



**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT ACEH  
(Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016)**

**THE AUTHORITY OF ACEH'S HOUSE REPRESENTATIVE  
(An Examination Towards The Implementation Of Legislation Function  
In 2009-2016)**

**Faisal**

Advokat pada kantor hukum JFA Law & Patners  
Komplek Damai Lestari , No 10, Lamreung, Darul Imarah, Aceh Besar.  
e-mail : faisalqasim88@gmail.com

**Faisal A. Rani**

Fakultas Hukum Universits Syiah Kyala  
Jalan Putroe Phang, No 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111

**Syarifuddin Hasyim**

Fakultas Hukum Universits Syiah Kyala  
Jalan Putroe Phang, No 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111

**Abstrak** - Pasal 23 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) mempunyai kewenangan untuk memebentuk qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama. Kinerja DPRA dalam menjalankan kewenangannya dalam bidang legislasi tersebut turut menentukan arah pembangunan dan arah kebijakan pemerintahan di Aceh. Banyak elemen-elemen publik yang menganggap kinerja DPRA sejak tahun 2009-2016 belum optimal. Hal ini tersebut sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor. Peran pemerintah Aceh dalam proses pembentukan legislasi ikut berpengaruh terhadap kinerja DPRA dibidang legislasi. Hasil penelitian menunjukkan produktivitas DPRA periode 2009-2016 dalam bidang legislasi lemah, dimana dalam rentang waktu tersebut hampir setiap tahunnya DPRA tidak pernah mencapai target dalam pembentukan produk legislasi sesuai dengan jumlah rancangan prolega prioritas. Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA periode 2009-2016 dalam bidang legislasi yaitu faktor kekuasaan formal lembaga DPRA, kualitas anggota DPRA, kemauan dan ruang politik yang dimiliki DPRA dan iklim politik serta pola komunikasi yang dibangun DPRA dengan Pemerintah Aceh. Konsep persetujuan bersama yang dijalankan oleh DPRA bersama pemerintah Aceh dalam membentuk qanun sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Kata Kunci** : Kewenangan, Kinerja, Legislasi.

**Abstract** - Article 23 point (1) (a) the Law Number 11 of 2006 on Government of Aceh regulate that the House of Representative of Aceh Province (DPRA) has authority to enact Qanun Aceh along with the Governor based on bilateral consent. DPRA's performance in regard to its authority in legislation has

*influence to development and policy of Aceh's Government. During 2009-2016, several public elements consider that DPRA is lack to perform its function as legislative body. This view is triggered by some factors. Also, the role of executive body in legislation process has influence to DPRA's performance as bill maker. The research describes that the productivity of DPRA within 2009-2016 as legislature body is delicate. During this period, almost each year DPRA failed to reach quantity target to enact bills as mention in annual program of bills priority. The lack of performance of DPRA in operating its function as legislative board is affected by several factors, inter alia, the formal power of DPRA, the quality of Members of Parliament, willingness and political chance of DPRA, and political climate including the pattern of communication that has been constructed by the Aceh Parliament with the Aceh Government.*

**Keywords** : Authority, Performance, Legislation.

## **PENDAHULUAN**

Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Hal tersebut diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD kabupaten/kota. Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (2) dijelaskan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian daerah melalui penyelenggaraan pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi

pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kebijakan dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah.

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*). Terkait dalam hal merumuskan kebijakan atau kewenangan dalam bidang legislasi dalam Pasal 23 ayat (1) point a Undang-Undang No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, DPRA memiliki tugas “membentuk Qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama”. Dalam undang-undang ini sebagai lembaga perwakilan, jelas DPRA memiliki fungsi dan kewenangan dibidang legislasi. Dalam hal ini, DPRA merupakan lembaga yang memiliki otoritas dan kewenangan dalam membuat berbagai peraturan daerah atau diistilahkan dengan Qanun. Dimana qanun-qanun tersebut turut menentukan arah pembangunan dan arah kebijakan pemerintahan di Aceh, karena qanun memberikan dasar dan batasan tentang bagaimana tata pemerintahan diberbagai bidang harus dijalankan.

DPRA sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Aceh dituntut untuk memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya dengan memperlihatkan kinerjanya yang optimal. Tetapi, walaupun kewenangan yang diperoleh DPRA pasca otonomi khusus sangat besar. Sebagai lembaga publik, maka DPRA pun tidak luput dari pantauan dan penglihatan publik. Maka wajar saja masih banyak elemen-elemen publik yang menganggap kinerja DPRA belum optimal. Apalagi kinerja ini bila diukur dengan produktivitas DPRA dari tahun ke tahun dianggap makin rendah.

