

## CAPAIAN PROGRAM LEGISLASI ACEH

### *ACHIEVEMENT OF ACEH LEGISLATION PROGRAMS*

**Basri Effendi, Sufyan**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jalan Putroe Phang No. 1 Darussalam Banda Aceh 23111  
E-mail: basrieffendi@unsyiah.ac.id; Telp. (0651) 7552295

Diterima: 05/04/2020; Revisi: 30/06/2020; Disetujui: 04/07/2020

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.16347>

#### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan menganalisis capaian program legislasi daerah dari aspek politik hukum. Program tersebut dilaksanakan setiap tahun lembaga eksekutif dan legislatif sebagai bentuk *legal policy* dalam menyusun suatu program, yang mana setiap program tersebut membutuhkan landasan hukum yang konstitusional. Hal ini juga menjadi salah satu indikator tercapainya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis empiris dan analisis data kualitatif, penelitian ini menemukan bahwa tingkat keberhasilan pembahasan Program legislasi daerah di Aceh hanya 24,66% per/tahun. Ada pelbagai kendala yang menghambat pelaksanaan program legislasi daerah di Aceh, diantaranya adalah anggaran yang minim, political will yang tidak kuat, terbatasnya sumber daya manusia dengan waktu yang tersedia, serta tidak realistisnya antara jumlah qanun usulan Prolegda dengan kemampuan penyelesaian. Pemerintah dan DPR harus lebih realistis dalam menetapkan jumlah target legislasi daerah tiap tahun.

Kata Kunci: capaian program; program legislasi; politik hukum; aceh.

#### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the achievements of the regional legislative program from the political law aspects. The program is carried out annually by the executive and legislative bodies as a form of legal policy in developing a program where each of which requires a constitutional legal basis. This is also one indicator of the achievement of good governance in the administration of regional government. Using empirical juridical research methods and qualitative data analysis, this study found that the success rate of discussion of the regional legislative program in Aceh was only 24.66% per year. There are various obstacles that hamper the implementation of the regional legislation program in Aceh, including a minimal budget, insufficient political will, limited human resources and time, and an unrealistic number of Prolegda's proposed qanuns and the ability to resolve the proposal. The government and Parliament should be more realistic in setting the target number of regional legislation each year.*

*Key Words: achievement of program; legialative program; political law; aceh.*

## PENDAHULUAN

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pascareformasi, melahirkan konsep otonomi daerah dan desentralisasi sebagai bagian penting dari upaya perubahan untuk menghilangkan sentralisasi kekuasaan di pemerintah pusat (Arif, 2005). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang 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.

Ketentuan tersebut mempertegas eksistensi pemerintah daerah di Indonesia sebagai bagian integral dari konsep negara kesatuan. Keberadaan pemerintah daerah dan segala kewenangannya diatur lebih lanjut pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi tersebut dapat dipahami sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Selain pengakuan terhadap keberadaan pemerintahan daerah, konstitusi juga mengakui keberadaan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Jalil dkk, 2017). Hal ini sebagaimana yang diatur pada ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Adanya pengakuan tersebut merupakan kosekuensi yuridis dari keberadaan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa. Saat ini ada dua provinsi yang mendapatkan status otonomi khusus yaitu Aceh dan Papua, serta Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang bersifat istimewa (Zuhro & Letty, 2016).

Sebagai salah satu daerah yang mendapatkan status otonomi khusus di Indonesia, Aceh memiliki pelbagai kewenangan yang sama dengan daerah lain, dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh daerah lain. Dalam proses penyusunan peraturan daerah, secara nomenklatur produk peraturan

daerah di Aceh dikenal dengan istilah qanun (Jasin, 2019). Peraturan Daerah (Perda) di Aceh yang disebut dengan istilah qanun, dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan juga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK).

Posisi legislatif sangat penting. Suatu ide penting hasil demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah lembaga legislatif daerah yang populer dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika kunci dari keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah adalah keberhasilan DPRD dalam melaksanakan tiga plus fungsi utama legislasi, anggaran dan pengawasan, dan plus representasi secara simultan, proporsional, dan berkelanjutan (Jasin, 2019).

