

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 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 menjadi kekuatan penting dalam mengejawantahkan peran *check and balances* terhadap eksekutif sebagai konsekuensi diadopsinya konsep trias politica dalam ketatanegaraan di Indonesia. Bahkan bila kita tilik lebih jauh, pasca reformasi, kekuatan legislatif semakin menemukan “ruang” politik yang semakin luas (Rahmawati dan Hanif dalam S2 Plod UGM, 2008:1-2).

Membesarnya kekuasaan lembaga legislatif di Indonesia- pusat maupun daerah- khususnya DPRA, disebabkan oleh 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. Barangkali konsep ini yang ingin diterapkan Indonesia dengan mengamandemen UUD 1945 (NDI, 2000:1).

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. Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan domestik diserahkan sebanyak mungkin kepada daerah kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kewenangan pemerintahan yang bersifat strategis-nasional. Dalam menyangkut hubungan lembaga legislatif dan eksekutif di daerah, UUD 1945 pasca amandemen dan undang-undang otonomi daerah No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014 telah mendudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah dalam posisi sejajar dengan tujuan menciptakan mekanisme *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah tersebut, hal ini tentu berbeda pada masa sebelum reformasi yang mendudukan posisi gubernur, bupati dan walikota lebih tinggi dari DPRD karena mereka merupakan aparat Pemerintah pusat yang ada di daerah (Syaukani, dkk, 2012:191-192).

Dengan mekanisme *check and balances* yang ingin dibangun di daerah, semua kebijakan publik pada tingkat lokal harus melibatkan kedua belah pihak yaitu DPRD sebagai lembaga legislatif dan pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif. Prakarsa kebijakan yang datang dari pemerintah daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD sebelum menjadi peraturan daerah. Begitu juga

sebaliknya, rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD harus dibahas dan disetujui bersama dengan kepala daerah sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah. Kepala daerah juga berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD secara rutin agar tidak terjadi penyelewengan kewenangan, sehingga memunculkan raja-raja kecil di daerah.

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:viii).

Aceh sebagai salah satu provinsi yang menyandang 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.

Kebijakan khusus untuk Aceh diatur dengan Undang-Undang No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan pasca perundingan Helsinki diganti dengan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Subtansi kekhususan Aceh yang dirumuskan dalam kedua undang-undang tersebut menurut Dwipayana (dalam Jaweng, 2011:169) adalah sebagai berikut: (1) Titik tekan desentralisasi pada level Provinsi dengan sejumlah klausul yang mengharuskan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA); (2) Penggunaan asas Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan, peran strategis ulama dalam tata pemerintahan dan kewenangan menjalankan syariat Islam; (3) Sistem rekrutmen khusus, dengan membuka ruang parpol lokal dan calon independen dalam pengisian jabatan-jabatan publik; (4) Pemberian peran yang besar dalam hubungan luar negeri; (5) Pengakuan pada susunan pemerintahan adat; (6) Kekhususan dalam perimbangan

keuangan pusat-daerah, khususnya tambahan DBH migas (55% minyak dan 40% gas bumi).

Ketiga hal yang disebutkan di atas, yaitu amandemen UUD 1945, pergeseran pola hubungan pusat dan daerah, dan kebijakan otonomi khusus 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 dan perkembangan sosial dan politik Aceh. Dengan tujuan akhirnya untuk menghasilkan dampak positif bagi masyarakat Aceh. Qanun Aceh

yang harus dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Aceh sesuai hak otonomi khususnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Qanun Aceh yang Harus dibentuk sebagai Aturan Pelaksana Undang-Undang Otonomi Khusus Aceh