Anggapan terkait lemahnya kinerja DPRA khususnya dalam bidang legislasi, tentu tidak hadir begitu saja. Pasti ada faktor-faktor yang mempengaruhi hal tersebut. Baik itu faktor eksternal maupun faktor intenal. Maka oleh karena itu salah satu latar belakang hal yang ingin dikaji dalam penelitian ini adalah ingin melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA tersebut.

Kewenangan untuk melakukan legislasi sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh DPRA saja tetapi juga Gubernur Aceh. Hal ini seperti sudah disebutkan diatas yaitu dalam pasal 23 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur bahwa DPRA mempunyai kewenangan untuk memebentuk qanun Aceh yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama. Tetapi DPRA menempati posisi penting sebagai forum rakyat Aceh dalam mesin pemerintahan. Anggota legislatif Aceh akan memainkan peran untuk “menjembatani” (*bridging*) antara warga Aceh dan proses pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa parlemen Aceh telah ditasbihkan menjadi lembaga perwakilan yang di beri amanat oleh rakyat Aceh untuk memperjuangkan segala aspirasi dan kepentingan politiknya.

Posisi pemerintah Aceh dalam proses pembuatan produk qanun Aceh sangatlah besar. Bahkan sebagian besar pemrakarsa dan inistif pembuatan qanun ada pada tangan pemerintah Aceh sebagai eksekutif. Hal tersebut tampak jelas dalam Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, seperti yang tertera dalam pasa 11 ayat (1) “SKPA/SKPK dapat menjadi pemrakarsa dalam mempersiapkan Pra Rancangan Qanun sesuai dengan bidang tugasnya.” Begitu pula di Pasal 12 ayat (1) yang berbunyi: “SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik.”<sup>1</sup> Begitu pula dibeberapa pasal lainnya, bila kita tinjau dan lihat lebih jauh isi Qanun ini, maka akan jelas terlihat bahwa inisiatif dan prakarsa pembuatan qanun itu berada ditangan pemerintah Aceh sebagai eksekutif. Mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan sampai pengesahan. Walaupun memang DPRA juga memiliki hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan qanun yang akan dibentuk yang disebut dengan rancangan qanun inisiatif dewan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka permasalahannya yang akan diteliti adalah sebagai berikut: 1) Bagaimanakah produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Aceh periode 2009-2016 dalam melaksanakan fungsi legislasi? 2) Apakah faktor yang memepengaruhi kinerja Dewan Perwakilan

---

<sup>1</sup> Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Pasal 11 Ayat (1) dan Pasal 12 Ayat (1)

Rakyat Aceh periode 2009-2016 dalam melaksanakan fungsi legislasi? 3) Apakah konsep persetujuan bersama antara DPRA dan Pemerintah Aceh sudah terlaksana sesuai dengan aturan yang berlaku?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto sebagai mana dikutip oleh Bambang Sunggono membagi jenis penelitian hukum normatif kedalam dua kalsifikasi, yaitu penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektivitas hukum.<sup>2</sup> Maka dalam hal ini, penelitian ini adalah penelitian yang difokuskan pada kategori kedua yaitu melihat efektivitas hukum.

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan dengan terlebih dahulu mengkaji kesesuaian prinsip-prinsip hukum umum yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya turut pula dilakukan kajian tentang pengaturan terkait fungsi perwakilan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Spefikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis karena sifatnya tidak hanya untuk mengungkap atau mendeskripsikan sedetail mungkin fakta-fakta hasil penelitian, terkait kinerja dibidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Periode 2009-2016, tetapi fakat-fakta tersebut akan dibahas dan dianalisis, agar dapat diformulasikan menjadi sintesis yang baru dan segar.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Produktivitas DPRA Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi**

Produktivitas merupakan ukuran yang digunakan untuk membandingkan target dengan capaian suatu kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang. Apabila target suatu pekerjaan berhasil dicapai atau melebihi target maka seseorang atau sekelompok orang tersebut mempunyai produktivitas tinggi. Begitupun sebaliknya, apabila target suatu pekerjaan gagal dicapai maka produktivitasnya rendah. Dalam mengukur produktivitas DPRA, maka penelitian

---

<sup>2</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jember, 1996, Hlm. 42.

ini akan membandingkan jumlah rancangan qanun dalam program legislasi Aceh (prolega) prioritas dengan jumlah capaian qanun Aceh yang telah disahkan setiap tahunnya dalam masa periode 2009-2016.