Berbicara fungsi legislasi yang merupakan tugas untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan, maka DPRD juga memiliki tugas untuk menghasilkan peraturan daerah bersama kepala daerah. Pembentukan program peraturan daerah merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten terhadap tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah (Sihombing, 2016).

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan di Aceh memiliki tanggung jawab atas tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dengan menunjukkan kinerja yang optimal. Fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat di Aceh dijalankan oleh salah satu alat kelengkapan yaitu badan legislasi. Dengan tugasnya tersebut, badan legislasi membentuk qanun sebagai peraturan daerah agar berlaku secara efektif dan efisien dalam mengatur kehidupan bersama seluruh masyarakat.

Kinerja DPRA dan DPRK berhubungan erat dengan prestasi kerja yang telah dicapai sesuai dengan tugas, kewenangan dan tanggung jawabnya sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Dalam pembentukan qanun tersebut, melalui program legislasi daerah (Prolegda) sangat menentukan efektivitas bekerjanya pemerintahan di Aceh. Jumlah qanun yang dihasilkan setiap tahunnya akan sangat mempengaruhi tercapainya program dan prioritas penyelesaian masalah

krusial di Aceh. Hal tersebut sebagai wujud peran qanun sebagai landasan hukum bagi pemerintahan dalam menjalankan fungsinya. Sesuatu yang tidak diatur dalam qanun tidak dapat dilaksanakan karena tidak memiliki landasan hukum, kecuali ada peluang membuat peraturan pengganti lainnya guna mengantisipasi masalah tersebut.

Kewenangan dalam penyusunan Prolegda tidak hanya dimiliki oleh legislatif, tetapi juga eksekutif. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 23 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur bahwa DPRA memiliki kewenangan untuk membentuk qanun Aceh yang dibahas dengan gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Akan tetapi fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRA menempatkannya pada posisi sentral dalam mengartikulasikan aspirasi rakyat dalam wujud peraturan daerah.

Oleh karena itu, dalam upaya pelaksanaan Prolegda di Aceh, ada suatu kebijakan untuk membuat daftar urutan rancangan qanun yang harus dihasilkan dalam satu periode keanggotaan, serta adanya qanun prioritas tiap tahun anggarannya. Akan tetapi, dalam penyusunan rancangan qanun terkait APBD (di Aceh disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh atau APBA), sering mengalami keterlambatan pengesahannya menjadi qanun. Selama ini, meskipun inisiatif pembentukan qanun berada pada eksekutif, akan tetapi DPRA juga memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan qanun atau yang dikenal qanun inisiatif dewan (Faisal, 2017).

Begitu juga halnya dengan *work plan* yang disusun oleh setiap organisasi dengan berbagai analisa dan target capaian-capaian *outputnya*, namun bedanya adalah Prolegda menghasilkan aturan hukum, dalam hal ini qanun. Kebijakan ini juga diikuti dengan penambahan alat kelengkapan di tubuh dewan, yaitu badan legislasi. Realitas yang berkembang tentang lemahnya fungsi legislasi dilihat dari capaian program legislasi daerah, tentu diakibatkan pelbagai faktor yang mempengaruhinya. Hal ini bisa dilihat dari adanya peraturan yang gagal dibuat, sehingga menghambat kebijakan pemerintahan daerah yang sangat krusial, seperti kebijakan pengalokasian APBA.

Berdasarkan latar belakang di atas, kajian tentang capaian program legislasi daerah di Aceh sangat beralasan dilakukan. Sejumlah kajian terkait, antara lain konteks otonomi khusus yang proses pembentukan hukum tidak terlepas dari perdamaian (Sulaiman, 2012). Implementasi otonomi khusus dapat diukur (Jalil, 2010), terutama dengan legislasi yang berkualitas (Jalil 2017).