Undang-Undang Otonomi Khusus	No.	Qanun Aceh yang Harus Dibentuk	Keterangan
Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh	1	Qanun Aceh tentang Tata cara Pembentukan Qanun Aceh	Sudah dibentuk
	2	Qanun Aceh tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota DPRA	Sudah dibentuk
	3	Qanun Aceh tentang Organisasi Sekretariat Daerah Aceh	Sudah dibentuk
	4	Qanun Aceh tentang Organisasi Sekretariat DPRA	Sudah dibentuk
	5	Qanun Aceh tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas dan Lembaga Daerah	Sudah dibentuk
	6	Qanun Aceh tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan	Sudah dibentuk
	7	Qanun Aceh tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Anak	Sudah dibentuk
	8	Qanun Aceh tentang Perkebunan	Sudah dibentuk
	9	Qanun Aceh tentang Pajak dan Retribusi Daerah	Sudah dibentuk
	10	Qanun Aceh tentang Baitul Mal	Sudah dibentuk
	11	Qanun Aceh tentang Tata Cara Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan, Perhitungan, Pertanggung jawaban dan Pengawasan APBA	Sudah dibentuk
	12	Qanun Aceh tentang Alokasi Dana Tambahan Bagi Hasil Migas dan Otonomi Khusus	Sudah dibentuk
	13	Qanun Aceh tentang Pembagian Urusan Pemerintahan yang Berkaitan dengan Pelaksanaan Syariat Islam antara Pemerintah Aceh dengan Kab/Kota	Sudah dibentuk
	14	Qanun Aceh tentang Izin Investasi	Sudah dibentuk
	15	Qanun Aceh tentang Perencanaan Pembangunan dan Tata Ruang Aceh	Sudah dibentuk
	16	Qanun Aceh tentang Ketenagakerjaan	Sudah dibentuk
	17	Qanun Aceh tentang Pendidikan	Sudah dibentuk
	18	Qanun Aceh tentang Dana Pinjaman dan Bantuan dari dalam/luar Negeri	Sudah dibentuk
	19	Qanun Aceh tentang Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Aceh tentang Perizinan kepada BPKS	Sudah dibentuk
	20	Qanun Aceh tentang Kesehatan	Sudah dibentuk
	21	Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	Sudah dibentuk
	22	Qanun Aceh tentang Pelaksanaan Hak-hak Partai Politik dan Keuangan Partai Politik	Sudah dibentuk
	23	Qanun Aceh-Qanun Aceh tentang Pelaksanaan Syariat Islam	Sudah dibentuk
	24	Qanun Aceh tentang Mahkamah Syar'iyah	Sudah dibentuk
	25	Qanun Aceh tentang Hukum Acara pada Mahkamah Syar'iyah	Sudah dibentuk
	26	Qanun Aceh tentang Kependudukan	Sudah dibentuk
	27	Qanun Aceh tentang Penanggulangan Masalah Sosial	Sudah dibentuk
	28	Qanun Aceh tentang Lingkungan Hidup	Sudah dibentuk
	29	Qanun Aceh tentang Lembaga Adat	Sudah dibentuk
	30	Qanun Aceh tentang Tata Cara Pemilihan Imum Mukim dan Keuchik atau Nama Lain	Sudah dibentuk
	31	Qanun Aceh tentang MPU	Sudah dibentuk
	32	Qanun Aceh tentang Wali Nanggroe	Sudah dibentuk
	33	Qanun Aceh tentang Bendera	Sudah dibentuk
	34	Qanun Aceh tentang Lambang	Sudah dibentuk
	35	Qanun Aceh tentang Penyertaan Modal/Kerja Sama pada BUMN/BUMD dan Swasta	Sudah dibentuk