Prolega prioritas adalah instrumen perencanaan program pembentukan qanun Aceh setiap tahun, yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis antara Pemerintah Aceh dan DPRA. Dalam tabel di bawah ini akan ditampilkan perbandingan prolega prioritas Aceh dan qanun Aceh yang berhasil disahkan dari tahun 2009-2016:

**Tabel I**  
**Perbandingan Prolega Prioritas dan Qanun Aceh yang Disahkan Tahun 2009-2016**

Tahun	Prolega Prioritas	Jumlah Qanun Yang Disahkan
2009	13	9
2010	21	8
2011	31	6
2012	23	15
2013	21	19
2014	12	12
2015	13	9
2016	15	13

*Sumber: Sekretariat DPRA, 2017*

Dari data yang disajikan diatas, dapat disimpulkan bahwa produktivitas DPRA periode 2009-2016 dalam melaksanakan fungsi legislasinya sangat rendah, dimana setiap tahun selalu gagal mencapai target prolega prioritas. Rendahnya produktivitas DPRA ini juga dikarenakan kurangnya kemauan politik anggota DPRA untuk mendisiplinkan pelaksanaan kegiatan legislasi mereka yang selalu molor. Padahal pengaturan jadwal kegiatan legislasi DPRA setiap tahunnya sudah dirumuskan dengan rinci dan sistematis di dalam rencana kegiatan tahunan (RKT) DPRA. RKT disusun oleh sekretariat DPRA dengan persetujuan pimpinan dan anggota DPRA, tetapi jadwal yang sudah teratur ini dalam pelaksanaannya selalu molor, mengikuti kemauan anggota DPRA yang berubah-ubah.

Keterlibatan Pemerintah Aceh sebagai lembaga eksekutif dalam pembahasan rancangan qanun juga mempengaruhi produktivitas DPRA.

Pemerintah Aceh dan DPRA harus membangun hubungan baik, khususnya dalam hal penyelarasan untuk sama mendapatkan waktu yang efektif dalam membahas isi rancangan qanun. Kedua belah pihak juga harus sama-sama beritikad baik sehingga mudah untuk sama-sama menyepakati seluruh pasal yang akan diatur dalam qanun, yang biasanya sering berbeda pendapat pada raqan yang bersifat politis sehingga terjadi deadlock. Hal ini tentunya dapat mengurangi kinerja DPRA dan juga dapat mengganggu jalannya Pemerintahan Aceh, khususnya terhadap perumusan kebijakan yang memerlukan persetujuan DPRA dan Pemerintah Aceh.

Adanya salah satu fakta lain terkait tidak ditandatanganinya beberapa qanun hasil pembahasan dan persetujuan bersama antara DPRA dan pihak Pemerintah Aceh oleh Gubernur Aceh pada tahun 2009 menunjukkan bahwa keterlibat Pemerintah Aceh sangat berpengaruh terhadap rendahnya kinerja DPRA dalam membentuk qanun. Rancangan Qanun Jinayat dan Rancangan Qanun Acara Jinayat pada tahun 2009 yang sudah disahkan oleh DPRA setelah proses pembahasan dan sudah ada persetujuan bersama, pada akhirnya tidak mau ditandatangani oleh Gubernur Aceh yang beralasan dirinya sebagai representasi lembaga Eksekutif di Aceh belum menyetujui qanun tersebut. Padahal sesuai dengan fakta-fakta pada saat pembahasan, tim yang ditunjuk oleh pemerintah Aceh selalu hadir dalam setiap pembahasan kedua rancangan qanun ini, baik pada pembahasan tingkat pertama maupun pada pembahsan tingkat kedua. Sehingga pada akhirnya tim yang mewakili pemerintah Aceh ini menyetujui dan ikut terlibat dalam persetujuan bersama kedua rancangan qanun tersebut, yang selanjutnya dalam paripurna, DPRA mengesahkan kedua rancangan qanun yang dimaksud menjadi qanun (Secara khusus akan dibahas dalam sub-bab selanjutnya). Fakta ini tentu memperjelas bahwa keterlibatan Pemerintah Aceh dalam pembentukan qanun, sangat mempengaruhi kinerja DPRA dalam membentuk qanun.