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini untuk mencari gambaran tentang pelaksanaan program legislasi daerah di Aceh, dengan menggunakan metode penelitian yuridis-empiris. Penelitian ini bersifat deskriptif, sehingga menggambarkan secara lengkap tentang objek yang akan diteliti. Pada dasarnya, metode penelitian menggambarkan orientasi suatu kajian (Sulaiman, 2018). Dalam penelitian dekriptif, upaya pemecahan masalah dilakukan dengan menggambarkan keadaan dari objek yang akan diteliti dengan kenyataan, berdasarkan fakta-fakta aktual yang saat ini berkembang. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Lokasi penelitian di Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Tengah, Kota Lhokseumawe, dan ibu kota Propinsi Aceh. Data primer diperoleh dari penelitian lapangan dengan menghimpun data pada Bagian Legislasi, Biro Hukum, dan kampus. Alat pengumpul data melalui interview kepada responden dan informan yang sudah ditentukan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1) Penyusunan Program Legislasi Daerah**

Pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam mewujudkan perubahan dalam rangka menghadapi era otonomi daerah dan terciptanya *good governence* dan pembangunan di daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah perlu menjadi suatu prioritas sebagai respons terhadap perubahan pelbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, serta mengakomodasi perkembangan masyarakat (Rayusman, 2014). Disisi lain, program legislasi daerah tidak hanya sebagai sarana politik hukum daerah, tetapi juga bagian

dari perencanaan pembangunan materi hukum yang akan dibuat dalam satu tahun kedepan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam pembentukan peraturan daerah memerlukan suatu proses perencanaan sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan. Menurut ketentuan Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui program legislasi daerah dilakukan sebagai berikut: (1) Kepala daerah memerintahkan kepada kepala SKPD menyusun prolegda di lingkungan pemerintah daerah; (2) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintahan daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi; (3) Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal.

Dalam penyusunan peraturan daerah, Badan Pembentukan Peraturan Daerah perlu menyusun rancangan program pembentukan peraturan daerah selama masa Bakti DPRD. Selanjutnya, hal itu ditentukan berdasarkan skala prioritas disusun sesuai tahun anggaran. Rancangan dimaksud tersebut kemudian dibahas bersama dengan pemerintah daerah untuk disepakati, yang selanjutnya dilakukan pembahasan dalam Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan. Disisi lain, dalam proses pembentukan peraturan daerah, kepala daerah dan DPRD dalam keadaan tertentu dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar program pembentukan peraturan daerah dengan beberapa alasan untuk mengatasi keadaan luar biasa karena konflik atau bencana alam.

## **2) Capain Program Legislasi Daerah di Aceh**

Program Legislasi Daerah adalah instrument, yang mekanisme tahapan pelaksanaannya harus dimulai dari tahap perencanaan yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat

peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau gubernur, atau bupati/wali kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah. Program tersebut dikenal dengan istilah program legislasi daerah. Program legislasi daerah merupakan salah satu kebijakan daerah yang mengatur tentang beberapa peraturan daerah yang akan dibuat dalam satu tahun secara terencana, terpadu, tersistematis, dan juga disusun secara partisipatif (Danusastro, 2012).

Dengan adanya penyusunan program legislasi daerah, diharapkan peraturan daerah dapat dirumuskan secara terencana, terpadu dan sistematis, sehingga akan membawa manfaat untuk masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Terdapat pelbagai alasan yang menunjukkan urgensi program legislasi daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah (Danusastro, 2012), yaitu: (a) untuk memberikan gambaran yang objektif tentang kondisi umum mengenai problematika dalam pembentukan peraturan daerah; (b) menentukan skala prioritas penyusunan rancangan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah, atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan tersebut; (c) mewujudkan sinergisitas antar lembaga berwenang dalam membentuk peraturan daerah; (d) mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan menyusun rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; (e) sebagai sarana untuk mengendalikan kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Disisi lain, selain alasan yang menunjukkan pentingnya program legislasi daerah, juga terdapat pelbagai hal kelemahan dalam penyusunan program tersebut. Kelemahan dalam penyusunan program legislasi daerah dimulai ketika proses perencanaan yang tidak jelas dan tidak terkait

dengan rencana pembangunan jangka menengah dan rencana strategis (Renstra) satuan kerja pemerintahan daerah. Kelemahan juga dapat dilihat dari pengusulan rancangan peraturan daerah oleh SKPD yang tidak didasarkan pada kajian yang mendalam, sebab tidak diagendakan dalam agenda kegiatan SKPD tersebut (Sihombing, 2016). Menurut Marzuki Ali, ada tiga faktor yang berpengaruh terhadap kinerja bidang legislasi, yaitu: (1) kurangnya kompetensi dan kapasitas sumber daya manusia yang menjadi tenaga pendukung dalam legal drafting; (2) proses pembahasan mengalami *deadlock* yang disebabkan oleh ketidak sepakatan oleh fraksi dan/atau pertentangan antara legislatif dengan pemerintah; (3) alokasi waktu yang disediakan dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak optimal, itu terjadi karena rangkap tugas secara paralel, sehingga sulit mencapai quorum (Sihombing, 2016).