Undang-Undang Otonomi Khusus	No.	Qanun Aceh yang Harus Dibentuk	Keterangan
Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh	36	Qanun Aceh tentang Penyelenggaraan Pemilu di Aceh	Sudah dibentuk
	37	Qanun Aceh tentang RPJM dan RPJP	Sudah dibentuk
	38	Qanun Aceh tentang Perikanan	Sudah dibentuk
	39	Qanun Aceh tentang Pariwisata	Sudah dibentuk
	40	Qanun Aceh tentang Dana Abadi Pendidikan	Sudah dibentuk
	41	Qanun Aceh tentang Pelayanan Publik	Sudah dibentuk
	42	Qanun Aceh tentang Pembentukan Lembaga, Badan dan Komisi oleh Pemerintah Aceh	Belum dibentuk
	43	Qanun Aceh tentang Organisasi Pengusaha di Aceh	Belum dibentuk
	44	Qanun Aceh tentang Majelis Pendidikan Daerah	Belum dibentuk
	45	Qanun Aceh tentang Dana Cadangan	Belum dibentuk
	46	Qanun Aceh tentang Himne Aceh	Belum dibentuk
	47	Qanun Aceh tentang Kelautan	Belum dibentuk
	48	Qanun Aceh tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan oleh MPU	Belum dibentuk
	49	Qanun Aceh tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Aceh	Belum dibentuk
	50	Qanun Aceh tentang Pemberdayaan Masyarakat di bidang Komunikasi dan Sistem Informasi	Belum dibentuk
	51	Qanun Aceh tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pelabuhan Laut dan Bandar Udara	Belum dibentuk
	52	Qanun Aceh tentang Dana Pembangunan Masyarakat dalam Kegiatan usaha Pertambangan dan Industri	Belum dibentuk
	53	Qanun Aceh tentang Hak Atas Tanah	Belum dibentuk
	54	Qanun Aceh tentang LKPJ Gubernur tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh	Belum dibentuk
	55	Qanun Aceh tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Wewenang Gubernur untuk Memberikan Penghargaan dan Sanksi kepada Bupati/Walikota	Belum dibentuk
	56	Qanun Aceh tentang Pers dan Penyiaran Islami	Belum dibentuk
	57	Qanun Aceh tentang Kebudayaan dan Benda-benda Bersejarah dan Situs Tsunami	Belum dibentuk
	58	Qanun Aceh tentang Kawasan Perkotaan	Belum dibentuk
	59	Qanun Aceh tentang Izin Rumah Ibadah	Belum dibentuk
	60	Qanun Aceh tentang Industri dan Perdagangan	Belum dibentuk
	61	Qanun Aceh tentang Tata dan Kualifikasi Bangunan	Belum dibentuk
	62	Qanun Aceh tentang Kehutanan	Belum dibentuk
	63	Qanun Aceh tentang Pertambangan Umum	Belum dibentuk
	64	Qanun Aceh tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat	Belum dibentuk

Sumber: diolah dari <http://dpra.acehprov.go.id> diakses tanggal 9 April 2016

Dalam tabel di atas dapat dilihat bahwa masih banyak Qanun Aceh yang belum selesai dibentuk, padahal UU No. 11/2006 sudah berjalan 10 tahun sejak dijadikan instrumen baru kebijakan otonomi khusus Aceh pada agustus 2006. Tercatat masih ada 4 Peraturan Pemerintah dan sekitar 23 Qanun Aceh yang belum dibentuk. Khusus tentang aturan Qanun Aceh, seperti yang ditampilkan dalam tabel di atas, baru dapat diselesaikan sekitar 65 persen dari total 64 Qanun

Aceh. Hal ini tentu saja akan menghambat pelaksanaan kebijakan otonomi khusus Aceh dengan sempurna.

Kewenangan untuk melakukan legislasi sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh DPRA tetapi juga Gubernur Aceh. Sesuai dengan temuan empiris bahwa pembagian kewenangan pengambilan keputusan yang sama antara legislatif dan eksekutif merupakan karakteristik demokrasi modern (NDI, 2000:1). 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 (Rahmawati dan Hanif dalam S2 Plod UGM, 2008:1).

Wajar apabila 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. Masih banyak yang menganggap kinerja DPRA belum optimal. Dengan kondisi sosial ekonomi Aceh sebagai salah satu daerah tertinggal di Indonesia, sudah seharusnya DPRA meningkatkan kinerjanya sebagai wujud pertanggungjawaban moral dan politis anggota-anggotanya terhadap rakyat yang diwakilinya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka dalam penelitian ini akan merumuskan masalah dengan pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimanakah kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dan mengevaluasi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Hasil akhir dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk :

1. Berguna secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan kajian teori-teori dalam bidang ilmu politik dan pemerintahan khususnya pengembangan teori-teori perwakilan dan desentralisasi asimetris.

2. Berguna secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi DPRA, partai politik, masyarakat sipil, birokrasi dan Pemerintah Aceh tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam melaksanakan fungsi legislasi pasca UU No. 11/2006 dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsinya, supaya dapat dijadikan sebagai referensi dan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijaksanaan untuk meningkatkan kinerja, kesejahteraan rakyat, kualitas politik, dan demokrasi di Aceh.
3. Berguna secara akademis, penelitian ini dapat bermanfaat untuk menambah kepustakaan dan dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam penelitian yang sejenis.