Hal lainnya yang juga perlu dicermati bahwa tahun 2011 merupakan tahun dimana DPRA memasukkan daftar rancangan qanun prolega prioritas terbanyak dibandingkan tahun-tahun yang lain, yaitu sebanyak tiga puluh satu (31) rancangan qanun. Hal ini berbanding terbalik dengan jumlah qanun yang

disahkan, yaitu enam (6) qanun. Hal ini disebabkan oleh faktor situasi politik Aceh yang sedang memanas karena menjelang pemilihan Gubernur dan kepala daerah lainnya di Aceh. Hubungan DPRA dan Gubernur mencapai titik mengkhawatirkan karena perselisihan keduanya pada isu calon perseorangan yang akan diatur dalam regulasi pemilihan kepala daerah (pilkada) di Aceh.

Salah satu faktor yang mempengaruhi rendahnya produktivitas DPRA tahun 2011 adalah adanya kekisruhan politik antara DPRA dengan Pemerintah Aceh terkait pembahasan Rancangan Qanun Aceh tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Rancangan qanun ini dibahas pada tahun 2011 dengan harapan 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.

Disisi lain DPRA beralasan, calon independen hanya diperbolehkan mengikuti pilkada Aceh sekali saja yaitu 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 pada saat itu 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. Kekisruhan politik inilah yang menjadi salah satu faktor penting yang menyebabkan molornya pembahasan sebagian besar qanun lainnya, sehingga berakibat rendah produktivitas DPRA pada tahun 2011 tersebut.

Berbanding terbalik dengan tahun 2011, pada tahun 2013 capaian produktivitas DPRA dalam mengesahkan qanun paling tinggi selama rentang periode 2009-2014. Pada tahun 2013 DPRA berhasil membentuk 19 qanun Aceh (kurang lebih sembilan puluh empat persen) dari target 21 rancangan qanun dalam



prolega prioritas tahun 2013. Capaian ini juga bukan murni seluruhnya berasal dari rancangan qanun yang masuk dalam prolega prioritas tahun tersebut, melainkan juga berasal dari kategori qanun kumulatif terbuka. Dari 19 qanun yang berhasil disahkan pada tahun 2013 tersebut, tiga belas (13) qanun merupakan rancangan qanun dalam daftar prolega prioritas, sedangkan enam (6) qanun lainnya merupakan qanun kategori qanun kumulatif terbuka atau non prolega.

## **2. Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPRA Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi**

Arbi Sanit dalam bukunya menguraikan bahwa terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislatif di tingkat nasional maupun pada level daerah antara lain<sup>3</sup>

1. Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif.
2. Hubungan anggota badan legislatif dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku.
3. Struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat.
4. Hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit di tingkat daerah, serta hubungan badan tersebut dengan lembaga-lembaga yang sama di tingkat yang lebih tinggi hirarkinya.

Menurut Imawan, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi lembaga perwakilan dalam melaksanakan fungsinya. Yaitu itu dikategorikan dalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal.<sup>4</sup>

Faktor internal meliputi:

1. Tata tertib dan Kekuasaan formal lembaga legislatif;
2. Input data dan informasi oleh lembaga legislatif;
3. Kualitas anggota legisaltif;
4. Ketersediaan sarana dan anggran.

---

<sup>3</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, CV. Rajawali, Jarkarta, 1985, hlm. 205

<sup>4</sup> Imawan, *Faktor-Faktor Yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonseia*, Dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta, 1993. Hlm 79

Sedangkan Faktor eksternal meliputi:

1. Mekanisme sistem pemilu;
2. Latar belakang sejarah dan iklim politik yang berlaku;
3. Masih kurangnya kesadaran terhadap amanat konstitusi.

Dalam konteks lembaga legislatif di Aceh, adanya fakta dan kenyataan bahwa kinerja legisalasi DPRA sangat rendah dalam beberapa tahun terakhir, tentu hal ini juga dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut seperti juga telah disebutkan sekilas di dalam sub-bab pembahasan sebelumnya memiliki pengaruh besar terhadap baik atau buruknya kinerja lembaga legislatif Aceh itu.

Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA tahun 2009-2016 dalam bidang legislasi diantaranya:

1. Kekuasaan Formal Lembaga DPRA

Kekuasaan formal sebuah lembaga perwakilan atau parlemen, yang biasanya diatur dan ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan turunannya, adalah salah satu faktor lain yang menentukan independensi dan kekuasaan lembaga tersebut. Beberapa parlemen menikmati kekuasaan formal yang luas, membiarkan anggotanya untuk mengusulkan undang-undang (bahkan undang-undang dengan dampak keuangan yang signifikan), untuk secara dramatis merevisi perencanaan pendapatan dan pengeluaran pemerintah (eksekutif), dan menuntut eksekutif untuk memperoleh persetujuan legislatif dalam meminjam uang.