Aceh dengan status daerah bekas konflik, seharusnya memiliki landasan historis tentang memaknai Program Legislasi daerah. Akan tetapi tidak ada data yang jelas terkait berapa persentase capaian program legislasi daerah di Aceh setiap tahunnya. Begitu juga terkait dengan kendala yang mereka hadapi, sehingga sulit untuk diambil kebijakan apa yang cocok untuk meningkatkan performa kinerja legislasi. Upaya menghasilkan peraturan daerah atau qanun di Aceh perlu menjadi perhatian. Hal ini disebabkan oleh prioritas daerah dalam meningkatkan sektor pembangunan, sebagai langkah keluar dari konflik yang berkepanjangan. Kemampuan membuat regulasi atau aturan dalam bentuk qanun, akan sangat mempengaruhi jumlah produk hukum yang dihasilkan yang akan memberi landasan bagi setiap tindakan/ kebijakan pemerintahan untuk menjalankan fungsinya.

Untuk melihat kinerja pemerintahan Aceh, dalam membentuk qanun hal itu bisa diukur dengan menggunakan beberapa ukuran mulai dari produktivitas yang berkaitan dengan hubungan antara *input* dan *output* dari suatu proses yang dikaitkan dengan hasil kinerja yang dicapai. Kemudian secara kualitas yaitu kemampuan peraturan tersebut memenuhi kebutuhan dan keinginan dalam masyarakat (Herizal, 2017). Disisi lain ukuran juga dapat dilihat dari ketepatan waktu



pelaksanaan tugas dan fungsinya sesuai dengan perencanaan. Ukuran kinerja pemerintahan Aceh dalam pembentukan qanun juga dinilai dari pemanfaatan sumber daya dan pengukuran biaya yang digunakan.

Dalam mengukur capaian program legislasi daerah di Aceh, jumlah qanun yang disahkan dalam setahun menjadi suatu indikator keberhasilan program tersebut. Jika jumlah qanun yang disahkan sama dengan rencana qanun yang ditetapkan dalam prolegda, maka capain program legislasi berjalan dengan maksimal. Begitu juga sebaliknya, jika qanun yang disahkan lebih kecil dari rencana qanun yang telah ditetapkan, maka capai program leguslasi daerah belum maksimal. Berikut ini merupakan data perbandingan antara rencana qanun prioritas dengan jumlah qanun yang disahkan DPRA dalam lima tahun terakhir.

Capaian program legislasi pemerintah Aceh tahun 2015-2019 belum berjalan dengan maksimal. Hal ini bukan hanya dalam program legislasi pemerintahan Aceh, tetapi juga di beberapa pemerintahan daerah kabupaten/kota. Rata-rata jumlah qanun yang bisa diselesaikan hanya 24,66% dari total qanun yang masuk ke dalam Progran Legislasi Daerah. Dari beberapa sampel yang diambil, dari 251 qanun yang masuk dan tersebar di 3 kabupaten/kota, hanya 85 Rancangan Qanun (Raqaan) yang berhasil jadi qanun. Persentase tersebut menunjukkan rendahnya kemampuan dari pemerintah dan DPR pada tingkat kabupaten dan kota di Aceh dalam menyelesaikan tugas pada bidang legislasi. Secara umum capaian Prolegda di Aceh memiliki tingkat keberhasilan yang sangat rendah. Terbukti 75,34% Raqaan yang masuk dalam Prolegda selama 5 tahun terakhir tidak bisa diselesaikan menjadi qanun.

