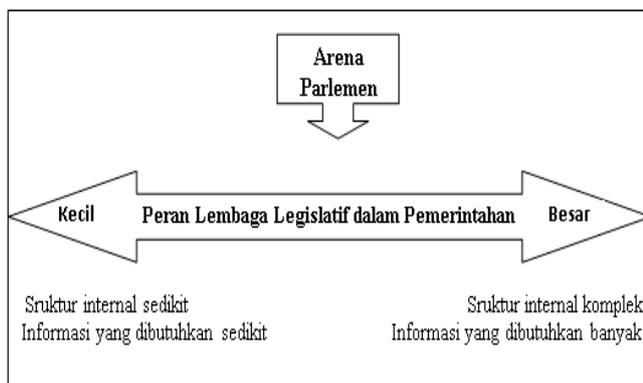
Tetapi jika ada kemauan politik dari DPRA, maka dari sinilah yang harus dimulai, yaitu kemauan memperkuat kapasitas kelembagaan DPRA terutama dalam melaksanakan fungsi legislasi, dan selanjutnya kemauan manajemen sumberdaya yang sudah ada seperti anggota, struktur, sekretariat DPRA, dan tenaga ahli agar 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. 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 kajian ini menemukan bahwa peran DPRA dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam rentang waktu dari tahun 2007-2016 masih lebih kecil dibandingkan peran yang dimainkan oleh Pemerintah Aceh. Walaupun begitu, DPRA tidak langsung menerima dan menyetujui seutuhnya kebijakan yang datang dari Pemerintah Aceh. Di DPRA, kebijakan tersebut akan didiskusikan dan diperdebatkan lagi sesuai dengan tuntutan publik. Apabila dihubungkan dengan model lembaga legislatif versi Johnson (2005) maka DPRA termasuk tipe arena legislatif yaitu lembaga legislatif yang kekuasaan dan perannya dalam pemerintahan sedang-sedang saja, tidak tinggi dan tidak rendah.



Gambar V. Peran yang dimainkan DPRA

Lembaga legislatif tipe arena legislatif sedikit lebih berkuasa dan berperan dibandingkan dengan legislatif bertipe legislatif stempel. Disini merupakan tempat berdiskusi, berpidato dan berdebat yang sebenarnya. Inisitif kebijakan tetap didominasi oleh lembaga di luar lembaga legislatif terutama dari pemerintah. Dalam tipe ini, segala perbedaan dalam masyarakat diartikulasikan dan rencana dan tindakan pemerintah dievaluasi dari berbagai perspektif, tetapi lembaga legislatif cenderung tidak menginisiasi dan merubah total rancangan kebijakan. Informasi yang dibutuhkan lembaga legislatif bertipe arena legislatif lebih banyak sedikit dari pada bertipe legislatif stempel. Dan memerlukan struktur internal yang cukup untuk mengorganisasi diskusi dan perdebatan (Johnson, 2005).

DPRA sebagai lembaga legislatif Aceh merupakan tempat diskusi dan berdebat. Lembaga ini masih hanya berperan sebagai tempat mempertemukan semua kepentingan Aceh dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan Aceh. Tetapi inisiatif kebijakan tetap didominasi oleh lembaga eksekutif Aceh yaitu Pemerintah Aceh yang dikomandoi oleh Gubernur Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- [2] Syaokani, 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] Trimaya, Arrista, *Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3, hal. 245-258, 2013.
- [7] Firmansyah, Racmad Maulana dkk., *Fondasi Tahun Politik: Catatan Kinerja DPR 2012*, Jakarta: PSHK, 2013.
- [8] Ginting, Miko S dkk., *Catatan Kinerja Legislasi DPR 2013: Capaian Menjelang Tahun Politik*, Jakarta: PSHK, 2014.
- [9] Huda, Yuliana, "Kandungan Dasar Aceh Monitoring Board Report 2017" *GOVERNMENT: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 9.2 (2016): 63-70.
- [10] Heywood, Andrew, *Politik edisi ke-4*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- [11] Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- [12] Johnson, John K., *The Role of Parliament in Government*, Washington, D.C: World Bank Institute, 2005.
- [13] Zaenuri, Muchamad, *Managemen SDM di Pemerintahan*, Yogyakarta: LP3M UMY, 2015.
- [14] Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2012.
- [15] Tim Peneliti PSHK, *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK, 2008.
- [16] Nasional Democratic Institute for International Affairs, *Paper #6: Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, Washington, D.C: NDI, 2000.
- [17] Manan, Bagir, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- [18] Sirajuddin dkk., *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: In-Trans Publishing Malang, 2008.
- [19] Undang - Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- [20] Undang – Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- [21] Undang – Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- [22] Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- [23] Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.
- [24] Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh No. 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib Bewan Perwakilan Rakyat Aceh.