DPRA sebagai lembaga parlemen di Aceh memiliki kekuasaan formal yang besar yang diatur dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang tersebut, dalam bab VII (tujuh) tentang DPRA dan DPRK pasal 22 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa:

1. DPRA dan DPRK mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
2. DPRA dan DPRK mempunyai hak untuk membentuk alat kelengkapan DPRA/DPRK sesuai dengan kekhususan Aceh.

Kekuasaan DPRA yang besar tersebut merupakan salah satu faktor pendukung untuk meningkatkan kinerja DPRA khususnya dalam bidang legislasi. Oleh karena itu, dari segi kekuasaan, seharusnya DPRA bisa bekerja semaksimal mungkin dan bisa menghasilkan qanun-qanun yang dibutuhkan pemerintahan

Aceh untuk menunjang proses pembangunan dalam jumlah yang maksimal. Rendahnya produktivitas DPRA dalam bidang legislasi khususnya selama periode 2009-2016 tidak sejalan dengan kewenangan besar yang dipegang oleh DPRA. Tentunya ini menjadi bahan evaluasi agar DPRA sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat tersebut kedepannya bisa lebih bekerja maksimal.

## 2. Kemauan dan Ruang Politik DPRA

Kemauan politik bisa diterjemahkan sebagai kekuatan dari keinginan para pimpinan DPRA dan anggota berpengaruh untuk melaksanakan atau memperluas kekuasaan DPRA. DPRA harus memiliki inisiatif yang lebih besar dalam mendorong lahirnya kebijakan-kebijakan yang benar-benar dibutuhkan publik. DPRA juga seharusnya memaksimalkan program-programnya seperti reses untuk benar-benar menginput aspirasi dari rakyat Aceh khususnya terkait kebijakan seperti apa yang perlu diatur dan dibentuk regulasinya kedepan.

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

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

### 3. Kualitas Anggota DPRA

Salah satu mekanisme dan media untuk mengukur kualitas seseorang adalah dari segi latar belakang pendidikan. Walaupun sifatnya tidak mutlak, makin tinggi jenjang pendidikan seseorang secara teoritis makin tinggi pula kualitas orang tersebut. Oleh karena itu untuk mengukur kualitas anggota DPRA salah satu medianya adalah dengan melihat jenjang dan latar belakang pendidikannya.

Untuk anggota DPRA periode 2009-2014, dari enam puluh sembilan (69) anggota DPRA mayoritas memiliki latar belakang pendidikan sarjana, yaitu sebanyak tiga puluh lima (35) orang. Kemudian komposisi anggota DPRA yang berlatar belakang Magister merupakan yang paling sedikit yaitu hanya sembilan (9) orang. Sedangkan komposisi anggota DPRA yang berlatar belakang pendidikan Diploma/SMA/Sederajat berjumlah 25 orang. Berdasarkan fakta tersebut yang patut dicermati adalah jumlah anggota DPRA yang berlatar belakang pendidikan Diploma/SMA/Sederajat berada di urutan pertengahan, yaitu sebanyak 25 orang. Walaupun bukan angka tertinggi, namun jumlah ini tergolong besar, mengingat beban tugas dan kerja DPRA juga sangat berat dan membutuhkan keahlian dan kapasitas pendidikan yang memadai. Hal ini sejalan dengan tuntutan sistem parlemen modern, dimana anggota-anggotanya dituntut untuk memiliki kualitas dan kemampuan lebih baik dibandingkan rakyat pada umumnya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa besarnya jumlah anggota DPRA yang tidak memiliki latar belakang pendidikan sarjana akan sangat mempengaruhi kinerja DPRA dalam berbagai hal khususnya di bidang legislasi. Oleh karena itu, hal ini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja DPRA dalam bidang legislasi.

Selain itu, dalam periode tersebut pula, komposisi jumlah anggota DPRA yang berlatar belakang sarjana hukum hanya sejumlah enam orang, yaitu Amir Helmi, SH., Nasruddinsyah, SH., Tgk. H. Abdullah Saleh, SH., Fauzi, SH., H. Sidik Fahmi SH, MH., dan Erly Hasyim SH, S.Ag. Sebagaimana diketahui kerja dan tugas-tugas DPRA khususnya di bidang legislasi sangat identik dengan bidang keilmuan hukum. Walaupun tidak bisa dipungkiri setiap substansi dan isi

dari sebuah produk legislasi tidak hanya bermaterikan hal-hal yang berkaitan dengan hukum saja. Tetapi, dalam hal perkara-perkara teknis pembuatan qanun tentu saja sangat berkaitan dengan bidang keilmuan hukum. Oleh karena itu, komposisi DPRA yang berlatar belakang pendidikan dibidang hukum sebanyak enam (6) orang merupakan jumlah yang sangat kecil dibandingkan dengan jumlah keseluruhan anggota DPRA yang sebanyak enam puluh sembilan (69) orang.