Selain itu adanya ketimpangan kemampuan secara khusus pada sampel yang diambil menunjukkan fakta bahwa kemampuan tiap kabupaten/kota pada dasarnya berbeda. Tidak meratanya kemampuan ini menjadikan perkembangan Prolegda tidak memuaskan karena terlalu rendah jika dibandingkan dengan target. Ada kabupaten/kota yang mencapai capaian 44,83% dari total rancangan yang masuk dalam Prolegda, namun jika dibandingkan dari tahun ke tahun maka

neracanya akan sangat tidak seimbang. Oleh karena itu dapat dilihat bahwa ada inkonsistensi kinerja sehingga berpengaruh tidak baik terhadap total capaian Prolegda secara umum. Perkembangannya dari tahun ketahun semakin menurun. Pada tahun 2015 hanya penyelesaian Raqan menjadi qanun hanya 24,66 persen, sedangkan 75,34 persen lainnya tidak terselesaikan. Selanjutnya pada tahun 2016 jumlah qanun yang mampu diselesaikan hanya 48,15 persen dari total Raqan yang masuk ke dalam Prolegda, sedangkan 51,85 persen tidak mampu untuk diselesaikan. Ada catatan khusus pada tahun 2016 dimana margin kelihatan kecil karena terjadi peningkatan jumlah qanun yang selesai, namun pada sisi lain daftar qanun yang masuk Prolegda juga berkurang.

Pada tahun 2017, bisa dilihat grafik jumlah qanun yang masuk kedalam program legislasi daerah kembali naik. Namun pada sisi lain jumlah raqan yang selesai menjadi qanun juga menurun (29,23 persen) sedangkan rasio Prolegda yang gagal dibahas adalah 70,77 persen. Pada kuartal ke empat tahun 2018 jumlah raqan yang berhasil dibahas menjadi qanun adalah sebesar 51,16 persen, sedangkan sisanya 48,84 persen tidak terselesaikan. Sedangkan untuk tahun 2019 tidak ada qanun yang dibahas sampai pada saat penelitian selesai dilakukan.

Pada tahun 2015 penyelesaian raqan menjadi qanun hanya 24,66 persen, sedangkan 75,34 persen lainnya tidak terselesaikan. Selanjutnya pada tahun 2016 jumlah qanun yang mampu diselesaikan hanya 48,15 persen dari total Raqan yang masuk ke dalam Prolegda, sedangkan 51,85 persen tidak mampu untuk diselesaikan. Ada catatan khusus pada tahun 2016 dimana margin kelihatan kecil karena terjadi peningkatan jumlah qanun yang selesai, namun pada sisi lain daftar jumlah qanun yang masuk Prolegda juga berkurang. Pada tahun 2017 kita bisa melihat grafik jumlah qanun yang masuk kedalam program legislasi daerah kembali naik.

Pada sisi lain jumlah raqan yang berhasil dibahas menjadi qanun juga menurun (29,23 persen) sedangkan rasio Prolegda yang gagal dibahas adalah 70,77 persen. Pada kuartal keempat tahun 2018 jumlah raqan yang berhasil dibahas menjadi qanun adalah sebesar 51,16 persen, sedangkan

sisanya 48,84 persen tidak terselesaikan. Sedangkan untuk tahun 2019 tidak ada qanun yang berhasil dibahas sampai pada saat penelitian selesai dilakukan.

Bahkan ditemukan kasus dimana dalam satu tahun tidak ada capaian sama sekali, dimana tidak ada Prolegda yang disahkan, dan tidak ada qanun darinya yang diselesaikan. Hal tersebut bisa dilihat dari capaian kabupaten Aceh Tengah pada tahun 2015 dimana dari 17 qanun yang diusulkan, tidak ada yang bisa diselesaikan. Hanya qanun tentang APBK yang masuk ke lembaran daerah. Analisis data lainnya menunjukkan bahwa tidak adanya qanun yang masuk pada Prolegda Kabupaten Aceh Tengah pada tahun 2018, namun ada lima qanun yang mampu diselesaikan.

Undang-undang sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. DPR yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya (Nugroho, 2013).

Pada kasus pencapaian DPR Aceh dalam menyelesaikan Prolegda, terjadi keadaan yang tidak biasa. Terdapat kondisi dimana tahun-tahun tidak ada qanun dari Prolegda yang dibahas, namun banyak menyelesaikan qanun usulan lainnya. Jika qanun yang masuk program legislasi adalah qanun yang masuk prioritas untuk dibahas maka dapat diartikan anggota dewan pada tingkat propinsi di Aceh lebih memilih pembahasan qanun yang tidak prioritas.

Data qanun dari tahun ke tahun menunjukkan DPR Aceh gagal menentukan mana yang prioritas atau tidak. Walaupun secara capaian penyelesaian qanun keseluruhan dan juga qanun yang telah disahkan dalam Prolegda sama-sama sangat rendah. Dari total 101 qanun dari tahun 2014 hingga 2019, hanya 27% qanun yang berhasil diparipurnakan dan menjadi qanun. Perbandingan yang sangat tinggi dimana tingkat ketidakberhasilan secara umum di bawah 30%. Jika dipilah lagi, akan ditemukan hanya 19% qanun yang masuk Prolegda berhasil paripurna, sedangkan untuk qanun inisiatif yang tidak masuk ke dalam qanun prioritas, tingkat keberhasilan paripurna mencapai 24%.

Meskipun secara total qanun yang tidak masuk Prolegda hanya 30%, namun kemauan menyelesaikan yang diluar Prolegda terlihat lebih besar. Untuk perbandingan dari semua qanun yang berhasil paripurna, maka kita mendapatkan hasil yang mengejutkan, dimana qanun prioritas mendapatkan porsi 59% dari total keberhasilan. Qanun tidak prioritas mendapatkan porsi sebesar 41%, dan ini merupakan angka yang cukup besar, jika perbandingannya adalah mana yang lebih harus dibahas dari segi qanun prioritas.

Terlebih lagi ada tahun dimana tidak dibahas sama sekali dan tidak ada qanun prioritas seperti tahun 2016, 2017, dan tahun 2019. Bahkan pada 2019 qanun tidak ada yang masuk dalam Prolegda. Pada tahun 2017, persentase qanun dari luar malah hampir dibahas semua, dimana fakta menunjukkan keberhasilan yang mencapai 77% dibahas dan menjadi qanun. Masalah lainnya muncul disini ketika qanun yang prioritas malah tidak dibahas sama sekali. Artinya anggota DPR Aceh seperti gagal menempatkan prioritas dalam periode 2014 hingga 2019.

Untuk perkembangan dari tahun ke tahun, kita bisa memperhatikan bagaimana ketimbangan antara perkembangan qanun tiap tahun ke tahun dengan jumlah dengan jumlah qanun yang masuk Prolegda dan yang masuk pembahasan dari luar. Terdapat kejanggalan dimana selain ditemukan tidak konsistennya jumlah qanun yang masuk prioritas dengan diselesaikan, terdapat juga masalah yang sama pada jumlah rancangan qanun tiap tahunnya serta realisasi menjadi qanun. Perbedaan sangat mencolok, sehingga sangat sulit untuk menentukan rata-rata tiap tahunnya. Ada tahun dimana rancangan qanun sangat banyak, namun ada tahun yang usulannya sangat sedikit.

### **3) Faktor-Faktor Penghambat Pencapaian Prolegda di Aceh**

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab dari tidak konsistennya kabupaten/kota dalam capaian Prolegda. Pertama, perbedaan dalam hal alokasi dana untuk pembahasan qanun. Pemerintah kabupaten/kota di Aceh memiliki standar yang berbeda dalam hal pengalokasian dana untuk pembahasan rancangan qanun menjadi qanun. Ada serangkaian proses yang harus dilalui dan

membutuhkan alokasi dana untuk menyelesaikan tugas legislasi. Kabupaten Aceh Tengah contohnya, alokasi dana hanya mencukupi untuk pengerjaan dua qanun. Anggaran yang sangat terbatas, membuat kinerja menjadi terhambat.

Berdasarkan keterangan dari staf Bagian Hukum Pemkab Aceh Tengah, dengan ketersediaan anggaran yang ada, jumlah qanun yang bisa diselesaikan adalah prestasi tersendiri. Ketersediaan dana hanya bisa menampung penyelesaian dua qanun, namun di lapangan selalu bisa lebih. Jika dilihat dari faktor kendala dana ini, seakan memang ada faktor pemaaf atas rendahnya capaian penyelesaian Prolegda. Meskipun jika dibandingkan dengan capaian pelaksanaan Prolegda sangat tidak mencapai target, namun dari sisi dana yang ada harus ada pemakluman. Padahal qanun tentang anggaran juga merupakan kewenangan bersama dari eksekutif dan legislatif. Sehingga pemakluman tersebut sangatlah tidak perlu, karena masih ada solusi.