#### 4. Iklim Politik dan Pola Komunikasi

Salah satu faktor lainnya yang mempengaruhi kinerja DPRA periode 2009-2016 dalam bidang legislasi adalah terbangunnya iklim politik yang kondusif, khususnya antara pihak legislatif dan eksekutif, dalam hal ini antara DPRA dengan Pemerintah Aceh. Kondusifnya situasi politik akan mengahdirkan pola komunikasi yang yang baik, dimana hal tersebut merupakan salah satu cara demi menunjang kinerja kedua lembaga. Secara aturan, dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah Aceh sangat membutuhkan peran DPRA, khususnya dalam hal pengesahan regulasi anggaran dan regulasi yang dibutuhkan lainnya. Begitu pula DPRA sangat membutuhkan pemerintah Aceh dalam kaitan untuk meprakarsai proses pemebentukan qanun-qanun yang akan dilaksanakan oleh pemerintah Aceh. Oleh karena itu perlu ada hubungan yang harmonis dan pola komunikasi yang efektif untuk menselaraskan kedua kepentingan itu.

Salah satu faktor rendahnya produktivitas DPRA dalam menghasilkan qanun yang akibat tidak harmonisnya komunikasi politik antara DPRA dengan Pemerintah Aceh adalah pada tahun 2011, dimana dari tiga puluh satu (31) qanun prolega prioritas, DPRA hanya berhasil mengesahkan enam (6) qanun saja. Enam (6) qanun yang di sahkan DPRA pada tahun 2011 tersebut merupakan capaian terendah DPRA dalam mengesahkan qanun selama periode 2009-2014.

Rendahnya produktivitas DPRA pada tahun 2011 tersebut, seiring dengan panasnya situasi politik menjelang Pilkada 2012. Salah satu hal yang membuat hubungan pemerintah Aceh dengan DPRA tidak harmonis adalah terkait pembahasan qanun Pilkada yang akan diselenggarakan pada tahun 2012, dimana salah satu substansinya yang diperdebatkan pada saat itu adalah terkait boleh tidaknya calon perseorangan maju dalam Pilkada 2012. Isu tersebut telah menyedot energi para elit dan masyarakat Aceh. DPRA sendiri sebagai lembaga

yang bertugas menghasilkan qanun Aceh disibukkan dengan suasana panas dan lamanya pembahasan qanun Pilkada tersebut.

Berdasarkan fakta diatas menunjukkan bahwa situasi politik suatu daerah yang berimbas terganggunya pola hubungan dan komunikasi anatar pihak eksekutif dengan legislaif akan sangat mempengaruhi kinerja legislatif khususnya dalam menghasilkan produk legislasi. Begitu pula dengan DPRA memburuknya situasi politik dan pola komunikasi antara DPRA dengan pemerintah Aceh sangat mempengaruhi kinerja DPRA dalam menghasilkan qanun.

Buruknya pola komunikasi ini, secara nyata akan sangat mempengaruhi kinerja legislasi DPRA. Apabila kondisi seperti ini berlangsung setiap tahun dan tidak ada upaya mencari jalan penyelesaian, maka bisa dipastikan kinerja DPRA sebagai lembaga eksekutif akan semakin anjlok. dan proses pelaksanaan pemerintahan oleh Gubernur Aceh disisi lain juga akan terhambat.

### **3. Implementasi Konsep Persetujuan Bersama Antara DPRA dan Pemerintah Aceh Dalam Pemebentukan Qanun**

Ada perbedaan yang sangat mencolok dalam relasi eksekutif dan legislatif dalam kaitannya dengan proses legislasi yang terjadi sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Jika merujuk pada UUD 1945 sebelum amandemen dengan bentuk pembagian kekuasaan yang lebih berat kepada eksekutif (executive heavy), mekanisme persetujuan bersama yang ada dititikberatkan pada kekuasaan eksekutif. Hal ini terlihat dari Pasal 5 UUD sebelum amandemen, yang mengatur bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dengan ketentuan seperti ini, hak penyusunan UU ada di presiden sebagai eksekutif. Di mana posisi DPR? DPR hanya dibutuhkan persetujuannya. Di dalam UUD sebelum amandemen, mekanisme persetujuan bersama tidak dinyatakan secara tegas, meskipun sesungguhnya “persetujuan bersama” tersebut diatur secara samar dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Dikatakan, dalam hal suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan dari DPR maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Sebaliknya, dalam UUD 1945 setelah amandemen, dengan pembagian kekuasaan yang cenderung dititikberatkan kepada legislatif (legislative heavy), mekanisme proses legislasi lebih banyak berada di bawah kekuasaan legislatif.