Berbeda dengan Kota Lhokseumawe, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam hal yang sama, mereka yang capaian keberhasilan penyelesaian rancangan qanun menjadi qanun mencapai 44,83%. Anggaran yang disediakan selalu cukup untuk menyelesaikan rancangan qanun menjadi qanun. Namun menjadi catatan menarik juga ketika dana yang tersedia, dan dapat membuat Kota Lhokseumawe lebih bagus dalam capaian Prolegda, tetap saja ada fakta kemampuan mereka yang masih dibawah 50 persen menimbulkan pertanyaan baru. Hal yang sama terjadi di DPRK Banda Aceh.

Kedua, permasalahan *political will* (kemauan politik). Permasalahan ini adalah puncak dari segala masalah. Pertentangan kepentingan menjadikan keinginan untuk menyelesaikan permasalahan demi permasalahan pada bidang legislasi menjadi tidak dilakukan. Kebiasaan para politisi yang menempatkan kepentingan politik sektoral didepan menjadi penghambat penyelesaian program legislasi daerah. Hal ini menyebabkan terjadinya drama tarik ulur kepentingan sehingga untuk menyelesaikan satu qanun saja akan membutuhkan waktu yang sangat lama. Kurangnya kemauan pemangku jabatan dapat dilihat dari beberapa fenomena seperti kurangnya partisipasi dewan pada

pembahasan dalam rapat sidang istimewa jika permasalahannya bukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurunnya keaktifan dewan ketika tidak lagi terpilih pada periode selanjutnya. Terjadi tarik ulur kepentingan yang kuat sehingga pembahasan tidak selesai.

Seringnya terlambat pengesahan berbagai qanun, termasuk qanun anggaran yang memakan waktu paling lama dan sarat kepentingan yang bersifat politis. Contohnya persoalan aspirasi dewan. Menurut keterangan dari bagian hukum masing-masing kabupaten/kota, ada hal senada terkait dengan tingkat kehadiran anggota legislatif saat pembahasan anggaran lebih tinggi dan lebih rajin daripada pembahasan qanun prioritas sekalipun.

Hampir tidak ada anggota dewan yang melakukan kegiatan di lapangan ketika pembahasan tentang anggaran. Hal ini menunjukkan kebenaran dari teori hukum bahwa hukum dibuat sesuai dengan kehendak pembuat hukum. Ketika pemangku kebijakan tidak tertarik terhadap pembahasan suatu qanun, maka dapat dipastikan tidak akan dibahas. Pada kasus ini, fakta di lapangan menjelang pergantian periode, para anggota dewan yang tidak terpilih untuk periode berikutnya, tidak lagi masuk kantor dan menjalankan tugas pokoknya. Pada masa kampanye juga lebih sibuk turun ke konstituen dibandingkan dengan menyelesaikan tugas legislasi. Perkara pembahasan qanun tidak berpengaruh langsung terhadap raupan suara, sehingga tidak menjadi prioritas.

Ketiga, terbatasnya sumberdaya manusia untuk melaksanakan tugas legislasi. Permasalahan ini ditemukan pada Pemerintahan Kota Lhokseumawe. Dari wawancara dengan Bagian Hukum dan DPRK Lhokseumawe, ditemukan persoalan sumberdaya manusia yang kurang. Permasalahan tersebut tidak beda pada kualitas, melainkan kuantitas.

Persoalan utamanya adalah dihadapkan pada terbatasnya waktu yang ada dalam satu tahun masa anggaran. Kondisi tersebut membutuhkan kepada tenaga manusia yang banyak dan berkualitas. Tenaga manusia pada instansi pemerintah dihadapkan pada pengeluaran tetap, dimana bisa ditambah dengan mekanisme penambahan PNS (Pegawai Negeri Sipil) atau tenaga kontrak

yang membebankan APBK. Hal tersebut menyebabkan alokasi dana yang cukup tetap tidak efektif karena tidak disertai waktu yang cukup serta kurangnya tenaga yang bekerja.