Hal ini terlihat dari Pasal 20 UUD yang diubah dalam amandemen pertama, yang mengatur bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 hasil amandemen ini, terlihat jelas bahwa kewenangan membentuk undang-undang adalah kekuasaan DPR. Meski demikian, dalam proses pembentukan tersebut diwajibkan adanya keterlibatan presiden dalam proses pembahasan (Pasal 20 ayat 2 UUD). Jika membaca Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD 1945 setelah amandemen, terlihat jelas bahwa sebuah undang-undang untuk dapat dikatakan sah harus memenuhi unsur disetujui bersama oleh DPR dan Presiden sebagai eksekutif.

Yang kemudian harus di definisikan selanjutnya adalah apakah makna persetujuan bersama itu? Apakah persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif pada saat menentukan RUU yang baru akan dibahas, ataukah persetujuan bersama mengenai substansi yang ada dalam RUU yang sedang dibahas? Apakah persetujuan bersama tersebut hanya sebatas menentukan bisa atau tidaknya sebuah RUU menjadi undang-undang? Di tahap manakah persetujuan bersama tersebut sesungguhnya dibutuhkan? Masalah berikutnya adalah, bagaimana jika salah satu pihak tidak setuju dengan RUU yang akan/sedang dibahas tersebut? Mekanisme apa yang ada untuk menyelesaikan masalah ini?

Dalam perkembangannya, sepertinya konsep adanya persetujuan bersama ini diterjemahkan menjadi pembahasan yang sifatnya sangat teknis lewat rapat-rapat kerja secara bersama-sama oleh DPRA dan wakil dari pemerintah Aceh sebagaimana yang berlangsung selama ini. Tapi mengenai di tahap yang mana proses “persetujuan bersama” itu tetap dibutuhkan belum diatur secara jelas dan pasti dalam aturan perundang-undangan.

Selanjutnya untuk menjelaskan ditahap manakah konsep adanya persetujuan bersama dianggap sah, maka seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, bahwa konsep adanya persetujuan bersama ini diterjemahkan menjadi pembahasan yang sifatnya sangat teknis lewat rapat-rapat kerja secara bersama-sama oleh DPRA dan wakil dari Pemerintah Aceh sebagaimana yang berlangsung selama ini. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh sekretaris Badan

Legislasi DPRA, Bardan Sahidi, pada saat wawancara yang penulis laksanakan pada tanggal 25 Oktober 2017 lalu. Bardan Sahidi, mengungkapkan bahwa berbicara terkait konsep persetujuan bersama, maka perlu dilihat dulu alur pembahasan rancangan qanun sampai menjadi di sebuah qanun di DPRA. Menurut Bardan biasanya proses pembahasan yang langsung melibatkan pihak legislatif dan eksekutif sekaligus adalah mulai pada saat pembahasan di Badan Legislasi (Banleg). Pada tahapan ini, draf qanun yang diserahkan dari komisi atau pansus akan dibahas oleh Banleg bersama dengan wakil pemerintah Aceh yang ditunjuk oleh Gubernur untuk ikut dalam pembahasan bersama tersebut.

Lebih lanjut menurut Bardan pembahasan ini akan melalui beberapa tingkat sesuai dengan kebutuhan, termasuk didalamnya RDPU yang melibatkan elemen masyarakat. Kemudian pada akhirnya disinilah tahap awal adanya persetujuan bersama antara Banleg dengan dengan wakil pemerintah Aceh tersebut. Setelah ada persetujuan bersama, maka draf qanun tersebut akan dikonsultasikan dengan Kemendagri. Seterusnya bila hasil konsultasi ke kemendagri selesai dan tidak ada perubahan maka draf qanun akan dibawa ke rapat paripurna. Kemudian dalam rapat paripurna qanun akan disahkan atau tidak.

Terkait persetujuan bersama menurut Bardan, dalam paripurna tersebut masih berpeluang tidak adanya persetujuan bersama sehingga qanun tidak bisa disahkan. Hal ini biasanya terjadi bila pemerintah Aceh atau perwakilan pemerintah Aceh tidak mau hadir dalam rapat paripurna tersebut. Maka itu artinya tidak ada persetujuan bersama antara DPRA dengan pemerintah Aceh dalam pengesahan qanun tersebut.

Dari keterangan sekretaris Badan Legislasi DPRA tersebut diatas menunjukkan, bahwa konsep persetujuan bersama yang dijalankan oleh DPRA selama ini berada pada dua tahapan besar, yakni ketika pembahasan di badan legislasi dan juga ketika pengesahan akhir di rapat paripurna.

Selanjutnya untuk menjelaskan apakah konsep persetujuan bersama antara DPRA dengan pemerintahan Aceh selama ini sudah berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku, maka perlu kita lihat kembali pengaturan terkait persetujuan bersama dalam Qanun No.5/2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, dimana dalam qanun tersebut tidak dijabarkan secara jelas makna persetujuan bersama,



namun penyebutannya hanya persetujuan bersama saja. Hal ini berarti persetujuan bersama yang selama ini dijalankan oleh DPRA seperti yang digambarkan oleh Sekretaris Banleg dalam wawancara diatas tadi merupakan konsep atau model yang lazim dipakai oleh DPRA selama ini.

Dengan mengacu pada pendefinisian makna dari konsep persetujuan bersama seperti yang telah diuraikan diatas tersebut, maka bisa disimpulkan bahwa selama ini DPRA bersama pemerintah Aceh sudah menjalankan konsep persetujuan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya adalah bahwa DPRA selama ini dalam membentuk dan mengesahkan sebuah qanun tidak menyalahi ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang konsep persetujuan itu.

Hal ini juga diperkuat oleh pengakuan Sekretaris Banleg DPRA, Bardan Sahidi bahwa Dalam membentuk dan mengesahkan qanun, DPRA selama ini selalu menjalankan sesuai dengan alur yang saya uraikan tadi. Tidak ada satu qanun pun yang akan disahkan bila belum ada persetujuan bersama, baik persetujuan di tahap awal pembahsan, maupun persetujuan bersama ketika tahap pengesahan di paripurna.

Maka dapat disimpulkan bahwa konsep persetujuan bersama antara DPRA dan Pemerintah Aceh dalam menjalankan fungsi legislasi tahun 2009-2016 sudah terlaksana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **KESIMPULAN**

Peran Anggota Kepolisian Resor Kota Banda Aceh dalam mengawasi putusan peradilan adat Gampong bersifat pasif, yang mana Anggota Kepolisian Resor Kota Banda Aceh menyerahkan sepenuhnya Putusan Perdamaian Tersebut Kepada Keuchik dan perangkat peradilan adat Gampong, Anggota Polisi Resor Kota Banda Aceh dapat memberikan Pertimbangan dan memberikan nasehat jika diminta oleh Peradilan, Dalam hal ada salah satu pihak tidak mau melaksanakan hasil putusan perdamaian tersebut, maka dapat dilakukan banding yaitu peradilan adat di tingkat Mukim. Namun demikian polisi tetap memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.

Hambatan atau kendala yang dialami oleh Polisi Resor Kota Banda Aceh dalam mengawasi putusan peradilan adat Gampong adalah sikap sebagian masyarakat yang belum menerima seutuhnya, ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan perdamaian, adanya benturan hukum dengan lembaga lain, munculnya sikap materialistis, dominannya suara laki-laki dari pada suara perempuan, minimnya pengetahuan perangkat peradilan adat gampong.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arbi Sanit, 1985, Perwakilan Politik Di Indonesia, CV. Rajawali, Jarkarta.
- Dahlan Thaib, dkk, 2013, Teori dan Hukum Konstitusi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Eddy Purnama, 2008, Lembaga Perwakilan Rakyat, Syiah Kuala Press, Banda Aceh.
- Husni Jalil, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh.
- Bentham, Jeremy, 2016, Teori Perundang-undangan, Nuansa Cendekia Publishing & Printing, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2012, Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mukhlis, 2011, Ilmu Perundang-Undangan, Ratu Jaya, Medan.
- Munir Fuady, 2010, Konsep Negara Demokrasi, Refika Aditama, Bandung.
- Miriam Budiardjo, 2004, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Natabaya, H.A.S., 2006, Sistem Peraturan Perundang-Undangan, Sekretariat Jenderal MKRI, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2006, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Pipin Syarifin, dkk, 2005, Hukum Pemerintahan Daerah, Pustaka Bani Quraisy, Bandung

Rozali Abdullah, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Salim, HS, 2010, Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum, Rajawali Pers, Jakarta.