Keempat, tidak realistisnya antara program usulan Prolegda dengan kemampuan untuk melakukan penyelesaian. Hal ini berkaitan dengan teknis pembahasan qanun. Kemampuan rata-rata dari Bagian Hukum, berdasarkan wawancara, adalah satu qanun perbulan. Angka realisasi paling realistis adalah maksimal 12 qanun jika tidak ada kendala teknis yang menghambat. Jika melihat jumlah usulan qanun yang mencapai angka rata-rata di atas 19 qanun usulan yang masuk prioritas. Hal ini menjelaskan kurangnya analisis dan pemetaan dari pengambil kebijakan, sebelum memutuskan sesuatu. Ketika memutuskan suatu rancangan usulan qanun, sebelum masuk dalam Prolegda tidak dipertimbangkan besar kekuatan, kelemahan, kesempatan selesai serta apa langkah-langkah yang harus dilakukan. Karena tidak akan bisa pemerintahan hanya berjalan mengikuti alurnya setiap tahun. Seharusnya ada landasan gerak yang kuat, sehingga ada indikator berhasil setiap Prolegda dicanangkan.

Terlihat bahwa Pemerintahan Aceh tidak memiliki *roadmap* yang jelas, dalam upaya mencapai target legislasi daerah, dalam rangka mencapai target legislasi nasional. Hal ini dapat dideteksi dengan mudah dengan tidak realistisnya daftar qanun yang masuk dalam Prolegda dengan kemampuan untuk menyelesaikannya. Sangat terkesan memasukkan sebanyak mungkin tanpa ada analisis yang lebih mendalam, sehingga tidak mampu terselesaikan. Perlu menjadi catatan satu tim ideal untuk proses menyelesaikan satu qanun paling cepat memiliki estimasi kebutuhan waktu satu bulan.

## **SIMPULAN**

Capaian penyelesaian Prolegda di Aceh sangatlah rendah. Capaian tertinggi masih belum mencapai setengah dari target total rancangan qanun yang masuk dalam Prolegda. Adapun penyebab rendahnya capaian program legislasi tersebut terkait penyelenggaraan pemerintahan

daerah, seperti persoalan anggaran, rendahnya *political will*, dan persoalan waktu dan tenaga kerja yang tersedia, dan juga tidak realistiknya jumlah dari usulan qanun dengan kemampuan penyelesaian yang dimiliki. Dasar persoalan juga terjadi ketika para anggota legislatif sebagai kader politik sering terjebak pada kepentingan pihak tertentu, terutama terkait anggaran yang menyebabkan penyelesaian raqan lainnya yang telah masuk dalam daftar raqan prioritas menjadi tidak prioritas lagi untuk dibahas. Solusi untuk menyelesaikan persoalan tersebut adalah pemerintahan harus memiliki landasan analisis yang kuat dalam menetapkan Prolegda, harus ada komunikasi intensif antara eksekutif dan legislatif terkait alokasi dana, serta perlu keterlibatan pihak eksternal pada Badan Kehormatan DPR dan penyusunan qanun, dan menyusun target yang realistis dalam penyusunan program legislasi daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Arif, S. (2005). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jalil, H., dkk. (2017). *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Khusus*. Jakarta: Social Politic Genius.
- Jasin, J. (2019). *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Deepublish.
- Zuhro, S & Letty, L. (2016). *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.



## Artikel Jurnal

- Danusastro, S. (2012). Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Konstitusi*, 9 (4): 643-660.
- Faisal. (2017). Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016). *Syiah Kuala Law Journal*, 1 (1): 320-338.
- Herizal. (2017). Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah Otonomi Khusus Aceh dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi. *Journal of Governance And Public Policy*, 4 (2): 295-326
- Jalil, H. (2017). Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Menjalankan Fungsi Legislasi. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 19 (1): 52-70.
- Jalil, H. (2010). Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 51: 206-234.
- Nugroho, W. (2013). Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 10 (3): 209-218.
- Rayusman, I. Z. (2014). Hubungan Program Legislasi Daerah Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Way Kanan. *Jurnal Kebijakan dan Pembangunan*, 1 (1): 29-53.
- Sihombing, E. NAM. (2016). Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13 (3): 285-326.
- Sulaiman. (2018). Paradigma dalam Penelitian Hukum. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 19 (2): 255-272.
- Sulaiman. (2012). Membentuk Hukum bagi Perdamaian Aceh. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 56 (14): 149-164.

## Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

## Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan